

[2·01] Internasjonal politikk

Demokratisk styring i en
globalisert verden?

Klimapolitiske strategier og etikk

Den norske forsvarstradisjonen
[Del 2: 1940]

Europeisk sikkerhetsintegrasjon

Syrisk politikk under Bashar
al-Assad

Nr. 2 - 2001
59. Årgang

[2] Innhold

- 153 **Demokratisk styring – er det mulig i en globalisert verden?**
Hans-Kristian Hernes
- 179 **Klimapolitiske strategier og etikk**
Jon Hovi
- 201 **Den norske forsvarstradisjonen. [Del 2: 1940]**
Ståle Ulriksen
- 227 **Europeisk sikkerhetsintegrasjon: EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitik (CESDP)**
Bjørn Olav Knutsen
- Aktuelt*
- 259 **Gammel vin på ny flaske? Syrisk politikk under Bashar al-Assad**
Erik Husem
- Det 20. århundres klassikere*
- 285 **Raymond Aron – «det 20. århundres Thukydide»**
Øyvind Østerud
- 299 **Summaries**

Demokratisk styring – er det mulig i en globalisert verden?

Hans-Kristian Hernes
(f. 1963) er første-
amanuensis ved
Institutt for stats-
vitenskap, Det sam-
funnsvitenskapelige
fakultet, UiT

Innledning

1990-årene startet med sterk tiltro til mulighetene for demokratisk styring på internasjonalt nivå. Den umiddelbare bakgrunnen var Berlinmurens fall, som ga forhåpninger om samarbeid på tvers av landegrenser, og forventninger om at etterkrigstidens dominerende spenning og konflikt kunne reduseres. Optimismen var også knyttet til at FN skulle få en renessanse, slik at institusjonen endelig kunne ta den sentrale plass som mange hadde håpet på allerede ved etableringen like etter andre verdenskrig, men som aldri var blitt noen realitet (Falk 1999).

Den positive oppfatningen ble raskt avløst av en tiltakende pessimisme som gjorde at utgangen av 1990-årene og inngangen til et nytt årtusen var preget av betydelig skepsis til om det i det hele tatt er mulig å styre på grunnlag av demokratiske idealer. En grunn til dette er påstanden om at verden gjennomgår en historisk transformasjonsprosess med omfattende og raske endringer som har konsekvenser i den minste avkrok av verden. Det er utviklet grenseløse nettverk, over landegrenser, regioner og kontinenter, som medfø-

Artikkelen er en bearbeidet versjon av prøveforelesning (oppgitt emne) for dr. polit.-graden i statsvitenskap ved Universitetet i Tromsø med følgende tittel: «I etterkrigstiden har vi sett en dramatisk vekst i internasjonalt samarbeid gjennom transnasjonal institusjonsoppbygging, forpliktende avtaleverk og traktat inngåelser. Drøft på denne bakgrunn påstanden om at vilkår for politisk styring i en globalisert verden er blitt redusert.» Takk til Johan P. Olsen, Peter Munk Christiansen og Erik Oddvar Eriksen for en spennende utfordring og positive tilbakemeldinger, og til Knut H. Mikalsen, som har kommentert tidligere utkast. Takk også til tidsskriftets redaktør og anonym konsulent for nyttige innspill.

rer at aktivitet på stadig nye områder veves sammen gjennom intensivt og hyppig kontakt (jf. Held 1998:13). Ikke minst i forhold til det økonomiske området har oppfatningen om en globalisert verden fått betydelig fotfeste, men bildet av fragmenterte og styringsløse samfunn manes fram på stadig nye områder. Det endrede bildet har fått varselklokkene til å ringe. Verden er i ferd med å springe fra oss, og synes å være ute av kontroll, hevder Anthony Giddens (1999). Først og fremst er det politikken og de demokratiske beslutningene som ikke greier å følge med. Konkret gir pessimismen seg utslag i påstander om at sterke markedskrefter fratår nasjonalstatene deres styringsmuligheter. Når politikerne ikke henger med, overtar turbokapitalistene.

Det er diskutabelt om verden faktisk gjennomgår den type transformerende endringsprosesser som hyperglobalistene hevder, og om det er grunn til, slik Zygmunt Bauman er en eksponent for, å male illevarslende bilder av en verden i oppløsning hvor meningsfellesskap forvitrer (Bauman 1998, Jones 1999:364). Uansett er det liten tvil om at verden er i endring, og at dette ikke minst har betydning på det politiske området. Spesielt i etterkrigstiden er stater vevd sammen gjennom omfattende og mangfoldige samarbeidsrelasjoner, det er etablert internasjonale myndighetsorganer som legger premisser, og på mange områder er det merkbart aktivitet fra frivillige organisasjoner som vil påvirke politiske beslutninger. Sammenlignet med en situasjon preget av maktkamp og internasjonalt anarki, gir dette grunnlag for optimisme knyttet til styringsmulighetene, men sett i lys av at moderne, representativt demokrati tradisjonelt blir koblet til framveksten av nasjonalstater, og at det er nasjonalstatene som er under press, vil den pessimistiske tilføye at internasjonalt samarbeid og transnasjonale organer ikke er demokratiske ordninger. Trusselen mot nasjonalstaten er en trussel mot den demokratiske styringskjeden: Nasjonalstatenes svekkede evne til å handle manifesterer seg ved handlingslammede politikere, og innebærer en marginalisering av borgernes innflytelse.

I denne artikkelen drøftes grunnlaget for de pessimistiske oppfatningene av demokratiets muligheter i en tid hvor tradisjonelle styringsordninger utfordres og hvor det er et presserende behov for beslutninger på internasjonalt nivå. Dette gjøres med utgangspunkt i følgende spørsmål: *Er grunnlaget for demokratisk styring redusert som følge av press mot nasjonalstatene og utvikling av internasjonalt samarbeid?* Denne debatten er i en begynnende fase, også i faglig sammenheng, og dermed er det vanskelig å dra bastante konklusjoner. I denne artikkelen besvares derfor spørsmålet

med utgangspunkt i en drøfting av ulike teoretiske tradisjoner. Når drøftingen mer bestemt har utgangspunkt i demokratiteoretiske tradisjoner, innebærer det at framstillingen har normative trekk. Som utgangspunkt for debatten etablerer jeg to sentrale skillelinjer. For det første går det et skille mellom *pessimister* og *optimister* hvor den grunnleggende uenigheten er knyttet til mulighetene for demokratisk styring. Den andre skillelinjen går internt i optimistenes leir, og hvor det sentrale spørsmålet er knyttet til om det er nødvendig å etablere overnasjonale organer, eller om løsere samarbeidsformer som regimer er tilstrekkelig i kombinasjon med aktiviteten i et framvoksende internasjonalt sivils samfunn. Dette gir tre posisjoner som er artikkelens kjerne. Jeg starter med å begrunne den demokrati-teoretiske tilnærmingen.

Demokratisk styring og legitimitet

Hva som menes med styring i en politisk kontekst, kan defineres på ulike måter og med variert detaljeringsgrad. Med Dahl & Lindblom (1976) som ståsted vil jeg ta utgangspunkt i at *effektiv problemløsning* er et sentralt element ved politisk styring. Den som vil styre, må derfor ha kunnskap som gir grunnlag for rasjonell kalkulasjon, dvs. innsikt i hvilke prosesser som må påvirkes og hvordan påvirkning er mulig. Dessuten betinger styring makt. Sosial kontroll innebærer at en aktør har de ressurser som er nødvendige for å gripe inn og påvirke de prosesser man ønsker å endre, også dersom andre setter seg mot slike inngrep. Innenfor et demokratisk styresett er imidlertid ikke dette nok, og politisk styring må for det andre knyttes til spørsmålet om *legitimitet*. Enkelt formulert innebærer dette et krav om at de inngrep eller tiltak som myndighetene vil gjennomføre, må ha folkelig oppslutning. De må aksepteres av de berørte. Tradisjonelt ville det ha vært naturlig å definere de berørte som nasjonalstatens borgere, men i en overnasjonal kontekst er det langt vanskeligere å definere hvem som er berørt. I noen sammenhenger vil det også være uklart om, og i tilfelle hvor langt, myndighetene kan foreta inngrep overfor egne borgere.

Både effektivitet og legitimitet er viktige elementer, og forutsetter hverandre. Innenfor rammen av et moderne demokrati er det vanskelig å komme forbi at maktutøvelse må hvile på hva som oppfattes å være legitimt. For at forskjellige myndighetsorganer skal utøve makt, må de ha oppslutning. Akseptasjon er dermed et helt nødvendig element for å kunne gjennomføre styring i politiske sammenhenger. Selv om dette kan synes innlysende, blir politisk styring

et omstridt spørsmål fordi forståelsen av hva som er legitimt, vil variere med hvordan man forstår politikk og hvilken rolle politiske beslutninger tillegges for utviklingen i samfunnet. En kort gjennomgang av de to hovedretningene i moderne demokratiteori illustrerer dette (Miller 1993, Weigård & Eriksen 1998).¹

Innenfor den *liberale modellen* antas det at samfunnet består av aktører med konflikterende interesser og hvor det er uenighet om hva som kan og bør realiseres gjennom politiske beslutninger. Siden samfunnsmedlemmene er opptatt av å sikre sine private interesser, tilstreber de beslutninger som er formålstjenlige for dem. Demokrati har karakter av en kappestrid mellom de ulike interessene, og er en mekanisme for å sikre best mulig samsvar mellom individuelle preferanser og kollektive beslutninger. Når demokrati forstås som et virkemiddel, er legitime løsninger de utfall som oppnår flertall. Samfunnets felles interesse defineres av hva en majoritet av velgerne gir uttrykk for, men for en liberalist vil det samtidig være et poeng at individet har noen grunnleggende rettigheter som ikke kan endres gjennom flertallsvedtak. Statlige inngrep vil også kunne true pluralismen i samfunnet og røkke ved at myndighetene skal opptre nøytralt i forhold til ulike verdimeslige oppfatninger eller trosforestillinger. Tradisjonelt legges det vekt på at statens aktiviteter skal begrenses, men moderne liberalister vil trolig framheve kravet om at offentlig aktivitet må følge formelt korrekte prosedyrer og at det er nødvendig å trekke skiller mellom stat, individ og marked.

Premisset for en *republikansk demokratioppfatning* er at individene ikke må forstås som ivaretagere av private interesser, men at de er medlemmer i et samfunnsfellesskap og kan utvikle en oppfatning av det gode liv. Dette fellesskapet relaterer de sine handlinger til, og ikke minst gjennom politisk aktivitet bidrar de til å utvikle samfunnsfellesskapet. Idealet for demokratiske beslutningsprosesser er debatter hvor de involverte må presentere egne standpunkter, lytte til andres meninger og revurderer egne standpunkter med utgangspunkt i de argumenter som legges fram. Diskusjonens implisitte mål med en innholdsmessig prøving av argumenter er en gradvis tilnærming mellom standpunkter som fører fram til enighet mellom deltakerne. Konsensus kan sjelden oppnås, men ut fra denne tilnærmingen er ikke et beslutningsutfall legitimt uten at det relaterer seg til sam-

1 Innenfor begge disse retningene er det stor spennvidde i oppfatninger, som ikke fanges opp i en så kort gjennomgang som denne.

funnet som fellesskap og er avklart gjennom offentlig meningsutveksling. En beslutning kan ikke alene begrunnes ut fra at den har fått flertall.

Disse demokratimodellene er utviklet med nasjonalstaten som ramme, men slik det vil framgå når jeg går over til pessimister og optimister, finnes tankegangen igjen også når situasjonen analyseres på det internasjonale nivå. Først pessimistene.

Første posisjon: globalisering og nasjonalstatens grenser

Fritz W. Scharpf har i ulike sammenhenger skilt mellom to former for legitimitet. Det generelle skillet mellom «input-orientert» og «output-orientert» legitimitet (Scharpf 1997:153f.) er de siste årene brukt til å analysere hvilke styringsmuligheter som foreligger i tilknytning til utviklingen i EU (Scharpf 1999a, b). *Input-orientert* legitimitet er basert på at de involverte gir sin tilslutning i beslutningsprosessen. Den typen demokrati som følger av denne legitimitetsformen, «styring av folket», har tilknytningspunkter til den republikanske modellen, men flertallsstyre er mulig dersom det eksisterer det Scharpf betegner som «tykk kollektiv identitet» i samfunnet. Tilliten mellom borgerne vil da bidra til at flertallsbeslutninger aksepteres (Scharpf 1999a:8).

Output-orientert legitimitet har en instrumentell effektivitetsdimensjon, og til tross for klare avvik kan denne klarest knyttes til en liberal demokratioppfatning. Med «styring for folket» menes det at legitimitet er knyttet til at man makter å produsere kollektive resultater som det ikke er mulig å oppnå gjennom individuelle handlinger. Det er denne typen legitimitet som gjør at eksempelvis korporative ordninger aksepteres, og at det er tilslutning til å overlate beslutninger til eksperter. Samarbeidet mellom interesseorganisasjoner og staten tilfredsstillende i seg selv ikke demokratiske krav, men kan gi bidrag til økonomisk utvikling og fordeling som ikke har vært mulig gjennom markedet. Ordninger med ekspertstyre frikoblet demokratiske institusjoners kontroll kan også være legitimt i denne forstand, for eksempel ved at selvstendige sentralbanker hevder å basere sine beslutninger på objektiv kunnskap og at de ikke skjeler til hva som er politisk opportunt.

Tesen Scharpf lanserer, er at samarbeidsordninger over nasjonalstaten ikke kan være demokratiske og derfor må hente legitimitet fra de resultater som skapes. Men samtidig som EU kan være effektiv, men ikke demokratisk, er det klare begrensninger med

hensyn til hvilke saker som kan tas opp. Ambisjonsnivået må være lavt for å unngå massiv opposisjon, og i mange sammenhenger vil overnasjonale organer være avhengig av «lånt» nasjonal legitimitet. For å få gjennomslag er man avhengig av at institusjoner innenfor nasjonalstaten bruker sin legitimitet til å få igjennom kontroversielle saker (Scharpf 1999a:23ff.). Tiltroen til integrasjon ad politisk vei er han imidlertid gjennomgående skeptisk til, og når det er behov for løsninger på internasjonalt nivå fordi nasjonalstaten har problemer med å håndtere en global kapitalisme, er det trolig mer realistisk å gjøre integrasjon og styring til «juristmat», dvs. å la kommisjonen og domstolssystemet styre. Hvorfor juridisk styring kan være legitimt, og bli etterlevd innenfor et stadig mer heterogent Europa, kommer imidlertid ikke fram (jf. Olsen 2000:314). Jeg lar spørsmålet ligge her.

Skepsisen til mulighetene for demokratisk styring er Fritz W. Scharpf ikke alene om. Nestoren internasjonalt innenfor demokratiforskningen, Robert A. Dahl, har signalisert betydelig skepsis til mulighetene for å flytte demokratisk styresett fra nasjonalstat til internasjonalt nivå. Han skiller mellom tre transformasjoner i demokratihistorien. Den første fant sted da greske bystater ble demokratiske, og i likhet med den andre, da disse ble avløst av nasjonalstater, er poenget også nå at grensene er for trange. Et underliggende dilemma som man finner igjen i flere av Dahls arbeider, er at demokrati forutsetter en vanskelig avveining, mellom et systems, nasjonalstatens, styringsevne og den mulighet borgerne har til å påvirke beslutninger. Innenfor små nasjonalstater, som Norge er et eksempel på i internasjonale sammenligninger, har borgerne relativt gode muligheter til å påvirke, problemet er at det ikke kan fattes beslutninger som er spesielt vidtrekkende. Et stort system gir motsatt mulighet til å utforme beslutninger som har omfattende implikasjoner og svare på borgernes kollektive preferanser, men påvirkningsmulighetene er små. Problemet med dagens nasjonalstatlige grenser, selv for USA, er at mange betydningsfulle beslutninger fattes av aktører som er utenfor nasjonalstatens og dermed utenfor borgernes rekkevidde, og utviklingen av transnasjonale ordninger reduserer nasjonalstatenes politiske, sosiale og kulturelle autonomi. Et lands styre har blitt lokalt styre (Dahl 1994:26ff.), og i utgangspunktet burde dette tilsi endringer.

Til tross for at det eksisterer en viss likhet med den andre transformasjonen, er Robert A. Dahl skeptisk til om den *tredje transformasjonen* har et tilsvarende demokratisk potensial. Skepsisen kommer særlig til syne i en artikkel fra 1999. Jeg vil trekke fram tre

forhold i hans resonnement. Det gjelder for det første selve *politikfeltet*, hvor Dahls retoriske spørsmål er om det er mulig å se for seg folkelig deltakelse og påvirkning i internasjonale spørsmål når det svært sjelden har vært tilfelle i utenrikspolitiske saker. Få engasjerte seg ved etableringen av den nordamerikanske frihandelsorganisasjonen NAFTA, og er det grunn til å tro at borgere i europeiske land vil interessere seg for en sak som ØMU? Selv er Dahl åpenbart skeptisk. Han tegner et bilde som innebærer at utenrikspolitikk har vært et felt for politiske eliter, og konkrete eksempler, som folkeavstemningene i ulike land om tilknytningsformer til EU, har synliggjort at det er betydelig avstand mellom eliten og folkets standpunkt. Samtidig er det grunn til å peke på at disse folkeavstemningene demonstrerte et betydelig folkelig engasjement på det utenrikspolitiske området, og dette engasjementet har hatt betydning for utviklingen i EU. For det andre innebærer internasjonale beslutningsorganer at *interessemangfoldet* blir enda større enn innenfor nasjonsgrensene. De konfliktene som med sikkerhet vil oppstå, kan vanskelig dempes fordi nasjonalstatens kultur og samhold mangler når man går ytterligere et nivå opp. Utvikling av samhold, blant annet mellom EUs medlemsland, vil det ta flere generasjoner å utvikle. Uansett står man i fare for at små land eller bestemte regioner kan komme til å bli tapere når goder og byrder fordeles (Dahl 1999:23ff.). For det tredje vil organer på internasjonalt nivå medføre et betydelig behov for delegering, også til personer eller organisasjoner som i seg selv ikke må stå til ansvar overfor velgerne i valg (Dahl 1994:27). I den forstand brytes den demokratiske styringskjeden.

Det Dahl dermed postulerer, er at den tredje transformasjonen i demokratihistorien ikke gir samme mulighet til å forene skala og form som ved etableringen av representativt demokrati. Det betyr ikke at internasjonale organer må avvises, og det kan hende de har andre fordeler som kan oppveie de demokratiske svakhetene. Poenget er imidlertid at de udemokratiske trekkene gjør at internasjonale samarbeidsordninger må forstås som det de er – byråkratiske forhandlingssystemer.

Vektleggingen av nasjonalt samhold, fellesskap og solidaritet er interessante trekk fordi Robert A. Dahl og, i særdeleshet, Fritz W. Scharpf forholder seg til en demokratitradisjon som baseres på enkeltindividers nyttemaksimering og som avviser at samfunnsmessig integrasjon har betydning, at integrasjon og streben etter felles goder i samfunnet er noe mål for politisk aktivitet, og at slike kollektive forhold kan tjene som forklaringsfaktor for politiske hand-

linger. Når vanskene med demokrati på internasjonalt nivå framstår som nærmest uoverstigelige, er det imidlertid ånden fra en republikansk demokratiforståelse om et samfunnsmessig «lim» som ikke lar seg overføre til en grenseløs verden, som vi ser konturene av.

Dette er en påpeking representanter for den republikanske tradisjonen nok vil slutte seg til, men for disse er problemet at det nasjonale etos allerede er under så sterk forvitring at mulighetene for demokrati selv på nasjonalt nivå problematiseres. Det fundamentet som Scharpf og Dahl mener finnes, og setter sin lit til, er i ferd med å forsvinne. Diagnosen til Benjamin R. Barber er i alle fall besk: Problemet er globaliseringens ville kapitalisme. For det første ved økende individualisering, slik at det er individuelle hensyn og private valg som kommer i forgrunnen, ikke kollektive hensyn og offentlige valg. For det andre gjennom en privatisering, der konsumentsuverenitet, ikke borgerdyd, blir dominerende, og ved at man i forsøk på å redusere «big government» har kommet i hendene på «big business», som langt fra er opptatt av samfunnsmessige verdier. For det tredje er problemet med tiltakende kommersialisering at borgerrollen har mistet sin sentrale plass, og at konsumentrollen blir målestokken for det gode liv. Denne siste er, ifølge Barber, en rolle som ikke preges av refleksjon og selvstendige valg, men formes av en stadig mer fordummende reklameindustri. Når konsekvensen er «no-dimensional men», svekkes offentlig debatt og nasjonale politiske institusjoner ytterligere, og det oppstår enda større asymmetri i forhold til dominansen som følger av en anarkistisk internasjonal økonomi (Barber 2000).

Pessimismen – grunnlagt og overdrevet

Men er denne skepsisen fullt ut berettiget? Er det Dahl omtaler som den tredje transformasjonen, så problematisk at transnasjonalt demokrati er umulig? Mange vil være enige med pessimistene. Forstått ut fra demokratiske standarder har institusjoner på internasjonalt nivå en rekke problematiske trekk, og mulighetene for demokratisering synes relativt små. Dermed blir borgernes innflytelse relativt liten. Men det finnes også en positiv side i den forstand at det tross alt foreligger styringsordninger som er i stand til å frambringe resultater som enkeltstater ikke makter alene, og som gjennom sin positive funksjon har legitimitet. Inngåelse av forpliktende avtaler, medlemskap i internasjonale organisasjoner og deltakelse i internasjonale fora bidrar til en bedre verden enn det

alternativet som tegnes i IP-realistenes bilde av et internasjonalt hobbesiansk anarki (Dryzek 1999:22). Det gir i det minste en viss kontroll som ikke fører til fullstendig underminering av nasjonalstatene, slik enkelte synes å frykte.

Jeg vil imidlertid være skeptisk inntil videre til konklusjonen hos både Scharpf, Dahl og Barber. Dette har både sammenheng med at den prinsipielle demokratiteoretiske tilnærmingen er for snever, og at man, trolig i sammenheng med dette, ikke fanger opp empiriske forhold som kan ha betydning for demokrati og politisk styring internasjonalt. En måte dette kommer til uttrykk på, er at det legges stor vekt på at demokratiets «omdreiningspunkt» er den nasjonale kultur, og ikke minst at integrasjon og solidaritet oppfattes som entydig og gitt. Det drøftes for eksempel ikke hvordan «samfunnslimet» er blitt til, og mer spesifikt hvordan demokrati og politiske beslutningsprosesser har bidratt – og kan bidra – til integrasjon i samfunnet. Innvendingen er altså at det, hos Scharpf og Dahl, mangler et integrerende politikkperspektiv og en deliberativ demokratimodell. Varianten av deliberativt demokrati hos Barber er en konservativ og territorielt avgrenset versjon hvor det legges vekt på at en eksisterende nasjonal kultur må bevares. Hos Barber åpnes det heller ikke for at det eksisterer et internasjonalt sivilt samfunn bestående av frivillige organisasjoner, for eksempel innenfor miljøvern og menneskerettigheter, som har hatt betydning og legges premisser for politisk styring.

Slike innvendinger fanges i ulik grad opp av de to grupperingene av optimister som gjennomgås her. Først Jürgen Habermas, som mener det er mulig å utvikle integrasjon på internasjonalt nivå, og at det er nødvendig å få til demokratiske styringsordninger, inkludert formelle folkevalgte institusjoner, på et overnasjonalt nivå.

Andre posisjon: globalisering og overnasjonalt demokrati

For Jürgen Habermas er globalisering og reduksjon i nasjonalstatens styringsmuligheter langt på vei en uavvendelig utvikling, som etter hans oppfatning utgjør en fare for mulighetene til å utøve demokratisk styring. Svaret på utfordringene mot nasjonalstaten er ikke den form for *politikkens abdisering* som han ser klare tendenser til at flere land velger som middel når de legger til rette for å bli vinneren i internasjonale konkurranser. Konsekvensen av denne strategien er sterk vekst i arbeidsløshet og underminering av velferdsstatlige ordninger (Habermas 1998a:122). En de-solidar-

isering truer selve det demokratiske fundamentet fordi man ikke lenger vil dele de felles oppfatninger, holdninger og praksiser som bidrar til å fremme universelle prinsipper. Den liberale politiske kultur vil uunngåelig bli ødelagt av en slik utvikling (Habermas 2000:30). Styling på internasjonalt nivå finnes allerede, men når stadig flere beslutninger er av interstatlig karakter, oppstår et demokratiproblem siden etablerte arenaer for beslutningsfetting (viljesdanning) og meningsdanning er knyttet til nasjonalstatens politiske institusjoner (Habermas 1999:49).

Svaret på globaliseringen, som i første rekke har vært av økonomisk art, kan ikke være ekspertvelde, men en legitimitet som springer ut fra at folk har fått anledning til å delta i demokratiske beslutningsprosesser i tilknytning til beslutningsarenaer som går på tvers av de etablerte landegrensene. De sentrale elementene i perspektivet Habermas legger til grunn, er at «overnasjonal solidaritet» er mulig, at demokrati vil være et viktig bidrag for å få til integrasjon, og at den politiske stylingen må føre fram til utbygging av velferdsordninger. I globaliseringens tidsalder må den postnasjonale borger ha et sosialt sikkerhetsnett.

Habermas slutter seg til oppfatningen om at det var mulig å utvikle moderne demokratiske styringsordninger innenfor nasjonalstater hvor folkets tilhørighet gjorde at man følte seg ansvarlig overfor hverandre ut fra en felles historie og en felles framtid. I dagens situasjon er det likevel problematisk å henvise til å basere demokratiske styringsordninger på et gitt etnisk fellesskap, dvs. at man deler en felles historie og skjebne (Habermas 1998b:). For det første fordi økende pluralisme gjør det vanskelig å definere et kulturelt homogent fellesskap som grunnlag for sammenfall mellom etnos og demos. Henvisning til felles etnisk bakgrunn innebærer at «de andre» holdes utenfor og stikk i strid med demokratiske idealer står i fare for å bli undertrykt. For det andre er det problematisk å forutsette at alle slutter seg til et fellesskap og anvender staten som virkemiddel for å vedlikeholde dette. Konsekvensen vil være en sammenfiltrering mellom stat og samfunn som gjør at statlig maktutøvelse ikke vurderes av en uavhengig og kritisk offentlighet, og at borgerne ikke har den frihet som gjør at de kan treffe selvstendige valg og kritisere rådende samfunnsoppfatninger (Habermas 1995:31). Statslignende institusjoner må holdes i sjakk, og i moderne samfunn må det skje gjennom demokratiske ordninger.

Det demokratiske idealet i denne sammenhengen er at valg er basert på offentlig debatt hvor det avklares hvilke argumenter som kan få tilslutning gjennom åpen og fri meningsutveksling (Haber-

mas 1995). Den type argumentasjonsprosesser som Habermas tar utgangspunkt i innenfor sin modell av deliberativt demokrati, er både dynamiske og grenseløse. *Dynamiske* er de ved at det kan stilles spørsmål ved gitte normer og etablerte konvensjoner i samfunnet for å prøve om de fortsatt har legitimitet. Det dynamiske elementet understrekes ytterligere ved at dialogen kan bidra til å avklare mulighetene for å utvikle nye fellesskap mellom ulike aktører, også de som i utgangspunktet ikke deler og kan henvise til felles kultur og historie. Kravet om å begrunne og søke tilslutning fra andre gjelder ikke bare i forhold til det konkrete og nære fellesskapet man lever innenfor, og dermed deler en bestemt forståelse med, men er *grenseløst* i den forstand at standpunkter og løsninger må kunne forsvares overfor alle som kan eller vil gjøre seg gjeldende i beslutningssammenheng. Debatter vil derfor være knyttet til universelle argumenter hvor det ikke er tilstrekkelig å begrunne ut fra en spesifikk kultur, etnisk tilhørighet eller nasjonalt opphav. Dette har åpenbart politisk betydning. Henvisning til universelle verdier om menneskeverd gir for eksempel grunnlag for kritikk mot de interne forhold når et land begår overgrep mot egne borgere, mens vi i andre sammenhenger kan observere hvordan ulike land kritiseres for ikke å ta tilstrekkelig miljøvern hensyn. For at en beslutning skal være legitim, er det altså ikke tilstrekkelig å henvise til hvem som har formell beslutningsmyndighet, resultatet må begrunnes overfor og skal ideelt sett stå seg mot kritikk formulert av utenforstående.

Integrasjon i moderne, multikulturelle samfunn, og kanskje spesielt styringsordninger på tvers av grensene til etablerte nasjonalstater, krever at den politiske aktiviteten skilles fra det kulturelt og historisk betingede fellesskapet. For at integrasjonen skal lykkes, må det utvikles en politisk kultur av generell art som borgerne, med sine ulike kulturelle utgangspunkter, identifiserer seg med på samme grunnlag. Det er dette grunnlaget, en *konstitusjonell patriotisme*, som er mulig, ikke henvisninger til kulturelt betingede oppfatninger om hva som er det gode liv. Det Habermas dermed ser for seg, er samfunn som integreres ved at de kosmopolitiske, i det minste de europeiske, borgerne inngår i og anerkjenner et *rettighetsfellesskap*, og at de slutter opp om et sett med regler og prosedyrer som gjør det mulig å regulere aktiviteten i samfunnet (Habermas 2001:74). En nærmere avklaring av hvilke prosedyrer som skal gjelde og hvordan konflikter kan løses, betinger altså at det foregår frie kommunikative prosesser (Habermas 1998b:225f.).

Når et vesentlig element ved demokratisk styring for Habermas dreier seg om å overføre rettsstatlig organisering og oppfatningen

av forfatningen som lim på et overnasjonalt nivå, er posisjonen klart liberalt inspirert. Fredelig sameksistens forutsetter at borgerne enes om hvilke prosedyrer som skal følges og hvilke rettigheter den enkelte skal tilstås, men poenget er ikke å avklare og bruke myndighetsapparatet til å påvirke hvordan det gode liv skal leves. Hans tilnærming distanserer seg imidlertid fra den liberale gjennom vektleggingen av at demokrati dreier seg om å løse fellesskapets problemer gjennom dialog. En forskjell er dessuten understrekingen av at det må og kan utvikles overnasjonale velferdsordninger for å bøte på de verste utslagene av en global økonomi, for å skape en viss likeverdighet mellom borgerne, og for å sikre at den enkelte har mulighet til å delta i demokratiske beslutningsprosesser.

Ideen om demokratiske beslutningsarenaer på overnasjonalt nivå og kosmopolitiske borgere som involverer seg i beslutningsprosesser som går på tvers av de veletablerte grensene for nasjonalstater, er utvilsomt ambisiøs. Spørsmålet som må reises på bakgrunn av denne posisjonen, er derfor: *Er politikk, dvs. demokratisk beslutningsfatting, en tilstrekkelig integrasjonsfaktor?* En problematisering knytter seg til om det er trekk som peker i retning av at det er grobunn for et deliberativt demokrati på overnasjonalt nivå. Et diskutabelt trekk er innvendingen om at innslaget av *meningsdanningsprosesser* er svakt på tvers av landegrenser. Innenfor nasjonalstaten foregår slike prosesser med basis i felles språk, etablerte debattfora og politisk orienterte foreninger (Habermas 2000:35). Verken internasjonaliseringen generelt eller tettere bånd mellom de eksisterende EU-landene har satt tilstrekkelig fart på utviklingen av en felles europeisk offentlighet og langt mindre en internasjonal opinion som utgjør et politisk kraftsentrum slik at beslutningsorganer faktisk «beleires» (jf. Østerud 1999). Dermed blir ikke den elitedrevne politikken, innenfor for eksempel EU, korrigerert.

Jeg vil komme tilbake til spørsmålet om betydningen av en global offentlighet, som er et sentralt tema innenfor den tredje posisjonen som presenteres. For å komme dit er det fruktbart å problematisere tilnærmingen hos Habermas med utgangspunkt i T.H. Marshall (1973) sin tredeling av statsborgerbegrepet i sivile, politiske og sosiale rettigheter. En slik problematisering er relevant på grunnlag av den vekt Jürgen Habermas legger på det politiske elementet, og fordi kombinasjonen av retts- og velferdsstat impliserer at de tre rettighetene skal ivaretas på samme styringsnivå.

Solidaritet og integrasjon som politisk prosjekt

Også i prosjektet for overnasjonal demokratisk styring setter Jürgen Habermas de *politiske rettighetene* i sentrum fordi det er gjennom den politiske aktiviteten at sentrale trekk ved innholdet i de andre rettighetene kan klargjøres. De to andre typene rettigheter har imidlertid betydning for mulighetene til styring på overnasjonalt nivå, ikke minst sett i forhold til den inklusjon og eksklusjon som Habermas er så opptatt av i politisk sammenheng. En kritisk vurdering av hans posisjon kan derfor ta utgangspunkt i spørsmålet om mulighetene for å utvikle sivile og ikke minst sosiale rettigheter.

Ulike erklæringer om menneskerettigheter, seneste formulert i EU sitt nye charter, er de klareste eksemplene på hvordan *sivile rettigheter* etableres utenfor nasjonalstaten, og hvor overnasjonale organer framstår som politisk betydningsfulle. Denne typen *rettigheter* kan i første omgang framstå som enklest å håndtere av overnasjonale organer. Men statsborgerskapet innebærer også *plikter* som i dette tilfellet innebærer at borgerne underordner seg myndighetene og bidrar til å opprettholde den politiske enheten og sikre at ikke andre fratras sine rettigheter. Obligatorisk militærtjeneste, dvs. tvangen til å ta liv og ofre seg, er det mest synlige eksempelet på den plikt et samfunnsmedlem kan bli pålagt av myndighetene. En reetablering av det som har vært et vellykket velferdsstatskompromiss på overnasjonalt nivå, innebærer ikke bare at *sosiale rettigheter*, men også det finansielle grunnlaget vil høre til et langt større område enn det som har vært tilfelle så langt. Et slikt system krever at spanjoler og portugisere skal bidra sammen med svensker og dansker for at irene skal ha de samme velferdsordningene som tyskerne. Dermed vil man stå overfor en grensedraging mellom de inkluderte og ekskluderte som vil bli temmelig kontant i materiell forstand. Kravene til skattlegging og omfordeling av økonomiske ressurser gjør at det blir av stor betydning å avgrense hvem som skal ekskluderes fra et slikt sosialt sikkerhetsnett, og å avklare hvordan de inkluderte må bidra i økonomisk forstand.

Ifølge Claus Offe (2000) er det grunn til å stille spørsmål ved mulighetene for å etablere overnasjonale velferdsordninger. For at en stat, og i særdeleshet en velferdsstat, skal oppfattes som legitim og fungere uten for store administrative kostnader knyttet til å få borgernes medvirkning, må det finnes både tillit og solidaritet mellom medlemmene. *Tillit* må være til stede fordi man har en oppfatning om at det eksisterer en integrasjon mellom samfunnsmedlemmene som gjør at man selv ikke unndrar seg plikter, og at man på samme måte tror at de andre innbyggerne er med og bærer sin andel av

byrdene. *Solidaritet* er på sin side nødvendig for at en borger skal ha en oppfatning om at det å yte er viktig også når det ikke er en selv, men andre, som nyter fordelene av et gode.

I forhold til Habermas' vektlegging av rasjonelt begrunnede løsninger er det en annen og republikansk eller kommunitaristisk grunn tone hos Offe når han vektlegger betydningen av hvordan stabile normer på et mikronivå har konsekvenser for mulighetene til å utforme og ikke minst gjennomføre politikk (Offe 1999). Nasjonen må sammenlignes med familien. Det dreier seg om bånd den enkelte fødes inn i, og som det er umulig å frigjøre seg fra. Nasjoner er heller ikke enheter som etableres, og de går heller ikke i oppløsning. På den andre siden er velferdsordninger bytterelasjoner mellom aktører, men spillet er begrenset og ordningene kan ikke rekonstrueres spillteoretisk. Spillets uendelige karakter, både innen et livsløp og mellom generasjoner, gjør riktignok at ingen risikerer å stå igjen som taper, men det er nasjonen som gir den nødvendige tillit mellom aktørene slik at omfordelingen knyttet til velferdsordningene kan fungere.

Når demokrati og velferdsstatlige ordninger har hvilt på allerede eksisterende tillit mellom samfunnsmedlemmene, og når tillit vokser fram nedenfra og vanskelig lar seg drive fram gjennom initiativ eller press fra myndighetene, er det lett å se konklusjonen i forhold til overnasjonal styring. Tillit og solidaritet, som er nødvendig for de ulike sidene ved statsborgerskapet, kan i beste fall bare utvikles på lang sikt, og må i tilfelle komme nedenfra, ikke initieres og drives fram av toppfolkene slik det har vært tilfelle i Europa etter andre verdenskrig (Offe 2000:67f.).

Offe sitt begrep om tillit og solidaritet, som er basert på aktørers tilhørighet eller utvikles gjennom tett og stabil interaksjon, åpner i liten grad for endringer i grensene for og sammensetningen av politiske enheter. Oppfatningen av de definitive grenser og det gitte demos er imidlertid problematisk. Det kan påvises, slik Michael Zürn (2000) gjør gjennom en dekomponering av demos-begrepet, at det finnes relasjoner på tvers av de grensene som Claus Offe definerer som gitte. Solidaritet og offentlig diskurs er svakest utviklet, men det finnes elementer av rettigheter, tillit og en form for kollektiv identitet som peker ut over nasjonen. Fra et Offe-synspunkt kan det riktignok innvendes at relasjonene i første rekke omfatter toppfolkene, og i mindre grad gjelder borgerne som ut fra demokratistandarder skal styre og som gjennom sin legitimitet skal akseptere og innordne seg eksempelvis ordninger for omfordeling. Fra et slikt perspektiv kan grunnlaget for inklusjon, som innebærer et nytt og

omfattende overnasjonalt representativt demokrati, sies å være svakt.

Spørsmålet jeg skal reise er imidlertid om ikke Offe, og forsåvidt også Habermas og Dahl, legger for stor vekt på beslutningsfetting i formelle demokratiske institusjoner og at ulike sider ved borgerbegrepet forankres på et bestemt styringsnivå. Utgangspunktet for dem som reiser kritikk mot å bruke nasjonalstaten som modell, er at det pågår en betydelig utvikling i retning av et transnasjonalt sivilt samfunn som påvirker mulighetene for utvikling av demokrati ut over nasjonalstaten. I utviklingen av denne tredje posisjonen følger jeg først spørsmålet om statsborgerskapet, deretter det generelle spørsmålet om hvordan politisk styring kan ivaretas fra denne posisjonen ut fra skillet mellom «governing» og «governance».

Tredje posisjon: globalisering og det sivile samfunn

Problemet ifølge Jean Cohen er at etablering av overnasjonale demokratiske organer bare representerer en midlertidig løsning. De problemene Jürgen Habermas ser ved nasjonalstaten, vil etterhvert flytte seg til et nytt nivå. Eksempelvis vil det også innen EU utvikle seg patriotisme, kultur og tradisjoner som peker i kommunitær retning, og som kan bli like ekskluderende som snevre nasjonalstater. Poenget til Cohen er at det er både mulig og nødvendig å bryte med nasjonalstatens idé om at de ulike sidene ved borgerbegrepet skal beskyttes av juridiske og politiske instanser på samme styringsnivå (Cohen 1999:256ff.). Tre sider ved hennes argumentasjon framstår som sentrale i denne sammenhengen. For det første er det ikke lenger slik at rettigheter er eksklusive, i den forstand at de er avgrenset til personer med statsborgerskap. Også andre, «fremmede», har krav på sivile rettigheter, som at statlige inngrep skal ha et lovmessig grunnlag, de har politiske rettigheter, som ytrings-, organisasjons- og forsamlingsfrihet, og kan også gjøre krav på sosiale rettigheter, slik blant annet EØS-avtalen åpner for i forhold til europeiske lands borgere. Skillet mellom dem som er inkludert og ekskludert, viskes derfor ut.

For det andre har utviklingen gått i retning av at viktige rettigheter sikres gjennom institusjoner utenfor nasjonalstaten. Som person appellerer man ikke som medlem av et bestemt demos, men til institusjoner, som menneskerettighetsdomstolen, og til et internasjonalt sivilt samfunn, med utgangspunkt i universelle rettigheter. Nasjonalstatens styring begrenses dermed av disse internasjonale institusjonene som med sitt utgangspunkt i individenes rettigheter

kan fatte beslutninger som går på tvers av nasjonal lovgivning og beslutninger. De internasjonale institusjonene er i seg selv ikke demokratisk oppbygd, men jo viktigere disse framstår som, desto mer framtreddende blir rollen til et internasjonalt sivilt samfunn «in monitoring, gaining access to and influencing them and keeping them open to the concerns of the relevant publics» (Cohen 1999:260). Svekkelsen av nasjonalstaten framstår ut fra dette ikke som et demokratisk problem – for det foreligger en mulighet for demokratisering i et mer omfangsrikt og vitalt sivilt samfunn hvor argumentasjonen har sitt utspring i «a globally interrelated humanity», og ikke i medlemskapet i territorielle stater (Cohen 1999:260).

Et tredje poeng for Cohen er at diskurser, om temaer som demokrati og rettferdighet, og menneskerettigheter som det mest aktuelle eksempelet, ikke har sitt utspring i klart definerte rettigheter om hvem som kan gjøre krav på tiltak. Aktiviteten innenfor det sivile samfunn har betydning fordi rettigheter ikke er klart definert, og en problematisering er mulig og nødvendig. Etter hennes oppfatning er det selve diskursen om menneskerettigheter som gjør at det er mulig å reise en debatt om hvilke rettigheter som er relevante, hvilke det skal tas hensyn til, hvem som kan gjøre krav på beskyttelse, og som gjør at denne debatten har håndfaste politiske implikasjoner. «Indeed it is the availability of this discourse that allows the marginalized and the excluded to claim inclusion, those who are treated unequally to challenge discrimination, and those who are silenced to exercise voice» (Cohen 1999:261).

Når det argumenteres for å splitte opp rettigheter og plassere dem på ulike nivåer, blir et hovedanliggende å avklare hvilke rettigheter som skal ivaretas hvor, avhengig av om de gjelder individer knyttet til et avgrenset fellesskap, hvilket bosted man har, eller om det er rettigheter som skal gjelde for alle. For Cohen blir poenget at demokratisk styring i en globalisert verden fordrer en pluralitet av ordninger, institusjoner og styringsnivåer. På overnasjonalt nivå er det sivile samfunn langt fra tilstrekkelig som styringsordning. Fordi sivile organisasjoner kan være ekskluderende, urettferdige og motarbeide likhet, og selv må overvåkes, kreves det formelle instanser, eksempelvis i form av internasjonale domstoler. Den overnasjonale styring og det globale demokrati må imidlertid suppleres med demokratisering både regionalt og i tilknytning til nasjonalstaten. Her ligger det også en klar spenning. Problemet er at økt aktivitet knyttet til supranasjonale organer, og også større engasjement i et internasjonale sivilt samfunn, gir lite innhold til det politiske statsborgerskapet, og at den demokratiske legitimitet trues når ba-

sale prinsipper avklares av domstoler, advokater og byråkrater. For at det skal fungere, forutsetter demokrati at demos har autonomi og kompetanse til å fastsette noen prinsipper og fundamentale rettigheter for sine borgere (Cohen 1999:262ff.).

Posisjonen til Jean Cohen gjør at hun kan plasseres innenfor «governance-tradisjonen» i statsvitenskapen. Governance impliserer styring uten at det etableres formelle organisasjoner, men at det eksisterer institusjoner hvor aktører utenom det formelle myndighetsapparatet er sentrale deltakere. Skillet mellom Cohen og Habermas går dermed på to områder. For det første er det knyttet til om ulike rettigheter må ivaretas på samme nivå, og for det andre at Habermas står tydeligere på en plattform som innebærer «governance», dvs. at det må etableres formelle organisasjoner som styres gjennom et juridisk regelverk. Andre representanter for denne tredje posisjonen tar eksplisitt utgangspunkt i at demokratisk styring kan baseres på en governance-tilnærming hvor det sivile samfunn tilkjennes en framtreddende plass. Spesielt hos John S. Dryzek og James Bohman er det sivile samfunn basis, mens understrekingen av mulighetene for «governance without government», dvs. politisk styring utenfor formelle institusjoner, i en internasjonal kontekst er framhevet ikke minst av Oran R. Young.²

Den skepsis til store, formaliserte organisasjoner, som han deler med de to andre, gjør at Young avviser at mulighetene for styring på internasjonalt nivå ligger i organisasjoner som FN. Disse har ikke vist seg i stand til å møte de presserende problemer man står overfor, og reformforsøk vil neppe føre fram. Dette innebærer ikke at det er nødvendig å henfalle til pessimisme og frustrasjon over mulighetene for styring på internasjonalt nivå. I etterkrigstiden har det utviklet seg styringsordninger som har vært i stand til å løse problemer uten noen sentral organisasjon. Spesielt på miljøvernområdet har det kommet ulike typer regimer, og disse har vist seg effektive til å håndtere oppgaver som de er etablert for å håndtere (Young 1999:1ff.).

2 Enkelte vil reagere på koblingen mellom Bohman, Dryzek og Young. Mens James Bohman og John S. Dryzek kan plasseres som representanter for deliberativt demokrati, er det vanskelig å bruke en slik merkelapp på Oran R. Young. To forhold forener likevel de tre forfatterne i denne sammenheng. Det ene er vektleggingen, slik jeg også skal vise hos Young, av hvordan det legges premisser gjennom eksistensen av et internasjonalt sivilt samfunn. Det andre er den klare skepsisen de deler med hensyn til hvordan store, formaliserte byråkratiske enheter kan fungere.

Men hva er så et *regime* i internasjonal sammenheng? Kort formulert dreier det seg om «sets of rules, decision-making procedures, and/or programs that give rise to social practices, assign roles to the participation in these practices, and govern their interactions» (Young 1999:5). Empirisk er det stor variasjon mellom regimer, enten det gjelder ut fra antall medlemmer, funksjonelt nedslagsfelt, geografisk område, grad av formalisering og utviklingsstadium. WTO er eksempel på et regime med omfattende deltakelse og et stort arbeidsfelt, mens oppgavene til Antarktis-regimet er begrenset (Young 1997a:6). Et påvisbart trekk ved regimer er at det dreier seg om horisontale organisasjoner med lite innslag av hierarki, og at de har liten administrasjon. I mange sammenhenger har stater stått bak opprettelsen og er de eneste medlemmer av et regime. Selv om dette gir koblinger til den enkelte borger, er det demokratiske innslaget ved slik internasjonal styring begrenset (Keohane 1998:93). I den forstand kan regimer bare kvalifisere for legitimitet i kraft av oppnådde resultater, i tråd med output-orientert legitimitet hos Scharpf. I motsetning til dette, som Young klassifiserer som *internasjonale regimer*, er kjennetegnet ved *transnasjonale regimer* at medlemmene er ikke-statlige aktører som handler i forhold til spørsmål som kommer opp i det globale sivile samfunn. Nyere forskning har vist at ikke-statlige aktører har fått en mer framtrekkende rolle, og at det har skjedd en vekst i et globalt sivilt samfunn (Young 1997b:283ff.) Dette gir grobunn for utvikling av transnasjonalt demokrati (Dryzek 1999).

Diskurser og aktørnettverk, for eksempel på miljøvernområdet, har karakter av en «World Civic Politics», som ifølge Paul Wapner (1995) har hatt instrumentelle effekter. Dette har vært mest synlig i aksjoner, som da dumping av plattformen «Brent Spar» ble stoppet etter press mot britiske myndigheter og oljeselskapet Shell. Effektene avgrensner seg heller ikke til markante medieaksjoner. En av de mest omtalte internasjonale avtalene de siste årene, Kyotoavtalen, ble for eksempel til ved at ulike lands regjeringer måtte forhandle på basis av den vitenskapelige konsensus som var utviklet av uavhengige forskere innenfor natur- og samfunnsvitenskap (Keohane 1998:93). Caset er neppe enestående. Boli og Thomas har vist at i mange sammenhenger, og ofte mer indirekte og skjult enn direkte og åpent, har såkalte INGOs vært premissgivere for utvikling av tiltak og holdning som nasjonalstater senere har tilpasset seg (Boli & Thomas 1997). Miljøvernorganisasjoners grasrotarbeid har ført til spredning av ideer og kunnskap mellom folkegrupper (Wapner 1995), og urfolksgrupper etablerer nettverk

og blir representert i samarbeidsorganer. Ikke minst åpner teknologi for nye muligheter. Nettverkene blir globale slik at eksempelvis avtalebrudd kan gjøres kjent verden over, kontakten foregår både hyppigere og raskere, og den er utenfor myndighetenes kontroll (Bohman 1999:506, Young 1997b:296f.). Det er således mulig å avgrense et distinkt og autonomt globalt sivilt samfunn.

«Governance without government» er i den forstand en form for politisk styring og innebærer en overvåking av ulike aktører som ifølge Oran Young «make it increasingly difficult for states or other autonomous actors to isolate themselves from events occurring in other parts of the world, however how much they might wish to do so» (Young 1999:1). Nasjonalstater står dermed overfor et dobbelt legitimitetsproblem når de både må ha aksept hos egne innbyggere og må begrunne sine handlinger eksternt overfor overnasjonale instanser og frivillige organisasjoner.

Effektivt og legitimt?

Særlig hos Bohman og Dryzek forstås det internasjonale sivile samfunn som et deliberativt demokrati på internasjonalt plan, hvor en grenseløs kommunikativ makt har vist seg effektiv og er blitt omsatt i administrativ makt (Dryzek 1999). Likevel vil mange reise følgende spørsmål: *Er denne styringsformen formålstjenlig i en globalisert verden hvor man kanskje først og fremst frykter virkninger av en uregulert kapitalisme?* For Young representerer regimer en organisasjonsform med muligheter, men suksessen varierer, og regimer gir ikke noen fullstendig løsning på styringsproblemene i verden. Til det synes utfordringene for mange og for store, og potensialet for regimer er først og fremst knyttet til spesifikke saksforhold, ikke som en løsning på globale utfordringer som befolkningsvekst, flyktning- og emigrasjonsproblemer samt etniske konflikter. Kompleksiteten som preger enkelte saker og konflikter, kan i enkelte tilfeller medføre at det bare er mulig å sette i gang og påvirke prosesser, men at løsninger ikke lar seg avklare i overskuelig framtid (Young 1997b:284, 1999:16). Innenfor visse grenser representerer imidlertid regimer en bedre styringsform enn overnasjonal statsdannelse. Kopiering av sterke, statslignende enheter innebærer bare en flytting av problemene som har preget stater i en kapitalistisk økonomi. Også på overnasjonalt nivå vil en slik organisasjonsform få instrumentelle byråkratiske trekk, og markedsøkonomiens krav gjør at næringslivets privilegerte posisjon må opprettholdes (Dryzek 1999).

Samtidig, hevder James Bohman, har store politisk-administrative enheter ikke den dynamikk og den fleksibilitet som er nødvendig for å møte de globale styringsutfordringene. For det første: Globalisering er ikke uttrykk for en samlet og entydig prosess som preges av at bestemte aktører definerer en felles retning. Hva prosessene innebærer, hvilken årsak de har og hvilken retning de gir, er uklart. Fragmenterte og desentraliserte prosesser kan vanskelig møtes og eventuelt påvirkes gjennom en stor og sentralisert makt-enhet. Kompleksiteten og mangfoldet gjør det mer effektivt å møte og styre prosessene på ulike steder, og da framstår ulike former for regimer som et hensiktsmessig virkemiddel. For det andre påpeker Bohman at forsøk på markeds kontroll, enten det nå gjelder av nasjonalstater eller i regioner, har vært mest vellykket i områder av verden hvor det allerede eksisterte et vitalt sivilt samfunn (Bohman 1999:508f.).

Men er det hold i argumentet om at regimer representerer en type desentraliserte løsninger som er effektive problemløsere, og som gjennom aktiviteten i et internasjonalt sivilt samfunn også tilfredsstiller krav til demokratisk styring? Kjernepunktet er om slike ordninger blir oppfattet som legitime også på lavere nivåer, og jeg skal argumentere for at det også er svakheter ved det demokratiske innslaget. I utgangspunktet oppfattes regimer å ha et fortrinn gjennom en horisontal organisasjonsform hvor ulike aktørgrupper sidestilles, men de har en oppgavestruktur, organisasjonsstruktur og deltakelse som gjør at det, sett i en større sammenheng, dreier seg om top-down-prosesser. De involverte representerer ofte organisasjoner på internasjonalt nivå, enten det dreier seg om overnasjonale myndighetsorganisasjoner, internasjonale miljøgrupperinger, organisasjoner for menneskerettigheter eller urfolksorganisasjoner, og det sier seg nærmest seg selv at oppgaven er å drøfte og avklare løsninger som kan angå mange personer og gjelde store områder.

I en forstand er aksept knyttet til at de involverte i beslutningsprosessene gir sin tilslutning, men legitimiteten og dermed effektiviteten er også knyttet til at reguleringer og andre tiltak aksepteres av dem som berøres direkte. Fiskerireguleringer må aksepteres av kystbefolkningen i ulike land, miljøverntiltak for å redusere utslipp av klimagasser krever tiltak mot bilister uansett bosted, og rederiene skal etterleve tiltak for å unngå oljeutslipp fra tankskip. Poenget med regimer er at det ikke eksisterer noen demokratisk styringskjede, slik Robert A. Dahl insisterer på nødvendigheten av, men slik Young (1997b:298) påpeker, er et regimes suksess blant annet knyttet til at det gjøres de riktige koblingene mellom bottom-up-organi-

sering og top-down-organisering på det samme området. Hvilke koblinger som gjøres og hvordan disse fungerer, er imidlertid ikke presisert. Gitt mangfoldet av involverte aktører, kan de som føler seg berørt selvsagt gå via nasjonalstatens institusjoner og påvirke regimets egen organisasjon. Likevel gir vektleggingen av det sivile samfunns rolle grunn til problematisering. Fungerer det sivile samfunn som en deliberativ offentlighet hvor standpunkter prøves ut? Kan kontakten i det sivile samfunn fungere som et bindeledd mellom ulike aktører?

Ideelt sett gir en kosmopolitisk offentlighet alle mulighet til å delta i diskusjoner (Bohman 1999:507), og både det at man observerer økt aktivitet og at det å stille spørsmål, kritisere og publisere har betydning for beslutningene, tilsier at offentligheten i det globale sivile samfunn betyr noe for den reelle beslutningen. Det kreves imidlertid nærmere undersøkelser for å klargjøre hvilke mekanismer som gjør seg gjeldende når det er tilfelle at prosesser i det sivile samfunn har betydning (Wapner 2000). Tas det utgangspunkt i miljøvernområdet, som trolig er det mest profilerte feltet for danning av regimer og hvor ulike aktører har merket påvirkningen fra internasjonale aktører sterkest, er det på den andre siden ikke vanskelig å finne eksempler på at deltakerne i den offentlige debatt også bryter med grunnleggende kommunikative prinsipper. Aktiviteten til Greenpeace kan for eksempel kritiseres for å ha vært for toppstyrt, og i tillegg har man ignorert debatter om hvordan miljørisiko rammer grupper i samfunnet ulikt (Dryzek 1999:45ff.). Nye typer nettverk mellom grupper som vektlegger rettferdighet og fordeling sterkere, indikerer at utviklingen kan gå i en annen retning, og at for eksempel internasjonale miljødiskurser kan få større legitimitet av andre enn dem som er sterkest involvert i beslutningssammenheng.

Dersom idealet er et «internasjonalt assosiativt demokrati», hvor ulike grupper skal formidle informasjon både til og fra beslutningsarenaer, er ikke den sterke blomstringen i antall organisasjoner innenfor og på tvers av landegrenser i seg selv tilstrekkelig til å oppnå den type sammenbinding som er viktig i demokratisk sammenheng.

Avslutning

Demokrati er ingen statisk og entydig gitt størrelse. Hva demokrati skal være, hvem det skal omfatte, hvilke institusjonelle former som skal anvendes og hva som skal være virkeområdet for demokratisk styre, har i en forstand alltid vært «evige spørsmål» både i teoretisk og samfunnspolitisk demokratidebatt. Når vi er inne i en tredje trans-

formasjon i demokratihistorien, har de evige spørsmålene ikke bare fått ytterligere aktualitet. Endringsprosessene er uoversiktlige, omfattende og konsekvensrike slik at det selv på kort sikt er vanskelig å dra rimelig sikre slutninger om sentrale utviklingstrekk ved samfunnsutviklingen. Da er det også vanskelig å trekke entydige slutninger om mulighetene for demokratisk styring i en globalisert verden.

I en forstand har pessimistene rett: Den demokratiske styringskjeden, tradisjonelt forstått innenfor nasjonalstatens rammer, er svekket fordi mange beslutninger tas av organer som ikke er åpne for innsyn, som domineres av ulike typer eksperter, og som heller ikke er underlagt folkevalgt kontroll i tradisjonell forstand. Dermed er mulighetene for demokratisk styring blitt mindre, og tatt i betraktning de klare begrensningene med hensyn til å utvikle en overnasjonal identitet, er det små muligheter for å utvikle demokratisk styre på tvers av landegrensene. Pessimismen gir likevel ikke opphav til noen krisebeskrivelse i retning av en hobbesiansk naturtilstand. Nasjonalstaten vil fortsatt bestå, og være et viktig legitimitetsmessig fundament for styring på internasjonalt nivå. I overskuelig framtid kan det være tilstrekkelig til tross for de store utfordringene som oppstår i en globalisert tidsalder.

På den andre siden: Det er i ferd med å utvikle seg en ny situasjon etter at sentrale maktsentra er borte og de dominerende ideologiske posisjonene har falt. I denne «fragemgrerte verden» åpner det seg nye beslutningsarenaer for medvirkning, for andre deltakelsesformer og beslutningssituasjoner ³ (Rosenau 1992, 2000). I lys av denne nye situasjonen utvikler det seg nå institusjonelle strukturer som går på tvers av nasjonalstatenes grenser, og som ut fra bestemte demokratioppfatninger har potensial for utvikling av demokratisk styring på overnasjonalt nivå. Dette kommer tydelig fram gjennom avdekkingen av aktiviteten innenfor et internasjonalt sivilt samfunn. Denne ikke-formaliserte aktiviteten utfordrer nasjonalstatenes styringsrett og den tradisjonelle demokratiske styringskjeden, men framstår også som et demokratisk styre med betydelige kvaliteter fordi flere kan gjøre krav på å bli inkludert for å bringe inn nye problemer og løsninger. Samtidig synliggjør spesielt forløpet innenfor EU et parallelt utviklingstrekk med framvekst av

3 Uttrykket «fragemgrert» er hentet fra James N. Rosenau (2000), som gjennom «fragmeration» henspiller på at globalisering innebærer prosesser som medfører at verden går i retning av både fragmentering og integrasjon.

formelle organisasjoner hvor de betydelige styringsambisjonene også inkluderer at individuelle rettigheter skal sikres uavhengig av nasjonalstatlig borgerskap, og at det skal utvikles ordninger for demokratisk medvirkning.

Slike utviklingstrekk er det viktig å fange opp, og de vil utfordre statsvitenskapen som fag. I denne artikkelen er det i utgangspunktet skilt mellom pessimister og optimister med hensyn til mulighetene for demokratisk styring. Ut fra denne framstillingen er det imidlertid grunn til å spørre om ikke debatten først og fremst vil gå mellom ulike grupperinger av optimister for å avklare form og innhold for det moderne globale demokrati. Det er ikke alene en debatt innenfor fagfeltet politisk teori og demokratiteorien mer spesifikt. Debatten utfordrer statsvitenskapen også i den forstand at tradisjonelt atskilte fagområder som internasjonal politikk og politisk teori er brakt sammen i denne sentrale debatten (jf. Wapner & Ruiz 2000).

Referanser

- Barber, Benjamin R. (2000) «Challenges to the Common Good in the Age of Capitalism», *Social Education* 64 (1): 8–13.
- Bauman, Zygmunt (1998) *Globaliseringen og dens menneskelige konsekvenser*. Oslo: Vidarforlaget A/S.
- Bohman, James (1999) «International regimes and democratic governance: political equality and influence in global institutions», *International Affairs* 75 (3): 499–513.
- Boli, John & George M. Thomas (1997) «World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization», *American Sociological Review* 62: 171–190.
- Cohen, Jean (1999) «Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos», *International Sociology* 14: 245–268.
- Dahl, Robert A. (1994) «A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation», *Political Science Quarterly* 109(1): 23–34.
- Dahl, Robert A. (1999) «Can international organizations be democratic? A skeptic's view» i Ian Shapiro & Casiano Hacker-Cordón (red.) *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert A. & Charles E. Lindblom (1953/1976) *Politics, Economics and Welfare*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dryzek, John S. (1999) «Transnational Democracy», *The Journal of Political Philosophy* 7 (1): 30–51.
- Falk, Richard (1999) «World Prisms. The Future of Sovereign States and International Order», *Harvard International Review* 20 (Summer): 30–35.
- Giddens, Anthony (1999) *Runaway World. How Globalisation is Reshaping our Lives*. London: Profile Books.
- Habermas, Jürgen (1995) «Tre normative demokrati-modeller: om begrepet deli-

- berativ politikk» i Erik Oddvar Eriksen (red.) *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis*. Oslo: TANO.
- Habermas, Jürgen (1998a) «The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship» i Jürgen Habermas *The Inclusion of Others. Studies in Political Theory*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Habermas, Jürgen (1998b) «Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State» i Jürgen Habermas *The Inclusion of Others. Studies in Political Theory*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Habermas, Jürgen (1999) «The European Nation-State and the Pressures of Globalization», *New Left Review* 235: 46–59.
- Habermas, Jürgen (2000) «Beyond the nation-state? On some consequences of economic globalization» i Erik Oddvar Eriksen & John Erik Fossum (red.) *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?* London: Routledge.
- Habermas, Jürgen (2001) «The Postnational Constellation and the Future of Democracy» i Jürgen Habermas *The Postnational Constellation. Political Essays*. Cambridge: Polity Press.
- Held, David (1998) «Democracy and Globalization» i Daniele Archibugi, David Held & Martin Köhler (red.) *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Jones, R. J. Barry (1999) «Overview. Globalization and change in the international political economy», *International Affairs* 75 (2): 357–367.
- Keohane, Robert O. (1998) «International Institutions: Can Interdependence Work?» *Foreign Policy*, Spring, pp.82–96.
- Marshall, T. H. (1973) *Class, Citizenship, and Social Development*. Westport: Connecticut: Greenwood Press.
- Miller, David (1993) «Deliberative Democracy and Social Choice» i David Held (red.) *Prospect for Democracy. North, South, East, West*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Offe, Claus (1999) «How can we trust our fellow citizens?» i Mark E. Warren (red.) *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Offe, Claus (2000) «The Democratic Welfare State in an Integrating Europe» i Michael Th. Greven & Louis W. Pauly (red.) *Democracy beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Olsen, Johan P. (2000) «Political Engineering in the Name of the People?», *Journal of European Public Policy* 7 (2): 310–316.
- Rosenau, James N. (1992) «Governance, Order, and Change in World Politics» i James N. Rosenau & Ernst-Otto Czempiel (red.) *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau, James N. (2000) «The Governance of Fragmentation: Neither a World Republic nor a Global Interstate System». Paper, IPSA Congress, Quebec City, August 1–5, 2000.
- Scharpf, Fritz W. (1997) *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W. (1999a) *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.

- Scharpf, Fritz W. (1999b) «Legitimacy in the Multi-Actor European Polity» i Morten Egeberg & Per Læg Reid (red.) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Wapner, Paul (1995) «Politics Beyond the State. Environmental Activism and World Civic Politics», *World Politics* 47 (April): 311–340.
- Wapner, Paul (2000) «The Normative Promise of Nonstate Actors: A Theoretical Account of Global Civil Society» i Paul Wapner & Lester Edwin J. Ruiz (red.) *Principled World Politics. The Challenge of Normative International Relations*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Wapner, Paul & Lester Edwin J. Ruiz (red.) *Principled World Politics. The Challenge of Normative International Relations*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Weigård, Jarle & Erik Oddvar Eriksen (1998) «Deliberasjon og demokrati» i Knut Midgaard & Bjørn Erik Rasch (red.) *Demokrati – vilkår og virkninger*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Young, Oran R. (1997a) «Rights, Rules, and Resources in World Affairs» i Oran R. Young (red.) *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Young, Oran R. (1997b) «Global Governance: Toward a Theory of Decentralized World Order» i Oran R. Young (red.) *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Young, Oran R. (1999) *Governance in World Affairs*. Ithaca: Cornell University Press.
- Zürn, Michael (2000) «Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions», *European Journal of International Relations* 6: 183–221.
- Østerud, Øyvind (1999) «Den postnasjonale utfordring. Mellom globalisert makt og nasjonalt demokrati», *Nytt Norsk Tidsskrift* 16: 285–296.



[2.00] Forum for Development Studies

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

Dilemmas in Norwegian Development Assistance to Indigenous Peoples: A Case Study from Botswana

Sidsel Saugestad

The Innocent Developer. Ethics and Ox-Cultivation: A Case Study from Southern Sudan

Arne Olav Øyhus

Fish as a Vehicle for Economic Development in Namibia

Ussif Rashid Sumaila

Debate:

Interdisciplinarity in Development Studies: Myths and Realities

Books

Ab.priser: NOK 150 (i Norden)
NOK 200 (utenfor Norden)

Enkelthefter: NOK 80 + porto/eksp.

Tel: [+ 47] 22 05 65 00

Fax: [+ 47] 22 17 70 15

E-post: pub@nupi.no

Internett: www.nupi.no

Adresse: NUPI

Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo

Klimapolitiske strategier og etikk

Jon Hovi

(f. 1956) er professor i statsvitenskap, UiO og seniorforsker II ved CICERO, Senter for klimaforskning.

Innledning

Stadig færre tviler på at det i dag pågår en prosess der det globale klimaet blir varmere. Ekspertene anslår at Jordens middeltemperatur har steget med 0.3–0.6°C i løpet av de siste hundre år. Oppvarmingen ser ut til å ha vært særlig sterk de siste par tiårene, som har hatt flere rekordvarme år. Ferske observasjoner tyder på at isen i Arktis har begynt å smelte,¹ at permafrosten i arktiske områder avtar og at temperaturen i visse havområder (bl.a. Norskehavet) i dag er høyere enn tidligere.

Det er noe mindre grad av enighet om hvorvidt oppvarmingen skyldes naturlige variasjoner eller menneskelig virksomhet. Raske endringer i klimaet har forekommet også tidligere uten at vi kjenner årsakene. På den annen side har konsentrasjonene av viktige drivhusgasser økt kraftig siden førindustriell tid. For eksempel har mengden av CO₂ i atmosfæren økt med anslagsvis 30 prosent, CH₄ med 145prosent og N₂O med 15prosent.² Det dominerende syn er i dag at en betydelig del av denne økningen skyldes utslipp fra menneskelig virksomhet, selv om det også finnes konkurrerende oppfatninger. For formålet her er det imidlertid ikke nødvendig å gå nærmere inn på denne diskusjonen. I stedet skal jeg *forutsette* at

Artikkelen er skrevet med støtte fra Norges forskningsråd, Verdinettet. Takk til Gunnar Fermann, Andreas Føllesdal, Asbjørn Torvanger, tidsskriftets anonyme konsulent og deltakerne på Verdinettets seminar 12. september 2000 for nyttige kommentarer.

1 Se f.eks. Smedsrud & Furevik (2000).

2 Tallene er hentet fra Alfsen *et al.* (2000), som gir en god innføring i kunnskapsstatus på feltet.

det globale klimaet blir varmere og at dette i hvert fall delvis er et resultat av menneskelig virksomhet.

Det er vanlig å si at det finnes to hovedmåter å møte klimaeffekten på. Den ene består i forebygging, dvs. eliminasjon av årsakene til den menneskeskapte oppvarmingen, slik at denne avtar eller helst stopper opp.³ I hovedsak vil dette si begrensning, reduksjon eller eliminasjon av utslipp av klimagasser. Den andre er tilpasning, dvs. at en i hovedsak lar årsakene til klimaendringen i fred, og i stedet iverksetter tiltak som best mulig gjør oss i stand til å leve med konsekvensene av et varmere klima. I praksis kan dette bety sikring eller flytting av mennesker som lever i skred- eller flomutsatte områder, bygging av diker mot stigende havnivå, bedre irrigasjons-systemer for å økonomisere med knappere vannressurser, strengere byggeforskrifter osv.⁴

Det finnes imidlertid også – i hvert fall i prinsippet – en tredje mulig strategi, som består i aktivt å avkjøle klimaet ved hjelp av moderne teknologi.⁵ Ideen er at slike tiltak kan bidra til å motvirke den menneskeskapte effekten, slik at den samlede oppvarmingen bremses, stanses eller eventuelt reverseres. Det er også mulig å tenke seg forsøk på å bringe klimaet tilbake til sitt «opprinnelige» leie eller til og med et annet leie, om dette skulle bli ansett som mer fordelaktig. Dette tredje alternativet vil her bli omtalt som geoingeniørvirksomhet.

Hensikten med denne artikkelen er å diskutere etiske aspekter ved valget mellom disse tre hovedmåtene å nærme seg klimaproblemet på.⁶ Særlig er jeg opptatt av å få frem hvordan dette valget kan tenkes å avhenge av hvilke etiske prinsipper som vektlegges. I

3 En kollega anførte til et tidligere utkast at «forebygging» kanskje ikke lenger er den mest dekkende betegnelsen på denne typen tiltak siden menneskeskapt klimaendring til en viss grad alt synes å ha inntruffet. I mangel av et bedre uttrykk velger jeg likevel å benytte denne betegnelsen. Det kan også vises til at de tiltak det her er tale om, bidrar til å hindre *ytterligere* oppvarming.

4 Det er heller ikke utenkelig at langt mer dramatiske tiltak kan bli påkrevd. For eksempel har det vært antydning at oppvarmingen kan komme til å svekke Golfstrømmen, noe som i verste fall kan lede til en ny istid i (Nord-)Europa. Det er unødvendig å si at dette vil få enorme konsekvenser, og skape tilsvarende store behov for tilpasningstiltak.

5 Det er også mulig å kombinere to eller flere av disse strategiene. Økonomer vil for eksempel naturlig hevde at vi bør velge den kombinasjonen som gjør grensenytten lik for alle strategiene.

6 Andre etiske problemstillinger i forbindelse med klimaproblemet er blant annet knyttet til fordelingen av kostnadene ved en gitt klimapolitisk strategi. Grubb (1995:464) spissformulerer det sentrale spørsmålet slik: «Who should act when and how?»

det følgende diskuteres valget mellom forebygging og tilpasning. Deretter drøftes betingelser for at geoingeniørvirksomhet skal være etisk akseptabelt.

Forebygging eller tilpasning?

Enhver etisk vurdering tar – eksplisitt eller implisitt – utgangspunkt i et bestemt sett av etiske prinsipper. Et hovedskille kan trekkes mellom henholdsvis konsekvensorientert og rettighetsbasert etikk.⁷ Her vil jeg starte med å belyse valget mellom forebygging og tilpasning i lys av ulike konsekvensetiske prinsipper. Deretter tar jeg for meg rettighetsbasert etikk.

Konsekvensetiske overveielser

Konsekvensetiske prinsipper vurderer handlinger ut fra deres konsekvenser.⁸ Hvis en handling har positive konsekvenser, taler dette til fordel for handlingen. Omvendt taler det mot handlingen hvis konsekvensene er negative, eller til og med katastrofale. Hva innebærer dette for valget mellom forebygging og tilpasning?

Svaret avhenger av hvilke konsekvenser vi mer presist velger å ta i betraktning. Spesielt må vi spørre: konsekvenser for hvem eller hva? Jeg skal her følge Hurka (1993:24–33), som skiller mellom fire hovedalternativer:⁹

- t Konsekvenser for mennesker her og nå
- t Konsekvenser for mennesker her til alle tider
- t Konsekvenser for mennesker alle steder til alle tider
- t Konsekvenser for miljøet verdsatt for sin egen del.

De tre første alternativene springer ut av *antroposentrisk* etikk der bare mennesket tillegges etisk betydning.¹⁰ Dette betyr

7 For en alternativ kategorisering av etiske perspektiver, se f.eks. Ouderkirk (1998).

8 Det samme kan sies om institusjoner, regler og mer prinsipielle politiske plattformen («policies»).

9 Merk at hva som menes med «her», vil variere avhengig av observatørens ståsted. En femte mulig kategori er forøvrig konsekvenser for nålevende mennesker alle steder. Siden det å skille ut denne muligheten som en egen kategori ikke tilfører særlig mye til diskusjonen, har jeg valgt å holde meg til Hurkas fire alternativer.

10 Også i et antroposentrisk perspektiv kan det gi god mening å inkludere andre

at effekter av klimapolitiske beslutninger på miljøet tillegges vekt bare i den grad disse effektene i neste omgang har konsekvenser for mennesker. Et slikt syn synes blant annet å ligge under rapporten *Vår felles framtid* fra FNs verdenskommisjon for miljø og utvikling (Brundtland-kommisjonen).¹¹ Det finnes imidlertid også dem som mener at miljøet må verdsettes for sin egen del. I den grad etiske vurderinger bygger på et slikt syn, kan vi tale om en *miljø-sentrert* etikk. Denne retningen kan i sin tur deles i to underkategorier, en «individualistisk» og en «holistisk». Individualistene knytter etisk betydning til det enkelte individ/eksemplar av en bestemt art.¹² Holistene knytter på sin side verdien av miljøet til større enheter som arter eller økosystemer. En klassisk formulering av det sistnevnte synet stammer fra Leopold, som hevder at «a thing is right when it tends to preserve the integrity, stability, and beauty of the biotic community. It is wrong when it tends otherwise» (Leopold 1970:262).

Antroposentrisk og miljøsentert etikk kan i utgangspunktet synes som uforenlige kategorier. I enkelte versjoner blir de likevel over i hverandre. Hargrove (1989) mener for eksempel at miljøetikk i siste instans er basert på estetikk, og at vi har en plikt til å ta vare på naturlig skjønnhet. Hargrove anser dette som en antroposentrisk verdi. Det kan imidlertid være vel så naturlig å si at det her er tale om et krav om å ta hensyn til miljøet for dets egen skyld.

Hva sier disse ulike retningene om valget mellom forebygging og tilpasning? I korthet er svaret at jo snevrere vi avgrenser settet av subjekter som tillegges etisk betydning, desto sterkere står tilpasning som alternativ. Hvis en mener at ens etiske forpliktelser først og fremst gjelder nålevende mennesker i eget land, vil tiltak for å begrense klimaeffekten trolig stå forholdsvis svakt. Særlig gjelder dette med utgangspunkt i vår del av verden. For det første er det en utbredt oppfatning at det neppe vil være industrilandene som i

vesener i vurderingen, men *bare i den grad dette har betydning for mennesker*. Hvis vi f.eks. ønsker å regulere avlivningsmetoder for dyr fordi vi føler ubehag ved enkelte former for avlivning, er det hensynet til mennesker som står i sentrum. Slike hensyn vil dermed falle inn under en antroposentrisk etikk (Føllesdal 2000:3).

11 Se f.eks. NENT (1997:119) eller Coward (1993:2).

12 *Velferdsorienterte* individualister er i denne forbindelse opptatt av lykke eller fravær av lidelse og tillegger derfor alle dyr som har evnen til å føle smerte, etisk betydning. *Perfeksjonistiske* individualister er derimot opptatt av individets muligheter til egenutvikling når det gjelder egenskaper som er essensielle for mennesket. Dette kan eventuelt utvides til også å gjelde for andre arter.

sterkest grad vil rammes av globale klimaendringer.¹³ For det andre er forebygging av klimaeffekten et kollektivt gode der gevinsten ikke kan begrenses til dem som betaler for det. Endelig antas gjerne virkningene av menneskeskapt klimaendring å ville tilta over tid. Til sammen innebærer disse tre momentene at virkningene av å iverksette forebyggende tiltak nå i beste fall vil ligge langt inn i fremtiden og primært gagne fremtidige generasjoner i andre land. Samtidig er det grunn til å regne med betydelig usikkerhet når det gjelder den eventuelle gevinsten av slike tiltak. Det som derimot er klart, er at kostnadene påløper her og nå. Når det gjelder tilpasningstiltak, er effektene derimot ofte relativt sikre. De kommer også forholdsvis hurtig og kan i stor grad begrenses til den som betaler for dem.

Men også for en beslutningstaker i den fattige del av verden er det nærliggende å tro at konklusjonen blir den samme. Riktignok kan det her anføres enkelte nye argumenter til fordel for forebygging, siden mange fattige land trolig vil bli særlig hardt rammet av drivhuseffekten. Men disse argumentene blir lett oppveid av det faktum at fattige land har begrenset økonomisk evne til å iverksette en slik strategi. Omfattende forebyggende tiltak kan her gjøre det nødvendig å avstå fra hardt tiltrengt økonomisk vekst, som kunne ha sikret befolkningen et bedre liv. Riktignok kan mer moderne og mer energieffektiv teknologi begrense de økte utslipp av klimagasser som følger av økt industrialisering. Likevel må vi regne med at omfattende satsing på forebygging i den fattige del av verden er tilnærmet umulig hvis disse landene i overskuelig fremtid skal kunne make å etablere et anstendig nivå når det gjelder ernæring, helse og utdanning for sine innbyggere (jf. Malnes 1995:125). Det er derfor nærliggende å konkludere med at forebygging står minst like svakt i et fattig land som i et rikt dersom bare nålevende mennesker i eget land tillegges vekt.

Det bør riktignok nevnes at det finnes argumenter som taler for forebygging selv i et slikt begrenset perspektiv. Ett slikt argument kan være frykt for mulige represalier fra individer eller stater i den fattige del av verden. Det er imidlertid langt fra opplagt at implisitte eller eksplisitte trusler om slike represalier vil være troverdige. Hvis ikke, er dette ikke noe tungtveiende argument.

Et annet mulig argument er at ikke alle mennesker utelukkende

13 Dette forutsetter imidlertid at oppvarmingen ikke fører til at Golfstrømmen svekkes eller medfører andre, tilsvarende dramatiske konsekvenser.

er motivert av egeninteresse. I den grad nålevende personer i eget land er opptatt av fremtidige generasjoner eller av mennesker i andre land, vil konsekvensene for de to sistnevnte kategoriene representere *indirekte* argumenter for forebyggende tiltak også for en beslutningstaker som selv er motivert utelukkende av hensynet til personer i eget land. Det er likevel neppe urealistisk å regne med at nålevende mennesker primært vil fokusere på nåtiden og at mange dessuten er tilbøyelige til å tillegge mennesker i andre land forholdsvis begrenset vekt. Hvis dette er riktig, vil slike indirekte effekter trolig ikke være tilstrekkelig sterke til å oppveie de argumentene som er nevnt ovenfor.

Et tredje argument som kan anføres i denne sammenhengen, er at det kan finnes forebyggende tiltak (for eksempel energiøkonomisering) som bidrar til å redusere drivhuseffekten, samtidig som de også gir økonomisk gevinst på relativt kort sikt (såkalte «no-regret options»). Det har således vært hevdet at mange fattige land kan oppnå økonomisk gevinst ved å gjennomføre bestemte klimatililtak, blant annet fordi energieffektiviteten i dag er svært lav i disse landene. Det er imidlertid ikke urimelig å tro at bare begrensede utslippsreduksjoner av klimagasser kan forsvares på et slikt grunnlag. Et nærliggende spørsmål i forbindelse med «no-regret options» er hvorfor slike prosjekter ikke allerede er iverksatt. Svaret kan i hvert fall i en del tilfeller være at regnestykket undervurderer eller helt utelater visse reelle kostnader eller er bygd på andre urealistiske forutsetninger.¹⁴ Hvis dette er riktig, kan det tenkes at omfanget av virkelige «no-regret options» ikke er veldig stort. I så fall er det tvilsomt om eksistensen av slike opsjoner kan rokke ved konklusjonen om at en her-og-nå-orientert etisk tankegang favoriserer tilpasning snarere enn forebygging.

Jo større vekt som legges på mennesker i andre land, desto mer taler imidlertid for at denne konklusjonen vil bli reversert, slik at forebygging fremstår som det etisk foretrukne alternativet. Ett argument for dette er at konsekvensene av global oppvarming som nevnt vil bli ujevnt fordelt. Noen land vil ganske enkelt bli rammet hardere enn andre. Øystater, land med befolkningsrike, lavtliggende områder og land med særlig sårbare økosystemer er sannsynlige kandidater. Spesielt gjelder dette land som også mangler den nødvendige kapital og teknologi til å iverksette aktuelle tilpasningstiltak. Mer generelt er det grunn til å tro at den fattige del av verden

14 Se Chapman (2000:225–227) for mulige eksempler.

vil komme til å merke konsekvensene særlig sterkt.¹⁵ Innad i disse landene må vi dessuten regne med at det er de aller fattigste som vil bli rammet aller hardest. For eksempel vil en konsekvens av klimændringene trolig være flere og mer intense stormer, kombinert med mer konsentrert nedbør. Dette kan blant annet medføre mer flom og økt skredfare. Det er god grunn til å tro at områder som er særlig utsatt for flom eller skred, ofte vil være befolket av mennesker som ganske enkelt ikke har råd til å skaffe seg et tryggere sted å bo. Særlig gjelder dette i land med høy befolkningstetthet. Jo større betydning som tillegges særlig utsatte land og grupper i andre deler av verden, desto mer er det følgelig som taler for at forebygging er å foretrekke fremfor tilpasning.

Denne konklusjonen styrkes selvsagt ytterligere dersom en også tar i betraktning konsekvenser for kommende generasjoner. En slik utvidelse av perspektivet tilfører utvilsomt nye argumenter som taler til fordel for forebygging, siden antall mennesker som vil nyte godt av forebyggende tiltak øker dramatisk. Selv om antatte gevinster for fremtidige mennesker neddiskonteres, vil de uansett tale til fordel for forebygging.¹⁶ I den grad kostnadene primært påløper her og nå, tilkommer det derimot få eller ingen nye argumenter på minussiden.

Velger vi i tillegg å gi etisk vekt også til konsekvenser for andre arter enn mennesket, vil forebygging stå enda sterkere i forhold til tilpasning. Heller ikke denne utvidelsen tilfører nye vesentlige argumenter *mot* forebygging siden kostnadene ved denne strategien faller nærmest utelukkende på mennesker. Derimot tilkommer det ytterligere pro-argumenter. For eksempel vil oppvarmingen raskt kunne true en rekke arter i de sårbare polområdene.¹⁷ Eksisterende arter vil dessuten kunne bli fortrent av invaderende arter fra

15 For den rike del av verden kan oppvarmingen derimot medføre enkelte positive effekter. For eksempel vil et varmere klima kunne gjøre det mulig for noen land i nord å øke sin matvareproduksjon. Videre vil en eventuell nedsmelting av isen over Nordpolen kunne medføre betydelig nedkorting av sjøveien mellom Europa og Japan.

16 Anta for eksempel at gevinstene er jevnt fordelt over generasjonene og at hver ny generasjon tillegges halvparten så stor vekt som den forrige (dvs. at det benyttes en diskonteringsfaktor på 0,5). Da vil gevinsten for den nålevende generasjon alene bety like mye som den samlede gevinsten for alle fremtidige generasjoner. Med høyere diskonteringsfaktor (lavere diskonteringsrate) eller hvis gevinsten av klimatiltak blir større for hver ny generasjon, vil den relative vektleggingen av kommende generasjoner øke.

17 For en diskusjon av effekter av klimaeffekten på arktiske områder, se Buckmaster (1993).

sør.¹⁸ Andre arter vil kunne forsvinne som følge av at klimaendringene i dag går hurtigere enn tidligere, noe som kan tenkes å skape problemer selv for arter som i utgangspunktet er relativt tilpasningsdyktige. Nye arter kan imidlertid også komme til, slik at nettoeffekten er usikker.¹⁹ Men det kan i det minste ikke utelukkes at oppvarmingen vil lede til redusert arts mangfold.

Rettighetsbaserte overveielser

En mulig innvending mot diskusjonen så langt er at det eneste som har blitt tillagt vekt i vurderingen av en bestemt klimapolitisk strategi, er dennes konsekvenser. En mulig begrunnelse for at dette er urimelig, er at strategien med de beste konsekvensene, uansett hva vi måtte legge i dette, kan tenkes å bryte med andre etiske regler som setter skranker for våre handlinger. Mer konkret kan den tenkes å bryte med en eller annen form for rettigheter. At noen (eller noe) har rettigheter, betyr at vedkommende har interesser som det vil være galt å skade selv i tilfeller der dette kan sies å være best ut fra en summering av konsekvensene for alle relevante subjekter. I klimasammenheng kan en (svært) ytterliggående mulighet være å si at alle i utgangspunktet har rett til å leve i et klima som er tilnærmet upåvirket av andre menneskers virksomhet. En mer moderat variant vil være å si at enhver har rett til at andre avstår fra bevisst og aktivt å søke å forme klimaet.²⁰

Et radikalt syn sier at (visse) rettigheter er ukrenkelige, dvs. at de utgjør absolutte etiske skranker for vår handlefrihet. Etter dette synet kan en rettighet ikke krenkes selv om alternativet skulle være en større katastrofe for klimaet, kloden eller menneskeheten. Et mer moderat syn sier derimot at det kan være etisk forsvarlig å krenke en rettighet hvis alternativet innebærer tilstrekkelig alvorlige konsekvenser (eller tilstrekkelig alvorlige brudd på andres rettigheter). Et mulig eksempel kan være at utslipp av klimagasser må aksepteres hvis et forbud vil true menneskers liv og helse, slik jeg ovenfor har argumentert for at kan være tilfelle i den fattige del av verden. Men heller ikke etter dette synet kan krenkelser forsvares dersom gevinsten er tilstrekkelig liten. Et tredje syn sier at krenkelser kan forsvares i den grad den skadelidende part blir kompensert for dette. Dette synet ligger for eksempel til grunn for offentlig ekspropriasjon

18 Se AMAP (1997).

19 Se IPCC (2000, kap. 3) for en nærmere redegjørelse.

20 Jf. diskusjonen av geingeniørvirksomhet nedenfor.

av privat eiendom. Tilsvarende kan en påstand om at det er industrilandene som har ansvaret for den globale oppvarmingen, og som derfor også bør ta byrden ved å gjenopprette skaden, oppfattes som et krav om at fattige land har rett til kompensasjon fra den rike del av verden (Hurka 1993:36).²¹ Et slikt krav kan sies å ha særlig legitimitet fordi utslippene har fortsatt med uforminsket styrke også etter at de negative konsekvensene for klimaet har blitt kjent.²² En slik tankegang synes å bygge på forestillingen om at ethvert land i utgangspunktet har rett til at klimaet forblir upåvirket av andre lands handlinger. Også ut fra en rettighetstankegang vil i så fall forebygging være å foretrekke fremfor tilpasning.

Det bør imidlertid legges til at enkelte er skeptiske til at rettighetstankegang er velegnet som utgangspunkt for valg av strategi mot klimaeffekten. Paterson (1996:188) nevner to mulige ankepunkter. Det ene er at erklæringer om rettigheter ofte unnlater å spesifisere nøyaktig hvem som innehar de motsvarende forpliktelsene. I klimasammenheng kan en for eksempel spørre om et eventuelt erstatningsansvar ligger hos i-landene som gruppe, hos enkeltstater, hos forurensende bedrifter eller kanskje hos bestemte individer (f.eks. politikere, bedriftsledere eller aksjonærer). I tillegg kommer det problem at en vesentlig del av utslippene stammer fra bedrifter (og til og med stater) som ikke lenger eksisterer. Den andre innvendingen er at rettigheter ifølge Paterson ofte har vanskelig for å slå skikkelig rot og vinne universell aksept. Han viser i denne forbindelse blant annet til menneskerettighetene. Det er kanskje ikke urimelig å tro at noe liknende vil gjelde i minst like stor grad for nye rettigheter knyttet til menneskeskapt klimaendring.²³

Tilpasning eller geoingeniørvirksomhet?

En foreløpig konklusjon så langt er at valget mellom forebygging og tilpasning avhenger av hvilken etisk posisjon en tar utgangspunkt i. Velger en å anlegge et konsekvensetisk perspektiv der bare nålevende mennesker i eget land tillegges etisk betydning, står fore-

21 Det kan hevdes at i-landene gjennom Kyoto-protokollen i stor grad tar på seg ansvaret for å rydde opp.

22 På den annen side kan det her innvendes at utslippene i dag ser ut til å øke raskest i sør.

23 Et tredje problem er at det langt fra er klart nøyaktig hvilke rettighetsbaserte føringer på politisk beslutningsmyndighet eller hva slags institusjonell forankring som eventuelt vil kunne sikre etisk ønskelige utfall når det gjelder klima.

bygging forholdsvis svakt. Tar en derimot hensyn til fremtidige generasjoner, mennesker i andre land og eventuelt også konsekvenser for andre arter, blir konklusjonen lett annerledes. Også (visse typer av) rettighetstankegang synes å trekke i retning av å gjøre forebygging til det foretrukne alternativet. Det finnes imidlertid gode grunner for å være skeptisk til om vi vil være i stand til å gjennomføre tiltak som kan stoppe den menneskeskapte oppvarmingen helt. Vi har ennå ikke sett den fulle effekten av tidligere utslipp. Energisystemet vårt er dessuten tregt, og det vil ta lang tid å endre det. En enkel illustrasjon på noen av de problemene vi her står overfor, er opprøret mot de høye bensinprisene som spredte seg over store deler av Europa høsten 2000, og som i mange land ledet til reduserte bensinavgifter. Det er således nærliggende å mistenke at det ikke er realistisk å satse helt og holdent på en forebyggingsstrategi. Det kan også hevdes at det allerede er for sent å støtte seg utelukkende på forebygging. Ett alternativ er da å tilpasse seg de klimændringene en ikke greier å forebygge. En annen mulighet som har vært viet en viss oppmerksomhet, er i stedet å forsøke aktivt å motvirke den menneskeskapte oppvarmingen gjennom tiltak som virker i motsatt retning, såkalt geoingeniørvirksomhet.

Hva er geoingeniørvirksomhet?

Geoingeniørvirksomhet (GIV) kan defineres som bevisste forsøk på å påvirke naturlige prosesser i den hensikt å påvirke klimaet (jf. Marland 1996:275). Fokus vil i denne artikkelen ligge på forsøk på å motvirke menneskeskapt oppvarming, men i prinsippet omfatter begrepet alle former for virksomhet der hovedformålet er å påvirke klimaet. Virksomhet som påvirker klimaet som en bieffekt (f. eks. industriell virksomhet som medfører utslipp av klimagasser), faller derimot ikke inn under definisjonen.

Tabell 1 viser likheter og forskjeller mellom GIV, tilpasning og

Tabell 1. Tre strategier mot klimaeffekten

	<i>Konsekvenser av oppvarming</i>	<i>Menneskeskapte årsaker</i>	<i>Naturlige årsaker</i>
Tilpasning	X		
Forebygging		X	
GIV			X

forebygging. I likhet med tilpasning innebærer GIV at en lar de menneskeskapte årsakene til oppvarmingen i fred. I likhet med forebygging består GIV i forsøk på å redusere oppvarmingen snarere enn tiltak som sikter mot å begrense konsekvensene. GIV retter imidlertid oppmerksomheten mot naturlige prosesser snarere enn menneskelig virksomhet.

Ideen om at det kan være mulig for mennesker å forme klimaet etter egne ønsker ved hjelp av moderne teknologi, har eksistert i minst 40 år. I 1960 publiserte de to sovjetiske forskerne N.P. Rusin og L. Flit en pamflett med tittelen «Mennesket og klimaet», der de blant annet skrev at isen i Arktis var til stor ulempe for deres eget land så vel som for andre land i nærheten. De pekte også på andre negative aspekter ved det eksisterende klimaet, blant annet permafrost, sandstormer, tørre luftstrømmer og knapphet på vann. Et hovedsynspunkt var at «hvis vi ønsker å forbedre planeten og gjøre den mer egnet for liv, må vi endre klimaet» (sitert i Schneider 1996:292). I praksis ville dette formodentlig bety global (eller i hvert fall regional) oppvarming.

I dag er man derimot opptatt av tiltak som kan ha den motsatte effekten. Blant de forslagene som har vært fremsatt, er (Mautner 1993):

- † spredning av aerosoler i atmosfæren for å reflektere sollys
- † plassering av reflektorer i det ytre rom for å avskjerme deler av den innkommende solstrålingen²⁴
- † injisering av etan eller propan i stratosfæren over Antarktis for å reparere ozonhullet som synes å oppstå over kontinentet hver vår
- † gjødsling av havområdene med substanser som stimulerer veksten av plankton og dermed øker opptaket av CO₂ fra atmosfæren
- † skogplanting i stor skala.

Kan vi unngå å påvirke klimaet?

En nærliggende tanke i forbindelse med geoingeniørvirksomhet er at vi uansett ikke kan la være å påvirke klimaet siden mange former for menneskelig aktivitet allerede gjør dette. Ut fra en slik

24 Ifølge Mautner (1993:33) kreves det avskjerming av ca. 3% av den innkommende solenergien for å kompensere for den predikerte oppvarmingen. Han hevder at det kan la seg gjøre å utplassere skjermere på opp til 10x10 km og at det totalt kreves 40 000 slike enheter for å oppnå den nevnte effekten!

tankegang er spørsmålet ikke om vi skal påvirke klimaet eller ikke, siden vi i virkeligheten har gjort dette i hvert fall siden den industrielle revolusjon, med betydelige negative virkninger for miljøet og klimaet. Det kan derfor umiddelbart virke plausibelt å si at vi bør søke å reparere denne skaden ved å gjenskape en situasjon slik den ville vært uten menneskelig aktivitet.

Én ting er imidlertid at klimaet faktisk påvirkes av et meget stort antall enkelthandlinger som i utgangspunktet er motivert av helt andre forhold. Noe helt annet er om det er etisk akseptabelt aktivt å forsøke å forme klimaet ut fra en bevisst plan. Problemet er at det er ingen gitt å si hvordan klimaet ville sett ut uten menneskelig aktivitet. Det er riktignok nærliggende å regne med at tiltak som begrenser eller reduserer utslipp av klimagasser, resulterer i et klima som ligger nærmere en slik «naturtilstand» enn det en ellers ville hatt. Men menneskelig virksomhet bidrar også med tiltak som virker i motsatt retning, for eksempel skogplanting. Her er det vanskeligere å avgjøre om en nærmer seg naturtilstanden eller ikke, siden det er en håpløs oppgave å si hvordan verdens skogområder ville sett ut i fravær av enhver form for menneskelig aktivitet. Det er heller ikke klart at effekten på klimaet bare avhenger av skogområdenes samlede størrelse og sammensetning (f.eks. med hensyn til tresorter og aldersfordeling). Kommer vi for eksempel nærmere eller lenger fra naturtilstanden hvis det bedrives avskoging i én del av verden, samtidig som det foregår skogplanting i tilsvarende skala et annet sted?

Et annet spørsmål er hva slags tiltak som eventuelt kan aksepteres. Minst to distinksjoner er aktuelle i denne forbindelse (Jamieson 1996:325). Den første er at relativt velkjente metoder trolig er lettere å akseptere enn mindre kjente teknikker. Den andre er at mindre prosjekter lettere lar seg forsvare enn prosjekter i stor skala. Om vi kombinerer disse to kravene, blir intuisjonen spesielt sterk. Få vil antakelig være uenige i at det er mindre problemer forbundet med prosjekter som både er begrensede og dessuten bygger på godt utprøvde teknikker, for eksempel skogplanting i moderat omfang, enn med prosjekter i stor skala som innebærer bruk av teknikker som ikke er forsøkt tidligere, som utplassering av gigantiske solskjermer i det ytre rom. Selv om slike skjermer kanskje kan fjernes igjen uten større problemer dersom det skulle oppstå uventede problemer (jf. Mautner 1993:35), har vi ingen garanti for at de klimamessige konsekvensene vil være fullt ut reversible. Det er dessuten vanskelig å se at det overhodet er mulig å skaffe seg visshet på dette punkt før vi eventuelt forsøker. Det er med andre ord begrensede

utsikter til at usikkerheten kan bli redusert.²⁵ Her kombineres med andre ord stor grad av usikkerhet med risiko for irreversible og kanskje katastrofale konsekvenser. I en slik situasjon tilsier føre var-prinsippet stor grad av forsiktighet.

Bør vi søke å forme klimaet?

Anta at forebyggende tiltak ikke kan forhindre betydelige klimaendringer, som det vil være ekstremt kostbart å tilpasse seg. Kan geoingeniørvirksomhet være etisk forsvarlig i en slik situasjon?

Jamieson (1996:326ff.) hevder at et stortilt geoingeniørprosjekt med sikte på å forme klimaet vil være etisk akseptabelt bare under visse betingelser. Noen av disse betingelsene reflekterer konsekvensetisk tenkning. Andre er preget av rettighetsbasert etikk, mens atter andre synes å befinne seg i et grenseland.

For det første må prosjektet være gjennomførbart. Dette er et teknisk spørsmål der svaret meget vel kan tenkes å endre seg over tid. Om det skulle være urealistisk i dag, kan forholdet være et annet i en ikke alt for fjern fremtid. Uansett er dette noe som ikke vil bli diskutert nærmere her. I den følgende diskusjonen vil det være en underliggende forutsetning at det enten allerede er praktisk mulig å gjennomføre denne typen tiltak, eller at det i det minste vil være det i forholdsvis nær fremtid. Hvis ikke, har det nokså begrenset interesse å diskutere om geoingeniørvirksomhet kan være etisk akseptabelt.

For det andre må prosjektets konsekvenser kunne forutsies med rimelig grad av sikkerhet. Et problem med teknologiske nyvinninger er imidlertid at de kan ha utilsiktede bivirkninger. Samtidig finnes det resultater fra sosialpsykologisk forskning som tyder på at eksperter har en tendens til å overvurdere sin evne til å forutsi effekter. Til sammen innebærer disse to observasjonene etter Jamiesons oppfatning at ikke bare er konsekvensene av denne typen prosjekter usikre, men det er også gode grunner til å mistro dem som måtte hevde noe annet. Og dette gjelder selv om – eller kanskje til og med særlig når – påstander om det motsatte fremsettes av personer med presumptivt høy kompetanse på feltet.

En enkel illustrasjon på at effektene av geoingeniørvirksomhet kan være vanskelige å fastslå på forhånd, stammer fra et forslag

25 Hansson & Johannesson (1997:160–161) hevder at dette også er noe som kjennetegner klimaproblemet i sin alminnelighet, blant annet fordi klimasystemet er et kaotisk system.

om å gjødsle sørlige havområder med jern, et forslag først frem satt av tidligere direktør ved Moss Landing Laboratories i California, John H. Martin. Martin var av den oppfatning at tilsetning av jern til næringsrike, sørlige havområder ville øke veksten av phytoplankton, noe som igjen ville redusere CO₂-nivået i sjøvannet og dermed endre CO₂-balansen mellom vannet og atmosfæren. Tanken var at dette i neste omgang ville øke opptaket av CO₂ i havet, slik at mengden av CO₂ i atmosfæren ville bli redusert. Senere eksperimenter har bekreftet at gjødsling med jern fører til en betydelig økning i veksten av phytoplankton. Det er likevel grunn til å tro at gjødsling i større skala neppe vil medføre vesentlig reduksjon av CO₂-innholdet i atmosfæren. Eksperimentene viste nemlig at økt vekst av phytoplankton (som er en form for planter) i sin tur førte til økt beiting av zooplankton (som er en dyreart). Siden respirasjon av zooplankton frigjør CO₂, var det noe overraskende resultatet av eksperimentene at det samlede CO₂-nivået i sjøvannet forble omtrent uendret etter gjødslingen (Baum 1994:27). Dette enkle eksemplet illustrerer at det kan være vanskelig å forutsi konsekvensene av geoteknologivirksomhet. Gitt vår nåværende mangel på kunnskaper, kan slike tiltak lett vise seg å være «en medisin som er verre enn sykdommen» (Schneider 1996:299).

En tredje betingelse er at prosjektet må medføre konsekvenser som sosio-økonomisk er å foretrekke fremfor alternativene. Spørsmålet er imidlertid nøyaktig hva dette betyr i praksis. Én mulig presisering av denne betingelsen er å si at prosjektet må innebære en Pareto-forbedring. Dette betyr i så fall at noen må komme bedre ut som følge av prosjektet samtidig som ingen må komme dårligere ut.²⁶ Et noe svakere kriterium vil være å nøye seg med å kreve at prosjektet må medføre en *potensiell* Pareto-forbedring. Det siste betyr at en tillater at noen taper på prosjektet, forutsatt at disses tap mer enn oppveies av gevinster for andre. Hvis denne betingelsen er oppfylt, vil en nemlig – i hvert fall i prinsippet – gjennom omfordeling kunne sørge for at de som isolert sett taper på prosjektet, får kompensasjon, slik at de alt i alt likevel ikke blir dårligere stilt enn de ville vært om prosjektet ikke hadde blitt gjennomført.

26 Det er i utgangspunktet nærliggende å betrakte betingelsen om at prosjektet må ha gunstige sosio-økonomiske konsekvenser, som konsekvensetisk fundert. Når betingelsen presiseres som et krav om at prosjektet må innebære en Pareto-forbedring, kan den imidlertid også oppfattes som basert i rettighetstankegang, dvs. som en påstand om at enhver har rett til ikke å bli påført tap som følge av geoteknologivirksomhet.

Det er imidlertid flere problemer forbundet med bruk av disse kriteriene i praksis. Et første problem er hva eller hvem som skal inkluderes i en slik vurdering. Hva menes egentlig med at «alle» skal få en gevinst? Er det nok at et prosjekt ikke påfører noe land et netto tap? Eller må vi gå mer detaljert til verks innad i det enkelte land og se til at heller ingen sosiale grupper eller til og med enkelt-individer blir dårligere stilt som følge av prosjektet? Det første kan i verste fall medføre at prosjekter aksepteres selv om det rammer personer eller grupper som allerede i utgangspunktet er vanskelig stilt. Å kreve dokumentasjon for at ingen nålevende eller fremtidige personer vil tape på prosjektet, vil på den annen side legge en tilnærmet umulig bevisbyrde på den som går inn for det. Ytterligere vanskeligheter reiser seg hvis en krever at det også skal tas hensyn til fremtidige generasjoner og/eller til andre arter enn mennesker. For eksempel må vi da spørre hvor mange fremtidige generasjoner og nøyaktig hvilke arter som skal inkluderes i regnestykket.

Et annet problem er hvilket sammenlikningsgrunnlag en bør ta utgangspunkt i når det skal avgjøres om en person, en gruppe eller et land kommer bedre eller dårligere ut dersom et bestemt prosjekt iverksettes. Er det tilstanden på iverksettingstidspunktet som er det relevante sammenlikningsgrunnlaget? Eller bør en i stedet fokusere på en fremtidig tilstand eller utviklingsbane uten geoingeniørvirk-somhet? Mange vil nok mene at det er det siste som er det mest relevante sammenlikningsgrunnlaget. Dette fordrer imidlertid bruk av kontrafaktiske hypoteser om hvordan utviklingen ville vært for ulike land, grupper eller individer i fravær av prosjektet. Det er neppe lett å oppnå enighet om en slik referansebane. Siden geoingeniør-virk-somhet kan tenkes å erstatte rensing eller ulike former for til-pasning, må vi også spørre hva slags rense- og tilpasningstiltak som eventuelt skal regnes med når sammenlikningsgrunnlaget fastlegges.

For det tredje reiser tanken om potensielle Pareto-forbedringer spørsmålet om det er nok at eventuelle tapere *kan* bli kompensert, selv om dette ikke gjøres i praksis. Hvis ikke, er det vanskelig å se hva som egentlig skiller en potensiell fra en faktisk Pareto-forbe-dring. Men hvis det er tilstrekkelig at taperne *kan* bli kompensert, reises spørsmålet om hvordan gevinster og tap skal måles opp mot hverandre. Skal for eksempel alle tap og gevinster omregnes i pen-ger? Hvordan kan en ta hensyn til at en liten gevinst (i kroner) for en fattig person kan bety mer enn det et langt større tap betyr for en rik person? Hvordan skal effekter for nålevende mennesker avstemmes mot konsekvensene for fremtidige generasjoner eller for andre arter? Skal for eksempel fremtidige gevinster og kostna-

der diskonteres? Hvilken diskonteringsfaktor skal i så fall brukes? Hvilke arter skal telle med? Skal en hval eller en sjimpanse telle like mye som et menneske? Hvis ikke, hvordan skal eventuelt effekter for ulike arter veies mot hverandre?

For det fjerde kan usikkerhet om et prosjekts konsekvenser gjøre det vanskelig å avgjøre om prosjektet virkelig vil medføre en Pareto-forbedring. Vurderingen av om et prosjekt vil innebære en Pareto-forbedring, må strengt tatt ta utgangspunkt i de berørte parters egne vurderinger av spørsmålet. For fremtidige generasjoner og andre arter er dette selvsagt prinsipielt umulig. Men selv om en konsentrerer seg om nåtidige interessenter, vil det i praksis være tilnærmet umulig å spørre alle. Enhver vurdering av denne typen vil derfor til syvende og sist måtte bli skjønnsmessig. Det kan neppe være tvil om at det vil være enorm usikkerhet forbundet med denne typen vurderinger i globale spørsmål.

Endelig bør det her nevnes at vurderinger av faktiske og potensielle Pareto-forbedringer er strengt konsekvensorienterte. Dette er spesielt viktig for potensielle Pareto-forbedringer. Fra et rettighetsetisk synspunkt kan det nemlig hevdes at det ikke hjelper at et prosjekt innebærer en potensiell Pareto-forbedring hvis det krenker grunnleggende rettigheter for visse grupper.

Den fjerde av Jamiesons betingelser er at implementering av prosjektet ikke på noen alvorlig og systematisk måte bryter med sentrale og velfunderte etiske prinsipper. I denne forbindelse kan blant annet følgende prinsipper være aktuelle:

Beslutningsprosessen bør være demokratisk. Akkurat som store deler av Jordens befolkning ikke har vært involvert i de beslutninger som har ledet til global oppvarming, er det etter Jamiesons oppfatning usannsynlig at de vil bli tatt med på råd når eventuelle vedtak skal fattes om prosjekter basert på geoteknologivirksomhet. Et fundamentalt problem i denne forbindelse er at fremtidige generasjoner ikke engang i prinsippet kan få uttale seg. Riktignok har det vært fremmet forslag om å la fremtidige generasjoner være representert gjennom stedfortredere. Denne tanken kan nok virke plausibel, men reiser også en rekke spørsmål (Dobson 1996:134–135). Men selv om en konsentrerer oppmerksomheten om nålevende mennesker, er det nok av vanskeligheter. Et grunnleggende problem er at selve demokratibegrepet er betydelig mer uklart i global sammenheng enn det er på nasjonalt nivå.²⁷ Siden vi her snakker om

27 Holden (1996) skiller f.eks. mellom henholdsvis «kosmopolitisk», «internasjonal» og «globalt» demokrati.

tiltak med globale konsekvenser, er det nærliggende å mene at beslutningene bør fattes på en måte som gjør at alle land og grupper er representert. Et viktig problem i denne forbindelse er hvordan dette skal gjøres i praksis. Dette er dels et spørsmål om hvilke organer (f.eks. Klimakonvensjonens partskonferanse, FNs hovedforsamling eller FNs sikkerhetsråd) som skal ha myndighet til å fatte slike beslutninger, og dels et spørsmål om disse organene kan benytte sine vanlige beslutningsregler i denne typen saker. Jamieson spesifiserer ikke hva som i denne sammenheng skal regnes som «demokratisk», men betoningen av Pareto-prinsippet synes å antyde at bare enstemmige beslutninger vil være å anse som et legitimt beslutningsgrunnlag. Et problem i denne forbindelse er imidlertid at enstemmighetsregelen brukt i interstatlige organer blant annet medfører at individer i små land tillegges til dels mye sterkere vekt enn individer i større land. Uansett vil et krav om enstemmighet bety at de vanlige beslutningsreglene ikke kan brukes i for eksempel Hovedforsamlingen (der det normalt brukes vanlig flertall eller to tredjedels flertall) eller i Sikkerhetsrådet (der ni av 15 medlemsland må stemme for, samtidig som de fem permanente medlemmene har vetorett).²⁸

Irreversible miljøendringer bør unngås. Både i jusen og etikken er det vanlig å se på irreversible endringer som særlig alvorlige. En av grunnene til at mord betraktes som en verre forbrytelse enn tyveri, er at mens ting kan gjøres godt igjen overfor en person som har mistet sin eiendom, er dette ikke mulig overfor en person som har mistet sitt liv. På samme måte er irreversible miljøendringer å betrakte som mer alvorlige enn endringer som lar seg reversere.

De som går inn for geoteknologi, fremholder gjerne at de foreslåtte prosjektene er reversible. For eksempel hevder Mautner (1993:35) at solskjermer lett kan fjernes «dersom uventede problemer skulle oppstå». Jamieson benekter ikke dette, men understreker at det likevel langt fra er sikkert at også de klimatiske konsekvensene av skjermene kan reverseres. Det er dessuten tvilsomt om det i det hele tatt er mulig å forsikre seg om at de faktisk er reversible før vi eventuelt forsøker.

28 Et mer grunnleggende spørsmål er om et organ med utelukkende statlig representasjon egentlig er et egnet talerør i denne typen saker. Et alternativ kan for eksempel være å inkludere frivillige miljøorganisasjoner i beslutningsprosessen. Et mulig argument for dette er å si at slike organisasjoner kan betraktes som representanter for interessenter som ikke er representert på annen måte (f.eks. fremtidige generasjoner). Det kan imidlertid innvendes mot dette at slike organisasjoner selv mangler et demokratisk fundament.

Vi må lære å leve med naturen. Det kanskje mest kontroversielle av Jamiesons prinsipper tar utgangspunkt i at en rekke av dagens miljøproblemer springer ut av menneskenes forsøk på å manipulere naturen for å tilpasse den til våre ønsker. Selv om det neppe er mulig alltid å «la naturen gå sin gang», kan det hevdes at dagens vestlige samfunn har gått for langt når det gjelder å intervensjonere i naturlige systemer og prosesser. En slik oppfatning synes for eksempel å ligge under forestillingen om «bærekraftig utvikling». Det kan selsagt tenkes at et enkeltstående prosjekt basert på geoingeniørvirksomhet viser seg å være både vellykket og harmløst (dvs. at det reduserer oppvarmingen uten alvorlige bivirkninger). Ut fra prinsippet om at vi må lære å leve med naturen, er det likevel ikke sikkert at vi bør godta prosjektet. Dels kan det tenkes at dette prosjektet, sammen med tilstrekkelig mange andre (liknende) prosjekter, til slutt vil skape katastrofale effekter. Men uansett vil et prosjekt av denne typen ha den negative effekten at det bidrar til å stimulere vår skadelige arroganse overfor naturen, vår tillit til egne evner når det gjelder å manipulere naturen og troen på at forholdet mellom menneske og natur bør kjennetegnes av førstnevntes dominans. På den annen side kan det innvendes at dette er en mulig konsekvens av ethvert menneskelig inngrep i naturen. Brukt på en konsekvent måte kan argumentet derfor lett lede en opp i en temmelig ekstrem posisjon. Jeg skal ikke diskutere dette problemet nærmere her. Det bør likevel nevnes at noe av den samme tankegangen kan anføres som argument mot å stimulere til forskning om denne typen tiltak. Det er ikke urimelig å tro at mange ganske enkelt vil ta klimaproblemet mindre alvorlig hvis de regner med at det lar seg løse med teknologiske midler (Marland 1996, Schelling 1996).

Folkeretten bør etterleves. Et fjerde prinsipp som ikke nevnes av Jamieson, men som er relevant i denne sammenhengen, går ut på at geoingeniørvirksomhet ikke bør bryte med gjeldende regler i moderne folkerett. Bodansky (1996) påpeker at det er betydelig usikkerhet om hva folkeretten egentlig sier om slike tiltak. Det finnes riktignok relevante traktater, blant annet Konvensjonen om langtrekkende grenseoverskridende forurensning fra 1994, Havrettskonvensjonen fra 1982 og Traktaten om det ytre rom fra 1967, men ingen av disse avtalene behandler eksplisitt spørsmålet om geoingeniørvirksomhet. De ble dessuten uten unntak utformet med helt andre formål for øye. Det er derfor mer enn tvilsomt om enkeltstater eksempelvis kan påberope seg prinsippet om havenes frihet eller prinsippet om at enhver stat står fritt til å drive virksomhet i det ytre rom, til å legitimere unilaterale forsøk på å forme det globale

klimaet. Hvis noen likevel skulle forsøke seg på noe slikt, er det all grunn til å regne med at andre stater vil protestere og kreve medinnflytelse. Et slikt krav kan blant annet begrunnes ved å henvise til generelle prinsipper i moderne folkerettslig tenkning, herunder føre var-prinsippet, prinsippet om at stater har plikt til å forhindre betydelig grenseoverskridende skade og prinsippet om at prosjekter som kan ha grenseoverskridende konsekvenser, fordrer konsultasjon med de stater som kan komme til å bli berørt (Bodansky 1996:312–313).

Konklusjon

Diskusjonen foran leder frem til to hovedkonklusjoner:

1. Fra et konsekvensetisk synspunkt avhenger valget mellom forebygging og tilpasning av nøyaktig hvilke konsekvenser som tillegges vekt. Tilpasning står sterkt dersom en bare vektlegger konsekvensene for nålevende mennesker i eget land. Dersom en i stedet vektlegger konsekvenser også for fremtidige generasjoner, for mennesker i andre land og eventuelt også for andre arter, vil dette bidra til å styrke forebygging.
2. Det er allerede for sent å unngå klimaeffekten helt gjennom forebyggende tiltak. Dette reiser spørsmålet om vi bør forsøke å gjenskape det «opprinnelige» klimaet gjennom geoteknologisk virksomhet. Diskusjonen ovenfor peker på at det finnes viktige etiske argumenter mot dette. Konsekvensene av slike prosjekter er i mange tilfeller vanskelig å forutsi med særlig grad av sikkerhet. Enda vanskeligere er det å sikre at de sosiale konsekvensene blir akseptable. Videre kan slik virksomhet tenkes å stride mot prinsipper som at beslutningsgrunnlaget bør være demokratisk, at en bør unngå irreversible endringer, at vi må lære å leve med naturen og at vi bør søke å opptre i samsvar med gjeldende folkerett. Alt dette peker i retning av at vi bør anstrenge oss for å forebygge videre oppvarming så langt vi kan, og for øvrig etter beste evne søke å tilpasse oss de klimaendringene som likevel kommer.

Avslutningsvis kan det likevel være grunn til å påpeke at den siste konklusjonen kanskje kan bli annerledes en gang i fremtiden. Schelling (1996) er for eksempel av den oppfatning at teknologisk intervensjon om 50 år trolig vil være mindre risikabelt enn et «worst case»-scenario for drivhuseffekten. Det kan også tenkes at konsekvensene av den menneskeskapte klimaendringen før eller siden blir så alvorlige at vi ikke lenger har noe reelt alternativ til geoteknologisk virksomhet.

Referanser

- Alfsen, K.H., J. Fuglestedt, H.M. Seip & T. Skodvin (2000) *Climate Change. Scientific Background and Process*. CICERO report 2000:1.
- AMAP (1997) *Climate change, ozone depletion, and ultraviolet radiation*. <http://www.amap.no/>
- Attfeld, R. (1994) «The Precautionary Principle and Moral Values», s. 152–164 i T. O’Riordan & J. Cameron (red.) *Interpreting the Precautionary Principle*. London: Cameron May.
- Baum, R. (1994) «Researchers, Other Experts Examine Climate Engineering Issues», *Chemical and Engineering News* 72 (10):26–27.
- Bodansky, D. (1996) «May We Engineer the Climate?», *Climatic Change* 33:309–321.
- Buckmaster, H.A. (1993) «The Arctic – a Canadian Case Study», s. 61–79 i H. Coward & T. Hurka (red.) *Ethics and Climate Change: The Greenhouse Effect*. Waterloo, Ontario: Wilfried Laurier University Press.
- Chapman, D. (2000) «Crying No Wolf: Why Economists Don’t Worry about Climate Change, and Should», *Climatic Change* 47:225–232.
- Coward, H. (1993) «Introduction», s. 1–10 i H. Coward & T. Hurka (red.) *Ethics and Climate Change: The Greenhouse Effect*. Waterloo, Ontario: Wilfried Laurier University Press.
- Dobson, A. (1996) «Representative Democracy and the Environment», s. 124–139 i W.M. Lafferty & J. Meadowcroft (red.) *Democracy and the Environment*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dotto, L. (1993) *Ethical Choices and Global Greenhouse Warming*. Waterloo, Ontario: Wilfried Laurier University Press.
- Føllesdal, A. (1999) «Sustainable Development, State Sovereignty and International Justice», s. 70–83 i W. M. Lafferty & O. Langhelle (red.) *Sustainable Development: On the Aims of Development and Conditions of sustainability*. Houndsmill: Macmillan.
- Føllesdal, A. (2000) «Noen hovedretninger innen dyreetikk». Upublisert manuskript.
- Grubb, M. (1995) «Seeking Fair Weather: Ethics and the International Debate on Climate Change», *International Affairs* 71:463–496.
- Hansson, S.O. & M. Johannesson (1997) «Decision-Theoretical Approaches to Climate Change», s. 153–178 i G. Fermann (red.) *International Politics of Climate Change. Key Issues and Critical Actors*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Hargrove, E.C. (1989) *Foundations of Environmental Ethics*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Holden, B. (1996) «Democratic Theory and the Problem of Global Warming», s. 135–163 i B. Holden (red.) *The Ethical Dimensions of Global Change*. London: Macmillan.
- Howarth, R.B. & P.A. Monahan (1996) «Economics, Ethics, and Climate Policy: Framing the Debate», *Global and Planetary Change* 11:187–199.
- Hurka, T. (1993) «Ethical Principles», s. 23–38 i H. Coward & T. Hurka (red.) *Ethics and Climate Change: The Greenhouse Effect*. Waterloo, Ontario: Wilfried Laurier University Press.
- IPCC (2000) «The Regional Impacts of Climate Change». <http://www.grida.no/climate/ipcc/regional/049.htm>

- Jamieson, D. (1996) «Ethics and Intentional Climate Change», *Climatic Change* 33:323–336.
- Leopold, A. (1970) *A Sand County Almanac*. New York: Oxford University Press.
- Malnes, R. (1995) *Valuing the Environment*. Manchester: Manchester University Press.
- Marland, G. (1996) «Could We, Should We Engineer the Earth's Climate?», *Climatic Change* 33:275–278.
- Mautner, M. (1993) «Engineering Earth's Climate from Space», *The Futurist* 27 (2):33–37.
- NENT (1997) *Føre var-prinsippet: mellom forskning og politikk*. NENT-publikasjon nr. 11.
- Ouderkirk, W. (1998) «Mindful of the Earth: A Bibliographical Essay on Environmental Philosophy», *The Centennial Review* 42 (2):353–392.
- Paterson, M. (1996) «International Justice and Global Warming», s. 181–201 i B. Holden *The Ethical Dimensions of Global Change*. London: Macmillan.
- Schelling, T.C. (1996) «The Economic Diplomacy of Geoengineering», *Climatic Change* 33:323–336.
- Schneider, S. (1996) «Geoengineering: Could – or Should – We Do It?», *Climatic Change* 33:291–302.
- Smedrud, L.H. & T. Furevik (2000) «Mot et isfritt Arktis?», *Cicerone* 9(2):19–23.



Reports | Rapporter

[261] Gendering Human Security. From Marginalisation to the Integration of Women in Peace-Building

Div. forf.

[260] Selvførståelse og rolleforventning under ulike regimer. En studie av den russiske intelligentsiaen før og etter kommunismens fall sett i lys av Zygmunt Baumans og Pierre Bourdieus kultursosiologi

Jan Flæte

[259] Keeping the Peace Together? Joint Russian-Western Peace Operations Independent States

Jørn Buø

[258] Elite Perceptions of Ethical Problems Facing the Western oil Industry in Iran

Daniel Heradstveit

Utgiver: Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Pris: NOK 125

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

Den norske forsvarstradisjonen

Del 2: 1940

Ståle Ulriksen (f. 1962) er forsker og assisterende direktør ved NUPI. Han arbeider med norsk forsvarspolitik, europeisk forsvarspolitisk samarbeid og forsvarspolitisk og militær utvikling og militærteoretiske problemstillinger.

Det blir stadig vekk hevdet at det skrives så mye om *Krigen* i Norge. Det er riktig at både folk flest og faghistorikere er opptatt av et mylder av andre fenomener som oppsto og hendelser som inntraff fordi det var krig. Men det skrives ikke mye om *krigføringen* under samme krig. Det har man på en måte gjort seg ferdig med. Det har dannet seg en meget omfattende samling av det Anne Eriksen (1997) kaller kollektive minner om den andre verdenskrig i Norge. Disse kollektive minnene kommer til uttrykk i litteratur, i muntlige overleveringer, i film, i fjernsyns- og radioprogrammer og i utstillinger, museer og minnesmerker. De kollektive minnene blir hvert eneste år nærmest rituellet gjenfortalt i taler på den 9. april, den 8. mai og den 17. mai.

Når det gjelder felttoget i Norge i 1940, hevder kollektivtradisjonen ganske forenklet følgende: De norske politikerne i 1940 var håpløst naive, de var i utgangspunktet forsvarsfiendtlige, og de sviktet når det gjaldt å mobilisere. De tyske styrkene var store, de besto av elitesoldater: godt utrustet, godt utdannet og hensynsløse. De norske styrkene var små, dårlig utstyrt, dårlig trent. Men de norske soldatene hadde god moral. De sloss mot alle odds.¹ Alle spesialister på feltet vet at mye av dette ikke stemmer. Flere militære og faghistorikere har påvist dette.² Problemet er at den meget sterke

1 Se for eksempel Berg (1997), Christophersen (1970), Hauge (1990). Se også Anne Eriksen for mer om kollektivtradisjonen. Se Ulriksen (2001c), som kommer til høsten, for en drøfting av kollektivtradisjon, okkupasjonshistorie og militær krigshistorie.

2 Se for eksempel Bojerud (1990), Holm (1987), Lindbäck-Larsen (1965), Ula (1946).

kollektivtradisjonen her også fungerer som en helt sentral del av norsk forsvarstenkning. Det vil igjen si at de «erfaringer» som tolkes ut av kollektivtradisjonens myter, blir viktige innsatsfaktorer og forutsetninger når det framtidige forsvaret skal utvikles. Da er det ikke bra om innholdet i dem faktisk er usant eller forvrengt.

I første del av artikkelen (*Internasjonal Politikk* nr. 1-2001) hevdet jeg at eldre norsk krigshistorie i en 20-årsperiode rundt 1905 ble revidert og fortolket i nasjonal retning. Krigshistorien ble tilpasset sterke strømninger i norsk nasjonsbygging. De delene av krigshistorien som ble løftet fram, ble beskrevet og tolket slik at de bekreftet og forsterket den mer generelle nasjonsbyggingen. Den nye litterære tradisjonen ble allemannseie gjennom sivile og militære lærebøker, praktverk og festskrift.

Fra den første verdenskrig og framover mistet den kraftige nasjonalismen og patriotismen mye av sin glans idet klassekonflikter kom mer i forgrunnen. Det brede nedslagsfeltet til forsvarstradisjonen av 1905 synes å bli innsnevret i perioden. Samtidig kom imidlertid denne tradisjonen til å stå sterkere innenfor Forsvaret. I løpet av 1920- og 1930-tallet ble den sentral i utviklingen av norsk taktikk og doktrine.

Denne delen av artikkelen har to formål. For det første ønsker jeg å peke på hvordan den norske doktrinen klarte seg i møtet med virkeligheten i 1940. Poenget er å vise hvordan en doktrine som sprang vel så mye ut ifra hensynet til nasjonsbygging som til militære forhold, sviktet i møtet med en mer rendyrket militær tilnærming. For det andre vil jeg meget kortfattet drøfte i hvilken grad erfaringene fra 1940 på utvalgte felter ble tatt hensyn til når et nytt norsk forsvar skulle bygges etter krigen. Poenget her er å vise at selv med de meget nedslående militære erfaringene fra 1940 i friskt minne synes hensynet til nasjonsbyggingen å ha vært sterkere enn de rent militære hensyn. Her vil fokuset være på utvalgte deler av den rent militære utviklingen, en bredere framstilling vil bli publisert annetsteds.³

Norsk doktrine og taktikk 1940

Her [slaget ved Kringen 1612] har vi opphavet til vår inngrodde forestilling om norsk forsvar. En norsk soldat er en skarpskytter som ligger på maven med et ualmindelig godt gevær og venter på fienden.

3 En bok med arbeidstittelen *Forestillinger om Forsvaret. Forsvarstradisjonens rolle i norsk nasjonsbygging* kommer på Pax Forlag høsten 2001.

Derfor er uniformen mosegrønn og ribbet for knapper, fordi krig i Norge bare forutsettes ført liggende på maven. Fienden må altså først slip-
pes inn i landet, det er så, men da er han også solgt og kommer som
kua for øksehammeren. Vi norske har derimot ingen tap, for vi ligger jo
i dekning og skyter på blink. [...] Dessverre vet vi ikke hvor lenge vi
skal bli liggende og vente på fienden, for det er jo mulig at han i
mellomtiden har etablert sig et annet sted og at det blir vår tur til å
være kua for øksehammeren når vi skal kaste ham ut igjen. «Defensiv
defensiv» kan bare føre til to ting: Enten er man heldig og slår fienden
tilbake – eller også taper man. Å *vinne* en krig på den måten kan det
ikke være tale om (Ula 1946:27).

Sentrale deltakere i den norske forsvarsdebatten i mellomkrigsti-
den hadde ambisjoner om å finne fram til spesielle norske måter å
føre krig på, en krigføring tilpasset norsk lynne, terreng og klima.
En av disse var major, senere oberst, Johannes Henrik Schiøtz,
som fra 1934 ledet Generalstabens Krigshistorisk avdeling,⁴ og som
etter krigen ledet arbeidet med å skrive historien om felttoget i
Norge 1940. Schiøtz var i flere tiår meget aktiv som debattant,
bl.a. i *Norsk Militært Tidsskrift*, hvor han også var redaktør fra
1934 til 1957. Schiøtz var også stabssjef ved 2. Divisjon, en av de
mest sentrale enhetene under felttoget i Sør-Norge i 1940. I en
artikkel som oppsummerte en større debatt om norsk taktikk, ser
Schiøtz den nasjonale norske krigshistorien som kilden til innsikt
om hvordan en slik taktikk burde utformes:

Bare paa grundlag av erfaringene fra vore egne krige kan vi komme til
den heldigste løsning av det saa overmaade vigtige spørsmål: Norsk
krigføring – i den utstrækning dette lar sig gjøre på forhaand (Schiøtz
1927:344).

Tidligere fokuserte Hærens skoler på en generell krigshistorie, ikke
spesielt på den norske. Etter at forsvarstradisjonen hadde slått igjen-
nom, ikke minst ved Schiøtz' arbeider, endret dette seg. Resultatet,
de perspektiver som kan kalles «norsk krigføring», reflekterte
forsvarstradisjonens syn på hva norsk krigføring hadde vært under
foreningstiden med Danmark:

Vor taktik [...] ble naturlig den: hurtige, skjulte, omgaaende marcher,
helst om natten og i flere kolonner, voldsomme angrep fra flere kanter
og samtidig (Angell 1906:24).

4 Etter krigen ble avdelingen ført videre under Forsvarsstaben som Forsvarets
krigshistoriske avdeling, i dag Institutt for forsvarsstudier.

I en bok som oppsummerer de taktiske erfaringene fra felttoget i 1940, peker Lindbäck-Larsen (1965:185) på at den «alminnelig anerkjente» norske taktikk faktisk var utviklet gjennom studier av norsk lende og krigshistorie og besto i «aktiv krigføring mot fiendens flanker og rygg». Altså en taktikk som søkte å utnytte lendet og den norske soldats antatte evne til å ta seg fram i slikt lende. Den krigshistorie det vises til, er de nevnte felttog i det norsk-svenske grenseland i krigene mellom Danmark-Norge og Sverige.

Man skal merke seg at «norsk krigføring» dreide seg om forhold på taktisk og kanskje operasjonelt nivå.⁵ Sentralt i den doktrinen som taktikken bygger på, står forhold som også er sentrale i det norske selvbildet, i norsk identitet. Doktrinen bygger på, og fører videre, to av de sterkeste dogmene i den eldre norske forsvarstradisjonen, nemlig forestillingen om at Norge først og fremst er et fjellland og at nordmennene i større grad enn andre folk behersker barsk natur og klima.⁶ Norsk nasjonalisme bygger i høy grad på folkets forhold til naturen, nordmennenes evne til å ta seg fram i dette landskapet, og det å beherske natur og klima blir presentert som nasjonale særtrekk. Den norske nasjonsbyggingen hentet sin inspirasjon fra innlandet. Der fant man det man trodde var det opprinnelige, ubesudlede Norge. Det var innlandskulturen som ble løftet fram som norsk nasjonal kultur. Kystkulturen har derimot fått langt mindre oppmerksomhet. For forsvarstradisjonen er nordmennenes evner til å beherske (fjell)naturen, og tilsvarende manglende evner hos andre folk, så selvsagte at de nærmest uten videre kan anvendes for militære formål.

Andre hære har det tekniske materiel saa de kan spare paa det kostbare menneskemateriel. Det har ikke vi. Vi maa søke at spare det for tilintetgjørelsen paa anden maate, indtil vi kan sætte ogsaa det ind til den store avgjørelse. Med et dristig billede kan det sies at vi maa være forberedt paa under visse eventualiteter til en begyndelse at bruge hæren som en defensiv fløi, terrænget, klimaet o.s.v. som vor offensive. Og i mellemtiden utnytte vort folks utvilsomme sterke paagaenhet og offensive kraft, dets store evne til at komme frem i terrænget og

5 Militær teori deles gjerne inn i nivåer. Svært forenklet dreier *taktikk* seg om å vinne trefninger eller slag. Det operasjonelle nivå, eller *operasjonskunst*, handler om å gjennomføre felttog og *strategi* om å vinne krig. *Doktrine* er et sett av perspektiver og grunnleggende antakelser som danner fundamentet for hvordan styrkene ledes, organiseres og brukes. Doktrinen kan være implisitt eller eksplisitt og kan være nær knyttet til tenkningen på de ulike nivåene i krigføringen.

6 Se Eriksen (1995, 1997) og Friis (1999).

dets individuelle præg til de mange større og mindre angrep som tilsidst skal lægge forholdene tilrette for den endelige seir (Schjøtz 1927:347).

Disse forestillingene har helt klart noe for seg. Store deler av Norge er dekket med fjell. Men det er ikke i fjellstrøkene man finner bosetningen, næringslivet eller byene. Norge kan i strategisk forstand også oppfattes først og fremst som ei kyststripe på det eurasiske fastland, og det er lite i den ovennevnte doktrinen for Hæren som peker i retning av samarbeid med Sjøforsvaret. Noe slikt samarbeid så man da heller ikke noe til i 1940. Det er også sant at nordmenn er mer opptatt av natur, og kanskje desto mindre opptatt av kultur, enn folk er i de fleste andre land. Gitt denne bakgrunnen skulle det være forholdsvis lett å finne gode emner til for eksempel jegeravdelinger i Norge. Men det er selvfølgelig ikke slik at en bevæpnet norsk turgåer i uniform uten videre blir en god soldat.

Schjøtz (1927) talte for en indirekte tilnærming. Man skulle altså ikke gå inn i et avgjørende slag mot en overlegen motstander. Han la også vekt på norsk individualisme og lynne som en faktor som talte for å operere i små grupper. Og selv om man kan kritisere denne tilnærmingen for ikke å ta hensyn til andre viktige faktorer, har han her et par gode poenger som ikke er utdatert. Det er i dag liten tvil om at en indirekte tilnærming har mer for seg enn direkte angrep på fiendens hovedstyrker. Det er også klart at evne til å ta selvstendige beslutninger innenfor rammen av et bestemt oppdrag på lavt nivå, såkalt oppdragstaktikk, er vesentlig for å kunne drive operasjoner i høyt tempo. Og det er ganske sannsynlig at trekk ved norsk kultur og væremåte burde gjøre norske soldater bedre i stand til å kjempe på denne måten enn soldater fra mer stivbente, hierarkiske kulturer. Men igjen, dette er bare gode forutsetninger. Utviklingen av en doktrine basert på indirekte tilnærming og oppdragstaktikk er svært krevende hva angår øving og det å bygge opp enheter med sterkt indre samhold.

Den ovennevnte taktikken ble søkt realisert mange steder i 1940, men ifølge Lindbäck-Larsen (1965:) «med ytterst ubetydelige resultater». Han mener at tysk frykt for slike operasjoner bekrefter at taktikken var riktig, men at de norske styrkene rett og slett ikke var gode nok til å gjennomføre den. Sjefen for 4. brigade i Valdres, Gudbrand Østbye, forteller om mislykkede forsøk på å bruke avdelinger av skiløpere i flankeoperasjoner, og konkluderer:

Derav lærte jeg at det nytter ikke å forsøke med *selvstendige* flankeoperasjoner med skiavdelinger. Det skal mer til enn norske avdelinger

klarer, å manøvrere på egen hånd utenfor fiendens flanke og gå til angrep på motstanderen, iallfall når denne er tyske tropper som man med god grunn hadde stor respekt for. Denslags operasjoner gjorde norske avdelinger i tidligere kriger, og gjorde det strålende, men det var tropper av en annen kvalitet enn vi hadde denne gangen, og vel også motstandere av svakere kvalitet enn de vi hadde mot oss (Østbye 1946:141).

Østbye understreker at han synes hans folk – gitt forholdene – sloss godt, men forklarer de manglende evner ganske nådeløst:

Forklaringen er enkel: Angrepet er en fordringsfull kampfåte som stiller store krav til avdelingens utdannelse, til dens kampfåmoral og pågangsmot og ikke minst, til folkenes villighet til å dø, og dø med glede. Tyskerne kan dette. [...] Men så store krav klarte ikke vi å oppfyller (Østbye 1946: 142).

Her nærmer vi oss sakens kjerne. Man greide rett og slett ikke å slåss slik doktrinen krevde. For jo mer man påpeker de gode forutsetningene, den vanskelige naturen, det barske klimaet, nordmennenes forhold til naturen og deres antatte evner til å operere selvstendig i små enheter, jo mer kan det synes for den generelle opinionen at det er greit å ta lettere på det man kan kalle rent militærfaglige vurderinger. I 1946 ble dette poenget understreket fra Forsvarsdepartementet:

Hva øvelsesspørsmålet angår har vi i vårt land alltid tidligere vært tilhengere av militssystemet med kortvarige våpenøvelser. Vi mente våre vernepliktige gjennomgående var så godt rustet både fysisk og åndelig at de kunne bli utdannet på kort tid for kamp i Norge. Erfaringene fra siste krig gjør det nødvendig å skifte standpunkt. Vi må ta sikte på å gi våre soldater en slik øving at de virkelig blir i stand til å manøvrere og kjempe i forband som er sammensatt, væpnet og utrustet etter den militærtekniske utviklings krav (St.meld. nr.32 1945–46:12).

Dette er det spesielt viktig å ta hensyn til i dag når nettopp denne form for doktrine er i ferd med å bli innført i Forsvaret, uten at tjenestetiden blir forlenget.

Det ene eksemplet som viser at den norske taktikken faktisk ikke bare var et selvbedrag, var siste fase av kampene i fjellene ved Narvik. Her sloss norske styrker, planmessig utrustet og oppsatt, mot de beste av de tyske styrkene. De norske styrkene kunne slåss i dyp snø i svært ulendt terreng. Det kunne de tyske alpejegerne

også, men de ble tvunget tilbake av nordmennene. De franske alpejegerne forsøkte å slåss under disse forholdene, men måtte gi opp og satse på landgang fra sjøen i stedet (Moulton 1966). Britiske infanteriavdelinger fikk ikke engang forsøke å slåss under slike forhold.

[...]; for weeks on end neither the Norwegians nor the Germans had enjoyed a warm meal or a bed other than in a snow trench. The troops were exhausted, but for the first time in the campaign, the Norwegians were tending to gain more from any sporadic action than was possible in the conditions. This phase of the battle for Norway was by far the best effort made by the Norwegians – they were at last recognising that they had to fight with more spirit and tenacity if they wanted to preserve a future for their country. It had taken more than a month of war and an almost unmitigated string of disasters to raise the Norwegian ethos from the numbness of years of faceless neutrality. It is all the more ironic therefore that the Allies were already planning to desert their cause as soon as the conquest of Narvik was complete (Harvey 1990:267).

Felttoget i Norge 1940

I korthet forløp felttoget i Norge, som Wehrmacht kalte operasjon Weserübung, som følger. Nesten hele den tyske Kriegsmarine seilte mot Norge fullastet med soldater og ankom om morgenen den 9. april. De tyske skipene delte seg inn i fem mindre grupper og kom seg stort sett uforstyrret fram til kysten selv om en omtrent dobbelt så stor britisk flåte med franske innslag lå spredt i Nordsjøen og Norskehavet. Den norske troen på at den britiske sjømakt skulle kunne hindre slike angrep fra svakere sjømakter, ble gjort til skamme av tysk dristighet. De tyske eskadrer gikk mot Oslofjorden, Kristiansand, Bergen, Trondheim og Narvik. Skipene seilte forbi de norske kystfestningene – som alle riktignok bare var gitt liten bemanning – nesten uten tap. De ble støttet av luftangrep og luftlandesoperasjoner mot Sola og Fornebu. Bortsett fra Oscarsborg festning i Oslofjorden var kystfortene ganske ineffektive, og tyskerne seilte forbi. Selv Oscarsborg, Norges mest feirede festning etter senkningen av den tunge krysseren Blücher, ga opp morgenen den 10. april etter at den ble bombet. Når Oscarsborgs rolle diskuteres av norske forfattere, får festningens innsats alltid meget rosende omtale. Senkningen av Blücher blir trukket fram som en forutsetning for at den norske regjering kunne fortsette kampen. Den svenske forskeren Stellan Bojerud (1990) regner Bolæernes og Oscarsborgs

tidlige kapitulasjon som en av hovedårsakene til at Weserübung ble så vellykket. Bojerud bemerker sarkastisk at tapene da Oscarsborg kapitulerte tidlig 10. april og la sjøveien inn til Oslo åpen, begrenset seg til «en fiskmåås av okänd nationalitet». De øvrige fortene ga opp i løpet av noen timer etter bare korte kamper.

Til sjøs var den norske marinen i 1940 spredt i nøytralitetsvakt langs hele kysten. De sterkeste konsentrasjonene fantes i Kristiansand og Narvik. I Narvik sloss panserskipene *Eidsvold* og *Norge* og ble senket med store tap. I Kristiansand ga to nye små «jagere» og to ikke altfor gamle ubåter opp uten engang å forsøke å trekke seg tilbake eller i det minste ødelegge fartøyene. Også andre skip fikk rett og slett ordre fra høyere hold om å gi seg. Den store mineleggeren *Olav Trygvason* fikk ordre om å gi seg i Horten, etter en kamp der flere tyske fartøyer ble ødelagt og drevet bort. Skipets egne tap begrenset seg da til to sårede. Noen offensiv mot de tyske skipene fikk man aldri fra norsk side, men britene senket eller skadet storparten av dem etter landgangen eller under hjemfarten.

Det kan virke som om nordmennene betraktet skipene som en forlengelse av det stasjonære kystforsvar, at man så helt bort ifra deres mobilitet. Skip ble brukt nesten utelukkende til punktforvar. Med unntak av Bergen ser det ut til at når kystfestningene eller basene overga seg, fulgte skipene med på kjøpet. Dette kan være et utslag av at landmilitær tankegang og landmilitære doktriner var overført til Sjøforsvaret. Det er i hvert fall vanskelig å finne at mer typiske sjømilitære doktriner ble anvendt av norske styrker større enn ett fartøy i 1940.

Rent taktisk falt heller ikke kampene i 1940 heldig ut for den norske marinen. Torpedoen kan vel kalles dens hovedvåpen, men under hele felttoget fikk ifølge Scheen (1946) bare ett eneste norsk marinefartøy, torpedobåten *Storm*, avfyrt en torpedo mot fiendens krigsskip. Den bommet. Selv om store deler av flåten var gammel og hadde store mangler, var ikke materiellet årsaken til kollapsen. Det mest effektive norske marinefartøy var kanskje den eldgamle mineleggeren *Tyr* – den var 53 år gammel i 1940 – som under kaptein Ulstrup klarte å legge ut en del miner i skipsledene inn mot Bergen.⁷ Flere tyske transport- og støtteskip ble senket av disse minene i dagene som fulgte. Ulstrups innsats med denne foreldete

7 Scheen (1946) skriver at seks tyske transportfartøyer ble senket av disse minene, Roscher Nielsen (1947:148) skriver ett transportskip og to bevæpnede trålere. Thomassen (1995) skriver at et stort transportskip ble senket, og et annet måtte settes på grunn etter å ha truffet miner. I tillegg ble to bevæpnede fiskefartøyer og en barkasse senket.

farkosten står i skarp kontrast til sjefene for de to moderne jagerne og de to ikke altfor gamle ubåtene i Kristiansand. De overga seg som nevnt uten kamp, de forsøkte ikke engang å komme unna, og til overmål overlot de materiellet til tyskerne.⁸

Den overveldende majoriteten av den norske marinens styrker 9. april framstår som enda mer patetiske om man sammenlikner med Royal Navys innsats på taktisk nivå. Som følge enten av sammenreff, tysk dyktighet eller dårlig britisk planlegging og etterretning var de britiske styrkene underlegne i tre av de fire alvorlige trefningene mellom britiske og tyske overflateskip i denne perioden. Men i slike situasjoner virket det som om britene stålsatte seg i Nelsons ånd. Jageren *Glowworm*, helt alene mot en langt overlegen tysk styrke, rammet faktisk den tunge krysseren *Hipper*. Fem britiske jagere gikk til angrep på ti tyske jagere ved Narvik 10. april. Jagerne *Ardent* og *Acasta* forsvarte *Glorious* og angrep faktisk slagkrysserne *Scharnhorst* og *Gneisenau* etter at hangarskipet var tapt. Det er verdt å merke seg at bare i det sistnevnte sjøslaget, som involverte bare fem skip, mistet 1511 briter livet (Harvey 1990:294). Det er også verdt å merke seg at dette er flere enn de samlede norske militære tap under hele felttoget. En sammenlikning med Royal Navy setter de norske styrkene i et lite flatterende lys. En slik sammenlikning illustrerer verdien av moral, tradisjoner, profesjonalitet og institusjonsbygging.

Det som først og fremst preget Sjøforsvarets innsats den 9. april, synes å ha vært mangel på vilje til å slåss og full forvirring om hva som var forventet. Den «nye» Marinens glimrende innsats fra baser i Storbritannia under resten av krigen forsterker bare inntrykket av at Marinen i 1940 var en institusjon i forfall.

I luften var Luftwaffe helt dominerende. Som kampstyrker ble de små og svake norske flyvåpnene slått ut i løpet av kort tid. Luftmakten bidro, særlig på Vestlandet, til å styrke tyskernes grep om kysten etter at deres egne store skip hadde forlatt Norge. Flere norske skip ble da også senket av tyske fly enn av tyske skip. Luftmakten var imidlertid ikke avgjørende i striden inne i Norge i den

8 De små «jagerne» *Sleipner*, *Draug* og *Æger* fikk også utrettet en del, takket være sjefer med initiativ og mot. De to første kom seg over til Storbritannia, den siste ble senket av tyske fly. Flere marinefartøyer drev nærmest «geriljakrig» i fjordene på Vestlandet i relativt lang tid etter 9. april. Imidlertid var skipene avhengige av basene for forsyninger, og da særlig ammunisjon. *Sleipner* dro f.eks. til Storbritannia fordi ammunisjonen var så godt som oppbrukt. Marinen hadde ikke forsyningsskip som kunne gjort det mulig å føre krig i lengre perioder uten å være avhengig av baser.

forstand at luftstyrker fysisk ødela mange norske avdelinger, den hadde dog en stor psykologisk effekt som ga soldatene en følelse av hjelpeløshet og svekket norsk moral. Det definitivt viktigste bidraget fra Luftwaffe til det tyske felttoget var å bygge opp og sikre forsyningslinjene i luften og til sjøs. Luftwaffe drev Royal Navy vekk fra farvannene fra Skagerrak til langt nord på Vestlandet. I det lange løp var dette avgjørende for felttoget.

Etter at de tyske styrkene hadde gått i land, var deres mål først og fremst å sikre brohodene og hindre norsk mobilisering. Styrkene var små, under 10 000 mann, og spredt, men de tyske offiserene var dristige. Stellan Bojerud (1990) viser ganske overbevisende at slaget om Norge på mange måter var avgjort allerede før general Otto Ruge overtok ledelsen av Forsvaret den 11. april. Bojeruds metodiske utgangspunkt er enkelt; han starter med tommelfingerregelen om at for at en angriper skal lykkes, må hans styrker være tre ganger sterkere enn forsvarerens. Han slår så fast at de norske styrkene i forhold til den første tyske angrepsbølgen i Nord-Norge burde kunne oppnå en overvekt på 3:1, i Trondheim 2:1, i Bergen 2:1, i Kristiansand først 2:1 i tysk favør, og senere 1:1, i Stavanger 2:1 i tysk favør. I Oslo var styrkeforholdet om kvelden den 9. april rundt 1:1.⁹ Wehrmacht burde altså hatt små sjanser til å lykkes om de norske styrkene hadde forsøkt å holde stand.

Bojerud trekker på Holm (1987), som viser at de tyske styrkene ikke var spesielt godt utrustet i forhold til de norske.¹⁰ Tvert om var avdelingene i Weserübung satt opp med gammelt materiell, eller våpen som var overtatt fra den tsjekkiske og polske hær. Weserübung var først og fremst Kriegsmarines operasjon, det var sjømilitære strategiske vurderinger som lå bak. Den tyske hærens beste

9 Bojerud bygger delvis på Holm (1987), som anslår den første bølgen av tyske styrker til rundt 1200 i Oslo pluss små styrker i Horten og Son, 1100 i Arendal og Kristiansand pluss 150 i Egersund, 1000 i Stavanger, 1900 i Bergen, 1700 i Trondheim og 2000 i Narvik. Disse tallene inkluderer administrative enheter, men ikke mannskaper fra Marinen, som gikk i land da skipene deres ble ødelagt (i Narvik, Bergen og Oslofjorden). På norsk side sto det en ferdig oppsatt infanteribataljon i Stavanger, en i Kristiansand og en i Bergen. I Stavanger lå dessuten et batteri fra bergartilleriet og et pionerkompani. I Trøndelag sto en infanteribataljon og deler av et kavaleriregiment. I og rundt Oslo lå to infanteribataljoner, i Fredrikstad en artilleribataljon. I Øst-Finnmark lå tre infanteribataljoner, i Troms to infanteri- og en bergartilleribataljon samt mange støtteavdelinger (Holm 1987:47). Det var altså bare i nord at det var satt opp større feltavdelinger.

10 I Stortingsmelding 32 pekte Forsvarsdepartementet på at bortsett fra det faktum at de norske styrkene manglet luftvernskyts og antitankvåpen, holdt storparten av materiellet faktisk mål (St.meld. 32 1945–46:33).

styrker var reservert for angrepet på Frankrike, en operasjon som i april 1940 alt var blitt utsatt mange ganger (Harvey 1990:43–47). Bare en av de seks tyske divisjonene som ble satt inn i Norge, besto av aktive mannskaper. En annen divisjon var hentet fra den oppsatte reserven, mens en tredje var en landvernsdivisjon, altså en styrke som i utgangspunktet var ment for lokalforsvar. De tre siste var organisert så seint som i januar 1940, mannskapene var reservister fra den generelle erstatningsreserven. Bare de styrkene som ble satt inn i nord, kunne sies å være veltrente avdelinger øvd og utrustet for vinterkrig. Dette var også den eneste enheten med krigserfaring. *De tyske troppene som sloss i Sør-Norge, var altså ikke elitesoldater, med bare noen måneders treningstid var mange av dem knapt for regulære avdelinger å regne.* Nordmennene var lokalkjente, de hadde langt bedre forutsetninger for å føre krig i norsk terreng og klima. *Verken kvantiteten eller kvaliteten på de tyske bakkestyrkene skulle altså tilsi en rask tysk seier.*

Bojerud identifiserer videre noen helt kritiske taktiske valg som fikk katastrofale følger for nordmennene. Her peker han først og fremst på hvordan de norske styrkene i de første timene trakk seg for langt tilbake. De norske styrkene rundt Oslo og Kristiansand forlot meget sterke defensive posisjoner like rundt byene. Siden de første norske linjene der var relativt korte, ville man også hatt nok mannskaper til å bemanne dem på forsvarlig vis. Når man trakk seg lenger tilbake, ble forsvarslinjene strukket ut og bemanningen for tynn. Det ble altså lettere for de tyske styrkene å samle nok kraft til å oppnå et gjennombrudd. De norske styrkene trakk seg også så langt tilbake at mobiliseringslagre falt i angriperens hender. Dette svekket ikke bare den norske hæren, det styrket også de tyske avdelingene som ikke var så godt utrustet til å begynne med.

Også i Hæren var moralen sørgelig dårlig, på Sørlandet, i Telemark og i Østfold kapitulerte store avdelinger helt eller nesten uten kamp. Dette sikret de tyske flankene i felttoget mot det indre Østlandet, og det gjorde det mulig for dem å konsentrere styrker der. Nå ble det vanskelig for den norske hæren å bygge opp store styrker. Det ble desto lettere for den tyske styrken på Østlandet å bygge opp sine forsyningslinjer. Den logistiske siden av Weserübung var en meget imponerende operasjon. Et stort antall skip og nesten seks hundre transportfly kunne nå, beskyttet av Luftwaffe, nærmest uforstyrret forsterke troppene i Norge. Og gitt at det norske forsvaret, med unntak av en meningsløs offensiv i Valdres, holdt seg på defensiven alle andre steder enn i Narvik, var resultatet gitt.

Ettersom Luftwaffe også gradvis bygde opp styrker på norske baser, mens de allierte ikke klarte å holde tritt, ville resultatet blitt det samme selv om franske og britiske myndigheter hadde bestemt seg for å fortsette kampen i Narvik.

På operasjonelt nivå innebar valget av den taktikken som er beskrevet ovenfor, at Hæren ikke engang planla å forsvare byene. Hæren skulle slåss i ulendt terreng, må vite, i tettbygde strøk var man ikke vant til å bevege seg.¹¹ I det første store norske historieverket om den andre verdenskrig blir 1. Divisjons fullstendig mislykte felttog i Østfold nærmest unnskyldt med at terrenget var lett framkommelig, og at det var et unormalt godt veinett i fylket (Roscher-Nilsen 1947:316). Den tyske operasjonsplanen bygde på å slå ut norsk motstand, og hindre framføring av allierte styrker nettopp ved å ta de viktigste norske byene. Disse ble sett på som *tyngdepunkt* i en krig i Norge. Det var stort sett i byene mobiliseringen skulle foregå, det var her lagrene lå og det var i og rundt byene at de vernepliktige bodde. Tok man kystbyene, kunne man lamme det norske styringssystemet, de fleste kommunikasjonene og sikre seg storparten av de ressurser som var umiddelbart tilgjengelige i Norge. Operasjonsplanen så bort ifra det militærteoretiske prinsippet om at man bør konsentrere sine styrker, og la i stedet vekt på andre prinsipper, nemlig hurtighet og overraskelse. Norske taktiske og doktrinære vurderinger var langt på vei irrelevante i forhold til disse operasjonelle planene.

Etter det første sjokket var Ruges strategi i korte trekk å sinke fiendens frammarsj på Østlandet lenge nok til at man med alliert hjelp kunne ta tilbake Trondheim og organisere en motoffensiv fra nord. Aksen Oslo–Trondheim var med andre ord sentral i planene for dette felttoget, og forventningene om alliert hjelp var en viktig forutsetning. Innenfor denne strategien skulle de norske troppene unngå større slag og slåss slik at de ikke ble «opprevet». Terje H. Holm (1987) peker på at man i ettertid kan spørre om ikke en strategi med sikte på å angripe de tyske landingspunktene så raskt som mulig ville ha vært bedre enn den Ruge faktisk valgte:

Våre tropper skulle altså spares til større oppgaver senere. Dette var akkurat hva tyskerne trengte i åpningsfasen. De fikk sin knappe uke til å konsolidere seg, til å føre fram forsterkninger (Holm 1987:56).

De norske styrkene i sør forsøkte altså ikke å ta initiativet fra tys-

11 Det var faktisk først på 1990-tallet at Hæren begynte å øve på kamp i tettbygde strøk.

kerne. Briten J. L. Moulton anvender i langt større grad enn samtidige norske forfattere et strategisk perspektiv i sin analyse av krigen i Norge. Han peker på den norske strategien etter at tyskerne hadde landet, og konkluderer:

Thus in all districts the defence drew back from the point of entry, intent on winning time to mobilize. Mere defence of the hinterland could, of course, achieve nothing: it must be a race against the Germans to build up strength, but this race the Germans, left undisturbed, would inevitably win (Moulton 1966:133).

Nordmennene ser ikke ut til å ha tenkt slik. Man håpet og trodde på at forsterkninger fra vestmaktene skulle komme i tide til først å stoppe tyskerne, og dernest å drive dem ut igjen. De norske tropene måtte spares til denne tenkte framtidige offensiven. Jeg tror likevel at den viktigste årsaken til at man trakk seg opp i innlandet, lå i Hærens implisitte doktrine. I Hæren var man overbevist om at Norge først og fremst var et fjell-land, og at den norske hær selv-sagt skulle slåss under særpregede norske forhold:

Vi maa ikke indstille oss på «Død eller Dannebrog» nede ved kysten, hvor forholdene er de mindst gunstige for oss, de mindst særpregede norske. Det vilde kunne føre til et raskt og avgjørende nederlag for os. Men vi maa indstille oss paa at kampen skal fortsættes selv om kanskje store deler av landet foreløbig gaar tapt. Dette vil styrke os om det til at begynde med gaar skidt – og tilsidst muliggjøre seiren» (Schiøtz 1927:347).

Hvordan man skulle klare å forsyne og bygge opp styrkene om landets tettest befolkede områder hadde falt, ble ikke drøftet.

Betydningen av byene og kystsonen var altså ikke forstått i den norske militære doktrinen. Det fantes knapt samarbeid mellom Hæren og Marinen. Hadde de oppsatte hæravdelingene, flyene, kystfortene og fartøyene vært samkjørt slik at de støttet hverandre, ville man ha hatt en reell sjanse til å slå tilbake angrepet i første fase. I stedet hadde Hæren i hver enkelt landsdel nær sagt plassert seg omtrent så langt fra saltvannet det var mulig å komme. Den norske krigføringen som så ofte virket mot den svenske hæren, var impotent mot en makt som faktisk kunne slå til fra havet.

Forsvarstradisjonen og Krigen

I årene etter krigen kom en rekke bøker og skrifter som forskjønnet den norske militære innsatsen i 1940, som unnskyldte det dårlige resultatet med for sein mobilisering, lite trening og dårlig utstyr i en kamp mot «verdens sterkeste militærmakt». ¹² På samme måte som den eldre forsvarstradisjonen hadde framhevet svenskenes ry som fremragende soldater på 1600- og 1700-tallet, ble nå tyskerens udiskutable militære bedrifter gjennom hele krigen løftet fram. Dette gjorde det norske nederlaget lettere å svelge og ga de få seirene desto større glans.

På tross av seinere forsøk på revisjon av historiefremstillingen fra både faghistorikere og legfolk er dette fremdeles den folkelige oppfatningen av hva som skjedde i 1940. Det er også ofte slik krigen framstilles i nyere arbeider fra militære forfattere. For eksempel hos Berg (1997: 48):

Avdelinger av soldater med 48 dagers rekruttskole som eneste militære erfaring stilte opp mot Europas best øvede, best forberedte, best utstyrte og best ledede krigsmakt.

Man skal merke seg at denne tradisjonen bruker de norske soldatenes manglende militære erfaring som noe som gir ekstra moralsk tyngde. Samtidig prises norske, sivile verdier som kan utnyttes militært. Meget sentrale aktører i norsk forsvarspolitik etter krigen har også bidratt til å videreføre denne oppfatningen. De følgende to eksempler er hentet fra en jubileumstale av Jens Christian Hauge:

[N]jordmennene var ikke blitt dårligere soldater av en dårlig forsvarspolitik. Det er mange vitnesbyrd – ikke bare fra nordmenn selv – om at norske soldater og norske militære enheter var jevnbyrdige med tyske soldater når de kjempet under ellers like forhold, så kortvarig deres utdannelse enn var (Hauge 1990:5).

Ved 50 års jubileet er det fint å kunne si at de norske og britiske styrkene ikke mislyktes i den oppgaven de hadde fått. De holdt ut, og de holdt åpen vei for de større allierte styrker som skulle komme, til tross for at de var fåtallige, ofte tilfeldig sammensatte, uten synnerlig hjelp av tanks og fly. Øvelse i strid hadde de ikke, men

¹² Se for eksempel Østbye (1946), Roscher-Nilsen (1947), Christophersen (1970), Berg (1997). Forskjønnelsen ligger som regel i overvurdering av tysk overlegenhet og i at utvalget av de episoder som skildres, preges av konsentrasjon om de hendelser der de norske styrkene gjorde det relativt godt.

skyteferdigheten var god, og den fysiske form og den patriotiske motivasjon var i orden. Når Syd-Norge ble oppgitt i slutten av april, var årsaken ikke at det improviserte forsvaret ikke maktet å holde veiene åpne (Hauge 1990:9).

Hauge, som altså gir de alliertes strategiske feil skylden for nederlaget, siterer en bok om general Dietl i en note. Kilden understreker nordmennenes gode utnyttelse av landet, fremragende skyteferdigheter og evne til å ta seg fram på ski. Kilden fortsetter med å påpeke at norsk taktikk var underlegen. Her ser vi at nordmannen Hauge først og fremst tenker på det å beherske naturen og å kunne skyte som gode soldategenskaper. Dette er typisk norske sivile idrettsferdigheter. Hauge peker altså på de sivile idrettsferdighetene når han skryter av den norske soldat. Hauge sier virkelig at selv uten noe særlig militær opplæring og selv uten noen form for avdelingstilhørighet er nordmannen, motivert av sin fedrelandskjærlighet, i stand til å gjøre en god jobb som soldat. Den tyske kilden som Hauge refererer, forklarer de norske soldatenes svake sider, årsaken til at de ble slått, ved å påpeke deres manglende militære kunnskaper.

Det ble også satt i verk et stort militært historieprosjekt for å bygge opp mest mulig kunnskap om hva som egentlig skjedde. Arbeidet ble som nevnt ledet av oberst Johannes Schiøtz, en av Norges fremste militære historikere. Oberst Schiøtz representerte kontinuitet fra den tidligere krigshistoriske forskning til arbeidet med å skrive den norske militære historie fra den andre verdenskrig. Hans oppfatninger synes å ha vært viktige både med hensyn til hvilken metode man skulle bruke i arbeidet med denne historien, og med tanke på hvilken hensikt en slik historiefremstilling skulle ha. La oss ta en titt på det siste først.

Hvorfor skrive krigshistorie?

I en kritikk av Krigshistorisk avdelings historieskriving og Schiøtz' historieopfatning skrev daværende major Arne Haugan i 1956:

Jeg mener at en fullstendig erkjennelse av vår svake innsats i 1940 er en nødvendig forutsetning for at vi neste gang skal klare den påkjennning og de ofre som vil kreves av oss, og likevel fortsette kampen. Jeg er fullt på rene med den moralske betydning av en gloriøs krigshistorie, men den kan ikke skapes i bøker. Den kan bare skapes på slagmarken (Haugan 1956:729).

Schiøtz, som nå var blitt oberst, svarte helt i tråd med de målsetningene som ble formidlet i den tidligere forsvarstradisjonen bl.a.:

Vi led nederlag i 1940, og følgen av et militært nederlag *kan* utløses i slagordet: «Det nytter ikke». Erfaringene fra mellomkrigsårene var i så henseende en skremmende trusel. Vi måtte få en fremstilling som på basis av nøkterne og korrekte data hos det norske folk kunne utløse et: «Det *kan* nytte – tross alt!» – som i 1940 da våre offiserer og soldater mot alle odds gikk inn for å kjempe for fedrelandet (Schiøtz 1956:733).

Videre mener Schiøtz, som tidligere hadde hevdet at det å lære noe av generell militær verdi var en viktig grunn for å studere krigshistorie (Schiøtz 1919), at det var begrenset hva man kunne lære av å studere tidligere feil:

En negativ fremstilling av vår krig med påpekning av «feil» som ble begått osv. som under en gjennomgang av en felt-tjenesteøvelse, den er til liten nytte fordi vår øvelsesstandard og vårt materiellutstyr er så helt endret siden 1940.

Legg merke til at når Schiøtz her viser til muligheten av å lære noe, så vurderer han bare det taktiske og helt konkret håndverksmessige tekniske nivå. Også dette er i tråd med den tidligere forsvarstradisjonen. Men nå var, som vi har sett, målet med historieskrivingen ikke nødvendigvis å øke den militære kunnskap.

Hvordan studere krigen?

Det var i tråd med den eldre forsvarstradisjonen når felttoget i Norge ble presentert i en lang rekke skildringer av kampene i små og avgrensede geografiske områder. Det var slik man tidligere hadde analysert krigen mellom Danmark-Norge og Sverige. Krighistorisk avdeling produserte 11 bind om kampene til lands i Sør-Norge (per 1987), og to bind om kampene til lands i Nord-Norge. Tre bind omhandler kampene til sjøs, eller rettere, i kystfarvannene, i tre ulike krigsteatre.¹³ Her skildres hendelsene i detalj og i kronologisk rekkefølge. Man deler altså først opp landet geografisk, for deretter å skille mellom operasjoner til lands og til sjøs. Så går man inn i

¹³ Serien *Norges Sjøkrig 1940–45* består av sju bind, hvorav ett handler om utviklingen før 9. april, og tre beskriver deltakelsen i krigen etter at kampene i Norge var over.

små avdelinger og følger begivenhetene på dette nivået. Leseren kan følge tropper og kompanier, kystfort og skip. Fokuset er altså på greinvis taktikk i små operasjonsteatre.¹⁴ Kampene på Østlandet presenteres for eksempel i ni bøker (ti bind) som hver for seg tar for seg et lite avsnitt.

Som Terje H. Holm (1987) har pekt på, mister man helheten i denne framstillingsformen. Dermed går man altså glipp av strategiske og operasjonelle betraktninger. Det man lærer på dette nivået, er først og fremst knyttet til taktikk på lavt avdelingsnivå, til standarder på materiell og trening, og til spørsmål om moral og kampånd. Man lærer fint lite om å disponere styrker på operasjonelt og strategisk nivå, heller ikke om logistikk og kommunikasjon. Og man lærer lite om hvordan ulike forsvarsgrener kan samarbeide.

For å ta et eksempel fra mine egne hjemtrakter: I *Operasjonene i Rogaland og Haugesund, Indre Hardangeravsnitt* (Krigshistorisk avdeling 1952) blir kampene i Indre Hardanger beskrevet. Men bare kampene på land, eller kamper mellom tyske skip og norske styrker på land. Man får vite lite eller ingenting om hvordan dette området ble påvirket av kampene andre steder, f.eks. på nordsiden av Hardangerfjorden, på Voss, i Valdres eller i Telemark, heller ikke om hvilken strategisk betydning dette området måtte ha hatt. I den grad man får vite noe om Marinens disposisjoner i området, er det stort sett beretninger om hva sjøfolkene har foretatt seg etter at de gikk i land. Man får ikke vite noe om hvordan de tyske marineframstøtene i området hang sammen med den norske marinens virksomhet.

Denne desentraliserte metoden, der man arbeider fra bunnen og oppover, synes å bli oppfattet som selvsagt eller åpenbar i Schiøtz' (1948) framstilling av Krigshistorisk avdelings planer. Schiøtz varsler imidlertid at alle de avsnitts- og greinvis framstillingene til slutt skal danne grunnlag for en popularisert og en samlet, «strengt vitenskapelig» framstilling. I den siste skal både de forsvarspolitiske og strategiske betraktninger komme inn. General Lindbäck-Larsens (1965) *Krigen i Norge 1940* skal ifølge generalmajor Christophersens forord både ivareta funksjonen som lærebok i Forsvarets skoler og som en «oversiktlig framstilling for allmennheten».

14 I 1966 kom briteren J.L. Moultons bok *The Norwegian Campaign of 1940. A study of warfare in three dimensions*. Denne analysen står i sterk kontrast til den norske litteraturen i den forstand at det overordnede fokus var strategisk, noe bokens første setning illustrerer: «The Norwegian campaign of 1940 was the first occasion on which all three elements of modern war – sea, land and air – were fully involved.»

Den sistnevnte boken fungerer godt som et sammendrag av de mange delstudiene. Man får en gjennomgang av taktikk i en lang rekke små operasjonsteatre. Dermed er Lindbäck-Larsen i stand til å akkumulere nok data til å kunne peke på viktige trekk ved betydningen av lederskap, moral, evne til utholdenhet osv. på avdelingsnivå. Her fungerer boken godt og gir nyttig kunnskap som jeg kommer tilbake til siden. Men den gir ikke noen *strategiske* eller *operasjonelle* analyser på høyere nivå. Slik sett blir den allerede eksisterende forsvarstradisjonen også ført videre. Man ser på Norges krig i 1940 på samme måte som man før så på Norges kriger i 1807–14, 1709–19 og så videre.

Krigshistorie og okkupasjonshistorie

Det krigshistoriske arbeidet som er beskrevet ovenfor, synes ikke å være anerkjent som historieforskning av det faghistoriske miljø som har beskjeftiget seg med Norge under den andre verdenskrig. Når Øystein Sørensen (1989) oppsummerer 45 års historisk forskning om krigen, blir dette militære miljøet ikke engang nevnt i en fotnote. Heller ikke Ole Kristian Grimnes' (1990) artikkel om samme tema nevner det militære miljøet. Med noen få unntak, som Grimnes (1984) og Holm (1987), har ikke de sivile historikerne vært særlig interessert i militære spørsmål. De konsentrerte seg om det politiske spillet og om hjemmestyrkene. Debattene i historikermiljøet de siste tiårene har i liten grad dreid seg om militære spørsmål. Dermed har man heller ikke fått noe oppgjør med den tradisjonen som kåret den norske, umilitære soldat til den moralske vinner i 1940.

Et nytt forsvar: Erfare eller fortrenge?

Forsvarskommissjonen av 1946 (1949 IV:8) bekreftet et allerede akseptert konsept når den anbefalte at:

Norges forsvar må bygges opp med maksimal konsentrasjon om alternativet invasjon fra en stormakt.(...) Hovedoppgaven for vårt forsvar under en mulig invasjon må med andre ord bli å vinne tid til hjelp kan nå fram fra de allierte (*ibid.*:9).

Det var altså det strategiske overfall, som i 1940, man burde forbedre seg på å møte. Hvordan burde man da møte et slikt strategisk kupp?

Den beste måte å møte et slikt overraskende overfall på, er å ha forsvarsstyrkene oppsatt og beredt når krisesituasjoner er oppstått, selv om ikke krisen synes å angå en selv.

Den nest beste måte er et raskt virkende mobiliseringsredskap. Men om dette er aldri så vel planlagt for en rask oppsetning av styrkene, vil det kunne slås i stykker eller betydelig sinkes om overfallet kommer før eller under mobilisering (St.meld. 32 1945–46: 36).

Man burde altså helst ha stående styrker, eller i alle fall en lav terskel for å mobilisere styrker for å håndtere trusselen på beste måte. Sekundært måtte man legge tingene til rette for en rask mobilisering. Med tanke på forholdet mellom stående og mobiliserbare styrker var det en mellomløsning som ble valgt. Mobiliseringen forble altså en norsk akilleshæl. Å bøte på dette ved å mobilisere lokale styrker raskt for videre å sikre den tyngre mobiliseringen av felthæren, ble etter hvert hoveddrasjonalet for Heimevernet:

Det tyske overfallet i 1940 viste klart hvilken rolle et lokalt vern, som skulle ha mobilisert på øyeblikkelig varsel, ville ha hatt for hele forsvaret. Små, fiendtlige avdelinger fikk til å begynne med et altfor lett spill, og oppnådde å skade den norske mobiliseringen i betydelig grad.

Skulle Norge bli angrepet igjen, må vi utvilsomt regne med at det blir et strategisk overfall uten forhåndsvarsel, med landsetning fra luften av flybårne tropper, fallskjermjegere og sabotører i tillegg til de tradisjonelle angrepsmidler over grense og kyst. Hensikten med slike luftlandsetninger vil være å få en rask avgjørelse ved å lamme forsvarets sentrale punkter, ødelegge kommunikasjonslinjer, krigsviktige anlegg og bedrifter, og forstyrre mobiliseringen. I senere faser av et angrep vil vi dessuten måtte regne med at luftbårne tropper og fallskjermjegere blir satt inn i ryggen på våre feltavdelinger i samvirke med andre fiendtlige tropper (St.meld. 32 1945–46: 54).¹⁵

Dette sitatet gir også et visst inntrykk av hvilken krig man så for seg. Forsvarskommisjonen av 1946 fant at den fremste oppgaven måtte være å møte en: «mer eller mindre kup-artet invasjon *gjennom luften og/eller over sjøen* mot våre strategisk sett viktigste områder» (FK46 1949 IV:9). Det å møte en landmilitær invasjon over grensen kom som et tillegg til dette, som et sekundært mål.

¹⁵ Man peker videre på at effektiv mobilisering er avhengig av Hærens fredsorganisasjon og kan styrkes ved: desentralisert kommandoapparat, en viss stående styrke som kan trygge lagre osv., utdannet befall som bor i nærheten av oppsetningsstedene, spredning av oppsetningssteder og lagre, en rasjonell innkallingsordning og en ordning som tar sikte på å kalle inn soldater så nær bostedet som mulig.

Med et slikt krigsscenario blir den vektlegging av de ulike forsvarsgreinene man valgte, spesielt interessant.

I Stortingsmelding 32 (1945–46) trakk man følgende konklusjoner:

Det som preget siste krig mer enn noe annet, var de kombinerte operasjoner som forutsetter et intimt samvirke med hær, flåte og luftvåpen, så vel under planenes forberedelse som under deres gjennomføring (St.meld.nr.32 1945–46: 29).

Ved fordelingen av bevilgninger og mannskaper i treårsperioden har departementet lagt vekt på en relativ forsterkning av sjøforsvar og luftforsvar som synes å være en uomtvistelig erfaring fra krigen (*ibid.*: 30).¹⁶

Forsvarskommisjonen av 1946 mente derimot at *Hæren* burde styrkes ut ifra antakelsen om at de første allierte forsterkningene ville komme i form av sjø- og luftstyrker. Det ville ta lengre tid før allierte bakkestyrker ville kunne komme. FK46(4:31) trakk også fram at det ville være vanskelig å stoppe en sjøinvasjon med egne krefter, og at det derfor først og fremst var Hær og Luft man måtte satse på. FK46 mente også at erfaringene fra siste krig tilsa at det var hærstyrker som først og fremst kunne holde striden gående over lang tid, «selv overfor en overlegen angriper». Man argumenterte med at Hæren kunne trekke seg inn i innlandet og drive oppholdende strid.

Forsvarsstaben foretrakk også en prioritering av Hæren. Her anså man hovedoppgaven til det norske forsvar å ligge i den strategiske defensiv, og konkluderte derfor at «Hæren nødvendigvis må komme til å spille en stor rolle» (Breidlid *et al.* 1990:132). Forsvarsstabens sterkeste argument for å satse på Hæren var imidlertid at Hæren var den forsvarsgrein som:

lettest kan ta imot de vernepliktige, fordi i Sjøforsvaret og Luftforsvaret vil materiellet alltid trekke en langt snevrere grense for personelloppsetninger (sitert i Breidlid *et al.* 1990:133).

Disse argumentene, mente forsvarsstaben, tilsa at Hæren, i kanskje enda større grad enn før måtte betraktes som Forsvarets rygggrad – og dermed at Hæren måtte få høyest prioritet i det framtidige

¹⁶ I Stortingsmelding 32 (1945–46) foreslo man at Hæren fikk 81 millioner pluss 140 millioner i ekstrabevilgninger til materiell, Sjøforsvaret fikk 57 ordinære og 100 ekstraordinære millioner, og Luftforsvaret henholdsvis 33 og 30 millioner kroner.

forsvaret. Her kommer altså en annen type argument inn i vurderingen av forsvarsstrukturen; utnyttelse av vernepliktsmassen.

Det er mye som tyder på at dette siste argumentet veide tyngre enn de strategiske. Erfaringene fra verdenskrigen peker ikke i samme retning her. Stortingsmelding 32 pekte altså på at den beste måte å møte et strategisk overfall på, var ved å holde stående styrker, ikke minst luft- og sjøstyrker for å møte motstanderen tidlig. FK46 derimot peker på at det er ved store, mobiliserbare bakkestyrker at man kunne regne med å holde ut lengst. Begge analyser bygger på at Norge skal velge en strategisk defensiv. Men mens St. meld. 32 tydeligvis ser for seg at man kan møte angrepet offensivt på operasjonelt nivå, legger FK46 seg på den samme operasjonelle defensiven som slo så grundig feil i 1940. Man ville igjen trekke Hæren opp i fjellene. Man ville igjen overlate initiativet, i alle faser, til fienden og til en eventuell forsterkningsstyrke som man antok ville komme etter at angrepet hadde startet. Men det var antakelig heller faktorer utenfor en snever definert militær strategi som ble lagt til grunn. Det å opprettholde en bred og allmenn verneplikt ble altså en hovedoppgave som ble bestemmende for forsvarsstrukturen. Dette er også interessant om man ser på i hvilken grad man tok inn over seg det man faktisk hadde lært fra de taktiske analysene av 1940.

Erfaringer: Moral og utholdenhet

Lindbäck-Larsen (1965:178) peker på at: «Tapene som følge av fiendens våpen var aldri så betydelige at det i seg selv avgjorde utfallet.» Altså, nesten ingen norske avdelinger ble direkte slått ut i slag. Unntakene er i hovedsak skip og fartøyer som ble senket eller ødelagt i strid. Norske avdelinger ble enten overgitt, eller de gikk i oppløsning. Mange avdelinger klappet rett og slett sammen. Soldatene «dro hjem» – ordet «desertere» blir aldri brukt i norske analyser.

Schiøtz (1948) peker også på den manglende utholdenhet som preget de norske avdelingene i Sør-Norge, etter en tid orker rett og slett ikke avdelingene mer. Han siterer oberst Hauge: «Det vi nemlig trenger i vår fremtidige hær, er den profesjonelle, veldisiplinerte soldat, ikke den entusiastiske amatør» (Schiøtz 1948:61). Lindbäck-Larsen trekker fram moral som et hovedproblem i sin oppsummering av lærdommene fra 1940. Han peker på at mange norske avdelinger, selv avdelinger som var ferdig mobiliserte, gikk i oppløsning. Hans argument er mer avansert enn dem man vanligvis

finner i framstillingen av krigen og tas derfor med i sin helhet:

Som mobiliseringen i 1940 forløp, kom de fleste norske avdelingene i praksis til vesentlig å preges av frivillighet. Det overveiende antall av soldater hadde etter personlig overbevisning grepet til våpen. Viljen til forsvar var derfor ved fremmøtet best mulig.

Felttoget viste at dette grunnlag bare for de færreste gir den moralske styrken som kreves i kampen. For den vanlige mann vil fedrelandets interesse av de kvadratmeter land han er satt til å forsvare, synes liten sammenlignet med den verdi livet har for ham selv.

Den 9. april og hele felttoget viste at en ikke har rett til å vente at gjennomsnittsmannen gjør sin plikt bare ut fra en personlig vurdering på generell basis. Det greier han bare hvis plikten mot fedrelandets forsvar for ham samtidig melder seg som plikten mot den *avdeling* han tilhører og de kamerater som er avhengige av ham der. Denne innstilling kan normalt bare skapes gjennom tjeneste i avdeling og krever sin tid. Oppdragelsen av den kampberedte soldat og den kampberedte avdeling stiller krav som vil være i strid med mange moderne synspunkter for oppdragelse av norsk ungdom, og dette kan være kilde til meget alvorlige kriser iallfall i begynnelsen av en eventuell krig (Lindbäck-Larsen 1965:183).

I hvilken grad har man tatt denne lærdommen til følge? Det ble ikke satt spørsmålsteget ved verneplikten som et hovedprinsipp for Forsvaret etter krigen. Allerede i mars 1942 leverte et utvalg nedsett av Forsvarsdepartementet en innstilling om gjenoppbyggingen av Forsvaret etter krigen (Breidlid *et al.* 1990:49). Her ble det på den ene siden pekt på behovet for alliansetilknytning i framtiden, altså en radikal endring i politikken. På den andre siden ble alminnelig verneplikt tatt som en forutsetning, alternativer ble ikke drøftet i det hele tatt (*ibid.*:50). Dette ble gjort til tross for at de militære erfaringene fra 1940 ikke nødvendigvis tilsa at dette spørsmålet burde vært behandlet som en selvfølgelighet. Som nevnt tidligere, var man imidlertid klar over at treningsnivået i 1940 hadde vært for dårlig.

I 1940 var førstegangstjenesten 84 dager, eller seks måneder ved Garden og garnisonerende avdelinger. Etter krigen ble førstegangstjenesten forlenget. Man slo i Stortingsmelding 32 (1945–46) fast at nesten ingen andre land hadde en tjenestetid under 12 måneder, og kunne derfor ikke anbefale en kortere øvelsestid i Norge. Økonomiske forhold skulle likevel føre til at man for de fleste vernepliktige valgte en førstegangstjeneste på 9–10 måneder de første årene etter krigen. Man kunne ha valgt å gi færre vernepliktige

en lengre og bedre utdanning, men man valgte altså på samme måte som før krigen å få flest mulig soldater for de pengene man hadde. Man skal merke seg at den løsningen som ble valgt, ble presset igjennom mot forsvarsledelsens vilje. Forsvarssjefen, general Ruge, ville ta inn langt flere rekrutter og gi dem tre–fire måneders opplæring (Kristiansen 1996). Uenigheten førte til at Ruge gikk av. Forsvarssjefen foretrakk altså å bygge ut en stor hær av soldater som ikke ville fått særlig lengre utdanning enn de avdelingene som under hans ledelse hadde kollapset i 1940.

I 1947–48 fikk personell med teknisk utdanning en tjeneste på 12–14 måneder, mens det øvrige personell tjente i 9–10 måneder. I 1953 økte førstegangstjenesten til 16 måneder, bortsett fra Flyvåpenet og Marinen, som hadde 18 måneder. I 1964 ble tjenesten igjen redusert til 12 og 15 måneder. Det ble antatt at ett år var et minimum for å gjennomføre en tilfredsstillende utdanning av personellet (Breidlid *et al.* 1990:481). Man fikk altså ordninger som i teorien ville skape gode soldater. En annen sak var hvorvidt ordningene ville skape gode avdelinger.

Det å skape avdelingsfølelse måtte altså foregå innenfor rammen av førstegangstjenesten. De fleste soldatene gjennomførte en rekruttutdanning på rundt tre måneder før de ble overført til sine avdelinger. Det er vel rimelig å tenke seg at tjeneste i en avdeling i ett år skaper en viss tilknytning til avdelingen, slik at de stående avdelinger på 1950-tallet antakelig kan sies å ha hatt den «avdelingsfølelse» som Lindbäck-Larsen etterlyser.

Men dette gjelder ikke mobiliseringsavdelingene, som jo har utgjort hovedtyngden av Forsvaret. Etter endt førstegangstjeneste ble soldatene spredt og overført til oppsettende regiment i hele landet.¹⁷ Her møtte soldaten bare sine kolleger på korte repetisjonsøvelser. Det er altså lite trolig at man ville finne noe særlig avdelingsfølelse i disse enhetene. Og det var jo nettopp mobiliseringshæren, ikke den stående styrken, som gjorde at man i det hele tatt på militært hold hadde bruk for en ordening med verneplikt.

Man kunne ha valgt ordninger med større vekt på utdanning av enheter som i sin helhet ble overført fra status som stående til mobiliseringsavdeling, for eksempel ved at man ved utdanningsen-

17 Så lenge man hadde Tysklandsbrigadene, overførte man hele avdelinger til mobiliseringsforsvaret. Det var altså først etter at styrken i Tyskland var trukket hjem, at man fikk det systemet som kritiseres her (Spilling 1998:33–34). Seint på 1990-tallet fikk man igjen utdanning av hele avdelinger for mobiliseringsforsvaret enkelte steder.

hetene øvde opp et kompani eller endog en bataljon som så ble overført til regimentet i det distrikt rekruttene kom fra. Avdelingen ville da vært samlet fra rekruttskole til soldatene ble slettet fra rullene etter rundt 20 år. På dette punktet har man altså i praksis ikke tatt konsekvensene av erfaringen fra 1940 til tross for at betydningen av avdelingsfølelse er sterkt understreket i Hærens egen undervisning (FO/Hærstaben 1974). Det synes for meg som om man rett og slett nok en gang antok at de norske soldatene var så godt utdannet og øvd og at de hadde så stor forsvarsvilje at det kanskje ikke lenger var så farlig med avdelingsfølelsen. Da var man kanskje kommet så langt at Forsvaret var begynt å tro på sine egne historier om 1940.

Konklusjon

Det som skjedde i 1940 og senere viser at det norske folk vil kjempe for sin frihet og uavhengighet selv mot tilsynelatende overveldende overmakt (St.meld.nr.32 1945–46: 2).

Vi skal forsvare vårt eget territorium og våre samfunnsverdier. 1940 viste at vårt folk vil forsvare seg selv mot tilsynelatende stor overmakt (FO/Hærstaben 1974: 12).¹⁸

De to nesten identiske sitatene over representerer kanskje den mest utbredte norske «lærdommen» fra den andre verdenskrig. Legg imidlertid merke til at det første sitatet refererer til «1940 og senere», mens det andre bare refererer til 1940. Denne lille forskjellen er uhyre viktig. Det tok nemlig tid før den norske motstanden mot okkupantene virkelig kom i gang. Det var ikke slik at hele det norske folk reiste seg i vrede mot angriperen den 9. april 1940. Dette er en kjent og veldokumentert sannhet som likevel ikke helt har fått gjennomslag. Den norske kollektivtradisjonen og den militære forsvarstradisjonen er sterkere enn historieskrivingen.

Når man presenterer 1940 som i det siste sitatet, legger man også opp til en tro på at nasjonen også i framtiden umiddelbart vil reise seg mot enhver angriper så snart fedrelandets jord er krenket. Denne troen er et av fundamentene i norsk forsvarstenkning. «Forsvarsviljen» blir dermed av stor betydning. Som vi har sett, fører altså dette til at man skriver historie for å bygge opp under forsvarsviljen og for å samle nasjonen, ikke for å trekke ut militær kunnskap som

¹⁸ Se også Haugan (1983:37) for liknende betraktninger.

man faktisk kan lære noe av. Dermed blir også, som vi har sett, en del lærdommer ignorert, en del løgner akseptert og en del konklusjoner trukket på helt feil grunnlag, bygd inn i forsvarstenkingen. Resultatet blir da en forsvarspolitik som langt på vei setter militære hensyn til side når Forsvaret skal utformes.

Referanser

- Asbjørnsen, Lars Bakke (1945) *Under splittflagget*. Oslo: Arne Gimnes Forlag.
- Berg, Ole F. (1997) *I skjærgården og på havet. Marinens krig 8. april 1940 – 8. mai 1945*. Marinens Krigsveteranforening, Oslo.
- Blindheim, Svein (1981) *Offiser i krig og fred*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Bjørnsen, Bjørn (1977) *Det utrolige døgn*. Oslo: Gyldendal.
- Bojerud, Stellan (1990) «Norgesfälttoget 1940. En studie i operativt mislykkende», i Bo Hugemark (red.) *Urladdning. 1940 – Blitzkrigens år*. Stockholm: Probus.
- Breidlid, Olav, Tore Hiorth Oppegard & Per Torblå (1990) *Hæren etter annen verdenskrig 1945–1990*, 3. opplag 1992. Oslo: Hærstaben/ Fabritius Forlag.
- Derry T.K. (1953) *Det britiske felttog i Norge 1940*. Oslo: Gyldendal.
- Eriksen, Anne (1995) *Det var noe annet under krigen. 2. verdenskrig i norsk kollektivtradisjon*. Oslo: Pax Forlag.
- Eriksen, Anne (1997) «Norge – en naturlig historie», *Historisk tidsskrift* (1).
- FO/Hærstaben (1974): *Veiledning i militært lederskap*. Oslo.
- Grimnes, Ole Kristian (1984) «Overfall», bind I i Magne Skodvin (red.) *Norge i krig*. Oslo: Aschehoug Forlag.
- Grimnes, Ole Kristian (1990) «Historieskrivingen om okkupasjonen. Det nasjonale konsens-syndromets gjennomslagskraft», *Nytt Norsk Tidsskrift* (2).
- Harvey, Maurice (1990) *Scandinavian misadventure. The campaign in Norway 1940*. Turnbridge Wells, Kent: Spellmont Limited.
- Haugan, Arne (1956) «Farlig historieoppfatning», *Norsk Militært Tidsskrift*, s. 726–732.
- Haugan, Arne (1983) *Minner og tanker*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Hauge, Jens Christian (1990) «Forsvaret av Norge i 1940 – hva betydde det? – 50 år etter». Tale i Oslo Militære Samfund 2. april, særtrykk for *Norsk Militært Tidsskrift*.
- Holm, Terje Harald (1987) *1940 – igjen!*, Forsvarsmuseets småskrift (4). Oslo.
- Krigshistorisk avdeling (1952) *Operasjonene i Rogaland og Haugesund, Indre Hardanger avsnitt*.
- Kristiansen, Tom (1996) «Grunntrekk i norsk militærhistorie til Altanterhavspakten», i Arne Olav Brundtland *Finsk og norsk forsvar. Alltid for samme formål – alltid med ulik kurs?*, seminarrapport, Oslo: NUPL.
- Lindbäck-Larsen, Odd (1965) *Krigen i Norge 1940*. Oslo: Forsvarets krigshistoriske avdeling.
- Mariboe, Ludvig (1815) *Nogle ord om almindelig Værnepligt, og et Forslag til, paa den mindst bekostelige og mindst byrdefulle maade at underholde et Land- og Søværn i Norge*. Christiania: Jacob Lehman.

- Moulton, J.L. (1966) «The Norwegian Campaign of 1940. A study of warfare in three dimensions». London: Eyre & Spottiswoode.
- Riste, Olav (1973) *Londonregjeringa*, Bind I «Prøvetid». Oslo: Det Norske Samlaget.
- Roscher-Nilsen (1947) «Krigen i Norge april–juni 1940», i Sverre Steen *Norges krig 1940–45*, Bind I.
- Scheen, Rolf (1947) «Norges sjøkrig 1939–40», bind I. Utgitt med tillatelse av Sjøforsvarets overkommando. Bergen: John Griegs Forlag.
- Schiøtz, J. (1919) «Trænger vi en egen krigshistorisk avdeling i vor generalstab?» , *Norsk Militært Tidsskrift* 82: 175–186.
- Schiøtz, J. (1927) «Norsk krigføring», *Norsk Militært Tidsskrift* 90:343–353.
- Schiøtz, J. (1948): «Krigen i Norge 1940 og studiet av den», *Norsk Militært Tidsskrift* 107: 49–69.
- Schiøtz, J. (1956) «Farlig historieoppfatning» (svar til A. Haugan), *Norsk Militært Tidsskrift*: 732–735.
- Spilling, Knut (1998) «Mobiliseringshæren», *Norsk Militært Tidsskrift* (8–9): 33–34.
- Sørensen, Øystein (1989) «Forskningen om krigen i Norge», *Nytt Norsk Tidsskrift* (1).
- Ula, Terje (1946) : *Flåten som sank*. Oslo: Dreyer.
- Ørvik, Nils (1960/61) *Sikkerhetspolitikken 1920–1939 – fra forhistorien til 9. april 1940*. Bind I «Solidaritet eller nøytralitet?» , Bind II «Vern eller vakt?». Oslo: Tanum Forlag.
- Innstilling fra undersøkelseskommissjonen av 1945, utgitt av Stortinget 1946. Oslo: Aschehoug Forlag.
- Rapport fra den militære undersøkelseskommissjonen av 1946. NOU 1979:47.
- Innstilling fra Forsvarskommissjonen av 1946 (1949). Oslo: Arbeidernes Aktietrykkeri.
- Forsvarskommissjonen av 1974, NOU 1978:9.
- Forsvarskommissjonen av 1990, NOU 1992:12.
- Stortingsmelding nr. 32 (1945–46) Forsvarsdepartementet «Plan for en første reising av Norges Forsvar».

Europeisk sikkerhetsintegrasjon: EUs felles sikkerhets- og forsvars- politikk (CESDP)

Bjørn Olav Knutsen

(f. 1964) er statsviter og bedriftsøkonom.

Han er ansatt som forsker ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) hvor han leder et forskningsprosjekt med tittelen «NATO mot det 21. århundre: Utfordringer og oppgaver».

Innledning

Det britisk-franske toppmøtet den 3.–4. desember 1998 i den lille franske havnebyen St. Malo betydde et gjennombrudd for et av de mest prestisjefylte prosjektene Den europeiske union (EU) hadde satt seg, nemlig å gi EU en konkret militær rolle innen sikkerhets- og forsvarspolitikken (CESDP).¹ Inntil 1998 var Storbritannia den fremste motstanderen innen EU av at unionen skulle utvikle en felles sikkerhets- og forsvarspolitik, mens Frankrike har vært den fremste pådriveren for at EU skulle utvikle og iverksette en slik politikk. Den franske holdningen har vært basert på et ønske om at EU skulle kunne opptre uavhengig av NATO og USA med Frankrike i en hovedrolle i en europeisk politisk union med en egen sikkerhets- og forsvarspolitisk identitet og kapasitet. På tilsvarende måte var Storbritannia bekymret for at en EU-rolle på dette området skulle sette NATO på sidelinjen i vesentlige europeiske sikkerhetsspørsmål og således undergrave det transatlantiske samarbeidet hvor Storbritannia tradisjonelt har hatt en nøkkelrolle. I dag er det mye som tyder på at utviklingen av en sikkerhets- og forsvarspolitik, sammen med den pågående utvidelsesprosessen,

Takk til Bent Erik Bakken, Anders Kjølborg, Knut G. Nustad, Pernille Rieker, Ragnvald H. Solstrand og NUPIs fagkonsulenter for nyttige kommentarer til et tidligere utkast av denne artikkelen.

- 1 Forkortelsen står for Common European Security and Defence Policy. Det bør understrekes at også andre benevelser brukes, som for eksempel ESDP, som står for European Security and Defence Policy. Andre plasser vil man finne forkortelsen CSDP, som står for Common Security and Defence Policy. I denne artikkelen vil imidlertid CESDP bli brukt for å beskrive utviklingen av EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitik.

har blitt et av de største prestisjeprosjektene innen EU. Som vi skal se senere i denne artikkelen, vil en EU-rolle på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området på sikt kunne bidra til at det blir EU og ikke NATO som vil spille hovedrollen i europeisk sikkerhets- og forsvarspolitisk sammenheng. En slik utvikling vil i første rekke avhenge av at *sikkerhetsintegrasjon* blir en mer fremtredende måte å organisere europeisk sikkerhetspolitikk på enn alternative organisasjonsformer som kollektivt forsvar og alliansepolitikk.

Formålet med denne artikkelen er for det første å undersøke hva som menes med begrepet europeisk sikkerhetsintegrasjon, og hvordan det kan avgrenses mot andre begreper innenfor den sikkerhetspolitiske fagtradisjon som «kollektivt forsvar» og «kollektiv sikkerhet». Det andre formålet er å undersøke den faktiske utvikling i europeisk sikkerhetsintegrasjon etter det britisk-franske toppmøtet i desember 1998 med særlig vekt på de konklusjoner som har blitt trukket på de viktigste møtene i Det europeiske råd.² Det tredje formålet er å undersøke på hvilke måter europeisk sikkerhetsintegrasjon vil kunne ha implikasjoner utover det som er knyttet til den såkalte Petersberg-erklæringen fra 1992. Ifølge denne skulle Den vesteuropeiske unions (VEUs) oppgaver være humanitære redningsoperasjoner, fredsbevaring og fredsopprettende innsatser, herunder også fredsskaping.³ I Amsterdamtraktaten av 1997 ble Petersbergoperasjonene skrevet inn i EUs nye traktatgrunnlag, som formelt trådte i kraft i mai 1999.⁴ En viktig problemstilling blir da om EU-

2 Det europeiske råd består av stats- og regjeringssjefene i EU samt formannen i Europakommisjonen. Disse bistås av medlemslandenes utenriksministre og et medlem av Europakommisjonen. Det europeiske råd tilfører EU den fremdrift som er nødvendig for Unionens utvikling og gir den de overordnede politiske retningslinjer for det videre samarbeid og den videre integrasjon. Det avholdes normalt to møter i Det europeiske råd under hvert formannskap. Det europeiske råd ble traktatfestet første gang i 1986 i og med vedtaket av Den enhetlige europeiske akt. Det europeiske råd er i dag traktatfestet i artikkel 4 i Traktaten om Den europeiske union (Amsterdamtraktaten).

3 I forbindelse med styrkingen av VEUs militære rolle, slik det ble vedtatt i Petersberg, skulle VEU i henhold til Petersberg-erklæringen kunne utføre følgende typer av oppgaver: «Apart from contributing to the common defence in accordance with Article 5 of the Washington Treaty and Article V of the modified Brussels Treaty respectively, military units of WEU Member States, acting under the authority of WEU, could be employed for:

- Humanitarian and rescue tasks;
- Peacekeeping tasks;
- Tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking.»

4 Se artikkel 17.2 i Traktaten om Den europeiske union: «De spørsmål som er omhandlet i denne artikkel, omfatter humanitære oppgaver og redningsoppgaver, fredsbevarende oppgaver og kampstyrkers oppgaver i forbindelse med krisestyring, herunder fredsskaping.»

prosessen gjennom å inkludere sikkerhets- og forsvarspolitikken kan bidra til å skape en mer kooperativ sikkerhetspolitisk orden i Europa som bidrar til økt sikkerhet gjennom deltakelse i et politisk fellesskap, og som gjennom EUs utvidelsesprosess blir av en stadig mer alleuropeisk karakter. Derfor vil fokus her bli rettet mot hvordan sikkerhetsintegrasjon kan danne grunnlag for sikkerhetsgarantier, og hvordan europeisk sikkerhetsintegrasjon kan bli et av fundamentene for europeisk sikkerhet i årene som kommer.

Integrasjon og sikkerhet

Mot denne bakgrunn er det bemerkelsesverdig at forskere som har beskjeftiget seg med integrasjonsstudier ut ifra en teoretisk og empirisk innfallsvinkel, i så liten grad har vært opptatt av sikkerhetspolitiske problemstillinger. I stedet har flertallet av forskere og andre observatører valgt å undersøke EU-prosessen som en viktig politisk og økonomisk prosess. De ulike integrasjonsteoriene viktigste funksjon blir da å beskrive, forklare og til en viss grad predikere mulige utviklingsretninger for den videre politiske og økonomiske integrasjon (Haas 1971, Moravcsik 1998, Rosamond 2000). Forklaringen på denne tilnærmingen ligger trolig i at disse integrasjonsteoriene i all hovedsak har vært basert på de empiriske utviklingstrekk i europeisk integrasjon, som nettopp har vært preget av et fravær av reelt sikkerhetspolitisk samarbeid EU-statene imellom. Dette bidrar også til å forklare hvorfor integrasjonsforskere ikke har vært opptatt av hvordan sikkerhetspolitisk samarbeid EU-statene imellom for eksempel ville påvirke de transatlantiske sikkerhetspolitiske relasjonene. Integrasjonsteoriene er derfor først og fremst *sui generis* teorier, preget av de praktiske erfaringer man har gjort seg i Europa som følge av det europeiske integrasjonseksperimentet.

De teoretiske bidrag til forståelse av europeisk integrasjon

Den desidert viktigste retning innenfor integrasjonsteorien har vært *nyfunksjonalismen*, som antok at politisk integrasjon og de overnasjonale institusjoners myndighet oppstår gjennom langsiktige konsekvenser av økonomisk integrasjon. Integrasjon i én sektor skaper med andre ord et behov for integrasjon også i andre sektorer for at den opprinnelige integrasjonspolitiske målsetting skal kunne bli oppfylt. Det var et svært sterkt element av determinisme i denne ret-

ningen, i første rekke fordi man så på *spillover*, dvs. det fenomen som driver prosessen fremover, som en nesten uunngåelig prosess hvor resultatet ble at aktører både på statsplan og innenfor de enkelte stater overførte sin «lojalitet» fra det nasjonale til det overnasjonale plan. Ernst B. Haas, som nok kan sies å være den mest fremtredende integrasjonsteoretiker, hevdet at sluttresultatet av en slik utvikling uavvendelig ville være et nytt politisk fellesskap av enten enhetsstatlig, føderalistisk eller konføderalistisk karakter (Haas 1958). Så lenge integrasjonsteoretikerne i så stor grad beskjeftiget seg med økonomisk og politisk integrasjon, kan en derfor hevde at de tok integrasjonsprosessen sikkerhetspolitiske rammebetingelser for gitt. Dette innebar at integrasjonsprosessen uten videre problematisering ble ansett å foregå innenfor en atlantisk ramme hvor NATO ville være EU-prosessen sikkerhetspolitiske «tak».⁵

Etter avslutningen av den kalde krigen, og den forsterkede fremdrift i europeisk integrasjon, har integrasjonsteoriene fått en renesanse, og flere nye retninger har oppstått. En av de større utfordringer en da står overfor, er å etablere en teoretisk og empirisk ramme for forståelse av integrasjonsprosessen i sin helhet, hvor både sikkerhets- og forsvarspolitiske betraktninger er inkludert, herunder også hvordan europeisk integrasjon kan bidra til å endre forholdet til eksterne aktører (Sæter 1998). Dette inkluderer også en overordnet forståelse for hvordan europeisk sikkerhet kan basere seg på integrasjon mellom stater, til forskjell fra alliansepolitikken, som tradisjonelt har vært basisen for et flertall av (Vest-) Europas stater. Nettopp på bakgrunn av at integrasjonsteorien i svært stor grad har nedtonet betydningen av sikkerhetspolitikken, og at de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene for europeisk integrasjon ble tatt for gitt, har dette hatt uheldige virkninger for forståelsen av EU som et politisk fenomen. Den viktigste virkning av dette er at man i altfor stor grad har undervurdert det *endringspotensialet* som har ligget i europeisk integrasjon, noe som har bidratt til et for status quo-preget perspektiv på EUs relasjoner til andre makter, og i særlig grad til den atlantiske ledermakten USA. I tillegg har det oppstått et uheldig skille mellom forskere som er opptatt av krig-fred-problematikk, og de som har viet sine studier til integrasjon og samarbeid.

5 Dette er også synspunkter og problemstillinger som diskuteres i Martin Sæter (1998): *Comprehensive Neo-functionalism – Bridging Realism and Liberalism in the Study of International Relations*, NUPI.

Europeisk integrasjon og sikkerhetspolitikken i et historisk perspektiv

Undersøker en derimot europeisk integrasjon i et historisk perspektiv, kan man hevde at den startet med sikkerhetspolitikken i og med undertegningen av den britisk-franske Dunkerquepakten (1947) (Howorth 2000b). Denne pakten, som var en nødvendig forutsetning for Brusseltraktaten (1948), hadde som implikasjon at USA fra og med 1949 gjennom Washingtontraktaten involverte seg formelt i europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik. Betingelsen for amerikansk involvering var at vesteuropeerne først måtte vise evne til å samarbeide seg imellom, og USA var en meget viktig pådriver for europeisk integrasjon innenfor en atlantisk ramme (Lundestad 1998). Senere fulgte flere mislykte forsøk på å trekke sikkerhets- og forsvarspolitikken inn i integrasjonsprosessen. At integrasjonsfremstøtene på det sikkerhetspolitiske området den gang ikke førte frem, må forstås på bakgrunn av den fremvoksende kalde krigen og uenigheten hovedaktørene imellom med hensyn til hvordan integrasjonsprosessen skulle relateres til de daværende sikkerhetspolitiske rammebetingelsene. Det som har vært et stadig tilbakevendende fenomen, er at ethvert forslag om å øke EUs sikkerhetspolitiske tyngde har falt, enten på grunn av britisk motstand eller fordi de sikkerhetspolitiske arrangementer man var kommet til enighet om, i realiteten viste seg å være underordnet det atlantiske plan. Det mest kjente integrasjonsfremstøt på det sikkerhets- og forsvarspolitiske plan var uten tvil traktaten om et europeisk forsvarsfellesskap (EDC) fra 1952,⁶ og de to Fouchet-planene (1961–62). Begge initiativene falt nettopp på grunn av denne type uenighet, hvor førstnevnte ikke lot seg realisere da den franske nasjonalforsamling ikke ratifiserte traktaten (Fursdon 1980), mens Fouchet-planene ikke ble realisert på grunn av uenighet om Storbritannias tilknytning til fellesskapet (Duke 2000).

I 1970 ble riktignok Det europeiske politiske samarbeidet (EPS) opprettet utenfor traktatenes ramme. Dette omfattet koordinering av utenrikspolitikken, uten at sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål ennå var inkludert. På begynnelsen av 1980-tallet ble det lansert en del forslag som innebar et forsterket utenrikspolitisk

6 Traktatutkastet til et europeisk forsvarsfellesskap falt da et flertall i den franske nasjonalforsamling 31. august 1954 avviste en fransk ratifikasjon av traktaten. For videre referanser til det europeiske forsvarsfellesskapet, se Edward Fursdon (1980).

samarbeid medlemslandene imellom, også innenfor sikkerhets- og forsvarspolitikken. Dette skyldtes den nye kalde krigen mellom supermaktene. Mest kjent er Genscher–Colombo-initiativet fra 1981 og London-rapporten fra samme år. Det viktige med det førstnevnte var at utenriksministrene i Tyskland og Italia foreslo å styrke de *politiske* samordningsmekanismene innenfor EPS for derigjennom å legge grunnlaget for en felles forsvarspolitik (Schoutheete 1990). London-rapporten – utarbeidet av de daværende ti medlemsland – foreslo et nærmere samarbeid om visse sikkerhetspolitiske aspekter ved utenrikspolitikken.⁷ Samtidig må det understrekes at både Genscher–Colombo-initiativet og London-rapporten ledet frem til den såkalte «Høytidelige erklæring om europeisk union» som ble vedtatt av de ti i Stuttgart i juni 1983. Hovedinnholdet i erklæringen var at man skulle innlede et samarbeid om de politiske og økonomiske aspektene ved sikkerhetspolitikken, men hvor forsvarspolitikken fremdeles var utelatt (Sæter 1984: 50–51).

De mislykkede forsøkene på å trekke sikkerhets- og forsvarspolitikken i sin fulle bredde inn i det daværende EPS var også en av årsakene til VEUs to «revitaliseringer» i 1984 og 1987. I «Plattformdokumentet for europeiske sikkerhetsinteresser» fra oktober 1987 understreket VEUs medlemsland at man ikke kunne betrakte integrasjonsprosessen som fullført før også sikkerhet og forsvar inngikk som en del av EU-prosessen.⁸ Året før (1986) hadde EU vedtatt «Den enhetlige europeiske akt», hvor man hadde kommet frem til enighet om å inkorporere EPS i det traktatmessige grunnlag, men da bare på en slik måte at man traktatfestet allerede eksisterende praksis. Som følge av dette ble heller ikke denne gangen sikkerhets- og forsvarspolitikken inkludert fullt ut. Det skjedde først ved Maastrichttraktaten av 1991, men på en slik måte at det var

7 London-rapporten av 13. oktober 1981 understreket blant annet at: «As regards the scope of European Political Co-operation, and having regard to the different situations of the member states, the Foreign Ministers agree to maintain the flexible and pragmatic approach which has made it possible to discuss in Political Co-operation certain important foreign policy questions» bearing on the political aspects of security». Teksten er blant annet gjengitt i «European Political Co-operation (EPC),»Fourth Edition 1982, Press and Information Office of the Federal Government.

8 Plattformdokumentet som ble vedtatt av de daværende syv medlemsland i VEU, understreket at: «We recall our commitment to build a European Union in accordance with the Single European Act which we all signed as members of the European Community. We are convinced that the construction of an integrated Europe will remain incomplete as long as it does not include security and defence.» For referanser, se Lawrence Freedman (red.) (1990).

VEU som skulle iverksette de avgjørelser og aksjoner på unionens vegne som hadde forsvarsimplikasjoner⁹. Også i forbindelse med regjeringskonferansene som ledet frem til Maastrichttraktaten var det diskusjoner om man skulle integrere VEUs funksjoner i EU, men igjen på grunn av uenighet knyttet til EU-prosessens forhold til det atlantiske plan fikk dette forslaget ikke gjennomslag. I stedet fikk man et kompromiss hvor VEU ble en integrerende del av EU, samtidig som VEU skulle bidra til å styrke den europeiske pilaren i den atlantiske alliansen. Bakgrunnen for dette kompromisset var uenigheten innen EU med hensyn til unionens plassering i forhold til NATO, og til spørsmålet om underordning versus selvstendighet for EU i sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål. Det er i første rekke i denne sammenheng at den franske ikke-deltakelse i NATOs integrerte militærstruktur må forstås, da selvstendighet for Frankrike i første rekke er selvstendighet i forhold til den atlantiske ledermakten USA.

Sikkerhetsintegrasjon

Det er mot den historiske bakgrunn at begrepet sikkerhetsintegrasjon må forstås. 1990-tallet har vært den mest integrative perioden i EUs historie, og dette skyldes først og fremst opphøret av den kalde krigen og en tilsvarende endring i sikkerhetsbegrepets innhold. Derfor er det heller ikke urimelig å hevde at det EU som eksisterer i 2001, er av en helt annen karakter enn det EF som eksisterte i 1990. Fullføringen av det indre marked i 1992, ratifikasjonen av Maastrichttraktaten, opptaket av tre nye medlemsland i 1995, starten på utvidelsesprosessen østover og sørover med 12 nye stater, iverksettingen av en monetær union, ikrafttredelsen av Amsterdamtraktaten samt en ny giv på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området gjennom integrasjonen av VEUs funksjoner i EU har til sammen medført at EU fremstår som det dominerende maktpolitiske sentrum i Europa. Dette har skjedd parallelt med at EU har etablert et omfattende samarbeidsnettverk utad med en lang rekke land, noe som har bidratt til at de funksjonelle grensene utad har blitt mer utydelige (Christiansen, Petito & Tonra 2000: 389–415). En av de viktigste implikasjonene av en slik utvikling er at den

⁹ Det vises i denne sammenheng til Maastrichttraktatens artikkel J.4.2, som blant annet har følgende ordlyd: «Unionen anmoder Den vesteuropeiske union (VEU), som er en integrerende del av EU, om å iverksette de beslutninger og aksjoner som har innvirkning på forsvarsområdet.»

tradisjonelle alliansepolitikken som har vært bærebjelken i NATO-samarbeidet også etter den kalde krigens avslutning, har fått mindre betydning som følge av at EU-prosessen har fått gjennomslag på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området (Boyer 1997: 70).

En viktig problemstilling blir da å forstå hvordan EU-prosessen vil endre karakteren av NATO-samarbeidet, og den analytiske utfordring blir å bidra til å belyse hvordan denne endringen vil foregå. Dette er også en utvikling som i sterk grad berører vitale interesser til alle parter i europeisk sikkerhetspolitikk, inkludert USA. Både forløpet og utfallet av denne prosessen vil i sterk grad påvirke USAs rolle i den europeiske sikkerhetsstrukturen. Derfor er det også viktig å understreke at jo mer omfattende endringsprosessene er, og jo mer vitale interesser er involvert, jo større er mulighetene for uenighet, og kanskje også konflikt, hovedaktørene imellom. De aktuelle utfordringer en i dag står overfor, ved siden av utviklingen av CESDP, er utviklingen av et amerikansk nasjonalt missilforsvar (NMD) og de problemstillinger som vil dukke opp i forbindelse med fremtidige NATO-utvidelser.

Selve begrepet *sikkerhetsintegrasjon* må i denne kontekst ses på som en prosess i retning av et mer utbygd politisk fellesskap (union) hvor statenes sikkerhet innenfor dette fellesskapet i økende grad sammenveves. Statene vil i økende grad oppfatte sikkerhetsutfordringer i et konvergerende mønster, samtidig som det utvikles en økende grad av samhörighet, felles sikkerhetsidentitet og dermed også felles interesser på det sikkerhetspolitiske plan. Denne utviklingen vil igjen være kjennetegnet av utbygging av felles institusjoner som muliggjør et systematisk sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid EUs medlemsstater imellom, og som heller ikke utelukker en økende grad av overnasjonalitet på det sikkerhets- og forsvarspolitiske plan. En europeisk union med en høy grad av sikkerhetsintegrasjon vil dermed anta karakter av å være et «amalgamert sikkerhetsfellesskap».¹⁰

Det er et slikt perspektiv en må legge til grunn for å kunne forstå hvordan og på hvilken måte begrepet «sikkerhetsintegrasjon» må

10 Begrepet «amalgamert sikkerhetsfellesskap» er hentet fra Karl Deutsch, og sikter til en tilstand hvor flere stater har gått sammen i en form for høyere enhet (føderasjon) hvor det eksisterer stabile forventninger om fredelig konfliktløsning statene imellom. Karl Deutsch brukte også begrepet «pluralistiske sikkerhetsfellesskap», som også innebar en tilstand av stabile forventninger om fredelig konfliktløsning, men hvor statene beholdt sin suverenitet. For referanser vises det til Emanuel Adler & Michael Barnett (red.) (1988).

avgrenses mot begrepene «kollektivt forsvar» og «kollektiv sikkerhet» innenfor den sikkerhetspolitiske fagtradisjon, og hvordan sikkerhetsintegrasjon etterhvert vil kunne bli en alternativ måte å organisere sikkerheten i Europa på. En kan i en denne sammenheng hevde at kollektivt forsvar og kollektiv sikkerhet er *ekskluderende* former for sikkerhetsperspektiver, mens sikkerhetsintegrasjon er et *inkluderende* sikkerhetsperspektiv.

Kollektivt forsvar er klart ekskluderende overfor *eksterne aktører* slik som i forholdet til Sovjetunionen under den kalde krigen. Kollektiv sikkerhet er en mer inkluderende sikkerhetsordning i den forstand at det ikke er rettet mot en bestemt *aktør*. Men begrepet er ekskluderende i forhold til visse sett av *uakseptable handlinger* som for eksempel militært angrep på et annet medlem av det kollektive sikkerhetssystemet. I et kollektivt sikkerhetssystem skal statene stå vakt om å sikre freden, samtidig som et kollektivt sikkerhetssystem skiller seg fra et kollektivt forsvarssystem ved at førstnevnte skal være en gjensidig forsikring mot overgrep medlemmene imellom, mens sistnevnte er en allianse som skal utløse felles mottiltak mot en mulig ekstern motstander. Dermed er også et kollektivt sikkerhetssystem basert på militær avskrekking og bruk av overlegen militær styrke mot en part som har forbrutt seg mot den gjensidige forpliktelsen om ikke-angrep (Eknes 1993: 4, Johansen 1994, Kupchan & Kupchan 1991, Glaser 1993, Claude 1984).

Begge disse formene for organisering av sikkerhet i Europa skiller seg fra sikkerhetsintegrasjon, som er uløselig knyttet til etableringen av et politisk fellesskap i Europa med betydelige elementer av overnasjonalitet. Mot denne bakgrunn er sikkerhetsintegrasjon mer inkluderende fordi et slikt fellesskap innebærer en mer «universell» europeisk sikkerhetsorden hvor grensene mellom det nasjonale og det bredere europeiske plan gradvis blir mer utvasket, samtidig som grensene for EU-prosessen virkeområde blir stadig mer utflytende. En slik utvikling vil også nødvendigvis innebære at man vil gå over fra å snakke om nasjonal sikkerhet til å snakke om europeisk sikkerhet. EU vil som følge av sikkerhetsintegrasjonen i stadig større grad tale med én stemme utad. Parallelt med en slik utvikling må en anta at medlemsstatene utvikler et felles sikkerhets- og forsvarspolitisk utsyn. Dette innebærer idealtypisk sett en felles strategisk visjon om hva som er unionens viktigste sikkerhetspolitiske målsettinger, herunder også et felles utsyn på hva som er de viktigste sikkerhetspolitiske utfordringene. Dette innebærer også et felles utsyn på hvilke virkemidler av sivil/militær karakter som kan anvendes for å håndtere de felles utfordringer.

I teoretisk sammenheng kan begrepet sikkerhetsintegrasjon sies å ligge nær Ole Wævers begrep om «enhetlige sikkerhetskomplekser», hvor sikkerhetsutfordringene blir av eksternt og ikke intern karakter (Wæver 1992: 27). I et Europa preget av høy grad av sikkerhetsintegrasjon vil ikke medlemsstatene betrakte hverandre med frykt og forsøke å balansere hverandre. Parallelt med utviklingen av stadig mer integrerte samarbeidsløsninger har man kunnet observere at også utenforstående land blir mer påvirket av EU-prosessen ved at de adopterer stadig større deler av EUs felles politikk. EU utgjør dermed en stadig bredere basis for samarbeidsløsninger for håndtering av felles utfordringer og problemer. En slik utvikling innebærer også en høy grad av internalisering eller «europeisering» av sikkerhetspolitikken ved at EU som følge av integrasjonen både i bredde og dybde i stadig større grad overtar ansvaret for egen sikkerhet, også militært. Dette henger for øvrig sammen med det forhold at jo høyere integrasjonsnivået i EU blir, i desto mindre grad vil EU være avhengig av eksterne aktører for sin sikkerhet, og i desto større grad vil EU kunne gjøre sin innflytelse gjeldende både i regional europeisk og i global sammenheng.

Utviklingen av samarbeidsformer som antar karakter av sikkerhetsintegrasjon, må derfor også ses som resultat av en annen type *sikkerhetslogikk* hvor det er spenningen mellom *sentrum* og *periferi* som utgjør dynamikken i dette forholdet (Kjølborg 1997, Tunander 1997, Wæver 1997). Sentrums eller EUs politikk overfor en periferi med interne problemer er primært å forhindre at eventuelle konflikter som har sin basis i periferien, ikke utvikler og sprer seg. De viktigste elementene i et sikkerhetsintegrasjonsperspektiv er å forebygge at konflikter oppstår, og hvis de oppstår, å sikre at konflikten ikke antar et for stort omfang, samt når konflikten er over, å sikre et langsiktig grunnlag for integrasjon i det vestlige sentrum. EUs ambisiøse samarbeidsprosjekter som Stabilitetspakten for Sentral- og Øst-Europa (1995) og Stabilitetspakten for det vestlige Balkan (1999) er tydelige eksempler på dette.

Sikkerhetsintegrasjon er dermed et ledd i utbyggingen av mer omfattende samarbeidsformer i europeisk politikk som også innebærer en langsiktig strategi for integrering i EU av stater som har vært utsatt for konflikter. Tankegangen er da den at man gjennom integrasjon skaper stabilitet både for seg selv og andre gjennom å integrere potensielt ustabile områder (Kjølborg 1997: 16–24). Derfor kan sikkerhetsintegrasjon gjennom dens manifestering i utviklingen av CESDP og EUs utvidelsesprosess ses som to sider av samme prosess. Begge er innrettet mot å skape en mer kooperativ

sikkerhetspolitisk orden i Europa som i stor grad er frikopleet fra tradisjonell alliansepolitikk.

Selv om NATO har gjennomgått omfattende reformer på 1990-tallet gjennom etableringen av Det euroatlantiske partnerskapsråd (EAPC), Partnerskap for fred (PfP) og de spesielle samarbeidsavtalene med Russland og Ukraina, er det likevel ikke til å komme forbi at NATOs alleuropeiske legitimitet er av forholdsvis begrenset karakter. Dette kommer blant annet til uttrykk i forbindelse med debatten om fremtidige NATO-utvidelser, hvor forholdet til Russland er den helt overordnede problemstilling.

Dette illustrerer det grunnleggende poeng at til tross for NATOs store omstilling på 1990-tallet i et forsøk på å etablere en mer kooperativ sikkerhetspolitisk orden i Europa, er det alliansepolitikk under amerikansk ledelse som er hovedkjennetegnet på NATOs organisasjon (Parmentier 2000). USAs nesten totale dominans under NATOs militære operasjon mot Jugoslavia våren 1999 var det fremste eksemplet på dette, og bidro vesentlig til EUs fremstøt på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området.¹¹ Derfor er den viktigste empiriske problemstillingen innenfor dagens europeiske sikkerhetsintegrasjon knyttet til forholdet mellom EU-prosessen på den ene siden og forholdet til NATO på den andre. Graden av sikkerhetsintegrasjon dreier seg derfor om hvilken rolle EU skal spille i forhold til NATO i forbindelse med håndteringen av europeiske sikkerhetsutfordringer. Ser en på sikkerhetsintegrasjonen i Europa i et slikt perspektiv, synes det rimelig klart at Storbritannia i stadig sterkere grad vil spille en nøkkelrolle på bakgrunn av sine historiske, identitetsmessige og språklige relasjoner til USA. Dette må også ses i perspektiv av at landet tar mål av seg til å ha stor innflytelse over den fremtidige utviklingen av EU-samarbeidet på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området. Derfor kan man hevde at fremtiden til europeisk sikkerhetsintegrasjon er knyttet til følgende sett av problemstillinger¹² (Howorth 2000a):

11 Guillaume Parmentier skriver i sin artikkel i *Survival*: «The advances that European foreign and defence policies have achieved since the December 1998 Saint-Malo meeting cannot become fully operational without a parallel adaptation of NATO command structures and procedures... The conflict in Kosovo bears witness to the need for a fresh look at NATO's adaptation to these new missions [i.e. relatively small peacemaking and peacekeeping missions], as defined at the [1992] Oslo ministerial meetings.»

12 Dette sett av problemstillinger er basert på Jolyon Howorths artikkel «Britain, France and the European Defence Initiative», *Survival* 42 (2), spesielt s. 49–51.

- ⊖ Kan en allianse som NATO i realiteten fungere med to pilarer (en amerikansk og en europeisk), eller er amerikansk sikkerhets- og forsvarspolitisk hegemoni i Europa unngåelig?
- ⊖ Vil USA akseptere en europeisk likeverdighet i NATOs kommandostruktur? Da Frankrike i 1997 fremmet forslag om en europeisk ledelse av NATOs sørkommando (AFSOUTH), hadde USA sterke motforestillinger mot dette.
- ⊖ Vil EU gjennom den praktiske implementeringen av CESDP bli enig om størrelsen og funksjonen til den foreslåtte utrykningsstyrken, og dermed også bli enig om hvordan unionens sikkerhets- og forsvarspolitikk på det praktiske plan vil forholde seg til NATO?
- ⊖ Er den prosess som ble innledet i St. Malo reverserbar? Dette spørsmålet angår i første rekke Storbritannias stilling, og om dette landet vil alliere seg med EU eller med USA i en gitt internasjonal konflikt.

Nettopp det forhold at slike sett av problemstillinger har blitt aktuelle, må ses i lys av de fremskritt som har blitt gjort i europeisk integrasjon på 1990-tallet. Ikke bare skyldes dette den britiske snuoperasjonen i forhold til EU på det sikkerhets- og forsvarspolitiske plan, men også at Tyskland viser reell vilje til deltakelse i fredsoperasjoner (Maull 2000). Når det gjelder Storbritannias rolle, er det verdt å merke seg at landet i stor grad har fremstått som en modell for andre europeiske stater i forbindelse med restrukturering og reform av forsvaret. Her har britene bidratt til at man på den europeiske siden i NATO har utviklet sterkt integrerte og flernasjonale styrker, og i det hele fremstått som langt mer konstruktive i forsvarsspørsmål enn de store europeiske kontinentalmaktene Frankrike og Tyskland. Derfor blir det noe ensidig å hevde at Storbritannia har snudd i forsvarsspørsmål, og at det er dette som har åpnet for CESDP. Likevel er det som nevnt et faktum at Storbritannia har snudd i spørsmålet om sikkerhets- og forsvarspolitikken plass i en europeisk integrasjonskontekst. Mulighetene for dette landet til å spille en lederrolle innen EU på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området har således økt. Det samme har imidlertid frykten for forsterket marginalisering som følge av ikke-deltakelse i europrosjektet og Schengen-samarbeidet. Dette til sammen medvirket til at Storbritannia støttet utviklingen av en autonom europeisk forsvarskapasitet innen EU. Utover dette er det en utbredt oppfatning av at det bilaterale amerikansk-britiske forholdet var blitt utsatt for flere prøvelser på 1990-tallet, noe som ikke minst skyldtes Storbritan-

nias uenighet med USA med hensyn til hvordan konfliktene på Balkan skulle håndteres.¹³ Mot en slik bakgrunn begynte man derfor på britisk side å føle et behov for et nærmere samarbeid med Frankrike for å overbevise amerikanerne om at man ville intensivere arbeidet med å bygge ut en mer autonom europeisk sikkerhets- og forsvarspolitisk kapabilitet, dersom ikke amerikanerne støttet opp under utbyggingen av en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitisk identitet innenfor alliansen (Schake, Bloch-Lainé & Grant 1998: 22–24).

Fra St. Malo (1998) til Det europeiske råds møte i Nice (2000) – EU som sikkerhets- og forsvarspolitisk aktør

Det britisk-franske toppmøtet i St. Malo 3.–4. desember 1998

Det Frankrike og Storbritannia ble enige om på det bilaterale møtet i St. Malo i desember 1998, var å styrke EUs evne til krisehåndtering og fredsbevarende og fredsskapende operasjoner. En av de viktigste årsakene til beslutningene i St. Malo var nettopp den økende erkjennelsen av at skulle EU spille en fullverdig rolle på den internasjonale arenaen, måtte EU også ha en selvstendig evne til å kunne fatte vedtak om å iverksette militære operasjoner, samt ha en tilstrekkelig militær kapasitet til å kunne implementere slike vedtak. Derfor understreket de britiske og franske lederne at «Unionen må ha kapasitet til autonom handling, understøttet av troverdige militære styrker, midlene for å bruke disse og en tilstrekkelig beredskap for derigjennom å kunne respondere på internasjonale kriser». Ved siden av målsettingen om å styrke EUs evne til militær innsats, ble det også understreket at dette ikke skulle gå ut over deres forpliktelser overfor en modernisert atlantisk allianse (NATO), som skal være grunnlaget for det kollektive forsvar av medlemslandenes territorier. Her ser man med en gang et av de viktigste kompromissene i St. Malo-deklarasjonen, nemlig den britiske støtten til en «militarisering» av EU og fransk støtte til NATOs sentrale posi-

13 Som eksempel kan nevnes at det var USA som i stor grad forhindret at VEU ble en effektiv militær organisasjon i perioden 1994–95, samt at USA også dominerte den sikkerhetspolitiske debatten i så stor grad at for eksempel de fransk-britiske militære initiativer sommeren 1995 og den britisk-franske styrkens innsats under *Operation Endeavour* i Bosnia i august 1995 nesten ikke ble lagt merke til. Se Ståle Ulriksen (1997).

sjon når det gjaldt det kollektive forsvar. Selv om dette kan betraktes som en fransk innrømmelse, er det liten tvil om at det var Storbritannia som måtte foreta den største endringen av sin politikk.

Likevel bør det understrekes at St. Malo-deklarasjonen også må ses i lys av de forpliktelser som EUs medlemsstater påtok seg i forbindelse med Amsterdamtraktaten. I artikkel 17 i traktaten fremheves det at Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) omfatter alle spørsmål vedrørende unionens sikkerhet, herunder en gradvis utforming av en felles forsvarspolitik som vil kunne føre til et felles forsvar, dersom Det europeiske råd skulle treffe en avgjørelse om dette. Videre blir det understreket at VEU utgjør en integrerende del av utviklingen av EU, som gir unionen adgang til operasjonell kapasitet. VEU skal støtte unionen i utformingen av forsvarsaspektene ved FUSP. Kimen til en integrasjon av VEU i EU ble dermed lagt i og med Amsterdamtraktaten da det ble vedtatt å etablere tettere institusjonelle forbindelser med VEU, men det skulle være opp til Det europeiske råd å fatte en eventuell beslutning om å integrere VEUs funksjoner i EU.

Mot denne bakgrunn kan en derfor hevde at St. Malo på mange måter gjenspeilte de forpliktelser medlemsstatene påtok seg da de undertegnet og senere ratifiserte Amsterdamtraktaten. En annen årsak til at Amsterdamtraktaten kan sies å ha vært bakgrunnen for St. Malo-deklarasjonen, var at den inneholdt en helt annen konsepsjon for europeisk sikkerhet enn den som ble lagt på NATOs utenriksministermøte i Berlin i 1996, hvor man var mer opptatt av forholdet NATO–VEU enn EU–VEU. Mens NATOs Berlin-møte understreket utbyggingen av en europeisk identitet (ESDI)¹⁴ innenfor alliansen, hvor VEU ble underordnet NATO, innebærer både Amsterdamtraktaten og St. Malo-deklarasjonen en klar understreking av EUs *selvstendige* evne til å fatte beslutninger på forsvarsområdet. Derfor er det viktig å se på St. Malo-deklarasjonen i et sikkerhetsintegrasjonsperspektiv, og særlig den delen av dette begrepet som knytter seg til utviklingen av en sikkerhetsidentitet innen-

14 European Security and Defence Identity (ESDI) ble formalisert på NATOs utenriksministermøte i Berlin i juni 1996. Sentralt i ESDI-konsepsjonen stod VEU, hvor VEU i forbindelse med en eventuell Petersberg-operasjon som NATO ikke ønsket å involvere seg i, kunne anvende NATOs kommando- og kontrollapparat. Dette innebar en nær integrasjon av VEU i NATO, og på den militæroperative siden kom Combined Joint Task Forces (CJTF- hovedkvarterkonseptet) til å uttrykke legemliggjøringen av ESDI. Dette innebar også at ESDI var nært knyttet opp til og integrert i NATOs nye kommandostruktur, som for øvrig ble vedtatt implementert på NATOs forsvarsministermøte i desember 1997.

for EU. Selv om en slik sikkerhetsidentitet tilsynelatende har vært fraværende under store deler av 1990-tallet, synes det å være en økende erkjennelse av at en slik identitet knyttet til EU-prosessen er i ferd med å vokse frem. Dette må også ses i lys av etableringen av Den økonomiske og monetære union (ØMU), siden det må antas at det eksisterer sterke *spillover-mekanismer* fra det økonomiske til det sikkerhets- og forsvarspolitiske plan. Derfor er det også viktig å se på St. Malo-deklarasjonen i perspektiv av den dynamikk som ligger i integrasjonsprosessen, selv om man i forbindelse med St. Malo mer understreket det europeiske behovet for å utvikle militære kapabiliteter enn utvikling av felles institusjoner. Denne vektlegging av kapabiliteter delvis på bekostning av institusjonelle oppsett er for øvrig helt i tråd med de britiske perspektivene som understreker at de institusjonelle og organisasjonsmessige ordningene bør komme i forlengelsen av en forbedret europeisk forsvarsevne. Å etablere institusjonelle ordninger *før* utviklingen av militære kapabiliteter kan ifølge den britiske regjering blant annet sette det transatlantiske samarbeidet i fare (Missiroli 1999: 39). Derfor hevder man fra britisk side at både kapabilitetsaspektene og karakteren av det transatlantiske samarbeidet må avklares før det utvikles institusjonelle løsninger på det europeiske plan.

St. Malo-deklarasjonen er da også uklar med hensyn til de institusjoner som må opprettes for at EU skal kunne implementere en beslutning om militær innsats. De formuleringer som finnes, er av helt generell og overordnet karakter, men er likevel av stor prinsipiell interesse. Det viktigste er nok uten tvil den sentrale rollen Det europeiske råd vil ha i utformingen av CESDP, hvor denne utvetydig knyttes til FUSP. Dette innebærer blant annet at den diskusjonen som hadde pågått tidligere hvor man blant annet kunne tenke seg at forsvarssaker ble organisert som en fjerde pilar i EU-samarbeidet, kan sies endelig å ha blitt forlatt ved St. Malo-deklarasjonen. Som deklarasjonen sier, er Det europeiske råd det øverste ansvarlige organ for den gradvise utviklingen av en felles forsvarspolitikk. Med dette som basis sier den videre at EU må kunne fatte beslutninger og godkjenne militær aksjon når alliansen som helhet ikke er engasjert. Mot denne bakgrunn må unionen derfor bli gitt de riktige strukturer og kapasiteter for analyse av situasjoner, etterretningsgrunnlag og en kapabilitet for relevant strategisk planlegging, uten unødvendig duplisering med alliansen.

Det kan ikke være noen tvil om at dette dokumentet banet veien for den sterke fokuseringen på EUs kommende forsvarspolitikk og den store politiske kapital som ble investert for å kunne gi EU en

troverdige militære roller. Men det må understrekes at det fortsatt eksisterer betydelig ulikhet i sikkerhets- og integrasjonsoppfatning mellom Frankrike og Storbritannia. En av de viktigste har allerede blitt nevnt, nemlig den britiske skepsisen til institusjoner og den store vektleggingen av kapabiliteter. Et annet aspekt er at Storbritannia i noe større grad understreker NATOs sentrale rolle i forbindelse med internasjonal krisestyring, og at alliansen av denne grunn skal ha en tilnærmet førsterett («first refusal») til å ta stilling til spørsmål om eventuelle militære operasjoner. Dette innebærer i praksis at alliansen først skal treffe avgjørelse om NATO er det egnede militære instrument. Hvis så ikke er tilfelle, skal EU på selvstendig grunnlag fatte beslutning om eventuell militær inngripen. Dette momentet er av stor betydning og vil, dersom dette blir rådende praksis, innebære en både formell og reell underordning av EU under NATO. En slik underordning er ikke akseptabelt for Frankrike, som er en vokter av EUs rett til å fatte autonome beslutninger, og som av denne grunn også er avvisende til det opprinnelige amerikanske kravet om at NATO skal ha en rett til «first refusal» (Sloan 2000: 31).¹⁵

Det franske perspektivet innebærer ikke bare at EU skal ha rett til å fatte autonome beslutninger, men også at NATO må reformeres som følge av utviklingen av CESDP. I særlig grad retter dette seg mot en reformering av NATOs integrerte militærstruktur. Frankrike understreker sterkt behovet for at den politiske kontrollen over alliansens militære kommandoer må fornyes og reformeres. Ut over dette går det franske synet i retning av at NATOs militære kommandoer bør organiseres etter funksjonelle i stedet for langs geografiske grenser (Parmentier 2000: 96). Dette vil gjøre den atlantiske alliansen mer fleksibel og effektiv, og samtidig gi substans til den franske målsetting om at de europeiske allierte bør bli mindre avhengig av USA. De franske synspunktene ble klart anskueliggjort under Kosovo-krisen hvor den militære planleggingen av *Operation Allied Force* i realiteten ble foretatt av det amerikanske forsvarsdepartementet (Pentagon). Den internasjonale konsultasjon som forutsetningsvis er ment å skulle foregå i NATOs militære hovedkvarter i Mons (SHAPE),¹⁶ spilte ingen stor rolle.

15 Stanley Sloan siterer blant andre senator Joseph Biden, demokrat fra delstaten Delaware, som understreker at «in order for ESDI to accomplish both the goals of the European Union and of NATO, it must be clearly designed in a way that gives NATO the «right of first refusal» on non-Article 5 missions».

16 Guillaume Parmentier skriver blant annet: «The most striking and most instructive lessons from the NATO operation in Kosovo is that, although the

Denne uenigheten mellom Frankrike og Storbritannia til tross, er det likevel enighet om at EU må styrke sin rolle i europeisk kri-
sehåndteringssammenheng, og at USAs politisk-militære makt må
balanseres.¹⁷ CESDP vil dermed innebære en overføring av poli-
tisk makt fra det atlantiske (NATO) til det europeiske plan (EU).
Dette henger for øvrig sammen med det forhold at jo høyere inte-
grasjonsnivået i EU blir, i desto mindre grad vil EU være avhengig
av eksterne aktører for sin sikkerhet, og i desto større grad vil EU
gjøre sin innflytelse gjeldende både i regional europeisk og etter hvert
også i global sammenheng. Utviklingen av CESDP kan derfor for-
stås som en empirisk bekreftelse på teorien om at stater som opp-
når en hegemoniposisjon i internasjonal politikk, etter hvert vil oppleve
at andre makter enten alene eller i koalisjon med andre vil forsøke
å balansere denne makten.¹⁸ Det er ikke uten grunn at den franske
utenriksminister Hubert Vedrine har sett på EU som en «alternativ
sivilisasjon» til den amerikanske.

Det europeiske råds møte i Köln 3.–4. juni 1999

Mot denne bakgrunn var det ikke særlig overraskende at Det euro-
peiske råd under sitt møte i Wien 11.–12. desember 1998 ønsket
velkommen det innspill som ble gitt av Frankrike og Storbritannia i
St. Malo, hvor det blant annet ble understreket at FUSP måtte
understøttes av troverdige operasjonelle kapabiliteter. Disse kon-

objective circumstances of European security and of military operations in particular have changed dramatically, the system of the integrated military organisation and the state of mind of its staff have not been altered to nearly the same extent. Indeed, it is patently obvious that the military plans followed during *Operation Allied Force* came from Pentagon and were not the fruit of the international consultation that is supposed to take place in Mons. Multilateral validation, in the Military Committee as in the Council, came after the fact. Moreover, authoritative accounts show that SACEUR General Wesley Clark devised his plans and took his decisions with the assistance of a very small group of officers, almost entirely American, and mostly from EUCOM rather than SHAPE.» Det vises i denne sammenheng til Guillaume Parmentier (2000): «Redressing NATO's Imbalances», *Survival* 42(2), sitatet er hentet fra s. 99.

17 Se for eksempel William Pfaffs artikkel i *International Herald Tribune* 30. mai 2000: «For Sovereignty, Europe Must Have its Own Defense» og Roger Cohens artikkel i samme avis 2. juni 2000: «A Changing Europe Has US Turning in Circles».

18 Den teori det i første rekke siktes til her, er den klassiske realisme-skolen i studiet av internasjonal politikk. I et anarkisk internasjonalt samfunn vil dermed *maktbalansen* tre inn som det ordnende element i internasjonal politikk. For referanser vises det til Hedley Bull (1977), spesielt kapittel 5: «The Balance of Power and International Order».

klusjonene innebar en begynnende multilateralisering av St. Malo-deklarasjonen, men det var først under det tyske formannskapet våren 1999 at innholdet i deklarasjonen ble konkretisert. Under Det europeiske råds møte i Köln 3.–4. juni 1999 godkjente rådet en rapport utarbeidet av det tyske formannskapet om europeisk sikkerhet og forsvar. Hovedinnholdet i rapporten var at EU skulle ha som en klart overordnet målsetting å være i stand til å kunne håndtere alle typer Petersberg-operasjoner i tråd med målsettingene i FUSP. For å oppnå dette måtte EU ha en kapasitet for autonom handling, understøttet av troverdige militære styrker, midlene for å bruke disse og en tilstrekkelig beredskap for derigjennom å kunne respondere på internasjonale kriser. Denne formuleringen var et direkte sitat av St. Malo-deklarasjonen, noe som innebærer at Köln-møtets konklusjoner på dette området var en multilateralisering av den forutgående britisk-franske enighet. Det som var spesielt viktig ved dette møtet var at Det europeiske råd i tråd med artikkel 17 i Amsterdamtraktaten la grunnlaget for en integrasjon av VEU i EU.¹⁹ I tillegg understreket rapporten fra det tyske formannskapet betydningen av utviklingen av nødvendige beslutningsarrangementer innen sikkerhet og forsvar med særlig vekt på situasjonsanalyse, etterretning og strategisk planlegging. For at denne målsettingen skulle kunne oppfylles, måtte forsvarsministrene gis høve til, når situasjonen tilsa det, å møte sammen med utenriksministrene i Rådet for generelle saker (GAC).²⁰ Videre foreslo det tyske formannskapet at det skulle etableres en politisk og sikkerhetspolitisk komité hvor politiske og militære eksperter møtes. Under denne komiteen skulle det etableres en militærkomité bestående av militære representanter som skal lage anbefalinger til den politiske og sikkerhetspolitiske komité, og for å understøtte militærkomitéen, en militær stab med et situasjonssenter. Ut over disse institusjonelle oppsett konkluderte Det europeiske råd med at det kan bli nødvendig å drøfte andre institusjonelle spørsmål.

Det sistnevnte momentet er viktig å understreke, fordi man fra britisk side som nevnt har vært mer opptatt av utvikling av militære kapabiliteter enn institusjonelle oppsett. Dermed representerte Köln-

19 Köln-møtet instruerte Rådet for generelle saker (utenriksministrene) til å gjøre det forberedende arbeid for «the inclusion of those functions of the WEU which will be necessary for the EU to fulfil its new responsibilities in the area of the Petersberg tasks». De nødvendige beslutninger om denne målsetting skulle bli tatt innen utløpet av 2000, og i så fall «... the WEU as an organisation would have completed its purpose».

20 General Affairs Council (GAC).

møtet en dreining av fokus i retning av felles europeiske institusjoner for utforming av en felles sikkerhets- og forsvarspolitikkk innenfor EU. Dette må ses i lys av at det er gjennom institusjonalisert samarbeid at europeisk integrasjon har gått fremover (Andréani 2000: 83). Institusjoner tilfører stater og andre aktører informasjon, og det er en grunnleggende antakelse at stater og andre aktører vil handle annerledes i informasjonsrike enn i informasjonsfattige miljøer (Keohane 1989). Et annet viktig forhold er at institusjoner tilfører et element av forutsigbarhet og rettferdighet, noe som ytterligere bidrar til å redusere den potensielle usikkerheten i samarbeidet. I EU-sammenheng vil også de institusjonelle oppsett bidra til å skape en form for tilhørighet og identitet. Det siste er et viktig element i utformingen av et europeisk sikkerhetssystem basert på sikkerhetsintegrasjon, da en felles europeisk identitet er en forutsetning for at man skal kunne utvikle en felles sikkerhets- og forsvarspolitikkk med en tilstrekkelig grad av substans. Dette bringer oss til kjernen i hva som tradisjonelt har vært det store skillet mellom den britiske og den kontinentale måten å tenke europeisk samarbeid og integrasjon på. De kontinentale motforestillingene har i første rekke gått på at de britiske forslag om institusjonelle løsninger har vært for lite robuste og dermed svake, både med hensyn til å utvikle en felles identitet og til å utforme felles interesser. I debatten om EU-utvidelse har dette blant annet gitt seg utslag i at Storbritannia har gått inn for hurtige og omfattende utvidelsesløsninger uten samtidig å gå inn for en utdyping av integrasjonen. I CESDP-sammenheng har Storbritannia i langt større grad enn de kontinentale EU-statene vært opptatt av at de institusjonelle løsninger man kom frem til, ikke unødig skulle duplisere tilsvarende samarbeidsstrukturer i NATO.

Amerikanske synspunkter på CESDP

Det sistnevnte moment var også viktig på bakgrunn av de amerikanske synspunktene på den nye europeiske sikkerhets- og forsvarsdimensjon. Følger man den amerikanske debatten om hvordan man skulle forholde seg til utviklingen av det transatlantiske samarbeidet når det gjelder sikkerhet og forsvar, ser man med en gang den *dualismen* overfor europeisk integrasjon som gjør seg gjeldende. På den ene siden stiller man seg fra amerikansk side positivt til at de europeiske landene tar på seg en større grad av ansvar for egen og dermed også europeisk sikkerhet. På den andre siden er man skeptisk til at en slik politikk skal føre til en for stor grad av euro-

peisk selvstendighet i sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål, noe som igjen kan medføre at USA mister kontrollen over sin egen politiske og militære tilstedeværelse i Europa. Derfor understreker man at NATO skal være fundamentet for europeisk sikkerhet. Dette synspunktet kom blant annet til uttrykk i en tale av USAs NATO-ambassadør Alexander Vershbow 8. desember 2000,²¹ hvor han understreket at CESDP ikke skal stille spørsmål ved NATOs forrang når det gjelder det kollektive forsvar, og NATOs funksjon som «førstevalg» («first refusal») når det gjaldt håndteringen av fremtidige kriser. Senere i talen uttalte han at «NATO skal forbli den primære garantist for europeisk sikkerhet, slik den har vært i over femti år».

Den mest kjente uttalelsen fra amerikansk side kom nok tidligere utenriksminister Madeleine Albright med da hun allerede i desember 1998 i forbindelse med St. Malo-erklæringen stilte seg positivt til de europeiske initiativ, under forutsetning av at man fra europeisk side unngikk *duplisering* av NATO, at de europeiske NATO-allierte som ikke var medlem av EU, ikke ble utsatt for *diskriminering*, og at den nye europeiske sikkerhets- og forsvarspolitikk ikke førte til en større politisk avstand over Atlanterhavet (*decoupling*). I den offentlige debatten ble dette kalt for de tre D-er (duplication, discrimination, decoupling) og var hovedbetingelsen fra amerikansk side for at man skulle støtte de nye europeiske initiativ (Sloan 2000, Howorth 2000a, Howorth 2000b). Det man fra amerikansk side i første rekke frykter, er at den sikkerhets- og forsvarspolitiske filosofien bak CESDP i for stor grad skal utvikle seg til å bli en form for «neo-gaullisme», hvor europeerne understreker sin evne og rett til selvstendighet i sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål, og samtidig setter spørsmålstegn ved den amerikanske lederrollen i NATO. Med andre ord vil den perfekte utvikling av CESDP²² sett fra amerikansk side være en politikk hvor NATO også i fremtiden

21 Tale av Vershbow om de transatlantiske relasjoner, Ungarn, 8. desember 2000. Talen er i sin helhet tilgjengelig på www.nato.int/usa/ambassador/s20001208a.htm

22 I den amerikanske debatten omkring europeisk sikkerhet og forsvar skriver man til stadighet ESDI, selv når man mener utviklingen av den felles europeiske sikkerhets- og forsvarspolitikk (CESDP), som er en del av EUs FUSP. Den opprinnelige betegnelsen ESDI ble brukt i etterkant av NATOs ministermøte i Berlin i juni 1996 da man vedtok opprettet en europeisk pilar innenfor NATO, hvor VEU gjennom anvendelse av et hovedkvarterkonsept basert på flernasjonale felles innsatsstyrker (Combined Joint Task Forces; CJTF HQ) kunne støtte seg til NATOs kommando- og kontrollapparat i forbindelse med utføringen av Petersberg-operasjoner. Prinsippet for dette i 1996 var «no duplication», mens man i forbindelse med CESDP taler om å unngå «unødvendig duplisering».

vil utgjøre EUs sikkerhetspolitiske rammebetingelse.

Albrights tre D-er, som første gang stod på trykk i en artikkel i *Financial Times* 7. desember 1998,²³ møtte ikke stor begeistring på den europeiske siden av Atlanterhavet. Som et alternativ til den amerikanske politikken overfor EU-prosessen på dette området presenterte man på britisk side det man kalte de tre I-er for det transatlantiske samarbeidet i lys av utviklingen av CESDP. Filosofien som lå til grunn for den britiske holdningen, var at EUs nye sikkerhets- og forsvarspolitiske dimensjon ikke skulle gå ut over alliansens udelelighet (*indivisibility*), at CESDP skulle føre til en forbedret (*improved*) europeisk forsvarsevne, samt at prinsippene som lå til grunn for CESDP, var at den skulle være inkluderende (*inclusiveness*) for alle partnere. Denne typen filosofi ble også adoptert på offisielt NATO-hold høsten 1999 da Storbritannias forsvarsminister lord Robertson tiltrådte som generalsekretær i NATO.

I den generelle amerikanske debatten er det flere som, spesielt etter Kosovo-krisen, har begynt å innta en mer positiv innstilling til de nye europeiske initiativene. En innflytelsesrik forsker som Charles A. Kupchan er en av dem som på amerikansk side har gått lengst i å gi støtte til CESDP. Han kopler forbedret europeisk forsvarsevne med økt innflytelse i NATO: Jo mer utviklet den europeiske forsvarsevnen blir, desto sterkere blir den europeiske innflytelsen i NATO (Kupchan 2000). Kupchan er dermed en av de få amerikanske deltakere i den euro-atlantiske sikkerhetsdebatten som omtaler nødvendigheten av en ny balanse i de transatlantiske sikkerhetsrelasjonene, som han ser som en forutsetning for en forsterket legitimitet for NATO i europeiske sikkerhetsspørsmål.²⁴ Koplingen mellom kapasitet og innflytelse vil dermed være grunnlaget for en ny transatlantisk forståelse for hvordan samarbeidet mellom de to store blokkene skal foregå når den europeiske siden utvikler en felles sikkerhets- og forsvarspolitikk. Denne typen forståelse må erstatte det gamle grunnlaget for transatlantisk sikkerhet som baserte seg på det prinsipp at USA gjennom NATOs overhøyhet i sikkerhetsspørsmål sørger for europeisk sikkerhet, mens EU forfølger en integrasjonsstrategi som er underordnet det atlantiske lederskapet.

23 Artikkelen hadde tittelen «The Right Balance will secure NATO's future».

24 Kupchan skriver blant annet (s. 17): «The US may well stay put in Europe for the indefinite future. If it is to do so, however, a more equitable sharing of the defence burden must soon be forthcoming. Like it or not, America's days as Europe's chief peacemaker and protector are gradually coming to an end.»

Det europeiske råds møte i Helsingfors 10.–11. desember 1999

Det er likevel mye som tyder på at en overenskomst av en slik karakter mellom USA og EU i overskuelig fremtid ikke vil la seg materialisere. Bakgrunnen for dette er at NATO ikke skal sette noen ramme for hvor langt EU skal gå i retning av integrasjon på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området. Å kople innflytelse mot «kapasitet» er derfor ikke veien å gå i det transatlantiske samarbeidet. Det er i et slikt perspektiv en må forstå de konklusjoner som ble fattet av Det europeiske råd under dets møte 10.–11. desember 1999 i Helsingfors. I punkt 27 i sluttmøteerklæringen understreket EU sin vilje til «å utvikle en selvstendig mekanisme for å treffe beslutninger hvor NATO som helhet ikke er involvert, om å iverksette og gjennomføre EU-ledede militære operasjoner som reaksjon på internasjonale kriser. I denne prosessen vil unødvendig duplisering bli unngått, og det innebærer ikke opprettelsen av en europeisk hær». Det som er interessant er at EU understreket sin rett til å treffe selvstendige avgjørelser, samt at det i punkt 28 i sluttmøteerklæringen står at det vil bli «fastlagt passende ordninger som tar hensyn til EUs evne til å treffe selvstendige beslutninger, og som gir europeiske NATO-medlemmer som ikke er medlem av EU, og andre berørte land mulighet til å bidra til EUs militære krisestyring». Det forhold at EU understreker sin rett til å treffe selvstendige avgjørelser, og det moment at ikke-medlemmer ikke skal ha nevneverdig innflytelse over utviklingen av CESDP, innebærer i praksis at EU-prosessen blir mer uavhengig av NATO. Det er ikke meningen at de transatlantiske båndene skal svekkes som følge av CESDP, men USA må i større grad akseptere at EU blir en mer selvstendig sikkerhetspolitisk enhet. Dette innebærer at NATO ikke skal utgjøre den sikkerhets- og forsvarspolitiske overbygningen over EU-prosessen. Dette momentet blir desto viktigere som følge av at flere nåværende EU-land ikke er, eller har ambisjoner om, å bli medlemmer av NATO,²⁵ og at flere av søkerstatene til EU heller ikke kan påregne noe medlemskap i alliansen. Et EU som i praksis er underordnet NATO, vil dermed sette spørsmålsteget ved den alliansefrie politikken til flere av EUs nåværende og fremtidige medlemmer.

EU's selvstendighet til å fatte beslutning om å iverksette militære

25 De nåværende EU-land som ikke er medlem av NATO, er Finland, Irland, Sverige og Østerrike.

operasjoner av Petersberg-type må også ses i perspektiv av at Det europeiske råd i Helsingfors vedtok at medlemsstatene senest i 2003 skal være i stand til, innenfor en frist på 60 dager, å sende ut og i minst ett år understøtte militære styrker på opp til 50–60 000 personer. Dette er en militær styrke av korpsstørrelse fra alle våpen- grener med en uttrykt overordnet målsetting («headline goal») om å kunne gjennomføre alle typer Petersberg-oppgaver. Parallelt med de overordnede mål vedtok Rådet også at det skulle utvikles felles kapasitetsmål innenfor viktige områder som kommando- og kontroll, etterretning og strategisk transport, som skal tilveiebringes ved frivillige, samordnede nasjonale og multinasjonale bestrebelser med henblikk på å kunne utføre alle typer av Petersberg-operasjoner. Dette er kapasiteter som de europeiske statene trenger for å kunne gjennomføre militære operasjoner av mer omfattende karakter.²⁶

Det europeiske råds møte i Feira (Portugal) 19.–20. juni 2000

Likevel må det understrekes at de militære komponentene bare er én del av de virkemidler av sikkerhetspolitisk karakter som EU rår over. CESDP må derfor ses i lys av tilsvarende overordnede målsettinger for det *sivile* aspektet ved krisehåndteringen, som ble konkretisert under Det europeiske råds møte i Feira (Portugal) 19.–20. juni 2000.²⁷ Samtidig må CESDP også forstås ut fra at den er en del av den europeiske integrasjonsprosessen, som både gjennom sin utdyping og utvidelse er i ferd med å endre karakteren av

26 Den tidligere politiske direktøren i VEU, Alyson J.K. Bailes, understreker følgende områder som EU må utvikle: Strategisk luft- og sjøtransport, kommando-, kontroll-, kommunikasjonsutstyr og etterretninger (C3I). Dette inkluderer meget viktige utstyrskomponenter for innsamling og analysering av etterretninger i sann tid. Ut over dette påpeker hun behovet for trenet personell for sivilmilitært samarbeid (CIMIC), psykologiske operasjoner (PSYOPS) og beskyttelse mot kjernefysisk, biologisk og kjemisk nedfall (NBC). I tillegg kan man også føye til utstyr som presisjonsstyrte våpen, utstyr for luftoperasjoner i mørke og dårlig vær, materiell og våpen for elektronisk krigføring og beskyttelse, samt visse mangler hva gjelder trening, øvelser og beredskap.

27 I punkt 11 i sluttmøteerklæringen fra Det europeiske råds møte i Feira står det at «Med henblikk på dette har medlemsstatene som samarbeider på frivillig basis forpliktet seg til senest i 2003 å kunne stille opp til 5000 polititjenestemenn til rådighet for internasjonale oppdrag innenfor spekteret av konfliktforebygging og krisestyringsoperasjoner. Medlemsstatene har også forpliktet seg til å kunne velge ut og sende ut opp til 1000 polititjenestemenn innenfor 30 dager. Det europeiske råd ser likeledes med tilfredshet på at Europakommisjonen er parat til å bidra til sivil krisestyring innenfor sine kompetanseområder».

det politiske Europa i sin helhet. CESDP må derfor ses i perspektiv av utviklingen av en mer kooperativ sikkerhetspolitisk orden i Europa. Denne vil i økende grad være basert på integrasjon mellom stater. Samtidig blir CESDP i stand til å fatte autonome avgjørelser på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området. Derfor må utviklingen av en sikkerhets- og forsvarspolitikk også ses i sammenheng med EU-utvidelsesprosessen, hvor EUs kanskje viktigste sikkerhetspolitiske rolle ligger i den attraktivitet et EU-medlemskap har for kandidatlandene i øst og sør. Som følge av at EU blir den viktigste enhet for europeisk sikkerhet og samarbeid, må unionen utvikle militære kapasiteter for å bli i stand til å kunne håndtere eventuelle kriser i unionens nærområder. Dette er likevel ikke alliansepolitikk i betydningen av at den er rettet mot en potensiell ytre motstander, men en politikk som har som siktemål å legge grunnlaget for fremtidig integrering. Derfor er EUs sikkerhets- og forsvarspolitikk av en langt mer inkluderende type enn den man finner i NATO-sammenheng, noe som tydelig kommer til uttrykk i den store uenighet som råder når det gjelder spørsmålet om fremtidige NATO-utvidelser.

Traktatfesting av CESDP under Det europeiske råds møte i Nice 7.–9. desember 2000

Mot denne bakgrunn er det viktig å understreke at noe av det viktigste som skjedde under Det europeiske råds møte i Nice 7.–9. desember 2000, var – i tillegg til vedtakene om de nødvendige institusjonelle reformer for å forberede utvidelsen – at det ble oppnådd enighet om å styrke og traktatfeste EUs nye sikkerhets- og forsvarspolitikk.²⁸ I den nye artikkel 17 har man fjernet formuleringene om VEUs rolle som integrerende del av EU og som en institusjon som gir unionen tilgang til operasjonell kapasitet. I stedet har man fått en traktattekst som sier at «Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk omfatter alle spørsmål vedrørende unionens sikkerhet, herunder en gradvis utforming av en felles forsvarspolitikk, som vil

28 Direktøren for VEUs sikkerhetspolitiske forskningsinstitutt, Nicole Gnesotto, skriver blant annet: «In the end it was defence policy that was the major achievement of the European Council in Nice.... Even the impossible was finally achieved: the modification of Articles 17 and 25 of the Treaty, which some considered politically premature, was finally carried out without mishap, doing away with the requirement to resort to WEU and giving the PSC, like the ESDP in its entirety, the necessary legal authority.» Sitatet er hentet fra instituttets nyhetsbrev nr. 32, januar 2001 med tittelen «An ever Closer Union?»

kunne føre til et felles forsvar dersom Det europeiske råd skulle vedta dette». Dermed er det EU som institusjon som er blitt gjort ansvarlig for unionens sikkerhets- og forsvarspolitik. Dette kommer ytterligere til uttrykk i Nicetraktatens artikkel 25, som traktatfester den utenriks- og sikkerhetspolitiske komité (PSC) som ble vedtatt opprettet under Det europeiske råds møte i Helsingfors, og som ble gjort operativ på interimbasis i mars 2000.²⁹ Det er denne komiteen, som er underlagt Rådet, som vil ha ansvar for den politiske kontroll og strategiske ledelse av militære operasjoner i EU-regi. Samme komité vil ha hovedansvaret for samarbeidet med NATO når det gjelder den operasjonelle utviklingen av CESDP. Selv om man fra EU-siden sterkt understreker EUs selvstendighet i sikkerhets- og forsvarspolitikken, foreslo Det europeiske råd i Feira at det skulle etableres fire arbeidsgrupper som skulle ta seg av det praktiske samarbeidet med NATO.³⁰ Det første samarbeidsmøtet mellom NATOs råd og PSC fant sted i september 2000, og på NATOs utenriksministermøte i Brussel i desember 2000 forsøkte man å komme frem til enighet om betingelsene for EUs «sikre tilgang» til NATOs planleggingskapasitet. Men på grunn av reaksjoner fra tyrkisk side når det gjaldt ikke-EU-medlemmers muligheter til å påvirke CESDP,³¹ ble man ikke enig på NATO-siden når det gjaldt EUs fulle tilgang til NATOs kollektive kapabiliteter og planleggingskapasitet.

29 I januar 2001 ble PSC et permanent organ. I april 2001 ble også Militærkomiteen et permanent organ, da den finske general Gustav Hägglund ble valgt til sjef for komiteen. Den militære stabskomité ble gjort permanent i månedsskiftet mai/juni 2001 da den var på plass i sine nye lokaler i Brussel.

30 De fire arbeidsgruppene vil konsentrere arbeidet om *sikkerhet* (dvs. utveksling av klassifisert informasjon mellom EU og NATO), betingelsene for EUs *tilgang* til NATOs kollektive ressurser, *kapabilitetsmål* (inkludert saksområder som alliansens forsvarsplanleggingsystem), samt *permanente konsultasjons- og samarbeidsarrangementer*. Militære eksperter fra NATO bisto også EU i utformingen av EUs «headline goal».

31 Det europeiske råd vedtok i Feira prinsippene for samarbeidet mellom EU og europeiske ikke-EU medlemmer. Den overordnede ramme for dette samarbeidet blir en EU+15 konfigurasjon som omfatter alle EUs søkerland i tillegg til de europeiske NATO-stater som ikke er medlem av EU. Under denne form for samarbeid vil det eksistere en EU+6-konfigurasjon bestående av de 15 EU-landene pluss de seks europeiske NATO-landene som ikke er EU-medlemmer. Det vil i henhold til Feira-møtets konklusjoner bli avholdt i alt åtte møter innenfor EU+15- og EU+6-konfigurasjonene på årlig basis. I tillegg vedtok Feira-møtet hvordan de europeiske ikke-medlemsland konkret kan knyttes til EUs krisestyringskapasitet gjennom en *ad hoc*-komité av bidragsytere med henblikk på den daglige ledelse av operasjonen. Rådet og PSC vil imidlertid være ansvarlig for den politiske kontroll og den overordnede strategiske ledelse av operasjonen.

Konsekvensen av dette er det ennå vanskelig å se omfanget av, men én konsekvens kan være at man på sikt vil måtte utvikle en egen militær planleggingskapasitet på EU-siden, muligens også i kombinasjon med en egen europeisk kommandostruktur. Det kan også tenkes at dette vil skje uavhengig av om man vil komme frem til enighet med NATO eller ikke, nettopp på bakgrunn av EUs understreking av autonomi i forhold til andre aktører. Uansett ser det ut til at EU gradvis vil bli en langt mer autonom enhet i sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål i årene som kommer. Vi kan derfor regne med at EU etter hvert vil bli den sentrale rammen for europeiske sikkerhetsspørsmål. Det virkelig store spørsmål i CESDP-sammenheng blir da om EUs sikkerhets- og forsvarspolitik i seg selv vil utgjøre en form for sikkerhetsgaranti.

Sikkerhetsintegrasjon og sikkerhetsgarantier

Utviklingen siden det britisk-franske toppmøtet i St. Malo i desember 1998 har vist at forsvarspolitikken, ved siden av utvidelsesprosessen, er det største prestisjeprosjektet til EU ved inngangen til det 21. århundre. Denne utviklingen må videre ses i perspektiv av en sikkerhetslogikk hvor EU står mer sentralt enn NATO, da denne logikken er basert på integrasjon mellom stater. Dette er en dynamikk som i stadig sterkere grad blir frikoplet NATOs alliansedimensjon, noe som eksplisitt kommer til uttrykk i EUs understreking av sin autonome rett til å fatte beslutninger. Dette innebærer en avvisning av at NATO skal ha «førsterett» med hensyn til militære operasjoner slik som USA krever, selv om det fra EUs side understrekes at CESDP ikke skal svekke de transatlantiske bånd. Snarere blir det hevdet at disse båndene vil bli styrket som følge av CESDP, fordi relasjonene mellom EU og USA etter hvert vil bli ivaretatt på langt mer likeverdig basis. Det er prinsippet om likeverdighet som vil danne grunnlaget for det tette EU–NATO-samarbeidet som nå er i ferd med å bli utviklet. Samtidig vil det være uriktig å hevde at det skal utvikles en spesifikk og formell «EU-gruppering» innen NATO, i første rekke på bakgrunn av at flere av EUs nåværende og fremtidige medlemmer ikke vil basere sin sikkerhets- og forsvarspolitik på NATO-medlemskap. Som følge av en slik utvikling som her er skissert, vil USAs politiske og militære hegemoni innen NATO i stadig sterkere grad kunne utfordres som følge av den nye dynamikk innen EU-prosessen. Den virkelig store styrkeprøven i så måte vil da bli om USA vil akseptere en mer likeverdig rolle for EU i sikkerhets- og forsvarspolitiske spør-

mål, og om dette blant annet vil komme til uttrykk i en langt større likeverdighet i NATOs kommandostruktur. En fransk reintegrering i den integrerte kommandostruktur vil blant annet være betinget av at den europeiske dimensjonen i langt større grad blir tydeliggjort. I så måte er det grunn til å forvente at mange av de viktigste problemstillingene som hører inn under dette spørsmålet, vil få en avklaring i løpet av NATO-toppmøtet i Praha i 2002. Riktignok skal dette møtet ta stilling til om NATO skal invitere til en ny utvidelsesrunde, men som NATO-toppmøtet i Madrid i 1997 viste, er det en meget nær sammenheng mellom «indre reform» og utvidelsesproblematikken.

Hvor nær denne sammenhengen innen NATO er, er også betinget av om EU blir i stand til å realisere den foreslåtte utrykningsstyrken som nå etter styrkegenereringskonferansen i Brussel i november 2000 er på om lag 80 000 personell. Dette spørsmålet er igjen knyttet til om «St. Malo-prosessen» er reverserbar. Når det gjelder det førstnevnte momentet, har medlemslandene gjennom styrkegenereringskonferansen tilmeldt militære styrker som tilsvarer den overordnede målsetting for EUs sikkerhets- og forsvarspolitik. Det man derimot ennå ikke har diskutert grundig, er EUs «strategiske interesser». Dette dreier seg i første rekke om de geografiske grensene for EUs Petersberg-operasjoner, om hvilke prinsipper som skal legges til grunn for bruk av militærmakt i EU-regi, samt problemstillinger i tilknytning til om det er EU eller NATO som skal være den politisk-militære rammen for militær inngripen. Hvorvidt en slik inngripen må være basert på et mandat fra FNs sikkerhetsråd, er det heller ikke fullstendig klarhet i, selv om EUs traktatgrunnlag helt utvetydig understreker at målsettingen med FUSP er «beskyttelse av Unionens felles verdier, grunnleggende interesser, uavhengighet og integritet i overensstemmelse med prinsippene i De forente nasjoners pakt» (artikkel 11 i Traktaten om Den europeiske union).

Selv om slike problemstillinger ennå må finne sin avklaring, synes det likevel klart at «St. Malo-prosessen» har nådd et nivå som gjør at den ikke er reverserbar. Den viktigste bakgrunnen for dette er at alle EUs medlemsstater, riktignok med ulik intensitet, knytter sin sikkerhets- og forsvarspolitik til EU-prosessen. Dette gjelder i høyeste grad også de alliansefrie EU-medlemmer. Det kan i denne sammenheng være interessant å referere fra en rapport utarbeidet av den finske regjering i 1997.³² Rapporten understreker blant an-

32 Tittelen på rapporten er «European Security and Finnish Defence» og ble utgitt

net at unionen er grunnlagt på det konsept at dens egen og medlemsstatenes sikkerhet er uatskillelig. Det sies videre at unionens innflytelse på sikkerheten er avhengig av dens økonomiske styrke og politiske samhörighet, og at Den økonomiske og monetære union (ØMU) vil fordype EU-integrasjonen og styrke sikkerheten basert på et felles ansvar. Interessant i denne forbindelse er at den finske regjering etablerer en meget klar sammenheng mellom det finske forsvar og den finske forsvarspolitik på den ene siden og EU-prosessen på den andre. Her sier rapporten ganske utvetydig at Finlands troverdige og uavhengige forsvarskapabilitet støtter unionens kollektive sikkerhet og dens medlemmer. En effektivt funksjonerende union samsvarer med Finlands sikkerhetspolitiske interesser. Ut over dette bør det også legges merke til at den finske regjering er rimelig kritisk overfor NATOs utvidelsesprosess, hvor rapporten understreker at NATO-utvidelse kan skape vanskeligheter for tredjeland, og begrense deres mulighet til å delta i beslutninger som påvirker deres egen sikkerhet.

En av de viktigste konklusjonene en kan trekke av dette, er at sikkerhetsintegrasjon gir en form for sikkerhetsgaranti, hvor sikkerheten i første rekke knyttes til deltakelse i utbyggingen av et politisk fellesskap som på bakgrunn av utvidelsesprosessen i økende grad antar en alleuropeisk karakter. Derfor er denne form for sikkerhetsgaranti basert på en konsepsjon om kooperativ sikkerhet med hovedelementene felles sikkerhetsidentitet og felles interesser. Denne formen for sikkerhetsgaranti knyttes til et systematisk sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid EUs medlemsstater imellom. Dette skjer parallelt med utviklingen av en EU-sentrert sikkerhetslogikk som gjør det vanskeligere å etablere en skillelinje mellom krisehåndtering på den ene siden og forsvar på den andre. Bakgrunnen for dette er at både krisehåndtering og forsvar innebærer anvendelse av militær makt hvor en gjør bruk av de samme sett av militære styrker (Ojanen 1999). Et annet element er at det i økende grad kan argumenteres for at krisehåndtering og fredsoperasjoner er en ny type forsvar, fordi man gjennom et fokus på slike operasjoner kan hindre at konflikten sprer seg til EU-området. Dette ser man også i NATO-sammenheng, hvor alliansen blir en type «virtuell allianse» som mer fokuserer på kapabiliteter og interesser enn på territorium og kollektivt forsvar (Cornish 1997). Dette innebæ-

i mars 1997. Rapporten er i sin helhet tilgjengelig på <http://www.vn.fi/vn/english/publicat/970317se.htm>

rer en nyfortolkning av forsvarsbegrepet hvor dette ikke bare knyttes til forsvar av eget territorium.

En slik nyfortolkning av forsvarsbegrepet innebærer at forsvar ikke lenger er å betrakte som «high politics» på samme måte som tidligere.³³ En konsekvens av dette vil blant annet være at forsvarspolitikken ikke lenger er et særegent område hvor integrasjon ikke er mulig. I det hele tatt er det få grunner igjen til at forsvar skal være et område som er unntatt integrasjonens dynamikk. Dette kommer for det første til uttrykk gjennom en økende grad av integrasjon på det forsvarsindustrielle området hvor det ikke lenger er slik at nasjonale forsvarsindustrier er en sektor som det er et spesielt behov for å beskytte (Ojanen 1999, Schmitt 2000). For det andre ser man en utvikling hvor stadig flere europeiske stater går bort fra å organisere de militære styrker på grunnlag av verneplikt. For det tredje er det heller ikke åpenbart at USA i fremtiden vil ønske å delta i fredsoperasjoner i vår del av verden. Hele denne utviklingen har sin årsak i den endrede karakter av militær konflikt og trusselbegrepet, hvor forsvar i betydningen forsvar av eget territorium ikke er det nødvendige sosiale lim for å holde en stat og nasjon sammen (Ojanen 1999).

En av de viktigste konklusjonene en kan trekke av denne fremstillingen, er at integrasjonsprosessen i EU har produsert en ny type sikkerhetsdynamikk som innebærer at sikkerhetsgarantier kan vinnes gjennom sikkerhetsintegrasjon. Dette er samtidig en type sikkerhetsgaranti som ikke må sidestilles med alliansepolitikk og kollektivt forsvar i tradisjonell forstand. Som det finske eksemplet viste, vil integrasjon legge basis for en form for solidaritet hvor et høyere integrasjonsnivå vil kunne gi en økende grad av sikkerhetsgaranti.

For Norge, med sitt NATO-medlemskap og sin nåværende tilknytning til EU, vil dette kunne reise en del interessante utfordringer. På den ene siden understreket den norske regjering allerede i 1999 at den støttet utviklingen av en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik. Man understreket blant annet at Norges sikkerhet er vevet sammen med EUs og medlemsstatenes sikkerhet.³⁴ Etter

33 Begrepet «high politics» ble introdusert av Stanley B. Hoffmann og refererer til statenes vitale interesser. På disse områdene ville ikke integrasjon med en økende grad av overnasjonalitet være mulig. Det vises i denne sammenheng til hans artikkel «The European Process at Atlantic Crosspurposes», *Journal of Common Market Studies* II(2): 89–101.

34 Det vises i denne sammenheng til det memorandum den norske regjering oversendte til de 22 andre medlemsstatene i EU og NATO, og som var et norsk

regjeringsskiftet i mars 2000 understreket den nye regjeringen at den ville forfølge en aktiv Europa-politikk. Den understreket at Europas fremtid også er bestemmende for Norges fremtid. På den andre siden synes det å være rimelig klart at jo høyere integrasjonsnivået i EU blir, desto større blir nødvendigvis forskjellen mellom medlemskap og ikke-medlemskap, og desto mer asymmetrisk vil forholdet mellom medlemskap og ikke-medlemskap bli. Med asymmetri i denne sammenheng menes at EU-prosessen vil bestemme rammene for ikke-medlemmers handlingsrom. Den store utfordring for Norge i årene som kommer, blir da om landet blir i stand til å ta et tilstrekkelig stort medansvar for europeisk sikkerhet, og om dette medansvaret lar seg kombinere med utenforskap.

innspill til EUs egne forberedelser til Det europeiske råds møte i Helsinki i desember 1999. Memorandumet er i sin helhet tilgjengelig på <http://www.atlanterhavskomiteen.no/publikasjoner/andre/dokumenter/memo.htm>

Referanser

- Adler, Emanuel & Michael Barnett (red.) (1998) *Security Communities*. Cambridge Studies in International Relations.
- Andréani, Gilles (2000) «Why Institutions Matter» *Survival* 42 (2).
- Boyer, Yves (1997) «A French Perspective on Western European Union's Role» i Anne Deighton (red.) *Western European Union 1954-1997: Defence, Security, Integration*. Oxford: European Interdependence Research Unit, St. Antony's College.
- Buchan, David (1993) *Europe – The Strange Superpower*. Dartmouth: Aldershot.
- Bull, Hedley (1977) *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics*. Macmillan.
- Christiansen, Thomas, Fabio Petiti & Ben Tonra (2000) «Fuzzy Politics Around Fuzzy Borders: The European Union's «Near Abroad»», *Cooperation and Conflict* 35 (4).
- Claude, Inis (1984) *Swords into Plowshares: The Problem and Progress of International Organization*. New York: Random House.
- Cornish, Paul (1997) *Partnership in Crisis – The US, Europe and the Fall and Rise of NATO*. London: The Royal Institute of International Affairs.
- Duke, Simon (2000) *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP*. London: Macmillan.
- Eknes, Åge (1993) «Drømmen om kollektiv sikkerhet», *Internasjonal Politikk* 51 (1).
- European Political Co-operation (EPC), fourth edition 1982, published by the Press and Information Office of the Federal Government, Bonn.
- Freedman, Lawrence (red.) (1990) *Europe Transformed: Documents on the End of the Cold War*. Tri-Service Press.
- Fursdon, Edward (1980) *The European Defence Community. A History*. London: Macmillan.
- Glaser, Charles L. (1993) «Why NATO is Still Best: Future Security Arrangements for Europe», *International Security* 17 (1).
- Gnesotto, Nicole (2001) «An Ever Closer Union?», *Newsletter* (32). Institute for Security Studies. Western European Union.
- Haas, Ernst B. (1958) *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces*. Stanford: Stanford University Press.
- Haas, Ernst B. (1971) «The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing» i Leon Lindberg & Stuart Scheingold (red.): *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hoffmann, Stanley B. (1965) «The European Process at Atlantic Crosspurposes», *Journal of Common Market Studies* II (2).
- Howorth, Jolyon (2000a) «Britain, France and the European Defence Initiative», *Survival* 42 (2).
- Howorth, Jolyon (2000b) *European Integration and Defence: The Ultimate Challenge?* Chaillot Papers 43.
- Johansen, Iver (1994) «Europeisk konsert?», *Internasjonal Politikk* 52 (1).
- Keohane, Robert O. (1989) *International Institutions and State Power – Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press.

- Kjølborg, Anders (1997) *Konfliktpotensialet i Europa*. FFI/Rapport-97/05253.
- Kupchan, Charles A. & Clifford A. Kupchan (1991) «Concerts, Collective Security and the Future of Europe», *International Security* 16 (1).
- Kupchan, Charles A. (2000) «In Defence of European Defence: An American Perspective», *Survival* 42 (2).
- Lundestad, Geir (1998) *«Empire» by Integration. The United States and European Integration, 1945–1997*. Oxford University Press.
- Mauil, Hanns W. (2000) «Germany and the use of force: still a 'civilian power?'», *Survival* 42 (2).
- Missiroli, Antonio (1999) «Towards a European Security and Defense Identity? Record – State of Play – Prospects» i Mathias Jopp & Hanna Ojanen (red.) *European Security Integration. Implications for Non-alignment and Alliances*. Ulkopoliittinen instituutti, Institut für Europäische Politik, WEU Institute for Security Studies.
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe : Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell studies in political economy. Ithaca: Cornell University Press.
- Ojanen, Hanna (1999) *The EU and the Prospect of Common Defence*. UPI Working Paper 18/99.
- Parmentier, Guillaume (2000) «Redressing NATO's Imbalances», *Survival* 42 (2).
- Rosamond, Ben (2000): *Theories of European Integration*. The European Union series. London: Macmillan.
- Schake, Kori & Amaya Bloch-Lainé & Charles Grant (1999) «Building a European Defence Capability», *Survival* 41 (1).
- Schmitt, Burkard (2000) *From Cooperation to Integration: Defence and Aerospace Industries in Europe*. Chaillot Papers (40).
- Schoutete, Philippe de (1990) «The European Community and its sub-systems» i William Wallace (red.) *The Dynamics of European Integration*. Royal Institute of International Affairs.
- Sloan, Stanley R. (2000) *The United States and European Defence*. Chaillot Papers (39).
- Sæter, Martin (1984) *Europa mellom supermaktene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sæter, Martin (1998) *Comprehensive Neo-Functionalism – Bridging Realism and Liberalism in the Study of European Integration*. Oslo: NUPI.
- Tunander, Ola, Pavel Baev & Victoria Ingrid Einagel (red.) (1997) *Geopolitics in Post-Wall Europe – Security, Territory and Identity*. London, Thousand Oaks and New Delhi: SAGE Publications/PRIO.
- Ulriksen, Ståle (1997) «I samlet tropp? Forsvarspolitikken i et flerhastighets-Europa» i Jon Bingen & Arne Melchior (red.) *Flerhastighets-Europa – Konsekvenser for Norge*. NUPI/Europaprogrammet.
- Wæver, Ole (1992) «Sovjetunionens oppløsning og Europas sikkerhedspolitiske stabilitet», *Internasjonal Politikk* 50 (1–2): 25–50.
- Wæver, Ole (1997) «Imperial Metaphors: Emerging European Analogies to Pre-Nation-State Imperial Systems» i Ola Tunander & Pavel Baev & Victoria Ingrid Einagel (red.) *Geopolitics in Post-Wall Europe – Security, Territory and Identity*. London, Thousand Oaks and New Delhi: SAGE Publications/PRIO.

Aktuelt

Gammel vin på ny flaske? Syrisk politikk under Bashar al-Assad

Erik Husem
(f. 1972) er hovedfagsstudent ved Institutt for statsvitenskap, UiO.

Denne artikkelen vil ta for seg Syrias president Bashar al-Assads snart ett år lange periode ved makten, etter at hans far Hafiz al-Assad døde i juli i fjor.¹ Jeg vil først kort gå inn på selve maktovertakelsen før jeg ser nærmere på de utfordringer Bashar står overfor, hjemme og ute. Jeg vil legge spesiell vekt på utfordringene i Libanon og i fredsprosessen. Til grunn for denne drøftingen vil det ligge et spørsmål om Bashars maktovertakelse representerer et brudd med syrisk politikk gjennom tretti år, slik mange håper på, eller om det snarere er snakk om en kontinuitet i Bashars politikk.

Bakgrunn

For å kunne se nærmere på hva Bashar har oppnådd eller ønsker å oppnå, og i hvilken grad det er snakk om brudd eller kontinuitet i syrisk politikk, er det nyttig å se på hva hans far, Hafiz al-Assad, oppnådde i løpet av tretti år i Syria. Assad er særlig tillagt æren for å ha tilført Syria indre orden og stabilitet. I perioden som fulgte selvstendigheten i 1946 og frem til Assads maktovertakelse i 1970,

¹ Jeg vil heretter omtale den nåværende og den tidligere president Assad som henholdsvis «Bashar» og «Assad». Dette er da også den populære måten å skille mellom de to i Midtøsten. Dette reflekterer også det faktum at Bashar ennå ikke har rukket å utmerke seg, men omtales med fornavn som den unge mannen han er.

Artikkelen bygger delvis på materiale samlet inn under et studieopphold i Syria og Libanon mellom 21. sept. og 6. okt. 2000. Flere intervjuer ønsket imidlertid å være anonyme. Resten er hentet fra artikler fra aviser på Internett (se referanser) og tidsskriftet *Middle East International*. Takk til Elie Wardini og Brynjar Lia samt IP-redaksjonen for nyttige kommentarer.

var Syria sterkt preget av politisk uro, et svakt regime og hyppige kupp. Assad innførte et styre basert på støtte i de militære elitene (Assad var selv tidligere militær) og i Bath-partiet, samtidig som han utvidet sin maktbase ved å introdusere politiske institusjoner, som den folkevalgte nasjonalforsamlingen, og et moderne byråkrati. Bath-partiet, med sitt hierarki, sitt nettverk av organisasjoner og forgreninger i de væpnede styrkene, ga ettpartiregimet et skinn av strukturell legitimitet (Hudson 1977:262) samtidig som det utgjorde et formidabelt instrument for indoktrinering og kontroll. Med unntak av det islamistiske opprøret på slutten av 1970-tallet som endte i massakren i Hama i 1982,² har Assads regime vært preget av kontinuitet og stabilitet.

Assad var imidlertid mest opptatt av å sikre regimet mot trusler utenfra. Slik Assad så det var Syria omringet av fiendtlige stater. Etter den ideologiske splittelsen i Bath-partiet på 1960-tallet ble forholdet mellom de to Bath-regimene i Syria og Irak sterkt preget av rivalisering og fiendtlighet. I tillegg hadde Syria et anstrengt forhold til Jordan og Tyrkia. Hovedfienden var likevel Israel. Syria har ønsket å fremstå som den arabiske nasjonalismens fanebærer og palestinerne beskytter, og har ført an i den arabisk-israelske konflikten. Dette har vært viktig for regimets legitimitet. I tillegg til den ideologiske konflikten, og kanskje viktigere enn denne, var den regionale geopolitiske konflikten. Både Israel og Syria anså det som helt nødvendig for sin egen overlevelse å kontrollere randstatene, eller i det minste å sikre at disse dannet buffere mot potensielle angrep. Patrick Seale, Assads autoriserte biograf, har kommentert at dette var en konflikt mellom to regionale ambisjoner; en konflikt mellom et «Stor-Syria»³ og et «Stor-Israel» (Seale 1988:366). Mens Jordan balanserte mellom Syria og Israel, ble Libanon, som ble ansett som politisk og militært svakt, den fremste arenaen for denne rivaliseringen helt frem til i dag. Assad inngikk en «strategisk allianse» med Iran i 1980 for å sikre seg ryggdekning mot Irak og medinnflytelse over sjiamuslimene i Libanon (Agha & Khalidi 1995). Alliansen med det revolusjonære iranske regimet mot Irak, en (i teorien) panarabisk «bror», demonstrerte tydelig Assads pragmatiske politikk og hans prioritering av sikkerhet over ideologiske hensyn. Alliansen står fortsatt ved lag.

2 Et sted mellom 10 000 og 25 000 mennesker, de fleste sivile, ble drept av syriske styrker i denne aksjonen.

3 Se fotnote 14.

Syria har imidlertid lenge ønsket en fredsavtale med Israel, men uten å bli tvunget til (store) territoriale eller politiske kompromisser. For å kunne forhandle fra en styrkeposisjon har Syria satset på militær opprustning og støtte til palestinske og libanesiske geriljagrupper som har kjempet mot Israel. Perioden etter Golfkrigen i 1991 har likevel vært preget av en stadig tilnærming mellom Syria og Israel, og den gjensidige mistroen har blitt betydelig svekket gjennom en lang rekke forhandlingsrunder (se Ma'oz 1995 og Cobban 1999). Forhandlingene i desember 1999 i Shepherdstown viste imidlertid at Syria og Israel ennå ikke var kommet i mål.

Bashars inntreden i politikken

Det lå i kortene at Bashar ville overta etter sin far. Syrias opprinnelige «tronarving», Assads eldste sønn Basil, omkom i en ulykke i 1994. Dermed ble Bashar hastig kalt hjem fra sin praksis som øyелеge i London og tatt i lære av regimet. Assads helse hadde før han døde lenge vært skrantende, og det hersket en stemning av *fin de régime* i Syria de siste årene av hans levetid (Karamé 1997:561). Bashar gjennomgikk derfor raskt en opplæringsperiode for å gjøre ham klar for oppgaven. Han fikk en kort militær utdanning og steg i gradene; fire om gangen hvert år. Han fikk i 1997 ansvaret for Libanon-porteføljen, et av Syrias viktigste strategiske kort i forhandlingene med Israel, og sto i 1998 bak utvelgelsen av Emile Lahoud til ny libanesiske president og Salim Hoss til ny statsminister. Bashar sto også bak utskiftninger i den syriske regjeringen i mars 2000 (se nedenfor). Videre fikk han ansvaret for Syrias satsning på data og telekommunikasjon, en av Bashars store lidenskaper, og ledet ikke minst den profilerte kampanjen mot korrupsjon i regimet. Samtidig ble bildet av Bashar som statsmann dyrket. Han tok imot besøk fra kong Abdullah av Jordan, Irans president Khatami, og ble selv tatt imot av Frankrikes president Chirac i Paris i juli i fjor. Disse oppgavene var ment å bringe Bashar aktivt inn i politikken, sikre ham popularitet og legitimitet i folket, særlig blant de unge, samt å bygge opp en selvstendig maktbase for ham før Assad døde. Samtidig foregikk det en prosess mer eller mindre bak kulissene der Assad brukte sin personlige makt og autoritet til å rydde av veien potensielle hindre for Bashar. Regimet har i stor grad vært uendret de siste tretti årene. Tidligere utenriksminister, og ansvarlig for Libanon-porteføljen, Abdul Halim Khaddam, viste liten entusiasme for Bashar og ble henvist til den mindre betydningsfulle rollen som visepresident, mens forsvarsminister Hikmat Shihabi ble pen-

sjonert. Bashar foretok selv enkelte utskiftninger i ledelsen av sikkerhetstjenesten og fikk blant annet satt inn sin svoger sentralt i den militære etterretningen. Men samtidig er det usikkert hvorvidt Bashar hadde tilstrekkelig ryggdekning til en større utskiftning av potensielle motstandere og rivaler innen regimet, antakelig var det heller ikke ønskelig. Hensynet til stabilitet har trolig gjort at Bashar ikke har ønsket å true for mange i den «gamle garden», dvs. makt-eliten fra Assads presidentperiode, og dermed risikere å provosere frem en intern maktkamp. Skulle Bashar løpt linen helt ut, ville det ha ført til massive utskiftninger. Den «gamle garden», som har store økonomiske interesser knyttet til sine maktposisjoner, både gjennom korrupsjon og mer eller mindre legale forretninger, ville neppe sittet stille og sett på mens deres livsgrunnlag ble revet bort. Tidligere statsminister Zubi, som begikk selvmord etter at korrupsjonstiltalen mot ham ble kjent, var trolig et nødvendig offer for å gi korrupsjonsjakten et skinn av troverdighet. Likevel er det verdt å merke seg at det skapte tilstrekkelig uro til å tvinge Shihabi til plutselig å bestemme seg for å besøke slektninger i USA. Også Khaddam ryktes å ha hatt koffertene klare. Shihabi vendte imidlertid tilbake etter forsikringer om at han ikke ville bli etterforsket.⁴

Makt overtakelsen

Etter at presidenten var erklært død 10. juni 2000, skjedde alt svært raskt. Innen få timer hadde nasjonalforsamlingen enstemmig endret konstitusjonen ved å senke minimumsalderen for en president fra 40 til 34 år, Bashars alder. Dagen etter ble Bashar forfremmet til generalløytnant og gitt kommandoen over Syrias væpnede styrker. Bath-partiet, regimets grunnpilar, valgte så Bashar til ny generalsekretær. Dette åpnet for at Bashar kunne velges av nasjonalforsamlingen til Syrias nye president. En folkeavstemning forseglet så det hele ved å gi Bashars makt overtakelse en oppslutning i folket på 97,29%, noe lavere enn de 99,98% hans far noterte seg for året før.

Hele prosessen foregikk svært smertefritt, til tross for flere dystre spådommer om uro og kuppforsøk. Det verserte flere scenarier for

4 «Bashar consolidates», *Middle East International*, 1. sept. 2000. *Middle East International* er et velrenommert og etterrettelig tidsskrift. Dets pro-palestinske vinkling har lenge gitt en noe kritisk analyse av den kristne «opposisjonen» i Libanon, men har i de senere årene hatt en mer balansert dekning av Libanon og Syria.

hva som kunne skje etter Assads død.⁵ Det første var at Assads bror, Rifaat al-Assad, ville kunne vende tilbake fra sitt eksil i Spania og forsøke å ta makten. Rifaat var lenge Assads (brutale) høyre hånd, men ble sendt i eksil etter at han forsøkte seg på en palassrevolusjon i 1984, mens Assad lå innlagt på sykehus med hjerte-problemer. Rifaat ble formelt utvist fra Syria i 1998. Men til tross for enkelte trusler i mediene, og forsterket vakthold ved grensene, var Rifaat aldri en reell trussel mot Bashar. Rifaat nøy aldri noen stor popularitet verken i folket eller i regimet, og restene av hans støttespillere ble tatt hånd om av syriske sikkerhetsstyrker i en aksjon i oktober 1999 (Jane's 2000).

Et annet alternativ var at en av regimets menn, fortrinnsvis visepresident Khaddam, ville ta over makten i kraft av sin stilling dersom Bashar skulle vise seg å være for ung når Assad døde. Som nevnt ble da grunnloven endret på dette punktet. Khaddam er imidlertid sunnimuslim, og det er uansett tvilsomt om den overveiende alavittisk-dominerte sikkerhets- og militærledelsen i regimet ville ha godtatt dette. Assad, som selv var alavitt,⁶ var svært nøye med å plassere trosfeller i sentrale stillinger for å sikre seg lojale støttespillere (Batatu 1981). Han plasserte imidlertid enkelte sunnier i betrodde stillinger, slik som Khaddam og Shihabi, for å blidgjøre den sunnimuslimske majoriteten i befolkningen og i det syriske borgerskapet. Men Khaddam og de andre i regimet var aldri aktuelle ettersom de manglet den autoriteten og legitimiteten som Assad hadde, og som fulgte hans navn.⁷

Et tredje alternativ var et regelrett kupp fra en ukjent «Mister X», eksempelvis med rot i de islamistiske miljøene Assad slo ned på i Hama i 1982. En eller annen innenfor regimet kunne også tenkes å ville forsøke seg på et kupp. Men det viste seg relativt raskt at maktskiftet ville gå rolig for seg. Det hersket en avslappet og rolig stemning blant de mange utkommanderte soldatene i gatene i Damaskus og de andre store byene. Dette oppfattet ambassadør Eide og de andre diplomatene i Damaskus som et tegn på at maktskiftet alt var avgjort. Regimet hadde samlet seg om Bashar i håp om at han ville representere en viss grad av kontinuitet.

5 Intervju med Norges ambassadør Vagleik Eide i Damaskus 3. okt. 2000.

6 Alavittene er en muslimsk sekt som utgjør bare omkring 12% av Syrias befolkning. Majoriteten, omkring 74%, er sunnimuslimer, mens resten er kristne, ismailer og drusere.

7 For en drøfting av Assads legitimitet i befolkningen og personkulten omkring ham, se Wedeen (1999).

Det var også interessant å notere det store oppbudet av regionale statsledere som kom til Damaskus for å sørge over og samtidig hylle den avdøde syriske diktatoren. Med ett ble Assad priset som en av regionens store statsmenn og som en kilde til stabilitet. Gjestene oppsøkte så Bashar for å kondolere og overbringe politiske budskap. Det overordnede budskapet var imidlertid det følgende: Regionale stater og internasjonale stormakter forventet kontinuitet i Syrias politikk, og så Bashar som en garantist for dette. Fra Vesten kom USAs utenriksminister Albright og Frankrikes president Chirac. Fra amerikansk side forventet man først og fremst kontinuitet i fredsprosessen. Men kanskje like viktig var det at man i Assad-regimet så en garanti for at islamister ikke fikk noen innflytelse i Syria, et skrekksenario i store deler av regionen. Bashar, forventet man, ville videreføre dette.

Bashars utfordringer på hjemmebane

Da Bashar tiltrådte som president, var det knyttet store forventninger, eller snarere håp, til hva han ville klare å utrette. Han ble av mange utenlandske observatører, og ikke minst av mange syrere, oppfattet som en reformvennlig president, en mann av en ny generasjon ledere i Midtøsten, på linje med kongene Abdullah av Jordan og Muhammad av Marokko, som nylig hadde kommet til makten i sine hjemland. Særlig festet man håp til at han ville kunne bringe Syria ut av den økonomiske krisen landet var inne i, samt demokratisere samfunnet (De la Gorce 2000). Men det var imidlertid et annet spørsmål som opptok mange etter Bashars maktovertakelse, og som umiddelbart la en viss demper på forventningene, nemlig «hvem har egentlig makten?»

Bashars maktposisjon

I den første tiden var Bashar opptatt av å konsolidere makten. Det verserte rykter om at årsaken til at regimet hadde klart å enes om Bashar, hadde vært at han av mange var ansett som relativt svak og derfor lett å manipulere slik at makten og privilegiene til regimets menn ikke ble utfordret.⁸ Svært mange av Syrias ledende skikkelser har private forretninger på si, for eksempel i Libanon, og

8 Anonyme kilder intervjuet i Damaskus og Beirut mellom 22. sept. og 5. okt. 2000.

en opprivende maktkamp ville ikke ha tjent deres interesser. Det verserte også rykter om at visepresident Khaddam var på offensiven og ønsket å vinne tilbake noe av den makten han var blitt fratatt før Assads død. Blant annet ble det hevdet at det var maktkampen i Damaskus som førte til at Bashars mann i Libanon, statsminister Hoss, gikk på et ydmykende nederlag i parlamentsvalget på sommeren (se nedenfor)(Gambill 2000).⁹ Det later imidlertid til at Bashar relativt raskt fikk kontroll. Utskiftningene i regimet før Assads død sikret Bashar en del sentrale støttespillere, samtidig som han holdt seg inne med deler av den «gamle garden». Regimet er fremdeles mer preget av kontinuitet enn av store endringer. Utenriksminister Farouk Shara, forsvarsminister Mustafa Tlass og visepresident Khaddam beholdt sine stillinger, samt sine posisjoner i Bath-partiets øverste organ. Nedover i partiet ble det foretatt større utskiftninger uten at en kan trekke noen slutninger om konsekvensene av det ennå. Hensynet til stabiliteten i Syria, og dermed også til regimet, har trolig uansett spilt en viktig rolle. Dette var også en hjørnestein i Assads politikk gjennom tretti år (Muslih 1998, Hinnebusch 1991). For Bashar kan også vissheten om at den «gamle garden» begynner å dra på årene og nok ser frem til en komfortabel pensjonisttilværelse, ha spilt inn i hans kalkulasjoner. Han kan rett og slett vente dem ut samtidig som han gradvis erstatter dem med «sine» menn.

«Endring gjennom kontinuitet»

Bashars slagord er «endring gjennom kontinuitet» og gir uttrykk for at reformer ikke vil komme over natten, men snarere trinnvis og varsomt. Økonomiske reformer vil få prioritet over politiske. Samtidig er det ment som et signal til regimets støttespillere om at deres stillinger ikke er truet. Bashar kan ikke gjennomføre viktige reformer uten å ha elitene i ryggen.

En langt større utfordring enn den «gamle garden» er nemlig den syriske økonomien, som har vært skakkjørt i lengre tid. Planøkonomien fikk seg en knekk på 1980-tallet og har siden vært preget av stagnasjon. Bortfallet av Syrias fremste allierte, Sovjetunionen,

9 Gary C. Gambill er redaktør for *Middle East Intelligence Bulletin*, et tidsskrift som gis ut av United States Committee for a Free Lebanon, og som i utgangspunktet er svært kritisk til Syrias innflytelse i Libanon. I styret sitter blant andre Daniel Pipes, som er svært kritisk til Syria. Tidsskriftet regnes imidlertid for å være etterrettelig, om enn med en politisk vinkling.

bidro til å tvinge frem erkjennelsen av at store reformer må til. Denne prosessen ble imidlertid iverksatt av Assad allerede på midten av 1980-tallet og er derfor ikke noe nytt forbundet med Bashars makt-overtakelse (Perthes 1993¹⁰). Det er likevel festet håp til at han vil påskynde denne prosessen og gjøre de nødvendige grep for å bringe Syria ut av krisen. Dette la da også Bashar vekt på i sin tiltredelsestale,¹¹ og det later til at interne reformer har fått prioritet, i hvert fall i første omgang.

Blant tiltakene Bashar har iverksatt, er ratifiseringen av en avtale med Libanon i august i fjor om en liberalisering av handelen med sikte på å innføre en frihandelssone mellom de to statene i 2002. Tre libanesiske banker fikk også lov til å operere i Syria og brøt dermed det statlige bankmonopolet som har eksistert siden 1963. Dette viktige skrittet i retning av liberalisering av økonomien ble så videreført i mars i år da Syria åpnet for etablering av private banker, med utenlandske eierandeler begrenset til 49%. Den kunstige valutakursen for det syriske pundet ble også avskaffet og tilpasset markedskursene i nabolandene. Samtidig har Syria også gjort fremstøt for å øke handelen med Irak og Jordan, og ikke minst med EU. Videre er det planer om å bedre og samordne kommunikasjonslinjene, særlig jernbanene, med Irak, Jordan og Libanon, samt å etablere et felles regionalt strømforsyningsnett. Dette er viktige tiltak dersom Syria skal klare å få økonomien på fote igjen, og ikke minst tiltrekke seg investorer utenfra, særlig fra Golf-området. Det later til at Bashar i første omgang satser på en regional politikk, og holder EU litt på avstand. Bashar har arvet sin fars forsiktighet og ønsker ikke å bli presset til for raske reformer.

Denne forsiktigheten gjør seg også gjeldende i håndteringen av administrative reformer der resultatene er langt mer beskjedne. Til tross for at korrupsjonsjakten fortsatt pågår, rammer den først og fremst enkeltindivider snarere enn å være et forsøk på å komme årsaken til korrupsjonen til livs. Det synes klart at økonomien neppe vil kunne forbedres uten at byråkratiet reduseres og korrupsjonen svekkes. Dette synes også å være et krav fra det sunni-dominerte borgerskapet til gjengjeld for støtte til Bashar. Assad søkte deres støtte både for å utvide sin egen maktbase, men også for å bringe økonomien på fote igjen. Denne linjen vil Bashar mest sannsynlig følge. Samtidig er byråkratiet, i tillegg til militær-

10 Se også Perthes (1995) for en dypere analyse av Syrias økonomi under Assad.

11 *ArabicNews.com*, 18. juli 2000. *ArabicNews.com* er et nettbasert telegrambyrå.

og sikkerhetsvesenet, «maktbasen» for den alavittiske minoriteten som ikke vil tillate at dens posisjoner blir truet. Her står Bashar overfor en reell utfordring og må gå svært forsiktig frem.

Også i demokratiseringsprosessen er det foreløpig beskjedne resultater. Bashar la i sin tiltredelsestale vekt på at demokrati måtte tilpasses Syria og ikke «vestlige» normer, noe som ikke medførte de helt store forventningene til reformer på dette området. Imidlertid sydet Damaskus av politisk aktivitet i vinter da myndighetene åpnet for at syrerne fikk samles til politiske diskusjoner og til og med åpent uttrykke kritikk. Et betegnende eksempel var den åpne diskusjonen omkring menneskerettigheter som da ble tillatt. Et annet eksempel var et åpent brev til Bashar, trykt i den libanesiske avisen *al-Safir* i fjor høst, undertegnet av 99 syriske intellektuelle.¹² De krevde blant annet at alle politiske fanger skulle settes fri og at unntakstilstanden fra 1963 skulle oppheves. Dette brevet fikk relativt stor oppmerksomhet uten at det fikk noen umiddelbare følger for forfatterne. Bashar svarte i stedet med å gi 600 politiske fanger amnesti i november. Bashar annonserte senere et generelt amnesti, men det var likevel relativt selektivt. Det sitter fremdeles anslagsvis 1500 politiske fanger i syriske fengsler (Amnesty International 2000). Endelig tillot myndighetene etableringen av en uavhengig avis i februar. Men den endrede holdningen ble ikke fulgt opp av en tilsvarende endring i lovgivningen. Fremdeles gjelder unntakslover som tillater myndighetene summariske arrestasjoner. Satsningen på Internett ble også beskjeden, og nettet ble dessuten overvåket av sikkerhetstjenesten. Det fryktede tilbakeslaget kom i midten av februar. Bashar anklaget da plutselig de intellektuelle for å utnytte situasjonen til å fremme egne interesser.¹³ Myndighetene gjeninnførte restriksjoner på forsamlingsvirksomhet, og samtidig ble det meldt om trusler og fysiske angrep på intellektuelle. Anklager mot intellektuelle om å «løpe Israels ærend» og å «true Syrias stabilitet» er igjen tatt i bruk og minner om Syria under Assad. Også den gang tillot presidenten perioder med åpning av samfunnet før han igjen strammet inn. Tilbakeslaget har også fått observatører til å konkludere med at Bashar satser på en kinesisk reformmodell fremfor en russisk; økonomiske reformer før politiske.

12 Brevet ble også trykt i den London-baserte arabiskspråklige avisen *al-Hayat*, 27. sept. 2000.

13 «Volte-face», *Middle East International* 23. feb. 2001.

Trusler mot den indre orden?

Det har vært spekulert i om det finnes en islamistisk trussel mot Bashar, internt i Syria. Det muslimske brorskap, hvis medlemmer ble massakrert i Hama i 1982, sverget lenge hevn, men skal for noen år siden ha innledet en forsoning med Assad (Karamé 1997:569). Flere av medlemmene ble også satt fri i fjor høst. Samtidig er det vanskelig å se hvordan islamistene skulle utgjøre en reell trussel uten støtte utenfra. Med tilnærmingen mellom Syria og Irak (se nedenfor) har nemlig islamistene mistet sin fremste støtte-spiller. Irak støttet opprøret mot Assad på sytti- og åttitallet. Syriske og libanesiske myndigheter slo imidlertid til mot flere islamistiske grupperinger i januar 2000. I Dinnieh, nord i Libanon, gikk syriske og libanesiske styrker sammen om å slå ned et væpnet opprør. Disse aksjonene var trolig ment å fjerne potensielle trusler mot fredsforhandlingene med Israel og senere mot Bashars makt-overtakelse.

Et blodig sammenstøt i november i fjor mellom drusere og sunni-muslimske beduiner i Suweida, sør i Syria, satte imidlertid et ubehagelig spørsmålstegn ved Bashars evne til å bevare indre ro og orden, et av Assad-regimets største legitimitetsgrunnlag. Selv om slike sammenstøt slett ikke er enestående og trolig hadde lokale årsaker, ga den sene reaksjonen fra syriske sikkerhetsstyrker, og ikke minst tidspunktet, konflikten en sekterisk karakter. Den kom samtidig med at lederen for druserne i Libanon, Walid Jumblatt, falt i unåde hos myndighetene i Damaskus (se nedenfor). Druserne anklaget myndighetene for å favorisere beduinene og gikk ut i store demonstrasjoner. Myndighetene svarte med å bringe drusere over hele landet inn til avhør. Selv om de var raskt ute med å glatte over det hele i mediene, tegnet det seg et bilde av uro som Bashar hadde vansker med å kontrollere.

Utenrikspolitiske utfordringer

Gamle fiender blir venner

Det har i det siste skjedd en viss tilnærming mellom Syria og to av landets fiender, Irak og palestinerne leder Yasir Arafat. Tilnærmingen til Irak begynte forsiktig i 1997 og har nå resultert i opprettelsen av en bilateral frihandelsavtale, og ikke minst i en militær allianse mot Israel i tilfelle angrep på Syria. Bashar må imidlertid balansere et tettere bånd til Irak med interessene til Golf-statene, som representerer Syrias viktigste kilde til rimelige lån og viktige

investeringer, og som ennå ser på Irak med stor mistro, samt med ønsket om et bedre forhold til USA.

Yasir Arafat har lenge vært uønsket i Syria som følge av en bitter konflikt med Assad over kontrollen med palestinernes skjebne i fredsprosessen. Det ble imidlertid sådd en kime til forsoning da Arafat kom til Damaskus i Assads begravelse. Palestinerne *intifada* mot Israel har trolig medvirket til å legge forholdene til rette for en tilnærming. På det arabiske toppmøtet i Amman i slutten av mars i år fant forsoningen endelig sted. Bashar og Arafat uttrykte her gjensidig full støtte til hverandres krav overfor Israel i fredsprosessen. Dermed kan det være duket for en fremtidig samordning mellom Syria og palestinerne i fredsprosessen. Samtidig vil Bashar, som sin far, trolig ikke nøle med å gi Syria prioritet og inngå en avtale som er gunstig for Syria, selv om det skulle bety å gi palestinerne på båten. Men for øyeblikket letter forsoningen med Irak og palestinerne presset på Syria i en periode preget av store utenrikspolitiske utfordringer, særlig i forholdet til Libanon.

Libanon

Syria har siden 1976 stått i Libanon med store militære styrker og har øvd en avgjørende innflytelse på den politiske utviklingen i landet. Libanon ser Syria som strategisk svært viktig i konflikten med Israel. I tillegg tilhører landet Syrias interessesfære både politisk og økonomisk.¹⁴ Etter at borgerkrigen tok slutt i 1990, har Syria dominert landet politisk og sørget for at libaneserne lojalt har støttet den syriske posisjonen i fredsforhandlingene med Israel (Harik 1997). Statene har blitt politisk tett forbundet gjennom en serie traktater og avtaler, hvorav den viktigste er «Brorskapsavtalen» av 1991. Syria har også i stor grad kontrollert den islamistiske Hizballah-geriljaen i Sør-Libanon og brukt den til å øve press på Israel (mer om dette nedenfor).

To viktige hendelser på forsommeren 2000 endret det politiske bildet i Libanon. For det første trakk Israel ut sine styrker fra Sør-

14 Jeg tar her utgangspunkt i et syn på Syrias Libanon-politikk som bestemt av hensynet til det syriske regimets *sikkerhet* og *overlevelse* (se Abukhalil 1994) snarere enn av et ønske om å innlemme Libanon i et Stor-Syria (se Pipes 1990). Patrick Seales bruk av begrepet Stor-Syria er basert på en oppfatning av syrisk utenrikspolitikk som definert av geopolitiske og sikkerhetspolitiske interesser, snarere enn ideologiske og kulturelle ambisjoner slik begrepet opprinnelig innebærer. Enkelte vil nok imidlertid innvende at de faktiske forskjellene her er hårfine.

Libanon etter 22 års okkupasjon. Israels allierte, den sørlibanesiske hæren (SLA), kollapset og dens ledere flyktet til Israel. Dermed falt en viktig del av legitimiteten for Syrias militære nærvær bort. Syria har hele tiden hevdet at landets 35 000 soldater står i Libanon for å sikre det mot Israel, samt for å forhindre en ny borgerkrig. For det andre døde den fryktede og mektige Hafiz al-Assad. Bashar hadde som ansvarlig for Libanon-porteføljen så langt vist at han ikke ville bruke de samme midlene som sin far for å kneble libanesiske kritikere av Syria – først og fremst den kristne maronittiske befolkningen, som utgjør omkring 40%¹⁵ av Libanons befolkning – men snarere var åpen for å lette litt på trykket. Det skulle vise seg å føre til en av Bashars største utfordringer.

Valget i Libanon

Parlamentsvalget i Libanon sommeren 2000 var et første tegn på at noe hadde skjedd. Stemningen i befolkningen forut for valget var preget av resignasjon og anelser om at det hele var avgjort på forhånd av syrerne, slik det i stor grad hadde blitt i valgene i 1992 og 1996. Valgloven ble endret for tredje gang på rad og åpnet igjen for manipulering av valgdistriktene slik at Syrias allierte og den libanesiske styrende eliten ble gjenvalgt til parlamentet. Resultatet av valget ble imidlertid blandet. De to sjiamuslimske partiene Hizballah og Amal, begge allierte med Syria, stilte med felles liste i Bekaa-dalen og i Sør-Libanon og gjorde rent bord. Hizballah hadde riktignok håpet på et større parlamentarisk utbytte av «seieren» over den israelske okkupasjonsmakten i Sør-Libanon, men var tvunget av Syria til å samarbeide med det sekulære Amal for å forhindre en opprivende strid mellom de to rivalene. Den suverene felleslisten hindret også at andre politiske partier fikk etablere seg i det for Syria strategisk svært viktige området langs den syriske grensen (Nassif 2000:120).

I det overveiende kristne Mount Lebanon-distriktet vant druserlederen Walid Jumblatt, tradisjonelt en Syria-tro politisk leder, takket

15 Dette tallet er usikkert og svært kontroversielt. Det finnes ingen offisielle data ettersom det av politiske årsaker ikke har vært foretatt noen folketelling siden 1932. Det er likevel vanlig å operere med et slikt anslag. Enkelte kilder antyder et tall nærmere 30%. Det regnes imidlertid som relativt sikkert at sjiamuslimene er den største sekten i Libanon i dag, mens maronittene og sunnimuslimene ligger like etter. Druserne utgjør trolig omkring 7%. Det er i alt 17 offisielt anerkjente sekter i Libanon. For en introduksjon til sekterismen i Libanon, se Salibi (1988).

være den spesialtilpassede valgloven slik han hadde gjort i tidligere valg. Det oppsiktsvekkende var imidlertid at Jumblatt denne gang gikk til valg i *opposisjon* til den sittende regjeringen til statsminister Hoss og støttespillerne til den libanesiske presidenten Lahoud. Jumblatt kom under valgkampen med anklager mot sikkerhetstjenesten for utidig innblanding i politikken og uttalte senere at han var for en tilbaketrekning av de syriske styrkene.¹⁶ Jumblatt samarbeidet også med anti-syriske maronittiske ledere, som tidligere president (1984–88) og sønn av grunnleggeren av Falangistpartiet, Amin Gemayel. Jumblatts liste feide alle myndighetenes kandidater av banen og påførte Bashars håndplukkede maktduo Lahoud/Hoss et sviende nederlag.

Men det største nederlaget kom i Beirut. Hovedstaden var for anledningen, og for første gang noensinne, blitt delt opp i tre valgdistrikter. Dette ble gjort først og fremst for å hindre milliardær og tidligere statsminister Rafik Hariri i å gjøre et politisk comeback. Hariri ble i 1998 fjernet av Lahoud til fordel for Hoss, og valgkampen var sterkt preget av bitre angrep mellom Hoss og Lahoud på den ene siden og Hariri og Jumblatt på den andre. Men til tross for syrisk ryggdekning gikk Hoss på et ydmykende nederlag. Atten av nitten plasser i de tre Beirut-distriktene ble vunnet av Hariri og hans allierte; den siste ble vunnet av en som allierte seg med Hariri etter valget. Tre av regjeringens ministre ble kastet ut av parlamentet, inkludert statsminister Hoss, i likhet med alle Beiruts tradisjonelt sunnimuslimske ledere.

Dette tilsynelatende slaget i ansiktet på Bashar må imidlertid nyanseres noe. For det første, og for første gang, blandet Syria seg ikke inn i valget (med unntak av i Bekaa/Sør-Libanon). Bashar skal ha gitt Lahoud og Hoss beskjed om å klare seg selv (Nassif 2000:117). Og selv om president Lahoud disponerte betydelige maktmidler, var altså dette ikke nok til å hindre Hariris valgskred. For det andre, og som en følge av det første, ble valget trolig avgjort av interne libanesiske årsaker. Svært mange var misfornøyde med det regjeringen til Hoss hadde prestert, først og fremst i forhold til den konkurstruede libanesiske økonomien. Libanon hadde i fjor en utenlandsgjeld på 24 milliarder amerikanske dollar. Nå var årsaken til denne krisen riktignok Hariris enorme offentlige forbruk

¹⁶ *L'Orient Le Jour*, 1. sept. 2000. En uavhengig franskspråklig libanesiske avis med stor leserskare i de utdannede lagene av befolkningen. I motsetning til de arabiskspråklige avisene er avisene som trykkes på fransk og engelsk, i mindre grad rammet av sensur/selvsensur.

(og korrupsjon) under hans seks år lange regjeringstid (1992–98), men i 2000 anså altså velgerne Hariri som den eneste som kunne bringe økonomien på fote igjen. For det tredje var de sunnimuslimske velgerne misfornøyd med at makten i Libanon i stor grad hadde ligget hos den maronittiske presidenten Lahoud siden 1998 (*ibid.*:121). Taif-avtalen av 1989, som avsluttet borgerkrigen og reformerte Libanons politiske system, i det minste på papiret, åpner for en deling av makten mellom statsministeren, presidenten og parlamentspresidenten, den såkalte politiske «troikaen» (Salem 1998). Men maktfordelingen avhenger mye av ledernes personlige makt og ikke minst av støtte fra Syria. Derfor har makten vekslet mellom statsministeren og presidenten, med parlamentspresidenten som en tredje pol. Hariri dominerte i sin regjeringsperiode, men makten tippet altså over til president Lahoud i 1998, med Hoss som en relativt ubetydelig statsminister. Sist, men ikke minst, bør man ikke overvurdere «nederlaget» for Bashar. Riktignok tapte hans kandidater, men Hariri er kanskje vel så mye «Syrias mann». Hariris lister besto like mye av pro-syriske kandidater som Hoss sine. Hariri har dessuten hele tiden vært lojal mot syriske interesser og er en god venn av høytstående menn i det syriske regimet, som de tidligere omtalte Khaddam, Shihabi og sjefen for den syriske militære etterretningstjenesten i Libanon, Ghazi Kanaan (av kritikere også omtalt som Syrias «prokonsul» i Libanon). Nettopp dette forholdet fikk flere observatører til å tolke valget dithen at ulike krefter innen det syriske regimet trakk i ulike tråder i Libanon, hvilket forsterket ryktene om en intern syrisk maktkamp på dette tidspunktet (Gambill 2000). Det var også trolig dette forholdet som gjorde at Bashar i 1998 erstattet Hariris regjering med «sine» folk. Hariris comeback kan tyde på at den «gamle garden» fortsatt er i stand til å trekke i noen tråder i Libanon. Uansett, Hariri, som ble utnevnt til statsminister i oktober, blir nok sett på som den rette mannen til å bringe den libanesiske økonomien på fote, et viktig element i Syrias ønske om stabilitet i Libanon, og ikke minst som den som kan hjelpe Syrias egen økonomi. Hariri har svært gode kontakter i hele Midtøsten, først og fremst i Saudi-Arabia, og i Vesten, særlig i Frankrike. Disse kontaktene, og hans eget enorme forretningsimperium, blir trolig sett på som nyttig i prosessen for å tiltrekke Syria investeringer.

Voksende opposisjon mot Syrias nærvær

Syrias nærvær og innflytelse i Libanon har siden slutten på borgerkrigen for ti år siden vært et tabu i libanesisk politikk. Den politiske diskursen i Libanon har vært begrenset til å prise «det broderlige forholdet til Syria» og nødvendigheten av det syriske militære nærværet for landets sikkerhet. Når nå det syriske nærværet åpent tas opp og kritiseres, bunner dette i en dyp frustrasjon, følt først og fremst i den maronittiske befolkningen, over det som oppfattes som ti års politisk og økonomisk stagnasjon i landet (Kassir 2000).

Taif-avtalen, som skulle ligge til grunn for en gjenoppbygging av staten og en forsoning mellom sektene, er ikke blitt fullt ut implementert. I stedet er bare enkelte elementer av den blitt satt ut i live, avhengig av syriske interesser. For det første er all makt blitt samlet i hendene til den politiske troikaen som er lojal mot Syria. Politikken i Libanon er avhengig av syrisk sanksjon, hvilket har strippet den for enhver uavhengighet, først og fremst i utenrikspolitikken (Salem 1994). Samtidig er politikk fremdeles sterkt preget av klientelisme, og avstanden mellom folket og politikerne er stor (Salem 1998:18). For det andre har forsoningen og fordelingen av makten mellom partene etter borgerkrigen vært begrenset og styrt av syriske interesser. Maronittene har i stor grad blitt politisk marginalisert, med unntak av enkelte ledere som har alliert seg med Syria, slik som president Lahoud. I motsetning til de andre militslederne fra borgerkrigen har deres populære ledere enten blitt tvunget i eksil, slik som tidligere president Amin Gemayel og general Michel Aoun, eller satt i fengsel slik som militslederen Samir Geagea. Dette har skjedd til tross for at Taif-avtalen legger til grunn et generelt amnesti.¹⁷ Marginaliseringen har også hatt en sosioøkonomisk innvirkning på maronittene, som har utvandret i store mengder, spesielt til Nord-Amerika. Det har videre skapt forbitrelse at Syria ikke trakk tilbake styrkene sine til Bekaa-dalen i 1992 slik Taif-avtalen stipulerte.¹⁸ Styrkene ble stående under påskudd av den israelske ok-

17 At den maronittiske militslederen Elie Hobeika, som sto bak massakrene på palestinerne i Sabra og Shatilla i 1982, har fått en ministerpost som takk for å ha gått over til syrerne i 1985, trekkes ofte frem som et spesielt grotesk eksempel på urett.

18 Her er det uenighet om tolkning mellom Syria og «opposisjonen». I Taif-avtalen, og senere i Brorskapsavtalen, står det at syriske styrker skal trekkes tilbake mot den syriske grensen to år etter ratifiseringen av Taif-avtalen. For de fleste libanesere og utenlandske observatører var forståelsen av dette en tilbaketrekning i september 1992, dvs. to år etter ratifiseringen av Taif-avtalen i 1990. Syria hevder på sin side at en tilbaketrekning kun vil skje når de politiske reformene i avtalen er gjennomført. Her henvises det først og fremst til punk-

kupasjonen og behovet for å forsvare Libanon. Deres synlige nærvær ved veisperringer og gatehjørner har minnet libaneserne om hvor makten egentlig ligger. Samtidig har Syria tillatt Hizballah å fortsette krigføringen i Sør-Libanon. Selv om motstanden mot Israel har nytt stor sympati, vil mange likevel hevde at konflikten har blitt holdt kunstig i live av syriske interesser (Kavli 1997, Hinnebusch 1998:157). Konflikten har dessuten hindret en gjenoppbygging av økonomien. Libanon har lenge slitt med å tiltrekke seg utenlandske investorer. Stadig flere libanesere blir fattige, og det antas at nærmere halvparten lever under fattigdomsgrensen i 2000. Nærværet av omkring én million syriske gjestearbeidere i Libanon (det nøyaktige antallet er uvisst og omdiskutert), samt anklager om dumping av billige syriske jordbruksvarer på det libanesiske markedet, bidrar til frustrasjonen. Gjestearbeiderne, som stort sett er ufaglærte, jobber for en brøkdel av det libanesere tar, og blir i tillegg sett på som angivere for den syriske sikkerhetstjenesten. Syriske arbeidere blir med jevne mellomrom utsatt for fysiske angrep fra libanesiske politiske grupperinger. Til sist har det skapt forbitrelse at libanesiske myndigheter etter Israels tilbaketrekning har nektet å ta fullstendig kontroll over Sør-Libanon og dermed lagt seg ut med FN.

Maronittene har vært rammet av intern splittelse, noe som har hindret en enhetlig og effektiv opposisjon. Det lyktes imidlertid maronittiske partier å boikotte valget i 1992, og til en viss grad i 1996, men dette forhindret likevel ikke at alle plassene i parlamentet ble fylt, fortrinnsvis av pro-syriske kandidater. Den eneste som har klart å forene maronittene og målbære en kritikk av regimet i Libanon, har vært den maronittiske patriarken, kardinal Nasrallah Boutros Sfeir. Han har stått sentralt i den pågående striden omkring Syrias nærvær.

Borgerkrig?

Frustrasjonen kom først virkelig til uttrykk 23. mars 2000 i en leder i den libanesiske avisen *al-Nahar*, skrevet av redaktøren Gibran Tueini. I dette åpne brevet til Bashar Assad ba Tueini Syria om å

tet om avskaffelse av sekterismen i Libanon, altså politiske skiller langs sekterske linjer, et prosjekt som synes å ligge langt frem, mye takket være Syrias politiske balansering av sektene. Sekterismen er samtidig Syrias fremste argument for sitt nærvær ettersom den kan true Libanons stabilitet. Uansett tolkning fremholder avtalen at beslutningen om en fullstendig tilbaketrekning fra Libanon må være en *felles* beslutning.

trekke styrkene ut av Libanon med henvisning til Taif-avtalen.¹⁹ Selv om temaet har vært tabu, har det likevel dukket opp med jevne mellomrom i form av krav om at «alle fremmede styrker» skal trekkes ut av Libanon. Dette har imidlertid Syria tolket som en referanse til den israelske okkupasjonen. I september fulgte kardinal Sfeir opp Tueini med et tilsvarende direkte krav.²⁰ Den israelske tilbaketrekningen i mai 2000 gjorde at man nå kunne kreve at Syria gjorde det samme. Dette utløste en flom av støtteerklæringer fra alle maronittiske partier og ledere, samt en voldsom motreaksjon fra Syrias allierte, først og fremst fra Hizballah. Debatten, som etter hvert antok svært sekteriske former, ble så opphetet at enkelte har karakterisert situasjonen i Libanon som lik den som innledet borgerkrigen i 1975.²¹ Sfeir har holdt debatten varm ved å gjenta kravet med jevne mellomrom, slik han gjorde under sin rundreise i Nord-Amerika i mars i år og i en påskepreken i april.

Walid Jumblatt, som etter valget forsøker å bygge seg en bredere maktbase, har støttet det han kaller en «redefinering av forholdet mellom Libanon og Syria». Han har også fridd til flere maronittiske ledere og ivret for en «nasjonal dialog». Han ble imidlertid sterkt frarådet av syriske myndigheter å oppsøke Michel Aoun, Syrias bitreste motstander, i hans eksil i Paris, et råd han også fulgte. Jumblatt og hans partifeller i sosialistpartiet PSP ble som følge av den uttrykte kritikken mot det syriske nærværet erklært *persona non gratae* i Syria.

Jumblatts deltakelse i debatten understreker at kritikken mot Syria ikke stammer utelukkende fra maronittene. Andre politiske (sektariske) ledere begynner så smått å føle misnøyen i sine samfunn, men kvier seg for å kritisere Syria. Den syrisk-tro parlamentspresidenten og lederen for Amal, Nabih Berri, måtte tåle en smekk fra Damaskus for å ha tatt opp spørsmålet om en syrisk tilbaketrekning med kardinal Sfeir på egen hånd, et utspill som ble sett på som et forsøk på å skape seg en bredere *nasjonal* politisk base.²²

19 *al-Nahar*, 23. mars 2000. En uavhengig libanesisk arabiskspråklig avis med generelt bred leserskare.

20 *Daily Star*, 21. sept. 2000. En uavhengig libanesisk engelskspråklig avis, en av de mindre i Libanon.

21 Se intervju med den populære tidligere parlamentarikeren Najah Wakim i *L'Hebdo Magazine*, No. 2237, 22. sept. 2000: «Bientôt la guerre civile».

22 «A speaker for all seasons», *Middle East International*, 8. des. 2000.

Reaksjoner

Bashar har reagert ved å trekke en del styrker tilbake til Bekaa og har fjernet enkelte militære kontrollposter. I september i fjor var det igjen få tegn til syriske styrker i Beirut. Det finnes ingen sikre tall, men antallet syriske soldater i Libanon skal være redusert fra omkring 35 000 i 1989 til rundt 25 000 i 2000.²³ Det er imidlertid sannsynlig at disse har blitt erstattet av sivilkledte sikkerhets-tjenestemenn og derfor er kritikken fortsatt sterk. Selv om debatten for øyeblikket er svært opphetet, er det likevel få som tror på en ny borgerkrig.²⁴ Derimot knytter det seg en del spenning til hvor langt Bashar er villig til å la kritikken av Syria gå uten å reagere hardere. Ser en bort fra enkelte uttalelser fra utenriksminister Shara, har det kommet relativt få reaksjoner fra Damaskus. Det er i så fall et klart brudd med tidligere politikk, og en del «hauker» innen regimet synes å presse på for en hardere linje. For øyeblikket har imidlertid Bashar overlatt til de libanesiske myndighetene å ordne opp selv. Disse har så langt begrenset reaksjonene til å slå ned på studentdemonstrasjoner og ellers mane til moderasjon.

President Lahoud og statsminister Hariri har begge slått fast legitimiteten og behovet for syrerne i Libanon, men har samtidig lagt vekt på dialog og har forsøkt å dempe misnøyen noe. President Lahoud ser ut til å legge mye prestisje i å mekle mellom kardinal Sfeir og Damaskus og å være den som definerer rammene for dialogen. Statsminister Hariri har på sin side forsikret opposisjonen om at Syrias nærvær er «nødvendig», men «midlertidig». Samtidig klarer ikke Hariri å skjule sin store irritasjon over at Hizballah, med syrisk bifall, utfører angrep på israelerne i Shebaa Farms bak hans rygg, mens han selv desperat forsøker å lokke utenlandske investorer til Libanon. Hariri skal ha røket uklar med Bashar over dette, men det skal nå være løst.²⁵ Også Jumblatt er nylig tatt inn i varmen igjen i Damaskus. I det hele tatt synes det som om libanesiske myndigheter, med Damaskus i ryggen, søker å kooptere opposisjonen ved selv å ta initiativ til en «nasjonal dialog».²⁶ Slik kan de ta brodden av kritikken som er rettet mot myndighetene i Libanon og Syria. I det siste har således den ene pro-syriske libanesiske lederen etter den andre tatt kontakt med Sfeir og ivret for en dialog.

23 Ambassadør Vagleik Eide, 3. okt. 2000.

24 Intervju med Farid Khazen, prof. ved American University of Beirut, Beirut 25. sept. 2000; *The Daily Star*, 18. apr. 2001.

25 «Agendas in Conflict», *Middle East International*, 4. mai 2001; *L'Orient Le Jour*, 10. mai 2001.

26 «National Dialogue», *Middle East International*, 9. feb. 2001.

Det har ikke Hizballah, som har arrangert store støttedemonstrasjoner for Syria i Beirut og kommet med kraftige verbale utfall mot Sfeir. Også de sunnimuslimske *muftiene* har gått kraftig ut mot kardinalen. Dette, og det faktum at den maronittiske kardinalen har ledet an i opposisjonen mot det syriske nærværet, har bidratt til å gi denne konflikten en sekterisk karakter. Det kan underbygge Syrias argumentasjon om at Libanon fortsatt er truet av indre splittelse og derfor trenger nabolandet som garantist for fred og stabilitet. Her synes også Syria å få uventet støtte fra stormaktene. Både USA og Frankrike skal ha uttrykt støtte til kravet om en syrisk tilbaketrekning, men Frankrike synes likevel å anse Syrias nærvær i Libanon som nødvendig for regional stabilitet.²⁷ USA har en noe mer tvetydig holdning, men later ikke til å ville presse Syria.²⁸ President George W. Bush og utenriksminister Colin Powell nektet for øvrig å ta imot kardinal Sfeir da han var i USA.

Fredsprosessen med Israel

Mens forventningene til Bashar er store på hjemmebane, er det få som forventer endringer i Syrias holdning til fredsprosessen med Israel. I sin tiltredelsestale la Bashar vekt på at Syria er rede for fred, men ikke til å inngå noe som helst kompromiss over land. Syrias standpunkt forblir «fred mot land» i henhold til FNs resolusjon 242, og krever at hele Golan skal gis tilbake til Syria langs grensene av 4. juni 1967. Det var dette kravet som til slutt satte en stopper for forhandlingene i Shepherdstown i januar 2000, og som siden har hindret nye forhandlinger.

I spørsmålet om Golan var Assad kompromissløs. Bakgrunnen var hans overbevisning om at araberstatene ville kunne oppnå en «rettferdig og omfattende fred» med Israel bare dersom de forhandlet ut fra en styrkeposisjon og avviste kompromisser. Mistroen til Israel ble noe moderert i Syria under fredsforhandlingene på 1990-tallet, men den stikker fortsatt dypt i deler av det syriske regimet og den syriske befolkningen.²⁹ Oslo-avtalen fremsto som et eksempel

27 *al-Nahar*, 9. april 2001.

28 Se kommentar fra USAs utenriksminister Powell under en høring i Kongressen 7. mars 2001 i «Document File», *Middle East Intelligence Bulletin*, http://meib.org/articles/0103_1doc.htm

29 Intervju med dr. Sataihi, professor ved Universitetet i Damaskus, og ambassadør Eide, begge i Damaskus, 3. okt. 2000; Al-Azm, «The View from Damascus» i *The New York Review of Books* på Internett, 15. juni, 2000: <http://www.nybooks.com/>

Al-Azm er en intellektuell og høyt respektert pensjonert professor i filosofi

på hvordan Israel la premissene for en fredsløsning og deretter hulte ut avtalen etter eget for godtbeholdende. Israelske offensiver i Libanon har på samme måte virket til å opprettholde en mistro til Israels ønske om fred. Derfor forble Assad urokkelig i spørsmålet om Golan. Denne linjen vil Bashar trolig føre videre. Han må markere seg som en sterk og tøff leder både hjemme og overfor Israel før nye forhandlinger kan starte. Han er avhengig av å styrke sin egen legitimitet dersom han skal være i stand til å inngå en avtale. Derfor har han flere ganger kommet med harde utfall mot Israel.

Men samtidig som Assad var kompromissløs i spørsmålet om Golan, ønsket han fred og innså at han var nødt til å komme Israel i møte på andre områder. Først og fremst ønsket Israel under de siste forhandlingsrundene garantier for at freden ikke ville bli en kald fred, men føre med seg et normalisert forhold som innebar blant annet økonomisk og kulturelt samkvem, samt opprettelse av diplomatiske forbindelser. Men så lenge Sharon sitter ved makten i Israel og *intifadaen* i de palestinske selvstyreområdene fortsetter, er det lite sannsynlig at vi vil se noen tegn til forhandlinger, og langt mindre en forsoning, mellom Israel og Syria.

Som sin far vil Bashar ta tiden til hjelp. Tålmodighet var kanskje Assads beste kort. Han kunne ikke presses til fred. Og som Bashar uttrykte det på en pressekonferanse i Egypt, 3. oktober i fjor: «I fred er det ingen baller og baller på banehalvdeler. Men skulle vi likevel anta at det er baller i fredsprosesser, må vi si at Syrias stilling til fred er klar, mens Israel ennå ikke har bestemt seg for om det ønsker fred eller ikke.»³⁰ Altså, ballen er på Israels banehalvdel.

Libanon som forhandlingskort

Med den israelske bombing av en syrisk radar i Libanon 15. april i år har imidlertid Sharon sparket ballen tilbake. Bombingen kom som et svar på et angrep fra Hizballah på israelske soldater i de omstridte Shebaa Farms på grensen mellom Syria, Libanon og Israel. Dette er ikke første gang Syria og Israel bruker Libanon som arena for sin konflikt. Libanon anses som et strategisk viktig territorium for begge parter og har siden 1960-tallet vært involvert, mer eller mindre mot sin vilje, i den regionale maktkampen. Etter hvert

ved Universitetet i Damaskus.

30 *Syria Times*, 3. okt. 2000. Avisen er en engelskspråklig utgave av den offisielle syriske avisen *Teshreen*.

som Syria ble mer og mer isolert som følge av bilaterale fredsavtaler mellom Israel og de omkringliggende araberstatene, har regimet i Damaskus tviholdt på Libanon. Særlig har kontrollen med konflikten i Sør-Libanon fungert som et pressmiddel mot Israel. Dette reflekterer Syrias ønske om å forhandle fra en styrkeposisjon samt å bli anerkjent som en nøkkelaktør for fred i regionen (Hinnebusch 1998:147–148). Budskapet har vært: ingen fred langs Israels nordlige grense før Golan er tilbake på syriske hender.

Dette ble da også understreket etter Israels tilbaketrekning fra Libanon i mai 2000. Til tross for at Syrias «Libanon-kort» mistet verdi, opprettholdes likevel spenningen på grensen. Bakgrunnen er et omstridt område, de før nevnte Shebaa Farms, som Israel fortsatt okkuperer og som Libanon og Hizballah-geriljaen hevder er libanesisk. Israel på sin side hevder det er syrisk og en del av det okkuperte Golan og får støtte fra FN. Det er ingen tvil om at det er Syria som står bak den libanesiske tolkningen og som har ivret etter å holde konflikten i Sør-Libanon i live. Hizballah-geriljaen og de libanesiske myndighetene har dermed kunnet hevde at Israel ikke har fullført sin tilbaketrekning og at angrepene på israelske soldater i det omstridte området er legitime. Hizballah har siden den israelske tilbaketrekningen i fjor drept tre israelske soldater og holder dessuten tre soldater og en sivil som gisler. Samtidig fastholder libaneserne at de ikke vil inngå en fredsavtale med Israel som ikke samtidig inkluderer Syria. På denne måten har Syria unngått at Libanon skilles fra spørsmålet om Golan i forhandlingene, noe som ville ha svekket den syriske posisjonen betraktelig, og har i stedet opprettholdt spenningen. Israel har imidlertid flere ganger forsøkt å splitte de to landene ved å straffe Libanon og skape motstand mot Syria (Seale 1996). Israel innledet større militære offensiver mot Libanon i 1993 og 1996 og har senere bombet libanesisk infrastruktur i 1998, 1999 og 2000. Angrepene har imidlertid virket mot sin hensikt og styrket Hizballahs motstandskamp.

Etter tilbaketrekningen i fjor har Israel gjentatte ganger truet med at Syria selv vil måtte ta konsekvensene av sin støtte til Hizballah. Angrepet på den syriske radaren kom likevel noe overraskende, skal en dømme etter den sene reaksjonen fra Damaskus. Det var første gangen siden 1982 at Israel direkte var ute etter å ramme en syrisk stilling. Damaskus svarte med at «Israel vil betale for det på et passende tidspunkt».³¹ Det er imidlertid klart at Bashar, som sin

31 *ArabicNews.com*, 17. april 2001.

far, vil gjøre alt for å unngå å bli trukket inn i en direkte konfrontasjon med Israel, som militært er de syriske styrkene langt overlegen (Cordesman 1996: 154–161, 165). Snarere vil han bruke angrepet til å fokusere på Syrias krav på Golan og til å trekke USA mer aktivt inn i fredsprosessen. Det spekuleres samtidig i om angrepet, som kom midt i en politisk spent situasjon i Libanon, var ment å legge ytterligere press på Bashar. Radaren som ble angrepet, lå svært synlig ved veien mellom Beirut og Damaskus og var for mange libanesere en påminnelse om Syrias nærvær. Det er lite trolig at angrepet vil samle libaneserne mot Israel denne gangen.

Hva gjør Hizballah?

Hizballah har siden slutten på borgerkrigen lojalt støttet syrerne og fungert som deres militære stedfortreder mot israelerne i Sør-Libanon. Samtidig har Hizballah lenge ønsket å etablere seg som en troverdig og uavhengig politisk aktør i Libanon og har i denne sammenheng moderert sitt islamistiske budskap og bygd opp en betydelig maktbase tuftet på blant annet et nettverk av sosiale tjenester, samt motstandskampen mot Israel (Norton 1998). Hizballah stilte til parlamentsvalg i 1992, 1996 og i 2000 med stor suksess. Partiet har imidlertid blitt holdt igjen av Syria, som ikke ønsker å utfordre sin nære allierte Amal, Hizballahs sekulære, politiske rival blant sjiamuslimene. Selv om Hizballah først og fremst støttes økonomisk og militært av Iran, går dette gjennom Syria, som dermed kontrollerer geriljaens evne til krigføring. Krigføringen mot Israel er tross alt trolig Hizballahs fremste legitimitetsgrunnlag. Det er likevel usikkert hvorvidt Hizballah vil fortsette å se det som i sin interesse å tjene Syria. Hizballah har først og fremst en selvstendig politisk agenda og er trolig mest opptatt av sin folkelige libanesiske maktbase. Ettersom libaneserne i stadig større grad er trette av krig, særlig i Hizballahs kjerneområde Sør-Libanon, kan dette føre til at Hizballah trapper ned sin militære virksomhet og heller satser mer på politikken. Det vil i så fall sterkt svekke Syrias hånd i fredsforhandlingene og medføre ytterligere en utfordring for Bashar.

Hva nå?

Et snaut år etter at Bashar tok over makten i Syria, er det mye som tyder på at han står for en politikk som er preget av kontinuitet, så vel hjemme som internasjonalt. Han har etter alt å dømme arvet sin fars tålmodighet og varsomhet, samt den realpolitiske sansen

som gjorde Assad så beryktet og fryktet i regionen. Det spennende blir imidlertid å se om dette er en følge av de føringer Assads «gamle garde» fortsatt legger på Syrias politikk. For til tross for personfokuseringen er Bashar nødt til å spille på lag med Syrias eliter og sikre seg deres støtte. I den forbindelse styrkes hans maktposisjon stadig ved at han plasserer unge lojale støttespillere i sentrale maktposisjoner, først og fremst i de væpnede styrkene og i Bath-partiet. Samtidig kan han fortsette korrupsjonsjakten gradvis og skille ut uønskede personer én etter én, uten å fremprovosere en samlet motreaksjon en mer omfattende reform ville ha risikert å utløse.

Men mens mange ønsker kontinuitet i betydningen stabilitet, er det samtidig økende utålmodighet etter økonomiske og demokratiske reformer. Det sunnimuslimske borgerskapet presser på for reformer som kan gi dem lettere vilkår og løsne statens grep om økonomien. I tillegg kontrollerer noen få, velstående familier med gode forbindelser til regimet store deler av den syriske økonomien. Også den jevne befolkningen begynner å bli utålmodig. Etter år med en stadig mer sviktende økonomi hadde Syria i 2000 en nullvekst i økonomien. Arbeidsledigheten i landet nærmer seg 30%. Samtidig har reformene til nå kommet i små drypp i form av *ad hoc*-tiltak som ikke evner å reformere den økonomiske sfæren tilstrekkelig. I likhet med de demokratiske reformene er endringene så langt kosmetiske og er ikke fulgt opp med nødvendige reformer i lovgivningen.³² Dersom ikke Bashar snart innfrir de store forventningene, kan hans posisjon svekkes og gi opposisjonskrefter, som islamistene, økt oppslutning.

De utenrikspolitiske utfordringene har blitt alvorlige. Bashar gjorde nylig en blunder ved å komme med uttalelser med sterkt antisemittiske konnotasjoner i forbindelse med pavens besøk i Syria tidlig i mai. USA og Frankrike uttrykte sterke reaksjoner, men Damaskus forsøkte straks å ro seg i land. Det er usikkert om dette vil få noen konsekvenser for Bashar og for Syria, annet enn en midlertidig skrape i Vestens bilde av Bashar som moderat. Det knytter seg større spenning til hvilken reaksjon Bashar vil komme med overfor Israel etter angrepet i april. Selv om angrepet representerer en alvorlig opptrapping, er det få som tror på en ny syrisk-israelsk krig. Syria vil ikke la seg lokke inn i en åpen konflikt. Dessuten vil Israel trolig ikke våge å gå for langt og risikere at Bashar blir styrtet hjem-

32 «Syria, the EU and economic reform», *Middle East International*, 4. mai 2001.

me. Han står tross alt for forutsigbarhet, i motsetning til den situasjonen som vil oppstå etter et eventuelt kupp. For øyeblikket synes det som om det bare er Bashar som evner å samle de ulike kreftene i Syria. Dette er trolig et syn også USA deler. Derfor vil mest sannsynlig Syrias reaksjon begrense seg til nye angrep fra Hizbollah i de omstridte Shebaa Farms. Bashar må vise at han ikke lar seg presse.

Det er også tilfellet i Libanon. Selv om det er få som tror på en ny borgerkrig i Libanon, eller en syrisk militær reaksjon mot opposisjonen, er det her mer usikkert. For Syria står mye på spill i Libanon. I tillegg til Libanons strategiske betydning er det blitt stadig klarere at Syria har store økonomiske interesser i landet (Hinnebusch 1998, Perthes 1995). Libanon er et arbeidsmarked for det store overskuddet av syrisk arbeidskraft og fungerer samtidig som en tilrettelegger og et «vindu» for syrisk økonomi i forhold til omverdenen. Libanon blir med sitt bankvesen og sin finansielle ekspertise i denne sammenheng gjerne omtalt som «Syrias Hongkong». Også mange i Syrias politiske og militære eliter har store, personlige økonomiske interesser i Libanon som de nødig vil gi slipp på. Forholdet til USA og EU hindrer Syria i å gå hardt frem i Libanon. Samtidig kan realpolitiske hensyn føre til en ny stilltiende «avtale» mellom USA og Syria, lik den som ga Assad frie hender til å slå ned motstanden mot Syria i Libanon i 1990. Dersom myndighetene ikke lykkes med å legge et lokk på opposisjonen, kan Libanon bli prøvestenen på om Bashar al-Assads regime inngår i en ny generasjon moderne og moderate arabiske regimer, eller om han snarere viderefører sin fars politikk.

Referanser:

- Abukhalil, As'ad (1994) «Syria and the Arab-Israeli Conflict», *Current History*, February: 83–86.
- Agha, Hussein J. & Ahmad S. Khalidi (1995) *Syria and Iran. Rivalry and Cooperation*, The Royal Institute of International Affairs. London: Pinter Publishers.
- Amnesty International (2000) «Syria: Amnesty International welcomes the release of political prisoners», *News Flash*, 16/11-2000, <http://web.amnesty.org/ai.nsf/print/MDE240312000?OpenDocument>
- Batatu, Hanna (1981) «Some Observations on the Social Roots of Syria's Ruling, Military Group and the Causes for its Dominance», *The Middle East Journal* 35(3)summer:331–344.
- Cobban, Helena (1999) *The Israeli-Syria Peace Talks. 1991–96 and Beyond*. Washington DC: United States Institute of Peace Press.
- Cordesman, Anthony H. (1996) *Perilous Prospects: The Peace Process and the Arab-Israeli Military Balance*. Colorado/Oxford: Westview Press.
- De La Gorce, Paul-Marie (2000) «Bachar, peut-il réussir?», *Jeune Afrique/L'Intelligent*, No. 2059, 27. juni–3. juli:34–36.
- Gambill, Gary C. (2000) «Lebanon after Assad», *Middle East Intelligence Bulletin* 2 (6) juli, på Internett: <http://meib.org/issues/>
- Harik, Judith Palmer (1997) «Syrian Foreign Policy and State/Resistance Dynamics in Lebanon», *Studies in Conflict & Terrorism* (3) juli–sept.:249–265.
- Hinnebusch, Raymond A. (1991) «Revisionist Dreams, Realist Policies: The Foreign Policy of Syria»:374–409 i Baghat & Korany (red.) *The Foreign Policies of Arab States, The Challenge of Change*. Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press.
- Hinnebusch, Raymond A. (1998) «Pax-Syriana? The Origins, Causes and Consequences of Syria's Role in Lebanon», *Mediterranean Politics* 3(1) summer:137–160.
- Hudson, Michael C. (1977) *Arab Politics; the Search for Legitimacy*. New Haven and London: Yale University Press.
- Jane's (2000) «Inside Syria», *Foreign Report* (2575), 13. jan.:6–7.
- Karamé, Kari (1997) «Hva skjer i Syria?», *Internasjonal Politikk* 55(4):561–577.
- Kassir, Samir (2000) «Dix ans après, comment ne pas réconcilier une société divisée?», *Monde Arabe Maghreb Machrek* (169) juli–sept.: 6–22.
- Kavli, Jan Wilhelm (1997) «Libanon først – et alternativ i fredsprosessen? Analyse av en eventualitet», *Internasjonal Politikk* 55(4):579–591.
- Ma'oz, Moshe (1995) *Syria and Israel. From War to Peacemaking*. Oxford: Clarendon Press.
- Muslih, Muhammad (1998) «Asad's Foreign Policy Strategy», *Critique* (12), vår:57–75.
- Nassif, Nicolas (2000) «Les élections législatives de l'été 2000», *Monde Arabe Maghreb Machrek* (169) juli–sept.:16–123.
- Norton, Augustus Richard (1998) «Hizballah: From Radicalism to Pragmatism», *Middle East Policy* 5(4) januar: 211–222.
- Perthes, Volker (1993) «Incremental Change in Syria», *Current History*, jan.:23–26.

- Perthes, Volker (1995) *The Political Economy of Syria under Asad*. London/ New York: I.B.Tauris.
- Pipes, Daniel (1990) *Greater Syria: The History of an Ambition*. New York: Oxford University Press.
- Salem, Paul (1994) «Reflections on Lebanon's Foreign Policy»:69–82 i Deirdre Collings (red.) *Peace for Lebanon. From War to Reconstruction*. Boulder/ London: Lynne Rienner Publishers.
- Salem, Paul (1998) «Framing Post-War Lebanon. Perspectives on the Constitution and the Structure of Power», *Mediterranean Politics* 3(1) summer:13–26.
- Seale, Patrick (1988) *Asad: The Struggle for the Middle East*. Berkely/Los Angeles/London: University of California Press.
- Seale, Patrick (1996) «The Address is Syria», i Rosemary Hollis & Shehadi Nadim (red.) *Lebanon on Hold*. London: Royal Institute of International Affairs:19–23.
- Wedeen, Lisa (1999) *Ambiguities of Domination. Politics, Rhetoric, and Symbols in Contemporary Syria*. Chicago/London: The University of Chicago Press.

Aviser og mindre tidsskrifter:

The Daily Star på Internett: <http://www.dailystar.com.lb/>

al-Nahar på Internett: <http://www.annahar.com.lb/>

L'Orient Le Jour på Internett: <http://www.lorient-lejour.com.lb/>

The New York Times på Internett: <http://www.nytimes.com/yr/mo/day/world/index-mideast.html>

Syria Times på Internett: <http://www.teshreen.com/web/homes.htm>

Middle East International

Raymond Aron – «det 20. århundres Thukydid»

Øyvind Østerud
(f. 1944)
professor Inst. for
statsvitenskap, UiO.

Det er Arons biograf, Nicolas Baverez, som karakteriserer ham på denne måten, og det er ingen dårlig karakteristikk. Som Thukydid er Aron den interstatlige usikkerhetens analytiker, men med det 20. århundres erfaringer og samfunnsformer som bakgrunn.

Raymond Aron (1905–83) er en av de ruvende skikkelser i det 20. århundres sosiologi og statsvitenskap, med en omfattende produksjon innen samfunnsteori og politisk analyse. Han bidro sterkt til studiet av internasjonal politikk, særlig med den monumentale *Paix et guerre entre les nations* fra 1962 og tobindsverket *Penser la guerre: Clausewitz* fra 1976. Han skrev også mindre bøker om atomalderens strategi, om amerikansk – og fransk – utenrikspolitikk, om den moderne krigens historie og om diplomatiets vilkår.

Som politisk kommentator var Aron liberal anti-kommunist, og sto som noe av en motpol til Sartre blant franske etterkrigsintellektuelle. Han hadde vært i de Gaulles tjeneste i London under krigen, men var senere en nokså kritisk og distansert gaullist. Han ble en profilert politisk kommentator i den liberal-konservative avisen *Le Figaro*, og senere i ukeavisen *L'Express*. I 1955 ble han også professor ved Sorbonne, og i 1970 overtok han lærestolen i sosiologi ved Collège de France. Han hadde mottatt sterke impulser fra Max Weber, som han senere forholdt seg uavhengig til, og han regnes gjerne som realist i analysen av internasjonale forhold. Kort tid før han døde høsten 1983, utkom hans store *Mémoires*, der han legger hovedvekten på sin politiske og faglige utvikling.

Denne artikkelen er en lett bearbejdet versjon av Øyvind Østerud, «Raymond Aron og teorier om makt i internasjonal politikk» i Fredrik Engelstad (red.) 1999, *Om makt*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Paix et guerre entre les nations er Arons hovedverk om internasjonale spørsmål. Det er en syntese av teoretisk refleksjon og aktuell kommentar – Aron som akademiker og publisist i samme grep, med et vell av informasjon som grunnlag for resonnementene. Dette er nettopp en moderne klassiker i studiet av internasjonal politikk.

Det er Arons variant av realisme i studiet av internasjonal politikk som er emnet her; hans premisser og argumentasjon; hans finkornede drøftelse av maktbegrepet; hans vekt på et historisk-sosiologisk perspektiv i analysen av politisk makt. Aron var realist med så mange nyanser og forbehold at standarddiskusjonen av skoleretninger ikke fanger ham inn.

Realisme i internasjonale studier

Realisme er betegnelsen på en synsmåte der politikk først og fremst er spørsmål om egeninteresse og maktkamp, ikke om moral, rettigheter og plikter. Realismen kan enten ta utgangspunkt i en forestilling om maktmotivet som grunnleggende drivkraft, eller i særtrekk ved det politiske – og internasjonale – system. I Thukydidts klassiske verk om den peloponesiske krig heter det at spartanerne gikk til krig av frykt for athenernes økende makt. Det var usikkerheten i et system uten overordnet myndighet som gjorde forkjøpsskrigen til overlevelseskamp.

Machiavellis håndbok i maktteknikk for renessansefyrsten – *Il Principe* – ble en av den politiske realismens hovedtekster; Hobbes analyserte i *Leviathan* den anarkiske «naturtilstanden» som et system der usikkerhet gjorde overlevelseskampen til grunnvilkår. Forholdet mellom stater kunne fortsatt betraktes som en slik naturtilstand etter at statsdannelse hadde overvunnet naturtilstanden innad.

I det 20. århundre var realismen i internasjonale studier en reaksjon mot liberal idealisme, og den utviklet seg i vedvarende dialog med idealistiske og liberale forestillinger. Realister har gjerne lagt vekt på territorialstatenes rolle som sentrale aktører i verdenspolitikken, på betydningen av strategier for statlig overlevelse i usikre og fiendtlige omgivelser, på maktbestrebelse som rimelige, rasjonelle og uunngåelige i en usikker verden. Maktpolitikk kunne forklares og begrunnes ut fra grunnvilkår i internasjonale forhold (Buzan 1993).

Ulike begrunnelser for en realistisk posisjon i internasjonale studier gir Hans Morgenthau (*Politics Among Nations: The Struggle*

for *Power and Peace*, 1948) og Kenneth Waltz (*Theory of International Politics*, 1979). Her gis de viktige teoretiske koordinatpunktene som Aron forholder seg til eller kan plasseres ut fra.

Morgenthau representerer det som gjerne kalles den klassiske realisme i studiet av internasjonal politikk. Han antar at politikken styres av faste lovmessigheter og at forskningen søker innsikt i disse lovmessighetene. Grunnlaget finner han først og fremst i maktmotivets som en del av den menneskelige natur. Trangen til selvhevdelse er maktmotivets politiske uttrykk, enten som et universelt trekk eller i det minste som en vedvarende mulighet. De politiske aktørenes selvhevdelse leder til konflikt, og i noen konflikter står mye på spill. Internasjonal politikk er i særlig grad konfliktfylt, forsterket av en situasjon uten overordnet myndighet, men med en ujevn maktfordeling som kan true svakere enheters eksistens. De grunnleggende enhetene er stater, og statene forfølger i hovedsak sine nasjonale interesser knyttet til overlevelse, rikdom og status. Fraværet av overordnet autoritet, konfliktsituasjonen og den ujevne maktfordelingen gir grobunn for frykt, og frykten møtes gjennom militære allianser og maktbalanse. Felles moralnormer og rettsregler har svakt feste i et slikt mellomstatlig system. Det normative innslaget i Morgenthaus illusjonsløse realisme var en oppfordring til forsiktighet og kompromisser når relativt lite står på spill, for å ivareta grunnleggende sikkerhetsinteresser i en risikabel verden. På dette grunnlaget betraktet han f.eks. Vietnamkrigen som eventyrpolitikk i strid med fornuftige amerikanske prioriteringer.

Nyere varianter av realisme har gått ut på at makt- og sikkerhetspolitikkenes primat kan forklares enklere enn ved forutsetninger om menneskenatur og maktmotivets som drivkraft. Det er tilstrekkelig å analysere den anarkiske strukturen som Hobbes beskrev – usikkerheten i et internasjonalt system uten overordnet myndighet. Kenneth Waltz' teori er en slik strukturell realisme. Her betraktes internasjonal politikk som en funksjon av i hovedsak to grunnvilkår: anarkiet – fraværet av felles myndighet – som et ordnende prinsipp, og maktfordelingen som en variabel faktor. Dette betyr ikke at makt i ulike former (økonomisk, strategisk, militær) er det eneste av betydning i forholdet mellom stater, men det betyr at sikkerhetspolitikken er primær fordi internasjonal politikk utspiller seg i et selvhjelpssystem der de statlige enhetenes overlevelse står på spill. Waltz analyserer den internasjonale maktpolitikken som en analogi til oligopolistisk konkurranse i økonomikken; systemet er dominert av et fåtall aktører som konkurrerer om makt og innflytelse. Han betraktet en bipolar orden – slik den oppsto med supermaktmotsetningen under

den kalde krigen – som mer stabil enn et såkalt multipolart mønster med mange maktpolitiske tyngdepunkter. Den bipolare orden kunne hevdes å være mer oversiktig og forutsigbar, med en avskrekende terrorbalanse mellom maktblokkene.

Waltz kunne utlede sine antakelser om hovedmekanismer og handlingsvalg i internasjonal politikk fra en enkel strukturell teori med to variable forhold: et ordnende prinsipp som var anarkisk snarere enn hierarkisk, og en form for maktfordeling som var bipolar under den kalde krigen. Usikkerheten i et selvhjelpssystem var det internasjonale grunnvilkår, og maktfordelingen både et utgangspunkt for og et resultat av den mellomstatlige rivaliseringen som systemet tilsa. Innen Waltz' strukturelle realisme kan endringer i aktøratferd forklares ut fra trekk ved selve det globale system snarere enn ut fra varierende kjennetegn ved aktørene.

Felles for Morgenthau og Waltz' variant av realisme er at den internasjonale politikkenes vilkår nødvendigvis gir statlig egeninteresse og sikkerhetsbehov forrang fremfor moralske hensyn. Fred og sikkerhet er de grunnleggende spørsmål i internasjonal politikk. Militær sikkerhet er til syvende og sist det viktigste for de enkelte stater, og maktbestrebelse står sentralt som retningslinje for politisk handling. Alliansebygging og maktbalanse gir sikrere garantier for stabiliteten enn normverk og rettsregler.

Realismen har også noen kjennetegn som den deler med flere andre tilnærminger til internasjonal politikk, slik som at nasjonalstatene og deres beslutningstakere er viktige aktører, og at forholdet mellom stater og mellom statenes regjeringer står sentralt i internasjonale forhold. Det er heller ikke bare realister som anser statenes og regjeringenes forsøk på å ivareta nasjonale interesser – i en eller annen forstand – som et sentralt anliggende. Her er det snarere snakk om tolkningsvarianter, grader og prioriteter.

På viktige punkter har det vært uenighet og debatt om realismens karakter. Enkelte hevder at den forutsetter et skarpt skille mellom innenrikspolitikk og internasjonal politikk, mens andre, som Hans Morgenthau, hevder det stikk motsatte. Dette kan oppfattes som en av skillelinjene mellom den klassiske og den strukturelle realismen. I den klassiske realismen står maktmotivet sentralt i all politikk, i den strukturelle realismen er anarkiet et spesielt grunnvilkår i mellomstatlige forhold (Vasques 1998).

Den kritiske debatten om realismen har dreid seg om hvorvidt den i urimelig grad konsentrerer seg om statssystemet til fortrensel for ikke-statlige aktører og ikke-strategiske diplomatiske saksfelte; hvorvidt den undervurderer betydningen av samarbeid og

integrasjon over landegrensene; hvorvidt den overser betydningen av de saksområdene der militærmakt synes å være til liten nytte; hvorvidt den overbetoner maktpolitikken plass, med diskutabile følger både teoretisk og etisk; hvorvidt den er fanget av sine egne analytiske kategorier (Guzzini 1998).

Aron talte i realismens språk da han beskrev *diplomaten* og *soldaten* som de mellomstatlige forholdenes symboliserende figurer. Han befant seg i realismens sfære i mange av sine analyser, der han avledet strategiske og fredspolitiske konsekvenser av særtrekk ved det internasjonale system fremfor av etiske imperativer. Men han var ingen realist verken i Morgenthau eller Waltz' forstand.

Mellom det geometriske og det litterære

Aron aksepterte det internasjonale anarkiet som et viktig skille mellom internasjonal politikk og innenrikspolitikk. Fraværet av en verdensregjering og en autoritativ rettsorden ga internasjonale forhold mer preg av en hobbesiansk «naturtilstand» der usikkerhet og konflikt lettere oppsto. Han mente samtidig at internasjonale forhold ikke bare var gitt av anarkiet, men at politiske forskjeller i styresett, ideologier og lederskap ga form og liv til det internasjonale system. Realismens strukturelle og maktpolitiske «geometri» var for snever og ensidig.

På den annen side oppfattet Aron de idealistiske tilnærmingene til verdenspolitikken som uansvarlige og nettopp urealistiske. Idealistisk ønsketenkning, der håp og mulighet ble blandet sammen, kunne resultere i dominans og overgrep. Statsledere som manglet maktpolitisk forutseenhet, kunne komme til å ofre sin egen befolknings frihet og legitime interesser. Idealismen erstattet en nødvendig situasjonsanalyse med litterære bilder av det ønskelige samfunn. Dette var også en av Arons innvendinger mot franske venstreintellektuelle under den kalde krigen.

Aron forkastet maktpolitikken doktriner fordi de innsnevret det politiske felt. Han forkastet også kosmopolitiske og legalistiske doktriner fordi de undervurderte den internasjonale politikken uunnværlige konflikter. Han hevdet at ethvert politisk samfunn ville beskytte sine interesser, men understreket samtidig at disse interessene var sammensatte og varierende, særegne for det bestemte politiske regime.

Dermed avviste Aron den tradisjonelt realistiske forestillingen om en entydig «nasjonal interesse» som utenrikspolitikken ledetråd.

De interessene som dominerte i utenrikspolitikken, kunne være knyttet til sikkerhet og maktmotiver, men også til ære og omdømme eller til ideer og til frihetslengsel. I dette perspektivet ble realismen for ensidig når den gjorde makt til både mål og middel i politikken. Mangfoldet av begreper om menneskelige og politiske goder, knyttet til varierende styresett, underminerte forestillingen om en abstrakt «nasjonal interesse» som rasjonell handling var orientert mot. Dette var Arons kritiske anførsel mot Morgenthau. Regimevariasjon, politiske forskjeller og ulike ledere betød at statene *ikke* førte en fundamentalt likeartet utenrikspolitikk.

Slik festet Aron et bånd mellom internasjonal politikk og komparativ politikk, der utenrikspolitikken ikke kunne reduseres til internasjonale strukturtrekk eller avledes av et entydig maktmotiv. Han la vekt på at det internasjonale anarkiet virket sammen med både teknologiske, geografiske, ideologiske og kulturelle faktorer. Masseødeleggelsesvåpen ga nye rammer for stormaktpolitikken, og sekulære religioner som nazisme og bolsjevisme satte sitt preg på internasjonale forhold i det 20. århundre. Det internasjonale systemet var påvirket av tallrike faktorer, og det var knapt mulig å skille mellom hvilke påvirkninger som var indre eller ytre. Et eksempel på anvendelse av Arons perspektiver på samspill mellom internasjonal og komparativ politikk er Odd-Bjørn Fures fremstilling av norsk utenrikspolitikk i mellomkrigstiden (Fure 1996).

Aron polemiserte inngående mot realismens tendens til å betrakte makt som en ressurs analogt med penger – et universelt verdimål og byttemiddel. Analogien innebar at den nasjonale interesse kunne kalkuleres og ivaretas lik maksimering av nytte i økonomien. Aggregering av enkeltstatenes maktstrev førte til en konkurransepreget internasjonal orden der maktens pris – lik en markedspris – begrenset statlige handlinger.

For Aron brast denne analogien på flere plan. For det første var makten flerdimensjonal og kunne defineres på ulike måter – som ressurs, eller som kraft og evne til å mobilisere ressurser, eller som kapasitet til å tvinge sitt igjennom overfor andre.

For det andre var heller ikke utenrikspolitikken mål endimensjonal, men snarere en triade der både makt, sikkerhet og ære eller idealer inngikk i varierende blanding. Utenrikspolitisk atferd kunne ikke reduseres til noe enkeltmål. Dermed var det heller ingen enkelt rasjonell utenrikspolitikk, tilordnet en enhetlig nasjonal interesse.

For det tredje kunne ikke makt betraktes som en like konvertibel ressurs som penger. En bestemt form for makt kunne være avgjørende i én kontekst, men ubrukelig som middel til innflytelse i

en annen sammenheng. Militære maktmidler hadde for eksempel begrenset verdi i mange økonomiske spørsmål internasjonalt.

For det fjerde var internasjonal politikk – som politikk generelt – et sammensatt felt av varierende verdier og usammenlignbare størrelser. Her kunne ikke mangfoldet av preferanser reduseres til én nyttefunksjon, slik penger som generell verdistandard og byttemiddel gjorde det mulig i økonomien.

Arons kritikk av realismens «geometriske» deduktivisme hadde også et dypere kunnskapsteoretisk lag. I et større historiefilosofisk arbeid fra 1948 – *Introduction à la philosophie de l'histoire* – lå han fortsatt tett opp til Max Webers metode- og historiesyn. Aron avviste enhver samfunnsmessig og internasjonal determinisme, med særlig front mot det marxistiske utviklingsskjema. Historien måtte betraktes som prinsipielt uforutsigbar og kunne ikke forklares deterministisk. Dette måtte også gjelde i tilbakeblikk. Historiske forløp og situasjoner i fortiden kunne belyses gjennom et mangfold av mulige fortolkninger. Den historiske virkelighet var flertydig og uutømmelig. Den endret betydning når de senere følgene ble rullet opp, og disse følgene var påvirket av uforutsigbare handlingsvalg. Samtidshistorie ble egentlig umulig fordi konsekvensene ikke var kjent, hevdet Aron, og konsekvensene var en viktig dimensjon ved tidligere situasjoners og hendelsers mening. Dette var historisk relativisme i Webers ånd.

På den annen side festet Aron handlingsteorien til strukturelle rammer. Bak det uforutsigbare hendelsesforløp lå store og mer forutsigbare utviklingslinjer. Dette var de tunge bevegelser av demografisk, økonomisk og institusjonell karakter som de handlende aktører sto overfor. Med sine historisk-sosiologiske analyser ville Aron kartlegge spillerommet og beskrive samspillet mellom handlingsvalgene og de «tunge bevegelser», mellom det målrettede og det årsaksbestemte, mellom frihet og skjebne. Det anti-objektivistiske historiesynet som han utviklet i 30-årene, satte sitt preg på hans internasjonale analyser etter annen verdenskrig. Det pekte mot hans ankepunkter mot den klassiske og den strukturelle realismen.

Aron var en realist for hvem maktfordeling ikke anga noe entydig mønster av statlig atferd, og for hvem styreformer og historiske konstellasjoner var viktige på det internasjonale plan. I sin balansegang mellom det geometriske og det litterære avviste han de deduktive teorier om internasjonal politikk på den ene side og den normstyrte ønsketenkning på den andre.

Mellom Machiavelli og Kant

I sine utenrikspolitiske analyser gjorde Aron et perspektiverende grep som besto i å tenke seg i de sentrale beslutningstakernes sted. Slik ville han belyse tilgjengelige alternativer og fornuftig handlingsvalg. Dette grepet bidro til å distansere ham fra det «evige venstre» som sto i et prinsipielt kritisk forhold til maktens representanter.

I et essay i samlingen *Études politiques* (1972) diskuterte han to hovedfigurer som hans arbeid og posisjoner forholdt seg til. Figurene symboliserte spenningsfeltet i de intellektuelles valg. På den ene siden «fyrstens rådgiver»; han som tar hensyn til de reelle maktforholdenes begrensninger og aksepterer en tjenende rolle i politisk handling. På den annen side «forsynets fortrolige»; han som vil uttrykke den universelle moral og det gode samfunn som historien bærer i sitt skjød.

For fyrstens rådgiver er alle regimer provisoriske, mens «menneskenes inkonsistens er konstant». Han handler i det konkrete hendelsesforløp, tilpasser seg de aktuelle konjunkturer, vurderer på kort sikt fordi den lange sikt ikke gir noen overskridende frelse. Fyrstens rådgiver er uten illusjoner. Forsynets fortrolige har derimot et langsiktig perspektiv. Han avviser de provisorisk mektige fordi han har blikket festet mot en opplyst og radikalt ny fremtid. Frelsen skapes gjennom en ny samfunnsformasjon, og veien dit er bygd inn i historiens utviklingsgang.

Disse figurene har sine lett gjenkjennelige inkarnasjoner: Machiavelli og Marx; historiens maktpolitiske filosofi – observatøren uten illusjoner, og historiens økonomiske filosofi – profeten med løfte om utsoning og frelse.

Ingen av disse figurene er tilfredsstillende for Aron. Machiavelli gir liten veiledning i studiet av sosiale systemer, regulerende normer, tunge tendenser, sannsynlige utviklingslinjer. Marx har ingen god teori om styringsformer og regimer, om maktens problem under ethvert politisk system. Fyrstens rådgiver og forsynets fortrolige trenger en statsvitenskap eller en politisk sosiologi, i feltet mellom den akutte maktkamp og den kvalitative overskridelse. Her kjente Aron andre klassikere som hadde mer å gi. Mellom Machiavelli og Marx står Pareto og Tocqueville. Den uunngåelige og sirkulerende styringselite hos Pareto; den institusjonaliserte pluralisme hos Tocqueville. Dette er Arons intellektuelle aner (Østerud 1984).

I studiet av internasjonal politikk står også et annet symboliserende motsetningspar sentralt – Machiavelli og Kant; maktpolitikens filosofi mot rettens og den rettferdige ordens filosofi. I siste del av *Paix et guerre* drøfter Aron både spørsmålet om hva som

er legitime midler i en usikker verden, og spørsmålet om veien til en universell fred. Han kaller dette henholdsvis det «machiavelliske» og det «kantianske» problem. Han distanserer seg fra den enkle machiavellisme ved å innføre et moralsk element i en situasjon preget av strid og usikkerhet. Dette moralske elementet skal underbygge en form for forsiktig klokskap i utenrikspolitisk handling. Det skal stabilisere risikable situasjoner og handlingsmønstre slik at felles sikkerhets- og velferdsinteresser blir ivaretatt. Aron understreker at hans kritikk av idealismen ikke bare er pragmatisk, men også etisk. Et idealistisk diplomati har en tendens til fanatisme, til å skille mellom gode og fredselskende land på den ene side og onde og krigerske på den andre, og til å forestille seg en definitiv fred bare de onde blir straffet (Aron 1962/1984:572). Igjen er det samspillet mellom innenriks forhold, diplomatiske strategier og internasjonale vilkår som modererer maktpolitikken og temmer korstogsmentaliteten i det mellomstatlige anarki.

Aron var på den annen side sterkt skeptisk til de ulike alternative løsningene på det kantianske problem – løsninger som ville skape en universell fred gjennom en autoritativ internasjonal orden: transnasjonalisme, fred gjennom folkerett, fred gjennom imperium og fred ved en verdensregjering.

Aron har to hovedargumenter mot transnasjonal integrasjon som global fredsorden. Han erkjenner kontaktnettets vekst og betydning, men ser begrensninger i det kulturelle og politiske mangfoldet, med vedvarende mangel på tillit og identifikasjon mellom folkegrupper. Han anser det heller ikke for sannsynlig at individer vil utvikle lojaliteten til en overordnet menneskehet til fortrenghet for sine nærmere kollektive tilknytninger. Slik blir transnasjonalismen en form for idealistisk ønsketenkning.

Aron ser tilsvarende barrierer mot et overordnet statsforbund under felles rettslige institusjoner. Han hevder at dette forutsetter en form for republikansk likhet der alle stater er forpliktet overfor liberale prinsipper og med enighet om metodene for konfliktløsning. Dette er også en utopisk drøm der løsningen nettopp er problemet.

En verdensregjering eller et globalt imperium vil utradere statenes formelle suverenitet, men med to alternative utfall: enten et maktpolitisk tyranni til fortrenghet for liberale friheter og uten noen garantier for felles problemløsning, eller en arena for stridende krefter der mellomstatlig krig er formelt transformert til borgerkriger og destruktive konflikter. En slik løsning er mulig, sier Aron, men det er ingen liberale eller fredspolitiske argumenter for at den er ønskelig.

På dette grunnlaget hevder Aron at det kantianske problem ikke har noen overbevisende løsning, men at det mellomstatlige anarki kan temmes av en pragmatisk internasjonalisme styrt av liberale statsprinsipper og modererende diplomati. Her er hans balansegang mellom Machiavelli og Kant.

Aron har ingen overhistorisk frelse å by på. I sluttkapitlet av den store Clausewitz-studien kaller han forestillingen om statssystemets transformasjon over i et globalt verdenssamfunn på mellommenneskelig nivå for vår tids store illusjon (Aron 1976 II:283f.). Han ironiserer over den statsvitenskapelige og intellektuelle avantgarde som nettopp har oppdaget de transnasjonale båndets betydning; de som tror at statlig politikk knapt teller lenger og at legal suverenitet er en ren fiksjon. Mot dette stiller han de statlige maktapparatenes rolle i mange av verdens konflikter, betydningen av offisielle amerikanske beslutninger for den utviklingen av verdensmarkedet som europeiske regjeringer avviker sin suverenitet innenfor, de oljeproduserende staters aktive rolle i produksjons- og prisutviklingen globalt, de avgrensede politiske strukturenes bestandighet.

Aron er realist i den forstand at han påberoper seg belegg og historiske erfaringer i sin argumentasjon mot idealistiske programmer. Han er også realist i den forstand at han benekter at konflikt og politiske motsetninger er i ferd med å bli overvunnet. For ham har derfor politikken og historien en tragisk dimensjon som de konkrete konfliktene er tidsbestemte uttrykk for.

En reformert weberianer

Makt har den som evner å få noe igjennom ved å overvinne motstand. Dette er Max Webers generelle maktbegrep. Makten er relasjonell; den er ikke bare en akkumulert ressurs. Aron tar dette som utgangspunkt, og han nyanserer sin diskusjon ved å se på betydningsnyansene i de to ulike franske ordene for *Macht* eller *power*: *pouvoir* og *puissance* (Aron 1972/1984:58ff., Aron 1964:27–51). Det siste viser gjerne til noe varig og substansielt, mens det første er en handling der makt utøves. Dermed blir *puissance* det mest generelle begrepet, et potensial av ressurser og muligheter, mens *pouvoir* er et mer avgrenset fenomen, en aktualisering av bestemte muligheter til å forme situasjonen og styre andres handlingsvalg.

I internasjonal politikk er dette skillet sentralt. *Les grandes puissances* er de stormaktene som besitter et visst mål av økonomiske og militære ressurser – et potensial, mens maktutøvelse

(*pouvoir*) krever at ressursene mobiliseres i en relasjon til andre aktører. I noen situasjoner og på noen felter kan økonomiske og militære maktmidler være irrelevante for utøvelse av makt. Slik fanger den franske distinksjonen inn en dobbeltbetydning i maktbegrepet.

Et beslektet og grunnleggende weberiansk begrep er herredømme, *Herrschaft*. Herredømme innebærer en stabilisering av makt gjennom befaling og lydighet. Denne direkte relasjonen kan institusjonaliseres utover det personlige båndet mellom herre og tjener. Herredømme nedfeller seg i mønstre for akseptering av autoritet. Det omfatter den etablerte ordens og de sentrale beslutningsorganenes legitimitet. Herredømme kan bestemmes som legitimert makt, og slik makt kan være mer eller mindre institusjonalisert (Aron 1964). I internasjonal politikk er herredømme en form for dominans som er oppfattet som legitim, knyttet til en hegemonisk posisjon der kulturelle og ideologiske forhold inngår. Men igjen understreker Aron at herredømme innen ett saksområde, ett subsystem, ikke nødvendigvis betyr herredømme på andre områder. Økonomisk, militær og kulturell makt faller ikke alltid sammen. Et paradoksalt forhold i internasjonal politikk er at spredning av militær makt – først og fremst masseødeleggelsesvåpen – ofte oppfattes som mer risikabelt og destabiliserende enn samling av makt. Dette forholdet tilsier maktkonsentrasjon, men det maner samtidig til forsiktighet og måtehold i det maktpolitiske spill, både for å unngå krigsutbrudd og for å dempe faren for legitimitetssvikt.

Aron diskuterer et maktbegrep med tre hoveddimensjoner, slik det lar seg utlede fra Weber. Først et strategisk maktbegrep, med vekt på evne til å overvinne motstand. Dernest et institusjonelt maktbegrep, et herredømme med vekt på utforming av institusjoner, prosedyrer og regelverk som oppnår legitimitet nedenfra. Til sist et personlig maktbegrep, knyttet til individuell gjennomslagskraft særlig i ekstraordinære situasjoner, slik Weber påpekte betydningen av karismatisk lederskap.

Samtidig insisterer Aron på at mål og handlingsvalg kan gis en rasjonell begrunnelse: Fornuften klargjør alternativer og gjør konsekvensene mer oversiktlige. Dermed blir spillerommet for irrasjonelle doktriner og uansvarlige regimer mindre. Slik distanserer han seg fra Webers skarpe skille mellom fakta og verdier, der verdivalget blir grunnleggende ikke-rasjonelt. Aron kjente vedvarende ubehag ved det han oppfattet som Webers nihilisme. Han ville gi forestillingen om fornuftige løsninger i politikken en mer fremtredende plass (Mahoney 1992). Derfor så han heller ingen proble-

mer med sin dobbelte rolle som vitenskapelig forfatter og politisk kommentator.

Avslutning

Aron presenterte ingen stram modell av det internasjonale felt; ingen veldefinert teori som presise antakelser kunne avledes fra. Dette ble både en svakhet og en styrke. En svakhet fordi hans generelle perspektiver ikke kunne prøves på noen entydig måte, som treffende eller feilaktige. Kenneth Waltz ga derimot en slik teori med sin strukturelle realisme og har dermed virket som en faglig fruktbar magnet på kritiske tilsvær og motargumenter. Styrken ved Arons analyser er den balanserte mangelen på dogmatisme, åpenheten for alternative og supplerende faktorer, den historisk bevisste kombinasjonen av internasjonale systemtrekk med varierende innenrikspolitiske forhold. Disse analysene viser hvilken tvangstrøye de faglige skoleretningene og forenklete merkelappene kan bli.

Like før sin død, og parallelt med arbeidet med memoarene, skrev Aron en tekst om internasjonal politikk som ble trykket som forord til åttende utgave av *Paix et guerre* (1984). Her diskuterer han innvendinger mot realismens tilbøyelighet til å gi statssystemet en privilegert plass i verdenspolitikken og i internasjonale forhold. Slike innvendinger er bakt inn i begrepet om det «internasjonale samfunn», som er fremstillingens tittel og hovedtema. Aron har ingen problemer med å innarbeide økonomiske og kulturelle forhold i sitt globale perspektiv. Han erkjenner at det økonomiske system følger en annen logikk enn det mellomstatlige, og at mange utviklingstrekk innebærer en devaluering av politiske grenser. Men han fastholder samtidig sine hovedargumenter for at internasjonal politikk har sine strukturelle særtrekk, og at et internasjonalt eller globalt samfunn har trekk som bryter med det vi ellers forstår med et samfunn som sosialt integrert fenomen. Slik forble han en reformert realist.

Henvisninger

- Aron, Raymond (1948) *Introduction à la philosophie de l'histoire*. Paris: Gallimard.
- Aron, Raymond (1962) *Paix et guerre entre les nations*, 8. utg. 1984. Paris: Calmann-Lévy.
- Aron, Raymond (1964) «Macht, Power, Puissance: prose démocratique ou poésie démoniaque?» *Archives Européennes de Sociologie*, vol. 5, pp. 27–51.
- Aron, Raymond (1972) *Études politiques*. Paris: Gallimard.
- Aron, Raymond (1976) *Penser la guerre, Clausewitz*, I–II. Paris: Gallimard.
- Aron, Raymond (1988) *Power, Modernity and Sociology*, ed. by Dominique Schnapper. Aldershot: Edward Elgar.
- Baverez, Nicolas (1993) *Raymond Aron*. Paris: Flammarion.
- Buzan, Barry, Charles Jones & Richard Little (1993) *The Logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism*. New York: Columbia University Press.
- Fure, Odd-Bjørn (1996) «Mellomkrigstid 1920–1940» i *Norsk Utenrikspolitikk Historie*, bind 3. Oslo: Universitetsforlaget.
- Guzzini, Stefano (1998) *Realism in International Relations and International Political Economy*. London: Routledge.
- Mahoney, J. Daniel (1992) *The Liberal Political Science of Raymond Aron*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Morgenthau, Hans J. (1948) *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf.
- Vasques, John A. (1998) *The Power of Power Politics. From Classical Realism to Neotraditionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Waltz, Kenneth N. (1979) *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Østerud, Øyvind (1984) «Raymond Aron – et intellektuelt portrett», *Nytt Norsk Tidsskrift* 1(3).



Næringsvirksomhet i Russland

Brynjulf Risnes og Louis Skyner

Boken tar for seg de rettsreglene som er relevante for den som driver, eller har planer om å starte, næringsvirksomhet i Russland. Den fokuserer på de praktiske konsekvensene av reglene for den enkelte næringsdrivende og har egne kapitler om temaer som registrering av virksomhet, anskaffelse av fast eiendom, skatt og valutatransaksjoner.

Boken inneholder en rekke analyser og praktiske råd knyttet til konsekvensene av de russiske reglene på ulike områder. Den har i tillegg et eget kapittel om de nye russiske reglene om utenlandske investeringer og om domstolenes behandling av saker knyttet til forretningsvirksomhet. I tre vedlegg gis en oversikt over de mest sentrale rettsreglene på området og råd for videre lesning i bøker, tidsskrifter og på Internett.

« Boken gir en klar og systematisk oversikt over de viktigste juridiske spørsmålene utenlandske investorer må forholde seg til i forbindelse med investeringsprosjekter i Russland. »
Erik Holtedah. Divisjonsdirektør, SND

« En bok av stor interesse både for akademikere og potensielle næringsdrivende. »
Per Egil Hegge. Aftenposten

Utgiver: Norsk Utenrikspolitisk Institutt, Oslo 2001 [72 s.]

ISBN: 82 7002 159 8

Pris: 180 NOK

Tel: [+ 47] 22 05 65 00

Fax: [+ 47] 22 17 70 15

E-post: pub@nupi.no

Internett: www.nupi.no

Adresse: Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo

Summaries

Is Democratic Governance Possible in a Globalised World?

By Hans-Kristian Hernes

Is democratic governance possible in a globalised world? This question is addressed by confronting three positions on the issue: a pessimistic one, whose adherents argue that the lack of integration and trust among citizens make it difficult to establish a well functioning democracy across national borders. The optimists, on their part, share a belief in democracy across borders and the ends realised by such international democratic processes, but differ on the question of how this can be achieved: One group of thinkers argue that the challenges of global capitalism, and the need to protect the rights of individual citizens, require the creation of transnational institutions. Others reject the calls for supranational structures – emphasising instead the prospects for democracy inherent in a strong and dynamic international civil society and in the formation of international regimes.

Internasjonal Politikk 59 (2) 2001: 153-177

Ethics and Climate Policy

By Jon Hovi

The ethical merits of three major strategies to confront global warming – prevention, adaptation and geoengineering – are considered. From the point of view of consequentialist ethics, the choice between prevention and adaptation depends on the exact set of consequences taken into consideration. Adaptation is likely to be the preferable option if only consequences for humans here and now are emphasised. By contrast, if one also takes into account effects for humans in other parts of the world, for future generations, or for other species, the case for prevention is strengthened. How-

ever, it is probably already too late to avoid global warming altogether. The question is therefore if we should try to recreate the «original» climate through geoengineering. A number of ethical objections to this strategy are being discussed. The general conclusion is that, for now at least, we ought to prevent global warming as far as possible, and otherwise adapt as best we can to the climatic changes that nevertheless arise.

Internasjonal Politikk 59 (2) 2001: 179-199

The Norwegian Defence Tradition. Part 2: 1940

By Ståle Ulriksen

The article is a follow up to “The Norwegian Defence Tradition. Part 1: 1905” that appeared in *Internasjonal Politikk* no. 1 - 2001. The focus of the article is upon the interpretation of the invasion of, and the campaign in Norway in 1940. It holds that the dominant interpretation of those events is still a non-academic, collective tradition strongly tied to Norwegian nation-building. The article also claims that the Norwegian military thinking in 1940 was a product of the defence tradition from 1905, and that the military interpretations of the campaign 1940 used the same narrow perspectives as had been used in the older tradition. Hence, focus was firmly on the actions of small Norwegian units in a narrow, tactical environment. Strategy and operational questions were ignored. The article also claims that specific military lessons learned from studies of the campaign were ignored when new Norwegian armed forces were created after the war. Thus nation-building perspectives were more important than military lessons learned when the Norwegian Defence Forces were re-established after the war.

Internasjonal Politikk 59 (2) 2001: 201-226

European Security Integration: The EU's Common Security and Defence Policy (CESDP)

By Bjørn Olav Knutsen

The aim of this article is to highlight recent developments in European integration with emphasis on an analysis of the newly founded security and defence dimension of the European integration process. The first part of the article tries to illuminate the theoretical framework for security integration, emphasising the framing of common security- and defence perceptions between the actors involved, as well as institutional co-operation so as to facilitate sys-

tematic co-operation in security- and defence affairs between the actors involved. The purpose with the second part of the article is to describe the developments from the Franco-British St-Malo summit in December 1998 until the European Council meeting in Nice in December 2000. One of the main conclusions drawn from this part of the article is that a new foundation for the transatlantic security relationship has to be found in parallel to the elaboration of a security- and defence policy by the EU. In the third and last part of the article, the relationship between security integration and security guarantees is investigated. The conclusion drawn here is that the EU does not provide a common defence guarantee. A security guarantee, however, is provided through participation in a political community based upon a concept of co-operative security. Therefore, EU enlargement and the EU's security- and defence policy must be seen in parallel to each other.

Internasjonal Politikk 59 (2) 2001: 227-258

Old Wine in a New Bottle?

By Erik Husem

The article presents an outline of Syrian domestic and foreign policy after the ascendancy of Bashar al-Asad to power last summer, following his father, Hafiz al-Asad's death. It emphasises the continuity that has marked Syrian politics despite expectations that Bashar al-Asad's presidency would lead to a more reform-oriented and moderate Syrian regime. The article focuses on the challenges facing Bashar al-Asad at home and abroad. It discusses Bashar al-Asad's consolidation of power and the half-hearted reform process in Syria. A larger emphasis, however, is put on the challenges stemming from abroad, notably the growing challenge to Syria's presence in Lebanon and the tensions with Israel.

Internasjonal Politikk 59 (2) 2001:259-284



Conference Proceedings

Facing the New Millennium

Helge Blakkisrud and Christina Brookes [eds.]


The present report consists of introductions delivered at a bilateral seminar on Russian and Norwegian security policy held at Gamle Logen, Oslo, on 4 December 1998. Although organised by the Centre for Russian Studies at the Norwegian Institute of International Affairs, with the support of the Norwegian Ministry of Foreign Affairs, the seminar was very much the brainchild of the Norwegian and Russian Foreign Ministers, and the result of a joint effort.

Whereas the geographic proximity of Norway and Russia favoured a bilateral perspective, the increasing interconnection of issues and actors in the current international climate inspired a more comprehensive agenda. In the wider context of the ongoing redefinition of the European cooperative agendas, topics relating to the OSCE, NATO, and all-European and sub-regional cooperation were included. The seminar, and, subsequently, the report, was thus organised around three main themes: security policy challenges in the North; sub-regional cooperation in the Barents and Baltic Sea regions; and the all-European dimension, the OSCE and NATO.

Publisher: Norwegian Institute of International Affairs
ISBN: 82 7002 157 1
Price: 100 (+ porto/eks. gebyr)

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

Adress: P.O. Box 8159 Dep.
N-0033 Oslo Norway



Demokratisk styring – er det mulig i en globalisert verden?

Hans-Kristian Hernes

Klimapolitiske strategier og etikk

Jon Hovi

Den norske forsvarstradisjonen. [Del 2: 1940]

Ståle Ulriksen

Europeisk sikkerhetsintegrasjon: EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitik (CESDP)

Bjørn Olav Knutsen

Aktuelt

Gammel vin på ny flaske? Syrisk politikk under Bashar al-Assad

Erik Husem

Det 20. århundres klassikere

Raymond Aron – «det 20. århundres Thukydid»

Øyvind Østerud