

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

[1·02] Internasjonal politikk

Kampen mot terrorisme

Biologisk mangfold og norsk skogbruk

Kaliningrad og utvidelsen av EU og NATO

Nr. 1 - 2002
60. Årgang



Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2002

Redaktør: Knut G. Nustad

Bokmeldingsred.: Ole Jacob Sending
Red.sekr.: Jan Risvik, Eilert Struksnes
Red.utvalg: Birgitte Kjos Fonn, Henrik Thune, Morten Bøås,
Anne Julie Semb

Red.råd: Gunnvor Berge, Gunnar Fermann, Gro Holm, Jon Hovi,
Christian Krohn-Hansen, Iver Neumann, Olav Njølstad,
Jarle Simensen, Hugo Stokke, Stein Tønnesson,
Nils Morten Udgaard, Ståle Ulriksen, Karin Dokken

Manus: Sendes elektronisk til: k.g.nustad@sai.uio.no
Manus som ikke følger malen på 3. omslagsside,
blir *ikke* vurdert!

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

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

Internasjonal politikk: 4 hefter i året.
Abonnement 2002: kr. 330 (innen Norden)
kr. 450 (utenfor Norden)
Løssalg dette heftet: kr. 95 (+ porto/eksp.) *Bestilles fra NUPI*

Tel.: 22 05 65 00
Fax: 22 17 70 15
E-post: pub@nupi.no
Internett: www.nupi.no
Adresse: Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo
Besøksadresse: Grønlandsleiret 25

Design: Skomsøy & Grønli, Ole Dahl-Gulliksen

[1] Innhold

- 3 **Kampen mot terrorisme**
Jan Oskar Engene
- 27 **Terrorbekjempelse og maktens fristelse**
Nils Butenschøn
- 31 **Konvensjonen om biologisk mangfold og norsk skogbruk. Strategisk eller normativ tilpasning?**
Lars H. Gulbrandsen
- Aktuelt*
- 55 **Kaliningrad og utvidelsen av EU og NATO**
Andreas Selliaas
- Det 20. århundres klassikere*
- 77 **David Campbells *Writing Security – United States Foreign Policy and the Politics of Identity***
Halvard Leira
- Bokspalte*
- 101 **Norway's Foreign Relations – A History**
Olav Riste
Anmeldt av Nils Morten Udgaard

- 111 **Mellem kantiansk patriotisme og politisk romantik.
Det tyske stats- og nationsbegreb i to århundreder.**
Jørgen Staun
Anmeldt av Iver B. Neumann
- 113 **Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger,
økonomiske føringer og politisk handlingsrom**
Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red.)
Anmeldt av Arne Melchior
- 126 **Summaries**

Kampen mot terrorisme

Jan Oskar Engene
(f. 1966) er dr.polit. og
arbeider som første-
amanuensis ved Institutt
for sammenliknende
politikk, Universitetet
i Bergen.

Diskusjonen om hvilke midler som skal tas i bruk for å bekjempe terrorisme, aktualiseres naturlig nok i etterkant av terrorangrep, særlig den type anslag som medfører store tap av menneskeliv. Terrorangrep av denne typen gjør sterkt inntrykk på både samfunnsborgere og politikere, og vekker dermed sterke reaksjoner. Kravet om at noe må gjøres straks, framsettes raskt både fra politisk hold og fra allmennheten. Spørsmålet blir så hva slags virkemidler liberale demokratier kan ta i bruk i kampen mot terrorisme. Der noen vil slå hardt tilbake for å ramme terroristene, mener andre at det beste ville være å gjøre noe med forholdene som forårsaker at terrorisme oppstår. I denne artikkelen skal vi se nærmere på hvilke avveininger som må foretas og hvilke valg som må fattes når det gjelder kampen mot terrorisme, og i den forbindelse ta et allment overblikk over hvilke virkemidler liberale demokratier har til rådighet i denne kampen.

Et av problemene ved diskusjonen om kampen mot terrorisme slik den føres i etterkant av voldsomme terroranslag, er at mottiltak lett får ad hoc-karakter. Faren er dermed til stede for at tiltakene blir lite gjennomtenkt og dårlig samordnet. Dermed vil de alt i alt lett framstå som en lite helhetlig respons på en terrortrussel som kan vise seg å være omskiftelig (Walker 2000:1). Effekten av terrorangrep tenderer også til å drive holdninger, både hos politikere og vanlige borgere, i retning av et ønske om at det må slås hardt tilbake mot terrorisme (Wardlaw 1989:66). Tendensen til å beslutte mottiltak i etterkant av dramatiske terroraksjoner kan dermed også medføre at tiltakene går ut over det akseptable i liberale demokratier. Under det overveldende inntrykket av blodige terroraksjoner

kan mange strenge mottiltak lett godtas. Slike mottiltak kan på lang sikt vise seg å gå på bekostning av både individuelle rettigheter og rettsstatsprinsipper.

En første grunnleggende utfordring gjelder imidlertid selve definisjonen av handlingene som skal bekjempes. Mens langt de fleste på generelt grunnlag lett vil kunne være enig i at terrorisme moralsk og politisk sett er uakseptabelt og forkastelig, er det langt vanskeligere å komme fram til enighet om hva kjennetegnene ved terrorisme er. Her hersker det stor uenighet, en uenighet som i mange tilfeller også bunner i ulike politiske eller ideologiske vurderinger. Det har derfor vist seg vanskelig å overkomme denne grunnleggende uenigheten om hva terrorisme er. Dersom kampen mot terrorisme skal kunne føres med konsekvens og virkning, vil det imidlertid være nødvendig at den konseptuelle utfordringen kommer nærmere en løsning.

Terrorisme tilsvarer krigsforbrytelser

Debatten om terroranslag og den kontekst de framstår i, aktualiserer den gamle påstanden om at «en manns terrorist er en annen manns frihetskjemper». Med andre ord blir hva som skal regnes som terrorisme, gjerne et normativt spørsmål som bestemmes av hver enkelts politiske sympatier og antipatier (Schmid & Jongman 1988:1-4, Bjørge & Heradstveit 1993:11–16). Definisjonen av terrorisme blir lett et spørsmål som henger nær sammen med ulike oppfatninger om hvilke saker det må være legitimt å kjempe for. Uenigheten om hvordan terrorisme skal defineres, er selvsagt ikke dermed uten relevans for kampen mot terrorisme.

Hvordan skal en så forholde seg til påstanden om at «en manns terrorist er en annen manns frihetskjemper»? To alternativ peker seg ut. For det første kan en avvise påstanden. Det vil innebære at en ikke godtar at det finnes legitime opprørskriger. Terroristisk voldsbruk, som enhver annen ikke-statlig voldsbruk, avvises som ikke bare ulovlig, men også direkte illegitimt. Dermed havner en heller ikke i noen strid om de normative sidene ved terroristisk voldsbruk i forhold til annen voldsbruk. Striden vil i stedet dreie seg om det er riktig å avvise at det kan finnes situasjoner der opprørskrig vil være legitimt.

Alternativet vil være å godta at det i prinsippet kan finnes legitime frigjøringskriger. Uenigheten som tradisjonelt har hersket omkring terrorismebegrepet, bunner nok nettopp i at en har hatt et slikt utgangspunkt. Spørsmålet om hva som er terrorisme, har der-

med raskt blitt koblet til normative vurderinger av legitim versus illegitim kamp. En slik kobling kan kritiseres for å la aksjonistenes identitet avgjøre om vi har med terrorister å gjøre. Med andre ord er det ikke hva aksjonistene gjør, som blir lagt til grunn. I stedet fokuseres det på aksjonistenes politiske eller ideologiske identitet. Disse faktorene blir dermed også avgjørende når spørsmålet om hvem som kan kalles terrorist, skal besvares.

Godtakelsen av at det kan finnes legitime opprørs- eller frigjøringskriger, trenger imidlertid ikke innebære en slik politisk sortering av aksjonister etter hvem den enkelte har sympati for. Godtakelsen trenger heller ikke bety at en må godta ethvert voldelig opprør. I liberale demokratier finnes det kanaler for påvirkning og innflytelse som dramatisk innsnevrer grunnlaget for legitim opprørskamp. Mulighetene står åpne for fritt å organisere opposisjonsvirksomhet og agitere for opposisjonelle standpunkter uten bruk av vold. Dermed innsnevres også grunnlaget for å kunne hevde nødvendigheten av å føre en voldelig opprørs- eller frigjøringskamp. I en verden der stadig flere land demokratiseres, snevres grunnlaget ytterligere inn. Godtakelsen medfører heller ikke nødvendigvis at legitim frigjøringskrig gir ubegrenset rett til å ta i bruk et hvilket som helst kampmiddel. I stedet kan godtakelsen fungere som en invitasjon til et normativt kompromiss. Kompromisset bygger på argumentet om at en må skille mellom to ulike spørsmål. Det første gjelder hva som skal være vilkårene for at en opprørskamp skal anses som legitim. Det andre spørsmålet dreier seg om hvilke virkemidler det er legitimt å bruke, også i det som anses som legitime frigjøringskriger. Selv om en i prinsippet godtar at en opprørs- eller frigjøringskrig kan være legitim, kan en fortsatt hevde at en slik kamp ikke gir ubegrenset rett til å benytte hvilke virkemidler som helst.

Terrorisme er ikke hvilken som helst slags voldsutøvelse. Når en skal avgjøre hvem som utøver terrorisme, vil det være viktig å konsentrere seg om voldsmidlene som benyttes. Det er med andre ord voldsmidlene, og ikke de politiske motivene, vi bør ta utgangspunkt i når vi skal avgrense. Selv om en neppe kan vente at den normative uenigheten om definisjonsspørsmålet helt forsvinner, kan det ved å fokusere på voldsmidlene lettere oppnås enighet om kjennetegnene ved terrorisme som kampform.

Et sentralt kjennetegn ved terroristisk vold er at den rettes mot mer eller mindre tilfeldig valgte ofre (Schmid & Jongman 1988). Disse voldsofrene benyttes instrumentelt for å oppnå effekter på ulike grupper av publikum. Det kan dreie seg om å sette en befolk-

ningsgruppe i en frykttilstand, men også være snakk om at befolkningsgrupper gjøres til publikum for et budskap aksjonisten ønsker å spre, eller at det fra aksjonistens side rettes krav mot en samfunnsgruppe (Schmid & Jongman 1988:28). Uansett hvilken av disse effektene som søkes oppnådd, vil det ved tilfeller av terroristisk vold likevel alltid være slik at terrorister anvender vold mot personer de ikke søker å ramme i seg selv. Voldsofrene velges mer eller mindre vilkårlig og benyttes for å påvirke den eller de egentlige målgrupper for aksjonen.

Det har vært argumentert for at den måten terrorisme bevisst og målrettet rammer en tilfeldig gruppe voldsofre på, er avgjørende for vurderingen av hva terrorisme er og hvordan en skal forholde seg til terrorisme (Sederberg 1989). Argumentet bygger på at den indirekte voldsbruken som kjennetegner terrorisme, innebærer at terrorisme retter voldshandlinger mot personer som selv ikke er aktive kampdeltakere eller parter i striden. Om vi vender tilbake til påstanden om at «enmanns terrorist er en annen manns frihetskjemper», og samtidig har skillet mellom legitim kamp og legitime kampmidler i minnet, kan terrorisme underlegges samme normative evaluering som militære handlinger i krig. Situasjonen vil da være den at hadde terroristiske handlinger vært utført av militært personell i en krigssituasjon, ville det ut fra folkeretten vært snakk om krigsforbrytelser. Det karakteristiske ved terrorisme er nemlig nettopp at de to grunnleggende reglene for krigføring ikke respekteres, nærmere bestemt regelen om at angrep kun kan rettes mot stridsmål, enten det dreier seg om stridende personell, materielle militære mål eller andre mål av militær betydning, og regelen om at voldsmidlene som tas i bruk, skal være begrenset til det som er nødvendig for å slå ut det militære målet (Sederberg 1989:31ff). Måten terrorister retter sin vold mot tilfeldig utvalgte voldsofre som ikke selv er stridende parter i en konflikt, kan rettferdiggjøre at vi kan snakke om at terrorisme tilsvarer krigsforbrytelser, men begått i fredstid (Schmid 1993:11–13).

Dersom et slikt perspektiv legges til grunn, vil en kunne argumentere for at den som hevder å være frihetskjemper, men som likevel i strid med folkeretten bevisst og målrettet angriper en tilfeldig tredjepart, ikke fortjener betegnelsen frihetskjemper. Slike handlemåter kan heller kalles terroristiske. Argumentasjonen vil konkludere med at den som utøver slik terroristisk vold, bør underkastes samme straffefølgelse som krigsforbrytere.

Dette perspektivet er ingen uproblematisk løsning på definisjonsspørsmålet. Det vil fortsatt lett oppstå normativ uenighet om

hvordan voldelige anslag skal vurderes i forhold til terrorismebegrepet, eksempelvis ut fra det faktum at selv i liberale demokratier utgjør militært personell en viktig gruppe voldsmål for utøvere av politisk vold. Etter de data som finnes om vesteuropeisk terrorisme i datasettet TWEED,¹ utgjorde militært personell 17 prosent av de som ble drept som følge av innenlandske terroraksjoner i tiden 1950 til 1999. Andre gråsoner kan oppstå når voldsaksjoner er rettet mot en bestemt person samtidig som voldsanvendelsen er tilpasset dette. I slike tilfeller kan det være svakere grunnlag for å benytte betegnelsen terrorisme, og dermed argumentene om at terrorisme tilsvare krigsforbrytelser. Selv om det altså finnes slike problematiske tilfeller av voldsanvendelse, gjenstår det faktum at terroristiske voldsaksjoner i langt de fleste tilfeller rammer sivile og personer som ikke direkte er deltakere i strid.

Til tross for unntakene og uenigheten som kan oppstå, vil perspektivet som her er presentert, kunne klargjøre en del kjennetegn ved terrorisme som handlemåte og kampform. Ved å skille mellom legitim kamp (mål, motiver) og legitime virkemidler (voldsmidler, kampmåte) vil tilnærmingen dessuten kanskje også bidra til å sette til side en del utbredte forestillinger som leder til uenighet om den politiske og moralske status til handlinger av den typen som her diskuteres. Det skulle også bety at liberale demokratier er på forholdsvis trygg politisk og normativ grunn i sin kamp mot terrorisme. Dersom terrorisme tilsvare krigsforbrytelser begått i fredstid, betyr det at den part som angripes, må ha legitim rett til å sette i verk tiltak for å motvirke terrorisme. Spørsmålet blir hva slags tiltak som står til rådighet.

Effektive og akseptable mottiltak: tre retninger i kampen mot terrorisme

De liberale demokratier ser terrorisme som angrep på selve friheten og åpenheten som er grunnleggende for landenes demokratiske status. Samtidig påpekes det at kamp mot terrorisme må føres med midler som ikke truer selve grunnverdiene de demokratiske landene ønsker å forsvare. En av de tidligste erkjennelser i diskusjonen om tiltak mot terrorisme (Wilkinson 1986:125) har vært at

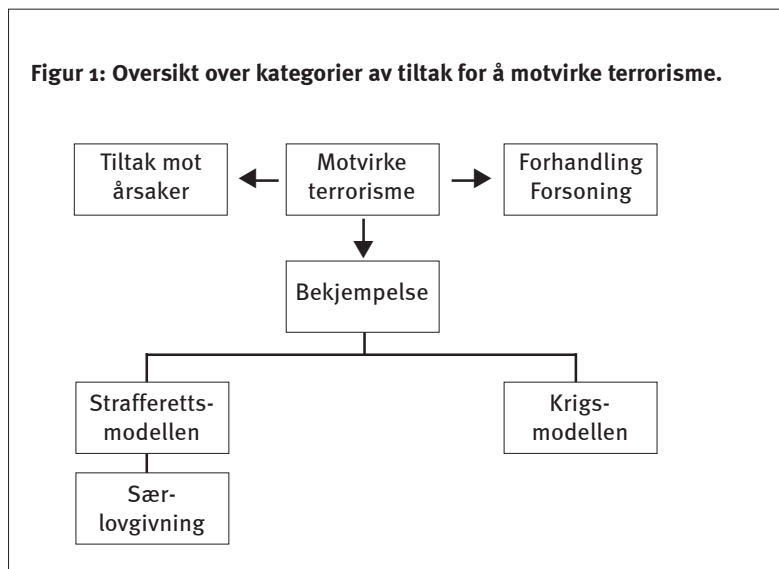
1 TWEED står for Terrorism in Western Europe: Event Data, og er et datasett som omfatter hendelser relatert til terrorisme i 18 vesteuropeiske land i tiden 1950 til 1999 (se Engene 1994, 1998).

terrorisme enkelt kan bekjempes dersom en tar i bruk harde og repressive mottiltak. For liberale demokratier vil det være et problem at slike strenge mottiltak lett setter både menneskelige hensyn og juridiske rettigheter til side. Et åpent og fritt politisk system, basert på respekt for menneskerettighetene og grunnleggende rettsstatsprinsipper, må derfor bygge kampen mot terrorisme nettopp på disse prinsippene. Det vil ikke bare forsvare den type samfunn en ønsker å trygge, men også sikre oppslutning om og legitimitet for mottiltak mot terrorisme.

Ved valg av mottiltak mot terrorisme finnes det to overordnede kriterier: Valget må vurderes opp mot hensynet til at tiltakene skal være effektive, men samtidig også akseptable (Crelinsten & Schmid 1993:330). Ut fra hensynet til effektivitet bør tiltakene være av en slik karakter at de vil ha en merkbart forebyggende eller bekjempende effekt, slik at de kan bidra til å redusere terrorismeproblemet. Tiltak som ikke vites eller ventes å ha noe merkbart effekt på terrorisme, skulle etter dette synet være uaktuelle. Imidlertid kan slike tiltak være aktuelle dersom de kan tenkes å spille en symbolsk rolle, f.eks. ved å vise vilje til å handle (mer enn faktisk å vise effektiv handlekraft). Dermed kan denne typen tiltak bidra til propagandakampen mot terrorisme, og likevel være aktuelle. Det overordnede målet i kampen mot terrorisme, nemlig å beskytte det liberale demokratiet, setter klare grenser for hva som kan aksepteres av virkemidler. Mottiltak som ventes å være effektive, men som bryter med grunnleggende demokratiske verdier og rettsstatsprinsipper, vil derfor være uakseptable i demokratiske landskamp mot terrorisme.

Kampen mot terrorisme kan føres i tre retninger: mot terrorismens årsaker, ved forsoning og forhandling, samt ved bekjempelse (jf. figur 1). Første gruppe av løsninger ser kampen mot terrorisme først og fremst som rettet mot å finne fram til de grunnleggende årsaker

Figur 1: Oversikt over kategorier av tiltak for å motvirke terrorisme.



ker til terrorisme, for deretter å sette i verk tiltak som kan fjerne dem. Neste gruppe løsninger vil søke å motvirke terrorisme gjennom forsoning og forhandling mellom stridende grupper, inkludert grupper av terrorister. Den tredje retningen i kampen mot terrorisme inneholder en lang rekke aktive og passive virkemidler for å avverge terroranslag før slike skjer, straffeforfølge de ansvarlige i etterkant av terroranslag eller i ytterste fall militært overvinne terroristene.

Tiltak rettet mot terrorismens årsaker

Den mest grunnleggende form for mottiltak mot terrorisme er den som retter seg mot selve årsaken til terrorisme. Ofte hører en da også i debatten om terrorisme og mottiltak at det er årsakene det må gjøres noe med. Oppfatningen vil da gjerne være at andre tiltak, enten det dreier seg om harde eller mykere midler, kun bekjemper det overflatiske uttrykket for et dypereliggende problem. Oppfatningen nyter omfattende støtte, og tiltak rettet mot terrorismens årsaker vil derfor av mange anses som de mest akseptable mottiltak.

Det ville selvsagt være best å bekjempe terrorisme ved å gå til roten av problemet, forutsatt at det lar seg gjøre å finne konkrete årsaker og at disse er av en slik art at de praktisk sett lar seg fjerne. Årsakene til terrorisme kan imidlertid være mange og ligge på flere ulike plan, fra individplan til samfunnsstrukturer (Lia & Skjøllberg 2000). Dermed er det ikke gitt at tiltak rettet mot terrorismens årsaker vil være enkle å iverksette. Kanskje kan det til og med være slik at også tiltak rettet mot terrorismens årsaker kan være direkte uakseptable.

Problemene med å bekjempe terrorisme ved å angripe dens årsaker framstår tydelig når en ser på hva enkelte forfattere peker på som en grunnleggende forutsetning for moderne terrorisme (Crenshaw 1981). Her vektlegges trekk ved det moderne samfunn som gjør det enklere å gjennomføre terroraksjoner, som massesamfunnets anonymitet, gode kommunikasjonsmuligheter og ikke minst teknologisk sårbarhet. Samtidig gjør oppmerksomhet fra massemedier terroraksjoner mer effektive gjennom den omfattende dekning voldsaksjoner lett får. Moderne massemedier pekes på som en avgjørende faktor for framveksten av moderne terrorisme (Schmid & de Graaf 1982). Dersom en skal iverksette mottiltak mot dette, vil det være ensbetydende med å legge begrensninger på medienes frihet til å dekke terroraksjoner og terrorisme. Tiltak i denne ret-

ning har vært forsøkt, varierende fra såkalte frivillige restriksjoner til tiltak som nærmest må karakteriseres som sensur (Hocking 1992, Paletz & Boiney 1992). Frivillige restriksjoner på dekning vil være særlig aktuelle i gisselsituasjoner der mediedekning direkte kan påvirke utfallet av situasjonen, og dermed bety liv eller død for gislene. Uansett form vil tiltak som forsøker å begrense eller regulere mediernes dekning av terrorisme, naturligvis være svært kontroversielle i liberale demokratier, der frie massemedier anses som en grunnleggende forutsetning for det politiske systemets legitimitet.

Mer konkret kan terrorisme tenkes å ha både sosiale og politiske årsaker. Når en tenker seg at terrorisme har sosiale årsaker, ser en gjerne for seg en sammenheng mellom terrorisme og sosial fattigdom og nød: Det er fattigdom som avler terrorisme. Bekjempelse av fattigdom og nød er et politisk mål i seg selv. Det er likevel ikke entydig klart at bekjempelse av fattigdom og nød også vil fjerne grunnlaget for terrorisme. Dette skyldes ikke bare at det finnes så mange andre årsaker til terrorisme enn sosial fattigdom og urettferdighet, men vel så mye at sosial urettferdighet som motivasjonsgrunnlag for terrorisme dreier seg om *oppfatninger* av urettferdighet mer enn *faktisk* fattigdom eller nød. Erfaringer har da også vist at terrorisme motivert ut fra sosial urettferdighet kan oppstå både i samfunn med fattigdom og stor sosial urettferdighet, eksempelvis i Latin-Amerika, men også i samfunn preget av høyt velstandsnivå, slik tilfellet var for de vesteuropeiske land som ble utsatt for revolusjonære terroristgruppers voldskampanjer på 1970- og 80-tallet.

Bekjempelse av terrorisme ved velstandsøkning for brede lag av befolkningen kan også virke kontraproduktivt. Det gjelder dersom velstandsøkning også innebærer modernisering i tradisjonell forstand, med andre ord at velstandsøkningen følges av økt sosial og geografisk mobilitet, urbanisering, heving av utdanningsnivå, sekularisering, kvinnefrigjøring, osv. Dette er prosesser som medfører endring av tradisjonelle sosiale og kulturelle bånd. Religiøs fundamentalisme, som framstår som en viktig faktor for framveksten av terrorisme, kan tolkes som en reaksjon på modernisering i denne forstand (Dorraj 1999).

Terrorismens årsaker kan også søkes i det politiske, både konkret i konfliktsituasjoner og mer generelt i politiske (inkludert ideologiske, filosofiske og religiøse) holdninger og verdier. I den konkrete politiske konfliktsituasjonen kan konfliktløsning ses på som et antiterroriltak. Igjen kan det slås fast at det bør være et mål

i seg selv å søke å hindre at konflikter utvikler seg i terroristisk eller på annen måte voldelig retning. Særlig vil dette gjelde konflikter mellom ulike etniske, eller nasjonale og religiøse, grupper. Men ideen som ligger til grunn for kravet om grupperettigheter, vil i mange sammenhenger stå så sterkt at en ikke kan ha håp om at konfliktregulerende eller konfliktdempende tiltak vil lykkes i å forhindre eller eliminere terrorisme i alle tilfeller.

Årsaken til det er at grupperettigheter, som eksempelvis autonomi for et nasjonalt mindretall, innebærer at de politiske aktører som hevder å tale på vegne av dette nasjonale mindretall, må oppgi kravet om nasjonal selvstendighet. Det er i en slik situasjon grunn til å tro at håpet om selvstendighet fortsatt vil leve, og at forsøkene på konfliktløsning dermed ikke vil fjerne terrorisme. Tvert imot: Risikoen ved inngåelse av kompromisser som selvstyreordninger innebærer, er at den nasjonalistiske bevegelsen vil splittes, og at den fløy som ikke godtar kompromisset om grupperettigheter og autonomi, vil radikaliseres og avvise legitimiteten til både det opprinnelige politiske systemet og til selvstyreinstitusjonene. Faren er dermed at terrorisme enten vil vedvare eller, dersom den ikke fantes fra før, faktisk kan oppstå fra en situasjon der separatistiske krav om nasjonal selvstendighet møtes med kompromisset om autonomi.

De grunnleggende årsakene til terrorisme er først og fremst av politisk art. En fellesnevner er at terrorisme føres tilbake til bestemte kategoriske oppfatninger av hvordan samfunnsordninger og statsordningen ikke bare bør, men *må* være. Disse oppfatningene kan være både sosialt, ideologisk, politisk eller religiøst begrunnet. Så langt er terrorister som aktører lik de fleste andre deltakere i den politiske prosess. Det som skiller terrorister fra de fleste øvrige politiske aktører, er det absolutte ved deres innstilling: Kompromissløsheten i forhold til de idealer som søkes realisert, de maksimalistiske målsettinger som medfører at terroristen må vinne enten alt eller ingenting. Terrorister mangler den pragmatiske innstilling som gjør at de er villige til å akseptere spillereglene i en konvensjonell, demokratisk politisk prosess, som innebærer at partene gir og tar gjennom inngåelse av kompromisser. De mål det kjempes for, er så absolutte og avgjørende for terrorister at konvensjonelle former for politisk deltakelse avvises som uakseptable eller direkte illegitime. Dermed avviser terrorister å søke innflytelse gjennom ordinære kanaler for deltakelse og tyr i stedet til vold rettet mot tilfeldige ofre for å fremme sin sak.

Problemet med terrorisme er at årsakene i stor grad nettopp ligger på det abstrakte politiske plan, altså at årsakene til terrorisme

har å gjøre med en bestemt innstilling til politisk deltakelse og politiske virkemidler. Kampen mot terrorisme er med andre ord dermed også en holdningskamp, en kamp mot en kompromissløs innstilling til politikk som innebærer at målene og idealene oppfattes som så gode og edle at også vold, inkludert terroristisk vold, kan benyttes i kampen for dem. Der en slik innstilling til politisk deltakelse hersker, er det lite annet andre politiske aktører kan gjøre enn helt å avvise terroristenes krav eller gi etter for dem. Situasjonen gjør dermed forhandlinger om de endelige mål meningsløse, den terroristiske parten vil uansett ønske å vinne alt og vil selv ikke være innstilt på ettergivenhet, det vil si inngåelse av kompromiss.

Heller ikke demokratisering i ordinær forstand, altså utbredelse av demokratiske institusjoner og prosesser til tidligere autoritære eller totalitære land, vil kunne løse problemet med terrorisme i verden. Faktisk vil den åpenhet og frihet som følger av en demokratiseringsprosess, også medføre større spillerom for grupper som er motstandere av demokratisering eller ønsker å manipulere prosessen til egen fordel, inkludert med terroristiske virkemidler. Terrorismen er da også et ypperlig virkemiddel for å sabotere demokratiseringsprosesser, som er så avhengige av oppbygging av gjensidig tillit. Kampen mot terrorisme må heller ses som en kamp for utbredelsen av demokratiske idealer, både til land som ikke er demokratier, men kanskje mest til politiske grupper som ennå ikke aksepterer demokratets grunntanker. Bare der den pragmatiske, kompromissvillige politiske innstilling blir rådende i alle leire, kan demokrati overvinne terrorisme.

Oppfatningen om at den mest grunnleggende bekjempelse av terrorisme skjer ved å gjøre noe med årsakene til terrorisme, gir altså langt fra et sett enkle og effektive tiltak. Terrorister kan i sin propaganda utnytte legitime klagemål i forsøk på å søke støtte fra utvalgte grupper. Slike klagemål er det imidlertid mange av, både av økonomisk, sosial, religiøs og politisk art. Det er ikke nødvendigvis slik at disse klagemålene er avgjørende for framveksten av terrorgruppen. Å forsøke å sette i verk tiltak for å bøte på de forhold det legitimt klages over, vil derfor ikke alltid automatisk fjerne grunnlaget for terrorisme, selv om en fjerner elementer terrorister kan utnytte i sin propaganda, og selv om det kan være et politisk mål i seg selv å forsøke å fjerne grunnlaget for klagemålene ved sosial og politisk reformpolitikk.

Forhandling og forsoning som tiltak mot terrorisme

Forhandlinger med terrorister kan foregå både på kort sikt, det vil si å takle enkeltsituasjoner, og på lengre sikt, å håndtere hele konfliktsituasjoner der terrorisme brukes som kampmiddel.

På kort sikt vil det altså være spørsmål om forhandlinger i konkrete situasjoner, eksempelvis i forbindelse med flykapringer eller andre gisselaksjoner. Avveiningen i slike situasjoner blir å sikre gislens liv samtidig som en må ta hensyn til at eventuelle innrømmelser kan gi terrorister eksempel til etterfølgelse. Det overordnede målet for myndighetene vil altså være å få en løsning som sikrer gislens liv. Det er derfor enighet om at forhandlinger må finne sted i slike situasjoner, nettopp med sikte på å få gislene frigitt. Samtidig er det en utbredt oppfatning at en i slike situasjoner ikke bør gi etter for terroristenes krav, enten kravene gjelder frigivelse av fanger, løsepenger eller andre og mer politiske innrømmelser (Clutterbuck 1993).

Bakgrunnen for denne harde linjen om ikke å gi etter for terroristers krav er å finne i erfaringene myndigheter flere steder i verden gjorde i de første årene etter den moderne terrorismens gjennombrudd på slutten av 1960-tallet. Flykapringer og gisselaksjoner var da et forholdsvis nytt fenomen for myndighetene, et fenomen en ikke helt visste hvordan en skulle takle. Flere lands regjeringer gikk i denne situasjonen med på kravene gisseltakere eller kaprere stilte, enten om løsepenger eller frigivelse av fengslede, bare for å oppleve nye aksjoner der kravene fra terroristenes side ble skjerpet. Sett fra myndighetenes side er altså faren at ettergivenhet vil belønne terrorisme som aksjonsform og stimulere til nye, kanskje mer alvorlige, terroraksjoner. Samtidig vil myndighetenes egen autoritet gradvis kunne svekkes ved stadige innrømmelser etterfulgt av nye og skjerpede krav (Wardlaw 1989:71–73, Clutterbuck 1993:285). På bakgrunn av slike erfaringer ble det vanlig at flere lands myndigheter åpent erklærte at de ville følge prinsippet om ikke å gi etter for terroristers krav.

På kort sikt er altså spørsmålet om ettergivenhet eller innrømmelser et spørsmål om taktisk ettergivenhet i forhandlinger om konkrete krav. Forhandlinger med terrorister kan også skje i et lengre perspektiv, der det vil være snakk om forsøk på å redusere eller helt eliminere terrorhandlinger for framtiden (Sederberg 1995). Forhandlinger med terrorister vil da kunne inngå som en del av den forsoning som ligger til grunn for en fredsprosess.

Spørsmålet om forsoning og forhandling som tiltak for å motvirke terrorisme innebærer en avveining av ønsket om å skape

grunnlag for fredelig utvikling opp mot å akseptere som likeverdige fredspartnere de politiske grupper som har benyttet terroristisk vold i sin kamp. Det vil med andre ord innebære å akseptere grupper som har stått bak handlinger som kan karakteriseres som krigsforbrytelser begått i fredstid. Det kan være vanskelig å få tilslutning til dette fra andre aktører som *ikke* har benyttet politisk vold. Disse andre gruppene kan ofte med rette se seg selv som ofre for den terroristiske volden. Det er derfor gjerne en forholdsvis høy terskel for at terrorgrupper aksepteres som legitime politiske aktører og som motparter, for derigjennom å involveres i en fredsprosess.

Forhandling med terroristgrupper innebærer også at det med tydelighet demonstreres at en aktør kan «bombe seg fram» i det politiske system og belønnes for det. Å akseptere terrorgrupper som forhandlingspartnere kan derfor kritiseres for å innebære at en gir etter for utpressing: Den volden terrorgruppen er i stand til å gjennomføre, er selve grunnlaget for å ta gruppen med i forhandlinger. Det innebærer også at forhandling og forsoning med terrorister bryter med, kanskje til og med undergraver, den demokratiske beslutningsprosessen. Ved å inngå i forhandlinger med terrorister tillater en at beslutninger fattes utenom de ordinære, konstitusjonelle institusjoner og prosesser. Videre innebærer forhandlinger med terrorister at man aksepterer forhandlingspartnere som tidligere har avvist og direkte angrepet det demokratiske politiske system (Crelinsten & Schmid 1993:311). Ved å velge forhandling og forsoning står en altså i fare for å styrke terrorisme som middel for å oppnå politiske mål. Spørsmålet blir så om det blant partene som er i konflikt, finnes grunnlag for å godta at en skal skyve *fortidige* forbrytelser til side ut fra ønsket om en *framtidig* fredelig utvikling. Sett i et slikt perspektiv vil avveiningen om forsoning og forhandling med terrorgrupper framstå som vanskelig.

Forhandlings- og forsoningslinjen kan som mottiltak mot terrorisme også motiveres ut fra ønsket om å splitte den bevegelsen de terroristiske aktørene er en del av (Sederberg 1995:305-309). Dermed kan en oppnå å isolere terrorgruppene samtidig som en reduserer deres støttegrunnlag. Dette vil kunne stimulere til transformasjon av den moderate delen av lederskapet i bevegelsen. Forutsetningen for at dette skal kunne skje, er at en står overfor en bredt sammensatt bevegelse der det finnes både militante grupper og elementer som er mer konvensjonelt politisk orientert. Gjennom forhandlinger, tilbud om forsoning og utsikter til politisk deltakelse på nye premisser kan moderate elementer fristes til å bryte helt eller delvis med de radikale og militante elementene. Denne for-

soningsstrategien vil ikke passe i alle situasjoner der terrorisme er et problem (Sederberg 1995:307–308). Faktisk vil den helst passe i tilfeller der terrorisme bare er ett av flere kampmidler som benyttes, og der terrorisme kanskje heller ikke er det viktigste. Det vil også være en forutsetning at det er *interesse* hos den militante parten for å gå inn på forhandlinger og kompromiss. Her ligger også et av problemene ved denne måten å motvirke terrorisme på. Som diskutert ovenfor, er problemet med terrorisme at det heller sjelden er kompromissvillige grupper de øvrige politiske aktørene står overfor. Siden det forholder seg sånn, vil forhandlingslinjen ikke være meningsfull.

Faremomentene ved å gå inn på forhandling og forsoning vil også være at det langt fra er sikkert at terrorisme elimineres som problem. Faktisk kan det motsatte også skje. Dersom myndighetene lykkes med å splitte utfordrerbevegelsen, er faren at det gjenværende radikale elementet tyr til økt terroristisk vold som svar på den nye situasjonen (Sederberg 1995: 309). Den militante og radikale delen av bevegelsen kan da benytte fortsatt terrorisme i et forsøk på å sabotere freds- og forsoningsprosessen og dermed opprettholde de rammene konflikten tidligere har utspilt seg innenfor. Faren kan også være til stede for at forhandlings- og forsoningslinjen utløser terrorisme fra motsatt hold, altså fra grupper som er motstandere av at utfordrergrupper skal dras med i forhandlingsprosessen med sikte på at de skal kunne gis innflytelse (Crelinsten & Schmid 1993: 311). Forsoningsstrategien må derfor ses på som et langsiktig forsøk på å dempe konfliktnivået i en bestemt situasjon, samt på lang sikt å fjerne noen av de politiske årsakene til utfordrerbevegelsens misnøye.

Bekjempelse av terrorisme: strafferettsmodellen og krigsmodellen

Ut over å motvirke terrorisme gjennom forsøk på å fjerne terrorismens grunnleggende årsaker, eller forsøke å oppnå at aktører avslutter bruken av terroristiske virkemidler gjennom forsoning og forhandlinger, finnes det en tredje linje i kampen mot terrorisme: bekjempelse. Bekjempelseslinjen innebærer at myndighetene direkte anvender statsmakt mot aktører som benytter terroristisk vold. Karakteren av bekjempelsen, og graden av makt som benyttes, kan imidlertid variere mye. Bekjempelse av terrorisme kan derfor innebære både straffeforfølgelse av terrorister og direkte nedkjempelse av dem med voldsmidler. Innenfor

bekjempelseslinjen skiller en derfor gjerne mellom to ulike modeller (jf. figur 1) for bekjempelse av terrorisme: strafferettsmodellen og krigsmodellen (Crelinsten 1989:8–9).

Den rene og den kvalifiserte strafferettsmodellen

Den rene strafferettsmodellen innebærer at de ordinære metodene for kriminalitetsbekjempelse anses som tilstrekkelige til å håndtere også terrorisme. De voldshandlinger det er snakk om, vil under alle omstendigheter rammes av straffelovens bestemmelser. Innenfor strafferettsmodellen blir terrorisme derfor bekjempet ved at hver enkelt terrorhandling anses som en kriminell handling. Handlingen behandles som sådan på ordinær måte av statens politi- og rettsvesen. Det omfatter ordinær etterforskning, påtale og domstolsbehandling. Domfelte terrorister henvises til fengselsvesenet for avsoning av straff, på lik linje med andre domfelte lovbrutere. Alle deler av prosessen foregår i henhold til landets ordinære lovverk, da spesielt straffeloven. Bekjempelsen av terrorisme innenfor strafferettsmodellen forsøkes altså utført innenfor rammene av rettsstaten, med rettsstatens regler som retningsgivende og begrensende for myndighetenes tiltak (Crelinsten 1989:8–9). Hensikten er både å straffe terroristiske handlinger i ettertid fordi det dreier seg om åpenbare og alvorlige lovbrudd, men også å forsøke å avverge terroranslag.

Utover dette innebærer strafferettsmodellen også at terrorisme ikke nedfelles som en særskilt kategori kriminalitet i lovverket. Det kan være en fordel fordi det innebærer at staten ikke kan kritiseres for å måtte ty til særskilte tiltak for å håndtere politisk eller ideologisk motivert kriminalitet. Selv innføringen av slike særtiltak kan nemlig oppfattes som innrømmelse av svakhet fra statens side, eller som implisitt aksept av at terroristisk kriminalitet skiller seg fra annen kriminalitet. Ved å behandle terrorisme som ordinære kriminelle handlinger i tråd med den måte slike handlinger rutinemessig håndteres på, unngår en slike uønskede effekter.

Denne rene strafferettsmodellen anvendes stort sett av land som er lite rammet av terrorismeproblemet, verken fra internt eller eksternt hold. Terrorism oppfattes i slike land gjerne som et begrenset problem som staten uansett er tilstrekkelig utrustet til å ta hånd om gjennom den lovgivning som eksisterer (Lund 1993:82–83). Dermed er særlige tiltak heller ikke nødvendig. Demokratiske land som i mer omfattende grad opplever terrorisme, enten det gjelder innenlandsk terrorisme eller anslag fra utenlandske terrorgrupper, kan

føle behovet for særlige bekjempelsestiltak sterkere. Ettersom prinsippene om forsvar for demokrati og frihet ligger til grunn også i disse landene, vil det fortsatt være strafferettsmodellen som utgjør utgangspunktet for bekjempelsen av terrorisme. Ut fra terrorismetrusselens karakter eller omfang kan det imidlertid anses som aktuelt å kvalifisere strafferettsmodellen ved å vedta særlige tiltak spesielt rettet mot bekjempelse av terrorisme (jf. figur 1). I den kvalifiserte strafferettsmodellen defineres altså terrorisme som en særskilt kategori kriminalitet som krever spesiell bekjempelse gjennom særbestemmelser i lovverket, gjennom spesielle fullmakter for politiet og kanskje også gjennom spesiell rettsprosedyre (Wardlaw 1989:67).

Bekjempelse av terrorisme ved særlovgivning

Innenfor den kvalifiserte strafferettsmodellen kan terrorisme bekjempes ved en lang rekke virkemidler. Virkemidlene spesifiseres gjerne i særlovgivning som vedtas spesielt for å bekjempe terrorisme. Innholdet i slik særlovgivning går oftest på tre forhold: kriminalisering av visse organisasjoner og visse typer aktiviteter som anses å støtte terrorisme, særlige fullmakter for politimyndigheter og etterretningstjenester i arbeidet med å bekjempe terrorisme, samt i noen tilfeller også særlige bestemmelser om hvordan rettssaker mot personer tiltalt for terrorisme skal føres.

Det første problemet særlovgivning mot terrorisme støter på, er problemet med å definere terrorisme: Skal lovverket basere seg på en allmenn definisjon av terrorisme eller på en nærmere beskrivelse av de handlemåter en søker å bekjempe (Walker 2000:9–14)? Det er som nevnt store vanskeligheter forbundet med å oppnå enighet om hvordan terrorisme skal defineres, og faren ved en allmenn definisjon er at denne lett kan bli så løs at den blir altomfattende. Det kan bety at særlovgivningen blir uten egentlig effekt. Men det kan oppstå en fare for at den løse definisjonen i praksis fører til at særlovgivningen anvendes på en måte som rammer annen type aktivitet enn den egentlig terroristiske. Ulike former for politisk protest, samt andre former for ukonvensjonelle politiske uttrykk, vil da kunne rammes (Fekete 2001). De politisk kontroversielle konsekvensene ved en for vid definisjon kan unngås dersom særlovgivningen i stedet vektlegger beskrivelser av de voldelige handlinger en søker å bekjempe.

Når det gjelder særlovgivningens innhold, er det særlig ett tiltak som peker seg ut: kriminaliseringen av bestemte organisasjo-

ner. Ettersom terrorister som utfører voldshandlinger opererer skjult, kan det være vanskelig for politiet å ramme konkret de personer som er direkte involvert i gjennomføringen av terroraksjoner. Ett tiltak kan da være å forby grupperinger og organisasjoner som er involvert i terroristisk aktivitet. Slik kriminalisering kan innebære at medlemskap i organisasjoner som utøver terroristisk vold, gjøres straffbart. Imidlertid kan kriminaliseringen gjøres videre, ved at også andre typer aktiviteter, som innebærer mer indirekte støtte til forbudte organisasjoner, gjøres ulovlig. Særlovgivning kan også kriminalisere økonomisk eller materiell støtte til forbudte organisasjoner for på den måten å søke å ramme organisasjonenes eksistensgrunnlag. Virkningen av slike organisasjonsrettede tiltak vil være å ramme flere personer enn dem som direkte utøver terroristisk vold. Dette kan rettferdiggjøres ut fra den spesielle karakter og de alvorlige konsekvenser terroristisk vold har. Men særtiltakene vil også være politisk kontroversielle fordi de lett kan komme i konflikt med grunnleggende demokratiske prinsipper som organisasjons- og ytringsfrihet.

Forbudet kan gjelde både innenlandske og utenlandske organisasjoner. Terskelen for å forby innenlandske organisasjoner vil trolig være høyere enn for utenlandske organisasjoner. Uansett vil et avgjørende spørsmål være *hvem* som har myndighet til å utferdige forbud. Skal det være den lovgivende forsamling eller regjeringen? Eller skal oppgaven gis til de domstolsorganer som har til oppgave å vokte konstitusjonen, både med hensyn til utfordrergruppers forsøk på å bekjempe det liberale demokrati, men også med tanke på å forsvare grunnleggende demokratiske prinsipper mot statlige forsøk på å innskrenke friheter og rettigheter? I alle tilfeller vil spørsmålet om uavhengig kontroll og vurdering av forbud mot spesifikke organisasjoner bli et sentralt politisk spørsmål.

Et annet vanlig innslag i særlovgivning er utvidede fullmakter for politimyndigheter. Slike fullmakter begrunnes igjen med at terrorisme representerer en særlig alvorlig utfordring som har så store konsekvenser for samfunnet at den ordinære myndighet politiet har, ikke strekker til i kampen mot terrorisme. Argumentet vil her være at politiet har for begrensede muligheter til å overvåke mistenkte personer, samt pågripe dem og holde dem i varetekt mens etterforskning av mistenkt terrorisme pågår. Særlovgivning mot terrorisme kan derfor inneholde en rekke utvidede fullmakter i tilfeller der politiet mistenker at det foreligger terrorisme. Tiltakene spenner over et vidt spekter, fra de mildere tiltak til de kontroversielt eksepsjonelle. Av de mildere finner vi fullmakter som gir po-

litiet utvidet adgang til å foreta husundersøkelse og gjøre beslag når personer mistenkes for innblanding i terrorisme. Videre kan særlovgivning også gi fullmakter til pågrepelse og varetekt som går utover det som gjelder for ordinær kriminalitet. Det kan her også være snakk om adgang til lengre vareteksperioder enn normalt. Motivasjonen for slike tiltak vil altså ligge i at terrorisme oppfattes som en så alvorlig trussel at ordinære individuelle rettigheter i forbindelse med pågrepelse og varetekt settes til side av hensynet til enten å oppklare eller avverge terroranslag. Tiltakene kan også være motivert ut fra hensynet til at det ved mistanke om terrorisme vil være nødvendig å foreta grundige og tidkrevende identitetskontroller, samt også gransking av overvåknings- eller etterretningsmateriale, kanskje også fra utlandet. Særtiltak kan også innebære utvidet fullmakt til overvåkning av mistenkte terrorister, inkludert telefonavlytting eller elektronisk overvåkning.

Alle disse særtiltakene kan lett vise seg å bli både juridisk og politisk kontroversielle idet de utvidede politifullmaktene lett støtter mot prinsippene om privatlivets fred, organisasjons- og ytringsfrihet, prinsippet om at enhver er uskyldig inntil det motsatte er bevist og andre borgerrettigheter og rettsstatsprinsipper. Ut fra slike grunnleggende prinsipper for demokratiske rettsstater vil det være avgjørende at utvidede fullmakter balanseres av domstolskontroll.

I den ekstreme enden av skalaen av utvidede politifullmakter finner vi tiltak som internering uten rettssak og skjerpet forhør av mistenkte. Slike tiltak vil direkte bryte med rettsstatens prinsipper og vil være svært problematisk å innføre for liberale demokratier. Dette til tross har tiltakene vært prøvd også av land som anser seg som demokratiske. Det gjelder da land som oppfatter terrorismetrusselen som særlig omfattende og alvorlig, kanskje til og med så alvorlig at statens eksistens står på spill (Spjut 1986, Wardlaw 1989:66, Gross 2001).

Særlovgivning kan også omfatte spesielle tiltak i forbindelse med rettsapparatets behandling av saker som gjelder terrorisme. Slike tiltak vil særlig være aktuelle i konfliktsituasjoner der terrorisme vanskeliggjør normal avvikling av rettssaker, blant annet fordi dommere, jurymedlemmer eller vitner kan identifiseres som mål for terrorhandlinger. Tiltak som da kan forsøkes, gjelder anonymitet for vitner eller rettssak uten jury. Slike tiltak vil kunne være problematiske, ikke minst fordi de endrer de grunnleggende normer og regler for hvordan rettssaker skal føres i en rettsstat. Dermed vil særtiltakene støte mot de rettigheter tiltalte skal ha i en rettsstat. Derigjennom vil det også lett kunne reises tvil om hvor

rettfærdig rettssaker mot terrorister har vært. Innføring av tiltak som endrer prosedyrene for gjennomføring av rettssaker, vil derfor måtte veies opp mot ikke bare individenes rettigheter, men også mot det potensielle tap av tillit som rettsapparatet og staten vil kunne lide som følge av slike tiltak.

Enkelte land som har opplevd vedvarende terrorkampanjer, har utviklet særlige tiltak for å bryte ned organisasjonsstrukturene i de terrorgrupper som representerte en vedvarende utfordring. Her har det vært snakk om såkalt angrelovgivning, som søker å premiere terrorister som er villige til å bryte med terrorgruppen de har tilhørt, og vise samarbeidsvilje overfor politi og rettsvesen. I bytte mot framleggelse av all informasjon om terrorgruppens aktiviteter og oppbygning, og på vilkår om full avstandtagen fra de terroristiske handlinger vedkommende har vært involvert i, kan medlemmer av terroristgruppen fristes med kortere fengselsstraffer enn det som normalt blir gitt domfelte terrorister. Slik angrelovgivning kan imidlertid også oppfattes som særbehandling eller premiering av politisk motiverte forbrytelser og kan derfor bli et politisk og normativt kontroversielt spørsmål.

Bekjempelse av terrorisme ved krigsmodellen

Mens strafferettsmodellen både i ren og kvalifisert form ser terrorisme som en form for kriminalitet, anser krigsmodellen derimot terrorisme som krigshandlinger og setter inn militære mottiltak for å kontrollere situasjonen og nedkjempe angriperne. Begrunnelsen for å sette i verk tiltak basert på krigsmodellen er gjerne at strafferettsmodellen i for stor grad legger begrensninger på mulighetene for å slå hardt og effektivt tilbake mot terrorister, at tiltakene i stor grad er defensive og kun kommer som reaksjon på allerede utførte aksjoner (Carr 1996:1). Fordi terrorisme faktisk i mange tilfeller utføres av godt organiserte, godt utrustede og godt trent organisasjoner som selv ofte hevder å utkjempe en krig, bør tiltakene staten setter inn gjenspeile dette: Mottiltakene må være offensive, militære og utføres av dem som er best egnet for oppgaven, nemlig statens militærapparat (*ibid.*:1). Her er det altså snakk om at staten tar i bruk militært personell og militære våpen for å bekjempe terrorisme, og rettsstatens regler for myndighetenes oppreden settes til side til fordel for krigens regler (Crelinsten 1989:9).

Argumentene for å ta i bruk virkemidler innenfor krigsmodellen vil særlig komme når terrortrusselen kommer fra utlandet, og da spesielt om det er snakk om at fremmede makter enten direkte

støtter terrorgrupper materielt eller økonomisk, eller uhindret tillater terroristgrupper å operere fra eget territorium for å slå til mot andre land. I slike tilfeller vil krigsmidler kunne være aktuelle. Hensikten med direkte militære angrep kan være å forsøke å slå ut terrorgruppers baser, treningsleire eller andre materielle mål, samt eventuelt også å eliminere terrorgruppers personell. Det kan i tillegg også være snakk om å benytte militærmakt mot mål tilhørende det land som støtter terrorisme. Hensikten kan da være å øke kostnadene som hefter ved å støtte terrorisme, samt å forsøke å avskrekke andre land fra å yte liknende støtte.

Spørsmålet er imidlertid også om krigsmodellen lar seg anvende i kampen mot terrorisme innenfor et lands grenser i tilfeller der terrorisme springer ut av innenrikskonflikter. Slike tiltak vil kunne innebære bruk av militært personell og militære midler mot egne lands borgere og vil være svært kontroversielle i liberale demokratier. Bruk av militære virkemidler innenlands er likevel forsøkt, også av liberale demokratier. Det kan da være snakk om å erklære unntakstilstand for en kortere periode, inntil situasjonen er under kontroll, men også bruk av militære midler over lengre tid (Walker 1992). Bruk av slike midler innenlands i en konflikt som i sin helhet gjelder egne borgere, må imidlertid anses å stide fundamentalt mot grunnprinsippene for liberale demokratier. Faren ved bruk av krigsmodellen innenlands er at risikoen for at staten lider propagandanederlag, er særlig stor, og at den dermed også risikerer tap av legitimitet i egen befolkning (Wardlaw 1989:94). På denne bakgrunn anses gjerne kostnadene ved å bruke krigsmodellen til terrorismebekjempelse innenlands som for store til at det er aktuelt å ta slike virkemidler i bruk i liberale demokratier.

Mottiltak: innenriks og utenriks

Oppslutningen om, eller støtten til, mottiltak vil ventelig variere både med oppfatninger av trusselen som foreligger og hvordan bekjempelsestiltakene er innrettet. Med utgangspunkt i at et land kan føre kampen mot terrorisme både innenfor og utenfor egne grenser, og at denne kampen kan føres både mot eget lands borgere og borgere fra andre land, kan en sette opp en firefeltstabell som i figur 2. Den ulike kombinasjonen av mot hvem og hvor tiltakene er rettet, kan skape visse forventede mønstre med hensyn til hva som oppfattes som akseptable mottiltak. Det vil da kunne forventes at mottiltak rettet mot eget lands borgere innenfor landets egne grenser vil være mest problematisk, og at det her lettest vil

oppstå kontroverser om mottiltakenes karakter og innretning. Det vil derfor være å vente at de fleste liberale demokratier i utgangspunktet satser på strafferettsmodellen i bekjempelsen av terrorisme, og at denne modellen eventuelt kvalifiseres når disse landene me-

ner seg særlig truet av terrorisme. Størst aksept for harde mottiltak vil det være om tiltakene rettes mot andre lands borgere i utlandet. Da vil virkemidler tilhørende krigsmodellen kunne tas i bruk. Slike tiltak vil imidlertid være mer kontroversielle i det internasjonale samfunn.

Tiltak må vurderes for terrorisme av så vel innenlandsk som utenlandsk opphav. Når det gjelder utenlandsbånd, som innebærer at terrorister krysser grenser for å utøve sin virksomhet, kan en skille mellom to typer aktivitet som hver for seg trenger ulik type bekjempelse: aggressiv versus passiv grenseoverskridelse. Inntil nylig har internasjonal terrorisme blitt definert som aggressiv grenseoverskridelse, ved at terrorister fra et land velger ut sine mål og gjennomfører sine aksjoner i andre land. Terrorismeproblemet blir da definert som et utenrikspolitisk forhold, der grensekontroll, kontroll med utenlandske statsborgere osv. er aktuelle mottiltak. Imidlertid har den passive grenseoverskridelsen ved internasjonal terrorisme fått gradvis større oppmerksomhet. Denne typen virksomhet på tvers av landegrensene innebærer ikke direkte terroranslag, men heller at terrorister opererer internasjonalt for å sikre ressursmobilisering, enten det gjelder penger, propaganda eller rekruttering, eller for å sikre et oppholdssted før eller etter gjennomføringen av terroraksjoner i andre land. Denne type aktiviteter representerer særlige utfordringer for bekjempelsen av terrorisme fordi virksomheten langt på vei i mange tilfeller kan oppfattes som politisk virksomhet vernet av organisasjons- og ytringsfriheten.

Den utvikling vi ser nå, viser forsøk landene imellom på å oppnå en samordnet opptreden mot terrorisme. For de liberale demokratier innebærer dette forsterket satsing på den kvalifiserte

Figur 2: Oversikt over kategorier av tiltak for å motvirke terrorisme.

		Bekjempelsesarena	
		Innenlands	Utenlands
Tiltak rettet mot	Eget lands borgere	Strafferettsmodellen	
	Annet Lands borgere		Krigsmodellen

strafferettsmodellen på hjemmebane, med samme type tiltak implementert i flere land. Det innebærer at disse landene ikke bare deler trusselvurdering, men også en grunnleggende enighet om en felles og gjensidig forpliktelse overfor hverandre. Denne forpliktelsen innebærer at hvert land godtar andre lands legitime interesse i å kreve sine egne terrorproblemer bekjempet også i og av andre land. Land som selv ikke har vært direkte rammet av innenlandsk eller utenlandsk terrorisme, kan altså ikke lenger uten videre klassifisere utenlandske interne konflikter der terrorisme benyttes, som normativt sett symmetriske konflikter med to likeverdige politiske parter. Land som selv ikke er direkte berørt av den terroristiske voldsutøvelsen, tvinges nå i langt sterkere grad til å ta politisk og rettslig stilling til utenlandske konflikter og blir gjennom det direkte engasjert i kampen mot terrorisme.

Kampen mot terrorisme føres også på det internasjonale diplomatiske plan, i samarbeid mellom stater, enten gjennom De forente nasjoner eller gjennom regionale organisasjoner. Vekten har her blitt lagt på utarbeidelsen av gjensidig forpliktende traktater, det vil si avtaler som er utarbeidet med sikte på at så mange parter som mulig skal kunne akseptere dem. Dermed har også det internasjonale diplomatiske arbeidet mot terrorisme støtt på utfordringer med rot i samme type konseptuelle problemer som de som hefter ved ethvert forsøk på å definere og avgrense terrorisme (Wardlaw 1989:103–107).

Disse vanskelighetene har imidlertid også hatt den effekt at traktatarbeidet delvis har dreid i mer konkret retning, det vil si i retning av bekjempelse av spesifikke former for terrorisme. Særlig vekt har vært lagt på bekjempelse av flykapringer, et diplomatisk arbeid som må sies å ha vært langt på vei mer vellykket. Et av prinsippene som det har lyktes å få gjennomslag for internasjonalt, er prinsippet om at det ikke skal gis opphold for kaprere, men at et land enten selv skal stille kaprere for retten eller utlevere vedkommende til det land som er villig til å rettsforfølge kapingen.

Forsøkene på å få i stand internasjonal enighet om bekjempelse av terrorisme generelt har støtt på store vansker. Manglende enighet om definisjonsspørsmål har hemmet det internasjonale diplomatiske samarbeidet mot terrorisme. Der særlig vestlige land ønsker konkrete tiltak rettet mot terrorisme, har mange land i den tredje verden ønsket at det internasjonale diplomatiske arbeidet mot terrorisme skal fokusere på å identifisere årsakene til terrorisme, da gjerne med vekt på imperialisme, kolonialisme og andre former for urettferdighet landene imellom. Målet har da vært å avgrense

terrorisme i forhold til retten til selvbestemmelse, der voldsbruk kan forekomme enten innenfor rammene av borgerkrig eller kolonifrigjøring. De vestlige lands ønske om å bekjempe terrorisme har dermed støttet ønsket fra en del land i den tredje verden om å få internasjonal anerkjennelse for legitimiteten i nasjonal frigjøringskamp. Slik uenighet har hemmet framdriften i arbeidet med allmenne traktater innrettet mot bekjempelse av terrorisme.

Avslutning: Kan kampen mot terrorisme vinnes?

Et faremoment ved utarbeidelsen av mottiltak i etterkant av dramatiske terroranslag kan være at terrorisme som trussel oppfattes som identisk med en bestemt konflikt, en bestemt region eller en bestemt gruppe aktører motivert av en bestemt type overbevisning. Oppfatningen kan da lett bli at å takle terrorisme er ensbetydende med å løse de problemene som utgjøres av denne avgrensede måten å forstå terrorisme på. Dette blir lett forenklet og galt fordi terrorisme har så mange forskjellige kilder og oppstår i så mange ulike kontekster.

Oversikten over tiltak for å motvirke terrorisme viser at det ikke finnes enkeltløsninger som vil fjerne terrorisme som problem en gang for alle. Kildene til terrorisme, både på det abstrakte politisk-ideologiske plan og det konkrete konfliktplan, er så mange at selv om det lykkes å fjerne ett terrorproblem, er sannsynligheten stor for at det vil oppstå et tilsvarende problem annetsteds. Det moderne samfunnets sårbarhet når det gjelder teknologi og infrastruktur, bare understøtter en slik vurdering. Basert på en slik konklusjon, kan grunntonen i denne artikkelen kanskje tolkes som pessimistisk.

Er mottiltak mot terrorisme således nytteløst? Selvsagt ikke. Ut fra perspektivet om at terrorisme er å sammenlikne med krigsforbrytelser, men er begått i fredstid, vil bekjempelse av terrorisme på bred front, med et vidt spekter av veloverveide tiltak, være viktig. Å stille dem som er ansvarlige for terroraksjoner for retten, må derfor være en forpliktelse for liberale demokratier. Videre bør det være en forpliktelse at kampen mot terrorisme skal bidra til å beskytte demokratiets grunnleggende verdier og rettsstatens grunnleggende prinsipper. Liberale demokratier bør derfor være forsiktede med å godta de forslag til harde mottiltak som lett kommer i etterkant av voldsomme og dramatiske terroranslag. Kampen mot terrorisme lar seg ikke vinne ved å ty til drakoniske særtiltak.

Kampen mot terrorisme bør i hovedsak være en holdningskamp – en holdningskamp *mot* den kompromissløse innstilling til poli-

tikk som lar saken, motivene og idealene legitimere ethvert virkemiddel. Kampen mot terrorisme bør være en holdningskamp for utbredelsen av demokratiske idealer og den politisk pragmatiske innstilling som kjennetegner demokratiske holdninger. Terrorismen kan dermed best bekjempes ved at flere mennesker blir demokrater i sine holdninger.

Litteratur

- Bjørge, Tore & Daniel Heradstveit (1993) *Politisk terrorisme*. Oslo: Tano.
- Carr, Caleb (1996) «Terrorism as Warfare. The Lessons of Military History», *World Policy Journal* 13 (4):1–10.
- Clutterbuck, Richard (1993) «Negotiating with Terrorists» i Schmid, Alex P. & Ronald D. Crelinsten (red.) *Western Responses to Terrorism*. London: Frank Cass (264–287).
- Crelinsten, Ronald D. (1989) «Terrorism as Political Communication: The Relationship between the Controller and the Controlled» i Wilkinson, Paul & Alasdair M. Stewart (red.) *Contemporary Research on Terrorism*. Aberdeen, Aberdeen University Press (3–23).
- Crelinsten, Ronald D. & Alex P. Schmid (1993) «Western Responses to Terrorism: A Twenty-Five Year Balance Sheet» i Schmid, Alex P. & Ronald D. Crelinsten (red.) *Western Responses to Terrorism*. London: Frank Cass (307–340).
- Crenshaw, Martha (1981) «The Causes of Terrorism», *Comparative Politics* 13 (4): 379–399.
- Dorraj, Manochehr (1999) «The Crisis of Modernity and Religious Revivalism: A Comparative Study of Islamic Fundamentalism, Jewish Fundamentalism and Liberation Theology», *Social Compass* 46 (2): 225–240.
- Engene, Jan Oskar (1994) *Europeisk terrorisme: Vold, stat og legitimitet*. Oslo: Tano.
- Engene, Jan Oskar (1998) Patterns of terrorism in Western Europe, 1950–1995. Avhandling (dr. polit.), Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen.
- Fekete, Liz (2001) «The Terrorism Act 2000: an interview with Gareth Peirce», *Race & Class* 43 (2):95–103.
- Gross, Emanuel (2001) «Legal aspects of tackling terrorism: The balance between the right of a democracy to defend itself and the protection of human rights», *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* 6 (1): 89–168.
- Hocking, Jennifer Jane (1992) «Governments' Perspectives» i Paletz, David L. & Alex P. Schmid (red.) *Terrorism and the Media*. Newbury Park: Sage (86–104).
- Lia, Brynjar & Katja H. W. Skjølberg (2000) Why terrorism occurs: A survey of theories and hypotheses on the causes of terrorism. Kjeller: FFI-rapport 2000/02769.
- Lund, Cathrine Pia (1993) Norsk antiterror politikk: Kartlegging, systematisering og analyse av norske tiltak. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

- Paletz, David L. & John Boiney (1992) «Researchers' Perspectives» i Paletz, David L. & Alex P. Schmid (red.) *Terrorism and the Media*. Newbury Park: Sage (6–28).
- Schmid, Alex P. (1993) «The Response Problem as a Definition Problem» i Schmid, Alex P. & Ronald D. Crelinsten (red.) *Western Responses to Terrorism*. London: Frank Cass (7–13).
- Schmid, Alex P. & Janny de Graaf (1982) *Violence as Communication: Insurgent Terrorism and the Western News Media*. London: Sage.
- Schmid, Alex P. & Albert J. Jongman (1988) *Political terrorism. A new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories and literature*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- Sederberg, Peter C. (1989) *Terrorist myths: Illusion, rhetoric, and reality*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Sederberg, Peter C. (1995) «Conciliation as Counter-Terrorist Strategy», *Journal of Peace Research* 32 (3):295–312.
- Spjut, R. J. (1986) «Internment and Detention without Trial in Northern Ireland 1971-1975: Ministerial Policy and Practice», *Modern Law Review* 49:712–740.
- Walker, Clive (1992) «The role and powers of the Army in Northern Ireland» i Hadfield, Brigid (red.) *Northern Ireland: Politics and the Constitution*. Buckingham: Open University Press (110–129).
- Walker, Clive (2000) «Briefing on the Terrorism Act 2000», *Terrorism and Political Violence* 12 (2):1–36.
- Wardlaw, Grant (1989) *Political terrorism: Theory, tactics, and counter-measures*. 2. utgave. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilkinson, Paul (1986) *Terrorism and the Liberal State*. London: Macmillan.

Kommentar

Terrorbekjempelse og maktens fristelse

Nils Butenschøn
direktør, Institutt for
menneskerettigheter

Reaksjonene på terroranslaget den 11. september i fjor mot World Trade Center og Pentagon, symbolene på amerikansk global dominans, har på nytt styrket nasjonalstaten som politisk enhet og de krefter som ønsker at statsmakten skal ha vide fullmakter til inngrep overfor egne borgere. Globaliseringstilhengernes vage visjoner om nasjonalstatens forvitring etter den kalde krigen virker mer utopiske enn noen gang. Autoritære herskere over hele verden griper begjærlig anledningen til å stramme grepet mot politiske motstandere, nå definert som «terrorister». Også i den demokratiske del av verden innføres særlover som ledd i «kampen mot terrorisme», med svekkelse av rettssikkerhet som sannsynlig resultat, bl.a. utvikling av nye overvåkningsregimer innrettet mot bestemte grupper. Det som fremstilles som terrorbekjempelse, blir en sterk kilde til legitimering av andre formål, spesielt knyttet til forsvaret av eksisterende maktstrukturer.

I en slik situasjon er det viktig med en ryddig og skarp offentlig debatt om disse tiltakenes utforming og begrunnelse. Jan Oskar Engenes artikkel er et bidrag i denne lei. Artikkelen gir ikke noe bidrag til forståelsen av terrorisme som politisk fenomen i det internasjonale samfunn, men gir en oversikt over handlingsalternativer som stater – særlig stater som bekjenner seg til liberale demokratiske verdier – kan ta i bruk for å motvirke eller bekjempe terrorisme. Engene bygger slik sett på en antakelse om at terrorisme kan håndteres analytisk og politisk som et fenomen uavhengig av dets forutsetninger. Han sier da også at han ikke tror at terrorismen kan utryddes ved hjelp av de metodene han drøfter. Han plasserer seg slik sett nær en terrorismeforskning som har en klar vestlig

policyorientering: Terrorismens forutsetninger og politiske motiver blir uinteressante ut over at den gjerne blir sett som et «ondskapens redskap» på linje med kommunismen under den kalde krigen, en antakelse om en allestedsnærværende trussel mot alt vi tror på som godt og sant. Slik kan terrorismeforskningen bidra til å styrke tendensen til indre selvrettferdighet og ytre aggressivitet i den vestlig-kapitalistiske verden, og på den måten ytterligere vanskeliggjøre en nødvendig global dialog om ulike former for vold i det internasjonale samfunnet, statlig og ikke-statlig, strukturell og åpen.

Engene har ansatser til en god diskusjon av et stadig tilbakevendende spørsmål: Hva er terrorisme? Men han lander ikke helt godt. Utgangspunktet er at personer eller bevegelser som fra ett ståsted er å betrakte som frihetskjemper, fra et annet ståsted betraktes som terrorister. Han forsøker å løse dilemmaet ved å rette oppmerksomheten mot bestemte typer av handlinger løsrevet fra handlingenes motiver. Med andre ord: Det er visse handlinger som er illegitime *per se*, uavhengig av formålet. Målet helliger ikke middelet dersom middelet er i strid med grunnleggende normative prinsipper. Spesielt karakteristisk for terrorisme er ifølge Engene handlinger som rettes mot mer eller mindre tilfeldig valgte ofre som ikke er aktive deltakere i den aktuelle konflikten.

Det er ikke vanskelig å si seg enig i at visse handlinger er moralsk forkastelige uansett formål og uansett om handlingene utføres av enkeltpersoner, organisasjoner eller stater. Dette er også et nyttig utgangspunkt for en diskusjon om hvorvidt en bestemt politisk bevegelse har et legitimt eller ikke legitimt formål: Et opprør kan ha et legitimt formål selv om enkelte deltakere i opprøret gjennomfører illegitime handlinger. Men dersom man ønsker å avgrense fenomenet «terrorisme», kommer man ikke unna *motivet* for handlingen som avgjørende. Hvordan skal vi ellers skille «terrorisme» fra «blind vold» hvis det sentrale kjennetegnet ved terrorisme er handlinger mot tilfeldig valgte ofre uten referanse til motivene for handlingene? Jeg er enig med Engene i at det er viktig å holde fast på prinsippet om at formålet ikke helliger middelet, selv ikke i de mest ekstreme situasjoner. Men jeg tror ikke at dette hjelper vesentlig som utgangspunkt for en intersubjektiv definisjon av terrorisme. En slik definisjon bygger til syvende og sist på en politisk-normativ dom. Og slik jeg ser det er det heller ikke ønskelig å komme frem til en slik definisjon som grunnlag for statlige handlingsstrategier. Det kan gi statsmakten en uimotståelig fristelse til å gi seg selv fullmakter til tiltak mot legitim opposisjon på nasjonalt nivå, eller

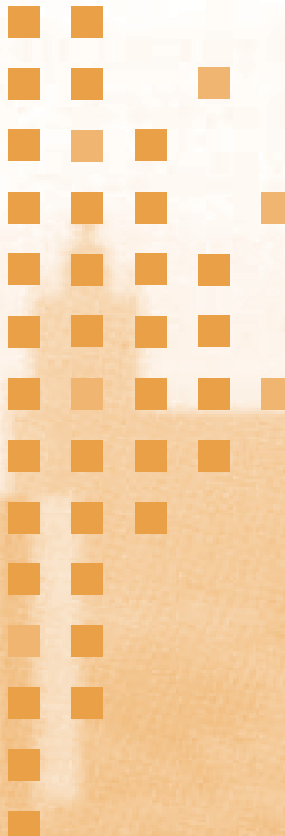
alene (eller sammen med andre stater) bekjempe brede folkelige bevegelser og organisasjoner på internasjonalt nivå som truer etablerte stormaktsinteresser eller økonomiske strukturer. Skal statene bygge effektive juridiske instrumenter nasjonalt og internasjonalt mot illegitim voldsutøvelse i det internasjonale samfunn, må utgangspunktet være de elementer av et internasjonalt rettssamfunn som vi allerede har med basis i folkeretten, inkludert menneskerettighetskonvensjonene og humanitærretten. Dette er vårt beste håp for å utvikle et forsvar basert på en internasjonal normativ konsensus mot handlinger som *per se* er illegitime, enten de ansvarlige representerer stater, organisasjoner eller seg selv.

La meg føye til at Engenes artikkel er nyttig nettopp for en faglig og faglig-politisk diskusjon av sentrale problemstillinger som 11. september-begivenhetene og Vestens respons reiser, selv om jeg gjerne hadde sett noen empiriske illustrasjoner av hans resonneringer. Det er for øvrig med beklagelse jeg registrerer at oppmerksomheten i vår del av verden primært er rettet inn mot «terrorisme» som symptom – og mot statlige strategier for å bli kvitt disse symptomene – fremfor en mer grunnleggende selvkritisk innstilling til de enorme strukturelle skjevhetene i verden og Vestens inngrodde arroganse og paternalisme overfor den fattige del av verden. Vestens «krig mot terrorisme» gjenspeiler ikke bare en fundamental mangel på politisk modenhet, men også en skyttergravsholdning som tegner ille for så vel vår egen rettssikkerhet som for mulighetene for en global dialog om gjensidig respekt og felles veier mot en verden mer fri for så vel strukturell som åpen vold.



NPI


[1·02] Nordisk Øst·forum



Samfunn og kultur i Russland og Øst-Europa

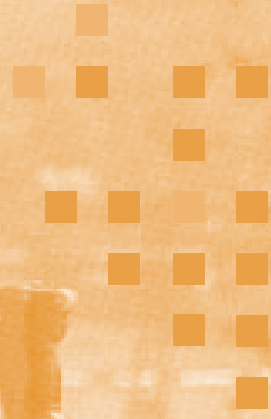
Gjennom de siste ti årene har Øst-Europa gjennomgått en rivende utvikling. Murens fall, krigene på Balkan, integrasjon i EU og NATO, Tsjetsjenia-konflikten, fremvekst av islamisme...

Nordisk Østforum er tidsskriftet som holder deg informert om et av våre mest spennende nærrområder.



Norwegian Institute
of International
Affairs

Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt



Konvensjonen om biologisk mangfold og norsk skogbruk

Strategisk eller normativ tilpasning?

Lars H. Gulbrandsen
(f. 1972) er forsker ved
Fridtjof Nansens Institutt.

Et globalt miljøproblem – og et norsk

Tap av biologisk mangfold er et alvorlig miljøproblem som ikke kjenner landegrenser. Menneskelig aktivitet bidrar vesentlig til utarming av klodens genetiske og biologiske ressurser. Det er beregnet at artsutryddelsen menneskene forårsaker, ligger 1000–10 000 ganger over den naturlige utdøelse (UNEP 1995). Anslagene spriker stort fordi bare en liten del av jordens levende organismer er vitenskapelig beskrevet. Når 1,75 millioner arter likevel er kjente, sier det mye om det store mangfoldet av arter som eksisterer i dag. I *Global Biodiversity Assessment* (*ibid.*: 749) er det anslått at mer enn 50 prosent av det globale artsmangfoldet er knyttet til tropiske skoger. Den raske globale avskogingstakten er en alvorlig trussel mot det biologiske mangfoldet (*ibid.*: 749f.). Internasjonalt har fokus særlig vært på avskoging og tap av biologisk mangfold i tropiske skoger, men etter FN-konferansen om miljø og utvikling (UNCED – United Nations Conference on Environment and Development) i 1992 har det blitt økende fokus på tap av biologisk mangfold i alle verdens skoger. Dette gjelder også for norsk skogforvaltning og skogbruk. Selv om Norge forvalter en beskjeden del av det globale biologiske mangfoldet, omfatter det norske naturgrunnlaget arter som er viktige i både nordisk og global sammenheng. I år 2000 stod omtrent 3000 arter på den norske

Jeg er takknemlig for den veiledning Arild Underdal og G. Kristin Rosendal har gitt meg under arbeidet med hovedoppgaven med samme temaet, samt for kommentarer til denne artikkelen fra Steinar Andresen, Olav Schram Stokke, Regine Andersen og *Internasjonal politikk*s redaksjon og konsulenter.

rødelista over truede, sårbare og hensynskrevende arter. Det er beregnet at omtrent halvparten av disse lever i skog (St. meld. nr. 42, 2000–01: 118). Antallet og størrelsen på inngrepsfrie naturområder har blitt betydelig redusert det siste hundreåret. I 1900 lå 48 prosent av Norges landareal mer enn fem kilometer fra tyngre tekniske inngrep (St. meld. nr. 58, 1996–97: 115–116). I 1940 var tallet 34 prosent, og i 2001 er det 11 prosent og bare fem prosent for Sør-Norge (Hågvar 2001). Det skulle derfor ikke være noen tvil om at menneskelig aktivitet utgjør en reell trussel mot det biologiske mangfoldet i skog – også i Norge.

Et globalt svar – med norsk drahjelp

Fra begynnelsen av 1970-årene har det globale tapet av genetiske og biologiske ressurser fått økende oppmerksomhet (Schei 1997: 244). Verdenskommisjonen for utvikling og miljø (Brundtlandkommisjonen) foreslo i 1987 at det skulle utarbeides en global «konvensjon om artene» (*Vår felles framtid* 1987). I 1988 nedsatte FNs miljøprogram (UNEP – United Nations Environment Programme) en arbeidsgruppe som skulle forberede forhandlinger om en bindende avtale om biodiversitet, mens uformelle forhandlinger ble påbegynt i 1989 (Rosendal 1999: 119). De egentlige multilaterale forhandlingene tok til i 1991, og på Rio-konferansen (UNCED) i 1992 ble Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD – Convention on Biological Diversity) undertegnet. Norge var en pådriver under forhandlingene og fikk gjennomslag for mange av de norske standpunktene (Schei 1997: 249). Norge var dessuten tidlig ute med å ratifisere konvensjonen og bidro dermed til at den trådte i kraft 29. desember 1993.

Biokonvensjonen omfatter ikke bare artsmangfold i skog, men alt biologisk mangfold på kloden. De tre overordnede målsettingene i CBD er bevaring av biologisk mangfold, bærekraftig bruk av dets komponenter og en rettferdig fordeling av godene som følger med utnyttelsen av genressurser. Konvensjonen forplikter partene blant annet til å utvikle nasjonale handlingsplaner for å sikre bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold og integrere dette så langt som mulig i sektorene. Konvensjonens styrke er at den er juridisk bindende for statene som har ratifisert den, at den omfatter alt biologisk mangfold og at den har igangsatt internasjonale og nasjonale prosesser med sikte på å videreutvikle og iverksette bestemmelsene i konvensjonen. Svakheten er at forpliktelsene er relativt generelle, og det overlates i stor grad til statene selv å avgjøre

hvordan de skal følges opp (Schei 1997: 252, Koester 1997: 187).

Gitt Norges aktive pådriverrolle under forhandlingene om biokonvensjonen, vil det være interessant å undersøke om dette gjenspeiles i den nasjonale oppfølgingen av konvensjonen. I denne artikkelen er skogsektoren valgt som case for å undersøke mulige effekter av konvensjonen på nasjonal forvaltning og målgrupper. Skogsektoren er interessant for det første fordi så mye av det biologiske mangfoldet er knyttet til skog. Dette betyr at vern og økologisk bærekraftig bruk av skog er helt sentralt for å ivareta biologisk mangfold i Norge. For det andre er skogsektoren en næringsvei som er viktig med tanke på sysselsetting, verdiskapning og distriktspolitikk. Skogbruket og skogindustrien er samlet sett Norges tredje største eksportnæring, bare overgått av olje- og gassvirksomheten og fiskeri, og i motsetning til jordbruket er næringen svært konkurranseutsatt. Målet om å bevare det biologiske mangfoldet kan derfor lett komme i konflikt med næringshensyn når konkrete tiltak skal iverksettes. Dette åpner opp for å undersøke hvilke hensyn som prioriteres når miljøverdier veies mot andre hensyn.

Problemstillingen som undersøkes, er hvordan *tilpasninger* til biokonvensjonen i norsk skogforvaltning og skogbruk kan forklares. Dette innebærer at mulige tilpasninger først må identifiseres. Med tilpasninger menes alle tiltak i skogforvaltningen og skogbruket som er en direkte eller indirekte følge av biokonvensjonen. Det antas at tilpasninger kan være av to hovedtyper. For det første har vi *positive*, forstått som tiltak for å etterleve forpliktelsene i en internasjonal avtale, og for det andre *negative*, forstått som tiltak for å unndra seg eller omgå forpliktelsene i en internasjonal avtale.¹ Distinksjonen mellom positive og negative tilpasninger åpner opp for ikke bare å studere tilsiktede og ønskede effekter av internasjonale miljøreguleringer, men også utilsiktede og uønskede effekter.

Teoretiske perspektiver og metode

På bakgrunn av neolibérale tilnærminger til internasjonal politikk (f.eks. Keohane 1984) og spesifikke modeller basert på antakelsen om staten som en enhetlig, rasjonell aktør (se Underdal 1998: 7–12), antas det at stater innretter seg *strategisk* etter normer og regler i en internasjonal miljøavtale. Ettersom det er effekten av en

¹ Arild Underdal har gjort meg oppmerksom på denne distinksjonen.

avtale på nasjonale og subnasjonale aktører som undersøkes her, betraktes imidlertid ikke staten som en enhetlig aktør. Siktemålet er snarere å undersøke hvordan CBD påvirker *ulike* nasjonale aktører med forskjellige interesser. Fra et neolibertalt synspunkt vil det være forbundet med omkostninger ikke å overholde visse normer og regler *når disse er viktige for andre*. En rasjonell aktør vil derfor tilpasse seg strategisk. Med *strategisk tilpasning* menes at en aktør innretter seg etter visse normer og regler på bakgrunn av en nyttekalkulasjon der andres vektlegging av normene inngår i premisene (Underdal 1998). Det kan imidlertid tenkes at tilpasning til normer kommer i direkte konflikt med andre forhold som inngår i en nyttekalkulasjon, spesielt økonomiske interesser. Dette kan være tilfellet hvis det er forbundet med store kostnader å overholde normene, eller hvis en kan oppnå stor gevinst ved å ignorere normene. I slike situasjoner kan det fra det interessebaserte perspektivet forventes at økonomiske interesser vil bli prioritert på bekostning av å etterleve normene.²

Det kognitive perspektivet bygger på elementer fra det som gjerne kalles konstruktivistiske og kognitive tilnærminger til internasjonal politikk (f.eks. Adler 1997, Ruggie 1998, Wendt 1999). Kognitivistene har en annen forståelse enn neoliberale av regimers og internasjonale avtalers betydning og virkemåte. For denne undersøkelsen er den viktigste forskjellen mellom en interessebasert og en kognitiv analyse at de peker på ulike *mekanismer* for normers potensial til å påvirke aktørenes atferd.³ Mens det interessebaserte perspektivet fremhever strategisk tilpasning for å forklare normers og reglers påvirkningspotensial, legger det kognitive perspektivet vekt på *internaliseringen* av normer og regler. Med internalisering av normer og regler menes at de *læres* og *aksepteres* og deretter *etterleves* mer eller mindre automatisk, uten tanke på om de er forenlige med egeninteressen eller ikke (se March & Olsen 1989, Underdal 1998, 2000).⁴ Aktører som har internalisert visse normer og regler, kan forventes å etterleve eller tilpasse seg disse selv når dette går på tvers av deres materielle interesser. Denne formen for tilpasning til normer og regler kalles her *normativ tilpasning*.

2 For en bredere diskusjon av *under hvilke betingelser* rasjonelle aktører vil samarbeide, se Axelrod (1984), Keohane (1984) og Underdal (1998, 2000).

3 Se Jon Elster (1989) for en diskusjon av begrepet mekanismer.

4 Jeg vil ikke gå inn på *hvordan* normer internaliseres her. For en analyse av hvordan internasjonale forhandlinger om miljøspørsmål kan medføre læring og internalisering av normer og regler, se for eksempel Litfin (1994).

Spørsmålet om *gjennomslagskraften* til en internasjonal avtales normer og regler må skilles fra spørsmålet om hvilke *mekanismer* normene og reglene virker gjennom. En norm kan ha like stor styrke eller betydning fra det interessebaserte som fra det kognitive perspektivet. I situasjoner der overholdelse av eller tilpasning til normer kommer i direkte konflikt med materielle interesser, kan vi imidlertid på bakgrunn av det kognitive perspektivet forvente at normer vil ha et større potensial for påvirkning av aktørenes atferd. Internalisering av normer og regler kan også finne sted ifølge neo-liberal teori, men da i første rekke i koordineringssituasjoner der aktørene har sammenfallende interesser, og ikke i situasjoner med blandede interesser (Underdal 1998).

For å oppsummere forventes det to ulike mekanismer som kan forklare tilpasninger; strategisk tilpasning, basert på en nyttekalculasjon, og normativ tilpasning, basert på internaliseringen av normer og regler. Videre tas det utgangspunkt i to hovedformer for tilpasning til en internasjonal miljøavtale: Positive tilpasninger er definert som tiltak som gjennomføres for å etterleve forpliktelser i en avtale, mens negative tilpasninger er tiltak for å unndra seg eller omgå forpliktelsene. Forholdet mellom tilpasningsform og tilpasningsmekanisme kan fremstilles som vist i tabell 1.

Med utgangspunkt i det interessebaserte perspektivet antas det at *positiv strategisk tilpasning* vil finne sted dersom etterlevelse av normene og bestemmelsene i biokonvensjonen er forbundet med netto gevinst, sammenliknet med ingen etterlevelse. *Negativ strategisk tilpasning* antas å finne sted dersom aktørene kan unngå kostnader ved å iverksette tiltak for å unndra seg forpliktelsene i CBD. Med utgangspunkt i det kognitive perspektivet forventes det at *normativ positiv tilpasning* vil finne sted dersom aktørene har internalisert sentrale normer og prinsipper i CBD. *Normativ negativ tilpasning* er en ugyldig kategori ettersom det følger med nødven-

dighet at internalisering av gitte normer og regler ikke kan medføre tiltak for å omgå eller unndra seg disse (se tabell 1). *Ingen tilpasninger* kan derimot være en viktig kategori på bakgrunn av begge perspektiver. Mangel på tilpasninger kan være et resultat av at

Tabell 1: Tilpasningsform og tilpasningsmekanisme

		<i>Tilpasningsmekanisme</i>	
		<i>Strategisk</i>	<i>Normativ</i>
<i>Tilpasningsform</i>	<i>Positiv</i>	Strategisk positiv tilpasning	Normativ positiv tilpasning
	<i>Negativ</i>	Strategisk negativ tilpasning	Ugyldig

aktørene ikke har internalisert eller direkte avviser normene og reglene i biokonvensjonen, at en ren nyttekalkulasjon tilsier at tilpasninger, positive eller negative, vil bli mer kostbart enn ingen tilpasninger, eller en kombinasjon av disse forholdene.

I den empiriske analysen har jeg brukt flere kilder. For det første har jeg undersøkt et utvalg av offentlige dokumenter som meldinger fra Regjeringen til Stortinget, komitéinnstillinger i Stortinget, samt offentlige utredninger og rapporter. For det andre har jeg brukt høringsforslag og høringsuttalelser jeg har fått tilgang til samt avisartikler og publikasjoner fra skognæringen og miljøbevegelsen for å supplere de offentlige dokumentene. Og for det tredje har jeg gjennomført informantintervjuer i Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet, skogbruket og miljøbevegelsen.⁵ Sekundærlitteratur er benyttet for å fylle huller i mitt empiriske materiale og for å sammenlikne egne funn med det som er undersøkt tidligere.

Et kritisk spørsmål i analysen er hvordan en operasjonelt kan skille mellom strategisk tilpasning til en avtales normer og tilpasning basert på internalisering av avtalens normer. Jeg skiller mellom de to tilpasningsmekanismene ved å undersøke *argumentasjonen* for å etterleve normer og regler i CBD i dokumentene og informantintervjuene.⁶ Dersom det vises til andres forventninger om at avtalen bør etterleves, kan det tas som en indikasjon på et ønske om strategisk tilpasning. Argumentasjon som går på nytten av å overholde avtalen, eller kostnader forbundet med ikke å etterleve den, har jeg tolket som evidens for denne typen tilpasninger. Hvis det derimot argumenteres for avtalens riktighet og substans, har jeg regnet det som evidens for at aktørene har internalisert avtalens normer og regler. En substansiell begrunnelse for at en avtale bør overholdes, vil med andre ord kunne forklare tilpasninger fra det kognitive perspektivet.⁷ I tillegg til analysen av argumentasjonen for tilpasninger har jeg brukt dokumenter, informantintervjuer og sekundærlitteratur til å undersøke bakgrunnen for de tilpasninger

5 Informantene i departementene er anonymisert for å lette tilgangen til informasjon.

6 Dette innebærer at kildene utnyttes som *levninger*. Når en kilde brukes som levning, utnytter vi dens *performative* aspekt. Det betyr at kilden betraktes som et uttrykk for målsettinger, normer, virkelighetsoppfatninger og holdninger hos kildens opphav (se Langholm 1989 og Dahl 1994).

7 Argumentasjon har ofte til hensikt å påvirke eller overbevise *andre aktører*. Et åpenbart problem er knyttet til det å undersøke ulike aktørers argumenter for tilpasninger til CBD, med det formål å foreta slutninger om deres *egne beveggrunner* for å fremme tilpasninger. Dokumentanalysen er derfor supplert med informantintervjuer for å få et bedre helhetsinntrykk av aktørenes ulike motiver.

som er foretatt i skogbruket. Tiltak for å bevare biologisk mangfold i skog som næringen selv har iverksatt, analyseres i sin kontekst i forhold til markedsbetingelser, press fra miljøbevegelsen og myndighetsprosesser. Siktemålet er å forklare hvorfor skogbruket *på eget initiativ* har foretatt tilpasninger til bestemmelsene i biokonvensjonen, i den grad slike tilpasninger har forekommet. Men først rettes blikket mot tilpasninger i miljø- og skogforvaltningen.

Miljøverndepartementet: vern av skog

Initiativet til å lage en plan for vern av barskog i Norge ble tatt lenge før forhandlingene om CBD begynte. Barskogplanen kan derfor ikke betraktes som en oppfølging av biokonvensjonen, men det vil være interessant å undersøke om konvensjonen kan ha påvirket den videre utformingen av verneplanen.

Før barskogplanen ble utarbeidet, var omtrent 125 km² produktiv barskog vernet som naturreservat eller nasjonalpark, men dette har skjedd ganske tilfeldig uten at det har vært et ledd i en helhetlig verneplan for barskog (DN-rapport 1991-5). I 1981 ble det varslet at det skulle utarbeides en verneplan for urskogpregede barskogområder (St. meld. nr. 68, 1980–81). I Landsplan for vern av barskog ble vernearealet fastsatt til 250 km² barskog i 1990, i tillegg til de arealer som tidligere er vernet (St. meld. nr. 40, 1994–95: 9).⁸ Det viktigste som har skjedd etter Rio-konferansen i 1992, er at en opptrapping av Barskogplanen med 120 km² ble foreslått i Barskogvernmeldingen (St. meld. nr. 40, 1994–95). Stortinget sluttet seg til Regjeringens forslag i juni 1996. Denne utvidelsen betyr at Norge får vernet til sammen en prosent av den produktive barskogen (*ibid.*: 17).

I Barskogvernmeldingen (1994–95) om opptrapping av barskogvernet er normative-naturfaglige argumenter viktigere enn strategiske. Argumentene som miljøforvaltningen har brukt for å begrunne skogvernet, er basert på normer og prinsipper som vi også finner i CBD, men disse argumentene ble tatt i bruk av forvaltningen allerede før forhandlingene om konvensjonen ble påbegynt. I Barskogutvalgets innstilling om Landsplan for vern av barskog fra 1988 (DN-rapport 1988-3) beskrives vernemotiv som utelukkende er

8 I 1991 ble landsplanen utvidet med til sammen 45 km² barskog, fordelt på 15 i Oslo-marka og 30 i Pasvik nasjonalpark.

basert på normative argumenter knyttet til verdien av å bevare biologisk mangfold. I sum er begrunnelsene for barskogvernet kjenetegnet av et fravær av strategiske argumenter selv om konkurransemessige hensyn også nevnes i Barskogvernmeldingen. Miljøforvaltningens argumenter for barskogvernet stemmer dermed overens med forventningen fra det kognitive perspektivet. Dette viser at miljøforvaltningen vektla sentrale normer og prinsipper knyttet til verdien av å bevare biologisk mangfold *før* det ble tatt initiativ til å forhandle frem en egen konvensjon om biodiversitet. Dette funnet stemmer overens med den norske forhandlingslederens observasjon om at «Norge spilte sammen med de nordiske land en sentral rolle under forhandlingene, og fikk gjennomslag for en lang rekke av de norske prinsippene og standpunktene (...)» (Schei 1997: 249). Konklusjonen blir derfor at det snarere er snakk om et sammenfall i biokonvensjonens og miljøforvaltningens normer og prinsipper enn en internaliseringsprosess som er forårsaket av norske myndigheters deltakelse i forhandlinger og prosesser knyttet til CBD. Biokonvensjonen har imidlertid gitt miljøforvaltningen nye strategiske argumenter for å verne skog på grunn av hensynet til Norges internasjonale troverdighet og forpliktelser. På denne måten har konvensjonen bidratt til å underbygge miljøforvaltningens normative argumenter for barskogvernet og gitt dem større tyngde. Dette peker på at *samspillet* mellom strategisk og normativ tilpasning er viktig for å forstå mulige effekter av biokonvensjonen. I dette tilfellet har Miljøverndepartementet (MD) brukt konvensjonen *strategisk* for å fremme normer og verdier som allerede er *internalisert* i miljøforvaltningen. Biokonvensjonen kan også ha bidratt til å styrke MDs forhandlingsposisjon overfor andre myndigheter (jf. Underdal 1998: 19). Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å bekrefte denne antakelsen, men det kan fastslås at MD har brukt biokonvensjonen aktivt som et instrument for å fremme normer og prinsipper knyttet til bevaring av biologisk mangfold overfor Landbruksdepartementet (LD) og skogbruket.

Landbruksdepartementet: bærekraftig bruk av skog

Vern av barskog etter naturvernloven hører inn under MDs svarsområde, men omtales også i Skogmeldingen (St. meld. nr.17, 1998–99) fra LD. Det vil være interessant å undersøke om argumentasjonen for skogvern i LD er forskjellig fra den vi finner i miljøforvaltningen. I Skogmeldingen heter det at de vedtatte verneplanene skal gjennomføres til tross for at kostnadene har blitt høy-

ere enn tidligere beregnet. Det understrekes at både miljøpolitiske, skogpolitiske og konkurransemessige hensyn taler for å gjennomføre verneplanen. Hensynet til skognæringens konkurransedyktighet så vel som hensynet til å bevare biomangfold i skog er ifølge LD viktige grunner til å gjennomføre verneplanen. Gjentatte henvendelser til eksportører av skogprodukter viser ifølge departementet at barskogvern er nødvendig for å opprettholde norsk skognærings mulighet til å konkurrere på det internasjonale markedet.

Når det gjelder bærekraftig bruk av skog, er Regjeringens mål å forene økt verdiskapning i skognæringen med en forvaltning som ivaretar miljøverdier i skog (*ibid.*: 45). De viktigste tiltakene LD har iverksatt for å bevare biologisk mangfold i skog, er innarbeiding av hensynet til biodiversitet i skogbrukslovens forskrifter og i tilskuddsforskriftene for skogbruket, en påbegynt utarbeiding av ny skogbrukslov og prosjektet Miljøregistreringer i Skog (Gulbrandsen 2001). Et gjennomgående trekk i Skogmeldingen (1998–99) er at disse miljøtilpasningene begrunnes med både miljøpolitiske og næringspolitiske hensyn. LDs argumentasjon bygger samlet sett på en *kombinasjon* av normative og strategiske argumenter. Dette kan tyde på at strategiske argumenter betyr mer for LD enn for MD. Denne observasjonen er i og for seg ikke oppsiktsvekkende på grunn av departementenes ulike oppgaver og rollefordeling, men det kan være en indikasjon på at skogavdelingen i LD ikke har *internalisert* sentrale normer og prinsipper i CBD. Til tross for at miljøpolitiske hensyn vektlegges, er argumentasjonen ikke overveiende normativ ettersom det gjennomgående legges vekt på nytteverdier. På denne måten kan LDs argumentasjon for miljøtilpasninger, på samme måte som departementets argumenter for skogvernet, forklares på bakgrunn av det interessebaserte perspektivet. Det er åpenbart en mulighet at departementet argumenterer strategisk for miljøtilpasninger overfor skogbruket først og fremst fordi slike begrunnelser kan forventes å skape større forståelse for tilpasninger og ha større gjennomslagskraft i næringen. Dette åpner opp for muligheten for at skogavdelingen likevel kan ha internalisert sentrale normer og prinsipper knyttet til verdien av å bevare biologisk mangfold i skog. En dokumentanalyse gir ingen sikre holdepunkter for å bekrefte eller avkrefte denne muligheten. På bakgrunn av opplysninger i informantintervjuene er det derimot grunn til å ta Skogmeldingen på ordet i argumentasjonen for miljøtilpasninger. Informantene i LD vektlegger den samme kombinasjonen av naturfaglige og taktiske hensyn som Skogmeldingen i

forklaringen på miljøtilpasninger i skogforvaltningen (LD 1, LD 2, 2001 [intervju]). Følgelig er det grunnlag for å anta at de *ikke* har internalisert normene og prinsippene i CBD, men at de *erkjenner* verdien av bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold.

Miljøregistreringer i Skog

Prosjektet Miljøregistreringer i Skog (MiS) fortjener spesiell omtale da dette er det mest konkrete tiltaket i skogforvaltningen for å følge opp forpliktelsene i biokonvensjonen (Gulbrandsen 2001). Forhistorien til prosjektet går tilbake til 1992, da noen biologistudenter ved Universitetet i Oslo opprettet «Siste sjanse», en gruppe som ble tilknyttet Naturvernforbundet i Oslo og Akershus (NOA) (Aanderaa 2001 [intervju]). «Siste sjanse» tok initiativ til å utvikle en registreringsmetodikk for å identifisere og kartlegge områder med naturskogkvaliteter. Gruppen tok i bruk begrepet «nøkkelbiotoper» for å beskrive områder med bevaringsverdige skogstyper, hvilket etterhvert også har blitt tatt i bruk av MD. I 1996 utga «Siste sjanse» *Nøkkelbiotoper og artsmangfold i skog* (Haugset *et al.* 1996), som er en slags håndbok for å registrere områder med spesielle biologiske kvaliteter i skogen. I arbeidet med Levende Skog-prosjektet var en standard for bevaring av nøkkelbiotoper et av de viktigste kravene fra miljøbevegelsen, hvilket den også fikk gjennomslag for.⁹

Det var i denne situasjonen LD tok initiativet til MiS-prosjektet i 1997. Ifølge LD kan MiS betraktes som en oppfølging av forpliktelsene i CBD om identifisering og overvåking av biologisk mangfold og bevaring av områder med spesielle biologiske kvaliteter. Initiativet til å følge opp disse forpliktelsene ble i realiteten tatt av «Siste sjanse», men i LDs skogavdeling er holdningen til «Siste sjanses» arbeid at det er «litt løst og lite vitenskapelig» og at «den type metodikk ikke burde få sterke føringer for hvordan skogbruket skal drives» (LD1, 2001 [intervju]). LD mener derfor at det er behov for en *vitenskapelig* fundert registreringsmetodikk for å identifisere og bevare biologisk mangfold i skog (*ibid.*).

Informantene i miljøbevegelsen har imidlertid en annen forkla-

9 Standardelementet om nøkkelbiotoper har senere vært gjenstand for tolkningsstrid og uenighet mellom miljøbevegelsen og skogbruket, hvilket resulterte i at miljøbevegelsen i juni 2001 trakk seg fra samarbeidet med skogbruket under Levende Skog-avtalen (Jensen 2001).

ring på hvorfor MiS-prosjektet ble etablert. Ifølge disse informantene og en informant i MD var MiS i stor grad et *taktisk grep* fra skogavdelingen i LD for å gjenerobre kontrollen med et saksområde miljøbevegelsen og «Siste sjanse» hadde tatt styringen over. Skogavdelingen innså at ved å forholde seg passiv til registrering av biologisk mangfold i skog hadde den latt frivillige organisasjoner legge premissene for registreringsmetodikken og dermed identifiseringen av hvilke skogsområder som var bevaringsverdige. Dette kunne innebære at skogavdelingen ville miste innflytelse over en stadig viktigere del av skogbruksplanleggingen.

Etter MiS-metodikken er det skogbruksplanleggere ansatt i takstavdelinger, som oftest i skogeierforeninger eller i egne takstelskaper nær tilknyttet skogeierforeningene, som skal foreta miljøregistreringer. Skogbruksplanleggere har som regel utdanning som skogteknikere eller annen skogbruksutdanning (LD2, 2001 [intervju]). Dette innebærer at mens det før var fagbiologer som utførte registreringer av verdifulle skogsområder, har biologene med LDs metodikk blitt spilt av banen (MD2, 2001 [intervju]). Profesjonskampen i skogen har dermed resultert i full seier til forstkandidatene. Med den tette koblingen mellom planleggerne og næringen er kontrollen med miljøregistreringene dermed i stor grad overlatt til skogbruket selv, hvilket betyr at vi her kan ha et klassisk tilfelle av at «bukken passer havresekken».

Ved å foreslå et tilskudd til miljøtiltak i skog som forutsetter at skogeiere bruker MiS-metodikken for registreringer (Landbruksdepartementet 2001), ser det ut til at LD ønsker å monopolisere denne formen for miljøregistreringer. Det heter riktignok i høringsutkastet fra LD (2001) at MiS eller «tilsvarende vitenskapelige dokumenterte metoder» må benyttes for at tilskudd skal bevilges (§2-1), men LD avviser i praksis andre former for registreringer fordi de ifølge departementet ikke er vitenskapelig dokumentert (LD1, 2001 [intervju]). Her er LD på kollisjonskurs med MD, som i sin høringsuttalelse fremholder at det «ikke (er) grunnlag for å hevde at kun MiS-metoden er vitenskapelig basert» (Miljøverndepartementet 2001: 3). I MD er oppfatningen at det er uheldig at tilskuddsordningen knyttes så sterkt til en bestemt metodikk som LD legger opp til, og at andre metoder, som blant annet dokumenterer forekomst av truede og sårbare arter (rødlisterarter) langt bedre enn MiS, ikke burde utelukkes fra registreringer i skogbruket (*ibid.*). Dessuten påpekes det i MD at det ikke er publisert resultater fra MiS-prosjektet og at det ikke er fremlagt vitenskapelig dokumentasjon på at metoden fungerer etter hensikten (MD2, 2001

[intervju]). Når LD likevel forutsetter bruk av den nye registreringsmetoden for at tilskudd skal tildeles, tyder det på en uheldig kobling mellom departementet og forskningsgruppen bak MiS.

For å konkludere er det mye som peker på at skogavdelingens motivasjon bak MiS-prosjektet er todelt. For det første har avdelingen ønsket å utvikle en vitenskapelig basert metode for å registrere og bevare biologisk mangfold i skog i tråd med nasjonale resultatmål for bevaring av biologisk mangfold og biokonvensjonens forpliktelser. For det andre har den villet gjenerobre styringen over metodikken som legger premissene for registrering og bevaring av biologisk mangfold i skog og delvis delegerer kontrollen med registreringene til skogbruket selv. Forklaringen på at LD ønsker å overføre kontrollen med registreringer fra fagbiologer til skogbruksplanleggere i skogbrukets takstavdelinger, kan være *sektortilknytning* og *organisasjonskultur* (se f.eks. Egeberg 1989). Samtlige informanter i MD og miljøbevegelsen peker på at det er en organisasjonskultur i skogforvaltningen der offentlige tjenestemenn har en tendens til å identifisere seg med klientene og at det er et tett forhold mellom skogavdelingen i LD og skogbrukets interesseorganisasjoner. Jeg kan ikke underbygge denne antakelsen med annet enn informantenes subjektive vurderinger, men tidligere studier av skogforvaltningen på *regionalt* og *lokalt* nivå viser at offentlige tjenestemenn i stor grad identifiserer seg med skognæringen (Hørstad 1995, Framstad & Hofstad 1997).

Det er mulig at skogsektoren kan forstås som et «jerntriangel» eller segment bestående av skogbrukets interesseorganisasjoner, skogavdelingen i LD og politikere i Stortingets næringskomité. Ifølge forestillingen om den *segmenterte stat* (jf. Egeberg, Olsen & Sæthren 1978) er deltakelsesmønstre på ulike saksfelter systematisk regulert. For visse næringspolitiske spørsmål vil det være et spesifikt beslutningssystem bestående av spesialiserte enheter i statsforvaltningen, organiserte næringsinteresser og politikere som tar kontroll over saksområdet. På bakgrunn av segmenteringstesens kan det forventes at jo nærmere man kommer konkrete reguleringer og tiltak, desto større gjennomslagskraft vil skognæringen ha for sine grunnleggende interesser. Forestillingen om den segmenterte stat kan på denne måten være et inntak til å undersøke nærmere hvorfor LDs skogavdeling i praksis har tatt over styringen med miljøregistreringer i skog og overført kontrollen med registreringer fra biologer til skogbruksplanleggere i skogbrukets takstinstitusjon. Jeg vil imidlertid ikke gå nærmere inn på segmenteringstesens her ettersom en prøving av denne innenfor skogpolitikken vil kreve en

omfattende prosessstudie av samhandlingsmønstre mellom skogavdelingen i LD, skognæringens interesseorganisasjoner og politikere.¹⁰

Tilpasninger i skogbruket: Levende Skog

Miljøbevegelsen i Norge har jobbet for å beskytte gammelskog i godt over 20 år. Strategien har i hovedsak vært å protestere overfor skogbruks- og miljøvernmyndighetene når verdifulle skogarealer var truet av hogst. Miljøbevegelsen var imidlertid misfornøyd med responsen den fikk hos myndighetene og følte at den hadde liten gjennomslagskraft i beslutningsprosesser om skogbruk og skogvern (Andersen 2001 [intervju]). FN-konferansen om utvikling og miljø i 1992 kan ha bidratt til at miljøorganisasjoner som Greenpeace, Verdens Naturfond og Norges Naturvernforbund *endret strategi* for å fremme vern og bærekraftig bruk av skog.

I 1993 startet Greenpeace en kampanje i Tyskland der de kritiserte skogbruket i de nordiske landene for ikke å ta vare på urskogen og det biologiske mangfoldet i skog (Sæther 1998: 190). Forbrukere av papir var den viktigste målgruppen for kampanjen, og det tyske tidsskriftet *Der Spiegel* fulgte opp med å publisere en meget kritisk artikkel om finsk skogbruk. Dette medførte at tyske Axel Springer Verlag, det største forlagshuset i Europa, tok kontakt med sine papirleverandører og forlangte dokumentasjon på hva som ble gjort for å sikre økologisk bærekraftig skogbehandling og bevaring av truede arter og urskog (*ibid.*). I Norge tok Naturvernforbundet i Oslo og Akershus (NOA) i bruk markedspress som virkemiddel for å fremme skogvern under Skotjernfjell-aksjonen vinteren 1994. Skotjernfjell er et område i Oppland der lokale skogbruksmyndigheter hadde gitt skogeieren hogstillatelse til tross for at området inneholdt verneverdig gammelskog. NOA ønsket vern av hele området og skrev til Axel Springer Verlag med oppfordring om ikke å kjøpe papir fra Norske Skog som stammet fra Skotjernfjell (Andersen 2001 [intervju]). For det tyske forlaget var det viktig å ikke bruke papir som kunne stamme fra biologisk viktige skogsområder på grunn av stor bekymring for «Waldsterben» og tap av biologisk mangfold i Tyskland. Papir som det kunne dokumente-

10 For en grundigere diskusjon av segmenteringstesen i skogpolitikken se Gulbrandsen (2001). For prøving av segmenteringstesen innenfor miljøpolitikken se Reitan (1998), Hovik & Opedal (1996) og Klausen (1996).

res at stammet fra et bærekraftig skogbruk, hadde blitt en verdi i konkurransen med andre forlag (Sæther 1998: 190). Tyskland er det største markedet for Norske Skog, og tap av kontrakten med Europas største forlag ville være alvorlig for konsernet.

Norske Skog og skogeierforeningene reagerte først med sinne på brevet fra NOA (Andersen 2001 [intervju]). Det har tradisjonelt vært tette bånd mellom skogeierforeningene og Norske Skog, blant annet kontrollerte skogeierne inntil nylig over en tredjedel av aksjene i selskapet,¹¹ og dette kan nok i noen grad forklare Norske Skogs motvillighet overfor krav om endret skogbehandling. Skogeierne og Norske Skog innså imidlertid ganske snart at de var nødt til å endre strategi og møte den nye situasjonen med troverdige tiltak for å forsikre sine kunder om at norsk skogbruk drives bærekraftig. Det var i denne situasjonen Levende Skog-prosjektet tok form i 1994 og offisielt ble etablert våren 1995. Målsettingen med prosjektet var først og fremst å sikre norsk og internasjonal tillit til at norsk skogbruk er bærekraftig, men prosjektet begrunnes også med norsk skogbruks eget ønske om å drive ansvarlig skogforvaltning (Levende Skog 1997:1). Miljøbevegelsen, representert ved Norges Naturvernforbund og Verdens Naturfond, ble etter eget ønske med i samarbeidsprosjektet (Andersen 2001 [intervju]). Strategien fra miljøorganisasjonene i Levende Skog måtte heretter bli samarbeid med skogbruket, fremfor konflikt og konfrontasjon.

Levende Skog kan betraktes som *strategisk tilpasning* fra skogeierne og skogindustrien til nye markedskrav, spesielt i Tyskland. Det er liten tvil om at markedspress og konkurransehensyn var av avgjørende betydning for at Levende Skog så dagens lys. Økt fokusering på bærekraftig skogbruk i markedene for papir og trevirke kan settes i sammenheng med Rio-konferansen i 1992 og det søkelys som etter hvert ble satt på bevaring av biologisk mangfold i skog. Rio-konferansen har sannsynligvis hatt en læringseffekt ved å bevisstgjøre forbrukere om verdien av biologisk mangfold og uberørt skog, og biokonvensjonen har utvilsomt gitt miljøbevegelsen nye argumenter i dens kamp for å fremme vern og bærekraftig bruk av skog. Dette har medført at flere miljøorganisasjoner, som Greenpeace, Norges Naturvernforbund og Verdens Naturfond, har

11 Skogeierforeningenes eierandel i Norske Skog er redusert fra 37 til knapt 21% av aksjene i selskapet etter en emisjon i 2001 for å finansiere norgeshistoriens største oppkjøp foretatt av en bedrift; kjøpet av New Zealand-baserte Fletcher Challenge Paper (Bjørngaas & Hellstrøm 2001, Norske Skog 2001). Dette innebærer at skogeierne taper innflytelse i konsernet.

endret strategi ved i større grad å rette seg mot markedet enn myndighetene for å legge press på skogbruket. I arbeidet for å sikre bærekraftig skogbruk har dette vist seg å være en særdeles effektiv strategi. På denne måten kan CBD ha hatt en *indirekte effekt* via press fra miljøorganisasjoner og markedskrav, til initiativ fra skognæringen for å bidra til et bærekraftig skogbruk. Skognæringens tilpasning er strategisk og *positiv* fordi det er forbundet med kostnader å ikke tilpasse seg normene og prinsippene i biokonvensjonen og gevinst ved å tilpasse seg dem. Det må imidlertid bemerkes at markedspress for bærekraftig bruk av skog kan ha oppstått mer eller mindre uavhengig av CBD. En mulighet som ikke kan utelukkes, er at de samme bakenforliggende forholdene som førte til utviklingen av biokonvensjonen, også bidro til markedets oppmerksomhet om tap av biologisk mangfold i skog uten at konvensjonen i seg selv har hatt noen betydning.

Sertifisering av skogeierforeninger

I regi av Levende Skog ble det i 1997 opprettet et eget sertifiseringsutvalg med representasjon fra skognæringen, miljøvernorganisasjonene og de sosiale interessene (forbrukerne, arbeidstakerne og friluftssiden). Et av de viktigste resultatene fra prosjektet var 23 standarder for et bærekraftig skogbruk. Disse standardene var utgangspunktet for et eget sertifiseringsopplegg for skogeierforeninger i Norge.

Skogeierne hadde valget mellom to alternativer for sertifisering: *miljøstyringsystemet* ISO 14001 og *skogsertifiseringssystemet* FSC. ISO 14000-serien er et miljøstyringssystem som kom i kjølvannet av Rio-konferansen i 1992 (Levende Skog 1998: 10). En virksomhet som skal sertifiseres etter ISO 14001, må ha en miljøpolitikk og konkrete miljømål for driften, men setter selv opp de mål og det prestasjonsnivå den vil vurderes mot. Dette innebærer i hovedsak at organisasjonen overholder ISO-kravene så lenge dens aktiviteter er i samsvar med egne mål for virksomheten. Sertifisering etter denne modellen ville innebære at skogeierne kunne legge de 23 Levende Skog-standardene til grunn for sertifisering, uten noe særlig merarbeid. ISO-systemet er prosessorientert, hvilket betyr at en virksomhet kan bli sertifisert uten at den har nådd egne mål for driften så lenge den kan vise til resultatforbedringer fra en kontroll til den neste. For skogeierforeningene betyr dette at de kunne bli sertifisert *før* de oppfylte Levende Skog-standardene (Håpnæs 2001 [intervju]).

Alternativet for sertifisering er en standard utviklet av den uavhengige organisasjonen Forest Stewardship Council (FSC). FSC ble stiftet i 1993, kort tid etter Rio-konferansen, av miljøorganisasjoner som Verdens Naturfond og Greenpeace. Standarden er utviklet spesielt for å sikre bærekraftig skogbehandling og opprettholdelse av naturgrunnlaget. Miljøorganisasjonene som var med i Levende Skog, foretrakk FSC- fremfor ISO-sertifisering ettersom dette systemet er utviklet spesielt for skog og fordi beslutningsreglene under FSC ville gi miljøbevegelsen større innflytelse i den videre prosessen mot sertifisering (Håpnæs 2001, Bøhn 2001 [intervju])

I Sertifiseringsutvalgets sluttrapport (Levende Skog 1998) foretas det ikke noe endelig valg mellom ISO 14001 og FSC. Det påpekes imidlertid at de 23 Levende Skog-standardene kan legges til grunn for ISO-sertifisering og at det dermed ikke er behov for noen ytterligere tilpasninger. FSC-sertifisering ville derimot kreve at det ble opprettet en arbeidsgruppe med lik representasjon fra økonomiske, økologiske og sosiale interesser, som så måtte tilpasse Levende Skog-standardene til FSC-kriteriene.

Skogeierne foretrakk ISO-sertifisering, de fleste med Det Norske Veritas (DNV) som sertifiseringsorgan, og høsten 1998 ble Vestviken den første skogeierforeningen i Norge sertifisert etter ISO 14001. Som virkemiddel for å få sertifisert virke fra skogbruket utbetaler Norske Skog bonus for alt miljøsertifisert tømmer. For skogeierne i Vestviken innebar dette i 1999 en merinntekt på omtrent 10 millioner kroner (Jensen 2000a). Denne ekstrautgiften for Norske Skog skulle garantere konsernet og dets kunder at trevirket kommer fra et bærekraftig skogbruk der hensynet til biologisk mangfold er ivarettatt. Det er liten tvil om at sertifisering kunne bli en *vinn-vinn-situasjon* for skogeierne: På den ene siden var de sikret betydelige ekstraintekter for sitt tømmer, og på den andre siden kunne de slippe unna brydsomme krav fra miljøorganisasjonene ved å etterleve standarder Norges Naturvernforbund og Verdens Naturfond selv hadde vært med på å utarbeide. Norsk Skog kunne på sin side forsikre sine kunder om at papiret de leverer, kommer fra et miljøvennlig skogbruk. I denne situasjonen var sertifisering utvilsomt en *strategisk tilpasning* til nye markedskrav, både for skogeierne og skogindustrien. Ved å velge ISO-modellen for sertifisering kunne skogeierne følge standarder for et bærekraftig skogbruk som de selv hadde vært med på å utarbeide og samtidig tilfredsstillte kundenes krav om uavhengig verifisering av at standardene blir fulgt. FSC-kravet om lik representasjon fra økonomiske, økologiske og sosiale interesser i den videre tilretteleggingen av nasjonale stan-

darder kan ha vært vanskelig å svelge for skogeierne. Sertifisering etter ISO kan likevel betraktes som strategisk *positiv* tilpasning til CBD ettersom det er et tiltak rettet inn mot å etterleve konvensjonens bestemmelser for å unngå kostnader og oppnå gevinst. Valget av ISO fremfor FCS bekrefter at skogbruket som en rasjonell aktør har søkt å maksimere nytte. Dette utfallet har blitt resultatet av sertifiseringsprosesser i en rekke andre europeiske land, så vel som i Canada og USA. I dag eksisterer det over 40 sertifiseringsprogrammer verden over, langt de fleste på nasjonalt nivå (Gereffi *et al.* 2001: 61). Den norske prosessen synes derfor å være representativ for nasjonale prosesser i mange land for å sertifisere skognæringen.

Ingen tilpasning eller reell atferdsendring i skogbruket?

I studier av implementering av internasjonale avtaler er det mulig å gå et skritt videre fra en undersøkelse av *output*, det vil si endringer i lovgivningen og nasjonale tiltak og programmer for å iverksette avtalen, til en undersøkelse av *outcome*, det vil si en undersøkelse av reell atferdsendring hos målgrupper (Easton 1965: 351–352, Underdal 2001). Det er ikke siktemålet her å foreta en systematisk undersøkelse av atferdsendring i skogbruket, men snarere antyde i hvilken grad tiltak for å fremme bærekraftig skogbruk har resultert i endret skogbehandling.

I en artikkel i *Aftenposten* (Jensen 2000a) med den talende overskriften «Skogbrukets miljøkomplott» avdekkes gjentatte brudd på Levende Skog-avtalens krav om å registrere og bevare nøkkelbiotoper. *Aftenposten* (*ibid.*) kunne videre avdekke at Vestviken og Nedre Glommen, som nå er fusjonert til Viken Skog, Norges største skogeierforening, manglet en plan for å registrere nøkkelbiotoper og at foreningen var klar over at Levende Skog- standardene ikke overholdes. I en hemmeligstemplet internrapport fra oktober 1999 het det ifølge *Aftenposten* (*ibid.*) at Vestviken mangler tilfredsstillende kvalitetsrutiner i forhold til å bevare nøkkelbiotoper. Skogeierforeningen erkjente dermed selv at den ikke etterlever forpliktelsene i Levende Skog-avtalen. Seks uker etter avsløringene ble Viken Skogs ISO-sertifikat midlertidig inndratt av Det Norske Veritas (Jensen 2000b).¹² *Aftenpostens* artikkelserie om skogbru-

12 Viken Skog fikk tilbake sitt miljøsertifikat 1. juli 2000 etter at det hadde vært inndratt fra 14. mars samme år (Jensen 2000d).

kets «miljøkomplott» medførte også at miljøsjefen i Springer-forlaget dro ens ærend til Norge for å undersøke om avisens påstander om brudd på Levende Skog-standardene var riktige (Jensen 2000c).

Betyr dette at skognæringens miljøforbedringer bare har funnet sted på papiret? Det finnes ikke noe systematisk studium av dette forholdet, men samtlige av mine informanter mener at Levende Skog har medført at næringen i større grad enn tidligere tar miljøhensyn i skogbehandlingen. Konflikten mellom miljøbevegelsen og Skogeierforbundet går på om det gjøres *nok* for å ivareta miljøverdier i skogforvaltningen og skogbehandlingen. Miljøbevegelsen hevder at til tross for at Levende Skog-prosessen har medført atferdsendring i skognæringen, blir det fortsatt gjort altfor lite for å sikre vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. I tillegg påpeker mine informanter i miljøbevegelsen at det ikke er mulig å skjære hele skognæringen over én kam; noen skogeiere har gjort mye for å endre skogbehandlingen, mens andre har forsøkt å *omgå* miljøstandardene ved å utnytte at flere standarder er uklare og kan fortolkes på ulike måter. Det førstnevnte tilfellet representerer en atferdsendring som kan forklares som *strategisk positiv tilpasning*, mens det sistnevnte tilfellet tilsvarer *strategisk negativ tilpasning*. For eksempel har det vært rapportert flere tilfeller der mulige nøkkelbiotoper har blitt hugget ned før de har blitt registrert og at skogeieren på denne måten unndrar seg å måtte bevare skogsområdet (Håpnæs & Aanderaa 2001 [intervju]). Høgst av bevaringsverdig skog har dermed paradoksalnok gjentatte ganger blitt resultatet av planlagte miljøregistreringer.

På samme måte har det ifølge miljøbevegelsen vist seg at flere av standardene i Levende Skog-avtalen er så uklare at skogeierne i praksis kan tolke seg vekk fra å etterleve bestemmelsene (Aanderaa & Aanderaa 2001 [intervju]).¹³ I arbeidet med barskogplanen har også skogeiere foretatt panikkhogst i aktuelle verneområder i frykt for at skogen skulle bli vernet. Her så LD seg nødt til å ta i bruk en vederlagsordning slik Stortinget har anmodet om (Skogmeldingen 1998–99: 79), som er en slags leieavtale der staten betaler kompensasjon til grunneier mens arealene er båndlagt i verneprosessen. Grunneier forplikter seg på sin side til ikke å forringe området miljøverdier så lenge området står på bruttolisten og faller

13 I juni 2001 trakk Verdens Naturfond, Sabima (Samarbeidsrådet for biologisk mangfold) og Naturvernforbundet seg fra samarbeidet med Norges Skogeierforbund under Levende Skog-avtalen.

inn under leieordningen. Til tross for vederlagsordningen forekommer imidlertid fortsatt «panikkhogst» av skog som er foreslått vernet.¹⁴

Konklusjonen når det gjelder effekten av Levende Skog-prosesen, er at den har medført reell atferdsendring i skogbruket. En samlet miljøbevegelse mener at resultatet av Levende Skog langt overgår effekten av de tiltak LD har iverksatt for å sikre bærekraftig bruk av skog, men at avtalen ikke går langt nok i å sikre at skogeierne bevarer naturskog og nøkkelbiotoper. Det er dessuten en utbredt oppfatning i miljøbevegelsen at det er stor forskjell på hvor mye ulike skogeierforeninger og skogeiere gjør for å etterleve standardene, og det finnes mange eksempler på at skogeiere unndrar seg eller omgår bestemmelsene. På denne måten kan atferdsendring i skogbruket forklares som både strategisk *positiv* og *negativ* tilpasning.

Avsluttende kommentar

Hvilke mekanismer virker internasjonale miljøavtaler gjennom? Analysen har vist at en internasjonal miljøavtale kan virke gjennom strategisk eller normativ tilpasning til avtalens bestemmelser. Undersøkelsen har også vist at tilpasningen kan være *direkte*, ved at avtalen i større eller mindre grad forplikter myndigheter og målgrupper til å gjennomføre visse tiltak, eller *indirekte*, ved at avtalen bidrar til generell oppmerksomhet om et problem og at ulike aktører kan bruke avtalen til å presse målgrupper til å foreta tilpasninger. Forholdet mellom en avtales kausale påvirkning på en aktør, tilpasningsmekanisme og tilpasningsform kan fremstilles som vist i tabell 2 (se neste side).

I denne case-studien har strategisk tilpasning *tilsynelatende* vært den viktigste mekanismen CBD har virket gjennom. Undersøkelsen har vist at i den grad miljøtilpasningene i skogbruket er forårsaket av CBD, har avtalen virket mest effektivt gjennom påvirkning av markedet og skogbrukets konkurransesituasjon. Det er grunn til å anta at dette funnet ikke bare er gyldig for norsk skogbruk, men at det også kan forklare miljøtilpasninger i skognæringen i en lang

14 *Aftenposten* kunne for eksempel i mai 2001 melde om en spøk som medførte at en skogeier felte 1200 trær. Spøken bestod i at noen venner av en skogeier fikk tak i MDs brevpapir og sendte skogeieren melding om umiddelbar hogststans i påvente av vern av skogen. Narrestreken ble ikke oppdaget i tide, og resultatet ble at skogeieren i all hast felte 20–30 dekar skog for å unngå «vern» av sin skog (Haugestad 2001).

Tabell 2: Forholdet mellom påvirkning, tilpasningsmekanisme og tilpasningsform, eksemplifisert ved mulige effekter av CBD.

<i>Påvirkning</i>	<i>Mekanisme</i>	<i>Form</i>	<i>Eksempler fra analysen</i>	<i>Viktigste aktører</i>
Direkte	Strategisk	Positiv	Relativt uforpliktende bestemmelser om bærekraftig bruk av biologisk mangfold i skogbruket	Landbruksdepartementet
		Negativ	Hogst av varslede verneområder	Skogeiere
	Normativ	Positiv	Opptappingen av barskogvernet	Miljøverndepartementet
		Negativ	Ikke mulig	
Indirekte	Strategisk	Positiv	Levende Skog og sertifisering	Skognæringen Markedet Miljøbevegelsen
		Negativ	Sertifisering uten etterlevelse av forpliktelsene	Enkelte skogeierforeninger
	Normativ	Positiv	(ingen eksempler fra analysen)	
		Negativ	Ikke mulig	

rekke land. Dette indikerer at internasjonale miljøavtaler som påvirker målgruppers nyttekalkulasjoner, slik at positiv tilpasning til avtalens bestemmelser er forbundet med gevinst og ingen eller negativ tilpasning er forbundet med omkostninger, har et potensial for å være effektive. I denne undersøkelsen har markedspress vist seg som et særlig viktig instrument for å bidra til strategisk positive tilpasninger som Levende Skog-prosjektet og sertifisering av skogeierforeninger. Analysen viser imidlertid også med tydelighet *problemet* med strategisk tilpasning; når aktører tilpasser seg på bakgrunn av nyttekalkulasjoner, er det lett å ty til negative tilpasninger. I skogbruket har dette manifestert seg blant annet gjennom hogst av planlagte verneområder og områder som kunne inneholde bevaringsverdig naturskog, samt utnyttelse av upresise og vage standarder under Levende Skog-avtalen. Det kan tyde på at dersom

miljøforvaltningen baseres på frivillige ordninger og markeds-mekanismer, er det rimelig å forvente at negative og uønskede tilpasninger også vil forekomme.

For at strategisk tilpasning skal kunne forekomme, må imidlertid noen legge vekt på normene og prinsippene i en internasjonal miljøavtale. Når det gjelder sammenhengen mellom markedspress og miljøtilpasninger i skogbruket, betyr dette at viktige kunder, forbrukere eller opinionen har internalisert normer og verdier knyttet til bevaring av skog og biologisk mangfold. Strategisk tilpasning forutsetter at andre aktører har internalisert visse normer og verdier. Dette peker på at *samspillet* mellom normativ tilpasning og tilpasning basert på nyttekalkulasjoner er viktig for å forstå aggregatet av tilpasninger. Et viktig funn i analysen er at aktører som har *internalisert* viktige normer og prinsipper i CBD, har brukt konvensjonen *strategisk* for å fremme disse normene og prinsippene. Miljøbevegelsen har lyktes i å påvirke forbrukere og viktige markedsaktører slik at skognæringen så verdien av å foreta miljøtilpasninger basert på en ren nyttekalkulasjon. MD har vist til verdien av å bevare biologisk mangfold i skog basert på normative-naturfaglige argumenter, og departementet har etterhvert brukt CBD strategisk for å underbygge sine argumenter. Betrakter vi beveggrunnen for tilpasning for en enkelt aktør som skogbruket, finner vi at en enkelt tilpasningsmekanisme har vært viktigst. Der- som vi betrakter det større helhetsbildet og hvordan ulike aktører påvirker hverandre, ser vi at både normativ og strategisk tilpasning har funnet sted, og at samspillet mellom tilpasningsmekanismene er viktig. Til tross for at internalisering av normer og prinsipper i CBD umiddelbart ser ut til å ha betydd lite for tilpasninger i skogforvaltningen og skogbruket, er det nettopp denne mekanismen som har utløst den strategiske tilpasningen som har forekommet. I undersøkelser av hvordan internasjonale miljøavtaler påvirker nasjonale aktører, kan det derfor være vel verdt å studere samspillet mellom disse mekanismene.

Referanser

- Adler, Emanuel (1997) «Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics», *European Journal of International Relations* (3): 319–363.
- Axelrod, Robert (1984) *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Bjørngaas, Tove & Ulf Petter Hellstrøm (2001) «Norge kjøper mer i utlandet», *Aftenposten*, 15. 07.
- Dahl, Ottar (1994). *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget.
- DN-rapport 1988-3 *Forslag til retningslinjer for barskogvern*. Direktoratet for natur-forvaltning.
- DN-rapport 1991-5 *Barskog i Øst-Norge. Utkast til verneplan*. Direktoratet for natur-forvaltning.
- Easton, David (1965) *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley & Sons.
- Elster, Jon (1989) *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Egeberg, Morten (1989) «Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen» i M. Egeberg (red.) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Egeberg, Morten, Johan P. Olsen & Harald Sæthren (1978) «Organisasjonssammenheng og den segmenterte stat» i Johan P. Olsen (red.) *Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Framstad, Knut Frode (1997) «Verknader av offentlig verkemiddelbruk i skogbruket på fleirbruk av skog i Noreg, Sverige og Finland», *Skogforsk Rapport*, Ås: Institutt for skogfag, Norges Landbrukshøgskole.
- Framstad, Knut Frode (1996) «Environmental Effects of Public Forestry Incentives in Finland, Norway and Sweden», *Journal of Forest Economics* 2 (3): 289–313.
- Framstad, Knut Frode & Ole Hofstad (1997) «Miljøeffekt av statstilskott til skogbruket i Noreg – Resultat av ei spørjeundersøking hjå skogbrukssjefar», *Skogforsk Rapport*, Ås: Institutt for skogfag, Norges Landbrukshøgskole.
- Gereffi, Gary, Ronie Garcia-Johnson & Erika Sasser (2001) «The NGO-Industrial Complex», *Foreign Policy*, July/August: 56–65.
- Gulbrandsen, Lars H. (2001) *Konvensjonen om biologisk mangfold og norsk skogbruk. Strategisk, normativ eller ingen tilpasning?* Hovedoppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer & Volker Rittberger (1997) *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haugestad, Erik (2001) «Barket sammen etter at spøk felte 1200 trær», *Aftenposten*, 20.05.
- Haugset, Trine, Gry Alfredsen & Marit Helene Lie (1996) *Nøkkelbiotoper og arts mangfold i skog*. Oslo: Siste sjanse, Naturvernforbundet i Oslo og Akershus.
- Hovik, Sissel & Ståle Opedal (1996) «Miljøpolitikk eller sektorpolitikk? Om bruk av forurensningsloven i landbrukssektoren og samferdselssektoren» i Jan E. Klausen & Hilmar Rommetvedt (red.) *Miljøpolitikk. Organisasjonene, Stortinget og forvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug.

- Hørstad, Ole Erik (1995). *Skogbrukssetaten fra stat til kommune. Holdninger blant skogbruksjefer i Hedmark*. Hovedoppgave. Ås: Institutt for skogfag, Norges Landbrukshøgskole.
- Hågvar, Sigmund (2001) «Kan naturarven redde?», *Aftenposten*, 22.07.
- Jensen, Sveinung W. (2000a) «Skogbrukets miljøkomplott», *Aftenposten*, 05.02.
- Jensen, Sveinung W. (2000b) «Skogeiere mister miljøstempel», *Aftenposten*, 14.03.
- Jensen, Sveinung W. (2000c) «Papirkjøper sjekker skog», *Aftenposten*, 04.04.
- Jensen, Sveinung W. (2000d) «Viken får miljøstempel tilbake», *Aftenposten*, 14.07.
- Jensen, Sveinung W. (2001) «Full miljøkrig i skogen», *Aftenposten*, 14.06.
- Keohane, Robert O. (1984) *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Klausen, Jan E. (1996) «Miljøpolitikken og den segmenterte stat» i Jan E. Klausen & Hilmar Rommetvedt (red.) *Miljøpolitikk. Organisasjonene, Stortinget og forvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Koester, Veit (1997) «The Biodiversity Convention Negotiation Process and Some Comments on the Outcome», *Environmental Policy and Law* 27 (3): 175–192.
- Landbruksdepartementet (2001) «Forskrift om tilskudd til miljøtiltak i skog. Høringsnotat og utkast til forskrift», 06.04.
- Langholm, Sivert (1989) *Historisk rekonstruksjon og begrunnelse. En innføring i historiestudiet*. Oslo: Dreyer.
- Levende Skog Rapport 6 (1997) *Markedskrav og myndighetsprosesser*. Oslo: Levende Skog.
- Levende Skog Rapport 12 (1998) *Sluttrapport fra sertifiseringsutvalget*. Oslo: Levende Skog.
- Litfin, Karen T. (1994) *Ozone Discourses. Science and Politics in Global Environmental Cooperation*. New York: Columbia University Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Miljøverndepartementet (2001) «Høringsuttalelse om utkast til forskrift om tilskudd til miljøtiltak i skog» (udatert, trolig mai).
- Norske Skog (2001) «Norske Skog-emisjonen: Betydelig økning av utenlands-andelen», *Nyheter* (26.06.01) [online]. URL: <http://www.norskeskog.no>
- NOU 1989: 10 *Flersidig skogbruk. Skogbrukets forhold til naturmiljø og friluftsliv*.
- Reitan, Marit (1998). *Interesser og institusjoner i miljøpolitikken*. Doktorgradsavhandling. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Rosendal, G. Kristin (1999) *Implementing International Environmental Agreements in Developing Countries: the Creation and Impact of the Convention on Biological Diversity*. Doktorgradsavhandling. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Ruggie, John G. (1998) *Constructing the World Polity*. London: Routledge.
- Schei, Peter J. (1997) «Konvensjonen om biologisk mangfold» i William M. Lafferty, Oluf S. Langhelle, Pål Mugaas & Mari Holmboe Ruge (red.) *Rio + 5. Norges oppfølging av FN-konferansen om miljø og utvikling*. Oslo: Tano Aschehoug.
- St. meld. nr. 68 (1980–81) *Vern av norsk natur*. Miljøverndepartementet.

- St. meld. nr. 40 (1994–95) *Opptrapping av barskogvernet fram mot år 2000 (Barskogvernmeldingen)*. Miljøverndepartementet.
- St. meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida*. Miljøverndepartementet.
- St. meld. nr. 17 (1998–99) *Verdiskapning og miljømuligheter i skogsektoren (Skogmeldingen)*. Landbruksdepartementet.
- St. meld. nr. 42 (2000–01) *Biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning*. Miljøverndepartementet.
- St. prp. nr. 56 (1992–93) *Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om biologisk mangfold av 22. mai 1992*. Utenriksdepartementet.
- Sæther, Bjørnar (1998) «Environmental Improvements in the Norwegian Pulp and Paper Industry – from Place and Government to Space and Market», *Norsk Geografisk Tidsskrift* 52: 181–194.
- Underdal, Arild (1998) «Explaining Compliance and Defection: Three Models», *European Journal of International Relations* 4 (1): 5–30.
- Underdal, Arild (2000) «Conceptual Framework: Modelling Supply of and Demand for Environmental Regulation» i Arild Underdal & Kenneth Hanf (red.) *International Environmental Agreements and Domestic Politics. The Case of Acid Rain*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Underdal, Arild (2001) «One Question, Two Answers» i Edward L. Miles (red.) *Explaining Environmental Regime Effectiveness. Confronting Theory with Evidence*. Cambridge, MA: MIT Press.
- UNEP (1995) *Global Biodiversity Assessment*. Cambridge, Great Britain: Cambridge University Press.
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987) *Vår felles framtid*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Wendt, Alexander (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Intervjuer

- Andersen, Gjermund. Daglig leder i Naturvernforbundet i Oslo og Akershus (NOA), leder i Norges Naturvernforbunds skogutvalg, 21.03.01 og 13.06.01.
- Bøhn, Nils. Skogsjef i Norges Skogeierforbund, 23.08.01 (telefonintervju).
- Håpnes, Arnodd. Prosjektleder på norsk skogforvaltning i Verdens Naturfond, 02.07.01.
- Landbruksdepartementet, informant nr. 1 (LD1). Rådgiver, skogavdelingen i LD, 18.06.01.
- Landbruksdepartementet, informant nr. 2 (LD2). Rådgiver, skogavdelingen i LD, 26.06.01.
- Miljøverndepartementet, informant nr. 1 (MD1). Rådgiver, naturforvaltningsavdelingen i MD, 30.05.01
- Miljøverndepartementet, informant nr. 2 (MD2). Rådgiver, naturforvaltningsavdelingen i MD, 30.05.01
- Miljøverndepartementet, informant nr. 3 (MD3). Rådgiver, naturforvaltningsavdelingen i MD, 30.05.01
- Aanderaa, Rune. Daglig leder i Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (Sabi-ma), 18.06.01.

Aktuelt

Kaliningrad og utvidelsen av EU og NATO

Andreas Selliaas

(f. 1970) er doktorgrads-stipendiat ved NUPI og forsker på sikkerhets-politiske utfordringer i Baltikum og Sentral-Europa

Utfordringer på tre nivåer

Kaliningrad har fått ny aktualitet i forbindelse med EUs og NATOs planer om en utvidelse til Baltikum. I denne sammenheng står Litauen i en særstilling. Siden Litauen er den eneste av de tidligere baltiske sovjetrepublikker med grense til Kaliningrad, og Kaliningrad er den eneste russiske regionen som kan ende som eksklave i et utvidet EU eller NATO, står vi overfor flere utfordringer og dilemmaer i de to utvidelsesprosessene.

Ryktene som ble sitert i *The Washington Times* i januar 2001, om at Russland var i ferd med å utplassere taktiske kjernefysiske stridshoder i det russiske oblastet,¹ er ett eksempel. Selv om Vladimir Putin kalte ryktene for «sludder» (Sokov 2001: 16), er det ting som tyder på at noen i det russiske maktapparatet plantet ryktene for å gi et signal til Vesten om hva som kan skje hvis NATO utvider til de baltiske statene.² At NATO vil utvide til Litauen, har blitt stadig mer sannsynlig. Umiddelbart etter at Ungarn, Polen og Den tsjekkiske republikk ble tatt opp i NATO i april 1999, utformet NATO en Membership Action Plan (MAP) (1999) for opptak av nye medlemsland. Litauen har vist seg tilpassningsdyktig, noe som har gitt landet håp om å bli tatt opp i NATO under toppmøtet i Praha i 2002 (Fact Sheet, Ministry of Foreign Affairs of Lithuania,

Artikkelen baserer seg på FFI-rapporten «Russland, Litauen og Kaliningrad – Tre enheter. To land. Én utfordring?» (Selliaas 2002). I arbeidet med artikkelen har jeg hatt stor nytte av kommentarene til én anonym leser og deltakerne på Forskernetverket på Russland og det postsovjetiske området.

1 «Russia transfers nuclear arms to Baltics», *The Washington Times*, 03.01.01.

2 Noen hevder også at ryktene ble satt ut for å svekke Putins omdømme i Vesten.

2000). Beslutningene på EU-toppmøtet i Laeken 13.–15. desember 2001 om at utvidelsen østover er irreversibel og at EU tar sikte på å slutføre forhandlingene med kandidatlandene ved utgangen av 2002, deriblant Litauen (Laeken Declaration 2001; *Enlargement Weekly*, 19. desember 2001), er et annet eksempel.³ Krav om at Litauen må slutte seg til Schengen-samarbeidet og utviklingen av et bedre koordinert og integrert militærsamarbeid i EU, vil skape nye dilemmaer i tilknytning til EUs utvidelse. På flere måter vil en utvidelse av EU og/eller NATO til Litauen være å bryte barrierer fra den kalde krigen og skape dilemmaer både for Kaliningrad, Russland, Litauen, EU og NATO.

Utfordringer og dilemmaer knyttet til EU- og NATO-utvidelse til Litauen må analyseres på tre nivåer. For det første er det nødvendig å belyse forholdet mellom føderale myndigheter i Moskva og myndighetene i Kaliningrad. Selv om dette strengt tatt er russisk innenrikspolitikk, har forholdet utenrikspolitisk betydning på grunn av oblastets geografiske plassering. For det andre er det nødvendig å se på forholdet mellom Russland og Litauen. Dette bilaterale forholdet bør også belyses ved å trekke inn Kaliningrad. For det tredje er det nødvendig å ta for seg forholdet mellom Russland og de europeiske og transatlantiske integrasjonsprosessene, og se på hvilken rolle Kaliningrad og Litauen spiller i denne konteksten.

Kaliningrad – mot en inkluderende region i føderal regi

Når det gjelder forholdet mellom Kaliningrad og Russland, faller perioden 1990–2002 grovt sett i fire faser med hensyn til økonomisk frihet og politisk kontroll fra Moskva. I perioden 1990–93 var det i hele Russland en sterk tro på markedsøkonomiske reformer samtidig som de føderale myndigheter ikke hadde god kontroll over regionenes egen utenrikspolitiske orientering. Ønskene om økonomisk frihet ble oppfylt både på grunn av den økonomiske tilpasningen og manglende kontroll fra sentrum. I denne perioden mistet Kaliningrad mye av sin militære betydning, både fordi det

3 Utvidelsesprosessen ble formelt satt i gang i København i 1993 da EU vedtok kriterier som nye medlemsland må oppfylle for å bli regnet som kandidater (København-kriteriene) (Copenhagen European Council 1993). Under toppmøtet i Laeken ble det endelig slått fast at Litauen ikke lenger er et annenkandidatland, men er med i gruppen av land som vurderes tatt opp i 2004 (*Enlargement Weekly*, 19.12.01).

ikke fantes ressurser til å opprettholde det militære komplekset på samme nivå som i Sovjet-perioden, men også fordi lokale myndigheter ønsket å nedtone det militære nærværet for å tiltrekke seg utenlandske investeringer. Perioden 1993–96 var kjennetegnet av en økt føderal kontroll over den økonomiske aktiviteten i Kalinin-grad. Dette skyldtes både konsolideringen av makten på føderalt nivå og misnøyen med at markedsreformene ikke hadde gitt Kaliningrad den økonomiske veksten man hadde forventet. Perioden var også kjennetegnet av uklare retningslinjer fra føderale myndigheter, noe som førte til økt misnøye blant regionale myndigheter. Guvernøren i Kaliningrad i denne perioden, Jurij Matotsjkin,⁴ var tidligere formann i oblastets sovjet.⁵ Matotsjkin hadde en positiv holdning til markedsreformer og til et utadrettet Kaliningrad. I takt med misnøyen med markedsreformene og den voksende nasjonalistiske og kommunistiske stemningen i Russland, og på tross av større økonomisk vekst i Kaliningrad enn i resten av Russland, tapte Matotsjkin for Leonid Gorbenko ved guvernørvalget i 1996.⁶ Gorbenko vant til tross for at Jeltsin støttet Matotsjkin, og mest sannsynlig på grunn av økt misnøye blant de av velgerne som var tilknyttet Østersjøflåten.⁷ For disse hadde markedsreformene falt dårlig ut (Main 1997: 6).⁸ Misnøyen med Matotsjkins økonomiske politikk og hans ensidige tillit til at Kaliningrad skulle bli hjulpet av vestlige investeringer, var også viktige årsaker. Der Matotsjkin var kjent for sin åpenhet mot naboland og mot Vesten, var Gorbenko mer isolasjonistisk, samtidig som han ønsket å satse mer penger på forsvaret. På grunn av manglende støtte fra Jeltsin satset Gorbenko også mer på at Kaliningrad skulle være selvhjulpen og gjøre seg mindre avhengig av føderale myndigheter.⁹ Han var derfor isolasjonistisk både overfor Vesten og Moskva. Perioden 1996–2000 bar preg av at myndighetene i

4 Det var Boris Jeltsin som utnevnte Matotsjkin i 1993.

5 Matotsjkin var sjømann av yrke og ble senere en anerkjent økonomiprofessor. Han var også en av initiativtakerne til Kaliningrad som frisoner.

6 Gorbenko hadde tidligere vært direktør for den statseide fiskehavnen i Kaliningrad.

7 Til tross for rykter om en kriminell fortid, og om tidligere økonomiske misligheter, vant Gorbenko valget med valgspåket «Ikke flere tomme løfter», og på grunn av sine populistiske løfter om europeiske lønninger, nye biler og leiligheter til sine velgere.

8 Sjefen for Østersjøflåten, admiral Vladimir Jegorov, anslo i 1996 at Østersjøflåten hadde mistet 80% av sine baser, 60% av sine verft og halvparten av innkvarteringsmulighetene. I tillegg anslo han at antallet personell var redusert til halvparten av hva det var for 10 år siden og at antall skip var redusert til en tredjedel.

9 RIA Novosti, 21.10.96

Kaliningrad fikk et mer anstrengt forhold til de føderale myndighetene og at misnøyen over den sterke nedbyggingen av forsvaret i Kaliningrad økte.

I perioden 2000–02 fikk forsvaret en mer fremtredende rolle etter valget av sjefen for Østersjøflåten til guvernør i 2000 og valget av Putin til president. Admiral Vladimir Jegorov vant guvernørvalget foran Gorbenko i 2000 etter ønske og utilsørt støtte fra Putin. Ved valget av Putin til president og med hans uttalelse på EU-møtet i juli 2000 om at Kaliningrad er å betrakte som et testområde for Russlands innpass til EU-markedet (Main 2001: 20), var det viktig at Putin fikk en guvernør etter sitt ønske, både med hensyn til innpass i EU (bl.a. i forbindelse med planleggingen av et olje- og gassnettverk med base i Kaliningrad) og for å opprettholde et troverdig militært nærvær i Kaliningrad. Jegorov uttrykte i sin valgkamp at den nasjonale kampen også skulle føres i regionene, og at Kaliningrad skulle gå foran som et godt eksempel for hele landet. Ved å velge Jegorov fikk Kaliningrad en guvernør som var lojal mot presidenten og som ville følge presidentens instruksjoner.¹⁰ Således kan man anta at Jegorov og Putin har mange felles interesser i Kaliningrad.

Etter at Putin ble valgt til president, har sentraliseringen fortsatt og nye tiltak for å oppnå større føderal kontroll har kommet til.¹¹ Presidenten har blant annet organisert Russlands 89 regioner i 7 føderale distrikter, der Kaliningrad er plassert i Det nordvestlige distrikt.¹² De føderale distriktene ledes i dag for det meste av generaler fra forsvaret eller politiet. Presidenten har nå anledning til å fjerne guvernører og oppløse de regionale parlamentene, og har økt føderal kontroll over rettsapparatet, politiet og mediene i regionene. Etableringen av et nivå mellom føderalt og regionalt nivå kan enten betraktes som en sentralisering (hvis makten overføres fra regionene til de føderale distriktene) eller som en desentralisering (hvis makten overføres fra presidenten og til lederne for de syv føderale distriktene). At de føderale lederne utpekes av presiden-

10 Putin har uttrykt stor beundring for Jegorov og hans meritter i Østersjøflåten. I en artikkel i det russiske forsvarsdepartementets avis Krasnaja Zvezda uttrykte Putin at han som medlem av Det russiske militærrådet til den russiske marine hadde sett betydningen av Østersjøflåtens rolle i Kaliningrad, og at den militærpolitiske betydningen av flåten vil øke.

11 I realiteten startet prosessen da Putin var statsminister og stedfortredende president.

12 De andre distriktene er: Det sentral-føderale distrikt, Volga føderale distrikt, Det sørlige føderale distrikt, Ural føderale distrikt, Sibir føderale distrikt og Det fjernøstlige føderale distrikt.

ten, tyder imidlertid på at Russland har fått en ny vertikal maktstruktur der kommandolinjen går fra presidenten og nedover, og utenom regjeringen. At Kaliningrad er innordnet i et større føderalt distrikt og at lederne for alle de tre nivåene (presidenten (og sikkerhetsrådet), lederen for det føderale distriktet og guvernøren i Kaliningrad) har tilknytning til det russiske maktapparatet, tyder på at regionen i større grad enn tidligere vil være en del av en nasjonal strategi for å gjøre Russland til en mer stabil stat, og at presidenten ønsker å ha mer direkte innflytelse på hva som skjer i Kaliningrad og Det nordvestlige distrikt. Det tyder også på at den militære betydningen av Kaliningrad kan bli tillagt større vekt i tiden fremover og at rammebetingelsene for utviklingen der blir mer stabile enn tidligere (Magnusson 2001). Det tilsynelatende tette samarbeidet med Jegorov har ført til at Putin har gjenvunnet noe av den politiske og økonomiske kontrollen som han mente de føderale myndighetene mistet under Jeltsin, samtidig som det er åpnet for at regionen kan inkluderes i nye samarbeidsstrukturer utenfor Russland (Main 2001: 20).¹³ Kaliningrad kan i dag karakteriseres som en *inkluderende region i føderal regi* på det økonomiske området.

Russland og Litauen – lavt konfliktnivå

Litauen har hatt langt færre konflikter med Russland enn de to andre baltiske statene. Foruten problemer knyttet til en eventuell NATO-utvidelse er det i hovedsak på to områder at Litauen har vært i konflikt med Russland eller at forholdet har et konfliktpotensial. Det ene gjelder grensespørsmål mellom Litauen og Kaliningrad og det andre russisk adgang til Kaliningrad over litauisk territorium.¹⁴

13 Det har vist seg at stadig flere offiserer og ansatte i maktministeriene får stilling som guvernører i Russland og at de er mer tilbøyelige til å innføre en større grad av disiplin. Offiserer og maktministeriene har vist seg langt mindre korruperte enn andre yrkesgrupper og institusjoner, og dette vil derfor trolig bidra til at Putins vertikale makt ytterligere forsterkes.

14 De to landene er også i konflikt på andre områder, for eksempel i spørsmål knyttet til energiforsyning, men dette vil ikke bli tatt opp i denne artikkelen.

Grensespørsmål

Presidentene i Russland og Litauen undertegnet i 1997 en grenseavtale. Det litauiske parlamentet godkjente avtalen i 1999, mens Russland ennå har til gode å ratifisere den.¹⁵ At avtalen ikke er ratifisert, kan by på problemer for Litauen i fremtiden og være en faktor i forbindelse med litauisk NATO-medlemskap.

Litauisk territorium har historisk vært utfordret av Polen, Russland og Tyskland. Den 12. juli 1920 underskrev Litauen en fredsavtale med Russland (slik også Estland og Latvia hadde gjort). I artikkel 1 i denne avtalen anerkjente Russland Litauens uavhengighet og fraskrev seg alle rettigheter til områder som Russland hadde okkupert. Artikkel 2 spesifiserte grensene mellom Litauen og det som i dag er Hviterussland, men som da var under russisk jurisdiksjon. Dokumentet levnet ingen tvil om at Moskva anerkjente Vilnius og de omkringliggende områdene som litauisk område (Bungs 1994: 26). I oktober samme år inntok imidlertid general Lucijan Zeligowski Vilnius med samtykke fra Polens leder Jozef Pilsudski og ble med det underlagt Polen.¹⁶ Delvis som et svar på Polens erobring av Vilnius og for å få en havn i Østersjøen okkuperte Litauen den tyske byen Memel (i dag Klaipeda) som siden 1919 hadde vært beskyttet av Folkeforbundet (Lieven 1994: 60). I mellomkrigstiden var Kaunas hovedstad i Litauen.

Den 23. august 1939 undertegnet Tyskland og Sovjetunionen en ikke-angrepsavtale («Molotov–Ribbentrop-pakten»). I en hemmelig tilleggsprotokoll signert 28. september 1939 ble Litauen omdefinert som en del av den sovjetiske innflytelsessfære. Det som ble den litauiske sovjetrepublikken etter at sovjetiske tropper okkuperte Litauen i 1940, var større enn det litauiske territoriet i mellomkrigstiden (ca. 65 km²) fordi den inkluderte både Vilnius og Klaipeda, men mindre enn fredsavtalen fra 1920 fordi noe av området ble overført til den hviterussiske sovjetrepublikken. Grensene til den litauiske sovjetrepublikken gikk allikevel stort sett langs den litauiske språkgrensen og det som ble erklært som den uavhengige litauiske republikken 11. mars 1990. Da Sovjetunionen okkuperte Litauen i 1940, innlemmet det samtidig Vilnius i Litauen. På bakgrunn av denne «gesten» truet Gorbatsjov med at Sovjetunionen

15 «Treaty row will not delay Moscow visit», *The Baltic Times*, 8.–14.03.01.

16 Selv om Vilnius i dag er en del av Litauen, har denne hendelsen betydning for landets forhold til Polen og for litauisk politikk overfor polakker i Vilnius i dag (Husagen 2000).

ville ta Vilnius fra Litauen (og Klaipeda som ble erobret fra Tyskland i mars 1939) hvis Litauen forlot Sovjetunionen (Lieven 1994: 79). Dette viste seg å være tomme trusler.

Da Litauen erklærte seg uavhengig i 1990, var en hovedbegrunnelse at mellomkrigstidens litauiske republikk var blitt ulovlig okkupert og at Litauen *de jure* fortsatt eksisterte. Dette ble blant annet underbygd med at USA og andre vestlige stater ikke anerkjente den sovjetiske innlemmelsen av Litauen. Litauen baserte statsdannelsen på juridisk kontinuitet og på at fredsavtalen som ble inngått med Russland i 1920, fremdeles var gyldig. Russland har balansert mellom å betrakte seg selv som en etterfølgerstat av Sovjetunionen, som en etterfølgerstat av den russiske republikken i Sovjetunionen, som en stat basert på grensene til Tsar-Russland og som en helt ny stat (Bungs 1994: 28–29). Derfor kunne Russland skifte argumenter avhengig av problemområde. For eksempel har Russland tatt på seg ansvaret for det som er igjen av det sovjetiske forsvaret, men ikke ansvaret for å erstatte ødeleggelser det militære nærværet har medført. Da Sovjetunionen gikk i oppløsning, ble Kaliningrad en del av Den russiske føderasjonen på samme måte som alle andre oblaster, republikker osv.

Offisielt har Litauen aldri fremsatt noe forslag om grenseendring mot Kaliningrad, men enkelte litauiske politikere har fremmet slike forslag til tross for at det som i dag utgjør Kaliningrad oblast, aldri har vært en del av den litauiske statsdannelsen. I en meningsmåling i Litauen i 1991 svarte nesten halvparten at deler av Kaliningrad tilhører Litauen (Oldberg 1998:21). Ekstreme nasjonalister og eksilgrupperinger i USA har åpent uttrykt at «Lille Litauen» (nordlige og østlige deler av Kaliningrad) utgjør en del av Litauen, og enkelte konservative politikere har fremmet ideen om å gjøre Kaliningrad til en fjerde baltisk republikk.

Kravene på Kaliningrad har vært begrunnet med historisk og etnisk tilknytning til «Karaliaucius» (litauisk for Königsberg) fra tidlig på 1800-tallet da undertrykkelse i Tsar-Russland førte til at mange litauere flyktet til området, hvor etterkommerne fremdeles bor. Noen hevder at Potsdam-avtalen fra 1945 bare var gyldig i 50 år, og at Russland ikke har fått godkjent sin kontroll over Kaliningrad i internasjonale avtaler etter dette. Enkelte hevder også at Stalin ga Königsberg til den litauiske kommunistlederen Antanas Snieckus på slutten av andre verdenskrig (Misiunas & Taagepera 1993:336–337). Et økonomisk argument baserer seg på at man bør gjeninnføre Nikita Khrustsjovs inndeling av regionale økonomiske råd fra 1957–65, noe som førte til at Kaliningrad ble underlagt

Litauen og styrt fra Vilnius (Oldberg 1998: 22).

Slike forslag har senere på 1990-tallet hatt liten støtte i Litauen, men kan utnyttes av Russland. Et argument for at Litauen bør la grensespørsmålet være, er at en innlemmelse av «Lille Litauen» lett kan utløse russiske krav på Klaipeda og polske krav på Vilnius. Samtidig kan dette aktivisere de russiske og polske minoritetene i Litauen. En innlemmelse av Kaliningrad i Litauen vil også føre til et minoritetsproblem fordi antallet russere i Litauen vil øke dramatisk, og gi Russland nye argumenter for å engasjere seg i landet.¹⁷ Offisiell litauisk politikk var og er imidlertid demilitarisering og økt autonomi for Kaliningrad, men man vet ikke hvordan Russland vil utnytte disse grensespørsmålene. Siden EU og NATO har uttrykt at de ikke ønsker å ta opp land med minoritetsproblemer (Copenhagen European Council 1993 (Københavnkriteriene) og NATO ikke ønsker å ta opp land med territorielle konflikter (Study on NATO Enlargement 1995, Membership Action Plan (MAP) 1999), kan man få en situasjon der russerne viser til EUs og NATOs krav for å påvirke Litauen, samtidig som de kan hale ut tiden ved ikke å inngå eller ratifisere avtaler.

Adgang til Kaliningrad

Den største konflikten har dreid seg om transport av militært materiell og personell til Kaliningrad over litauisk territorium og kan knyttes til Litauens aspirasjoner om medlemskap i NATO. Fremover vil særlig varetransport og persontrafikk (og til en viss grad energiforsyning) mellom Kaliningrad og resten av Russland være en stor utfordring i forbindelse med Litauens tilpasning til EU (Commission of the European Communities 2001).

Transport av militært materiell og personell

Konflikten om transport av militært materiell og personell startet da russiske styrker trakk seg ut av Øst- og Sentral-Europa og de baltiske land. I 1993 inngikk Russland og Litauen en avtale om

17 Problemene knyttet til den russiskspråklige minoriteten i de baltiske landene er i hovedsak et resultat av migrasjonen i Sovjet-perioden og har i stor grad dreid seg om den russiskspråklige minoriteten i Estland og Latvia, blant annet fordi de to landene har vært svært restriktive med å gi dem statsborgerskap. Dette fokuset kan endre seg fra Estland og Latvia til Kaliningrad, fordi mye tyder på at Russland fra å konsentrere seg om russere utenfor Russland med og uten russisk statsborgerskap i fremtiden kun vil konsentrere seg om russiske statsborgere.

transport av materiell og personell fra Tyskland til Kaliningrad gjennom Litauen, som skulle gjelde frem til 1995 («Tysklandsreguleringene» (Vitkus 1997: 65)). I avtalen måtte Russland søke om tillatelse for hver enkelt passering, underkaste seg inspeksjon og betale en fast avgift for disse passeringene. Soldater hadde ikke adgang til å forlate vognene eller bære våpen, og togene hadde ikke adgang til å stoppe uten forhåndsklarering. Den første avtalen ble aldri ratifisert av det litauiske parlamentet, og i oktober 1994 måtte regjeringen etter press fra den konservative opposisjonen etablere nye regler for å begrense trafikken og skjerpe kontrollen.¹⁸ Russland, som ønsket seg en så fri passasje som mulig, presset Litauen med at landets bestevilkårsavtale ville bli revurdert om Litauen ikke modererte seg.¹⁹ Presset virket, og i 1995 greide man å inngå et kompromiss der Russland ratifiserte avtalen, og Litauen gikk med på en forlengelse. Avtalen om militær transitt gjelder i dag og blir fornyet hver sjette måned.

I tillegg til direkte press forsøkte russiske myndigheter også å påvirke Vilnius ved å samarbeide både med Polen og Hviterussland på nasjonalt nivå og ved å fremme samarbeid direkte mellom Kaliningrad og Hviterussland. Samarbeidet med Hviterussland skulle brukes overfor polske myndigheter for å få dem til å tillate bygging av vei- og jernbaneforbindelser fra Hviterussland og gjennom Polen. Jeltsin ønsket i mars 1996 at Polen skulle tillate Russland å bygge en motorvei til Kaliningrad for å gi Hviterussland adgang til havet. Polen gikk med på å oppgradere veien mellom Kaliningrad og Hviterussland, men motsatte seg et forslag om en korridor²⁰ fra Russland gjennom Hviterussland.²¹

Russlands misnøye med Litauens politikk i dette spørsmålet bør kanskje ikke overdrives. I 1994 var bare en prosent av alle varer som ble fraktet mellom Russland og Kaliningrad, av militær karakter, og bare en del av dette var personell og våpen (Oldberg 1998:7). Mesteparten av det militære utstyret blir fraktet sjøveien.

Transport av militært materiell og våpen over litauisk territorium har ikke skapt alvorlige problemer etter 1995, men fikk ny aktualitet i desember 2000 i forbindelse med et møte i Litauens

18 *Baltic Observer*, 13.10.94

19 *Baltic Independent*, 17.06.94

20 I Polen bringer begrepet korridor frem minnene fra 1939 da Hitler forlangte en tysk korridor over polsk territorium til Danzig og som kulminerte med utbruddet av 2. verdenskrig (Kober 1998). Litauerne har også dette i minne når de kategorisk nekter en korridor gjennom Litauen.

21 «Russian–Polish relations: No Break in Eastern Ice», *The Warsaw Voice*, 24.03.96.

nasjonale sikkerhetsråd om transport av farlig last.²² Den 19. desember 2000 forsikret sikkerhetsrådet at Russland aldri hadde transportert farlig last over litauisk territorium (i betydningen kjernefysiske våpen). Etter dette oppsto det rykter om at Russland fraktet kjernefysiske våpen sjøveien til Kaliningrad, og mye tyder på at sikkerhetsrådet møttes for å behandle ryktene som senere ble trykt i *The Washington Times* 3. januar 2001. Samtidig kunngjorde den litauiske presidenten at Litauen vurderte å annullere grense- og handelsavtalene med Kaliningrad dersom ikke den russiske dum-aen ratifiserer den russisk-litauiske grenseavtalen som Russland har utsatt i flere år. Til tross for en tilsynelatende tilspisset situasjon og litauiske trusler mot Russland har Litauen stor interesse av at avtalen blir ratifisert, blant annet fordi ett av kriteriene for NATO-medlemskap som nevnt er at man har gode relasjoner og avklarer grensetvister med sine naboland (Vasiliauskas 2001). Dette ble også brukt som et hovedargument av motstandere av NATO-utvidelse til Litauen i det russiske parlamentet: ved ikke å ratifisere avtalen vil Litauen ikke bli medlem av NATO.²³

Det er umulig å vite om det var noe hold i ryktene om transport av atomvåpen til Kaliningrad og om Litauen virkelig mener alvor med truslene om å annullere avtalene man har med Kaliningrad. Ryktene kan være et russisk innenrikspolitisk spill for å skade Putins posisjon i Vesten eller skyldes at russiske myndigheter ønsker å se vestlige reaksjoner på slike manøvrer. Det kan også vise seg å være et signal til Litauen om at man ønsker å trappe ned transporten til Kaliningrad over litauisk territorium. På den måten kan Russland søke å bruke både Litauen og Kaliningrad i et maktspill samtidig som man ønsker å vise Litauen og Vesten at man har alternative måter å komme seg til Kaliningrad på.

Transport av varer og persontrafikk

Siden det meste av transporten mellom Kaliningrad og Russland dreier seg om sivil trafikk, kan Litauens tilpasning til EUs regelverk skape problemer i forholdet til Russland. Litauisk medlemskap vil for eksempel føre til at landet blir en del av Schengen-området. Dette kan føre til en avvikling av visumfriheten til Kaliningrads befolkning, undergrave lokal handel (særlig turisme) og vise seg

22 I sikkerhetsrådet sitter formannen i parlamentet, statsministeren, forsvarsministeren, presidenten og forsvarssjefen.

23 RFE/RL Newline, 27.10.97.

svært uheldig for transportnæringen, som baserer seg på grensehandel (slik trafikk utgjør rundt ti prosent av inntekten til befolkningen i disse områdene) (Joenniemi, Dewar & Fairlie 2000). Schengen-regler kan føre til at flaskehals oppstår ved grensene ved at borgere i Kaliningrad som har fri adgang til Russland, ikke kan benytte bil over litauisk territorium uten visum. Bevegelsesfriheten er av stor symbolsk betydning for befolkningen i Kaliningrad og Russland. EU er redd for at et Kaliningrad omsluttet av EU kan bli et transittområde for illegal immigrasjon fra SUS (Samveldet av uavhengige stater) og Midtøsten, og ønsker derfor i tillegg å få til grense- og handelsavtaler med Russland. Slike avtaler, håper EU, vil kunne begrense eksterne trusler som økt kriminalitet, illegal immigrasjon, farlige sykdommer og spredning av miljøskadelig avfall.

Schengen-avtalen gir få incentiver til samarbeid med land som ikke ønsker EU-medlemskap. Om Litauen slutter seg til Schengen-samarbeidet, vil det bety at det regionale samarbeidet mellom Litauen og Russland om Kaliningrad blir dårligere (se under). Polen kan tjene som eksempel. Polen innførte i 1998 strengere krav for innreise fra Kaliningrad som et ledd i sin EU-tilpasning. For Kaliningrad betydde det at man mistet adgang til et marked og geografisk område man nylig hadde fått adgang til. Nok et skritt i den retning fikk vi se da den litauiske regjeringen 9. oktober 2001 vedtok å innføre visumplikt for befolkningen i Kaliningrad fra 1. juli 2003, men med mulighet for enklere prosedyrer enn for innbyggere fra andre ikke-Schengen-land (utvidet visumperiode og lavere visumkostnader).²⁴

Begrenset samarbeid om Kaliningrad

Til tross for saker som kan forsure forholdet mellom Russland og Litauen, har det også vært en positiv utvikling mellom de to landene i spørsmålet om Kaliningrad.²⁵ I 1999 ble de enige om å utarbeide et forslag om satsningsområder i Kaliningrad i tilknytning til EUs nordlige dimensjon.²⁶ I februar 2000 presenterte de et felles-

24 RFE/RL Baltic States Report, 01.11.01.

25 Av de mer kuriøse ting som knytter Kaliningrad og Litauen sammen, er at det litauiske fotballforbundet har tillatt et fotballag fra Kaliningrad å delta i den nest øverste divisjonen i Litauen (Kusnezow 2000: 7).

26 Den nordlige dimensjon i EU ble lansert av Finland i 1997 for å forbedre samarbeidet mellom de nordiske EU-landene og Nordvest-Russland.

prosjekt som med noen russiske tilleggsforslag fra mai 2000 ble godkjent på EUs toppmøte i Feira i juni 2000 (Sergounin 2000). De viktigste er modernisering av transportkorridoren IX-D (som knytter de baltiske statene til det europeiske transportsystemet) og bygging av en gassrørledning til Kaliningrad gjennom Litauen. Ellers kan nevnes flere miljøtiltak, som mudring av elven Skirvyte, oppdemming av elvedeltaet ved Nemanas-munningen og tiltak for å øke ålebestanden i Den kuriske lagune. Videre ble man enige om utdanningstiltak for offentlig ansatte, etablering av Eurofaculty ved Kaliningrad Statsuniversitet (et samarbeidsprosjekt mellom Universitetet i Kaliningrad og Institutt for samfunnsvitenskap og internasjonal politikk ved Vilnius Universitet) og utvidelse av studentutvekslingsprogrammer. For å bekjempe spredningen av aids vil det bli etablert et behandlingssenter for aidspasienter i Klaipeda og Kaliningrad. Det skal bygges et informasjonssenter for forretningsvirksomhet, og kriminalitetsbekjempelse og styrking av grensekontroller skal gis økt prioritet. Her tar man sikte på å få etablert en ny grensekontrollstasjon ved grensen Panemune-Sovjetsk og en ved Sudargas-Pogranitsjnij. Det skal også etableres et felles informasjonssenter i Klaipeda for samarbeid med Kaliningrad (*ibid.*). Gjennomføringen av disse prosjektene har imidlertid støtt på problemer fordi EU har vært tilbakeholden med investeringer i området. Til nå har de hatt mer preg av å være pilotprosjekter, samtidig som EUs egne prosjekter blokkerer for tiltak knyttet til Kaliningrad. Suksessen til pågående prosjekter og oppstart av nye kan være svært avhengig av hvor store ressurser og hvor høy prioritet EU vil gi Den nordlige dimensjon. Dette gjelder både med hensyn til varetransport, persontrafikk og små pilotprosjekter. En sterk satsning på Den nordlige dimensjon kan åpne for et bedre og tettere regionalt samarbeid om Kaliningrad, og til at mer penger kan bli kanalisert til prosjekter i regionen. Til nå har imidlertid EUs nordlige dimensjon hatt prioritet bare hos de nordiske EU-landene (Haukkala 2001).

Russland, Kaliningrad og EU

Russiske politikere og akademikere kan deles i tre grupper i synet på Kaliningrad i forbindelse med EU-utvidelsen (Sergounin 2000). De *politiske realister* eller *geopolitikere* ser på Kaliningrad og Østersjøområdet som en manifestasjon av en evig geopolitisk rivalisering mellom Russland og Vesten. De mener at Vesten i dag bruker økonomiske fremfor militære virkemidler for å presse Russ-

land, og at EU ønsker å dominere Russland ved å gjøre landet til en råvareleverandør. Vesten er ikke interessert i å gjenreise økonomien i området, men ønsker kun å bruke Kaliningrad som et transittland mellom de baltiske stater og resten av EU. Radikale realister hevder at Vesten har som endelig målsetting å gjøre Kaliningrad til en fjerde baltisk republikk og dermed løsrive området fra resten av Russland. Realistene fremholder at man må satse på Kaliningrads strategiske betydning, og kritiserer regjeringen for nedbyggingen av den militære infrastrukturen i området. De ønsker at regjeringen skal øke kontrollen over oblastet, forhindre en potensiell tilpasning til Vesten og heller satse på tettere integrering av SUS-området.

De liberale institusjonalistene håper at Kaliningrad vil åpne seg mer for internasjonalt samarbeid og bli et russisk Hongkong og en åpning for Russlands integrasjon i europeiske institusjoner. Kaliningrads spesielle geøkonomiske plassering må utnyttes til å gjøre Kaliningrad til en russisk pilotregion for samarbeid ved å spille på det som forener og ikke det som splitter. De anser EUs nordlige dimensjon som et godt rammeverk for samarbeid.

Globalistene strekker seg enda lenger med hensyn til Kaliningrads plass i internasjonalt samarbeid. De hevder at globalisering og regionalisering er trender som Russland ikke kan unngå og at Kaliningrad er en møteplass for dem. Kaliningrad bør både ha en dominerende plass i dialogen mellom EU og Russland og en selvstendig rolle i den fremvoksende regionen. De ønsker at EU tar i bruk en tostegsstrategi overfor Russland. Første steg er å gi Kaliningrad og andre regioner lettere adgang til EU-markedet. De viser blant annet til Finland og Danmark med øyene Åland, Færøyene og Grønland, som alle har spesialavtaler med EU.

Selv om geopolitikerne dominerer den russiske sikkerhetsdebatten, er det tegn som tyder på at de to andre synene på regionalt samarbeid er i ferd med å få økt innflytelse i utformingen av russisk politikk. Moskva har for eksempel antydnet økt interesse for EUs nordlige dimensjon og har fremmet forslag om å oppgradere den i forholdet mellom EU og Russland. I tillegg fremheves Kaliningrad i Russlands strategi på mellomlang sikt for utviklingen av forholdet til EU (2000–10) som et pilotområde og testcase i forbindelse med EU-utvidelsen. Denne strategien tar til orde for en spesialordning for Kaliningrad i tilknytning til EU-utvidelsen, som kan utvides til å gjelde hele Nordvest-Russland hvis den viser seg vellykket. Men hvis den nordlige dimensjon ikke snart gir resultater i mer omfattende praktiske tiltak, vil den forvitte som ramme

for samarbeid mellom EU og Russland. Uansett er et formalisert samarbeid om Kaliningrad avhengig av bedre finansiering og at både EU og Russland ser fordelen av et regionalt samarbeid i et større EU–Russland-perspektiv (Fjodorov *et al.* 2001).

I 1994 undertegnet Russland og EU Partnerskaps- og samarbeidsavtalen (PCA) som trådte i kraft 1. desember 1997 (Partnership and Cooperation Agreement 1997), og i juni 1999 etablerte EU en fellesstrategi for Russland (Common Strategy of the European Union on Russia 1999). PCA skal fremme politisk, kommersielt, økonomisk og kulturelt samkvem med Russland. Fellesstrategien har som formål å samordne innsatsen i og overfor Russland mellom de forskjellige medlemsstatene i EU. I tillegg har man som mål å få til en dialog om økonomi og utenrikspolitikk, og å etablere en handlingsplan for å bekjempe organisert kriminalitet. PCA og Fellesstrategien foreslår også en rekke mulige samarbeidsformer som kan knytte Russland og EU sammen. Disse programmene tar imidlertid lite hensyn til at Russland er delt i to ved at Kaliningrad befinner seg innenfor et fremtidig EU-område, mens resten av Russland befinner seg utenfor. EU har til nå i hovedsak betraktet Russland som én enhet uten å skille mellom forskjellige russiske regioner. Det finnes noen unntak som for eksempel enkelttiltak i kystbyprogrammet Interreg IIC.²⁷ I regi av PHARE CREDO-programmet²⁸ har Klaipeda blitt bevilget penger til å etablere et samarbeidssenter for Kaliningrad, og man deltar også i aktiviteter i regi av Østersjørådet og Unionen av østersjøbyer (Joenniemi, Dewar & Fairlie 2000: 19–20).

Russland har til nå vært langt mer positiv til en EU-utvidelse østover enn en NATO-utvidelse. Men dette kan endre seg. Sett med russiske øyne har EU til i dag fokusert mest på følgene en EU-utvidelse vil få for EUs medlemsland og fokusert mindre på konsekvensene for EUs naboer. Til en viss grad har EU imøtekommet slike innvendinger ved å utrede forholdet mellom EU og Kaliningrad. I utredningen skisserer EU opp ansvarsområder for å begrense problemene for Kaliningrad og Russland når EU går til utvidelse. Når det gjelder vareflyt, legger EU for eksempel ansvaret for en best mulig løsning for Kaliningrad på de føderale russiske myndighetene

27 Interreg-programmet stimulerer til økt regionalt samarbeid i EU på tvers av statsgrenser.

28 PHARE-programmet skal hjelpe søkerland i forberedelsene til EU-medlemskap både økonomisk og politisk. CREDO har i denne sammenheng som formål å bidra til økt samarbeid mellom grenseregionene i Øst- og Sentral-Europa.

og på en videre utvikling av PCA. Når det gjelder persontrafikk, legger EU vekt på at Russland bør minimere passomkostningene for innbyggerne i Kaliningrad, at EU bør begrense visumkostnadene og overveie å åpne konsulater i regionen (Patten 2001, Commission of the European Communities 2001). Lite konkret har imidlertid skjedd på disse områdene bortsett fra at Russland og EU drøftet noen av disse problemstillingene på sitt toppmøte i oktober 2001 i kjølvannet av terrorangrepene på USA. På dette møtet ble partene blant annet enige om at de lokale myndighetene i Kaliningrad og de føderale russiske myndighetene har størst ansvar for å gjøre problemene med EU-utvidelse minst mulig, og at EU og Russland bør utdype PCA-samarbeidet (EU–Russia Summit 2001: Joint Statement).

Uansett vil et utvidet EU føre til en russisk eksklave i EU, og Russland med Kaliningrad vil være utenfor EU. I tillegg kommer at hvis EU utvikler sitt militærsamarbeid og blir oppfattet som en erstatning for NATO i Europa, vil Russland etter hvert kunne betrakte EU som en sikkerhetsorganisasjon og som en trussel mot Russlands sikkerhetsinteresser.²⁹

Russland, Kaliningrad og NATO

I den første idealistiske fasen av debatten om landets utenriks- og sikkerhetspolitikk var det mange i Russland som mente at den beste løsningen ville være å gå inn i de vestlige institusjonene, også NATO. Etter at en mer realistisk politikk ble synlig i Moskva i 1993, håpet mange at Vesten og NATO kunne stoppes av argumenter om at et godt forhold til Russland var viktigere enn å fylle maktvakuemet som hadde oppstått i Øst- og Sentral-Europa. Amerikanernes «Russland først-politikk» og forsøkene på å dempe utvidelsestempoet ved å foreslå Partnerskap for fred (PfP) ble sett på som resultater av en slik politikk (Godzimirski 1999:43). På dette stadiet argumenterte man for at en NATO-utvidelse ville føre til økt støtte til russiske ekstremister. Slike argumenter ble svært aktuelle da Vladimir Zjirinovskijs parti uventet gjorde det meget godt i valget i 1993. Man argumenterte også med at en utvidelse ville isolere Russland og skape nye skillelinjer i Europa, og at vestlige ledere under forhandlingene om en gjenforening av Tyskland

29 Et slikt samarbeid fikk fart etter det britisk-franske toppmøtet i St. Malo 3.–4. desember 1998 da Storbritannia gikk med på et tettere militærsamarbeid i EU (Knutson 2001). Fundamentet for et slikt militærsamarbeid ble lagt i Maastricht i 1992.

hadde lovet Gorbatsjov at NATO ikke skulle utvides, og at en utvidelse på en negativ måte ville påvirke Russlands sikkerhet. I dette perspektivet vil litauisk NATO-medlemskap true Russlands integritet ved at en fiendtlig militærallianse vil skille Kaliningrad fra resten av Russland. På den annen side vil en russisk eksklave innenfor NATO-området, sannsynligvis med atomvåpen, være en trussel mot NATO. Begge disse måtene å betrakte trusler på har Russland visst å utnytte i sin kamp mot baltisk NATO-medlemskap. Da NATO ikke ville lytte til Russlands protester mot utvidelse østover, la russerne vekt på at NATO ikke skulle utvide slik at alliansen grenset til Russland. På den måten ble Kaliningrad en viktig brikke for å forhindre utvidelse til de baltiske landene. Russland tillot da utvidelse til land som hadde marginal betydning for russiske nasjonale interesser (som for eksempel Ungarn, Den tsjekkiske republikk og Slovakia).

Russland har allerede gjennomført tiltak mot en eventuell NATO-utvidelse til Baltikum ved en delvis gjenforening med Hviterussland. Avtalen med president Aleksander Lukasjenko i april 1996 viste nasjonalistene og de som ønsket seg tilbake til Sovjetunionen at de hadde innflytelse på president Jeltsin og at han var villig til å gjennomføre tiltak for tettere integrering i SUS-området. En gjenforening med Hviterussland var en tydelig advarsel til Vesten om at russiske myndigheter var rede til å styrke sin geopolitiske forhandlingsposisjon med Vesten for å unngå en NATO-utvidelse. Hvis Russland og Hviterussland samarbeider tett strategisk og militært, vil Kaliningrad kunne miste noe av sin strategiske betydning (Selliaas 2001: 12).

I 1999 signerte og ratifiserte Russland og Hviterussland en avtale om forening av de to statene. I tillegg til dette besøkte Hviterusslands president Lukasjenko Kaliningrad hvor det ble inngått en samarbeidsavtale om regionen («The Agreement between the Russian Federation government and the Belarusian government on long-term cooperation between Kaliningrad region and the regions, ministries and state management bodies of Belarus») (Joenniemi, Dewar & Fairlie 2000: 17). Avtalen har til hensikt å forbedre kommunikasjonen mellom Kaliningrad og Hviterussland. Et Hviterussland integrert med Russland vil korte ned avstanden mellom Kaliningrad og Russland fra ca. 300 til bare 60 km.

Russland, Litauen og NATO

Naboskapet mellom stormakten Russland og lille Litauen er preget av så vel et skjevt maktforhold som av gjensidig avhengighet. Hva som er sikkerhet, oppfattes forskjellig hos de to samtidig som deres sikkerhet er gjensidig avhengig av hverandre (Knudsen 1999: 7). I tillegg påvirker NATO forholdet. Til nå har NATO, Russland og Litauen oppfattet trekantforholdet forskjellig. Russland har hele tiden hevdet at en utvidelse av NATO til Litauen er en trussel mot russisk sikkerhet og hører den kalde krigen til. Russland ønsker seg heller et nytt sikkerhetsfelleskap i Europa der Russland og NATO samarbeider. NATO har hele tiden fremholdt at organisasjonen er åpen for nye medlemmer og forsøker hele tiden å unngå anklager om at man gir Russland vetorett i utvidelsesspørsmål. Samtidig har NATO ønsket å dempe konflikten med Russland ved å inngå samarbeidsavtaler for bedre kommunikasjon og utveksling av informasjon. Kontaktorganet som ble opprettet mellom Russland og NATO i mai 1997 (Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation 1997) og dialogen som ble gjenopprettet i desember 2001, og som skal formaliseres i mai 2002 (NATO–Russia Joint Statement 2001),³⁰ er eksempler på NATOs og Russlands ønske om å bedre kontakten med hverandre. Litauen på sin side ser seg til en viss grad tjent med et visst konfliktnivå mellom Russland og Litauen og Russland og NATO for å synliggjøre nødvendigheten av å bli NATO-medlem. Det Litauen frykter aller mest, er en situasjon der NATO blir altfor vennligsinnet overfor Russland og ikke ser nødvendigheten av å ta Litauen med i organisasjonen («Jalta-syndromet»). Som det første postkommunistiske landet søkte Litauen NATO-medlemskap allerede i 1994 og viste med det ønsket om å distansere seg fra Russland, og håpet dermed å tjene på en konflikt mellom Litauen og Russland og NATO og Russland.³¹

Etter terroranslagene mot USA i september 2001 har situasjo-

30 Samarbeidet stoppet opp etter at NATO bombet i Jugoslavia i 1999 uten å konferere med Russland på forhånd.

31 Søknaden var et ledd i et politisk spill der president Algirdas Brazauskas sendte inn en søknad som et forhandlingsutspill i forbindelse med de bilaterale forhandlingene om Partnerskap for fred (PFP) (Litauen hadde ikke håp om å bli NATO-medlem på dette tidspunktet), og det kan betraktes som et innenrikspolitisk spill for å stoppe opposisjonens påstander om at presidenten og regjeringen ønsket Litauen inn i østlige sikkerhetssystemer og dermed et nærmere samarbeid med Russland (Nørgaard 1994: 211).

nen i denne trekantrelasjonen endret seg en del, og det er uvisst hvilken betydning disse vil få for NATOs utvidelsesprosess. NATO har sett nytten av et tettere samarbeid med Russland blant annet for å få bukt med internasjonal terrorisme, og dette er noe av forklaringen på at man tok opp dialogen og gjenetablerte samarbeidet med Russland. Selv om landet i dag ikke benytter de samme argumentene som i den idealistiske fasen, har Putin allikevel uttrykt at han vil revurdere sitt forhold til NATO om han ser at organisasjonen går fra å være en militær til å bli en politisk organisasjon.³² Litauen håper at denne utvidede dialogen og nye situasjonen ikke vil føre til en transformasjon av NATO der Russland vil få for mye innflytelse på alliansen og over utvidelsesplanene. På den annen side hevder Litauen at Russland vil tjene på litauisk medlemskap i NATO fordi litauiske offiserer kjenner det russiske militærapparatet bedre enn de fleste og derfor kan bidra til bedre dialog mellom Russland og NATO.

Baltiske dilemmaer

I denne artikkelen har vi identifisert dilemmaer på tre nivåer.

Kaliningrads dilemma er om man skal slutte seg til de føderale myndigheters politikk eller føre en egen politikk overfor sine nærområder. Gjenspeiler Kaliningrads politikk Russlands politikk, vil Kaliningrad være i konflikt med Litauen, EU eller NATO hvis Russland er det. Hvis Kaliningrad velger en egen politikk, vil dette kunne skape konflikt med føderale myndigheter og også bidra til at omverdenen blir tilbakeholden overfor Kaliningrad for ikke å provosere Russland. Kaliningrads utviklingsmuligheter og omverdenens oppfatning av området blir allikevel i hovedsak bestemt av Russlands håndtering av regionen.

Russlands dilemma er om man skal vektlegge økonomiske eller militære aspekter i Kaliningrad og hvilken utenrikspolitisk verdi man skal tillegge regionen. I dag vektlegger Russland de økonomiske aspektene ved Kaliningrads nærhet til det europeiske markedet fremfor de militære aspektene. Økonomisk vekst og økt handel med nærområdene er avhengig av hvilke fullmakter Russland gir Kaliningrad. Velger Russland å fokusere på en forsvarsrettet industri

32 Til tross for tilnærming til NATO opprettholder Russland NATO som en militær trussel når de holder militærøvelser. I 2000 holdt det russiske forsvaret en øvelse der man simulerte et NATO-angrep på Hviterussland og mottiltak mot en NATO-blokade av Kaliningrad. «Russia maneuver as Baltics watch», *Chicago Tribune*, 03.01.01.

og/eller å øke Kaliningrads forsvarsmessige betydning for å bidra til økonomisk vekst der, kan det føre til skarpere konflikt med NATO og hemme samarbeidet med EU og Litauen.

Litauens dilemma er om det uten forbehold skal godta EUs og NATOs adgangskriterier og interne regelverk, eller om det skal søke å finne mellomløsninger som gjør Kaliningrad mindre isolert og som vil opprettholde det lave konfliktnivået med Russland. Hvis Litauen både skal ha håp om å komme med i de to organisasjonene og samtidig beholde et lavt konfliktnivå, må landet finne en middelvei, om den finnes.

EUs dilemma er om tettere integrasjon og opptak av nye medlemsstater klart skal skille mellom medlemsland og ikke-medlemsland, for eksempel ved å innføre strenge restriksjoner på varetransport og persontrafikk (Fairlie 2000), eller om man skal velge regionale løsninger som inkluderer Kaliningrad og som skaper tettere bånd til Russland. Om utformingen av det militære samarbeidet i EU får Russland til å betrakte EU som en militær trussel, vil det også gi EU nye utfordringer.

Litauens ønske om NATO-medlemskap og alliansens ønske om å unngå konflikt med Russland uten å gi inntrykk av at landet har veto i spørsmålet om litauisk medlemskap i NATO, har skapt *et baltisk dilemma for NATO*. Hvordan man løser dilemmaet, kommer i hovedsak an på hvilket samarbeidsklima som utvikler seg mellom Russland og NATO. Dilemmaer på flere nivåer kan også skape problemer på flere nivåer, men det kan også skape samarbeid på flere nivåer, ikke minst når det gjelder EUs og NATOs planer om en utvidelse som vil omslutte Kaliningrad.

Litteratur

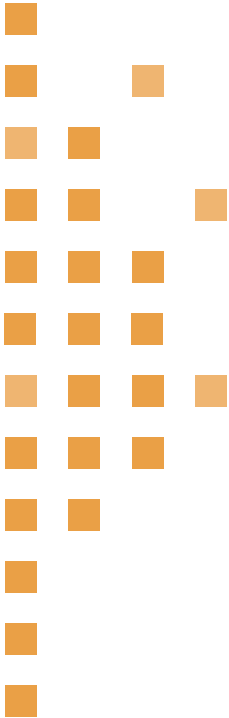
- Bungs, Dzintra (1994) «Seeking Solution to Baltic-Russian Border Issues», *RFE/RL Research Report*, 3 (13): 25–32.
- Common Strategy of the European Union on Russia 1999. Official Journal of the European Communities, 414/CFSP.
- Copenhagen European Council 1993, Bull. EC 6.
- Fairlie, Lyndelle D. (2000) «Will the EU Use the Northern Dimension to Solve Its Kaliningrad Dilemma?» *Northern Dimensions*. The Finnish Institute of International Affairs, Yearbook 2000: 85–101.
- Fjodorov, Andrej *et al.* (2001) «Hva er Russlands interesser i Nord-Europa?». *Det sikkerhetspolitiske bibliotek* (5): Den norske Atlanterhavskomiteé.
- Godzimirski, Jakub M. (1999) «Soviet Legacy and Baltic Security: The Case of Kaliningrad» i Olav F. Knudsen (red.) *Stability and Security in the Baltic Sea Region*. London: Frank Cass (29–54).
- Haukkala, Hiski (2001) «Succeeding Without Success? The Northern Dimension of the European Union.» *Northern Dimensions*. The Finnish Institute of International Affairs, Yearbook 2001: 37–47.
- Hushagen, Anne (2000) «The minority situation in Lithuania» i Frank Aarebrot & Terje Knutsen (red.): *Politics and Citizenship on the Eastern Baltic Seaboard. The Structuring of Democratic Politics from North-West Russia to Poland*. Kristiansand: Høgskoleforlaget (276–289).
- Joenniemi, Pertti, Dewar, Stephen, Fairlie, Lyndelle D. (2000) *The Kaliningrad Puzzle – A Russian Region within the European Union*. The Baltic Institute of Sweden/The Åland Islands Peace Institute, Finland.
- Knudsen, Olav F. (1999) «Security on the Great power fringe: Dilemmas Old and New», i Olav F. Knudsen (red.) *Stability and Security in the Baltic Sea Region*. London: Frank Cass (3–19).
- Knutsen, Bjørn Olav (2001) «Europeisk sikkerhetsintegrasjon: EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitikk (CESDP)», *Internasjonal Politikk* 59 (2): 227–258.
- Kusnezow, Artur (2000) *Die Osterweiterungen der EU: Chancen und Gefahren für die Oblast Kaliningrad der Russischen Föderation*. SCHIFFF-texte (59). The Schleswig-Holstein Institute for Peace Research at the Christian-Albrechts-University Kiel.
- Lieven, Anatol (1994) *The Baltic Revolution. Estonia, Latvia, Lithuania and the Path to Independence*. New Haven: Yale University Press.
- Magnusson, Märta-Lisa (2001) «Den russiske forfatnings(u)orden. Om sam- og modspillet mellem centralmagten og regionerne», *Politica* 33(2):152–165.
- Main, Dr. Steven J, (2001) «Election of Kaliningrad governor boosts Putin's 'vertical of Power'», *Jane's Intelligence Review* February: 20–21.
- Main, Dr. Steven. J. (1997) *Kaliningrad 1997*. Conflict Studies Research Centre: Royal Military Academy Sandhurst.
- Misiunas, Romuald J.& Rein Taagepera (1993) *The Baltic States: The Years of Dependence*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press.
- Nørgaard, Ole (red.) (1994) *De baltiske lande efter uafhængigheden. Hvorfor så forskellige?* Århus: Forlaget Politica.
- Oldberg, Ingemar (1998) «Kaliningrad: Problems and Prospects» kap. 1 i Pertti Joenniemi & Jan Prawitz (red.) *Kaliningrad: The Amber Region*. Aldershot: Ashgate (1–31).

- Selliaas, Andreas (2001) «Kaliningrad – en spesiell region i Russland», nr. 1: Den norske Atlanterhavskomiteé.
- Selliaas, Andreas (2002) *Russland, Litauen og Kaliningrad – Tre enheter. To land. Én utfordring?* FFI-rapport. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt.
- Sergounin, Alexander (2000) «Russia and the European Union: The Case of Kaliningrad». *Program on New Approaches to Russian Security Policy Memo Series, Memo* (172). Nizhny Novgorod Linguistic University, October.
- Sokov, Nikolai (2001) «The tactical nuclear weapons controversy», *Jane's Defence Weekly*, 31 January: 16-17.
- «Study on NATO Enlargement»(1995) *Military Technology* (12): 60–69.
- Vasiliauskas, Geoffrey (2001) «Nuclear cloud of unknowing over Kaliningrad», *The Baltic Times*, 11.–17.01.01.
- Vitkus, Gediminas (1997) «At the Cross-Roads of Alternatives: Lithuanian Security Policies in 1995-1997», Gunnar Artéus & Atis Lejins (red.) *Baltic Security. Looking towards the 21st century*. Latvian Institute of Foreign Affairs & Försvarshögskolan. Försvarshögskolan Acta B7: 53–78.

Elektroniske kilder

- Agreement on Partnership and Cooperation 1997.
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf
- Commission of the European Communities 2001: *Communication from the Commission to the Council: The EU and Kaliningrad*.
http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/com2001_0026en01.pdf
- Enlargement Weekly, 19 December 2001.
http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/latest_weekly.htm
- EU-Russia Summit 2001: Joint Statement.
http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm
- Fact Sheet, Ministry of Foreign Affairs of Lithuania 2000: «Lithuania and NATO: Working Ahead after Washington Summit».
<http://www.nato.int/pfp/lt/facts/fs20.html>
- Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation 1997.
<http://www.nato.int/docu/basicxt/fndact-a.htm>
- Kober, Stanley (1998) *Kaliningrad*. NATO Expansion Flashpoint No. 3. Cato Foreign Policy Briefing No. 46, February 11.
<http://www.cato.org/pubs/fpbriefs/fpb-046.html>
- Laeken Declaration – The Future of the European Union, 15. desember 2001.
<http://db.consilium.eu.int/NewsroomLoadDoc.cfm?MAX=1&DOC=!!!&BID=76&DID=68758&GRP=4056&LANG=1>
- Membership Action Plan (MAP) 1999.
<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-066e.htm>
- NATO-Russia Joint Statement 2001.
<http://www.nato.int/docu/pr/2001/p011207e.htm>
- Patten, Chris (2001) *The EU and Russia – The way ahead*.
http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speech_01_11.htm

[2002] Hvor hender det?



Hvor Hender Det? (HHD) er en artikkelserie (24 nummer pr. skoleår) som gir deg bakgrunn om internasjonale spørsmål i konsentrert og forenklet form. HHD er det du trenger for øyeblikkelig oppdatering, som en hjelp til å forklare inntrykk og se dem i sammenheng. I mange fag og sammenhenger har vi behov for kortfattet framstilling av konflikter og samarbeid, prosesser, utfordringer og utviklingstrekk i det internasjonale samfunnet. HHD ligger også på Internett. Godt over 100 artikler fra tidligere årganger innenfor en rekke emner er lagt ut i fulltekst.

Abonnementspriser

kr. 250 pr skoleår [2001/2002]

kr. 350 pr skoleår [utenfor Norge]

Klasseabonnement

kr. 70 pr. ab. [min. 10 eks]

Utenrikspolitikk som identitetspolitikk:

David Campbells *Writing Security – United States Foreign Policy and the Politics of Identity*

Halvard Leira

(f. 1976) er studentstipendiat ved NUPI, skriver hovedoppgave i statsvitenskap om Halvdan Kohts utenrikspolitiske tenkning.

Master of Science i International Relations fra LSE (2001)

Innledning

David Campbells bok *Writing Security* er en bok mange posisjonerer seg i forhold til, ikke minst innenfor de delene av internasjonal politikk-faget som er opptatt av identitetsproblematikk og utenrikspolitikk.¹ Som andre sentrale tekster er den en bok som har inspirert og forarget, og som har avfødt kommentarer, ros og kritikk, både vennligsinnet og direkte fiendtlig.

Campbell hører til den andre generasjonen av det man kan kalle kritiske røster innen IP-faget, inspirert av Richard Ashley og William Connolly.² Han var bidragsyter til det mye omtalte temanummeret av *International Studies Quarterly* i 1990, og markerte seg i løpet av 1990-tallet som en av de mest produktive, engasjerende og engasjerte blant forskerne som er inspirert av postmodernisme

Denne artikkelen bygger svært løselig på Leira (1999). Takk til Ole Jacob Sending, Henrik Thune, Andreas Løvold og Iver B. Neumann for nyttige kommentarer til en tidligere utgave.

- 1 Boka kom første gang i 1992, en revidert utgave kom allerede i 1998. Den viktigste endringen fra første utgave var at det siste kapitlet, som behandlet den mulige handelstrusselen fra Japan, var byttet ut med en teordiskusjon omkring oppblomstringen av identitetsstudier på 1990-tallet. Dette essayet (og sidetallene underveis) forholder seg til den reviderte utgaven, dels fordi det er den som er allment tilgjengelig og som oftest refereres, men også fordi «handelstrusselen» fra Japan føles mindre aktuell etter ti år med sammenhengende krise i Japans økonomi.
- 2 Kritisk her i videste betydning, ikke innsnevret til å gjelde kun de som er inspirert av Habermas og Frankfurterskolens Kritiske Teori (jf. distinksjonen mellom «critical theory» og «Critical Theory» i Brown 1994). Den kritiske tradisjonen Campbell står i, distanserer seg særlig fra det som oppfattes som et hegemonisk politisk og teoretisk prosjekt og positivistisk metode innen tradisjonell Internasjonal Politikk. Jeg unnlater å kategorisere ytterligere etter som de fleste av disse forskerne, inkludert Campbell selv, motsetter seg klare og essensialiserende kategoriseringer.

og (post)strukturalisme.³ Mye av kritikken mot de tidlige poststrukturalistiske tilnærmingene var at de kun forholdt seg til metateori, og ikke tok opp empiriske spørsmål. Det er slett ikke gitt fra et poststrukturalistisk ståsted at dette er en relevant kritikk, men etter Ashley og Walkers inngående dekonstruering av IP-disiplinen var det et marked for mer empirisk orienterte arbeider inspirert av de samme tenkerne. Her plasserte Campbell seg sterkt og klart med *Writing Security*, som løselig bygger på doktoravhandlingen hans fra Australia National University.⁴

Writing Security

Bokas uttalte tema er klassisk innenfor IP-faget; amerikansk utenrikspolitikk under den kalde krigen, og utfordringer etter murens fall. Imidlertid er Campbells behandling av temaet langt fra konvensjonell. Han tar opp og utfordrer våre ideer om de underliggende forutsetningene for utenrikspolitikk generelt, og han presenterer et kritisk og provoserende bilde ikke bare av amerikansk utenrikspolitikk, men av staters utenrikspolitikk generelt. Boka trekker dessuten gjennomgående på et bredt spekter av samfunnsvitenskapelig og humanistisk forskning, og Campbell leverer metateoretiske og etisk-politiske vurderinger som bakteppe og konklusjoner til den teoriinformerte empirien som utgjør bokas rygggrad. Bokas hovedargument er at utenrikspolitikk generelt må forstås som en form for identitetspolitikk som skal disiplinere samfunnet, og at amerikansk utenrikspolitikk handler om å skape ytre og indre fiendebilder som man kan markere forskjell fra. Krigen mot narkotika (og i dag også krigen mot terrorisme) ligger slik sett i forlengelsen av den kalde krigen og andre tidligere eksempler på identitets-

3 Campbell selv understreker at han ikke er poststrukturalist (eller postmodernist) (1999:319), noe som langt på vei også er en umulighet, ettersom en slik påstand om væren fordrer at en essensialisering både av selvet og av poststrukturalisme. Forsøkene på å unngå en slik essensialisering av begreper er, om noe, en fellesnevner for mange av dem som er inspirert av Foucault, Derrida og andre kontinentale tenkere.

4 *Writing Security* og Campbells senere arbeider er langt fra de eneste eksemplene på direkte koblinger mellom post-strukturalistisk inspirert teori og empiri, men er allikevel de som har skapt mest debatt og som fagfeltet i størst grad forholder seg til. Se Jepperson, Wendt & Katzenstein (1996:46), Ruggie (1998:218), Williams (1998:218) og Guzzini (2000:154) for eksempler på korte referanser til Campbell som (det ledende) eksempel på poststrukturalistisk inspirerte identitetsstudier. Eksempler på mer inngående behandling finnes i Milliken (1999), Huysmans (1998) og Neumann (1999: kap.1). Laffey (2000) er en inngående og konstruktiv kritikk av Campbells arbeid, inspirert av feministisk historisk materialisme.

politikk. Trusselen er kaos og det usikre (kommunismens anarki, dagens «axis of evil»), og det som skal forsvares, er i større grad den amerikanske identitetens grenser og «our way of life» enn det amerikanske territoriums grenser.

Organiseringen av boka bærer i noen grad preg av de mange nivåene og gradene av generalitet argumentasjonen beveger seg på, med til dels springende organisering. Det helt grunnleggende teori-grunnlaget, med begreper som diskurs, identitet, fare, Selv og Annen, legges i forordet og introduksjonen. Første kapittel gir deretter et grunnriss av argumentasjonen omkring hvordan den kalde krigens identitetspolitikk i USA har røtter til tidligere tider, og hvordan den fortsatt har relevans i en verden hvor risiko er et nøkkelbegrep. I kapittel 2–4 presenteres så et generelt teoretisk grunnlag for å vurdere utenrikspolitikk som identitetspolitikk, gjennom en alternativ lesning av statssystemets framvekst og utenrikspolitikkenes forhold til identitet og forskjell. I kapittel 5–7 vender Campbell tilbake til Amerika (USA), og presenterer hvordan den amerikanske identiteten er historisk konstituert og rekonstituert gjennom stadige disiplinierende trusseldiskurser. Dette konkretiseres med et eksempel fra perioden etter den kalde krigen, gjennom krigen mot narkotika. Kapittel 8 tar for seg de politiske implikasjonene av denne måten å teoretisere om identitet på, mens epilogen som nevnt tar opp til kritisk vurdering de forskjellige tilnærmingene til studiet av identitet som dukket opp på 1990-tallet. I det følgende behandler jeg først de teoretiske grunnlagskapitlene, deretter caset USA og til slutt de politiske implikasjonene og alternative tilnærminger. Artikkelen avrundes med noen kritiske kommentarer.

Teoretisk grunnlag – «interpretation» og «identity/difference»

La det være sagt med en gang at teoridelen av *Writing Security* nok er mer preget av kreativ syntetisering og konkretisering enn teoretiske nyvinninger. Det viktigste man sitter igjen med, er en tenkning omkring utenrikspolitikk som skiller seg vesentlig fra det som har vært tradisjonen innen faget. Campbell kobler sammen teorier om identitetsdannelse og grenseoppgang med teorier om statens disiplinering av innbyggere og statssystemets utvikling. Utenrikspolitikk vurderes i hans perspektiv i første rekke som en form for identitetspolitikk. Den er med på å markere grensene mellom Selv og Annen, grenser som må gås opp igjen og igjen for å stabilisere statens identitet. Imidlertid er utenrikspolitikken først og fremst

viktig for bevaring og reproduksjon av identiteten, de viktigste identitetsbyggende og grensesettende prosessene foregår innenfor statens grenser, i defineringen av normalitet og avvik. Denne konkrete tilnærmingen til utenrikspolitikk hviler på mer grunnleggende metateoretiske forutsetninger, som vi må se på før vi kan gå videre.

Campbells analytiske rammeverk er tuftet på en diskusjon av skillet mellom forklaring og tolkning og et forsvar for sistnevnte, noe han understreker allerede i sin beskrivelse av boka:

Pushing beyond the caution of traditional analyses, this study engages the interpretive opportunities enabled by the transformations of our time to more fully problematize the issue of «security» by contesting the settled nature of the identity conventional approaches assume. (...) Instead of asking how United States foreign policy serves the national interest, it examines how, through the inscription of foreignness, United States foreign policy helps produce and reproduce the political identity of the doer supposedly behind the deed. (...) this book is concerned with an aspect of the problematic of subjectivity in international politics rather than with the international relations of pre-given subjects (ix–x).

Hovedvekten skal altså være på identitetens flytende og kontingente natur og hvordan «foreign policy» kan være med på å konstituere og rekonstituere statens identitet.⁵ Som Campbell selv understreker, er inspirasjonen til en slik tilnærming først og fremst hentet fra Foucault (x,5).

Campbell hevder at den sentrale grunnen til å vektlegge tolkning er at det ikke finnes noen fakta som er uavhengig gitt. Et skille mellom det diskursive og det ikke-diskursive gir ingen mening ettersom ingenting kan eksistere utenfor diskursen. Campbell begrunner sin posisjon med et sitat fra Laclau og Mouffe: «What is denied is not that ... objects exist externally to thought, but the rather different assertion that they could constitute themselves as objects outside of any discursive condition of emergence» (6).⁶ I motsetning til tradisjonelle tilnærminger vektlegges i *Writing Security* tolkning, bevisst perspektiv og konsekvensene av å velge en form for

5 Gitt at «foreign» kan bety både fremmed og utenriks, kan «foreign policy» ikke nødvendigvis oversettes med utenrikspolitikk. Campbell gjør da også en distinksjon mellom to former for «foreign policy», som vi skal se nedenfor.

6 Dette er langt på vei et nøkkelsitat hos Campbell. Han gjentar det flere steder i *Writing Security*, og også i *National Deconstruction*, og virker frustrert over at han blir kritisert for filosofisk idealisme (jf. 1998b:254, note 33).

representasjon framfor en annen. Det følger naturlig av tolkningsperspektivet at teori anses for å være en form for praksis, og ikke noen separat, nøytral sfære.⁷

Campbells skisserte metode er å skrive «a history of the present», med fokus på hvordan verden historisk sett har blitt mulig (4–5).⁸ Utgangspunktet er den kalde krigens slutt, og målet er å illustrere hvordan USA etter den kalde krigen har representert nye farer slik at de passer inn i etablerte forståelser. Dermed kan de håndteres på tradisjonell måte (8). Som alle andre begreper er også fare («danger») åpent for tolkning, det gis ikke objektivt hvilke eventuelle farer som oppfattes som trusler. Utenrikspolitikken står sentralt i håndtering av trusler, og gjennom utenrikspolitikkenes representasjoner av trusler og fare sikres grensene til statens identitet (3). Helt konkret foreslår Campbell at «United States foreign policy be understood as a political practice central to the constitution, production, and maintenance of American political identity» (8). Selvets identitet forstås som en narrativ struktur, en fortelling blant mange mulige, som må tolkes, fornyes og gjenfortelles for om mulig å stabiliseres.

I tilnærmingen til identitet per se er inspirasjonen fra William Connolly tydelig. Campbell understreker hvordan identitet og forskjell henger symbiotisk sammen (identity/difference), den ene kan ikke eksistere uten den andre, og ingen utsagn om Selvets natur kan fri seg fra antakelser om den Annen.

[T]he imposition of an interpretation on the ambiguity and contingency of social life always results in an other being marginalized. Meaning and identity are, therefore, always the consequence of a relationship between the self and the other that emerges through the imposition of an interpretation, rather than being the product of uncovering an exclusive domain with its own pre-established identity (23).

I dette perspektivet konstitueres identiteter gjennom tolkning ovenfra og innskrivning av grenser som skiller Innside fra Utside, Selv

7 Dette, og hele vekten på tolkning, kan minne om en hermeneutisk tilnærming. Campbell understreker allikevel hvordan hans tilnærming skiller seg fra det hermeneutiske hos Weber og innen verstehen-tradisjonen. For Campbell går ikke weberianere langt nok i sin vekt på tolkning, de godtar at «fakta» er kontekstuelt avhengige, men hevder samtidig at de er «independently verifiable» (21). Campbell vil som nevnt hevde at ingenting er mulig utenfor diskursen.

8 Campbell bruker ikke selv begrepet, men det er vanlig å kalle denne formen for historie for en genealogi.

fra Annen og Innenriks (domestic) fra Utenriks (foreign) (9). For staters del anser Campbell at identiteten må re-presenteres igjen og igjen ettersom staten ikke har noen ontologisk status bortsett fra de praksiser som stadig konstituerer den: «For a state to end its practices of representation would be to expose its lack of pre-discursive foundations; stasis would be death» (12). Staten er rett og slett nødt til stadig å innskrive sin identitet gjennom representasjon av trusler og fare ettersom bortfall av trusler og total sikkerhet ville medføre at det ikke lenger var noe behov for statsmakt:

Ironically, then, the inability of the state project of security to succeed is the guarantor of the state's continued success as an impelling identity. The constant articulation of danger through foreign policy is thus not a threat to a state's identity or existence: it is its condition of possibility. While the objects of concern change over time, the techniques and exclusions by which those objects are constituted as dangers persist (12–13).

Etter å ha behandlet de generelle aspektene ved identitetspolitikk, vender Campbell seg i kapittel 2 til utenrikspolitikken og vår tradisjonelle forståelse av den. Han starter med å ta for seg det synet på utenrikspolitik som dominerer faggreneren FPA (Foreign Policy Analysis). Utenrikspolitik vurderes der som en brubyggende praksis. Den foregår mellom suverene stater med etablert identitet, og de opererer i et mer eller mindre anarkisk miljø. Campbell spør seg hvorfra disse ideene kommer, og han finner svaret i den tradisjonelle forståelsen av statssystemets framvekst, hvor statene «tar over» for kirken ved freden i Westfalen i 1648 (39-40). I motsetning til denne forståelsen lanserer Campbell en tolkning basert på historiske sosiologer som Mann, Koselleck, Giddens og Tilly. Her blir det sentrale hvordan de framvoksende statene gjennom en langvarig prosess kom til å ta over kirkens rolle i håndteringen av usikkerhet og forskjell. Kirken hadde skapt trygghet gjennom en åndelig visshet og troen på det guddommelige forsyn, som skapte intensive fellesskapsbånd i symbiose med kirkens ekstensive utstrekning. Som erstatning for kirkens fellesskapsfølelse måtte statene gripe til nye trusseldiskurser. Gjennom å understreke hva Vi ikke er, og hva Vi frykter, skulle samfunnet disiplineres og det skulle det skapes en ny teologisk sannhet om hvem Vi er (48). Statenes trusseldiskurser kan dermed forstås i forlengelsen av kirkens vektlegging av frykten for Gud. Freden i Westfalen er i dette perspektivet sentral først og fremst idet den omgjør konfliktene fra intrastatlige til interstatlige,

og dermed gjør de religiøse konfliktene sentrale i de pågående statsbyggingsprosessene. Imidlertid følger det visse bestemte taktikker fra å koble sammen forskjell og trusler i søken etter orden:

[S]ecuring an ordered self and an ordered world – particularly when the field upon which this process operates is as extensive as a state – involves defining elements that stand in the way of order as forms of «otherness» (50).

Forskjell medfører ikke nødvendigvis «alteritet» og eksklusjon, men staten må som nevnt legitimeres gjennom de trusler den beskytter mot. Ved hjelp av trusseldiskurser gjøres så den som i utgangspunktet bare er forskjellig, til Annen. Campbell trekker to hovedkonklusjoner fra denne diskusjonen. For det første vokste de moderne stater og det moderne statssystemet fram parallelt, statene var ikke ferdige enheter som ble koblet sammen i et system. For det andre, og viktigere, åpner denne tolkningen for en forståelse av «foreign policy» som et sentralt element i de trusseldiskursene som disiplinerer staten og dens innbyggere: «Foreign policy thus needs to be understood as giving rise to a boundary rather than acting as a bridge» (51).

Kapittel 3 om «foreign policy» og identitet innledes med en diskusjon av Hobbes, hvor Campbell tar opp igjen temaet om forholdet mellom stater og statssystem. Han understreker «the central textual strategy of Hobbes' political theory: a strategy of otherness designed to discipline the self» (58). De som motsetter seg disiplinering, marginaliseres politisk og regnes som utenfor sivilisasjonens disiplinerende orden. Behovet for statsmakt vises ved at statsmaktens bortfall vil medføre at Vi blir som Dem, det vil si usiviliserte. For å skille innside fra utside, staten fra dem som ønsker å undergrave den, etableres derfor grenser. Imidlertid virker grensene både adskillende og samlende slik at det blir meningsløst å forestille seg et tomrom som kan krysses av en bru mellom uavhengige sfærer.

The consequence of this is that «man», the «state», and «international relations» are mutually constitutive. (...) Foreign policy was not something subsequent to the state or the interstate system, but integral to their constitution. Foreign policy was not a bridge between two distinct realms, but something that both divided and joined the inside and the outside, the state and the interstate system» (60).

«Foreign policy» skifter dermed fokus, fra å handle om forholdene mellom stater, til å handle om etableringen av grensene som samtidig konstituerer staten og det internasjonale systemet.

Conceptualized in this way, foreign policy comes to be seen as a political practice that makes «foreign» certain events and actors. (...) In other words, foreign policy is «a specific sort of boundary-producing political performance» (61–62).

«Foreign policy» blir altså en innenrikspolitisk strategi for å sikre statens identitet. For å fungere på best mulig måte må først de representasjonene av statens identitet som motsetter seg innskriving, bli ekskludert, og deretter må alle ideer om identitetens historisitet og tilfeldighet ekskluderes. Både alternative representasjoner og ideen om den dominerende representasjonen som en av mange må utelukkes. En vellykket «foreign policy» er dermed en som lykkes i å framstille statens identitet som uomstridt, gjennom denne doble ekskluderingen (63–64).⁹

I oppsummeringen av foregående kapittel og innsiktene fra Hobbes, Ashley og andre hevder Campbell at:

[W]e can say that for the state, identity can be understood as the outcome of exclusionary practices in which resistant elements to a secure identity on the «inside» are linked through a discourse of «danger» with threats identified and located on the «outside» (68).

Denne reteoretiseringen innebærer at «foreign policy» forstås som en av de grenseoppskridende praksisene som er med på å produsere og reprodusere identiteten til enheten den opererer på vegne av. For å klargjøre sin posisjon understreker Campbell de to formene «foreign policy» kan ha. Den allmenne konstruksjon av identitet i relasjon til en Annen kaller Campbell for «foreign policy». Dette begrepet refererer til alle former for differensiering og ekskludering, fra personlige forhold til globalt nivå. Disse grunnleggende prosessene legger så føringene for hvordan den andre formen (Foreign Policy) virker. Dette er nemlig den tradisjonelle, statsorienterte utenrikspolitikken. Den er ikke så sterkt involvert i konstitueringen av statens identitet, men tjener til å reprodusere og beskytte den identiteten som «foreign policy» har muliggjort (68–

⁹ Ideen og diskusjonen omkring den «doble ekskludering» er hentet fra Ashley (1988:256–257).

69). Denne forståelsen visker ut skillet mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk selv om Campbell hevder at forskjell lettere gjøres til «alteritet» når det kommer til «Foreign Policy». Videre er det også en følge av identitetens iboende usikkerhet at skillene som man forsøker å etablere mellom Selv og Annen, særlig på statsnivå, gjerne blir uklare. Avvikene, som verken er helt Selv eller helt Annen, blir liminærer (grensetilfeller) som gjerne kobles til eksterne fiender, og oppfattes som spesielt truende. Konkluderende hevder Campbell at «Foreign Policy», gjennom representasjoner av trusler, søker å oppnå en objektivering av Selvet. Denne objektifiseringen oppnås gjennom kontinuerlig re-presentasjon (71–72).

Før diskusjonen vendes mot de konkrete eksemplene fra USA, behandles i kapittel 4 (Foreign Policy and Difference) de generelle formene for representasjon og metaforer som preger «foreign policy». Igjen trekker Campbell lange tråder og ser på re-presentasjonen av staten som «the Body Politic» fra bibelsk tid og fram til i dag. Han finner stor variasjon i hvordan det sosiale fellesskap har blitt legemliggjort gjennom representasjon. Imidlertid har en av de gjennomgående hovedfunksjonene vært å muliggjøre representasjon av trusler mot det sosiale legeme i termer som assosieres med trusler mot det fysiologiske legeme (80). I tråd med Susan Sontag understrekes det at sykdom har fungert som metafor for en rekke avvik fra det normale, og det synes klart at skillet mellom norm og det som oppfattes som avvik, i mange tilfeller er et resultat av sosiale prosesser og moralske hensyn heller enn medisinsk viten.¹⁰ En viktig følge av koblingen mellom medisinsk og politisk diskurs er troen på at det må spesialister til for å håndtere sykdommen (eller truselen). Videre er det helt typisk at sykdom, som trusler, alltid har sitt utspring utenfor fellesskapet – ideelt sett utenfor landets grenser, men også hos marginaliserte og liminære grupper innen staten. Kvinner, homofile, jøder og svarte er eksempler på grupper som har blitt vurdert som smitekilder eller spesielt utsatte for sykdom (87). Endelig er det slik at sykdomstanken legitimerer drastiske inngrep, som skal kurere problemene. På samme måte som «invaderende» sykdom i kroppen skal «slås tilbake», er dagens terrorister «parasitter» som skal «elimineres». Medisinsk og militær diskurs virker således gjennom sine felles metaforer gjensidig forsterkende og legitimerende (84–86). Et siste aspekt ved de medisinske metafo-

¹⁰ Dette må ikke forstås som at sykdom ikke er reelt, men er snarere et forsøk på å skille den medisinske diskursens sosiale funksjoner fra de fysiologiske effektene av sykdommen (84).

rene er at de fungerer som symboler heller enn som betegnelser. De gir oss ikke en beskrivelse av det de symboliserer, men forteller oss hvordan vi skal føle i forhold til det som representeres (87).¹¹ At terrorister er «parasitter», forteller oss ikke så mye om terroristene, men det signaliserer sterkt hva vi skal føle om dem.

Amerika – identitetens stadige re-inskripsjon

Ved hjelp av det teoretiske apparatet som her er skissert, og som har forholdet «identity/difference» som grunnlag, tar Campbell så for seg identitetspolitikk i Amerika/USA. Utgangspunktet hentes fra Benedict Andersons idé om de forestilte fellesskap: «If all states are 'imagined communities', devoid of ontological being apart from the many practices that constitute their reality, then America is the imagined community par excellence» (91, jf. 131, 197).¹² Ergo er Amerika spesielt avhengig av kontinuerlig re-presentasjon for å overleve, og i denne konteksten har «foreign policy» stått sentralt.

I kapittel 5 (Imagining America) går Campbell løs på sin «history of the present» ved å gå tilbake til oppdagelsen (eller oppfinnelsen) av Amerika. I en beskrivelse som trekker tungt på Todorov, understrekes særlig to aspekter ved europeernes tidlige møte med den nye verden. Det første er at Amerikas inntreden i verdenshistorien var helt sentralt for overgangen fra middelalder til modernitet. Eksistensen av et kontinent mellom Europa og Asia knuste de eksisterende (religiøse) forestillingene om tid og rom, og var med på den eksplosive utvidelsen av de intellektuelle horisonter i perioden. Det er slik sett ikke tilfeldig at Amerika allerede tidlig ble sett på som mulighetenes, framtidens og frihetens land ettersom det var den

11 Dette poenget henter Campbell fra Hayden White, som hevder at dette er et generelt trekk ved metaforer. En grundigere diskusjon av Whites tenkning omkring metaforer spesielt og narrativer generelt finnes i Campbell (1998b).

12 Campbell understreker gjentatte ganger denne oppfatningen av USA som et spesialtilfelle, på bakgrunn av at det er en stat født av innvandring, som mangler de «vanlige» empiriske referentene for identitet. Som påpekt blant annet av Neumann (1999:26), gir det lite mening å diskutere grader av forestilthet. At noen fellesskap er mer forestilte enn andre, skulle jo innebære at disse andre hadde mer «reelle» identitetsmarkører og slik sett var mer «ekte». I motsetning til dette understreker Anderson at «Communities are to be distinguished, not by their falsity/genuineness, but by the style in which they are imagined» (1991:6). Campbell tar opp denne kritikken i epilogen og sier seg enig med Neumann. Derimot fastholder han at Amerikas mangel på «mystical foundations of authority» gjør behovet for representasjon mer akutt (274, note 5). Denne holdningen kan gjerne ses som tilpasset Anderson, den nevnte mangelen kan gjøre at USA har en spesielt intensiv og Annen-orientert «style in which [it is] imagined».

nyvunne intellektuelle friheten som muliggjorde Amerika i første omgang (96). Det andre viktige aspektet er at oppfinnelsen av Amerika medførte en påfallende utvisking av historien. Den tradisjonelle forståelsen er at landet ble «oppdaget», og at det dermed var i besittelse av en eller annen form for essens som dukket opp i og med fysisk kontakt. Dette er bare det første av en lang rekke eksempler fra amerikansk historie på at «the spatial is given priority over the temporal and the historical» (97).

Møtet mellom spanjoler og de amerikanske urinnvånerne («indianerne») har også fått stor senere betydning for identitetspolitikken. To posisjoner/ideologier sto mot hverandre. Teologen Las Casas hevdet med utgangspunkt i Kristi lære og likhetstanken at «indianerne» i prinsipp var som spanjolene, bare hedninger, og at de derfor kunne assimileres (dvs. kristnes) og bli del av Selvet. Dette kan kalles for en kolonialistisk ideologi. Historikeren Sepúlveda argumenterte derimot med basis i Aristoteles for at skillet mellom spanjoler og «indianere» var et skille mellom siviliserte og barbarer, det lå en total forskjell til grunn, og den kunne vanskelig overskrides. «Indianerne» måtte derfor forbli Annen. Av dette følger en ideologi som vektlegger slaveri som løsning (100–103).

Spanjolenes erfaringer med den Annen i Amerika returnerte til den nye verden via engelskmennenes erfaringer i Irland. Imidlertid fløt de to posisjonene i debatten her sammen. Irene ble kategorisert som usiviliserte, og ettersom det ikke var mulig å være kristen uten å være sivilisert, ble de regnet som hedninger, uavhengig av deres katolisisme. Campbell ser her et større mønster:

The English experience in Ireland indicated a disposition among the Protestants to take any margin of difference and transfer it into a condition of complete otherness, regardless (or perhaps because of) the lack of distance between the self and the qualities of the other (107).

Den samme tendensen ser man i Amerika. Urinnvånerne ble kategorisert i forhold til både sivilisert/barbar- og kristen/hedningdikotomien og ble dermed gjort så ettertrykkelig til Annen at de ikke kunne håpe å oppnå Selvets kvaliteter. Denne ideologien gikk enda lenger enn slaveriet, og den tidlige løsningen var utryddelse (111–112). Imidlertid var grensene som ble reist mellom identitetene, porøse, og «indianerne» var på mange måter både på utsiden og innsiden av de tidlige nybyggersamfunnene. At det ble arbeidet så intenst for å opprettholde grensene, kan dermed leses som et tegn på hvor like identitetene var (113).

Andre grupper virket også som Annen for de tidlige amerikanerne. Hekseprosesser knyttet sammen indre og ytre fiender i en forløper til senere amerikansk historie, men viktigere var allikevel negerslavene. På samme måte som urinnvånerne tidligere var de helt sentrale for det framvoksende samfunnet, men allikevel utelukket fra medlemskap i det. Gitt at de i enda større grad var på «innsiden», måtte det desto større innsats til for å innskrive grensene som skulle holde dem utenfor. I tråd med at slavene ble kristnet, og de tidligere skillene derfor daterte, ble rase det sentrale diakritikon som skilte Selv fra Annen.

For den videre utviklingen av identitetspolitikk i Amerika var revolusjonen helt sentral, og Campbell understreker hvordan den bidro til en videre orientering mot rom heller enn tid i amerikansk selvforståelse: «the space that is America has taken on such significance that it becomes history (...) this privileging of the spatial over the temporal in American experience has given history the quality of an eternal present» (131–132). USA ble definert som det nye, uskyldige og friske, i motsetning til den gamle verdens umoral og degenerering, og tanken om Amerika som eksempel for resten av verden ble forsterket. Gjennom revolusjonen ble idealsamfunnet realisert, og for framtiden var det derfor ikke utvikling, men bevaring, som ble sentralt (122–123). Den totaliseringen av det revolusjonære øyeblikk som dermed fant sted, gjorde at intern konflikt ble utenkelig. Da partiene vokste fram, forsøkte derfor begge sider symptomatisk nok å koble den andre siden til utenlandske makter, indre og ytre trusler smeltet sammen (126). Nå hevder ikke Campbell at revolusjonsperioden er identisk med den kalde krigen, men han ser likheter i diskursens termer:

In this context, we might be able to think differently about the cold war: as another episode in the ongoing production and reproduction of American identity through the practices of foreign policy, rather than as simply an externally induced crisis (132).

I bokas lengste kapittel, kapittel 6 (Writing Security), behandler Campbell så 1900-tallet, med stor vekt på nettopp den kalde krigen. Imidlertid må enda noen forløpere vurderes først. Ikke minst er det viktig hvordan USA kom med i storpolitikken: «the end of the nineteenth century witnesses the global inscription of foreign policy in the practices of Foreign Policy» (134). De identitetsprosesser og mekanismer for eksklusjon og differensiering som hadde vært sentrale internt, ble overført til den internasjonale arena. Da

fastlands-USA var disiplinert, ble den stadige trangen til å hevde seg som «siviliserte» i forhold til «barbarene» vendt utover. Ved siden av vekten på de stadige truslene mot identiteten ble «frontier»-myten særlig viktig. Den understreker hvordan USA ligger i front og bryter nytt land i stadig kamp mot elementene og forskjellige fiender.¹³ Med den amerikanske imperialismen fra rundt 1900 ble hele verden USAs «frontier» (145).

En konkret forløper til den kalde krigen finner Campbell så i «red scares» etter første verdenskrig, og kanskje enda tidligere.¹⁴ Arbeidere og verdenskommunisme ble representert som en kombinasjon av indre og ytre trusler mot identiteten. Der den amerikanske identiteten assosieres med individualisme, demokrati og privat eiendomsrett, ble fellesskapstanken i kommunismen vurdert som en kastrossel fra det «usiviliserte».¹⁵ Sovjetunionen ble altså lenge før den kalde krigen vurdert som en trussel, uavhengig av militær kapasitet. Dette vedvarte under den kalde krigen, trusselen mot identitetens grenser var viktigere enn den militære trusselen mot statens grenser (139,141,144).

Det Campbell finner når han vender seg til den kalde krigens tekster, skrevet av toppdiplomater og politikere, er nemlig at det er truslene mot kultur, ideologi og det amerikanske samfunn som nevnes først (138). Dette forundrer ham ikke: «We should no longer regard those who occupy the secretive domains of the national security state as being outside of the cultural parameters of the state in whose name they operate» (28). Statsledere og diplomater kan ikke stille seg utenfor diskursen. I mangt og mye ble de teknikker som tidligere har vært diskutert, gjentatt:

-
- 13 Som for oppdagelsesperioden (og ikke minst i forbindelse med staten som «the Body Politic»), er Campbell flink til å illustrere hvordan erobring av nytt land og forholdet mellom de styrende og de styrte har blitt forstått i termer som er åpenbart maskuline og feminine, og ofte seksuelle. At det maskuline har stått hierarkisk over det feminine i alle diskurser hvor denne dikotomien virker, er for så vidt ingen nyhet, men Campbell vever det inn på forbillidlig måte underveis både i den teoretiske og den mer empiriske delen.
 - 14 Campbell gjør nemlig en kobling mellom trusselen fra de røde kommunister og de tidligere truslene fra de røde indianere som kan virke litt forsert. Selv om felles farge har vært en virksom metafor, er trolig henvisningene til den felles «stammetilhørigheten», kollektivismen, anarkiet og barbariet vel så viktige. Disse ville jo ha vært virksomme også i det tilfelle at kommunistene hadde valgt seg en annen farge (144–145).
 - 15 I denne sammenheng har for eksempel full sysselsetting, likelønnsrett og barnetrygd blitt ansett for å være «foreign» og skadelig, i og med tilknytningen til kommunisme og USSR (140). Sverige var på samme måte et land man var skeptisk til i USA. Det lå nær Sovjetunionen, praktiserte nøytralitet og gikk inn for et kollektivisk sosialdemokrati.

[B]ecause the modes of representation through which the danger of communism and the Soviet Union have been interpreted replicate both the logic and the figurations of past articulations of danger, the cold war is an important moment in the (re)production of American identity that was not dependent on (though clearly influenced by) the Soviet Union for its character (137–138).

Imidlertid ble oppfatningen av trusler og iverksettingen av mottiltak spesielt intensiv under den tidlige kalde krigen, noe som delvis skyldtes statsmaktens økte betydning og de tiltak mot indre fiender som hadde blitt etablert i løpet av 1930-tallet. I tillegg ble det også foretatt visse kvalitative endringer i identitetspolitikkenes dimensjoner, i og med Eisenhowers Executive Order 10450 fra 1953. Det som skjer her, er at fokus dreies fra lojalitet til sikkerhet, og at de to begrepene i noen grad blir synonyme. I tillegg ble trusselbildet utvidet: «Eisenhower's executive order multiplied the dimensions of being along which threats could be observed, thereby amplifying in the name of security the sense of endangeredness the nation would feel» (152). En klar følge av dette var at kategoriene for eksklusjon ble utvidet, spekteret for hva som var «normalt» for Selvet, ble innsnevret og flere ble marginalisert og gjort til Annen.¹⁶ Ytre ekspansjon førte altså til en forsterkning av indre trusselfølelse: «the cold war needs to be understood as a disciplinary strategy that was global in scope but national in design» (153). Ideen om «containment» dreies med dette bort fra utenriks- og sikkerhetspolitikk, i retning av en strategi for konstituering av «a society of security» og forsvar mot indre trusler mot identiteten. Den handler i like stor grad om konstitueringen av Selvet gjennom «foreign policy» som om beskyttelse av det samme Selvet gjennom «Foreign Policy» (169). McCarthy-perioden blir i denne sammenheng et kroneksempel på sammenkoblingen av ytre og indre fiender og hvordan alt som ble definert som «unormalt», ble ansett som trusler mot den amerikanske identiteten (147, 154–155).

Campbell finner at den samme logikken gjør seg gjeldende i den

16 Der føderalt ansatte tidligere hadde blitt lojalitetssjekket, først og fremst med henblikk på spionasje, sabotasje og medlemskap i totalitære eller revolusjonære organisasjoner, ble de nå testet ut fra om de kunne være en trussel mot den nasjonale sikkerhet. Herunder hørte om de var engasjert i «Any behavior, activities, or associations which tend to show that the individual is not reliable or trustworthy». Eller «Any criminal, infamous, dishonest, immoral, or notoriously disgraceful conduct, habitual use of intoxicants to excess, drug addiction, sexual perversion, or financial irresponsibility» (152).

neokonservative ideologien på 1970- og 80-tallet, hvor ytre trusler ble spilt opp i håp om å skape en form for indre moralsk regenerering (164). Imidlertid ble fokus etter hvert utvidet i retning «terrorisme» ettersom den ideologiske trusselen fra kommunismen ikke lenger følte like presserende. Slik sett overlevde sentrale aspekter av den kalde krigen også etter 1989.

The cold war, then, was both a struggle that exceeded the military threat of the Soviet Union, and a struggle into which any number of potential candidates, regardless of their strategic capacity, were slotted as a threat (...) the cold war was an important moment in the (re)production of American identity animated by a concern for the ethical boundaries of identity rather than the territorial borders of the state (33, 168).

Differensieringsteknikker og behovet for å innskripe grenser mellom Inside og Utside har altså overlevd 1989 selv om eksklusjonskategoriene er nye. Den amerikanske identiteten trenger til fortsatt bekreftelse, og man forsøker å skrive nye trusler inn i etablerte diskurser. Imidlertid har perioden etter 1989 vært preget av en generell usikkerhet om hvor veien går videre. I Campbells perspektiv er denne usikkerheten ikke overraskende ettersom identiteter bare oppnår stabilitet gjennom å tildekke den grunnleggende usikkerhet de per definisjon beheftes med. Imidlertid har Vesten, og da særlig USA, vært på utkikk etter nye konkrete trusler. Terrorisme og Irak har fungert som mulige Annen, likeså Japan i forbindelse med handelskonflikter.¹⁷ Det er imidlertid viktig at «the objectification and externalization of danger that are central to contemporary assessments of security and politics in the post-cold war era need to be understood as the effects of political practices rather than the conditions of their possibility» (16). Det er ikke slik at politikken forholder seg til objektivt gitte trusler, snarere slik at politisk praksis skaper de samme truslene.

17 Dagens «war on terrorism» oppviser en rekke av de praksisene Campbell har gått igjennom, som koblingen til «frontier»: Osama bin Laden er ifølge president Bush en «outlaw», som er «wanted dead or alive», liksom forbrytere var i det gamle Vesten, og terroristgruppene holder til «in remote jungles and deserts». Sykdomstanken står sentralt, ved at terroristene er «parasites» som skaper «madness of destruction». Videre står kampen igjen mellom sivilisasjon og barbari, det er individets rettigheter som forsvares, og det understrekes at fienden kan finnes både på utsiden og på innsiden (jf. for et lite knippe eksempler Bush 2001a, 2001b, 2002). Det ligger her potensial for nok en revisjon, eller kanskje helst en ny bok.

Den nye trusselen som Campbell diskuterer mest inngående, er narkotikaproblematikken og derigjennom «the war on drugs». Dette gjøres i kapittel 7, som betegnende nok bærer tittelen *Rewriting Security*. Han søker ikke å sette opp en versjon av fakta mot en annen, men vil vise at det finnes andre tolkninger enn den dominerende, som denaturaliserer og relativiserer måten vi tenker om identitet på (172). Parallellene til den kalde krigen er mange, det er truslene mot orden, moral og identitetens etiske grenser som står sentralt, ikke narkotika som samfunnsproblem (178,184).¹⁸ Det burde ikke overraske noen at kilden til narkotikaproblemet anses å ligge i fremmede land: «Both agency and responsibility lie only with those operating from abroad, and (...) their less-than-human considerations result in an orgy of carnage and costs» (186). Narkotikaen kommer først og fremst fra «jungelen», og produenter og smuglere driver med «narkoterrorisme». Denne formen for statlig orientalistisk «foreign policy» har muliggjort en aktiv statlig «Foreign Policy» i store deler av Latin-Amerika.¹⁹ Imidlertid er det lite som tyder på at kampen mot smuglingen (kan) vinnes, og USA har ved flere anledninger godtatt narkotikatrafikk når det har tjent andre sikkerhetspolitiske mål. Eksternaliseringen av narkotikatrusselen kan derfor ses som en del av et forsøk på å underbygge ideen om den statlige suvereniteten (188). Kampen kan ikke vinnes, men kan heller ikke avsluttes uten at suverenitetsideen får en knekk og den amerikanske identiteten destabiliseres.

The «war on drugs» therefore constructs sites of both «domestic» and «foreign» marginality, constituting American identity through the negation of «un-American» behavior at home and abroad (189).

I et overblikk konkluderer Campbell gjennomgangen av Amerika slik:

¹⁸ Campbell går igjennom bruk, dødsfall og kriminalitet, de tre oftest nevnte problemkompleksene assosiert med narkotika, og finner at ingen av dem alene eller sammen kan begrunne intensiteten i kampen mot stoffmisbruk, smugling og produksjon.

¹⁹ Uten at Campbell gjør noe direkte poeng av det, kan det jo nevnes at bildet av narkotikamisbrukeren som Annen lokaliserer vedkommende i «the Urban Jungle». Det som finnes av tall, antyder at den «normale» stoffmisbruker er hvit, bor i forstedene og er i lønnet arbeid eller under utdanning. Bildet av intern Annen som assosieres med narkotika, er allikevel det arbeidsledige svarte eller latino gjengmedlem som bor i mer eller mindre forslummede områder (175).

[J]ust as the source of danger has never been fixed, neither has the identity that it was said to threaten. The contours of this identity have been the subject of constant (re)writing: not rewriting in the sense of changing the meaning, but rewriting in the sense of inscribing something so that which is contingent and subject to flux is rendered more permanent (31).

I kapittel 8 (The Politics of Theorizing Identity) tar Campbell opp de politiske og etiske implikasjonene av hans tilnærming til identitets-spørsmål.²⁰ Kapittelet innledes med et sitat fra Foucault, som også er bokas epigraf: «Practicing criticism is a matter of making facile gestures difficult» (191). Det gjelder altså å utfordre de etablerte sannheter, men samtidig understreker Campbell hvordan det ikke bare er snakk om å kritisere. Det er tvert imot viktig å åpne opp for den tvetydighet og ubestemmelighet som livet er rikt på. Utfordringen blir da å skape en inkluderende sikkerhetsorden og identitet uten at de disiplinerende strategiene som hører med, definerer unntak og legitimerer ekskluderings, altså å lære seg å leve med forskjell (197). Å tenke kritisk om identitet innebærer å politisere det som tas for gitt, å utfordre begge skrittene i Ashleys doble eksklusjon (se over s.8). Eller som Campbell konkluderer med et sitat fra Judith Butler: «The deconstruction of identity is not the deconstruction of politics; rather it establishes as political the very terms through which identity is articulated» (205).

I den avsluttende epilogen til annen utgave tar Campbell opp en del av de forskjellige tilnærmingene til identitet som kom til i løpet av 1990-tallet. Han diskuterer først sin egen posisjon, og derigjennom forholdet mellom poststrukturalisme (forstått som «an interpretive analytic») og postmodernisme (forstått som «a cultural problematic»). Han bekjenner seg da meget motstrebende til førstnevnte, som bygger på en idé om kritisk refleksjon over det antatt gitte (213–214, 276 note 23). Dette ligger i forlengelsen av Foucaults forståelse av opplysningstanken, og slik kan Campbell slutte at «the central (but all-too-often forgotten) feature of the Enlightenment is being practiced better by the 'postmodern' critics than by the self-proclaimed rationalist defenders of the faith» (215). Det ville være

20 Disse spørsmålene, og de relativt avanserte metateoretiske betraktningene de bygger på, tas opp i langt større bredde, og med mer tilfredsstillende resultat, i Campbell (1998b). Her plasserer Campbell seg også klart innen den voksende tradisjonen med «postmoderne» moralfilosofi, inspirert særlig av Lévinas og Derrida.

synd å si at diskusjonen av de forskjellige tilnærmingene til identitetsspørsmål bringer mye nytt til torgs, men den sentrale distinksjonen han gjør, dreier seg om hvorvidt analytikere forholder seg til de politiske mulighetene som følger av dekonstruksjon av identitet. De som er forankret i en eller annen form for rasjonalisme, og her inkluderes mainstream (amerikansk) konstruktivisme, ser helt bort fra dette. Den gruppen forskere som Campbell kaller for kritiske konstruktivister (stort sett europeere), ligger nærmere det poststrukturalistiske standpunktet, men følger ikke argumentene til sin logiske konklusjon, og beholder et innslag av stabilitet i sine analyser av identitet (223). Dette holder ikke for Campbell, som avslutter med å kontrastere de forskjellige identitetsstudiene som forholder seg til normen for god samfunnsvitenskap med hans egen etisk-politiske posisjon: «an ethos of political criticism» (226).

Writing what? – noen kritiske kommentarer

Det er påfallende hvordan kritikken og utfordringene som er reist i forbindelse med *Writing Security*, stort sett forholder seg til de to siste delene av boka. De leserne som er positivt innstilt til den grunnleggende ideen om tolkning, har hatt lite å utsette på den generelle teoretiseringen som utgjør grunnlaget. Denne kritikken føyer seg inn i rekken. Den oppsummering, sammenstilling og konkretisering av teorier som Campbell presenterer, er i mine øyne forbilledlig gjennomført, poengtert og reiser det som i mange tilfeller er nye perspektiver. Rammeverket skulle kunne være fruktbart for lignende studier av andre land uten vesentlige endringer. Campbells behandling av Amerika, og de politiske implikasjonene av hans tilnærming, har imidlertid blitt kommentert fra flere hold.²¹ Det viktigste settet av innvendinger relaterer seg direkte til det teoretiske grunnlaget og dreier seg om hvordan Campbells framstilling dels virker homogeniserende, dels er underforklart.

De som hevder at boka virker homogeniserende, framhever hvordan den stort sett bare legger fram de «offisielle» representasjonene av amerikansk identitet, og innenfor dette utvalget bare de representasjonene som «vant» og som passer inn i mønsteret. Alternativer representasjoner leses ut, og den amerikanske identiteten

21 Se note 4 for et utvalg, hvor flere forskere også har lansert løsninger på problemene. Min kritikk søker å syntetisere og bygge videre på det jeg vurderer som sentrale ankepunkter. Se også note 12 for en vurdering av Amerika som et unikt case.

framstår, tross alle truslene mot den, som relativt stabil og uomstridt.²² Når identitet i prinsipp er prosessuell, kontekstuell og relasjonell, klinger det dårlig at en bestemt identitet framstilles som uomstridt og sammenhengende gjennom flere hundreår. Ikke minst er dette problematisk all den tid den poststrukturalistiske inspirasjon som Campbell presenterer, forutsetter at alt er i fluks. Begreper som er i fluks, vil det være kamp om, og med Neumann kan man hevde at identitetspraksiser alltid vil være internt omstridte (1999:30). En viktig grunn til dette er at det dels gjerne vil være strid innen elitene, men også mellom representanter for statsmakten og forskjellige posisjoner i samfunnet. Den sosiale helhet, inkludert identitet, konstitueres gjennom multiple logikker, ikke en enhetlig logikk (jf. Laffey 2000:444). At representasjonspraksisene og ekskluderingsmekanismene forblir relativt like, betyr ikke at *identiteten* forblir den samme.

Campbell redegjør i dybden omkring kampen *for* å skape og bevare den amerikanske identiteten, men viser altså lite av kampen *om* den samme identiteten. Slik sett forteller han bare halvparten av historien. I innledningen til behandlingen av Amerika refereres det grundig til spenning i representasjonene av urbefolkningen hos Las Casas og Sepúlveda, men med sammenflytningen av deres to posisjoner virker det som om all motstand mot den etablerte identitet og praksis forsvinner. Fra senere historie kan det kort nevnes noen eksempler som Campbell ikke viser noen interesse for. Under revolusjonen var det en klar indre strid i USA om hvorvidt man hørte sammen med England, eller om man skulle søke å skape en selvstendig stat. Borgerkrigen var videre ikke nødvendigvis en krig for slavenes frigivelse, men det gir allikevel mening å vurdere den som en krig om hva USA skulle være og hvem amerikanerne var. Fra vår nærmere fortid er heller ikke presidentene Wilson og Roosevelt interessante for Campbell, representasjoner av USA som de små nasjoners venn og en støtte i kampen for selvbestemmelse utelates. Fra enda nyere tid forsvinner også den overgangen som fant sted under den kalde krigen, fra å vurdere USSR som en kulturell og identitetsmessig trussel til å vurdere landet i første rekke som en militær trussel (jf. Williams & Neumann 2000).²³ De utela-

22 At en del alternative representasjoner ble marginalisert i amerikansk praksis, slik Campbell redegjør for, er det liten tvil om. Kritikken her rettes mot at Campbell selv leser ut alternative representasjoner til den dominerende identiteten.

23 Det er litt underlig at Campbell ikke tar opp dette, all den tid han understreker behovet for nye trusler mot identiteten, ved siden av USSR, på 1980-tallet. Han

telser som her er nevnt, bidrar til å underbygge kontinuiteten i identiteten. En diskusjon av andre elementer (som isolasjonisme versus engasjement, unilateralisme versus multilateralisme, atomvåpen, smarte våpen og utviklingshjelp som utenrikspolitisk virkemiddel) kunne vært med på å understreke de mange diskontinuiteter som også kan forventes, gitt det teoretiske rammeverket (jf. Milliken 1999:246–247).²⁴

Påstanden om at konklusjonene er underforklart, refererer også til den postulerede kontinuiteten. Selv når de ovennevnte innvendinger er tatt i betraktning, og identiteten dermed mister det monolittiske preget, viser analysen sterk kontinuitet i representasjonspraksis og ekskluderingsmekanismer. Det gis imidlertid ingen forklaring på denne kontinuiteten utover at det ligger i identitetspolitikens vesen å differensiere mellom Selv og Annen og at utenrikspolitikk lett gjør ulikheter til forskjell og skaper fiendebilder. Laffey (2000:441) kommenterer hvordan kontinuitet kan forklares bedre hvis man tar hensyn til diskursive avleiringer og materialiseringer slik de kommer til uttrykk i institusjoner og sosiale relasjoner. Forsvarsdepartementet og andre deler av det militær-industrielle kompleks kan nevnes som eksempler, det spiller en rolle fra hvilken maktposisjon identiteten søkes re-presentert. Laffey ser nok helst at slike hensyn bakes inn i en analyse som baseres på historisk materialisme, men det er fullt mulig å følge dem opp også innen Campbells analyseform, gjennom fokus på diskursens materialitet.²⁵ Det er i det hele tatt merkelig at Campbell utelater dette ettersom han ellers følger Foucault i mye, og argumenterer mot skillet mellom diskursive og ikke-diskursive fenomener.

En grunn til at Campbell overdriver kontinuiteten, uten å redegjøre godt nok for den, ligger i hans metodiske valg og begrensningen på kilder. Han skriver selv eksplisitt at han bare har tatt for seg offisielle skikkelser i analysen (xi), og videre er mange av arkivene fra den kalde krigen fortsatt graderte. Det ligger her en klar svakhet i at Campbell ikke egentlig har forsøkt å modellere noen dis-

nøyer seg med å hevde at det ikke var mulig å skape den samme kommunistfrykten rundt 1980 som rundt 1950 (166).

24 Ruggie (1998:kap. 8) tar opp brytningene mellom isolasjonisme, unilateralisme og multilateralisme i amerikansk utenrikspolitikk, og kobler diskusjonen av diskontinuiteten i politikk til forskjellige representasjoner av amerikansk identitet. Selv om det er skrevet med et annet teorigrunnlag, kan kapitlet derfor med fordel leses som et supplement til *Writing Security*

25 Se Neumann (2001:kap.4) for en innføring i diskursens materialitet og hvordan man kan og bør inkludere den i en diskursanalyse.

kurs. I stedet for å følge brytningene innen diskursen har han festet seg ved en bestemt representasjon og regnet den for hegemonisk gjennom århundrene. Videre er utvalget av tekster fra den kalde krigen relativt snevert og selektivt, at noen tekster er sentrale, rettferdiggjør ikke en så ensidig vektlegging som det Campbell har.

Kritikken av framstillingens kontinuitetsorientering kan videreføres i et spørsmål om aktørens rolle hos Campbell. Det er vanlig å anta at det er lite rom for agens innenfor en diskurstilnærming, i og med at vekten er på de lange linjer og strukturene i diskursen. Campbell er selektivt interessert i enkeltaktører, Columbus, Las Casas, Sepúlveda og Kennan er eksempler på dette, men han reflekterer lite over deres forhold til diskursene de står innen. Jeg vil hevde at man ved et par grep kan vurdere enkeltaktørers rolle bedre og derigjennom få en rikere og mer tilfredsstillende forståelse av kontinuitet og diskontinuitet. For det første må man ta hensyn til at det sosiale konstitueres gjennom multiple logikker, eller overlappende diskurser om man vil. Dernest må man innarbeide diskursens materialitet og være seg bevisst betydningen av de posisjoner materialiseringen avfører – det spiller en rolle hvorfra noe sies. Ideen er da at man kan vurdere en del sentralt plasserte aktører som diskursive og begrepsmessige meglere, mellom Innside og Utside og mellom konkurrerende interne diskurser og representasjonspraksiser. Fokus er fortsatt på diskursens strukturer, men det blir større rom for brytninger, og det kan gi mening å vurdere om enkeltaktører virker i retning endring eller bevaring av diskursen og den identiteten den eventuelt oppbeholder.²⁶

En kritikk som i noen grad følger av den homogeniserende framstillingen og først og fremst er reist av Huysmans (1998:240–241), dreier seg om den ensidige vekten på konflikt og trusler i Campbells analyse. Det er ikke gitt at Selv–Annen-relasjoner blir til Venn–Fiende-relasjoner, selv om utenrikspolitikk lett skaper Annen. Det er derfor også nødvendig å vurdere andre former for relasjoner, som for eksempel samarbeidet innen NATO, ikke bare trusselrelasjoner. Hvordan Campbell glemmer samarbeidsformer, illustreres i hans syn på EU. Han påpeker at det europeiske sikkerhetsfellesskapet i EU konsolideres gjennom å reise ytre grenser, men han sier ikke noe

²⁶ En grundigere diskusjon av dette finnes i Leira (2001). Det bør også nevnes at Campbell i større grad åpner for agens og endring i National Deconstruction, gjennom vektlegging av «counternarratives» og dermed motstridende historier og identitetskonstruksjoner. Samme sted vurderes også diskursens materialitet i langt større grad i vurderingen av kontinuitet i representasjoner (se f.eks. Campbell 1998b:25).

som helst om hvordan det kan ha seg at tidligere dødsfiender i Europa nå ser på hverandre som i høyden konkurrenter i et variabelsum-spill (197). Huysmans understreker i tillegg hvordan Campbell gjennom sin vekt på fiender går glipp av kategorien «Stranger», de som ikke nødvendigvis er en trussel mot Selvet, men mot muligheten for kategorisering. De er verken liminærer eller Annen, men utenfor alle kategorier.²⁷ Bortsett fra forholdet USA–USSR er det også verdt å merke seg at alle de relasjonene som presenteres, er asymmetriske og at USA derfor kan hende blir mer repressiv enn nødvendig.

Avslutning

Kritikken så langt kan spisses i en påstand om at Campbell i *Writing Security* gjør det som poststrukturalister i første omgang søkte å unngå, han fryser det som skulle være i fluks, og framstiller identitet i binære opposisjoner. Selvet vurderes som stabilt inntil det essensielle, og samtidig vurderes den Annen altså som en struktur, en fiende som Selvet må differensiere seg fra heller enn et sett stadig skiftende aktører. Fleksibiliteten er dermed så godt som forsvunnet.

Den manglende fleksibiliteten som følger med den homogeniserende framstillingen, har også blitt kritisert for at den etterlater lite rom for politisk endring. Gjennom vektleggingen av kontinuitet og mangelen på interesse for konkurrerende representasjoner av identitet bekrefter Campbell statens sentralitet i det moderne politiske liv, og på tross av at han ser *Writing Security* som en politisk intervensjon, blir det vanskelig å argumentere for endring (Milliken 1999:247, Laffey 2000:444). Analysen som starter med å historisere staten og statssystemets framvekst, ender opp med å bekrefte deres fortsatte eksistens.²⁸

27 Neumann (1999:107–112) gjør et lignende poeng i forbindelse med Russlands rolle i europeisk identitetsbygging. Det er et analytisk viktig poeng å skille mellom «Stranger» og «Other», imidlertid kan de politiske følgene være sammenfallende. Robespierre og St. Just legitimerte henrettelsen av Ludvig XVI med at han var «hors nature» og måtte elimineres ettersom det ikke var noen plass for ham i tingenes orden. Jødenes og sigøynernes historie i Europa viser også hvordan det har vært farlig å være «Stranger».

28 Denne kritikken, samt kritikken av vekten på stabilitet, er på mange måter en parallell til Ullocks (1996) kritikk av hvordan Anderson (1991) bekrefter nasjonalstatens sentralitet gjennom sin analyse. Som Anderson starter Campbell med å vurdere endringer i oppfatningene av tid og rom ved inngangen til den moderne tid, og hvordan representasjon innenfor intern «foreign policy» kan

Disse kommentarene må allikevel ikke overskygge de mange sterke sidene ved *Writing Security*, men heller ses som et tegn på dens iderikdom og kontroversielle konklusjoner. At boka diskuteres og at andre bygger videre på dens ideer, viser hvilken kilde til inspirasjon den er, og innenfor «kritiske» studier av identitet og utenrikspolitikk er den fortsatt standarden andre arbeider måles mot. Det reduserer heller ikke Campbells generelle betydning at han retter søkelyset mot de etiske sider ved vestlige identitetspraksiser og maner til respekt for forskjell og alternative representasjoner. Både som faglig innspill og politisk intervensjon gir analysen av utenrikspolitikk som identitetspolitikk perspektiver til ettertanke.

Bibliografi

- Anderson, Benedict (1991) *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. Second Edition. London & New York: Verso.
- Ashley, Richard K. (1988) «Untying the Sovereign State: A Double Reading of the Anarchy Problematique», *Millennium* 17(2): 227–262.
- Brown, Chris (1994) «'Turtles All the Way Down': Anti-Foundationalism, Critical Theory and International Relations», *Millennium* 23(2): 213–236.
- Bush, George W. (2001a) «Guards and Reserves 'Define Spirit of America'», tale (17.09.) hentet fra <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010917-3.html> (4/2-2002).
- Bush, George W. (2001b) «Presidential Address to the Nation», tale (07.10.) hentet fra <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011007-8.html> (4/2-2002).
- Bush, George W. (2002) «The President's State of the Union Address», tale (29.01.) hentet fra <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> (4/2-2002).
- Campbell, David (1998a) *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Revised Edition. Manchester: Manchester University Press.
- Campbell, David (1998b) *National Deconstruction: Violence, identity and justice in Bosnia*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Campbell, David (1999) «Contra Wight: the errors of a premature writing», *Review of International Studies* 25: 317–321.
- Guzzini, Stefano (2000) «A Reconstruction of Constructivism in International Relations», *European Journal of International Relations* 6(2): 147–182.
- Huysmans, Jef (1998) «Security! What Do You Mean? From Concept to Thick Signifier», *European Journal of International Relations* 4(2): 226–255.

vrurderes som en tilblivelsesprosess. Allikevel ender han opp med en analyse hvor tid og rom er stabile og «Foreign Policy» forholder seg til en etablert, eksternt Annen. For å sitere Ullock har han beveget seg fra «a metaphysics of becoming» til «a metaphysics of being» (1996:428,440).

- Jepperson, Ronald L., Alexander Wendt & Peter Katzenstein (1996) «Norms, Identity, and Culture in National Security», s.33–75 i Peter J. Katzenstein (red.) *The Culture of International Security – Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Laffey, Mark (2000): «Locating identity: performativity, foreign policy and state action», *Review of International Studies* 26: 429–444.
- Leira, Halvard (1999) «Den usikre identiteten», *Internasjonal Politikk* 57(4): 631–635.
- Leira, Halvard (2001) *Prudence and Practice – a discourse-analytical framework for studying the statesman*. MSc thesis, London School of Economics and Political Science.
- Milliken, Jennifer (1999) «The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods», *European Journal of International Relations* 5(2): 225–254.
- Neumann, Iver B. (1999) *Uses of the Other. 'The East' in European Identity Formation*. Manchester: Manchester University Press.
- Neumann, Iver B. (2001) *Mening, materialitet, makt – En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ruggie, John Gerard (1998) *Constructing the World Polity – Essays on International Institutionalization*. London & New York: Routledge.
- Ullock, Christopher J. (1996) «Imagining Community: A Metaphysics of Being or Becoming?», *Millennium* 25(2):425–441.
- Williams, Michael C. (1998) «Identity and the Politics of Security», *European Journal of International Relations* 4(2): 204–225.
- Williams Michael C. & Iver B. Neumann (2000) «From Alliance to Security Community: NATO, Russia, and the Power of Identity», *Millennium* 29(2): 357–387.

Bokspalte

Norway's Foreign Relations — A History

Olav Riste

Universitetsforlaget, Oslo 2001, 308 sider.

Nils Morten Udgaard
(f. 1940) er utenriksredaktør
Aftenposten, statssekretær
Statsministerens kontor
1984–86, professor II UiB
1991–97.

Olav Ristes bok gjør seg fortjent til betegnelsen «den første samlede analyse av det selvstendige Norges utenrikspolitikk» fordi vi her får den sindige historikers avveieende vurderinger over lange tidsrom – uten samfunnsvitenskapelig båstenkning – og fordi forfatteren kan stå på to solide fundamenter: seksbindsserien av arbeider om «Norsk utenrikspolitikk historie» og sitt eget livsverk som forsker rundt det samme emnet. Ristes bok er blitt en engasjerende og klar fremstilling, på et levende engelsk, av hvordan Norge har sett sin rolle i verden, en perspektivrik innføring og oversikt også for en omverden som forsøker å forstå Norges situasjon.

Med disse arbeidene er den klassiske diplomatiske historie – av beste merke! – ført frem til sin avslutning. Og takket være den åpenhet som stort sett hersker i det offisielle Norge, samt Utenriksdepartementets generøsitet med midler, har vi nå på bordet en mer utførlig utenrikspolitisk historie, ført helt opp til vår tid, enn kanskje noe annet land. Vi kan se oss selv ganske klart. Men om vi også kan forstå oss selv like klart, det er et annet og vanskeligere – og nå mer spennende – spørsmål.

Riste tenderer til å se kontinuitetene bedre enn bruddene, til å vektlegge det rasjonelle mer enn de politiske følelser som stikker av med sirlige prioriteringer og kjølig fornuft. Kjernen i hans konklusjon er (s. 275) at norsk utenrikspolitikk i dag preges av en stadig vanskeligere balansegang mellom elementer fra tre formende epoker: den «klassiske» nøytralisme fra årene 1905–1910, den misjonerende epoken med nedrustning og folkerett i mellomkrigstiden og 1940-årene da Norge allierte seg med stormakter og ble en aktiv deltager i internasjonal maktpolitikk. Men denne tredoble balanseøvelse blir nå kanskje ikke lenger mulig, skriver han, fordi Norges oppgivelse av suverenitet overfor EU via EØS-avtalen «er i ferd med å bli en kumulativ prosess» – og fordi EU i dag forsøker å bli

en stor aktør på områdene forsvar og sikkerhet. Det første er nok riktig, det andre gjenstår å se, men kan vise seg å bli en utenrikspolitisk lakmustrøst for Norge.

Hvis vår underliggende dagspolitiske ambisjon er å forstå hvordan Norge er kommet i den posisjon som landet nå innehar i internasjonal politikk, da må vi trolig gå langt bakenfor en klassisk diplomatisk historie. Og vi bør stille to spørsmål som bare i beskjeden grad reises i seksbindsserien eller hos Riste: a) Hvor særegent er Norge egentlig, sammenlignet med andre mindre stater i vår del av verden? b) Hvordan har det norske samfunns historiske utvikling og politiske kultur påvirket landets internasjonale opptreden?

Sammenligningene over landegrensene vil trolig dempe en del av forestillingene om at Norge er noe ganske spesielt. Hverken en dyptsittende nøytralisme, med innslag av isolasjonisme, eller en utenrikspolitisk misjonsiver er noe ukjent i andre større eller mindre land. Vi behøver bare å gå over grensen til Sverige for å finne dem i nesten rendyrket form, og i ganske nær fortid. Heller ikke vårt EU-vedtak er drastisk annerledes. Ser vi på de finske, svenske og norske EU-avstemningene høsten 1994, er stemmeandelene for medlemskap henholdsvis 56,9, 52,3 og 47,8 prosent. Ulikhetene i aritmetikken fortjener ikke betegnelsen dramatisk, selv om den politiske *virkning* av ulikhetene nok må betegnes som meget dramatisk. Den enkle forklaringen på tallforskjellene er trolig at finnene så både en sikkerhetspolitisk og en økonomisk gevinst ved et EU-medlemskap, svenskene en økonomisk gevinst, men neppe en sikkerhetspolitisk, mens norske velgere så hverken en sikkerhetspolitisk eller en økonomisk gevinst for seg eller for landet i et medlemskap.

Den norske nasjonsbyggingen på 1800-tallet og senere, og den sterke nasjonaliseringen av vår forståelse av språk og kultur, har nok sine særtrekk i Norge, men adskiller seg neppe grunnleggende fra det andre mindre og større land har opplevet. Trolig er det i fremveksten av det vi noe vagt kan kalle norsk politisk kultur – etter 1814 og 1905 – at vi klarest ser ulikheter, som også får virkning for utformingen av norsk utenrikspolitikk.

I seksbindsserien er det bare i bind tre, Odd-Bjørn Fures *Mellomkrigstid 1920–1940*, at spørsmål om norsk politisk kultur tas opp i noen bredde. I flere av bindene og også hos Riste berøres oppbyggingen av UD som institusjon, men de store arbeidene som nå foreligger, gir oss ingen uttømmende institusjonshistorie for Utenriksdepartementet.

Det enkle spørsmålet som melder seg etter lesningen av disse syv bindene om norsk utenrikspolitikk, er dette: Hvor skulle kunn-

skapen og erfaringen komme fra på feltet diplomati og utenrikspolitikk, for de norske politiske ledere som stod frem i tiårene før og etter 1905? Mye av svaret ligger i spørsmålet: Trolig var det ikke noe felt av politikken der erfaringen hos nye norske ledere var mindre og tynnere enn akkurat her – et felt med lange, strenge og krevende tradisjoner både for det praktiske diplomati og for tankemønstre med historiske makterfaringer i bakgrunnen. Alt dette manglet på norsk side, det var blitt borte – slik vi forstår Riste og Narve Bjørgos bidrag i første bind («Selvstendighet og Union. Fra middelalderen til 1905») – etter at høymiddelalderen så et norsk diplomatisk «korps», som antas å ha tallet over hundre personer, bli utdannet ved til dels det engelske hoff på 1200-tallet.

Riste forteller historien (s. 20) om baron Audun Huggleiksson som kom med ekstravagante løfter på vegne av Norge da han i 1295 lovet den franske kong Filip IV hele 300 skip og 50 000 soldater som allierte i krigen mot England – mot fransk støtte for norske krav på Skottland. Han måtte bøte med livet i galgen i Bergen i 1302. Mangelen på øyemål synes den gang å ha hatt en høy pris, høyere – slår det en leser i dag – enn prisen for senere fremstøt på Norges vegne for å opptre som «moralsk stormakt» og være en diplomatiets David som tukter den store politikkenes Goliat'er.

Når vi nå ser tilbake over nesten hundre år med norsk utenrikspolitisk selvstendighet, og nesten fem hundre år uten en egen rolle i europeisk diplomati, reiser spørsmålet seg om det ikke er på dette feltet – utenrikspolitikk, diplomati, maktspill – at det norske erfaringstapet har vært størst og virket dypest etter århundrene i union med København og Stockholm. Norge gjorde i fullt alvor et forsøk på å melde seg ut av maktpolitikk mellom statene i det øyeblikk selvstendigheten på nettopp det utenrikspolitiske området kom i 1905. Følelsen av avmakt midt i triumfen, av angst for eget mot, gir noe av forklaringen på utenriksminister Jørgen Løvlands kjente diktum fra november 1905 om at Norges mål «er ingen udenrigspolitik at have». At dette var mer enn en retorisk vending, at det gjenspeilet en forståelse av Norges nye situasjon der en slik utmeldelse ble vurdert som mulig, viser arbeidet med å få i stand Integritetstraktaten av 1907. Gjennom denne garanti fra stormaktene for norsk selvstendighet fikk Norge nok en motvekt mot mulig svensk press, men prisen var å avstå fra å være et subjekt og i stedet forbli et objekt i europeisk diplomati – noe den norske politiske ledelse først innså mer enn ti år senere.

Norge definerte den gang sine utenriksforbindelser som økonomiske. Her formulerte norsk nasjonalfølelses ledende talsmann,

Bjørnstjerne Bjørnson, holdningene ganske klart i 1896: «Vi tar sikte på å gjøre slutt på all politikk ved hjelp av traktater om voldgift og nøytralitet, og å innsette våre egne konsulter for vår handel og skipsfart – styrt fullt ut av oss, gjennom et Utenriksdepartement uten en utenrikspolitikk.» Heller ikke fra konservativt partihold ble andre holdninger ført frem. Så tidlig som i januar 1906 foreslo Høire ved Wollert Konow et alternativt utenriksbudsjett som skulle oppheve skillet mellom diplomatiet og konsulatvesenet, for å understreke at de økonomiske interessene skulle gå foran. Konow gikk av samme grunn inn for en drastisk reduksjon av antallet utenriksstasjoner i Europa og en tilsvarende økning i antallet oversjøiske stasjoner.

Går vi nesten hundre år frem i tiden, gjenfinner vi mange av de samme holdningene i dagens debatt om EØS-avtalen fra 1994. Denne avtalen utgjør et nasjonalt kompromiss i spørsmålet om Norges medvirkning i europeisk diplomati: Den gjør det mulig for Norge å regulere praktisk talt alle økonomiske spørsmål (minus landbruk og delvis fisk) overfor det øvrige Europa, samtidig som vi kan avstå fra å delta i den diplomatiske dragkampen om hvordan den politiske «orden» i Europa skal se ut. Det er påfallende at det i år 2002 ikke finner sted noen debatt i Norge om hvilke politiske interesser vi har i Europa og hvordan disse berøres av ulike tanker om EUs og Europas fremtid. Men dette blir mindre påfallende når vi ser på norsk debatt om utenrikspolitikken rundt forrige århundreskifte. Slik Sverige på slutten av 1800-tallet tilbød Norge en betydelig sterkere stilling innen det felles svensk-norske diplomati – en norsk utenriksminister ble ikke utelukket – har EU hundre år senere i realiteten tilbudt Norge politisk medvirkning i en felles europeisk maktutøvelse hvis vi går inn i den unionen som EU representerer. Begge gangene har det norske svaret vært et «nei». Mest fanatiske var vi i 1905 da folkeavstemningen ga et «sovjetisk» utfall: 99,95 prosent sa nei til fortsatt union.

Gjør vi et raskt rundskue over de nordiske statene, ser vi klare forskjeller i holdningene til et aktivt og medvirkende diplomati. Sverige og Danmark er to makter med ubrutte tradisjoner i europeisk diplomati. Sverige har lenge hatt sitt manglebindsverk om svensk utenrikspolitikkens historie siden 1500-tallet, på 1600-tallet var landet en stormakt i Europa, frem til i dag preger kontinuitet og en sterk følelse for historiske linjer det svenske diplomatiske korps. Forventningene om at Sverige etter 1994 ville gå for en markant rolle som «mellommakt» i EU (på linje med f.eks. Nederland), er hittil ikke blitt oppfylt, men vi ser tegn som peker i en slik retning. Den ideologiske farvelegging av svensk utenrikspolitikk bygges langsomt ned.

Danmark har like lange tradisjoner som aktør på det europeiske kontinent og i europeisk politikk som Sverige, og samme kontinuitet i sitt diplomatiske korps. I tillegg kommer at embedsverkets stilling er spesielt sterk i det danske forvaltningssystem, der skillet mellom politisk ansvar og embedsansvar er skarpere enn i noe annet nordisk land. Danskene opererer ikke med statssekretærer; ministeren er embedsverkets eneste motpart og samtalepartner. Dette har bidratt til en grad av kontinuitet i Danmarks relasjoner overfor NATO og EU, også i de faser der politisk strid har skapt uklarhet – som ved fotnotene i NATO og reservasjonene, som fremdeles gjelder og er viktige, i forholdet til EU. Men Danmarks politiske tyngde både i NATO og EU er blitt undergravet av den utenrikspolitiske uklarheten som lenge har vært en følge av innenrikspolitisk strid i landet.

Finland er i enda større grad enn Norge en «nykommer» i europeisk diplomati. Og i større grad enn noe nordisk land har Finland levet i skyggen av en enkelt utenrikspolitisk utfordring: forholdet til Russland/Sovjetunionen. Det har fått finnene til å samle makten i utenrikspolitiske spørsmål hos presidenten, og det er interessant at først i de aller siste årene – i en langt lettere utenrikspolitisk situasjon – er presidentens makt på dette området igjen blitt noe redusert. Måltrettethet har preget finsk diplomati, klarere enn hos noe annet nordisk land, og det har omfattet oppbyggingen av et meget profesjonelt diplomatisk korps. Målet har vært en posisjon i sentrum av EUs samarbeid. Den posisjonen har finnene nådd samtidig som de bevisst har prioritert bort en rekke andre gode, men mindre viktige formål i sin utenrikspolitikk.

Norge har vært preget av at utenrikspolitikken hverken har bygget på kontinuitet innen diplomati og maktpolitisk tenkning eller på en streng prioritering av mål. Lenge raste en strid omkring oppbyggingen av en profesjonell utenrikstjeneste; den har savnet en bred støtte fra en eller flere viktige deler av den norske samfunn – en virkelig «lobby». Vi kan peke på at ute i Europa er diplomatiet generelt og EU-samarbeidet spesielt vokset frem fra henholdsvis hoffkretser rundt en suveren – et statsoverhode – og fra et sterkt og urbant borgerskap. Norge har historisk sett enten savnet eller vært svakt representert på begge disse felter – hoff og borgerskap – og norsk politikk har i ettertid bidratt lite til å motvirke disse ulikhetene. Hos oss har statsforståelsen bare i beskjeden grad vært knyttet til statsoverhodet eller statsapparatet – embedsverket – og i desto større grad til Stortinget og til det nasjonsbyggingsprosjekt som Stortinget har symbolisert (se Iver Neumanns *Norge – en kritikk*, Pax

Forlag 2001, for en engasjert gjennomgang av disse spørsmål). Gjennom Stortingets utenrikskomité's sterke stilling i Norge har de folkevalgte sikret seg stor innflytelse over utenrikspolitikken, noe som bryter med mønsteret i de fleste europeiske land (også med det svenske og finske, men ikke med det danske).

Etter 1905 bygget Norge opp en liten utenriksstjeneste rundt en del erfarne medarbeidere fra det felles norsk-svenske diplomati i en fase da størrelsen av denne tjenesten i alle land var forholdsvis beskjeden – under overgangen fra en utvidet hofftjeneste til et moderne embedsverk. Men det tok svært lang tid, til etter 1945, før norske politikere skjønnte at landet trengte et rimelig utenrikspolitisk apparat. Fra 1920 til 1938 sank antall lønnede UD-tjenestemenn i utlandet fra 74 til 68. Det varte frem til 1938 før UD fikk en egen politisk avdeling, besatt med en person «legendarisk» for svakhet og ansvarsvegring. Her var heller ikke Statsministerens kontor noe svar, for regjeringens leder hadde ikke noe eget kontor. Først etter utbruddet av annen verdenskrig, den 2. oktober 1939, ble statsministeren fritatt for å styre noe departement. Han fikk nå en – en! – personlig sekretær i heldagsstilling, med lønn som byråsjef. Det sier en del om synet på statens rolle og det politiske ambisjonsnivå.

Inntrykket fra seksbindsserien og fra Riste er at Norge trolig møtte krigen i 1914 bedre rustet (også militært, relativt sett) enn krigen i 1939/40. Fure er mest nådeløs her, når han skriver om mellomkrigstiden (bind 3, s. 15) at «I en rekke sammenhenger understreket sentrale utenrikspolitiske aktører at Norge hadde spesielle problemer med å foreta realistiske analyser av internasjonale relasjoner og trekke opp overordnede utenrikspolitiske orienteringslinjer. Den norske stat manglet en tradisjon og en erfaringsbasert kompetanse på dette området», der vi ikke hadde rukkit «å bygge opp en kapital av kunnskap og innsikt». Han tilføyer at utenriksminister Halvdan «Koht og samtlige norske utenrikspolitikere (var) uten kunnskap og innsikt i militærstrategisk tenkning» (bind 3, s. 372). Historieprofessoren Koht har nok sett en del mangler, for han pleide å forelese for staben i Utenriksdepartementet lørdag morgen, og betrodde den britiske ambassadør at «the Norwegians in general, including the press, knew nothing whatever about foreign affairs. He had found it quite useless to say anything to them because there was no bottom to their ignorance» (*Internasjonal politikk* nr.2/1999, s. 290).

Hvis vi ser bort fra arrogansen som ligger i slike utsagn, blir spørsmålet hvilke politiske grep ledelsen – også Koht – tok for å bøte på misforholdene. Svaret er at de gjorde lite eller ingenting for

å hente inn og bygge opp ny innsikt. Det ble ikke prioritert, i en fase der impulsene for det unge Norges utenrikspolitikk kom innenfra, som et produkt – et biprodukt – av en intens nasjonsbygging. Først når krig nærmer seg på ny, bryter omverdenen seg inn i det norske virkelighetsbildet – nesten. Stortinget holder sin første debatt om sikkerhetspolitikk i 1937. Men Koht baserte seg på sitt syn om at krigførende parter ikke ville ha behov for baser i Norge, en feilvurdering som andre kanskje kunne ha motvirket, om han hadde lyttet. Riste går så langt som til å si at «Norway drifted towards the looming European crisis without the benefit of leadership and guidance from experienced diplomats» (s. 115).

Det store skiftet i norsk utenrikspolitikk kom med Kohts avgang og Trygve Lies tiltredelse som utenriksminister i London i november 1940. Riste ser dette først (s. 159) «mer som et spørsmål om prioriteringer» i samarbeidet med britene, men skriver også (s. 182) at gjennombruddet både for de praktiske og politiske problemene overfor britene kom med den nye utenriksledelsen rundt Lie. Der fantes også flere gode utenrikspolitiske hoder, med historikeren Arne Ordning og juristen og tidligere utenriksminister Arnold Ræstad i første rekke. Riste illustrerer regjeringens mentale avstand til britene når han skriver at «før 1940 hadde den gjennomsnittlige norske statsråd betydelig mindre kjennskap til Whitehall enn dagens gjennomsnittlige norske husmor til Oxford Street».

Det var elementet av politikk, av et dynamisk gi-og-ta innbakt i vurderinger av egne og andres interesser, som kom på plass med Lie, etter en utenrikspolitikk preget av smalsporet nasjonalisme, forvaltning og tidvis professoralt overmot. Den annen verdenskrig og NATO-medlemskapet som fulgte – med sterke elementer av kontinuitet – ble formende for en norsk diplomatisk tradisjon, med en hovedvekt på sikkerhetspolitikk. Norge kom ut av den annen verdenskrig og av den kalde krigen på en måte som konsoliderte den norske statsdannelsen fra 1814/1905 og som etablerte landet som en aktiv og fullverdig aktør i internasjonal politikk. Presset utenfra var med på å utmeisle en rimelig interesseorientert norsk utenrikspolitikk – i et skjæringspunkt mellom politiske impulser hjemmefra, ytre press og et gradvis mer profesjonelt embedsverk.

Spørsmålet som Riste reiser med sin konklusjon, er om en slik politikk vil bli videreført i en fase der det ytre trykk er svekket – når Europa samarbeider og Russland er svakt – og der Norge disponerer store økonomiske ressurser. Han minner om at «ambisjoner må knyttes til en prioritering av interesser, og nøye justeres i forhold til det mulige. En manglende vilje eller evne til å sette klare

prioriteringer blant norsk utenrikspolitikks mål og midler forblir et problem idet landet går inn i et nytt årtusen.»

Storbritannias avgjørende rolle som Norges partner og beskytter etter 1814 og 1905 er det element av kontinuitet i norsk utenrikspolitikk som Riste tillegger størst betydning. Den atlantiske politikk som Lie og hans «hjernetrust» formulerte i London de første årene under krigen, fremstår i ettertid som bemerkelsesverdig klartskuede; den tar godt vare på Norges forhold til briter og amerikanere, på en geografi som er gitt og – som et gjenopplivet minne – på tradisjoner fra et større og sjøfarende Norge i høymiddelalderen. Men denne linjen så nesten helt bort fra maktene på det europeiske kontinent, forståelig i en krigssituasjon, men i stadig større utakt med en politisk og ikke minst en økonomisk «normalisering» i Europa etter 1945. Riste mener at økonomi på 1990-tallet har erstattet sikkerhet som den bestemmende faktor i norsk utenrikspolitikk, og dermed er Tyskland blitt vår viktigste partner i Europa (s. 290). (En grundigere og mer eksplisitt gjennomgang av Norges stilling – politisk, økonomisk, kulturelt – mellom de to naboer og stormakter Storbritannia og Tyskland, og virkningen for oss av deres to kriger, er noe vi savner både i seksbindsserien og i Ristes bok.)

EU-spørsmålet blir følgelig det vanskeligste og mest splittende emne i norsk etterkrigspolitikk. Det er splittende fordi Frankrikes og Tysklands ønske om å bygge en ny politisk orden i Europa på et felles lovverk forutsetter en viss avgivelse av suverenitet – og dermed kolliderer med Norges forståelse av seg selv: en ung stat som gjennom krigen har fått bekreftet og styrket sin suverenitet. Hadde britene tatt den politiske ledelse på kontinentet etter 1945, kan vi anta at deres politiske tradisjoner og pragmatisme ville ha formet en annen orden som også ville ha vært lettere å slutte seg til for Norge. Men Storbritannia holdt seg tilbake, og viste seg deretter for svakt økonomisk og politisk til å kunne prege Europa.

Så tidlig som i 1950 formulerte Finn Moe, utenrikskomiteens mangeårige formann, seg på en måte som gir et ekko helt opp til våre dager, da han på et møte i Europarådet sa at Norge har «intet ønske om å skape problemer for etableringen av regionale avtaler, det være seg en fransk-italiensk union, en fransk-tysk union, eller selv en større føderal union. Vi ber bare om at det norske folk selv må få avgjøre om det ønsker å slutte seg til en slik union, idet vi også legger vekt på at vi alle er medlemmer av et mer betydningsfullt og viktigere fellesskap – det atlantiske samfunn».

EU-saken har i Norge, ulikt de fleste EU-land, ikke latt seg bære frem av en elite, av et sterkt borgerskap, av en tradisjonsrik og

mektig statsforvaltning – fordi vi ikke har en slik elite, et slikt borgerskap, en slik forvaltning. Det folkelige og populistiske spiller en viktigere rolle i Norge; de to folkeavstemningene har vært reelle avgjørelser som begge har gått på tvers av mål og preferanser hos egne regjeringer. Norge er en «lunken europeer», sier statsviteren Johan P. Olsen, fordi «landets styringstradisjon og institusjonelle maktbalanse er forskjellig fra EUs» (*Nytt Norsk Tidsskrift* nr.1/2001, s. 29). Stortinget nøyer seg ikke med å gi lover og bevilge penger, men er sterkere med i styringen av landet enn de aller fleste andre nasjonalforsamlinger i Europa.

Den politiske kultur i Norge er seg bevisst ytterst få relasjoner til det europeiske kontinent, etter en århundrelang nasjonsbygging med front mot impulser utenfra. Et hjertesukk fra Johan Jørgen Holst i 1986 reiser disse spørsmålene, fra en politisk leders synspunkt: «Hvorfor er vi mer opptatt av fjerne områder enn av å vurdere betydningen av utviklingen i vår egen verdensdel? Hvorfor er utenrikspolitikken så preget av tilsynelatende virksomhet, og så fattig på langsiktig tenkning og prinsipielle problemstillinger? Hvorfor diskuterer vi alltid hvordan Norge kan få en tilknytning til EF, og aldri hva det er vi ønsker å fremføre gjennom kontaktformene? Hvorfor har norsk europapolitikk nesten alltid vært preget av detaljenes dominans, av småbitenes forvrengning av helhetsbildet? Hvorfor diskuterer vi medlemskap i EF som om det dreide seg om regningen i en kolonialhandel, eller som livssynsspørsmål? Hvorfor er norsk holdning til utenrikspolitisk samarbeid preget av en redsel for å bli forført av samarbeidspartnerne, en slags frykt for at vi mangler egentynge til å sikre norsk egenart?» (*Nytt Norsk Tidsskrift* nr.1/2001, s. 29).

Ingen av arbeidene hittil bringer mye ny innsikt rundt Norge og EU, ut over den generelle innsikt i hvordan norsk utenrikspolitikk blir til. EU er et politisk prosjekt. Det norske samfunn har hittil hatt en mangel på politiske ambisjoner i retning av Europa – og ingen institusjoner eller elite som har kunnet formulere og skape oppslutning om slike ambisjoner. Det langsiktige arbeidet er uteblitt, interessesikring er skjøvet til side av dagspolitikk og et ønske om å prioritere og profilere u-hjelp, nødhjelp og kamp for norske idealer ute i verden. De siste årtiene er dette blitt forsterket av et fravær av kontinuitet i UD: Siden 1981 har Norge – i løpet av vel 20 år – skiftet utenriksminister 11 ganger: Frydenlund, Stray, Frydenlund, Stoltenberg, Bondevik, Stoltenberg, Holst, Godal, Vollebæk, Jagland, Petersen. Det bidrar ikke til å motvirke politisk kortsiktighet og populisme at de fleste av dem har sittet i mindretallsregjeringer, og

har ledet et UD der interne fagforeningshensyn jevnlig teller mer enn faglig tyngde – og der Norges nye posisjon som olje- og gassnasjon spiller en minimal rolle.

Det er ikke vanskelig å følge Riste når han avslutter sin analyse i et lett advarende toneleie: Han trekker linjene til Halvdan Kohts bok fra 1906 – om små demokratiske lands spesielle misjon som fredspionerer – og peker på at «slutten på den kalde krigen synes å ha bragt Norges misjonerende impuls tilbake med ettertrykk». Men noe har endret seg på de siste hundre årene: I dag har vi råd til å følge disse impulsene – økonomisk på grunn av ny velstand og politisk på grunn av en mindre truende verden rundt oss. Her er kontinuitet sannsynlig.

Mellem kantiansk patriotisme og politisk romantik. Det tyske stats- og nationsbegreb i to århundreder.

Jørgen Staun

København: Københavns universitet (2002), 729 sider.

Iver B. Neumann (f. 1959) er samfunnsviter og seniorrådgiver i Utenriksdepartementet, på permisjon fra Norsk Utenrikspolitisk Institutt, og skriver her som privatperson.

Både i den samfunnsfaglige litteratur generelt og i nasjonalismelitteraturen spesielt opererer man gjerne med et klassifikatorisk skille mellom to typer nasjonalisme. På den ene siden har man en såkalt tysk (eller romantisk) type, som tar utgangspunkt i *ethos*, på den annen en fransk (eller patriotisk) type, som tar utgangspunkt i *demos*. Denne innholdsrike avhandlingen destabiliserer dette skillet ved å vise at tysk tradisjon på ingen måte er monolittisk nok til å tjene som ytterpunkt i et slikt skjema.

Første del av avhandlingen er en erkjennelsesteoretisk gjennomgang der det argumenteres for en senwittgensteiniansk tilgang til analyse av politiske diskurser. Annen del presenterer tysk diskurs om stat og nasjon i noen avgjørende tiår omkring Napoleonskrigene. Tredje del presenterer tysk diskurs om stat og nasjon i tiåret før og etter den kalde krigens slutt. Avhandlingen tar sikte på å skrive seg inn i en litteratur med utspring i disiplinen Internasjonal Politikk (IP) der poenget er å demonstrere hvorledes en stat fremstår for sine bærere i form av sine begreper, og hvorledes disse begrepene legger føringer på politikken. Avhandlingen befatter seg imidlertid kun med det første av disse to punkter. Det dreier seg altså om en idéhistorisk informert drøfting av en del handlingsbetingelser for tysk politikk.

Del to er eksplisitt kritisk til IP-tradisjonens tradisjonelt grunne lesninger av politiske tenkere. Staun hevder at spesielt for den ene halvdel av de tenkere det her dreier seg om, vil lesninger som ikke kommer til det politiske via det generelle, feile, bl.a. fordi «Romantikerne kan ikke forstås, uten at man ser deres utgangspunkt som beroende i et forsøg på at frigjøre subjektet yderligere ved at radikaliserer det kantianske moralske subjekt via en æstetisering af selvbevidstheden». (s. 97). Denne kritikken er på sin plass. Generelt sett er det et problem at IP-tradisjonen ikke som andre samfunnsfaglige disipliner tar sikte på å studere sitt objekt som del av en helhetlig sosial virkelighet. Staun lever opp til sitt forsett om å presentere en generelt informert og situert analyse av nasjonstemaet hos utvalgte tenkere, bl.a. Kant, Schiller, Schlegel, Müller og Fichte. Del tre er en informert og avklarende diskusjon av nyere tysk politisk ordskifte. Stauns diskusjon er av almen interesse og evner å

levere en analyse av tysk tenkning omkring Napoleonskrigene som, til tross for at den foreliggende germanistiske og filosofiske litteratur er meget omfangsrik, fremstår som ny og frisk. Hans analyse av 1990-tallets tyske debatter er lett tilgjengelig og svært relevant for den europeiske debatt om stats- og nasjonsbegrepene.

Del en demonstrerer at et senwittgensteiniansk perspektiv er fruktbart, og utgjør dermed en fin tilvekst til den allerede betydelige vifte av skandinaviske diskursanalytiske tilganger. Det understrekes at Wittgenstein først og fremst påkalles i heuristisk øyemed. På s. 551 heter det at «problemet med benyttelsen af en wittgensteiniansk teoriramme først og fremmest har været, at den ikke tilbyder teoriinterne kriterier for dels at udvælge hvilke diskurser, der er de væsentligste at beskæftige sig med [...] dels hvilke diskurser, der virker bedst og mest overbevisende i en given diskussion». Det synes å ligge et sentralt problem her. Avhandlingen er hermeneutisk, hvilket selvfølgelig ikke skal legges den til last. I samfunnsvitenskapelig sammenheng er det imidlertid en svakhet at kandidaten ikke bare har problemer med å demonstrere hvilke diskurser «der virker bedst og mest overbevisende i en given diskussion», men med å ta stilling til hvilke *andre* forhold som er i spill i de politiske diskusjoner som ligger under lupen, herunder materielle forhold. Det idéhistoriske aspekt fremstår dermed som noe løsrevet fra resten av politikken.

Spesielt slående blir dette når debatten dreier seg om noe så fysisk som et minnesmerke. Avhandlingen er overbevisende hva angår politikken meningsdimensjon, men den situerer ikke denne dimensjonen i forhold til det materielle i tilstrekkelig grad.

Det vesentligste er likefullt at den som har lest avhandlingen til ende, nær sagt uansett tidligere kunnskapsomfang, nok har lært en god del nytt om historisk og samtidig tysk politisk diskurs. Jørgen Staun arbeider til daglig som journalist i *Dagbladet Information*. Ved å skrive en doktorgradsavhandling ved siden av sin daglige formidlings- og analyseinnsats skriver han seg også inn i en kontinental tradisjon for intellektuell journalistisk virksomhet. Avhandlingen er dermed også en påminnelse til norske journalister om at det ikke er nok for profesjonen å opprette et professorat eller to i journalistikk for å bli tatt alvorlig i akademisk sammenheng. Det kreves også at i alle fall noen representanter for profesjonen har ambisjoner om å gjøre akademiske ting *ved siden av* reportasje og analyse, og ikke bare i stedet for disse daglige dontene. På dette som på mange andre områder av intellektuelt liv ligger det danske miljøet langt foran det norske. Enhver europeisk småstat trenger et par tysklandsjournalister og – forskere av Stauns kaliber.

Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom

Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red.)

Oslo: Gyldendal Akademisk/ Makt- og demokratiutredningen 1998–2003.

Arne Melchior (f. 1953) er dr. polit. i samfunnsøkonomi og leder seksjonen for internasjonal økonomi ved NUPI.

Virkningene av internasjonalisering var ikke overraskende ett av hovedtemaene som ble skissert da Stortinget i 1997 vedtok mandatet for Makt- og demokratiutredningen (gjengitt på www.sv.uio.no/mutr). I prosjektets rammeplan ble også virkningene av globalisering for makt og demokrati framhevet, og et «stort prosjekt» om dette var ett av de 21 prosjektene som ble igangsatt (*ibid.*). Virkningene av globalisering var også framhevet i et par av de øvrige prosjektene. Like fullt er det ennå et åpent spørsmål om de internasjonale føringene har fått den plass de fortjener i et 50-millioners prosjekt om makt og demokrati ved årtusenskiftet. Utredningen er ennå ikke avsluttet, så vi får vente med vurderingen av dette.

Boken *Mot et globalisert Norge?* er en artikkelsamling med bidrag fra til sammen 20 jurister, økonomer, statsvitere og sosiologer, i tillegg til bokens redaktører. Bidragene spenner både faglig og tematisk over et vidt felt, fra kvinnejuss til internasjonal skattekonkurranse. Seks av kapitlene er basert på rapporter – de fleste av dem mer omfattende – i Maktutredningens rapportserie.¹

Bokens hovedfokus er hvordan globaliseringen påvirker Norge, og spesielt hvordan handlingsrommet og problemstillingene for nasjonal politikk blir endret. Føringerne på nasjonal politikk kommer til uttrykk på to måter: For det første skjer dette gjennom at økonomisk så vel som kulturell integrasjon påvirker nasjonale aktører og tvinger fram en ny politisk tilpasning. For eksempel fører innvandring av muslimer til at nye problemstillinger oppstår om likestilling mellom kjønnene versus religionsfrihet. Frie kapitalbevegelser gjør at nasjonal skattepolitikk, nasjonal makroøkonomisk politikk og konkurransepolitikk må vurderes på nytt. Friere handel med matvarer reiser spørsmål om helse og matvaresikkerhet. Denne typen problemstillinger, som vi kan kalle «markedet versus nasjonalstaten», er bredt dekket i en rekke kapitler i boken.

¹ Denne serien inneholder også et par andre rapporter med fokus på internasjonalisering. I tillegg har Maktutredningens leder Øyvind Østerud gitt ut en oversiktspreget bok på området (Globaliseringen og nasjonalstaten, 1999). For en oversikt, se www.sv.uio.no/mutr.

For det andre blir nasjonal politikk påvirket gjennom at ikke bare markedene, men også ved at *politikken* er blitt mer globalisert: En rekke internasjonale organisasjoner og regler griper inn i og setter grenser for nasjonal politikk. Det har skjedd en rivende utvikling av det internasjonale samarbeid de siste tiårene. For Norge betyr EØS-avtalen en rekke bindinger for nasjonal økonomisk politikk, internasjonale menneskerettighetskonvensjoner påvirker nasjonal rettspraksis, og WTO-avtalen binder Norge til internasjonale regler på mange områder. Slike føringer er også bredt dekket i boken, men med en viktig kvalifikasjon: Fokuset er i stor grad hvordan de setter rammer for nasjonal maktutøvelse, og i mindre grad en analyse av maktforholdene i det internasjonale regimet som sådant. Denne nyansen kan illustreres slik: Gitt at Norge nå tvinges av EØS til å innføre mindre strenge regler for barnemat, kan vi – som en mulighet - enkelt konkludere at den nasjonale handlefriheten er redusert og at i dette tilfellet var det ikke så bra. Det er imidlertid også mulig å finne eksempler fra EØS på bindinger som har hatt en positiv helse- eller miljøeffekt. Hovedspørsmålet på dette området er dermed om regimet for helsestandarder generelt er i Norges interesse, eller bedre enn et system der alle land sto fritt til å ha sine nasjonale standarder. Er det internasjonale systemet slik at Norges interesser generelt er satt til side, eller er det et system der vi gir og tar, og som ut fra et hensyn til «nasjonal maktutøvelse» totalt sett er bra? Dette illustrerer at spørsmål om makt, demokrati og innflytelse er mye mer komplisert når selve politikken er internasjonalisert. Bokens kapitler inneholder i varierende grad analyser av de internasjonale regimene som sådan; i sum er dette relativt lite dekket. Selv i en bok på mer enn 500 sider er det imidlertid grenser for hva som kan tas med. På tross av denne avgrensning av perspektivet inneholder boken flere nyttige bidrag til analysen av internasjonale institusjoner. At «ikke alt» er analysert, skulle bare mangle.

Redaktørene presenterer boken som «en tverrfaglig mobilisering som vi kjenner få paralleller til i Norge» (side 7). Det er konstruktivt at Maktutredningen på denne måten stimulerer til tverrfaglighet. Alle som har forsøkt, vet imidlertid at *flerfaglighet* (der forfatterne belyser relaterte emner ut fra ulike faglige ståsteder) er mye lettere enn *tverrfaglighet* (der en felles faglig plattform utvikles). Boken er da også mest preget av flerfaglighet.

Hvor mye globalisering?

Mens det ofte tas for gitt at globaliseringen entydig fører til at internasjonale transaksjoner øker i betydning, påviser Thonstad (kap. 5) at dette ikke er så entydig for norsk utenrikshandel i perioden 1970–2000. Målt med eksport og import i prosent av BNP er norsk økonomi ikke blitt mer åpen i perioden. «Særlig bemerkelsesverdig er det at importen nå er lavere i forhold til BNP enn på 1960- og 1970-tallet» (side 192). Thonstad påviser at konklusjonen modifieres dersom man tar hensyn til at importvarene er blitt relativt billigere – i så fall har importen økt i takt med BNP. Artikkelen gir for øvrig en nyttig oversikt over utviklingstrekk i norsk utenrikshandel. Blant annet har andelen av handel med land utenfor Europa ikke endret seg vesentlig i perioden.

I bokens innledningskapittel argumenterer redaktørene mot tesaen om «hyperglobalisering». Denne sammenfatter ulike analyser som grovt sagt hevder at globaliseringen er en kvalitativt ny tilstand som uavvendelig drives fram av globale markeder og teknologisk endring, og som tvinger fram en konvergens rundt nyliberale idéer. Mot dette står framstillinger som legger vekt på at globaliseringen ikke er så radikal, ny og omfattende som «hyperglobalistene» påstår, at det fins politiske motkrefter og nasjonal variasjon, at det ikke er noen entydig trend i retning av «mer marked og mindre stat» og at en del viktige endringer skyldes landenes egne problemer og ikke ytre press. For eksempel fører kombinasjonen av lavere økonomisk vekst, dyrere velferdsprogrammer og eldrebølgen til et press mot offentlige budsjetter i rike land. Omfanget av internasjonal handel og kapitalbevegelser sammenliknet med BNP var stort også før første verdenskrig. Globaliseringen har skapt forurensningsproblemer, men har også vært ledsaget av 200 internasjonale miljøavtaler. Informasjonsteknologien omformer samfunnet, men det har også tidligere teknologiske gjennombrudd gjort.

Globaliseringen er et stort og komplekst fenomen der vi ikke kan forvente korte og enkle svar. Sånn sett er det et nyttig utgangspunkt for analysen å avvise enkle og stiliserte «superhypoteser». Samtidig er det klart at vi ikke kommer langt ved å postulere at saken isteden er kompleks og motsetningsfylt – selv om dette helt sikkert er riktig. Hvilke alternative hypoteser er det så boken er bygget på? I hovedsak ser det ut til at dette er overlatt til de enkelte forfattere, men med en felles referanseramme knyttet til studiet av hvordan globaliseringen påvirker nasjonale aktører og deres handlingsrom. Boken er dermed eklektisk ved at den omfatter ulike metoder og teoritilnærminger, men ingen klar overgripende teoriramme. Boken

blir derfor en litt krevende lektyre for den som forventer et strømlinjeformet overgripende perspektiv. Samtidig inneholder den mange nyttige analyser og oversikter. Det er dessuten berøringspunkter mellom de ulike kapitlene som gir hint om en del overgripende problemstillinger.

Svekker globaliseringen nasjonale maktgrupper?

Flere av forfatterne viser at internasjonaliseringen av politikk kan svekke nasjonale lobbyers gjennomslagskraft. Frode Veggeland (kap. 13) viser hvordan den norske landbrukspolitikken er i endring, og at dette dels skyldes WTO og EØS. Ennå har de praktiske konsekvensene av dette og begrensningen i nasjonale politiske muligheter vært moderate, men Norge deltar i en internasjonal prosess i retning av liberalisering og mindre beskyttelse som vil være vanskelig å snu. På dette, som på mange andre økonomiske områder, vil ulike grupper i Norge ha sprikende interesser. For eksempel ble veterinæravtalen i EØS vedtatt med fiskerinæringens støtte, mens landbruket var skeptisk. Norske konsumenter kan ha interesse av billigere matvarer og derfor mer import, men en slik politikk kan føre til nedbygging av jordbruket. Det er dermed ikke så enkelt å si hva som er «Norges» internasjonale interesser på landbruksområdet – dette er i seg selv gjenstand for konflikt. Internasjonaliseringen av landbrukspolitikken betyr at norske konsumenter – i den grad de ønsker friere import – får støtte fra Argentinas landbruksprodusenter.

En annen næring som berøres av liknende mekanismer, er den kraftkrevende industrien. Kasa, Malvik og Underdal (kap. 14) påpeker at internasjonale avtaler kan gjøre det vanskeligere å støtte denne industrien gjennom gratis utslippskvoter eller billig kraft. Dette har bidratt til at industrien selv har tatt et oppgjør med «subsidielaideologien». Et tredje eksempel er olje og gass, der Andersen og Austvik (kap. 12) analyserer hvordan bl.a. EØS-avtalen innebærer at «Formen på den norske statsaktivismen må endres og eventuelt modereres». Dette kan påvirke de norske oljeselskapenes makt.

Nasjonal tilpasning til nye regler

På noen områder vil det utvilsomt være slik at globalisering og internasjonalisering av politikken fører til en substansiell endring av politikken. Boken inneholder likevel også flere eksempler på «kreativ tilpasning» der internasjonale regler fører til en endring av virke-

midlene, men ikke nødvendigvis en sterk endring i politikken innhold. For eksempel betyr EØS-avtalen at det er umulig å diskriminere mellom nasjonale og utenlandske bedrifter, og vanskelig å hindre at private bedrifter flytter ut eller blir kjøpt opp av utlendinger. Det er derimot ikke forbudt at staten *eier* bedrifter og på den måten påvirker deres handlinger. Arnesen og Graver (kap. 2, side 102) konkluderer med at «Det er således ikke slik at EØS-rettens skranker for bruk av normative virkemidler nødvendigvis må føre til deregulering og markedskreftenes frie spill. Økt offentlig engasjement i markedet kan være en vel så nærliggende konsekvens».

Et annet eksempel er landbrukspolitikken i WTO, der støtteformene er inndelt i ulike former («bokser» i WTO-terminologien), hvorav noen skal reduseres mens andre kan fortsette (kap. 13). Dette skaper naturligvis en mulighet for omlegging av støtten til former som ikke rammes så mye av de internasjonale vedtakene. Hvis inndelingen i ulike «bokser» er avgjort av politisk tautrekking, og nasjonene viser stor kreativitet i tilpasningen, kan resultatet bli at endringene i nasjonal politikk til syvende og sist blir begrensede.

En del miljøaktivister har også vært mistenksomme i forhold til Kyoto-avtalens regler om «fleksible virkemidler» for iverksettingen (kap. 14). Dette betyr bl.a. at det åpnes for internasjonal handel med utslippskvoter for CO₂, slik at landene kan kjøpe seg fri fra kravet til selv å redusere utslippene. Tanken er at utslippsreduksjoner dermed blir gjennomført der det er billigst, og for jordens atmosfære er det ikke avgjørende om utslippene blir redusert i land A eller B. Det skal imidlertid ikke stor fantasi til for å se at effektene av en slik ordning i høy grad avhenger av hvilke land som deltar og hvilke kvoter de har forhandlet seg til. Kasa, Malvik og Underdal (kap. 14) påpeker at Norge har vært en sterk pådriver for fleksibel iverksettelse og handel med CO₂-kvoter, og at dette har ført Norge i retning av en allianse med USA i Kyoto-forhandlingene. Hensynet til eksisterende og framtidig utslippsintensiv industri har antakelig spilt en rolle for dette standpunktet, i tillegg til innflytelsen fra samfunnsøkonomiske argumenter.

Kapitalbevegelser og nasjonal politikk

Flere av bidragene til boken fokuserer på hvordan friere kapitalbevegelser endrer forutsetningene og begrenser handlingsrommet for nasjonal økonomisk politikk. Hveem, Heum og Ruud (kap. 11) analyserer den sterke veksten i internasjonale direkteinvesteringer, og spesielt hvordan store norske selskaper er blitt «globaliserte» i

løpet av de siste 20 år. Basert på case-studier viser de hvordan de største norske selskapene har vokst og blitt transnasjonale i sin orientering og strategi. Forfatterne drøfter så hvilke utfordringer dette reiser for bedrifter, fagbevegelse, frivillige organisasjoner og stat, men med en så bred meny blir artikkelens siste del ikke så klar og opplysende som den første.

Sørgard (kap. 7) analyserer fusjoner og oppkjøp i lys av den internasjonale litteraturen på området. Bør Norge tillate at nasjonale bedrifter fusjonerer, for dermed å skape sterke nasjonale enheter, og være mer skeptisk til at norske bedrifter blir kjøpt opp av utlendinger? Eller er det tvert om en fordel at utlendinger kommer inn og sikrer konkurranse mellom norske og utenlandske bedrifter, og eventuelt også bidrar med teknologi og kunnskap? Litteraturen på området peker i retning av at det skjer for mange oppkjøp og fusjoner, fordi bedriftslederne feilvurderer muligheten for kostnadsbesparelser og økt lønnsomhet. Ifølge Sørgard gir forskningen liten støtte for påstander om at utenlandske bedrifter generelt kjøper norske bedrifter på billigsalg eller taper dem for verdier. Han argumenterer for at sammenslåing av innenlandske bedrifter ofte kan ha en uheldig konkurransemessig effekt, ved at den nye enheten enten setter opp prisene og/eller mister markedsandeler sammenliknet med hva de to bedriftene hadde før fusjonen. En fusjon med utenlandske bedrifter som tidligere ikke var aktive i markedet, kan derimot sikre fortsatt konkurranse.

Schjelderup (kap. 8) retter søkelyset mot hvorvidt globalisering kan føre til internasjonal skattekonkurranse. Konkurransen om internasjonalt mobil kapital kan ifølge teorien – under visse omstendigheter – føre til at skattenivået blir drevet nedover og at nivået på offentlige utgifter blir lavere enn det burde være ut fra samfunnsøkonomiske hensyn. Eventuelt kan slik skattekonkurranse dreie de offentlige utgiftene vekk fra velferdsytelser og over mot utgifter som er direkte nyttige for bedriftene (utdanning, infrastruktur etc.). Blant de rike landene har det de siste årene vært en endring i skattesystemene i retning av lavere skattesatser men en utvidelse av skattegrunnlaget (f.eks. gjennom strengere avskrivningsregler). Ifølge hypotesen om at kapitalmobilitet fører til skattekonkurranse skulle man forvente at kapitalbeskatningens andel av skatteinntektene reduseres. Som Schjelderup påviser, er det noe empirisk støtte for dette: Den gjennomsnittlige skatten på arbeid (inkludert indirekte skatter) er økt i de rike landene siden tidlig på 1980-tallet, mens den gjennomsnittlige skatten på kapital er redusert. Norges skattebyrde for kapital er lavere enn i andre nordiske land. Schjelderup trek-

ker ikke den relativt lavere beskatning av kapital fram som et problem, men konkluderer med at norske skattereformer «bør ta i betraktning Norges attraktivitet som investeringsland», samt beskatte «uelastiske» skatteobjekter som for eksempel fast eiendom.

Internasjonale kapitalbevegelser betyr også at landenes makroøkonomiske politikk må legges om. Når kapitalen flyter fritt, vil finansaktørene sammenlikne forventet avkastning ved å plassere pengene hjemme eller ute. Hvis de forventer at landets valuta skal reduseres i verdi, må det et høyere rentenivå til for at de ikke skal plassere pengene i utlandet. Denne sammenheng mellom renter og valutakurs betyr at myndighetene må velge om det er valutakursen eller rentenivået som er styringsmål. Hvis valutakursen skal holdes fast, blir det mindre rom for endringer i rentenivået, og finanspolitikken må spille en viktigere rolle for å stabilisere økonomien. Hvis valutakursen tillates å variere fritt, kan rentenivået brukes i stabiliseringspolitikken. Mundaca og Strand (kap. 10) drøfter ulike valutakursregimer i lys av dette, og konkluderer med at pengepolitiske virkemidler er mer fleksible enn finanspolitiske, og dermed kan gi bedre muligheter til å stabilisere økonomien over tid. De støtter derfor opp om overgangen til «inflasjonsmål» for styringen av norsk økonomi. De gir argumenter både for og imot eurotilknytning og hevder at argumentene for dette blir sterkere over tid. Forfatterne drøfter også internasjonale finanskriser og smitteeffekter, og mulige tiltak for å løse slike problemer. De er imidlertid skeptiske til Tobin-skatten – særlig ut fra argumenter om at den vil være vanskelig å gjennomføre i praksis i et tilstrekkelig antall land.

Tranøy (kap. 10) analyserer fra et statsvitenskapelig perspektiv hvordan Norge har tilpasset sin økonomiske politikk til en situasjon med gradvis friere kapitalbevegelser. Da oljeprisen falt i 1985, strømmet pengene ut av Norge. Etter en kraftig devaluering ble det lagt vekt på å stabilisere valutakursen, med svært høye renter som virkemiddel. Skattepolitikken ble lagt om, blant annet med mindre rentefradrag. Fram mot 1990 ble så de norske restriksjonene på valutahandel opphevet. I 1992 kom bank- og valutakrisen i Norge. Etter dette ble fastkurspolitikken opprettholdt, men i en mer fleksibel form, og supplert av «solidaritetsalternativet» som skulle sikre makroøkonomisk stabilitet og moderat lønns- og prisvekst. Dette fungerte i de første årene etter 1993, men kom gradvis under press som følge av oljerikdom og reallønnsøkninger. Etter Asia-krisen kom systemet på nytt under press, og fastkurspolitikken ble til syvende og sist oppgitt fra 1999, med omlegging til styring innrettet mot stabil pris- og lønnsvekst. Tranøy tolker denne prosessen som en

periode med læring, prøving og feiling for å utvikle en politikk som fungerer i en situasjon med frie kapitalbevegelser: «...spørsmålet om handlefrihet må ses i sammenheng med hvilke institusjonelle og økonomiske ressurser et land besitter. Å leve med finansiell globalisering handler om læring og evnen til å utvikle hensiktsmessige nasjonale strategier basert på disse ressursene» (side 305). Reformprosessen ble påvirket av både interne drivkrefter i Norge (problemer med å utvikle en konsistent politikk på ulike områder) og internasjonalt press (markeder, EØS-prosessen og vi kan føye til OECD). Idémessige strømninger spilte også en rolle. Sammenholder vi Tranøys analyse med kapitlet av Mundaca og Strand, finner vi her et av de mest konstruktive eksempler på flerfaglighet i boken.

Arbeid, stat og kapital

I innledningskapitlet framhever redaktørene at internasjonale kapitalbevegelser betyr en «maktforskyvning fra regjering og arbeid til kapital» «i hvert fall i økonomisk forstand». Analysen av skattekonkurranse gir en viss støtte for dette. Men sammenhengen mellom globalisering og maktfordeling er neppe enkel eller entydig, som redaktørene selv også påpeker.

Boken gir da heller ikke noe entydig budskap om hvordan globaliseringen har påvirket maktfordelingen i Norge. Når det gjelder forholdet mellom stat og kapital, gir den en rekke eksempler på at det ikke er entydig slik at globalisering svekker staten i forhold til kapitalen. Eksempelene overfor på at lokale lobbyer kan svekkes når politikken blir internasjonalisert, er en illustrasjon. Den norske statens rolle som kapitalist er et annet. Et tredje eksempel er miljøområdet, der en rekke tiltak er gjennomført som betyr økt statlig regulering overfor næringslivet. Globalisering betyr ikke en oppheving av politikken, og framveksten av sterkere internasjonalt samarbeid mellom stater innebærer også et politisk svar på globaliseringen. Her er det også en rekke utviklingstrekk de siste år som er lite omtalt i boken, som for eksempel tiltak overfor korrupsjon, hvitvasking av penger, finansiell stabilitet og skattekonkurranse.

For arbeidstakerne betyr framveksten av transnasjonale selskaper nye utfordringer for fagbevegelsen. Dette drøftes bl.a. av Hveem, Heum og Ruud (kap. 11). Men det er neppe entydig hvordan maktfordelingen mellom arbeid og kapital påvirkes av mer internasjonal produksjon. For det første vil arbeidstakernes makt avhenge av hvor mobil selve produksjonsaktiviteten er. Mens enkle klesfabrikker lett

kan flyttes rundt mellom asiatiske land, er dette ikke tilfelle for virksomheter basert på lokale naturressurser, eller lokal kompetanse. Dersom produksjonen er basert på globale produksjonsnettverk, kan bedriftene bli mer sårbare for produksjonsstans og streiker enkelte steder, og dette kan bidra til å øke arbeidstakernes makt.

Globalisering: Et nytt juridisk landskap

Internasjonalt samarbeid, både på regionalt og globalt plan, betyr at Norge blir bundet opp av en rekke internasjonale avtaler og konvensjoner som betyr at den nasjonale handlefriheten blir begrenset, men samtidig at det skapes internasjonale kjøreregler. Mens nasjonale lover ofte er håndfaste, er internasjonalt samarbeid preget av langt større variasjon med hensyn til hvor bindende reglene er. Mens for eksempel reglene i EØS i stor grad er rettslig bindende, fins det en rekke internasjonale avtaler basert på regler som ikke er rettslig bindende, men som likevel kan være *de facto* bindende dersom de er forankret i sterke organisasjoner eller en sterk grad av politisk enighet om målsetningene. Internasjonaliseringen av politikk skaper derfor nye utfordringer for jussen, ved at den må forholde seg til alle disse juridiske «hybrider». Det er positivt at det i Norge de siste år er utviklet et sterkere miljø for internasjonal juss. Boken inneholder flere nyttige bidrag på området.

Ulfstein (kap. 1) drøfter det internasjonale regelverket på miljøområdet. Artikkelen er først og fremst en nyttig oversikt. Mange internasjonale miljøavtaler er basert på konsensus-prinsippet, slik at alle deltakere er formelt likeverdige – med en stemme til hver. I realiteten innebærer forhandlingene et spillerom for maktpolitikk, blant annet fordi det kan være en stor belastning å si nei til en løsning som flertallet går inn for. Miljøpolitikken betyr også en ny rolle for vitenskapelige argumenter, som illustrert ved f.eks. FNs klimapanel. Ulfstein hevder at WTO-systemet betyr en innsnevring av handlefriheten på miljøområdet som ikke er kompensert ved en tilsvarende internasjonal lovgivningsmyndighet. WTO-systemet betyr at landene kan legge internasjonale helse- og miljøstandarder til grunn for f.eks. importregler for mat. WTO er en spesiell juridisk konstruksjon ved at standarder fra andre institusjoner (f.eks. Codex Alimentarius) kan legges til grunn for egen praksis. Om dette *de facto* fører til at «de minst miljøvennlige statene i praksis setter standardene for varer og produksjonsmetoder», slik Ulfstein antyder (side 53), er vel ikke helt klart. U-landene frykter for eksempel at WTO skal tillate for strenge standarder som stenger deres eksport

ute. Det er her et klart skille mellom regler for varer og produksjonsmetoder, og det er større grunn til å hevde at WTO er en «miljøsinke» for sistnevnte.

Arnesen og Graver (kap. 2) drøfter Norges avtaler med EU, særlig EØS-avtalen. Artikkelen gir en nyttig oversikt over de rettslige sider ved avtalene. Blant annet påviser artikkelen en rekke områder der rekkevidden av EØS-avtalen er juridisk uklar, og at det på en del områder er slik at stillingen under EØS-avtalen er mer uavklart enn under EU-retten. Artikkelen konkluderer med at Norges handlefrihet på de områder som EØS-avtalen dekker, ikke er vesentlig større under EØS-avtalen enn den ville vært ved et EU-medlemskap.

Emberland (kap. 3) viser i sin analyse av den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) hvordan den internasjonale jussen kan endre seg over tid som følge av politiske og institusjonelle forhold. Dette gjelder for internasjonale regelverk på en rekke områder. Den internasjonale jussen kan derfor ikke analyseres kun ut fra «lovens bokstav»: Den som kun gjorde dette, kunne ut fra Romatraktaten tro at europeisk integrasjon hadde kommet mye lengre i 1957 enn hva som var tilfelle. I analysen av EMK tar Emberland konsekvensen av dette ved å framheve at vurderingen «forutsetter en redegjørelse for rettstilstanden under konvensjonen». Han påviser hvordan den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD), dels som følge av menneskerettighetenes sterke politiske legitimitet, har utvidet EMK-rettens nedslagsfelt og gjennomslagskraft. EMK-retten beveger seg derfor i dag et stykke fra den tradisjonelle kjernen i internasjonal menneskerettighetsbeskyttelse. EMD er «progressiv og pragmatisk» og er «mer preget av politiske avgjørelser enn hva tilfellet er for vår egen høyesterett». I flere saker har EMD overprøvd nasjonal rettspraksis og endret konklusjonene. Dette kan skape en spenning mellom nasjonale holdninger og EMDs praksis, og utvidelsen av EMKs virkeområde kan få uforutsette virkninger for nasjonal rettspraksis.

Analysen av menneskerettigheter er dermed en god illustrasjon på hvordan internasjonale avtaler og regler ofte er basert på politikk og i mange andre tilfeller forhandlinger. Jussen i disse kan derfor neppe forstås fullt ut uten en analyse av politikken og forhandlingene som ligger bak.

Det siste av de juridiske bidrag til boken er analysen av Ketscher (kap. 4) om kvinners rettigheter. En del av kapitlet omhandler aspekter som ikke er så direkte knyttet til internasjonale forhold, som for eksempel endringer i kvinners rettigheter og familieinstitusjonen

som følge av kvinnes inntreden i arbeidslivet og dermed nye økonomiske status. De komparative aspekter ved dette kunne vært interessant i en analyse av globalisering: Hvordan varierer kvinners rettigheter mellom land på ulike utviklingsnivåer? Forfatteren oppfatter kvinnes rettigheter som universelle grunnrettigheter «som bygger på en felles verdiorientering som hever seg ut over nasjonal lovgivning og nasjonale ordninger», og som «sprer seg og tenderer mot å bli allmenne» (side 145). Forfatteren poengterer at en slik «verdiexport» reiser komplekse spørsmål, uten å gå nærmere inn på dette. På flere områder innenfor menneskerettene er det en slik spenning mellom rettigheter som framheves som universelle, men som avhenger av utviklingsnivå og dermed *de facto* ikke er universelle. Artikkelen fokuserer også på forholdet mellom kvinnerettigheter og religionsfrihet, aktualisert av muslimsk innvandring. Må kvinnes rettigheter vike for religionsfriheten når det er en konflikt? Ut fra Grunnloven argumenterer Ketscher for at de sivilrettslige reglene må ha forrang.

Globalisering og informasjonsteknologi

I hvilken grad er globaliseringen drevet fram av ny informasjonsteknologi? Er IKT (informasjons- og kommunikasjonsteknologi) en del av globaliseringens «kjerne», eller er det «noe annet som skjer samtidig»? I innledningen framhever redaktørene at teknologisk endring tillegges ulik vekt i ulike definisjoner av globalisering. Cappelen (kap. 6) konkluderer med at det er tvilsomt om IKT innebærer en «helt epokegjørende ny økonomi», selv om det utvilsomt er riktig at IKT betyr viktige endringer i samfunn og økonomi, og ennå har et stort uutnyttet potensial. IKT er ikke bare et nettverk for kapitalen, men også for internasjonale miljøaktivister. Cappelen analyserer om IKT har ført til mer effektivitet i produksjonen i vestlige land, med utgangspunkt i analyser som framhevet IKT som en årsak til USAs sterkere vekst på slutten av 1990-tallet. Tallene tyder på at det iallfall ikke ennå har skjedd noe «under».

Oppsummering

Mot et globalisert Norge? er en mangslungen bok som dekker et bredt spekter av temaer og faglige perspektiver. Den gir derfor ikke grunnlag for så mange entydige, overgripende og generelle konklusjoner. Redaktørene konkluderer (side 38) med at «Ut fra analysene i denne boka er det ikke grunnlag for å si at det norske

handlingsrom generelt er innsnevret, men det er grunnlag for å hevde at *lovgivningsmakten*, Stortinget, har fått redusert sin makt gjennom internasjonalisering, europeisering og globalisering». De begrunner dette ut fra analysen av hvordan EØS, menneskerettighetsavtaler og miljøavtaler begrenser lovgivningsmyndigheten. Boken gir imidlertid også en rekke eksempler på at globalisering betyr en omlegging av politikken på mange områder og en forskyvning av makt mellom ulike grupper. Redaktørens litt «formaljuridiske» konklusjon bør derfor etter hvert suppleres med konklusjoner om hvordan globalisering påvirker utfallet på ulike områder. Dette forutsetter mer analyse av de internasjonale regimene på ulike felter enn det boken gir.

Boken er et hederlig bidrag til analysering av globalisering i Norge, selv om den etterlater mange viktige spørsmål ubesvarte. Selv om noe av stoffet sikkert var dekket i forfatterens tidligere produksjon, inneholder boken også nye analyser, og sammenstillingen av ulike bidrag og oversikter er nyttig. Analysene av ulike delområder er et nyttig startpunkt for å utvikle mer generelle hypoteser om globalisering og makt. Økt forskning innenfor politisk økonomi og forhandlinger kan bidra til dette.

Summaries

The Struggle Against Terrorism

By Jan Oskar Engene

The article gives a general overview of the possibilities and controversies involved in the struggle against terrorism. One of the first issues raised is the question of definition and the difficulties arising from conflicting normative views on what constitutes terrorism. The article argues that the perspective that sees terrorism as the peacetime equivalent of war crimes may offer a constructive basis for addressing terrorism as a political problem. Following this conceptual discussion, the article distinguishes between three directions in the struggle against terrorism. First, combating terrorism by doing something about the causes producing terrorism is discussed. Secondly, the approach seeking to eliminate terrorism by negotiation and reconciliation is addressed. Finally, the article discusses opposing models of combating terrorism, that is, the criminal justice model, the qualified criminal justice model, and the war model. The article concludes that the fight against terrorism is mainly a struggle to promote, and gain acceptance for, democratic ideas and values.

Internasjonal politikk 60 (1) 2002: 3–26

The Convention on Biological Diversity and Norwegian Forestry – Strategic or Normative Adaptation?

By Lars H. Gulbrandsen

This article identifies and explains adaptations to the Convention on Biological Diversity (CBD) in Norwegian forest policy and forest practices. It is argued that the CBD has contributed to increase governmental concern for loss of biodiversity in forests, but that few steps have been taken to resolve the problem. The lack of legally binding instruments to secure sustainable use of biological diversity seems to be due to resistance among forest owners, as well as in the Ministry of Agriculture. However, with the *Living Forest* project and certification of forest owners' associations, the

forest owners have initiated measures to promote sustainable forestry. The initiatives from the forest owners are explained as strategic adaptations to demands from environmental organisations and the marketplace. It is argued that although efforts to promote sustainable forestry can be explained as strategic adaptations, the effective working of this mechanism presupposes that some actors have internalised certain norms and principles associated with the conservation and sustainable use of biological diversity.

Internasjonal politikk 60 (1) 2002: 31–54

Kaliningrad and the EU and NATO Enlargements

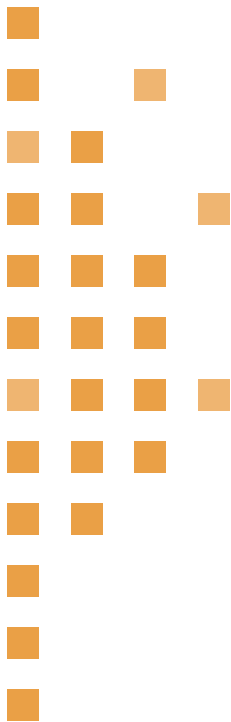
By Andreas Selliaas

In this article we highlight the role of Kaliningrad in Russia, the relationship between Lithuania, Kaliningrad and Russia in the EU and NATO enlargement processes, and finally, Russian policy towards the EU- and NATO-enlargement to the Baltics. The article concludes that Kaliningrad today, more than in the previous decade, can be seen as an inclusive region under federal control in the economic area. Militarily, Russia has yet to formulate a clear policy for Kaliningrad. Future Russian policy in general and the policy on Kaliningrad in particular will for the most part depend on the development of the EU (on military cooperation and on enlargement) and on the dialogue between Russia and NATO (on enlargement, on combating terrorism and other issues). Until today the relationship between Lithuania and Russia has mainly been influenced by their common Soviet history, but will in the future to a larger extent be influenced by Lithuania's increasing cooperation with the EU and NATO.

Internasjonal politikk 60 (1) 2002: 55–75



[2002] Forum for Development Studies



Forum for Development Studies presents articles on development and North-South relations, including development co-operation. Discussion on theoretical approaches and issues, development strategies, and current development and research policies is invited. The journal also reviews current literature within these fields.

Forum for Development Studies is published twice a year – June and December.

Editor: Olav Stokke

Subscription rates:

NOK 220 [Nordic Countries]

NOK 300 [Outside the Nordic Countries]

Single copies:

NOK 120 + (+postage)



Reports | Rapporter

- No. 259 Jørn Buø**
Keeping the Peace Together? Joint Russian-Western Peace Operations Independent States
- Nr. 260 Jan Flæte**
Selvforståelse 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
- No. 261 Div. forf.**
Gendering Human Security. From Marginalisation to the Integration of Women in Peace-Building
- No. 262 Svein Melby**
Supermaktens akilleshæl? Politisk polarisering og beslutningsproblemer ved amerikanske internasjonale militære engasjement
- No. 263 Hege Haaland**
Bulwark, Bridge, or Periphery? Polish discourse on Poland and Europe
- No. 264 Torunn Kvinge and Rajneesh Narula**
Foreign Direct Investment in Norway's Manufacturing Sector
- Nr. 265 Cecilie Myklatun**
Regional mobilisering i Den russiske føderasjon. En komparativ analyse av Basjkortostans og Sverdlovsk's kamp for utvidet politisk autonomi
- No. 266 Louis Skyner & Brynjulf Risnes [eds.]**
Moscow vs. the Regions Main Trends in the Contemporary Legal and Administrative Developments of Relations Between the Federal Centre and the Russian Regions
- No. 267 Per Botolf Maurseth**
Essay on the nature, the scope and the consequences of knowledge spillovers



Kampen mot terrorisme

Jan Oskar Engene

Terrorbekjempelse og maktens fristelse

Nils Butenschøn

Konvensjonen om biologisk mangfold og norsk skogbruk. Strategisk eller normativ tilpasning?

Lars H. Gulbrandsen

Aktuelt

Kaliningrad og utvidelsen av EU og NATO

Andreas Selliaas

Det 20. århundres klassikere

David Campbells *Writing Security – United States Foreign Policy and the Politics of Identity*

Halvard Leira

Bokspalte