

Utenrikspolitisk utsyn

Helhetsperspektiver på norsk utenrikspolitikk

Sverre Lodgaard

er direktør ved Norsk
Utenrikspolitisk Institutt

Innledning

Norsk utenrikspolitisk historie preges av fire trender: nøytralitet/isolasjonisme, moralisme, internasjonalisme og sektororientering.¹ Alle reflekteres og videreføres i dagens politikk. Noen er kraftig svekket: Det gjelder særlig nøytraliteten/isolasjonismen. Noen er kraftig styrket: Det gjelder særlig internasjonalismen. Og noen var og er markante: Det gjelder både moralismen og sektororienteringen.

Tradisjonene videreføres i et politisk system som vektlegger bred konsensus om utenrikspolitikken. Det settes sjelden spørsmålstegn ved de grunnleggende trekkene i den. Utenrikspolitiske spørsmål berøres bare marginalt i debattene foran stortingsvalg. Offentlige meningsbrytninger om internasjonale spørsmål mates ikke inn i det politiske systemet når det hvert fjerde år inviteres til etterprøving og endring av politikken. Det rike Norge kan dessuten skyve internasjonale utfordringer foran seg, for problemene er ikke påtrengende så lenge vi har det så bra. Det er i det hele tatt påfallende hvor lite vi debatterer utenrikspolitikk og internasjonal politikk, vår store avhengighet av omverdenen tatt i betraktning. Sett i historisk lys er det introverte – det norske samfunnets navlebeskuelse – en nær slektning av den politiske isolasjonismen.

Å gå løs på dette temaet er en ambisiøs oppgave som en aldri riktig blir ferdig med. Men jeg slipper teksten her og håper at andre vil riste i den og ta resonnementene videre. Jeg takker mine kolleger på NUPI – Espen Barth Eide, Henrik Thune og Ståle Ulriksen – for verdifulle kommentarer og innspill.

1 Olav Riste (2001) *Norway's Foreign Relations – A History*. Oslo: Universitetsforlaget. Riste framhever de tre første trendene. Sektororienteringen diskuteres ikke særskilt, men ligger der implisitt og vil bli framhevet i det følgende.

Dette innebærer at vi møter en dynamisk omverden med en innebygd tregghet tuftet på etablerte konsensusdannelser. Enigheten er i regelen en styrke, rent bortsett fra at den kan sperre for debatt. Treggheten er ofte en belastning.

Det er derfor grunn til å sette et kritisk søkelys på tradisjonenes møte med nåtida. Og til å reflektere over det helhetlige vs det stykkevise og det sammenfallende vs det motsetningsfylte i norsk utenrikspolitikk. Utgangspunktet er tre brede innfallsvinkler – tre helhetsspektiver – til forståelse av norsk utenrikspolitikk: tradisjonene, de geopolitiske føringene og balansen/ubalansen mellom vårt eget selvilde og omverdenens oppfatning av oss.

Tradisjonene

Nøytraliteten

I de første årene etter 1905 fremmet vi våre økonomiske interesser uten å drive noen utenrikspolitikk av betydning. Noe av det samme går igjen i dag i vårt forhold til EU, i form av økonomisk integrasjon gjennom EØS og politisk tilbakeholdenhet gjennom utenforskapet. I 1905 var den politiske passiviteten bevisst. Vi ønsket ingen utenrikspolitikk,² rent bortsett fra å føre en streng nøytralitetslinje. På et vis var nøytraliteten og tilbakeholdenheten også en fasade som dekket over den politiske uformuenheten i den første tida etter selvstendigheten. Uformuenheten har naturligvis fortatt seg. I dag bunner det politiske utenforskapet først og fremst i folkeflertallets oppfatning av sjølråderettens innhold og betydning.

Nøytraliteten er derimot forsvunnet – med ett forbehold: Det ligger fortsatt et element av den i vår politiske kultur, og så lenge den ligger i kulturen, slår den av og til ut i politikken. F.eks. preger den fortsatt våre bidrag til diverse fredsprosesser. Der snakker vi riktignok ikke så mye om nøytralitet, men om *tillit* hos alle berørte parter. Den norske rollen er som regel tilretteleggerens.³ Den er utviklet til en norsk spesialitet. For å spille den må vi ha tillit.

2 Jørgen Løvland i Stortinget 26. oktober 1905.

3 Jan Egeland (1997) «Norway as a peacemaker», *International Affairs* (5). Se også hans «Norway's Middle East peace channel – an insider's view», *Security Dialogue* (3) 1994 og «Preventive Diplomacy; moving from rhetoric to reality», *Balkan Forum* (1) 1997. Om prosessen fram til Oslo-avtalene (1993) og Terje Rød-Larsens rolle, se Jane Corbin (1994) *Den norske kanalen*. Oslo: Tiden Norsk Forlag A/S og Hilde Henriksen Waage (2000) «Norwegians? Who needs Norwegians?»: *explaining the Oslo Back Channel: Norway's political past in the Middle East*, Evaluation Report from the Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Oslo.

I klassisk «inter-position peacekeeping» er også nøytralitet et nøkkelord. Her har de nordiske land vært foregangsland.⁴ Imidlertid innbyr våre dagers kamphandlinger sjelden til fredsoperasjoner av denne typen. I komplekse, borgerkrigslignende konflikter må nøytraliteten ofte vike.⁵ Det tok riktignok lang tid å akseptere det. Et grelt eksempel er beskytningen av Sarajevo, hvor «nøytralitet» og «upartiskhet» ble påberopt på klassisk vis. Beskytningen pågikk i 19 samfulle måneder, og mens 10 000 sivile ble drept under bred TV-dekning var det fortsatt ganske vanlig å lefle med disse honnørordene. Mange år senere satte Brahimi-rapporten ord på det: «Ingenting har skadet FNs anseelse så mye som mangelen på evne til å skille mellom voldsutøver og offer.»⁶

Frankrike og Storbritannia var blant de første til å rydde opp i dette ved å knytte upartiskhet til gjennomføringen av mandatet/fredsavtalen. Fredsavtaler skal implementeres systematisk og konsekvent selv om det måtte gå på bekostning av nøytraliteten. Partene i en konflikt er sjelden like villige til å etterleve bestemmelsene. Derfor er det ikke alltid mulig å holde dem på ekvidistanse. Rundt de nye franske og britiske doktrinene dannet det seg en internasjonal konsensus som Norge også er en del av.

I de humanitære organisasjonenes arbeid kommer nøytraliteten klart til uttrykk. Røde Kors er nøye med å følge prinsippene om upartiskhet og nøytralitet – upartiskhet i betydningen hjelpe og beskytte mennesker i nød hvem de enn måtte være; nøytralitet i betydningen aldri å velge side i en konflikt. Målsettingen for Røde Kors er ikke å løse konflikter, men å beskytte menneskeverdet og spare liv.⁷ Humanitære innsatser bør koordineres med militære operasjoner når begge skjer på samme sted og til samme tid. Den humanitære innsatsen må likevel holdes klart atskilt fra den militære for ikke å bli trukket inn i konflikten. I Bosnia ble den humanitære inn-

4 «Inter-position peacekeeping» innebærer at når partene har sluttet en fredsavtale og er enige om å invitere FN til bokstavelig talt å gå imellom, for å høyne sannsynligheten for at avtalen holder og for derved å vinne tid for forhandlinger, kan FN sette inn en slik buffer. Slike FN-styrker er ikke kampstyrker, men i regelen minimalt rustet.

5 Konfliktmønsteret beskrives og diskuteres, år om annet, i *SIPRI Yearbook* fra Stockholm International Peace Research Institute. Oxford (UK): Oxford University Press.

6 *Report of the Panel on United Nations peace operations: comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects* (The Brahimi Report) (2000). New York: The United Nations.

7 Se Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief, gjengitt i John Mackinlay (1996) *A Guide to Peace Support Operations*. Brown University, Annex 6.

satsen militarisert, og man har senere påpekt det uheldige ved det.

Sammenfall i tid og sted er imidlertid unntaket, ikke regelen. Ved årtusenskiftet hadde f.eks. International Committee of the Red Cross (ICRC) 11 000 medarbeidere i 58 land. Men bortsett fra Balkan, Sierra Leone og Øst-Timor er det få situasjoner hvor ICRC og internasjonale styrker har operert i samme område og gjennomført aktiviteter som krever samordning.⁸ Et stikkord i denne forbindelse er *mangfold*: Den internasjonale beredskapen for sikkerhetsassistanse bør reflektere mangfoldet i krise- og konfliktsituasjonene. Derfor er det bra at ulike aktører følger ulike oppskrifter og har ulike spesialiteter. Tilbudet bør reflektere etterspørselen.

Norge gir mye humanitær assistanse. Noen ganger har vi påberopt oss status som humanitær stormakt. På en måte føres derfor nøytralitetstradisjonen videre på dette området, både i ikke-statlig og statlig regi. Oppsummert: Den lever videre i vår medvirkning til ulike fredsprosesser og i vår humanitære innsats.

Moralismen

Moralismen ble skjøvet fram i mellomkrigstida. Den kom tydelig til uttrykk i Nasjonenes Forbund. I dagens Midtøsten-debatt argumenterer mange for et klarere moralsk standpunkt til fordel for palestinerne, selv om det skulle gå på bekostning av Israels tillit til oss og dermed vår rolle i fredsprosessen. Det moralsk riktige og høyverdige ville i så fall få forrang framfor det instrumentelle i våre diplomatiske bidrag. Mange NGO-er har en tendens til å anlegge tunnelperspektiver på sine kampsaker.

Moralismen er kompromissløs. I dette ligger det en fare for å spenne buen for høyt ved å definere en ambisjon som overstiger evnen til å innfri. For eksempel skaper det konsistensproblemer i vårt arbeid for menneskerettigheter. Legger vi lista høyt, kan vi komme ut å kjøre i forhold til land som ikke går over, men som vi er avhengige av. Slike problemer meldte seg også for USA på president Carters tid. Da fikk menneskerettighetene en større plass i amerikansk utenrikspolitikk enn de har hatt både før og siden, men ble etter hvert blandet med maktpolitiske hensyn i hybrider på kant med prinsippene. For en småstat er konsistensproblemene åpenbare.⁹

8 Jean-Daniel Tauxe «The ICRC and civil-military cooperation in situations of armed conflict», contribution to the 45th Rose-Roth Seminar, Montreux, 2 March 2000. <http://www.icrc.org/icrceng.nsf/c>

9 Øverst i makthierarkiet begynner de, for Norges vedkommende, med USA. Da

Noe av dette kan staten Norge håndtere ved å la NGO-ene være spydspisser. «Den norske modellen», med nært samspill mellom Regjeringen og de frittstående organisasjonene, er mulig fordi det er bred enighet om verdigrunnlaget for norsk utenrikspolitikk. Men samspillet innebærer også at staten ikke helt kan fraskrive seg ansvar for hva NGO-ene gjør, særlig fordi den finansierer mye av NGO-enes virksomhet.

Moralisme er vel å merke ikke det samme som kamp for idealene. Hvis kampen for idealene er et spørsmål om forsvar og fremme av internasjonale regler, normer og standarder, er dette en typisk småstatsinteresse som i regelen fremmes ut fra vurderinger av hva som er mest formålstjenlig. Det er for øvrig en interesse som deles av de fleste større stater. Vi er tjent med internasjonale kjøreregler som skaper forutsigbarhet. Vi trenger normer og avtaler som legger elementer av rimelighet og rettferdighet inn i et internasjonalt samkvem som preges av anarki og den sterkeste rett. Og vi trenger standarder ikke bare med tanke på land i sør (f. eks. arbeidslivsstandarder), men også med tanke på oss selv og alle andre (f. eks. kvalitetssikring av vann og matvarer, og miljøstandarder).

Moralisme som begrep bør forbeholdes den uavkortede argumentasjonen for det etisk rette og riktige. Den dreier seg om sinnelagsetikk, ikke vurderinger av handlingers sannsynlige konsekvenser og hva som slik sett tjener målet. Det forhindrer ikke at moralismen også kan være instrumentell, fortrinnsvis som rettesnor i det langsiktige arbeidet for ideelle mål. Men instrumentelle tilnærminger omfatter i prinsippet alle hensyn av betydning for måloppnåelse og fører som regel til andre, pragmatiske framgangsmåter.

Internasjonalismen og sektororienteringen

Etter å ha praktisert nøytralitet og politisk tilbakeholdenhet fram til andre verdenskrig, gikk vi i 1949 med i Atlanterhavspakten. Like etter ble North Atlantic Treaty (NAT) til North Atlantic Treaty Organization (NATO), tilskyndet av Koreakrigen. Den militære integreringen skjøt fart. Dette ble den største diskontinuiteten i norsk utenrikspolitikk til dags dato.

Mens vi etter 1905 fremmet våre økonomiske interesser i et

sentrumsregjeringen tiltrådte i 1997, og utenriksminister Vollebæk reiste til Kina, ble det lagt særlig vekt på menneskerettighetene. Men dødsstraffen i USA ble ikke kritisert. Det kom først senere, tilskyndet av offentlig kritikk. I et kåseri i NRK harselerte Erling Læg Reid med det inkonsekvente i den norske menneskerettighetsprofilen. NRK Ukeslutt, 25 oktober 1997.

utenrikspolitisk vakuum, kastet vi oss i 1949 inn i et internasjonalt *militært* samarbeid uten noen bred utenriks-politisk tradisjon eller profil å bygge på. Både den kalde krigen og overfallet i 1940 tilsa en sterkere satsing på militære virkemidler. Sektororienteringen har fulgt oss opp gjennom årene. Finner og svensker har ofte sagt at *utenrikspolitikken* er deres fremste forsvarslinje. De militære styrkene har vært innordnet for ikke å si underordnet en bredt anlagt sikkerhetspolitikk. Der andre har brettet ut brede sakskart for å spille på sammenhengene, har vi vært tilbøyelige til å forhandle sak for sak. Vi har ingen tradisjon for samkjøring av virkemidler i vårt land.

Internasjonalismen er med andre ord sektorbetont. Slik sett er det ingen tilfeldighet at vi ikke har greid å utnytte vår rolle som energileverandør til å skaffe oss fordeler på andre områder. Heller ikke at oljefondet plasseres i verdipapirer i utlandet uten nevneverdig sideblikk til andre nasjonale interesser enn god avkastning. Vår politikk overfor fattige land og områder har vært rettet sørover og dimensjonert under henvisning til OECD/DACs bistandsstatistikk. Vi kvalifiserer oss for 0.7-klubben med god margin, mens handelspolitikken er lite å skryte av.¹⁰ Politikken bør ikke styres av statistikken, assistanse til andre land er ikke per definisjon et spørsmål om sørpolitikk, og bistand og handels- og næringspolitikk bør ses i sammenheng. Helhetsperspektiver på dette er mangelvare.

Små enheter har lettere for å omstille seg enn store. Men våre introverte tilbøyeligheter og vår hang til det konsensusorienterte gjør at dette likevel ikke stemmer for Norges del. Vi har vært trege med omstillingen av Forsvaret. Vi er trege med å ta nyfattede land og regioner i øst inn i bistandssamarbeidet. Og vi beveger oss fortsatt ikke over sektorgrensene med den ønskede smidighet.

Et par viktige modifikasjoner på dette bør nevnes, begge fra senere tid. For det første har Utenriksdepartementet satt alle tre hjørnene i det makttriangelet som omgir oss – Russland–EU–USA – under lupen (se «Makttriangelet» nedenfor). I tillegg er det utformet en Tyskland-strategi og en Frankrike-strategi, formodentlig i en erkjennelse av at det viktigste EU-landet ikke er Storbritannia. Det inviterer til helhetsperspektiver på forholdet til våre geopolitiske omgivelser. For det andre innebærer formannskapet i OSSE, medlemskapet i Sikkerhetsrådet, bistanden, fredsengasjementene og

10 Bare Danmark, Norge, Nederland og Sverige gir mer enn 0,7 prosent av BNP i bistand, i den rekkefølge. Hvis også handels- og næringspolitikken tas med i en totalvurdering av forholdet til u-landene, blir bildet noe annerledes. I valgkampen pekte Høyres leder, Jan Petersen, på denne sammenhengen.

NGO-enes arbeid norsk nærvær og medvirkning på mange plan og arenaer, med ditto mulighet for synergieffekter. Et eksempel av nyere dato: Thorbjørn Jagland var den andre utenriksministeren som fikk møte Colin Powell da Bush-administrasjonen overtok. Vi hadde da overtatt formannskapet i sanksjonskomiteen for Irak. Møtet innebar at Norge ble involvert, om enn i beskjeden grad, i den gjennomgangen av amerikansk politikk overfor Irak som den nye administrasjonen ga støtet til. Ville dette skjedd om vi ikke også hadde hatt vårt Midtøsten-engasjement samt ledelsen av KFOR – andre dagsordenpunkter for utenriksministrene? Svaret er ukjent. Men det er lett å tenke seg situasjoner hvor flere sammenfallende nettverksinteresser kan bli utslagsgivende.

Makttriangelet

For hundre år siden skrev den svenske historikeren og statsviteren Rudolf Kjellén at de nordiske land var fanget i et europeisk makttriangel som den gang besto av Russland, Tyskland og England. I dag er maktene andre – Russland, EU og USA – og Danmark, Sverige og Finland har gått inn i en av dem. Men Norge befinner seg fortsatt i dette triangelet.

Kjellén beskrev triangelet i geopolitiske termer.¹¹ Geopolitikk er en benevnelse på geografis betydning for internasjonale maktforhold og internasjonal politikk. I geopolitiske resonnementer er statene de grunnleggende enhetene. Maktforholdene mellom dem bestemmes av en kombinasjon av hard makt – først og fremst militær makt – og geografiske forutsetninger. Ved forrige århundreskifte og et stykke inn i det 20. århundre gikk de geopolitiske diskusjonene høyt. Den kalde krigen var også i høy grad preget av geopolitiske strategier, selv om terminologien var mer variert. Det var snakk om innringing, adgang til verdenshavene, dominoeffekter, horisontal eskalasjon (opptrapping hvor geografiske og andre forhold gikk i egen favør) etc. Men nå begynte våpenteknologien å frigjøre beslutningsfatterne fra geografiske hensyn. Det fremste eksemplet var langtrekkende ballistiske raketter.

Teknologi, åpenhet, fri ferdsel, internasjonal rettsorden, internasjonal organisasjon: Forandringene på disse områdene er geogra-

11 Det var han som skapte begrepet. Se Rudolf Kjellén (1916) *Om staten som livsform*. Stockholm: Hugo Geber. Se også Iver B. Neumann & Ståle Ulriksen (red.) (1996) *Sikkerhetspolitikk – Norge i makttriangelet mellom EU, Russland og USA*. Oslo: TANO/Aschehoug.

fioverskridende. Makten utfolder seg mer og mer i dette ekspanderende rommet og mindre og mindre i det geopolitiske nærområdet. I globaliseringens tidsalder er innflytelse dessuten et spørsmål om «myk» så vel som «hard» makt. Kort definert er myk makt evnen til å definere hva som er legitimt og illegitimt og få andre til å ønske seg hva en selv tilbyr, mens hard makt i hovedsak bygger på økonomiske og militære forhold. Den myke makten dreier seg om overbevisningskraft, mens den harde makten – tvangsmakten – er riset bak speilet. Riset virker bare ved vissheten om at det er der. Men for å være troverdig må det tas fram en gang iblant.

Russland har ingen myk makt av betydning. Bortsett fra masseødeleggelsesvåpnene, som det er vanskelig å se noen rasjonell militær anvendelse for, er også den harde militære og økonomiske makten på et lavmål. Men for Norge og andre europeiske land er Russland fortsatt en regional stormakt i kraft av geografi, folketall og potensial. Det store spørsmålet for oss er hvordan dette potensialet kan omsettes til fredelig samarbeid i det europeiske området. Putins utenrikspolitiske kurs etter 11. september ga nye muligheter. I sentrum står forholdet mellom Russland og EU. Norge har imidlertid et eget ansvar for utviklingen i nord, særlig fordi vi har så mye geografi, og særlig så lenge vi ikke er medlem av EU.

Den amerikanske makten er en effektiv kombinasjon av myk og hard makt.¹² Sentrale personer i kretsen rundt president Bush spiller opp den militære makten og gir unilateralismen en kompromissløs politisk/psykologisk form: Gitt at vi (USA) skal gjøre slik og sånn – for eksempel fjerne Saddam Hussein med militær makt; det er ingen tvil om utfallet så skriv det opp – hvordan vil dere tilpasse dere denne kjensgjerningen? Ved å be andre forholde seg til nye fakta før de foreligger, søker man å avskjære og begrense innvendingene mot den politikken som skal skape dem. Man flytter spillet fram og gjør det egentlige spørsmålet til et premiss for videre overlegninger, dvs. overlegninger på amerikanske premisser. I det atlantiske området utøves dette maktdiplomatiet mot en historisk klangbunn av verdi- og interessefellesskap som gjør at mange søker å mildne motsetningene så godt de kan. Man vil så gjerne ha et minst mulig Atlanterhav. Men i praksis vokser det.

12 Den franske utenriksministeren kaller den ikke lenger supermakt – verdens eneste gjenværende supermakt, som den så ofte er blitt kalt – men *hypermakt*. Andre har begynt å bruke samme uttrykk. For en diskusjon av hard og myk makt, se Joseph Nye (1995) *Bound to Lead: the Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.

EUs utenrikspolitiske profil er en refleksjon av gangen i integrasjonsprosessen. De økonomiske virkemidlene er sterke, de politiske virkemidlene blir kvassere etter hvert som samkjøringen blir bedre, og de militære instrumentene er fortsatt svake.¹³ Hvor svake er et spørsmål som krever en referanseramme og en standard å måle muskelkraften opp mot. Det er ikke USAs styrke som er standarden, for det er ikke meningen at EU skal krige mot sin Nato-partner. Det er utfordringene i Europas periferier og nærområder som i første rekke må ligge til grunn for bedømmelsen. Men etter hvert som gapet øker, blir det klart nok vanskeligere å operere sammen. EU er i første rekke en sivil makt, mens USA også er en militær makt i særklasse. Problemene melder seg med økende styrke etter hvert som USA løsriver seg fra internasjonale forpliktelser som kan begrense og komplisere utfoldelsen av den overlegne amerikanske makten. USA gjør som USA vil.

Sagt med andre ord øker avstanden mellom USA og Europa fordi holdningene til internasjonale regler, normer og standarder er grunnleggende forskjellig. Det er dette uenighetene ofte bunner i. De kommer til uttrykk på stadig flere felter. EU er tuftet og forpliktet på multilateralt samarbeid og internasjonale kjøreregler og har derfor ikke så mye å gi i slike sammenhenger, spesielt fordi slike spørsmål har prinsipielle sider som er lite egnet til tautrekking.

For Norge gjelder det å finne en plass i dette triangelet som maksimerer mulighetene til å fremme norske interesser på en effektiv og systematisk måte. I dag er vi skjevt plassert.

Selvbildet – og andres bilde av oss

Norge ligger høyt på den internasjonale bistandsstatistikken, mens handelspolitikken fortsatt diskriminerer mot u-landene med høy vernetoll på matvarer. Vi gir mye humanitær hjelp, men er restriktive når andre folkeslag kakker på døra. Vi har en høy profil i FN, men vegrer oss mot EU. Fellesnevneren ligger i det gamle ordtakket «trø meg ikkje for nære». Det er dette som er brua mellom isolasjonismen og internasjonalismen, mellom gammel være-seg-selv-nok-tradisjon og verdensomspennende aktivisme.

Et tankeeksperiment: Sett at vi lå lavt på f. eks. bistandsdimensjonen, hvordan ville utlendingers bilde av Norge bli da? Et land som

13 Selv om EU som sådan er militært svakt, er flere av medlemslandene blant de sterkeste i verden nest etter det overlegne USA. Britene gjennomførte for eksempel operasjonen i Sierra Leone i 2000 alene. Rent militært var FN-styrken like mye en byrde som en fordel i den operasjonen.

fører en beskyttende handelspolitikk og en restriktiv innvandringspolitikk, som understreker sjølråderetten over ressursene i store havområder, som har enorme oljeinntekter, men som vegrer seg mot EU og gir lite u-hjelp: Dette er bildet av en grisk, selvopptatt nasjon, og det stemmer overhodet ikke med vårt selvbilde. Ressursene til sjøs teller særlig tungt i totalbildet. Alt tatt i betraktning – fisk, olje og gass – er det knapt noe land som har profitert så mye på utviklingen av havretten som Norge. Da den økonomiske sonen ble utvidet til 200 nautiske mil, ble vårt territorium utvidet med en faktor på 3.

For å få det til å stemme *må* vi ligge høyt på dimensjoner som u-hjelp og bidrag til fredsbevarende operasjoner. Vårt fredsgasjement i øvrig bidrar naturligvis også til et harmonisk totalbilde. Siden vi har særlig store fordeler av internasjonal rett – jf. havretten og offshorevirksomheten – er det rimelig å forvente at vi er blant de fremste i arbeidet for internasjonale regler, normer og standarder.

Utfordringene

Omdømme og posisjoner

Det vil alltid være rom for forskjellige meninger om vårt internasjonale fredsarbeid, om bistandspolitikken, om handels- og næringspolitikken og om vår rolle i FN-systemet. Det er blitt hevdet at vi sprer oss for mye og at vi vier for lite oppmerksomhet og ressurser til våre europeiske nærområder, hvor de hardere interessene ligger. Konsentrasjon om sentrale oppgaver er en god oppskrift for et lite land, og en betimelig påminnelse i en periode da det globale engasjementet griper om seg. Men sterkere konsentrasjon er lettere å begrunne i prinsippet enn i praksis.¹⁴ For å unngå at vår motsetningsfylte utenriksprofil munner ut i kognitiv dissonans, må vi ha en høy global profil.

Det globale engasjementet må fornyes hele tida. Det gjelder våre roller i multilaterale nettverk, i fredsoperasjoner, i fredsprosesser og i andre sammenhenger hvor vi påtar oss særlige oppgaver fordi vi har spesielle forutsetninger for det, eller fordi det kan sies å være vår tur. For å sikre kvaliteten på bidragene kreves det aktiv deltakelse i nasjonal og internasjonal debatt hvor premisser og politikk

¹⁴ Under siste valgkamp antydet Jan Petersen at en viss sanering av våre fredsgasjementer kunne være på sin plass. Men virkeligheten var gjenstridig. Eksisterende engasjementer ble videreført.

formes. Men dette er ingen utfordring i betydningen store, uløste problemer. Det er mer et spørsmål om flittig arbeid ispedd kraftanstrengelser for å ivareta vår anseelse og sikre oss posisjoner. Mer enn før må stater så vel som frivillige organisasjoner pleie sitt omdømme i det internasjonale politiske marked. Høy politisk aksjekurs innebærer en betydelig politisk kapital som kan komme godt med når særnorske interesser skal forsvares. Slik sett er det et element av egeninteresse i alt vi gjør, også i den «uegennyttige» bistanden.¹⁵

Unilateralisme vs internasjonale kjøreregler

En av de største utfordringene gjelder de sprikende holdningene til internasjonale normer og avtaler. For mange amerikanere er internasjonale normer ikke noe annet eller noe mer enn de interessekonstellasjonene som skapte dem. De kjenner seg derfor frie til å gå ut av eksisterende avtaler og stille seg utenfor nye normverk. Multilateralt samarbeid kan også virke unødig begrensende. Verden skal nok styres, men fortrinnsvis ut fra beslutninger fattet i Washington. Internasjonale forpliktelser må ikke få stå i veien for amerikansk utfoldelse, eller amerikansk tilbakeholdenhet, slik amerikanerne selv finner det for godt.

Lista over unilateral politikk er lang og spenner over et bredt register av saker. USA vendte ryggen til Kyoto-avtalen, har ikke ratifisert prøvestansavtalen, vendte tommelen ned for verifikasjonsprotokollen til biologivåpenavtalen, tok forbehold på kjemivåpenavtalen for ikke å bli gjenstand for uønsket verifikasjon, meldte seg ut av ABM-avtalen, distanserte seg fra OECDs arbeid mot hvitvasking av penger, reserverer seg mot at amerikanske borgere noen gang kan bli stilt for en internasjonal straffedomstol, ble ikke med på landminekonvensjonen, bremser internasjonale tiltak mot håndvåpen, holder fortsatt tilbake bidrag til FN og bruker FN selektivt alt ettersom det passer amerikanske interesser.

Unilateralismen begynte under president Clinton og skjøt fart under president Bush. Så kom 11. september: Betyr ikke koalisjonen mot terrorisme at USA innser sin avhengighet av internasjonalt samarbeid og går tilbake på sin egenrådighet?

Det har aldri vært noe i den unilateralistiske holdningen som har vært til hinder for internasjonalt samarbeid når dette er i amerikansk

¹⁵ Forutsatt at det er kjent hvem som gir den. Men sterk eksponering av giver er ikke nødvendigvis den mest effektive måten å høste heder og anerkjennelse på. Å ligge lavt, men likevel være kjent, kan være vel så effektivt.

interesse. To dager etter angrepet på World Trade Center og Pentagon gjorde Colin Powell det klart at koalisjonen skulle forsterke de amerikanske tiltakene mot terrorisme, ikke begrense den amerikanske handlefriheten. Likevel var det mange som spurte om ikke denne skjellsettende begivenheten ville få amerikanerne til å tenke om? Testen på dette er om USA er villig til å støtte opp om internasjonale kjøreregler og multilateralt samarbeid også når dette ikke er direkte relevant for amerikanske interesser. Det er nettopp det de fleste land er vant til å gjøre, vel vitende om at det kan dukke opp en situasjon hvor andres solidaritet er avgjørende for egen sak. Reaksjonene etter 11. september demonstrerte andres solidaritet med USA. Så langt fra å bli svekket er imidlertid de unilateralistiske holdningene i USA blitt ytterligere styrket.

Likevel er det rimelig å anta at amerikansk politikk vil svinge litt mellom det egenrådige og det samarbeidsorienterte. Ikke bare på grunn av svingninger i internasjonal politikk, men også fordi det er en tendens til polarisering i amerikansk politikk. Tidligere har konfliktene ofte gått på tvers av partigrensene. Nå går de i større grad langs dem. Men siden unilateralismen er strukturelt bestemt, vil den prege amerikansk politikk i lang tid framover. Den springer ut av USAs overlegne makt og utvilsomme enerposisjon i internasjonal politikk, og det er en posisjon som kan vare lenge.

Vår egen USA-strategi må ha dette som ett av sine viktigste utgangspunkter. Kollisjoner er uunngåelige. EU står fremst til å aksle den internasjonale samarbeidstrøya USA kaster av seg. I tillegg til den ovennevnte lista over amerikansk unilateral politikk gjelder det også regionale spørsmål som utviklingen på den koreanske halvøya og i Midtøsten, hvor EU har trådt inn med sterkere engasjement når USA har stilt seg på halvdistanse. EU er i seg selv et storstilt samarbeidsprosjekt, har en omfattende utenriksøkonomi¹⁶ og veier tungt nok til å gjøre en vesentlig forskjell. Norge veier som regel lett, men må påregnes i fremste rekke. Det er både en nasjonal interesse og en nasjonal skyldighet.

Om en skal gå videre uten USA eller satse på å trekke USA med, er et vurderingsspørsmål som kan falle forskjellig ut avhengig av sak og kontekst. Spørsmålet melder seg ofte i FN-sammenheng. FN er ankerfestet for utviklingen av internasjonale regler, normer og standarder. Et overordnet perspektiv på norsk FN-politikk bør være å trekke USA mest mulig med i verdensorganisasjonens virk-

16 USAs utenrikshandel utgjør 20 prosent av BNP, mens det tilsvarende tallet for EU er 48. Norges utenrikshandel utgjør 58 prosent av BNP.

somhet, for å hindre at ankeret løsner. For det er innlysende at FN ikke kan fungere tilfredsstillende hvis USA står på sidelinja. Dette innebærer en kompromissorientert, inkluderende politikk til FNs beste, dvs. at man gir forrang til FNs ve og vel og forholder seg pragmatisk til de enkelte sakene. Det instrumentelle er det som er til FNs beste. Konfrontasjonene kan tas i de respektive avtalekon tekstene og i diverse multilaterale sammenhenger.

En annen vinkel å nærme seg problemet fra er tiltak for å mobilisere amerikansk opinion. Sentrumsregjeringen dro i gang en kampanje i USA for Operasjon Dagsverk, for på den måten å høyne den amerikanske bistanden. Hele tida må amerikanerne minnes om fordelene ved internasjonalt samarbeid og hva vi med rimelighet forventer av dem. De må ikke få være i fred i sin maktbrynde mellom to verdenshav.

Hva vi velger å gjøre, avhenger først og fremst av alliansetil knytningen, som har endret karakter på vesentlige punkter. Mens vi tidligere var en importør av sikkerhet, er vi nå en eksportør.¹⁷ Og trusselen fra Sovjetunionen, som var dimensjonerende for forsvars innsatsen og som tilsa et sterkt amerikansk engasjement i nord, er borte. Etter hvert som de politiske divergensene over Atlanterha vet har vokst, er det en heldig omstendighet at vi ikke lenger er så avhengig av USA som før. Men vi må ta godt vare på samarbeidet med USA der det naturlig ligger til rette for det. For i relasjonen mellom en supermakt og en småstat som ikke har noen annen rygg støtte, gjør småstaten klokt i å begrense konfliktflaten.

Hva ville Karl von Clausewitz ha tenkt om han kunne sett på USA i dag? Kan hende ville han sagt at USA er på toppen av sin makt, men kanskje faller for fristelsen til å klatre enda høyere. Og det er da – hvis man ikke motstår den fristelsen – at man kommer i skade for å invitere motmakt. I de første åra etter den kalde krig en var det lite av den slags, for den amerikanske makten har mange bein å stå på. Gjennom mange tiår har USA lagt grunnen for sin enestående dominans ved å lære andre å etterspørre amerikansk kultur og amerikansk teknologi. USA kombinerer hard makt med en betydelig evne til å få andre til å ønske seg det man tilbyr. Men USA har ikke kommet i inngrep med Kina og India, og den russiske

17 Dette er en vanlig skrivemåte, men ikke uten videre dekkende for situasjonen under den kalde krigen. Da stilte vi vårt territorium til disposisjon for militære installasjoner, i amerikansk regi så vel som i Nato-sammenheng, og «betalte» på den måten for støtteordningene. Dette er inkommensurable størrelser som vanskelig lar seg avveie.

innordningen er ikke nødvendigvis noe mer enn en dyd av nødvendighet. Fortsettelsen avgjør. Europeiske land er tradisjonelt mottakelige for amerikansk innflytelse, men nå til dags har EU i regelen ikke noe bedre valg enn å aksle ansvaret for internasjonale avtaler og multilateralt samarbeid når USA kaster det av seg.

Terrorisme

11. september ble startskuddet for en intensivert, global kamp mot terrorisme. For statene er terrorismen uforutsigbar og ødeleggende. For statssystemet er den kort sagt et alvorlig rusk i maskineriet. Koalisjonsbyggingen etter 11. september ble derfor den bredeste sikkerhetspolitiske mønstringen noensinne.

Terror er de ikke-etablertes våpen. Terroristene søker oppmerksomhet for sin sak. 11. september rettet oppmerksomheten mot den undertrykkelsen og ydmykelsen mange arabere har opplevd alt fra oppløsningen av det ottomanske riket for 80 år siden. Hatet retter seg i første rekke mot USA som støtter Israel, tyner befolkningen i Irak, har militærbaser i Saudi-Arabia hvor nærværet av «infidels» er opprørende for mange, og som holder regionen i et militært og politisk grep for å sikre seg olje. Den kulturelle påvirkningen er også et problem som føres tilbake til USA: Den største amerikanske eksportsektoren er ikke flyindustrien, men underholdningsbransjen. Globaliseringen penetrerer og skaper store problemer nettopp i Midtøsten, hvor landene fortsatt er mer eller mindre udemokratiske og sensurbelagte og lite skikket til å hankses med utfordringer utenfra. Gjentatte ganger manifesteres det et stort og sensitivt spenn mellom regjeringene, som i regelen tilpasser seg den amerikanske makten, og ryggmargsrefleksene blant fotfolket, som tidvis lufter sin fortvilelse. Iran er unntaket. Her er det lederskapet som markerer den sterkeste opposisjonen til USA.

Derfor er det ikke overraskende at terroren mot USA har sitt utspring i Midtøsten. Islamske fundamentalister kritiserer også korrupsjonen og de enorme levestandardsforskjellene i sine hjemland. Men fattigdommen er i høyden en begrenset del av årsaken til terroren mot USA.¹⁸ De utløsende faktorene er de spenningene som den amerikanske økonomiske, politiske og militære innflytelsen skaper og den totale avmakten mange føler. Så blir det teologi mot teknologi, og selvmordsbombere mot moderne militærmakt. «Bare

18 Amartya Sen, «Global Inequality and Persistent Conflicts», Nobel Peace Price Centennial Symposium, Oslo, 6.–8. desember 2001.

Gud er med oss». ¹⁹ Islam er gjennomgangstenen. Terroristene har i høy grad lyktes med å trekke oppmerksomhet mot disse forholdene. Konsekvensene for internasjonal politikk er i første rekke et spørsmål om konsekvensene for Midtøsten.

Reaksjonene på 11. september startet som et politi- og etterrettingsarbeid. Deretter kom det militære angrepet i Afghanistan. Det første forbinder vi med forbrytelser. Det andre med krig. Samtidig ble den humanitære assistansen trappet opp for å roe gemyttene i den muslimske verden og fordi nøden er stor. Slik vil det også fortsette, som en kombinasjon eller hybrid av disse tre elementene. For Norge innebærer det for det første at vi deltar i politi- og etterrettingsarbeidet, ikke nødvendigvis fordi det foreligger noen trusler mot oss, men for å hindre at terrorister som vil aksjonere mot USA, får oppholde seg i Norge. For det andre medvirker vi til krigshandlingene, ved å sende egne kampfly til Afghanistan og ved å erstatte amerikanske enheter som overføres til Midtøsten fra Europa. Som kjent begrunner amerikanerne den fortsatte stasjoneringen av styrker i Europa med henvisning til mulige krigsskueplasser i Midtøsten og Nord-Afrika. Den har ikke lenger så mye med Europa å gjøre. Og for det tredje bidrar vi humanitært, i første rekke gjennom det norske formannskapet i støttegruppen for Afghanistan. I tillegg har vi i lang tid hatt andre viktige Midtøsten-roller. Stikkord her er Oslo-prosessen, formannskapet i giverlandsgruppen for palestinerne, Mitchell-komiteen og formannskapet i FNs sanksjonskomité for Irak.

Det nye i dette for Norges del er at vi utvider vårt militære virkefelt både geografisk og funksjonelt. Kosovo var også utenfor Natos opprinnelige ansvarsområde, men ligger som kjent i Europa. Nå er vår militære arm strukket til Afghanistan. Og det kollektive selvforsvaret er ikke lenger begrenset til angrep fra en annen stat eller gruppe av stater, men gjelder også terrorgrupper, i prinsippet uansett hvor på kloden de måtte ha sitt utspring.

Hvis oljeforsyningen til vestverdenen blir forstyrret, kan Norges – og Russlands – rolle som energieksporthorer til det euroatlantiske området bli mye viktigere. Vår politiske så vel som økonomiske betydning kan bli kraftig oppjustert. Da vil vår evne til sektorovergripende tenkning bli satt på nye prøver – eller mangelen på slik evne bli blottlagt. Det er under enhver omstendighet påfallende at oljelandet Norge har mye sakkunnskap og høy politisk profil når det

19 Se Bernard Lewis, «Annals of Religion. The Revolt of Islam», *The New Yorker*, 7. desember 2001.

gjelder forholdet mellom israelere og palestinere, men ingen av delene der oljen i Midtøsten finnes, dvs. i Persiabukta.

I kjølvannet av dramatiske begivenheter oppstår det muligheter til å gjøre noe med saker man lenge har ønsket å forandre, men som det ikke har vært politisk handlingsrom for å få til. Det dramatiske i dette tilfellet var ikke bare den spektakulære framgangsmåten og det store omfanget på ødeleggelsene, men framfor alt at terroren rammet en rå nerve i verdensmakten USA, på dens hjemmebane. Den var utvetydig rettet mot amerikanske bygninger og amerikanske borgere i USA. Når verdensmakten innleder en langvarig kamp mot terroren og all dens vesen, får dette følger for nasjonal og internasjonal politikk langt ut over kampen mot terrorisme.

Sikkerhetspolitisk marginalisering og feilplassering

En annen viktig utfordring er den mye omtalte sikkerhetspolitiske marginaliseringen som følger av det politiske utenforskapet i EU. Det har skiftende regjeringer søkt å bøte på, etter beste evne.²⁰ En annen side av samme sak er den svake innflytelsen over de mange direktivene vi underskriver.²¹ Til gjengjeld beholder vi sjølråderetten på enkelte områder, noe de styrte verdsetter særlig mye i et land hvor forholdet mellom styrende og styrte er særlig nært.²² Dette er ingen åpenbar tapskonto slik tilfellet er med marginaliseringen, men et dilemma vi antakelig må leve med i omtrent samme form i flere år framover.

20 Sammen med de fem andre europeiske Nato-landene som ikke er medlemmer av EU, gjorde Regjeringen det beste ut av den situasjonen som ESDP skapte. Først kjørte de seks ut med (over)ambisiøse krav til deltakelse i EUs overlegninger. Den høyroistede profilen plasserte dem på det politiske kartet. Deretter – i forbindelse med regjeringsskiftet – varslet den nye regjeringen betydelige bidrag til EUs styrkeoppsetninger, som ble godt mottatt. Stadig går det et skille mellom deltakelse i *strukturutviklingen* i EU på det sikkerhets- og forsvarspolitiske område og deltakelse i planleggingen og utøvingen av konkrete *operasjoner*. Det første forbeholdes EUs medlemmer. Men på papiret er vi nå inne i overlegningene i den grad vi med rimelighet kunne forvente.

21 Norge har underskrevet flere direktiver enn flertallet av EUs medlemsland. Slik sett er vi «in good standing» i Brussel. Det er tre ulike tolkninger av dette. Den enkleste er at vi simpelthen er enige i det aller meste som foreslås. Derfor er det lett å underskrive. Den andre legger vekt på saksgangen. Mange av direktivene er tekniske og kompliserte og behandles på byråkratisk vei, og blir derfor sjelden gjenstand for offentlig debatt. Kanskje er det også best slik, for vi har liten innflytelse over dem i alle fall. Offentlig debatt om dem ville bare blottlegge vår avmakt. Den tredje er lett polemisk: Vi underskriver gjerne så lenge vi slipper å være med og bestemme innholdet i direktivene.

22 Thorbjørn Knudsen i Knudsen, Sørbo & Gjerdåker (red.) (1997) *Norges Utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

Forholdet til Russland blir suboptimalt av samme grunn. For EU er Russland en partner. De politiske konsultasjonene er nå månedlige, og den økonomiske veksten i Russland – 6 prosent i 2000 og bortimot det samme i 2001 – gjør landet mer interessant som økonomisk partner. For USA er det en stat av underordnet betydning, et stykke nede i det internasjonale hierarkiet, mer eller mindre på linje med India. Som nabo til Russland har vi interesser på linje med EUs. Men så lenge vi er utenfor EU og alliert med USA, kommer ikke dette klart til uttrykk. Vår plassering i makttriangelet er skjev.

Den skjeve plasseringen gjør også at vi skvises i FN. Verdensmakten (USA) bruker verdensorganisasjonen (FN) når interesse-ene er sammenfallende, utnytter den til egne formål – mer eller mindre kynisk – når det passer bedre, og skyver den ofte til side som et irritasjonsmoment. I FN risikerer USA å møte bred motstand som det ikke står hardt bak. Da kan man like gjerne gå utenom. Dette setter mange land i et stadig tilbakevendende dilemma, særlig Norge med vår sterke avhengighet av USA. Rett nok bør vi medvirke til amerikansk deltakelse i FN ut fra en overordnet vurdering av hva som tjener verdensorganisasjonen best, og derfor være rede til å kompromisere. Men samtidig ønsker vi oss frihetsgrader til å markere våre posisjoner og fremme våre interesser med størst mulig konsekvens. Det er en målsetting i seg selv, av grunnleggende betydning for samkjøringen og helheten i det vi gjør. Tidvis hever det seg røster som sier at Norge burde innta andre standpunkter selv om de er upopulære i Washington. Av og til kunne vi sikkert gjøre det. Men stort sett er spørsmål av denne typen galt stilt. Langt viktigere er det underliggende spørsmålet om hvordan vi kan redusere vår avhengighet av USA ved å gi vår sikkerhetspolitikk et sterkere europeisk fotfeste. Hvis vi plasserer eggene i flere forskjellige kurver, får vi større frihetsgrader og dermed større muligheter til å forme en helhetlig utenriks- og sikkerhetspolitikk.

For tida dempes denne skjevheten av de gode konjunkturerne i forholdet mellom USA og Russland, og av de mulighetene som Nato–Russland-rådet gir. I det nye rådet kan Russland drøfte en lang rekke saker på lik linje med Natos medlemmer. Det kan få mye substans hvis forholdet mellom Russland og vestverdenen utvikler seg positivt. I motsatt fall kan kontroversielle spørsmål føres tilbake til de gamle beslutningsmekanismene som er forbeholdt medlemmene, og som forblir intakt. Spørsmål som gjelder Atlanterhavspaktens art. 5 og ytterligere utvidelse av alliansen, ligger der i alle fall. Rådet er med andre ord en godværmekanisme som gir partene maksimal handlefrihet. Det gjør også den nye nedrustningsavtalen, som i prak-

sis betyr slutten på mer enn 30 år med kjernefysisk rustningskontroll mellom de to store atommaktene.²³ Fleksibilitet har vært et ledende motiv for USA, slik den unilaterale holdningen tilsier. Ordningene definerer ingen sperrer mot tilbakefall, men bør selvsagt utnyttes for hva de er verdt.

Derfor er argumentene for å gi norsk sikkerhets- og forsvarspolitikkk et sterkere europeisk oppheng fortsatt mange og sterke:

- ▼ Nato forandrer karakter og blir – litt etter litt – en organisatorisk forbindelse mellom to beslutningssentra: Washington og Brussel. All den tid vi ikke er medlem av EU, kan vi ikke delta på fullverdig måte i forberedelsene til Natos møter og beslutninger verken her eller der. Problemet melder seg med økende styrke. Norge blir marginalisert.
- ▼ Dette gjelder særlig situasjoner hvor EU vil handle på egen hånd.²⁴ Slike operasjoner vil være mest aktuelle i europeisk område og nærområde, med mandat fra FN. Det er ikke minst i slike sammenhenger at norsk deltakelse vil være aktuelt.
- ▼ Den strategiske forskyvningen østover tilsier også et nærmere europeisk samarbeid.²⁵ Rett nok er den amerikanske militærmakten formidabel, men hvis den blir engasjert i Øst-Asia og Persiabukta, kan det bli lite igjen for Nord-Europa om noe skulle kreves her.
- ▼ Hvis vi sprer vår avhengighet på flere aktører, øker vi våre frihetsgrader og våre muligheter til å føre en mer helhetlig politikk
- ▼ EUs politikk overfor Russland er godt egnet til å skape gode naboforhold til Russland.
- ▼ Den reduserte avhengigheten av USA er et objektivt faktum som ikke er subjektivt erkjent og realisert på norsk side. Det

23 Avtalen skal bringe de strategiske, kjernefysiske arsenalene ned til 1700–2200 stridshoder pr. 31.12.2012. I mellomtida kan partene gå opp eller ned som det måtte passe. Avtalen, som er et tresiders statement, inneholder ingen bestemmelser om verifikasjon og transparens. Bortsett fra det øvre tak ved utløpet av 2012 kreves det oppfinnsomhet for å bryte den. Avtalen er med rette blitt karakterisert som unilateralisme i bilateral form.

24 Om enn med bruk av Nato-ressurser. Det er *nota bene* ikke noe merkelig i dette, all den tid de fleste av EUs medlemmer også er medlemmer av Nato. Den første til å «låne» Nato-ressurser ble for øvrig USA, som i forbindelse med krigen i Afghanistan fikk europeiske AWACS-fly til å overvåke amerikansk luftrom (til erstatning for egne fly av denne typen som ble overført til konfliktområdet).

25 Behovet for krisehåndtering har forskjøvet seg fra Norskehavet til Østersjøen og Baltikum, og fra Sentral-Europa til Øst- og Sørøst-Europa. Midtøsten er fortsatt et brennpunkt, og Øst-Asia er en krevende region for alle involverte aktører. USA vil vie mye ressurser til denne delen av verden i åra framover.

mentale opphenget i amerikanske preferanser og ønskemål eksisterer fortsatt, og befestes av USAs lederrolle etter Sovjetunionens fall. For å få et mer realistisk forhold til denne avhengigheten må vi skaffe oss en alternativ ryggstøtte, dvs. medlemskap i EU.

- ▼ Et sterkere europeisk oppheng er naturlig også i lys av de andre nordiske landenes EU-medlemskap, og vår fortsatte deltakelse i et nordisk samarbeid som etter hvert også omfatter sikkerhets- og forsvarspolitiske saker.

Gitt at norsk medlemskap i EU er uaktuelt i nær framtid, og at det dreier seg om vårt forhold til en dynamisk europeisk integrasjonsprosess, må vi forholde oss til nye spørsmål og søke nye særordninger etter hvert. Ovennevnte argumenter er til sammen så tunge at norske myndigheter kan forventes å utnytte eksisterende samarbeidsrammer maksimalt og søke deltakelse i nye ordninger så godt det lar seg gjøre.

Forsvaret kan også bidra til å justere vår plassering i makttriangelet. Gitt vårt store territorium må vi hele tida investere i suverenitetshevdelse. Den som ikke har skikkelig evne til å hevde sin territorielle suverenitet kan bli kasteball. Den uavklarte grenseoppgangen med Russland, gråsonen, og vårt folkerettslige krav på Svalbard-sokkelen understreker betydningen av dette. Den maktpolitiske uttynningen i Norskehavet – oppmarsjområde under den kalde krigen, smult og lavprofilert område nå – er bra for Norge. Men vi må likevel ha et sideblikk til den problematikken som knytter seg til maktpolitiske tomrom. Makter det norske forsvaret en god kombinasjon av deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner og effektiv suverenitetshåndhevelse, er det også et bidrag til å rette opp den skjeve plasseringen i triangelet.

Utfordringene i øst

Under den kalde krigen sa vesttyskerne at de levde på østkanten av en vestlig velferdssone, og pekte på alle problemene det innebar. Nå gjør vi det samme i nord, med en velferdskløft over grensa til Russland som er blant de dypeste i verden.

Det russiske problem er ikke en ekspansiv militærmakt, men en økonomi som ble kjørt i grøfta og et samfunn som er korrumpert og kriminalisert. Med uroligheter i sør og relativt stabile forhold i nord er anslag mot Norge blant de minst sannsynlige utfordringene i de kommende ti år.

Etter 11. september fikk Putin en enestående sjanse til å omdefinere den internasjonale politiske dagsordenen slik at Russland ikke behøvde å komme ut med tap hele tida. Fra midten av 90-tallet var det nettopp det som skjedde i forbindelse med den første Nato-utvidelsen og Kosovo-krigen, og som så ut til å fortsette med rakettforsvarsprogrammet og den nye Nato-utvidelsen. Nå gjorde Putin felles sak med USA i kampen mot terrorisme, gjorde motstanden mot rakettforsvarsprogrammet og Nato-utvidelsen til en prinsipiell motstand uten ledsagende politisk støy, fikk oppmerksomheten over på det nye Nato–Russland-rådet og den gode kjemien med George Bush, og bidro til å gjøre Nato til mer av et politisk samarbeidsorgan og mindre av en militærallianse.

Det siste er også et produkt av den amerikanske unilateralismen. Kosovo var første og siste gang USA førte en krig gjennom en komité av 19. Heretter er lista over Nato-medlemmer og deres militære styrker en meny amerikanerne kan velge blant for å forsterke sin egen innsats, hvis ønskelig. Med den vestorienterte russiske kursen etter 11. september er dagsordenen blitt en *mulighetenes* dagsorden etter at det fra midten av 90-tallet hadde vært tilbakefall til beskyldninger og destruktive innslag.

Det norsk-russiske samarbeidet foregår i mange forskjellige rammer. Trekantsamarbeidet USA–Russland–Norge (Arctic Military Environmental Cooperation, AMEC) er viktig når det gjelder atomsikkerhet. Barentssamarbeidet – som Norge tok initiativ til i 1993 og som også kalles det euroarktiske samarbeidet, fordi det var viktig å få med EU – spiller en rolle på mange felter. Mye skjer bilateralt og mye foregår utenfor de offentlige rammeverkene. Det siste gjelder ikke minst den humanitære innsatsen.

Atomsikkerhetsproblemene er enorme i forhold til de ressursene som settes inn. I USA brukes det mange milliarder dollar pr. år på opprydding etter atomkappløpet. I Russland er problemene større. Mye av det som gjøres der er derfor et spørsmål om å vinne tid. Arbeidet er dessuten teknisk komplisert. Mange prosjekter har vært lite kostnadseffektive. Men det er ingen grunn til ikke å fortsette og søke bedre resultater i neste omgang. Dette er også den norske regjeringens innstilling.

Amerikanerne har i ti år drevet et framgangsrikt program under benevnelsen Nunn–Lugar, etter opphavsmennene, som bl.a. har bidratt til å fjerne nesten 6000 strategiske kjernefysiske våpen.²⁶

26 Cooperative Threat Reduction – et program på initiativ av senatorene Nunn og Lugar. For informasjon om programmet, se for eksempel «The Nunn–Lugar Vision» (http://nti.org/e--_research/nunn-lugar_history.pdf).

USA har i hovedsak et rustningskontrollperspektiv på arbeidet i nord, mens vi betoner miljøaspektene. Noen ganger er de to perspektivene sammenfallende, som for eksempel i arbeidet med å sikre brukt brensel. Europeiske land bør komme sterkere inn også på rustningskontrollsidene. G-8 sluttet nylig opp om det såkalte «10 pluss 10 over 10»-forslaget, som innebærer at USA bevilger 10 milliarder dollar over 10 år, og de øvrige sju ytterligere 10 milliarder dollar over samme periode for å få kontroll med overskytende masseødeleggelsesvåpen samt materialer og teknologi som de kan lages av. Her er intensjonene gode. Men slike lovnader må følges opp, for det er ikke alltid pengene kommer på bordet.

Barentssamarbeidet har vært nyttig og tillitskapende. De russiske deltakerne har blitt bedre samarbeidspartnere etter hvert. For dette samarbeidet har vi særlige forutsetninger og interesser som naboland, og på russisk side er det et høyt utdanningsnivå å bygge på. Derfor kan utviklingseffekten bli betydelig. I tillegg kommer den sikkerhetspolitiske gevinsten – for det er i vanskelige tider man lærer sine venner å kjenne.

I 2001 var den statlige støtten til Barentssamarbeidet 20 millioner kroner i friske midler og 6 millioner i tilsagnsfullmakter.²⁷ For 2002 ble det pluss på noen millioner. Men dette er fortsatt samarbeid på sparebluss og lite å være kjent av. En oppgradering bør helst komme i tillegg til bistandsbevilgningene, bl.a. fordi russerne med sin bakgrunn kan oppfatte bistand som ydmykende. Hjelp til Russland blir registrert av OECDs bistandskomité, men regnes ikke mot den målgivende prosenten av giverlandets nasjonalprodukt.²⁸

Ser vi den norske profilen vis-à-vis Nordvest-Russland under ett, er det noen elementer som skurrer. Forholdet mellom Båtsfjord og landsbyen Teriberka på Kola-kysten er et eksempel på det. Russiske fiskere leverer sine fangster i Båtsfjord, ikke Teriberka, til foredling. Arbeidskraft fra Teriberka – første sortering der – brukes i Båtsfjord hvor den er siste sortering. Båtsfjord går så det suser, mens Teriberka utarmes. Noen modifikasjoner finnes også i dette bildet, og noen bedre intensjoner har havart på veien. Men hovedtrekkene er åpenbart i russisk disfavør. Slike relasjoner er ikke liv laga i lengden.

27 Tilsagnsfullmaktene kan brukes neste år hvis man i mellomtida har fått i gang en støtteverdig virksomhet. Det er imidlertid begrenset hva som kan brukes på denne måten, for hvis de russiske partnerne ikke får noe i hende til å begynne med, blir det i regelen heller ingen oppstart. Erfaringene så langt er at den effektive bruken av tilsagnsfullmakter ikke overstiger 1/3 av de friske midlene.

28 Det burde den antakelig gjøre, levestandarden i Nordvest-Russland tatt i betraktning.

Oppsummert inviterer forholdet til Russland til helhetstenkning langs tre akser. For det første til intern konsistens, til samsvar og samvirke mellom komponentene i det vi gjør. For det andre til et bredt perspektiv på utviklingssamarbeidet som omfatter bistand, handels- og næringspolitikk både østover og sørover. Og for det tredje til å sette utvikling og sikkerhet i sammenheng. Norge har også utbytte av innsatsen i Nordvest-Russland. Noen prosjekter har positive ringvirkninger i Nord-Norge, og høyner vi profilen kan den sikkerhetspolitiske gevinsten bli tydeligere. Det er bra det slår begge veier, for altruismen har best prognose når den har rot i egeninteresse.

Sektortenkningen

Endelig ligger det en utfordring i mangelen på sektorovergrepene tenkning, særlig når det gjelder vår rolle som energileverandør og vår forvaltning av oljefondet. Hvordan kan oljen og gassen brukes politisk, særlig sikkerhetspolitisk? Er det oppsiktsvekkende at vi ikke har gjort det til nå, slik enkelte hevder? Gitt tradisjonene, eller mangelen på slike, er det som forventet. Men kanskje er det synderlig uoppfinnsomt og ubegavet. Når det fremmes forslag til energipolitisk dialog i den maktpolitiske trekanten som omgir oss, bør vi engasjere oss og nytte høvet til å legge en politisk dimensjon til rollen som verdens nest største energieksportør. Gassavtalen med Polen er interessant i denne forbindelse.

Et utsyn over norsk næringsliv i dag viser at det ikke er mangel på langsiktige utfordringer. Eksportstrukturen ligner fortsatt u-landenes, med vekt på råvarer og halvfabrikata. Forsknings- og utviklingsinnsatsen øker, men er fortsatt beskjeden. Entreprenørånden kan knapt sammenlignes med den svenske.

Det er altfor mye som ligner Spania for 500 år siden. Der ble tilgangen på gull begynnelsen på en lang nedgangsperiode.²⁹ For oss er dagens utfordringer på en måte luksusproblemer fordi vi har langsiktig tilgang på olje og gass. Men samtidig betyr det at vi skyver problemene foran oss.

Når det gjelder oljefondet, opptrer vi som rentenist. Vi plasserer pengene i utenlandske verdipapirer, noen ganger i konflikt med norsk utenrikspolitikk, oftere i konkurranse med norsk næringsliv. Burde

²⁹ Spania er ikke det eneste landet som har fått økonomiske problemer etter en periode med rik tilgang på naturressurser. Påfallende mange land med store naturressurser er fattige, mens asiatiske og europeiske land uten store naturressurser er blant verdens rikeste.

vi ikke i stedet pløye en del av pengene tilbake i norsk næringsliv på en måte som oppmuntrer til innovasjon og entreprenørånd og som kan vri vår eksportprofil over mot høyt bearbeidede produkter?³⁰ I et perspektiv som peker ut over oljealderen og ut over landets grenser? Er det ikke mulig å bruke en del av fondet til å utvikle et kreativt og kunnskapsbasert næringsliv som kan møte konkurranse ute, og ikke virke inflasjonsdrivende her hjemme? En storstilt satsing på forurensningsfrie gasskraftverk som kan følge norsk gass ut i verden, er kanskje et godt eksempel. Gitt at gassen varer i mange generasjoner og forutsetter rørledninger, kan det gi oss sterke og langsiktige økonomiske og politiske kort på handa.

I siste stortingsvalgkamp sa finansminister Schjøtt-Pedersen at oljefondet ikke er noe utenrikspolitisk anliggende, hvilket er det rådende syn. Men det er illusorisk. Analogier kan være gode redskaper for tanken. La oss tenke oss at pengene var investert i Norge, alt annet til side: Kunne det hevdes at plasseringene var en upolitisk disposisjon? Det ville være toppmålt naivt. Eller kunne man hevde at man valgte å se bort fra de politiske konsekvensene? Det ville være toppmålt uansvarlig. Poenget er at hvordan vi enn snur og vender på det, er oljefondet et mektig instrument i grenseflaten mellom økonomi og politikk. Og vi trenger en fordomsfri debatt om hvordan vi best kan utnytte det som tar inn over seg de ovennevnte utfordringene til norsk politikk og næringsliv og som går ut over den sosialøkonomiske standardtenkningen og den utenrikspolitiske sektortradisjonen. Ved å behandle dette som luksusproblemer lurar vi oss sjøl.

Oppsummering

Vi har lagt tre helhetsperspektiver på norsk utenrikspolitikk. Det første springer ut av tradisjonene. De har sterke og svake sider som kan rystes av dramatiske internasjonale begivenheter, men som i normale tider bare kan modifiseres eller forsterkes i det lange løp. Det andre perspektivet er av geopolitisk natur og gjelder den maktpolitiske trekanten som omgir oss – med USA, EU og Russland i hjørnene – og vår egen plassering i den. Det tredje springer ut av det motsetningsfylte i vår utenriksprofil, av behovet for å avveie bidrag til internasjonale fellesgoder og ordninger som ivaretar snevre

30 Disse spørsmålene drøftes i «Den Schumpeterianske Velferdsstaten og den Produksjonsbaserte Økonomiske Teorien – The Other Canon», *Norsk Investorforum* (1) 2001.

egeninteresser på en måte som skaper samsvar mellom vårt selv-bilde og omverdenens bilde av oss. Her er det om å gjøre at *totaliteten* stemmer. De to siste perspektivene supplerer hverandre samtidig som de konkurrerer om oppmerksomhet og ressurser.

Tradisjonene

Den sikkerhetspolitiske oppskriften fra 1905 – *nøytraliteten* – lever videre gjennom vår humanitære innsats og våre bidrag til fredsprosesser. Den humanitære innsatsen har lange tradisjoner. Vår medvirkning til fredsprosesser er derimot en nyskapning som i hovedsak tok form etter den kalde krigens slutt, men som forlengst er blitt et nytt norsk varemerke.

Sammen med bistanden er dette limet i norsk utenrikspolitikk. Det er aktiviteter som gir oss et godt omdømme. Et godt omdømme er en ikke-øremerket politisk kapital, dvs. en kapital som kan brukes til så mangt. Den kan brukes til å posisjonere Norge i internasjonale organisasjoner, til å bli med i internasjonale nettverk, og for å få adgang til viktige beslutningsfattere. Fra tid til annen gir disse aktivitetene også synergieffekter. Bistanden er dessuten knyttet til spørsmål om demokrati, menneskerettigheter, tiltak mot korrupsjon og sikkerhet for så vel enkeltmennesker som stater, kort sagt til «good governance» i bred forstand. Altruismen opptrer sjelden eller aldri alene, i rendyrket form. Den er også en inngangsbillett til å påvirke mange forskjellige politikkområder.

Utfordringen på disse feltene er å opprettholde den kvalifiserte profilen vi har opparbeidet oss. For å greie det må vi hele tida delta aktivt i internasjonale intellektuelle og politiske sammenhenger hvor fredspolitik og bistandsspørsmål utformes og drøftes.

Isolasjonismen har også moderne varianter. Den lever videre i det introverte, det selvgode og det selvtilfredse. Det introverte: Vi konsentrerer oss i utpreget grad om vår egen norske dagsorden, og norske intellektuelle har en påfallende tendens til å lese omverdenen i sitt eget bilde.³¹ Hardere fakta av samme art er den restriktive innvandringspolitikken, den beskyttende handelspolitikken og den sterke understrekningen av sjølråderetten. Det selvgode: Gro Harlem Brundtland traff oss hjemme da hun sa at det er typisk norsk å være god. Når Eva Joly antyder at korrupsjonen i Norge ikke står noe tilbake for korrupsjonen i mange andre europeiske land, har vi

31 Terje Tvedt (1990) *Bilder av «de andre»: om utviklingslandene i bistandspolitikken*. Oslo: Universitetsforlaget.

vondt for å smelte det. Det selvtilfredse: Selv om vår eksportstruktur ligner på u-landenes, forskningsinnsatsen ligger under gjennomsnittet for OECD-landene og vi behandler oljefondet som et hvilket som helst sjeikdømme, er vi tilfredse. Liksom det gullrike Spania har ikke det oljerike Norge noen hast med å rette på dette. Inntil videre går det jo bra. I det engelske språket heter det «complacency». Det er på tide å finne en god norsk oversettelse.

Moralismen er en slektning av selvgodheten og selvtilfredsheten. Rett nok er de grunnleggende verdiene som er nedfelt i menneskerettighetserklæringen gyldige verden over. Konklusjonen på debatten om asiatiske verdier – jf. påstanden om at den sterke kollektive innstillingen i østasiatiske land innebærer et annet verdigrunnlag der – var at det ikke finnes noen egne asiatiske verdier til forskjell fra andre verdensdelers. Men ulike land og regioner har naturligvis ulike historie og kultur, forskjellige økonomiske og politiske forutsetninger etc. Det finnes derfor mange forskjellige oppskrifter på framgang for menneskerettighetene. Moralismen krever forandringer «head-on», og gjerne med det samme. Slike tunnelperspektiver er sjelden saliggjørende, men like fullt fortrenger de tidvis godt begrunnede instrumentelle tilnærminger. For vi er hardt belastet med ideelle fordringer.

I motsetning til moralismen og de moderne variantene av isolasjonismen, som det er gode grunner til å tone ned, har *internasjonalismen* i norsk utenrikspolitikk innslag som har vakt både beundring og misunnelse. I strømmen av velmente henvendelser om norske bidrag til konfliktløsning rundt om i verden ligger det mye anerkjennelse og tillit. For bistanden og den humanitære innsatsen likedan. Vi har etter hvert utviklet en markant internasjonalisme som motsats til isolasjonismen. Internasjonalismen har vokst fram under hensyntaken til den isolasjonistiske arven: Resultatet er blitt en kombinasjon som tillater sterke internasjonale engasjementer forutsatt at vi samtidig holder det internasjonale samfunnet på armlengdes avstand. Omverdenen må ikke trø oss for nære. Dette er et historisk kompromiss. Om slike kan man mene mye, men de forandrer seg bare langsomt. Vi kan ikke «velge» å omstøte dem.

Olje, terrorisme, Israel og palestinerne, Afghanistan og Irak mm.: Her ligger det tunge norske interesser og engasjementer som alle har nedslagsfelt i Midtøsten. Om forholdene rundt Persiabukta har vi imidlertid ingen områdekunnskap som kan sies å tilsvare våre interesser der. Det er et åpenbart behov for å utvikle sektorovergripende kompetanse i samspill mellom statlige instanser og internasjonale selskaper.

Den maktpolitiske trekanten

Her er påstanden velkjent: Vi er skjevt plassert og sikkerhetspolitisk marginalisert, hovedsakelig fordi vi ikke er medlem av EU. Den amerikanske unilateralismen gjør skjevheten særlig følbar, desto mer som vi ikke har klart å realisere den reduserte avhengigheten av USA – og tydeligvis ikke greier det med mindre vi skaffer oss en sterk europeisk ryggstøtte. Terrortrusselen etter 11. september, utviklingen av samarbeidet med Russland og etableringen av Nato–Russland-rådet gjør skjevheten lettere å leve med. Denne utviklingen kan også benyttes til å høyne den norske profilen vis-à-vis Russland i nord, som opptakt til de store investeringene i gass- og oljeutvinning der oppe som vil komme om noen år, og eventuelt som forberedelse til åpningen av den nordlige sjøruten til Asia.

Våre mellomværender med russerne er ellers alvorlige nok om noen ønsker å sette dem på spissen. Våre krav i nordlige havområder har ikke uavkortet støtte i folkeretten og havretten. Det er ikke gitt at det i en konflikt vil se ut som vi har retten på vår side. Siden vi har så mye allerede, er det heller ikke gitt at våre krav vil virke rimelige sett fra andre synsvinkler. Russland er viktig for amerikanernes Asia-politikk. I et oppgjør med Kina, som amerikanerne forventer før eller siden, vil Russlands stilling bli særlig viktig. Russerne er kinesernes viktigste våpenleverandør. Det er uheldig for oss. For om russerne velger å ta disputtene med oss opp av skuffen når USA ber om russisk tilbakeholdenhet overfor Kina, kan vi da regne med at USA vil støtte oss? Også med tanke på et slikt scenario er vi tjent med å spre avhengigheten på flere tunge aktører ved å styrke vårt europeiske oppheng.

Selvbildet – og omverdenens bilde av oss

Det *motsetningsfylte* i vår utenriksprofil – bistanden vs handelspolitikken, den humanitære innsatsen vs innvandringspolitikken, våre globale engasjementer vs det europeiske utenforskapet – er et tydelig uttrykk for det ovennevnte historiske kompromisset. I dette perspektivet kan vi lese både muligheter og begrensninger. Begrensningene ligger i samsvaret mellom vårt selvbilde og omverdenens bilde av oss. Manglende samsvar er vondt å leve med. Men innenfor en totalramme som sikrer et rimelig samsvar, kan vi komponere og dimensjonere på mange måter. Vi kan satse mer eller mindre på eksport av sikkerhetsassistanse, bidrag til fredsprosesser, humanitær hjelp, bistand, politiske utspill og profilering i internasjonale organisasjoner. Vi kan profilere oss gjennom Forsvarets inn-

sats ute, gjennom Utenriksdepartementet, gjennom den norske modellen og de store frivillige organisasjonenes humanitære virksomhet, og gjennom Departementet for utviklingssamarbeid og menneskerettigheter/NORAD. Og/eller vi kan la omverdenen trø oss nærmere ved å fjerne restriksjoner på handel og innvandring og melde oss inn i EU.

Nytt nummer!

Nordisk Østforum er et kvartalstidsskrift som vektlegger politisk, økonomisk og kulturell utvikling i Øst-Europa og Sovjetunionens etterfølgerstater

2- 2002

*Barbara Törnquist-Plewa
och Niklas Bernsand*

Allan Havn Larsen

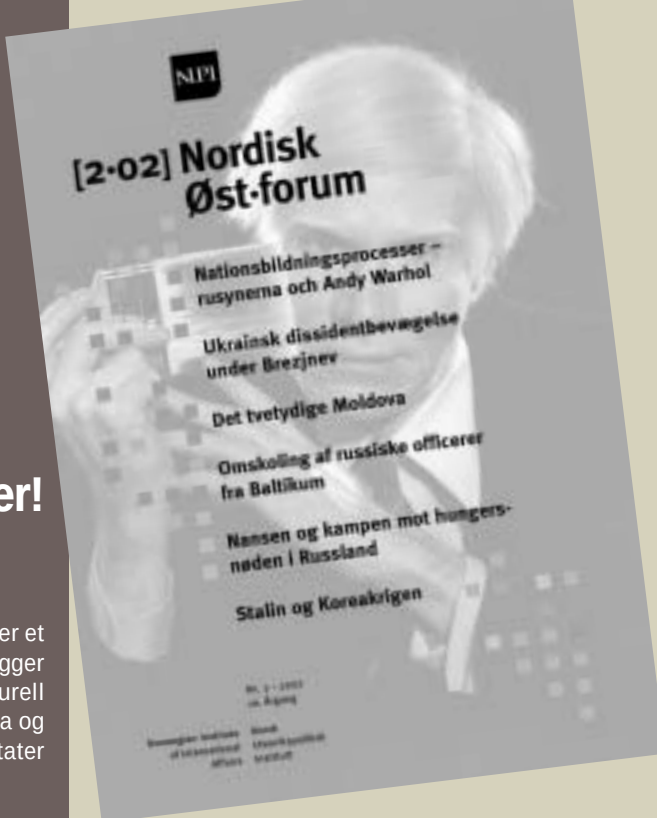
Elisabeth L'orange Fürst

Bente Villum Pindstrup

Carl Emil Vogt

Brian Wiborg

Norsk Utenrikspolitisk Institutt



Forord

**Nationsbildningsprosesser i Karpaterna.
Rusynerna och Andy Warhol**

**Mellem Prag og Moskva – den ukrainske
dissidentbevegelse under Brezjnev**

Det tvetydige Moldova

**Fra sværd til plovskær. Genhusning og omskoling
af russiske officerer fra Baltikum**

**Fridtjof Nansen og kampen mot hungersnøden i
Russland 1921–23**

Stalin og Koreakrigen. Ideologi og realpolitikk

**Velkommen til internett
Bokomtaler
Nye bøker i Norden**

Abonnementspriser

kr. 265 [studenter] | kr. 330 [privatpersoner] | kr. 450 [institusjoner]

Enkelthefter

kr 115 pr. hefte + porto/eksp.

Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo

Tel.: [+47] 22 05 65 14 | Fax: [+47] 22 17 70 15 | Internett: www.nupi.no

E-post: pub@nupi.no

Golfen og oljemarkedet ett år etter 11. september

Øystein Noreng

er FINA-professor i
petroleumsøkonomi ved
Handelshøyskolen BI

Repolitiseringen av energispørsmål

Hensikten med denne artikkelen er å drøfte utsikter for det internasjonale oljemarked i lys av den spente politiske situasjonen i Midt-østen etter terroristangrepet på New York og Washington den 11. september 2001. Fokus er på utviklingen i Irak, Iran og Saudi-Arabia, forholdet dem imellom, samt forholdet til USA og Russland. I denne forbindelse har opptrappingen av konflikten mellom Israel og palestinerne betydning. I skrivende stund (august–september 2002) fremstår forholdet mellom USA og Irak som stadig mer tilspisset. Utfallet er uvisst, men vil ha stor betydning for oljemarkedet. Krisen kan avblåses og oljeprisen falle. USA kan foreta et vellykket angrep på Irak slik at oljeprisen faller etter en kortvarig oppgang. USA kan foreta et mislykket angrep på Irak, slik at oljeprisen blir høy i lengre tid. Uvissheten understreker betydningen av politiske faktorer for tilbudet av olje i markedet og dermed oljeprisens nivå, i motsetning til økonomiske faktorer som kostnader og etterspørsel.

Artikkelen diskuterer først repolitiseringen av energispørsmål, deretter den økonomiske og politiske utviklingen internt i Irak, Iran og Saudi-Arabia og forholdet mellom dem. Videre diskuteres de tre nevnte lands forhold til USA og Russlands betydning med fokus på nye momenter for politisk risiko i oljemarkedet. Avslutningsvis diskuteres drivkrefter og handlingsrom i USAs politikk overfor Irak, Iran og Saudi-Arabia samt mulige utfall.

Utviklingen i Irak, Iran og Saudi-Arabia og forholdet mellom dem har en grunnleggende betydning for tilbudet av olje i markedet og dermed for utviklingen av oljeprisen. Store oljereserver og lave

kostnader gjør landene rundt Golfen i siste instans til prismakere i oljemarkedet. Virkemidlene er ledig utvinningskapasitet, mulighet til på kort sikt å øke kapasiteten og muligheten til å skru igjen oljekranene. Stort sett har disse landene siden det første oljeprishoppet i 1973–74 hatt som strategi å ta en betydelig grunnrente, ekstrafortjeneste utover vanlig avkastning på kapital justert for risiko. Virkemiddelet er å begrense utvinningen for å holde oljeprisen over både kortsiktig og langsiktig grensekostnad for sin egen utvinning. Grunnrenten kan slik sammenlignes med inntekt uten investering. Dermed går strategien også ut på å holde et gunstig bytteforhold mellom olje og importerte varer. Forbeholdet er forsvar av markedsandel som anses som påkrevet for inntektene, hvilket tidvis medfører sterke prisfall. Dette betyr også at beslutninger om nye investeringer i utvinning av olje må ses ikke bare ut fra deres forventede avkastning, men også ut fra deres mulige virkning på markedet og inntekt fra løpende utvinning.

Historisk har alle tre land i kritiske situasjoner kunnet utvirke plutselige og betydelige endringer i oljeprisen ved umiddelbart å senke eller øke utvinningsvolumet. Plutselige økninger i volumet med påfølgende prisfall har inntruffet i 1986 og 1997–98 som målrettede tiltak for å forsvare markedsandel. Plutselige innskrenkninger i volumet og påfølgende prisoppgang har inntruffet i 1973–74, i 1979–80 og i 1990–91 i samband med politiske kriser i Midtøsten. I 1987 og 1999 var en tilsvarende utvikling et resultat av enighet om fordeling av markedsandeler. De tre landenes behov for oljeinntekter, deres frihetsgrad i oljepolitikk og behov for samarbeid med nabolandene for å stabilisere oljeprisen kontra en eventuell gevinst ved på egen hånd å ta markedsandel, er av grunnleggende betydning for tilbudet av olje i markedet og dermed for oljeprisens utvikling.

Terroristangrepet på USA i september 2001 satte fokus på politisk risiko i samband med USAs direkte og indirekte avhengighet av olje fra Midtøsten, særlig Saudi-Arabia (Moisi 2000). Selv om Midtøsten har begrenset direkte betydning for USAs oljeforsyninger, er den indirekte betydning stor fordi oljeprisen bestemmes i siste instans i Golfen av samspillet mellom Irak, Iran, Kuwait og Saudi-Arabia. Tilspissingen av konflikten mellom Israel og palestinerne skjerper oppmerksomheten omkring politisk risiko i Midtøsten og i oljemarkedet og er en belastning for forholdet mellom Saudi-Arabia og USA (Hersh 2001a).

Irak er kommet sterkere i fokus etter et vellykket felttog i Afghanistan (Hersh 2001b). Sterke krefter i USA ønsker å fjerne Saddam Hussein og hans regime, ikke bare for å eliminere en politisk

og militær risiko, men for å åpne veien for amerikanske oljeinvesteringer i Irak. Iran er kommet sterkere på banen, men splittelsen mellom konservative og liberale krefter har hindret landet i å dra politisk og økonomisk fordel av USAs nye behov for venner (Peel 2001). USAs brennemerking av Iran som medlem av ondskapens akse har på nytt ført til et spent forhold. Russland har derimot fremstått som en ny støttespiller for USA. Det militære og politiske samarbeidet med Russland, som i Afghanistan, har i USA vekket store håp om et omfattende økonomisk samarbeid, også innenfor olje og naturgass (*New York Times* 2001a). Forholdet til Russland prioriteres når Saudi-Arabia fremstår som en mer usikker partner i sikkerhetspolitikk så vel som i oljepolitikk (*The Economist* 2000). Israel driver også et høyt spill og kan vinne eller tape på et dårligere forhold mellom USA og Saudi-Arabia (*Financial Times* 2001a).

På denne bakgrunn er sikring av oljeforsyninger igjen blitt storpolitikk. Det markedsliberale paradigme fra tidlig på 1980-tallet, fra Margaret Thatchers og Ronald Reagans første regjeringsår, førte tilsynelatende til en avpolitisering av energispørsmål. Troen på markedskreftene fikk verden til å overse at de viktigste aktørene i oljemarkedet ikke er private oljeselskap, men stater og regjeringer som plutselig kan endre politikk og dermed forrykke balansen mellom tilbud og etterspørsel og påvirke oljeprisen. Prisoppgangen på olje under Golfkrisen i 1990–91 var kortvarig bare fordi USA gikk til krig mot Irak. Oljeprisfallene i 1986, 1991 og 1998 ble av mange observatører tilskrevet markedet uten hensyn til de regjeringer som plutselig åpnet kranene, først og fremst i Saudi-Arabia. Energi ble i store deler av offentligheten avskrevet som viktig problem. I mars 1999 bebudet *The Economist* at markedskreftene ville drive oljeprisen til ca. \$5/fat for lang tid fremover (*The Economist* 1999). Den påfølgende uke lyktes Organisasjonen av oljeeksporterende land, OPEC, i samarbeid med Mexico, Norge og Oman, å redusere tilbudet av olje. Prisen gikk i de etterfølgende år opp i over \$30/fat.

Det internasjonale energibyrå, IEA, ble opprinnelig opprettet på amerikansk initiativ med et klar politisk formål: å være en motvekt til OPEC etter det første prishoppet på olje i 1973–74. På grunn av europeisk og japansk motstand mot å konfrontere OPEC, fikk IEA aldri spille sin tiltenkte politiske rolle med å samordne energipolitikk og særlig innkjøp av olje. I stedet er IEA i det vesentlige blitt et konsultativt organ, et forum for innsamling og utveksling av informasjon om energi, men krisepanen er også viktig.

For USA og andre oljeimportører er risikoen både et avbrudd i forsyninger og en sterk prisoppgang på olje. IEAs krisepan omfatter

lagre av råolje og produkter tilsvarende minst 90 dagers import, planer for felles bruk av disse lagrene og om nødvendig allokering av tilgjengelig olje, samt tiltak for å begrense forbruket og midlertidig å øke oljeutvinningen i medlemslandene. Hensikten er å sikre forsyninger og å dempe en mulig prisoppgang. De samlede offentlige og private oljelagre i medlemslandene omfatter sommeren 2002 anslagsvis 4 milliarder fat, tilsvarende nesten fire måneders netto import. De offentlige oljelagre omfatter en tredel, ca. 1,3 milliarder fat, og ville kunne tilføre markedet ca. 13 mill. fat/dag i løpet av ett hundre dager. I prinsippet er volumet tilstrekkelig til å møte en omfattende oljekrise, som i 1978–79 i samband med revolusjonen i Iran, da markedet mistet ca. 5,6 millioner fat/dag for en seks måneders periode. Det er ikke tilstrekkelig til å oppveie et hypotetisk bortfall av oljeforsyningene fra Saudi-Arabia. Felles bruk av oljelagrene forutsetter politisk enighet mellom Europa og USA. Krisep planen ble aktivert den 17. januar 1991 under Golfkrisen for å tilføre markedet 2,5 millioner fat/dag, i det vesentlige fra lagernedbygging. USA hadde på forhånd begynt å trekke på egne lagre. Virkningen var et umiddelbart prisfall på olje, understøttet av rask militær fremgang mot Irak og av at Saudi-Arabias oljeindustri ikke ble skadet. Den gang ledet USA en bred koalisjon av land, etter vedtak i FN.

Det største enkelte kriselager er USAs Strategic Petroleum Reserve (SPR), opprettet i 1975 etter den første oljekrisen. Selv om SPR i prinsippet er en del av IEAs opplegg for kriser, har den amerikanske regjering ved flere anledninger brukt SPR til å gripe inn i oljemarkedet. I 1982, da Mexico var betalingsudyktig, brukte USA oppbygging av SPR til å støtte oljeprisen og dermed Mexico. I 1996 ble store volum solgt fra SPR, etter en prisoppgang på olje. Motivet kan ha vært å styrke sjansene for Bill Clintons gjenvalg. Nedsalget av SPR fortsatte i 1997 og bidro trolig til å svekke oljeprisen. Høsten 2000, foran presidentvalget, kom et ytterligere nedsalg i et stramt oljemarked. Først i november 2001 besluttet USAs regjering å fylle opp SPR igjen. Nedsalg og økende oljeimport har gjort at SPR sommeren 2002 bare representerer 51 dagers import, mot 115 dager i 1985.

EU krever derimot lagre tilsvarende minst 90 dagers forbruk av de viktigste oljeprodukter. Nordsjøen har gjort at EUs, eller EØS-området, grad av selvforsyning med olje nå er noe høyere enn tilfellet er for USA. Tilsynelatende kan EU dermed stå forholdsvis bedre rustet enn USA til å møte forsyningsproblemer, men EU er mer direkte utsatt for eventuelle avbrudd i oljeforsyninger fra Midtøsten. Prisisikoen må imidlertid forutsettes å være den samme. I

tilfelle en ny oljekrise vil det politiske forhold mellom EU og USA avgjøre hvorvidt IEAs kriseplan om nødvendig skal utløses. Vanskelige spørsmål er forståelsen av en eventuell krises omfang og karakter, dens årsak og særlig allokering av tilgjengelig olje, ikke minst dersom USA skulle gå til angrep på Irak uten mandat fra FN og mot de viktigste EU-lands uttrykte ønske.

Angrepet den 11. september 2001 viste at USA som verdens eneste gjenværende supermakt er utsatt for både økonomisk risiko og terroristrisiko fra Midtøsten, til tross for en enestående militær styrke. Begge risikomomenter er direkte og indirekte knyttet til olje. Den senere utvikling har vist risikoen for politiske grep fra så vel oljeimportører som oljeeksportører som umiddelbart kan destabilisere det internasjonale oljemarked. Selv om oljemarkedet vanligvis har vært preget av imperfekt konkurranse ved oligopol og kartell-dannelse, har de siste tiårs vekt på liberalisering, privatisering og fri konkurranse gjort politikken i oljemarkedet mindre fremtredende.

Etter angrepet på USA i september 2001 synes det markedsliberale paradigmet å bli avløst av et mer intervensjonistisk og proteksjonistisk paradigme, der staten igjen griper inn i markedet for å forsvare viktige nasjonale interesser. Dette gjelder for eksempel forsikring, flyindustri og stålindustri i USA som i etterdønningene av angrepet krevde og fikk omfattende statlig bistand. Virkemiddelet synes å være statlige ordninger til beskyttelse av og støtte til private foretak, ofte i le av statlige utviklingsprogram og handelsbarrierer. Her ligger USA som vanlig i forkant. President George W. Bush fremstår som ideologisk høyrevridd, men i næringspolitikk virker han pragmatisk og proteksjonistisk med tro på staten som beskyttende aktør, som av USAs stålindustri og landbruk.

George W. Bush gjorde seg tidlig bemerket med en energiplan hvis ambisjoner og kostnader virker mer påfallende enn realismen. Energiplanen viser likevel at USAs høyreorienterte regjering anser sikringen av borgernes forsyninger av energi som en oppgave for forbundsstaten. Dette har betydning internt i USA for statens rolle i utbyggingen av infrastruktur, som gass- og kraftledninger, og for energiindustriens adgang til landområder i forbundsstatens eie. Erkennelsen er at markedskreftene og det private initiativ alene ikke er tilstrekkelige til å sikre en langsiktig balanse i energimarkedene og dermed skjerme borgerne og næringslivet mot forsyningskriser og prissjokk, som for eksempel i California i senere år.

Like viktig er betydningen for USAs forhold til oljeeksportørene. Under det nye paradigmet er internasjonale oljerelasjoner på nytt mer politiske enn kommersielle. Forholdet mellom USA og for ek-

sempel Saudi-Arabia i oljespørsmål er nå først og fremst et forhold mellom de to lands regjeringer, mer enn for eksempel mellom selskapene Exxon-Mobil og Saudi Aramco. Dermed er politikken tilbake i energimarkedene (*Petrostrategies* 2002a). Den var aldri helt borte, men i lang tid var tendensen at energispørsmål var mindre politisk ladet.

Politiseringen gjør energispørsmål på nytt til statsanliggende. Markedsliberalismen forenklet i sin tid energispørsmål til et spørsmål om priser og kostnader, som kunne bli ivaretatt av industrien. Samtidig er miljøhensyn blitt stadig mer fremtredende i myndighetenes rammebetingelser. Den nye politiseringen bringer inn hensynet til sikre, langsiktige forsyninger og stabile priser til forbrukerne, samt hensynet til teknologisk utvikling. De praktiske utslag kan bli en mer aktiv bruk av støtteordninger og avgifter i de enkelte lands energipolitikk av hensyn til inntektsfordeling, regionalpolitikk og teknologisk utvikling.

I internasjonal energipolitikk kan utslaget bli en større vektlegging av politiske forhold og bilaterale forbindelser i valget av leverandører, med en høyere prioritering av forsyningsikkerhet fremfor lave priser. Dermed blir konkurranseevne i internasjonale energimarkeder i mindre utstrekning et spørsmål om kostnader og priser enn om stabilitet, pålitelighet og mer omfattende forbindelser. Satt på spissen kan det nye paradigmet få land som importerer energi til å betale en premie for sikre forsyninger, slik at energi levert ved langsiktige kontrakter av pålitelige produsenter får høyere priser enn energi tilfeldig innkjøpt i markedet. Denne utviklingen har potensielt vidtrekkende følger for USAs og Europas forhold til Midtøsten og Russland som for forholdet mellom medlemslandene i OPEC, innbyrdes og overfor andre oljeeksportører (Moïsi 2001). Risikoen er at politiseringen vil gjøre de internasjonale energimarkeder mindre stabile. USA er på grunn av sitt høye forbruk av olje særlig utsatt for prisrisiko og har derfor bygget opp en stor strategisk oljereserve.

Politiseringen understøttes av anslag om økende avhengighet av olje fra Golfen. I IEAs *World Energy Outlook 2000* ble etterspørselen etter olje anslått å ville øke med gjennomsnittlig 2 prosent årlig fram til 2020, nesten dobbelt så raskt som i tidsrommet 1980–2000, mens tilbudet av olje fra kilder utenfor OPEC ble anslått å ville øke med under en halv prosent årlig (IEA/OECD 2000). På dette grunnlag ble etterspørselen etter olje fra OPEC-land i Midtøsten antatt å ville øke med fire prosent årlig og mer enn fordobles fram til 2020. Selv om ressursgrunnlaget synes å være til stede for en sterk vekst

i utvinningen, fremstår en økende avhengighet av Midtøsten som politisk risikabel. Av denne grunn var i USA krefter i gang allerede før 11. september 2001 for å spre forsyningene, først og fremst til Russland. IEAs anslag bygger imidlertid på usikre forutsetninger. Dersom for eksempel etterspørselen etter olje skulle vokse med bare én prosent årlig, som i tiden 1980–2000, og tilbudet av olje fra kilder utenfor øke med en halv prosent årlig, ville avhengigheten av olje fra Midtøsten tilta vesentlig mindre. Store reserver og lave kostnader gir de store produsentlandene i Midtøsten, først og fremst Irak, Iran, Kuwait og Saudi-Arabia, nøkkelen til prisutviklingen på olje, men utfallet kan like gjerne bli lave som høye oljepriser, avhengig av politiske forhold.

Utviklingen i Irak, Iran og Saudi-Arabia

Betydning for oljemarkedet

Tilbudssiden i oljemarkedet er dominert av et oligopol, et lite antall dominerende selgere som hver enkelt har muligheter til å påvirke prisen. Til tider samarbeider viktige selgere i et kartell, OPEC, for å holde oljeprisen oppe, til tider konkurrerer de og bringer oljeprisen ned, og til tider truer de hverandre. I et politisk perspektiv er Irak, Iran og Saudi-Arabia naboland som i oljemarkedet har til dels sammenfallende, til dels konkurrerende og til dels motstridende interesser. Forholdet mellom dem har dermed mange trekk som store produsenter i et oligopolistisk marked, men det nære geografiske naboskap gir en videre sikkerhetspolitisk dimensjon. I likhet med store oljeselskap har Irak, Iran og Saudi-Arabia valget mellom å samarbeide for å holde prisen oppe eller å konkurrere om markedsandeler ved priskrig. I likhet med store produsenter i et oligopolistisk marked kan de ha ulike strategiske interesser også med hensyn til oljeprisen. I motsetning til store oljeselskap kan Irak, Iran og Saudi-Arabia ikke kjøpe hverandre opp, men de kan true hverandre økonomisk og militært slik at alternativet til sammenslåing eller oppkjøp blant oljeselskap for Irak, Iran og Saudi-Arabia kan være overtakelse ved militære midler. Irak har to ganger i senere tid angrepet naboland som er eksportører av olje og medlemmer av OPEC.

Den militære trusselen særpreger forholdet mellom Irak, Iran og Saudi-Arabia. Selv om Saudi-Arabia og Venezuela i 1997–98 konkurrerte om markedsandeler for olje ved priskrig, utgjorde ikke Venezuela og Saudi-Arabia noen militær trussel for hverandre. Konflikten mellom Israel og Palestina spiller en rolle i forholdet

mellom Irak, Iran og Saudi-Arabia. I den utstrekning konflikten ikke løses, men blusser opp, kan den svekke grunnlaget for det saudiske regimets allianse med USA og dermed eksponere landet sterkere for både en indre, islamistisk opposisjon og Irak. Fravær av løsning på konflikten mellom Israel og Palestina vil også styrke de militære i de ulike arabiske land, bidra til fortsatt opprustning og dermed svekke handlefriheten i økonomisk politikk.

Irak, Iran og Saudi-Arabia hadde ved utgangen av 2001 ifølge *BP Statistical Review of World Energy* om lag 45 prosent av verdens påviste reserver av olje. Rimeligvis er dette et forsiktig anslag, da det siden 1970-årene har vært lite lettevirkosomhet i alle tre land. I internasjonal oljeindustri antas potensialet for å finne mer olje i Irak som særlig betydelig, men også Iran antas å ha et stort potensial. Saudi-Arabia har store prospektive områder som ennå ikke har vært gjenstand for leting etter olje. Tilgjengelighet og lave kostnader gjør at Irak og Saudi-Arabia eventuelt ville kunne øke sin utvinningskapasitet for olje betydelig på forholdsvis kort tid. En fordobling av kapasiteten synes for begge land å være teknisk og økonomisk mulig innenfor en ramme av anslagsvis 5–10 år, forutsatt politisk aksept og i Iraks tilfelle en opphevelse av sanksjonene. Iran ville trolig trenge tilsvarende tid på en mer beskjeden økning av utvinningskapasiteten.

Til sammen har Irak, Iran og Saudi-Arabia en teknisk mulighet til eventuelt å svare på all vekst i etterspørselen etter olje i kommende tiår og om nødvendig å senke oljeprisen for å svekke konkurrentene. Begrensningene ligger ikke i ressursgrunnlag, teknologi eller kostnader, men i politiske forhold. Dermed representerer Irak, Iran og Saudi-Arabia en risiko for stabiliteten i oljemarkedet og lønnsomheten i oljevirkosomheten.

I 2000 sto Irak, Iran og Saudi-Arabia for under tjue prosent av verdens utvinning. Ved at de tre landene holder en vesentlig lavere utvinningstakt for sine oljereserver enn de fleste andre oljeproducenter, holder de også olje til lav utvinningskostnad unna markedet, slik at oljeprisen i verdensmarkedet ligger godt over kortsiktig grensekostnad. Den ligger også godt over langsiktig grensekostnad for utvinning av olje i Midtøsten. Dette er igjen tydelig i 1999–2000 etter avtalen i OPEC om å begrense volumet for å få oljeprisen opp.

Irak

Til tross for kriger og over ti års isolasjon og sanksjoner er Iraks økonomi, fra et svakt utgangspunkt, på bedringens vei. Det økonomiske aktivitetsnivå og befolkningens levestandard er langt lavere enn tidlig på 1980-tallet. Iraks oljeutvinning steg fra 550 000 fat/dag i november 1996 til gjennomsnittlig 2,5 millioner fat/dag i 2001. I 1997 og 1998 var veksten i Iraks oljeeksport en viktig faktor i overskuddet i markedet og dermed prisleilet. I 2002 forventes en oljeeksport på gjennomsnittlig 2,2 millioner fat/dag. I 2000 var inntektene fra oljeeksporten anslagsvis ca. \$20 milliarder, i 2001 ca. \$15 milliarder. I 2002 forventes de å bli ca. \$13–14 milliarder, betinget av volum og oljepriser. Siden 1999 har høyere oljepriser og en økende oljeutvinning ført til en betydelig økonomisk vekst og et overskudd i varehandelen med utlandet på anslagsvis nesten \$5 milliarder i 2001. Veksten i Iraks bruttonasjonalprodukt anslås til 18 prosent i 1999, 4 prosent i 2000, 6 prosent i 2001 og foreløpig til 15 prosent i 2002.

Inflasjonen er fortsatt høy, anslått til minst 60 prosent i 2002, likeledes ledigheten. Etter krigene har Irak en utenlandsgjeld på kanskje \$140 milliarder, i det vesentlige til Golfstatene og Russland. Landet mangler en effektiv skatteinnkreving, og regimet driver en vinglete pengepolitikk. Iraks økonomiske tilbakegang begynte under krigen mot Iran og var en viktig årsak til angrepet på Kuwait.

Irak har et stort potensial for jordbruk og for å bli en stor netto eksportør av matvarer, ved siden av trolig verdens nest største oljereserver og en utdannet befolkning. Dessuten har landet store reserver av assosiert gass som kan ha et nærliggende marked i Tyrkia. Irak er potensielt et rikt land, forutsatt at de politiske forhold stabiliseres. Et av landets grunnleggende politiske problemer er at statsapparatet har vært og er dominert av et mindretall, arabisktalende sunnimuslimer, for å undertrykke det kurdiske sunnimuslimske mindretall i nord og det arabisktalende shiamuslimske flertall i sør (Kubba 2001).

Siden selvstendigheten har Irak utviklet et betydelig handelsborgerskap, men siden 1970-årene har regimet satset på en kapitalintensiv industrialisering og neglisjert landbruket (Amuzegar 1999). Før Golfkrigen hadde Irak oppnådd et forholdsvis høyt økonomisk nivå (Cordesman & Hashim 1997). Levestandarden var på høyde med Hellas eller Venezuela, med en tilfredsstillende ernæringsstandard, et godt helsevesen og skolevesen. Det langsiktige mål for økonomisk politikk i 1960- og første del av 1970-årene var å utbygge industrien for å redusere avhengigheten av olje (Marr 1985).

Målet ble ikke nådd fordi fristelsen til å bruke store oljeinntekter gjorde seg gjeldende fra 1973–74. I flere år utnyttet Irak likevel ikke sin utvinningskapasitet fullt ut. Inntil Saddam Hussein tok makten i 1978, var målet å holde oljeinntektene på et nivå som tilsvarte landets evne til å investere i prosjekter med en tilfredsstillende avkastning (Chalabi & Janabi 1979).

Etter 1978 har Irak prioritert militærbudsjettet (Hiro 2001). Kriegen mot Iran 1980–88 førte til en sterk vekst i de militære utgifter, men Irak kunne øke oljeutvinningen. Likevel pådro landet seg en stor utenlandsgjeld, først og fremst til Kuwait, Saudi-Arabia og De forente arabiske emirater. Etter Golfkrigen, i 1990-årene, har sanksjonene tvunget regimet til en omfattende liberalisering av det økonomiske liv, med salg av statlige industrier, tjenester og statsbruk (Aziz-Chaudhry 1997).

Saddam Husseins umiddelbare maktbasis er trolig en snever krets menn rekruttert fra familien, klanen og fødestedet Takrit, men omfatter også en videre krets av privilegerte personer og familier. Deres lojalitet er knyttet til statlige embeter og nylig privatisert statlig eiendom. Offiserskorpset er en vesentlig del av Saddam Husseins maktgrunnlag (Parasiliti 2001). Privatiseringen har utvidet og styrket Iraks kapitalistklasse. På landsbygda innebærer privatiseringen av statsbrukene en gjenopprettelse av godseierveldet, som ble fordrevet av revolusjonen i 1958. Resultatet er en ny samfunnsstruktur med private kapitaleiere i ledende posisjoner og med en interesse av en stabilisering av dagens forhold. Lite er kjent om rekrutteringen til Iraks nye kapitalistklasse. I den utstrekning den nye besittende klasse er snevert rekruttert fra Saddam Husseins nære krets, er risikoen stor for at den ikke vil overleve regimet. I den utstrekning den derimot er rekruttert fra bredere lag, inkludert den kurdiske minoritet og det shiamuslimske flertall, øker sjansene for at den vil overleve regimet og eventuelt bidra til Iraks integritet. Et rykte høsten 2001 var at Saddam Husseins eldste sønn Udai skulle ha konvertert til shia-islam for å styrke sin politiske stilling blant landets flertall, mot sin yngre bror Qossai (Kéfi 2001).

Etter normaliseringen av forholdet til omverdenen, med eller uten Saddam Hussein, under forutsetning av at landets territorielle integritet er intakt, vil Irak kunne nyte godt av en betydelig handlefrihet i oljepolitikk som i økonomisk politikk. I lys av landets høye innteksbehov og store oljereserver er en økning i oljeutvinningen en nærliggende utvei, uten hensyn til oljemarkedet. En ekstensiv, kapitalintensiv oljebasert utvikling ville skape få arbeidsplasser og true veksten i landbruk og industri. En alternativ økonomisk strategi

kunne være en mer moderat vekst i oljeutvinningen og større vekt på landbruk og industri. Resultatet kunne bli flere arbeidsplasser og et mer balansert inntektsgrunnlag. Forutsetningen ville imidlertid være en uvanlig politisk moderasjon i en situasjon der befolkningens forventninger ville være høye. Uansett valg av økonomisk strategi vil et normalisert Irak ha en større betydning i Midtøsten og i oljemarkedet. Med verdens nest største oljereserver og lave kostnader vil Irak kunne tiltrekke seg oljeinvestorer fra hele verden. Etter en politisk normalisering er det også muligheter for at mange av Iraks tallrike godt utdannede emigranter vil vende hjem og styrke landets kunnskapsbasis.

På denne bakgrunn er spørsmålet neppe om, men når og hvordan et normalisert Irak vil øke sin oljeeksport og hvordan Iraks ønsker om en høyere andel av oljemarkedet vil bli møtt av de øvrige store oljeeksportører i Midtøsten, først og fremst Iran og Saudi-Arabia. Irak er et av de få oljeeksporterende land som på grunn av lave kostnader i betydelig utstrekning vil kunne kompensere en nedgang i oljeprisen med et økende volum. Selv om bytteforholdet dermed forverres for oljeeksportøren, kan inntektsmålene nås. Utsiktene kan derfor være at et normalisert Irak øker prissikoen i oljemarkedet. Historisk har Irak ofte vært utbryteren i forhold til avtaler i OPEC om å stabilisere volum og priser. Spørsmålet er også innenfor hvilken politisk ramme i Midtøsten en eventuell strid om markedsandeler og oljepriser vil kunne utspille seg.

Med mindre Saddam Husseins regime skulle bli fjernet ved en utenlandsk intervensjon, er utsiktene at det kan holde seg ved makten i årevis. Maktstrukturen i Irak er dominert av de væpnede styrker, hvis lojalitet overfor presidenten for tiden synes utvilsom. Trusler fra USA synes også å ha styrket presidentens stilling. Betydelige oljeinntekter, også fra utsmuglede volum, sikrer regimet et økonomisk grunnlag. Vekst utenfor oljesektoren bidrar også til å styrke regimet. På denne bakgrunn synes regimet å kunne styrke seg politisk ved spenninger med nabolandene og særlig USA. En omfattende avspenning i Midtøsten, også i forholdet mellom Irak og USA, ville derimot kunne svekke regimet. På denne bakgrunn kan det antas at Saddam Husseins regime så lenge som mulig vil fortsette med å provosere USA ved å nekte inspeksjon, men samtidig etterstrebe en fleksibilitet som kan svekke grunnlaget for en militær intervensjon fra USAs side. Regimets langsiktige strategi er trolig å vente på at sanksjonene skal forvitte eller svekkes og at land som for eksempel Frankrike, Kina og Russland vil investere i landets oljeindustri.

Iran

Mer enn tjue år etter den islamske revolusjon er Iran plaget av indre uro og uklare maktforhold. Landet har en prekær økonomisk situasjon og er til tross for en begynnende industrialisering sterkt avhengig av oljeinntekter. En stor befolkning og høye inntektsbehov gjør Irans økonomi særlig sårbar overfor lave oljepriser. Inflasjonen er forholdsvis høy, anslagsvis 14 prosent i 2001. Utvinningen av olje har de siste tjue år gått betydelig ned og kostnadene har øket, bl.a. fordi de største feltene er i ferd med å bli uttømt. Blant de store oljeprodusentene i Midtøsten ble Iran særlig hardt rammet av oljeprisnedgangen i 1998, men vant tilsvarende på høye oljepriser i årene 1999–2001. Veksten i bruttonasjonalproduktet anslås til 5–6 prosent i 2000 og 4–5 prosent i 2001. For 2002 er et foreløpig anslag 3,5 prosent. Olje sto i 2001 for om lag 80 prosent av eksportinntektene og nesten halvparten av de offentlige inntekter. Hovedproblemet for Irans oljepolitikk er å opprettholde eksportvolumet som nå er under press fra avtakende utvinning og et raskt økende innenlandsk forbruk av drivstoff til subsidierte priser. I 2001 gikk om lag en tredel av utvunnet olje til innenlandsk forbruk.

Irans behov er først og fremst politisk stabilitet i sine nærområder, fortrinnsvis ved at Saddam Husseins regime forsvinner i Irak. Iran hadde en sammenfallende interesse med USA i å stabilisere Afghanistan og å få bort Taliban-regimet, men vinteren 2002 er forholdet til USA på nytt anspent. Landet har en klar interesse av en høy oljepris, fortrinnsvis ved et godt forhold til Saudi-Arabia. Iran har videre behov for et bedre forhold til USA, som kan åpne for investeringer og handel.

Iran har behov for større handel med nabolandene og for inntekter ved transitt av olje og gass. Politisk har Iran interesse av nærmere forbindelser med de nye statene i Kaukasus og Sentral-Asia og å unngå at andre makter, særlig USA, befester posisjoner i området. Med transitt av olje og gass og utvidet handel vil Iran kunne bli en regional makt. Transitt av olje vil også styrke Irans posisjon i Golfen og dermed overfor arvefienden Irak, samt overfor Kuwait og Saudi-Arabia. Hittil har Irans anstrengte forhold til USA gitt landet en klar interesse av at USA får minst mulig innflytelse i regionen. På denne bakgrunn har Iran i senere år utviklet et nærmere samkvem med Russland som også omfatter innkjøp av militært utstyr.

Iran var allerede før 11. september 2001 konfrontert med et amerikansk militært nærvær i Golfen og i Tyrkia. Etter krigen i Afghanistan har USA baser i Usbekistan. Siste nytt er amerikanske

styrker i Georgia. For Iran fremstår USA fortsatt ikke bare som en ideologisk motstander, men også som en konkret trussel mot landets islamske styresett. Frykten gjelder også utenlandsk dominans over landets oljeressurser. Iran har noen av verdens største påviste reserver av olje, 12,3 milliarder tonn ved utgangen av 2000, eller 8,7 prosent av tallet for verden. Dermed har Iran større påviste reserver av olje enn hele det forhenværende Sovjetunionen. Likeledes for gass stiller Iran sterkt, med 15 prosent av verdens samlede påviste reserver. Iran er en moden oljeprovins med mange mindre felt og forholdsvis høye kostnader. Irans oljeindustri lider av ineffektiv organisasjon og gammeldags teknologi. Utvinningen avtar gradvis, og det er et stort behov for utenlandsk kapital og teknologi. Likevel er potensialet stort for å øke utvinningen betydelig. USAs embargo representerer et stort problem ved *Iran–Libya Sanctions Act* (ILSA), som hindrer amerikanske oljeselskap i å investere i Iran. Et annet problem ligger i vanskelige kontraktsforhold som utenlandske oljeinvestorer må arbeide under.

Siden 1980 har befolkningsveksten vært i gjennomsnitt tre prosent årlig, høyere enn den økonomiske vekstrate, slik at inntekt per innbygger er blitt redusert til kanskje halvparten av nivået i 1978. Iran er ikke selvforsynt med mat, og importen av matvarer er en stor belastning på utenriksregnskapet. Landets økonomiske vansker har sin bakgrunn i krigen mot Irak 1980–88 og i forsøkene på planøkonomi, med lav kapasitetsutnyttelse og lav investeringsrate (Amuzegar 1999). Landets realkapital og infrastruktur er ikke blitt vedlikeholdt (Amuzegar 1993). Hele økonomien lider under et akutt behov for investeringskapital. Den innenlandske sparing er utilstrekkelig, og utenlandske investorer er tilbakeholdne på grunn av politisk risiko og lite tilfredsstillende legale og fiskale rammebetingelser. På denne bakgrunn vil olje være Irans viktigste inntektskilde i lang tid, men det kreves nye investeringer for å opprettholde eller til og med øke utvinningen og fortrinnsvis utenlandsk deltakelse for å tilføre landets oljeindustri moderne teknologi og organisasjon. Dessuten må veksten i innenlandsk oljeforbruk dempes ved vesentlig høyere priser til forbrukerne, hvilket er politisk upopulært. Iran har verdens nest største påviste reserver av naturgass, men hittil er bare en mindre eksportkontrakt inngått med Tyrkia. Iran vil i overskuelig fremtid ha behov for høye oljepriser og en høy kvote i OPEC, men uten de nevnte tiltak er det et åpent spørsmål i hvilken utstrekning landet vil være i stand til å fylle sin kvote. Et betydelig prisfall på olje, som i 1998, vil ha uheldige økonomiske og sosiale konsekvenser og potensielt destabilisere den politiske situasjon.

Manglende leting de siste 20–25 år betyr at moderne geologisk kunnskap nesten ikke er blitt anvendt på landets undergrunn. Med større utenlandsk deltakelse vil utvinningen av eksisterende felt kunne bedres, trolig sammen med en rimelig høy funnrate ved ny leteboring. Dermed vil det samlede utvinningsvolum olje kunne øke, men neppe til det høye nivået fra 1970-årene. Utstrakt bruk av moderne petroleumsteknologi og -organisasjon vil kunne redusere kostnadene og gjøre landets oljeindustri mer konkurransedyktig. Dermed er fremtiden for Irans oljeindustri mer et spørsmål om politikk enn om geologi.

En omfattende åpning av Irans oljeindustri for utenlandske investorer ville forutsette at de liberale reformatorer vinner en avgjørende politisk seier, sammen med en omfattende endring i mentalitet slik at det iranske samfunn kan se på utenlandske oljeselskap som partnere, ikke som utbyttere og undertrykkere. Et normalisert forhold til USA er en forutsetning for en slik utvikling. I så fall ville Irans oljeeksport kunne øke forholdsvis raskt og landet bli en viktigere aktør i oljemarkedet som i OPEC. Med en større utvinning av olje og høyere inntekter ville Iran også styrke sin stilling overfor Irak og Golfstatene. Likevel ville Iran ha behov for et handlekraftig OPEC til å stabilisere oljeprisen på et forholdsvis høyt nivå. I motsatt fall er utsiktene at Irans utvinning og eksport av olje gradvis avtar. Lavere oljeinntekter ville innebære økonomisk nedtur, større sosiale problemer og politisk uro som eventuelt også kunne ha ringvirkninger i nabolandene. En alvorlig svikt i oljeinntektene kunne eventuelt undergrave den islamske republikkens institusjoner.

Selv om forbruket av naturgass øker raskt, har Iran et ressursgrunnlag for en omfattende eksport av naturgass. Forutsetningen er markeder og transportveier. India kunne være et naturlig marked, men transitten gjennom Pakistan er politisk vanskelig. Blant annet for å kunne øve press på Pakistan kunne Iran ha en interesse av å kontrollere Afghanistan.

Etter 11. september 2001 fremsto Iran som en potensiell støttespiller for USA. Landene hadde en felles interesse av å fjerne Taliban-regimet. I 2002 er forholdet til USA på nytt blitt anspent. Den umiddelbare virkning av at president George W. Bush utpekte Iran som en av USAs fiender, var å styrke de konservative kreftene i Irans herskende presteskap mot de liberale reformatorer under president Khatami som ønsker en åpning mot Vesten. De konservative led nederlag ved presidentvalget i juni 2001.

I Iran synes de anti-vestlige krefter å tjene politisk på et spent forhold til USA (Pott 2001). På denne måten er det en sammenheng

mellom på den ene siden konflikten mellom Israel og palestinerne og på den andre siden forholdene i Iran og Irans forhold til vesten. Med mindre det skulle komme en fredelig løsning på konflikten i Palestina, vil den bli brukt til å styrke de konservative krefter i Iran. For USA synes Irans støtte til Hezbollah i Libanon å veie tyngre enn oljeinteressene.

Etter en forholdsvis høy økonomisk vekst i 2000–01 på grunn av oppgangen i oljepriser, er utsiktene lavere vekst og høyere ledighet i 2002–03. Samtidig er den økonomiske politikken hemmet av sterke pressgrupper, først og fremst ulike religiøse stiftelser med betydelige privilegier. Lovverket virker fortsatt hemmende på utenlandske investeringer, og en foreslått lovendring er blitt stanset av konservative krefter. Likevel tiltar utenlandske investeringer, men i et lavt tempo. Den prekære økonomiske situasjonen gjør den politiske balanse i Iran sterkt følsom overfor oljeprisens utvikling.

Iran opptrer i utenrikspolitikk på en uavhengig måte og søker inntekter og politisk innflytelse ved handel og transitt for olje og gass. Samtidig søker Iran nærmere økonomiske og politiske forbindelser med Europa. Selv om det store flertall av det iranske folk ønsker en politisk og økonomisk liberalisering og nærmere forbindelser vestover, kan et lite konservativt mindretall blokkere utviklingen og forsvare egne posisjoner og privilegier (*Financial Times* 2000). Utfallet av maktkampen i Iran er ikke gitt, i hvert fall ikke på lang tid (Pott 2001). Med mindre sterke konservative krefter burde Iran ha kunnet benyttet situasjonen siden den 11. september 2001 til å komme for fullt tilbake til det internasjonale samfunn. Dette har hittil ikke vært tilfelle, til tross for alvorlige forsøk fra liberale krefter.

Saudi-Arabia

Selv etter en bemerkelsesverdig konsolidering av økonomien på 1990-tallet, med overskudd på betalingsbalansen i 1997, viste de lave oljeprisene i 1998 risikoen ved ensidig avhengighet av oljeinntekter (Cordesman 1997). Oljeinntekter står for 90–95 prosent av samlede eksportinntekter og 70–80 prosent av statens inntekter. I 2000 var veksten i bruttonasjonalproduktet ca. 4,5 prosent, men i 2001 bare 1,3 prosent. For 2002 er et foreløpig anslag en vekst under 1 prosent.

Offentlige utgifter, og dermed indirekte oljeinntekter, er grunnlag for praktisk talt alt forbruk i Saudi-Arabia (Cappelen & Chaudhry 2000). Saudi-Arabias produksjonsliv utviklet seg lite i 1990-årene. Inntektsnivået per innbygger har de siste ti år falt, med utsikter til

fortsatt nedgang. Det skapes få arbeidsplasser utenfor den offentlige sektor som på forhånd er overbemannet. Halvparten av befolkningen er under 18 år og ledigheten øker raskt. Trolig er bare hver sjette saudiarabiske innbygger i arbeid.

Saudi-Arabia har ved en stram budsjettpolitikk klart å holde inflasjonen nede. Selv etter et kutt i utgiftene på 20 prosent er budsjetter for 2002 gjort opp med et underskudd på \$12 milliarder, tilsvarende 7 prosent av bruttonasjonalproduktet. Budsjettet forutsetter en pris på saudisk olje på \$17/fat, hvilket tilsvarer ca. \$19/fat for Brent Blend nordsjøolje, offentlige inntekter på \$42 milliarder og utgifter på \$54 milliarder. Et balansert budsjett ville kreve en oljeutvinning på ca. 8 millioner fat/dag, mot nå 7 millioner fat/dag og en oljepris på \$22/fat. Saudi-Arabia har en stor innenlandsk statsgjeld som overstiger bruttonasjonalproduktet. En del av gjelden er til andre offentlige organer og til fyrstehuset.

Usikre oljeinntekter og en raskt økende befolkning tilsier at landet står overfor gradvis mer alvorlige økonomiske problemer etter at høye oljepriser ga et utvidet spillerom i 2000 og 2001. En lavere oljepris ville svekke balansen i budsjettet og utenriksøkonomien og ytterligere øke presset for økonomiske og politiske reformer etter hvert som arbeidsmarkedet og levestandarden svekkes. De umiddelbare utsikter er derfor økonomisk stagnasjon med økende grunnlag for politisk uro, selv om regimet vil kunne overleve.

I forhold til folketallet er militærbudsjettet kanskje verdens høyeste, med rom for store nedskjæringer, men forutsetningen er avspenning i Midtøsten, særlig i forholdet til Irak og Israel. Utviklingen av den private sektor krever økonomiske reformer, men de forutsetter politiske endringer (Cause 2000). Politiske endringer synes langsomt å være på vei, men det er et åpent spørsmål om takten er tilstrekkelig til å møte presset fra et raskt voksende antall unge mennesker uten tilfredsstillende sysselsetting. Landets økonomiske situasjon synes på flere måter igjen å minne om kriseåret 1998. Spørsmålet er mindre om reformene kommer enn om de kommer raskt nok.

Saudi-Arabia står overfor kombinasjonen av en stor utgående pengestrøm fra millioner av fremmedarbeidere og økende ledighet blant yngre saudiere. Det er et politisk mål gradvis å erstatte fremmedarbeidere med landets egne borgere, men dette krever en mentalitetsendring når det gjelder lønnsarbeid og ikke minst større muligheter for kvinnelig sysselsetting. I dag fremstår mange yngre saudiere som ledige og arbeidsu villige. Slike endringer kan ikke utelukkes, men vil trolig ta lang tid i et land som i generasjoner har kunnet

dyrke tradisjoner i ly av høye oljeinntekter.

Ved siden av militære utgifter utgjør subsidier og støtte til statlige underskuddsforetak store utgiftsposter på statsbudsjettet. De representerer også et potensial for å redusere offentlige utgifter, men med høye sosiale og politiske kostnader med mindre nye arbeidsplasser skapes i den private sektor. De økonomiske vanskene synes å ville tvinge fram politiske endringer, men spørsmålet er innenfor hvilken tidshorisont, på hvilken måte og med hvilket utfall. Landet har enorme ressurser og kongefamilien har hittil utvist en usedvanlig evne til å håndtere vanskelige saker og tilpasse seg nye forhold.

Ressursene og potensialet for å redusere offentlige utgifter gir Saudi-Arabia reelle alternativ i økonomisk politikk. Valget av økonomisk strategi er imidlertid betinget av politikk. Den mest lettvinne utvei ville være å satse videre på olje og ta en større markedsandel med håp om at volumveksten ville oppveie prisleilet (Yamani 1997). Igjen er dilemmaet at en slik strategi forverrer bytteforholdet mellom olje og importerte varer, selv om inntektsmålet skulle la seg realisere. Dette ville være en strategi for høy risiko lite i pakt med landets tradisjoner. Den ville også hemme utviklingen av nye inntektskilder og arbeidsplasser. En alternativ økonomisk strategi kunne satse på en mer balansert utvikling med en gradvis nedtrapping av statens engasjement i næringslivet og dessuten åpne for privat deltagelse i oljevirkksomheten av saudiarabiske så vel som utenlandske interesser.

Med mindre etterspørselen etter olje skulle øke raskt, synes omfattende investeringer i Saudi-Arabias oljeindustri av begrenset nytte og med høy risiko. En rask vekst i landets eksport av olje ville kunne føre til et nytt sterkt fall i oljeprisen, slik at Saudi-Arabias oljeinntekter lett kunne bli lavere med et høyere volum. Alternativet er moderate investeringer med sikte på en gradvis økning av kapasiteten og utvinning for å bevare markedsandelen, men ikke å utfordre andre oljeeksportører i Midtøsten, først og fremst Irak og Iran. Valget av oljestrategi må også ses i lys av balansegangen mellom hensyn til USA og hensyn til de to andre store oljeproducentene i Midtøsten.

Etter den 11. september 2001 er forholdet til USA blitt mer anstrengt. Fordi mange av terroristene var saudiarabere, som Osama bin Laden selv, har Saudi-Arabia fått påfallende dårlig presse i USA. Landet fremstilles ofte som upålitelig. Kritikken går også på at landet ikke helhjertet deltok i felttoget mot Taliban-regimet i Afghanistan og nektet USA å bruke baser. Saudi-Arabia fremstilles også som en upålitelig leverandør av olje. Tilspissingen av konflikten mellom

Israel og palestinerne er også en belastning for forholdet mellom Saudi-Arabia og USA. Det saudiarabiske regimet finner det nå nødvendig å innta en viss politisk avstand til USA, som ved begrensninger på bruk av baser. Sterke pro-israelske stemninger i USA blir oppfattet som pinlige av Saudi-Arabia og får amerikanske politikere til å legge mindre vekt på hensynet til landet, til tross for sterke økonomiske og militære interesser. Sterkere anti-vestlige og særlig anti-amerikanske stemninger, først og fremst blant ungdom i Saudi-Arabia, tvinger herskerne til å distansere seg politisk fra USA. Offentlig diskusjon om muligheten av at USA trekker seg militært ut av Saudi-Arabia viser at forholdet har kjølnet betraktelig fra begge sider.

Som alle andre allianser er forholdet mellom USA og Saudi-Arabia historisk betinget. Forholdet har vært basert på sammenfallende interesser med hensyn til olje, penger og sikkerhet gjennom mange tiår. For eksempel hadde Saudi-Arabia sammenfallende interesser med USA og Israel under Iraks krig mot Iran og under Golfkrigen. Historien har knyttet den saudiarabiske elite til USA på en helt annen måte enn tilfellet har vært for Irak eller Iran. Forverringen av konflikten i Palestina og terroristangrepet på USA utsetter forholdet for nye prøvelser.

For USA kan det være en belastning å fremstå som en nær alliert av et saudiarabisk fyrstehus som ikke mestrer en politisk reformprosess, men for fyrstehuset kan det være en enda større belastning å fremstå som en ukritisk tjener av amerikanske interesser. En voksende islamsk opposisjon kan vinne på at fyrstehuset blir kompromittert (Fundy 1999). Det politiske liv i Saudi-Arabia finner sted på to atskilte nivåer: innenfor fyrstehuset og i samspill mellom fyrstehuset og det øvrige samfunn. Innenfor fyrstehuset oppstår fraksjoner på grunnlag av familieforhold, klaner, personlige ambisjoner og ideologisk orientering. I forholdet mellom fyrstehuset og det øvrige samfunn dreier politikken seg om lojalitetsbånd, privilegier og løfter. Fordelingen av makt, formue og inntekt blir stadig vanskeligere når befolkningen og behovene øker raskere enn oljeinntektene. Selv om kronprins Abdullah har utvist en uvanlig god forståelse av folkelige saudiarabiske stemninger, redusert fyrstehusets luksusforbruk og bedret forholdet til Iran, er det et åpent spørsmål i hvilken utstrekning fyrstehuset realistisk innser behovet for politiske reformer og videre avskaffelse av privilegier (Kechichian 2001). Historisk har Saudi-Arabia ikke vært fritt for opprør og militære komploter. De har alle vært mislykket eller har vært slått ned, som i Mekka i 1979 med bistand av fremmede tropper. Den politiske

stabiliteten må likevel for det meste tilskrives høye oljeinntekter som har gitt fyrstehuset ressurser til å dekke over konflikter og berolige kritikere ved å kjøpe lojalitet. Med lavere oljeinntekter og økende budsjettproblemer svekkes denne utveien.

Historisk har fyrstehusets ressurser, størrelse og kompleksitet gitt det mulighet til å avgjøre stridsspørsmål og ordne arvefølgen internt. I dag omfatter fyrstehuset både reformvennlige og konservative krefter (*New York Times* 2001b). Sammenfallet av lave og ustabile oljeinntekter, økende misnøye blant ungdommen, en sterkere religiøs opposisjon og et kommende generasjonsskifte i fyrstehuset, sammen med behovet for å revurdere forholdet til USA, setter fyrstehusets evne til politisk manøvrering på alvorlige prøver. Risikoen er at fyrstehuset fremstår som dyktigere til å uttrykke gavmil-de løfter enn til å omsette dem i handling.

Alternativet til politisk stagnasjon med risiko for voksende islamsk opposisjon kan være å utnytte det forestående generasjonsskiftet i fyrstehuset med politiske og økonomiske reformer, en gradvis åpning av det saudiarabiske samfunn og et friere politisk liv. Slike reformer kunne også styrke grunnlaget for en økonomisk utvikling utenfor olje og gass. En slik løsning ville kunne bli støttet av den liberale opposisjonen og eventuelt styrke regimet. Risikoen er at en åpning mot Vesten i dag ville møte motstand fra den islamske opposisjonen. En annen mulighet kunne være å kombinere liberale reformer med et konstitusjonelt islamsk regime, som i Iran.

En utbredt misforståelse i Vesten er at islamistene vanligvis er voldelige terrorister. Osama bin Ladens ekstreme fundamentalisme er imidlertid bare én av mange opposisjonelle islamistiske strømninger i Saudi-Arabia. De andre er fredeligere og mer demokratiske i den forstand at de fremhever folkets legitime rettigheter (Fundy 1999). Noen islamister preker motstand mot å underkaste seg vestlig kultur og tankegods. Andre forfekter behovet for en mer åpen politisk dialog, behovet for demokratiske reformer, respekt for menneskerettighetene og behovet for å avdekke og bekjempe korrupsjon. Det finnes også en shiamuslimsk opposisjon som ytrer mange av de samme klagemålene, men den synes mer åpen overfor omverdenen. Fellesnevneren er misnøye med et lukket politisk system, en ulik fordeling av formue og inntekt, og i økende utstrekning misnøye med det nære forholdet til USA. De ulike islamistiske gruppene truer ikke nødvendigvis den saudiarabiske stat, men de synes å ha økende innflytelse. Dermed kan de komme til å påvirke ikke bare utenrikspolitikken, men også den økonomiske politikk, forsvarspolitikken og kanskje oljepolitikken.

Felles problemer og kontraster

Irak, Iran og Saudi-Arabia har et voksende behov for både oljeinntekter og økonomiske reformer etter hvert som befolkningen øker. Høye oljepriser i 1999-2001 har midlertidig bedret utenriksøkonomien, men også tildekket grunnleggende, strukturelle problemer som skyldes ensidighet, risikoeksponering ved avhengighet av oljeinntekter og rask befolkningsvekst. Irak har i tjue år hatt en krigsøkonomi og dermed et sterkt etterslep i sivile investeringer, samtidig som potensialet for et mer diversifisert næringsliv er betydelig. Iran har et mer diversifisert næringsliv, men en stor befolkning, en lav selvforsyning med matvarer og et sterkt behov for næringsutvikling utenfor oljevirkksomheten. Saudi-Arabia har en lite diversifisert økonomi og er sterkt avhengig av oljeinntekter, men rask befolkningsvekst, økende ledighet og stagnerende eller fallende levestandard skaper et stadig mer akutt behov for økonomiske reformer (Cappelen & Chaudhry 2000).

Økonomiske reformer forutsetter politiske forandringer. Historisk har høye oljeinntekter bygget opp under en renteniststat, definert som en statsmakt som tilegner seg og fordeler oljeinntekter i stedet for å skattlegge befolkningen og omfordele skattepenger. Fraværet av direkte skattlegging svekker behovet for representative institusjoner. Den private sektor er i stort monn parasittær, vokst fram med statens beskyttelse og støtte. På denne måten er renteniststatens private sektor ofte mer merkantilistisk enn kapitalistisk, med større vekt på handel enn på produksjon. Dermed er dagens regimer avhengige av betydelige oljeinntekter for å kunne overleve. Alternativet er økonomiske reformer, fristilling av den private sektor og direkte skattlegging av befolkningen, fulgt opp av politiske reformer med sikte på et mer representativt styresett. Lave oljepriser i 1998 førte ikke bare til en anstrengt økonomisk situasjon i Iran og Saudi-Arabia, men også til en viss politisk oppmyking. I Iran ble utfallet en videre liberalisering og en svekkelse av de konservative krefter i presteskaperet. Med et betydelig budsjettunderskudd hadde regimet færre midler til å kjøpe seg støtte i befolkningen. I Saudi-Arabia kunne lave oljeinntekter og et stort budsjettunderskudd styrke reformvennlige krefter innenfor og utenfor fyrstehuset. I Irak har derimot oppgangen i oljeinntekter etter avtalen med FN trolig styrket regimet. Et større betalingsoverskudd har dempet det umiddelbare behovet for økonomiske og politiske reformer, og dermed også svekket grunnlaget for opposisjon mot regimet.

Oljeprisfallet i 1998 og den påfølgende oljeprisoppgangen i 1999–2001 har synliggjort de høye kostnadene ved rivalisering i oljemar-

kedet og gevinsten ved samarbeid. Den lave kortsiktige priselastisiteten på etterspørselen etter olje tilsier at en moderat begrensning av tilbudet i markedet frembringer en forholdsvis sterkere prisoppgang slik at oljeinntekter i kritiske situasjoner kan være omvendt korrelert med volum. Irak kunne i 1998 derimot vinne inntekter ved å presse seg fram til en større andel i oljemarkedet. Irak representerer en fortsatt risiko for stabiliteten i oljemarkedet. For alle tre står både inntekter og politisk stabilitet, eventuelt regimenes kontinuitet, på spill. På denne bakgrunn kan de tre landenes opptreden i oljemarkedet analyseres ut fra både økonomiske og politiske synsvinkler.

Risikoen for ustabilitet ligger i et nytt plutselig fall i oljeinntektene og fortsatt mangelfull utvikling av institusjoner. I Saudi-Arabia ville lavere oljeinntekter også kunne fremskynde økonomiske og politiske reformer og eventuelt åpne for større direkte utenlandske investeringer for å sikre sysselsetting og inntekter. Forutsetningen er imidlertid et minimum av enighet innenfor fyrstehuset om behovet for reformer og deres retning, samt at fyrstehuset frivillig gir avkall på viktige privilegier. Alternativet kan være en krise i statsfinansene med en økonomisk og sosial forverring og styrket grunnlag for islamsk opposisjon. Samfunnsutviklingen synes i alle tre land i økende grad å bli preget av en generasjonskonflikt, eventuelt også av yngre kvinners motstand mot et mannsdominert gerontokrati. Problemet er at olje alene i stadig mindre utstrekning fremstår som løsningen på de tre landenes økonomiske problemer.

Ressurser og samspill

Seg imellom har De forente arabiske emirater, Irak, Iran, Kuwait og Saudi-Arabia over seksti prosent av verdens påviste oljereserver, men bare tretti prosent av utvinningen, slik at deres betydning for oljemarkedet ligger an til å tilta, forutsatt at veksten i oljeutvinning ikke dekker veksten i etterspørselen. Dette er i stor utstrekning et spørsmål om oljepris. De fem landene har med unntak av Iran verdens laveste utvinningskostnader for olje. De satser stort sett på å innkassere grunnrente, ekstrasfortjeneste utover vanlig avkastning på kapital korrigert for risiko, ved å begrense utvinningen og holde oljeprisen vesentlig høyere enn utvinningskostnadene, fremfor å vinne markedsandel ved lave priser. Uenigheten går på hvor høyt oljeprisen skal ligge og fordelingen av markedsandeler og inntekter.

I fremtiden, som de siste tretti år, er utsiktene at samspillet mellom

disse landene vil bestemme oljeprisen, med sporadiske utfordringer fra andre. Selv om Saudi-Arabia på lengre sikt har ressurser og markedsrett, vil Irak i økende utstrekning på grunn av store oljeresurser og lave kostnader kunne gjøre sine interesser gjeldende og eventuelt bidra til ustabilitet. De tre landene har betydelige muligheter til å skade hverandre økonomisk. Irak representerer den største usikkerhetsfaktoren, økonomisk som politisk. Alternativet til å heve FNs sanksjoner mot Irak og normalisere landets stilling i Midtøsten og OPEC er at sanksjonene gradvis svekkes ved at Irak inngår allianser med viktige eksterne makter, som for eksempel Russland og Kina, eventuelt også Frankrike. I 1998 bidro Irak aktivt til oljeprisfallet. I 1999 unnlot Irak å delta i stabiliseringen av oljemarkedet. Nå representerer Irak en usikkerhet og en prisrisiko oppad som nedad. Store oljereserver og lave kostnader gjør at Irak eventuelt vil kunne oppveie en nedgang i oljeprisen med et høyere volum.

Selv om de store oljeeksportørene i Midtøsten skulle ha som felles mål å maksimere oljeinntektene, er det stor forskjell på tidshorisont og virkemidler. På slutten av 1980-tallet, hadde Kuwait en forholdsvis klar strategi for lave oljepriser, bl.a. av hensyn til landets store inntekter fra investeringer i utlandet (Amuzegar 1999). Saudi-Arabia vinglet mellom ulike kompromisser. Iran var på side-linjen. Irak hadde et akutt behov for inntekter. Forskjellen i interesser førte til et væpnet oppgjør. Ved å okkupere Kuwait forsøkte Irak å utfordre Saudi-Arabias dominerende stilling i oljemarkedet (Humphreys 2001). Før konflikten hadde Kuwait åpent tatt avstand fra Saudi-Arabias oljepolitikk og kompromisser i OPEC (Humphreys 2001). Saudi-Arabias evne og vilje til å investere i utvidet utvinningskapasitet har vært og vil fortsatt være vesentlig for oljeprisens utvikling. Kuwait er den av de store oljeeksportørene som er minst avhengig av oljeinntekter. Irak er kritisk avhengig av oljeinntekter, i likhet med Iran. Disse landene har ulike interesser i forhold til oljeprisen, hvilket tilsier et sammensatt, motsetningsfylt og eventuelt konfliktfylt samspill.

Golfkrigen 1990–91 gjaldt olje, ikke bare for forbrukerne, men også for Irak. Konfliktmønstrene i Midtøsten har ikke endret seg vesentlig de siste tretti årene (Kurany 1999). For ikke å utfordre den militære trusselen fra Irak og Iran må Saudi-Arabia, Kuwait og De forente arabiske emirater ta hensyn til den økonomiske trussel som de to førstnevnte land representerer. I forspillet til Iraks invasjon i 1990 overså Kuwait denne balansegangen. Ved å produsere over sin kvote i OPEC bidro Kuwait i 1989–90 til å drive olje-

prisen ned og rammet dermed Iraks inntekter. Saudi-Arabia har tydelig lært av historien og har i senere år satset sterkt på et bedre forhold til Iran.

Mer enn ti år etter Golfkrigen er Irak på nytt en maktfaktor i Midtøsten, med Saddam Hussein fortsatt ved roret. Med en bedre økonomi har regimet ressurser til å spille en viktigere rolle i den arabiske verden, som ved bistand til Jordan og palestinerne. Irak har tiltatt seg politiske initiativ og USA blir derved tvunget til å reagere. USA står overfor det vanskelige valget mellom å godta det irakske regimet eller å fjerne det ved en militær intervensjon. Begge deler er forbundet med høy risiko. Ved å la regimet bli sittende løper USA risikoen at Irak vil styrke sin stilling i Midtøsten, særlig i den utstrekning konflikten i Palestina ikke finner noen fredelig løsning. Risikoen er videre at sanksjonene vil svekkes og etter hvert forsvinne, samt at asiatiske, europeiske og russiske oljeselskap vil etablere seg i landet, mens amerikanske oljeselskap holdes utenfor.

Risikoen ved en væpnet intervensjon er betydelig, militært som politisk. Det er et åpent spørsmål hvor mange tropper som eventuelt vil kreves for å okkupere de sentrale deler av Irak. Det er uvisst hvordan en invasjon skulle foregå og hvilken rolle Tyrkia kan spille. Det er like uvisst hvilke tap som ville bli tolerert av amerikansk of-fentlighet. Politisk er det et åpent spørsmål hva som eventuelt skulle erstatte dagens regime. Selv om Iraks integritet skulle la seg opprettholde, ville hensynet til den kurdiske minoritet og det shiamuslimske flertall trolig fremtvinge en dyptgripende endring av den irakske statsdannelsen. Virkningen på Midtøsten av et angrep på Irak er kanskje det største risikomomentet, særlig med en vedvarende konflikt i Palestina. I verste fall kunne de moderate arabiske regimene i for eksempel Egypt og Saudi-Arabia falle. Eventuelt kunne de bli tvunget til en mer anti-amerikansk politikk og kanskje ville oljemarkedet bli påvirket.

Selv med et annet regime ville Irak representere en utfordring til nabolandene i Midtøsten. Store inntektsbehov ville gjøre Irak til en krevende partner i OPEC, med behov for en høyere andel av de samlede oljeinntekter. Nabolandenes behov for mer vennlige forbindelser med et nytt regime i Bagdad ville styrke Iraks forhandlingsposisjon. Iraks inntektsbehov, oljereserver og lave kostnader kunne eventuelt under et nytt regime utgjøre en større risiko for stabiliteten i oljemarkedet. Et nytt regime i Irak kan dermed representere en særlig utfordring for Saudi-Arabia. Under et nytt regime, med internasjonal anerkjennelse og interesse fra verdens oljeindustri, vil Irak kunne ha gode grunner til ikke å ta hensyn til

OPECs kvoter, men i stedet å investere i øket utvinningskapasitet og insistere på at nabolandene tar byrden ved å redusere sin utvinning for å stabilisere oljeprisen. Dermed kunne et regimeskifte i Irak eventuelt være en oppskrift for et mer ustabilt oljemarked og en lavere oljepris. Dette kunne være i USAs interesse.

USAs interesser

Som verdens største forbruker og importør av olje har USA åpenbare interesser i Midtøsten. USA trenger stabile forsyninger og en stabil oljepris, helst omkring \$15–20/fat, lavere enn dagens. Oljeimporten står for ca. 20–25 prosent av USAs handelsunderskudd. USA forventes i 2002 å ha et betalingsunderskudd på ca. 4,5 prosent av bruttonasjonalproduktet, forholdsvis høyere enn tallet for Brasil, og det øker. I motsetning til alle andre land kan USA finansiere sitt underskudd ved seddelpressen, fordi amerikanske dollar kan kjøpe hva som helst, hvor som helst. En stabil dollarkurs er betinget av at utenlandsk kapital strømmer til USA i samme omfang som betalingsunderskuddet, for tiden ca. 1,3 milliarder dollar dagen.

USAs underskudd i olje og betaling får liten oppmerksomhet på hjemmebane. USA har hittil ikke vist seg i stand til å begrense oljeforbruket ved avgifter, og behovet for import øker. I dag utvinnes landet bare omkring 40 prosent av sitt oljeforbruk. I stedet søker USA å løse sine oljeproblemer i utlandet ved at andre land øker sin oljeutvinning, fortrinnsvis med deltakelse av amerikanske oljeselskap. USAs prioritet er å sikre sine oljeinteresser, definert som stabile priser, sikre forsyninger og investeringsmuligheter for amerikansk oljeindustri. Den største risikoen fremstår nå som en radikal politisk endring i Saudi-Arabia. Krigen i Afghanistan har i Egypt og Saudi-Arabia skapt uro og sterkere følelser mot USA. Som verdens ledende oljeimportør og som hjemland for størstedelen av verdens oljeindustri har USA en interesse av å delta i alle viktige olje provinser og utøve en viss kontroll.

Etter gjentatte, halvhjertede forsøk på å redusere sin avhengighet av importert olje, ble USAs oljestrategi på 1980-tallet lagt om til å sikre forsyninger til verdensmarkedet fra flere kilder og stabile priser. Siden høsten 2001 prioriteres økende russiske tilførsler av olje for å stabilisere markedet, samtidig som Saudi-Arabias fremtidige betydning tones ned. Amerikansk oljeindustri ønsker tilgang på olje i Midtøsten, først og fremst Saudi-Arabia, men også Irak og Iran. Russland fremstår ved geologi og kostnader som mindre in-

teressant. Mange amerikanske politikere og store deler av media utviser en betydelig skepsis overfor Saudi-Arabia. Et utbredt ønske om å redusere avhengigheten av Midtøsten faller sammen med et ønske om posisjoner i Sentral-Asia. Ønsket om en oljeallianse med Russland fremsettes særlig sterkt av pro-israelske politikere og media i USA. Hensikten er tydelig å lette et eventuelt press på Israel og å svekke Saudi-Arabias forhandlingsposisjon og politiske innflytelse i USA.

Tilspissingen av konflikten i Palestina er ubeilelig for USAs oljeinteresser og økonomiske interesser generelt. Likevel fremstår forholdet mellom USA og Israel som tettere enn noen gang. USAs og Israels høyresider samarbeider nært og bruker hverandre. For regjeringen Bush d.y. kan den pro-israelske lobby være nyttig foran valget i november. For regjeringen Sharon kan USAs svekkede posisjon i den arabiske verden være et mål i seg selv, styrke Israel og svekke oppmerksomheten om konflikten i Palestina. USAs avhengighet av arabisk olje er en belastning og et grunnleggende utenrikspolitisk problem for Israel. Eventuelt kunne USA søke å tvinge Israel til en tilbaketrekning fra de okkuperte områdene ved å holde tilbake økonomisk støtte, slik president George Bush d.e. i sin tid truet med. En utvei for Israel kunne være å komme USA i forkjøpet ved å skape nye politiske realiteter (*Financial Times* 2001b).

Eventuelt kunne Israels høyreside ha interesse av et amerikansk felttog mot Irak og omfattende uro i andre arabiske land, i verste fall som en foranledning til å rense Palestina for palestinere for å sikre Jerusalem, Vestbredden og Gaza. Tanken er neppe fremmed for Ariel Sharon. En slik handling ville kanskje kunne provosere Saudi-Arabia til å kutte oljeforsyningene. Dermed kunne Israel håpe å oppnå at USAs avhengighet av saudiarabisk olje blir redusert, med Russland som et alternativ. Den systematisk negative omtale av Saudi-Arabia i amerikanske medier høsten 2001 underbygger denne risikoen (*New York Times* 2001c). USA og resten av verden ville lide ved høye oljepriser. Israel ville likevel neppe risikere å miste USA som støttespiller. Alternativet er at Israel bøyer seg for USAs press og godtar en palestinsk stat på levedyktige vilkår.

Med et svekket og ustabilt Saudi-Arabia kan Israel fremstå som USAs viktigste støttespiller i Midtøsten. Logikken er også å fremstille Russland som den kommende oljestormakt som kan erstatte Saudi-Arabia. Selv om amerikansk oljeindustri er skeptisk til denne fremstillingen, vinner den gehør i media og blant politikere. Samarbeidet med Russland mot Taliba-regimet har lagt grunnlaget for et samarbeid fremfor konflikt i forbindelse med olje og gass i de nye statene.

Russisk olje, USA og Midtøsten

Siden den 11. september 2001 inntar Russland en nøkkelrolle i amerikansk utenrikspolitikk og oljepolitikk. Regjeringen Putin synes å nære et oppriktig ønske om at Russland skal bli en del av Vesten, til tross for betydelig skepsis i byråkratiet og de væpnede styrker (*Financial Times* 2002). Et felles felttog med USA i Afghanistan symboliserte at Russland var blitt en del av det gode selskap og en partner for vestlige stormakter.

Russland hadde ved utgangen av 2001 påviste oljereserver på 6,7 milliarder tonn eller 4,6 prosent av verdens samlede reserver. Russlands påviste reserver av naturgass var på 48 140 000 milliarder kubikkmeter, eller 32 prosent av tallet for verden. Også de russiske reserveanslag må anses som forsiktige, da landets olje- og gassindustri inntil nylig har arbeidet med forholdsvis antikvarisk teknologi, men med dyktige fagfolk. Russland har rimeligvis høyere utvinningskostnader enn landene i Midtøsten, og betydelig høyere transportkostnader fram til utskipingshavn eller raffineri i Europa. Med vestlig teknologi er Russlands oljeutvinning igjen på vei oppover. Etter å ha falt med en tredel fra 1991 til 1996, stiger oljeutvinningen igjen. Fordi forbruket er blitt halvert fra 1991 til 2001 og foreløpig ikke viser tegn til stigning, øker eksporten av olje forholdsvis raskt, fra 3,5 mill. fat/dag i 1996 til 4,5 mill. fat/dag i 2001, med mulighet til en ytterligere økning til 5,0 mill. fat/dag i 2004.

Økende eksport av olje til høye priser er en vesentlig faktor bak høy økonomisk vekst i senere år. I 2001 sto eksporten av olje og gass for anslagsvis halvparten av eksportinntektene og en tredel av sentralregjeringens budsjett. Den har gjort Russland i stand til å betjene sin utenlandsgjeld de siste årene. Utsikter til videre volumvekst innenfor olje synes gode på kort sikt etter hvert som eldre felt oppgraderes, men på lengre sikt kreves omfattende investeringer som igjen forutsetter infrastruktur, et bedre lovverk, uavhengige domstoler og et mer rasjonelt oljeskattsystem. Som verdens nest mest modne oljeprovins sliter Russland med avtakende utvinning i mange små felt, og størstedelen av reservene anses som vanskelige å utvinne (*Petrostrategies* 2002b). Disse forhold innebærer forholdsvis høye utvinningskostnader, i tillegg til høye transportkostnader. På bakgrunn av ressursgrunnlaget er det også motforestillinger mot å øke oljeutvinningen vesentlig (*Petrostrategies* 2002c).

Den raske veksten i utvinning og eksport av olje har fått Russland til å fremstå som en trussel for OPEC (*Financial Times* 2001c). Ved årsskiftet 2001–2002 inngikk Russland, sammen med Mexico, Norge og Oman, en kortsiktig avtale med OPEC om å redusere

utvinningen for å stabilisere oljeprisen. Det gjenstår å se i hvilken utstrekning russisk oljeindustri vil følge opp regjeringens forpliktelser. På kort sikt, inntil 2003–2004, tilsier renter og avdrag på utenlandsgjelden at Russland har en sterk interesse av høye oljepriser. Deretter kan Russland eventuelt ha en sterkere interesse av volumvekst. Russiske oljeselskap har brukt de senere års høye inntekter til store investeringer i utstyr, teknologi og feltutvikling.

Selv om stillingen for utenlandske oljeselskap er mindre gunstig, fremstår nå Russland som om landet tilbyr sine oljefelt som et sikrere alternativ til avhengigheten av Midtøsten. Russland fremstiller seg også som garant for økende tilførsler av olje fra Kaukasus og Sentral-Asia forutsatt at transporten skjer over russisk territorium. Oljeledningen fra Kasakhstan til Svartehavet representerer en milepæl i dette henseende. Eventuelt kan et nærmere samarbeid gi grunnlag for amerikansk oljeindustris ekspansjon i Russland og for russisk oljeindustris internasjonale ekspansjon med amerikanske partnere. På lengre sikt kan heller ikke sammenslåinger av russiske og amerikanske oljeselskap utelukkes, med resultat ledende internasjonale selskap.

I den utstrekning Russland fremstår som det eneste transittland for olje og gass fra Aserbajdsjan og Sentral-Asia, vil landet ha en gunstig forhandlingsposisjon i prisspørsmål. Rørledningene vil være avgjørende. Russlands politiske interesse overfor oljen og gassen fra Aserbajdsjan og Sentral-Asia synes først og fremst å være å hindre at andre makter får kontrollen. Dette innebærer ikke at vestlige investorer utelukkes så lenge russiske interesser har en andel. Et videre russisk motiv for å kontrollere eksporten av olje og gass fra Aserbajdsjan og Sentral-Asia er å bedre sin egen forhandlingsposisjon overfor vestlig oljeindustri og dermed redusere konkurransen om kapital og teknologi. Virkemiddelet er igjen kontroll over rørledningene.

En felles amerikansk-russisk innsats mot islamsk ekstremisme i Sentral-Asia støtter de sittende regimer, som igjen styrker sine bånd med Russland, med USA som garant. Ved å kombinere en felles militær innsats i Sentral-Asia med politiske tilnærmelser overfor USA og signaler om en økonomisk åpning har regjeringen Putin manøvrert Russland nærmere det gode vestlige selskap av NATO og EU. Samtidig har Russland befestet sin posisjon i den umiddelbare periferi. Utsiktene kan dermed være at amerikanske oljeselskap vil prioritere et godt forhold til Russland.

Med kontroll over olje fra Kaukasus og Sentral-Asia vinner Russland betydning i oljemarkedet, med et samlet volum større enn

Saudi-Arabias, med utsikter til periodevis priskrig og en usikker oljepris. Selv om Russland, Kaukasus og Sentral-Asia eksporterer større volum olje, vil Saudi-Arabia, og på lengre sikt Irak, også kunne øke sin oljeutvinning til lavere kostnader. På denne bakgrunn kan USAs nye oljestrategi fremstå som vellykket. Forsyninger fra mange ulike hold stabiliserer markedet og reduserer prisisikoen. Ut fra grunnleggende forhold som reserver, kostnader og utvinningstakt kan Russland imidlertid ikke måle seg med Saudi-Arabia eller Irak. Dermed er utsiktene at oljeprisen fortsatt vil bli bestemt i Midtøsten, selv om Russland for noen år vil kunne få en økende betydning som eksportør av olje og kanskje utfordre Saudi-Arabias makt i oljemarkedet.

Russland utgjør en mer kortsiktig trussel mot stabiliteten i oljemarkedet. Veksten i russisk oljeeksport i årene 1999–2001 fant sted under høye priser, forårsaket av volumkutt i OPEC, særlig i Saudi-Arabia. Russisk uvilje mot å fortsette samarbeidet med OPEC og en økende eksport kan av Saudi-Arabia eventuelt oppfattes som en provokasjon og grunnlag for en priskrig. En presedens er Venezuelas ensidige økning i oljeeksporten i årene 1996–98, som førte til priskrig med Saudi-Arabia, bistått av Iraks volumvekst, og oljepriser ned til \$10/fat i 1998.

Risikoen kan nå være på kort sikt, 2003–04, at en rask vekst i russisk oljeeksport faller sammen med en svekket etterspørsel etter olje og at Saudi-Arabia bestemmer seg for å gi Russland en lærepenge, som overfor Venezuela i 1998. Selv om Saudi-Arabia skulle ha et langsiktig behov for en oljepris på minst \$ 20/fat, forutsetter inntektsbehovet også et volum på 8–9 mill. fat/dag, og landet har etter flere år med høye oljepriser igjen bygget opp finansielle reserver. For Russland ville et fall i oljeprisen til for eksempel \$ 15/fat neppe ramme løpende utvinning og eksport, men sterkt svekke investeringene i nye anlegg for utvinning og transport av olje og gass. Dessuten ville den makroøkonomiske og finansielle virkningen være uheldig fordi russisk gaseksport til Europa er priset med en referanse til olje. Oljeprisfallet i 1998 førte til en omfattende krise i russisk økonomi. Det er et åpent spørsmål hvorvidt russiske myndigheter innser denne risikoen og eventuelt er i stand til å handle for å begrense oljeeksporten.

Disse forhold svekker Russlands muligheter til å erstatte Saudi-Arabia som prismaker i oljemarkedet. Russland kan ikke like lett som Saudi-Arabia skru oljekranene opp og kan derfor neppe påta seg rollen som prismaker i oljemarkedet (Mabro 2002). Prisisikoen kan legge en demper på Russlands ambisjoner om å ta markeds-

andel fra Saudi-Arabia. Dessuten er det i Russland tydelig motforestillinger mot ensidig å alliere seg med USA mot de store oljeeksportørene i Midtøsten. Samtidig er oljemarkedet utsatt for en kontinuerlig politisk risiko fra Midtøsten.

Saudi-Arabias fredsforslag i oljepolitisk perspektiv

I februar 2002 kunngjorde Saudi-Arabias faktiske hersker, kronprins Abdullah, en plan for å løse konflikten i Palestina. Israel ble lovet anerkjennelse fra alle arabiske land mot å rømme områdene okkupert siden 1967, riktignok med bytte av land som ville tillate mesteparten av nybyggerne å bli værende. Forslaget berører indirekte Saudi-Arabias forhold til Irak og Iran og dermed internasjonal oljepolitikk.

Tidspunktet for forslaget er påfallende, ved sammenfallet av opptrappingen av konflikten i Palestina og tiltakende amerikansk sabelrasling overfor Irak. For Saudi-Arabia ville et sammenfall av et amerikanskledet angrep på Irak og fortsatt blodig konflikt i Palestina være politisk høyst uheldig. Selv om Saudi-Arabia med glede ville se Saddam Husseins regime fjernet, har måten og tidspunktet betydning. I de arabiske land ville det være liten forståelse for at USA gikk til angrep på Irak uten først å ha tvunget Israel til en fredelig og rimelig løsning med palestinerne. Risikoen for de moderate arabiske regimer ville være enorm, likeledes for Saudi-Arabias forhold til USA og for oljemarkedet. For Saudi-Arabia synes et virkningsfullt amerikansk press på Israel for å bistå palestinerne å være en forutsetning for et angrep på Irak.

I den utstrekning prins Abdullahs forslag skulle la seg gjennomføre, ville den umiddelbare virkning være å dempe eller å fjerne et politisk uromoment som utgjør en økende risiko for de moderate arabiske regimene, også det saudiarabiske fyrstehuset, og som styrker Saddam Husseins stilling i den arabiske verden. Med mindre utenrikspolitisk motivert opposisjon på hjemmebane kunne reformer lettere la seg gjennomføre. En videre virkning ville være å styrke de liberale kreftene i Iran mot de konservative geistlige, som spiller på et fiendtlig forhold til Israel for å holde seg ved makten. Et mer liberalt og moderat Iran ville for Saudi-Arabia være en bedre støttespiller i Golfen og i OPEC.

En fredelig løsning på konflikten i Palestina ville stille Irak overfor vanskelig valg. Regimets økende popularitet i den arabiske verden bygger i stor utstrekning på opptrappingen av konflikten i Palestina. I den utstrekning det irakske regimet etter en eventuell

bileggelse av konflikten ikke ville dempe sitt fiendskap overfor omverdenen, ville det utsette seg for utenlandsk intervensjon støttet av de moderate arabiske regimene. Alternativet ville være å dempe fiendskapet overfor omverdenen, å godta inspeksjoner, garantere Kuwaits integritet og ruste ned. Eventuelt kunne regimets kjerne, de væpnede styrker, fjerne Saddam Hussein dersom han ikke skulle omstille seg etter nye forhold. Utsikter til ettergivelse av Iraks gjeld til Golf-statene kunne bidra i så måte. I et videre perspektiv kunne prins Abdullahs fredsplan bidra til et fredeligere Midtøsten, der nedrustning kunne frigi ressurser til bedre formål. For Saudi-Arabias statsbudsjett ville en slik utvikling være gunstig. Bedre forhold mellom Irak, Iran og Saudi-Arabia ville også lette samarbeidet i OPEC for å stabilisere oljemarkedet.

I motsatt fall kan det saudiarabiske forslaget komme til å fremstå som det siste alternativet til omfattende krigføring og uro i Midtøsten, der konflikten i Palestina spiller over til andre arabiske land. Eventuelt kunne et amerikanskledet angrep på Irak gi Israel en anledning til å innlemme de okkuperte områdene og utvise et større antall palestinere. Dermed ville de moderate arabiske regimene være i faresonen. Regjeringen Sharon venter kanskje på en slik anledning. Uten arabisk støtte ville et amerikanskledet angrep på Irak risikere å bli en politisk katastrofe, med et mer fiendtlig, mer oppstykket og mer ustabilt Midtøsten som utfall og en høy risiko for oljeforsyninger og oljepriser.

Irak er nøkkelen i Midtøsten. Amerikansk retorikk og sabelrasling overfor Irak representerer en risiko for å fange USA i en politisk dynamikk som ender opp i en væpnet konflikt med Irak. Utfallet vil kunne ha betydning for forsyningsmønsteret og stabiliteten i oljemarkedet i mange år fremover. I den utstrekning Midtøsten nedprioriteres som forsyningskilde for olje og taper markedsandel i USA og Europa, vil regionens store reserver og lave utvinningskostnader utgjøre en prisrisiko for andre produsenter. Historisk har de sterke svingningene i oljeprisen i det vesentlige vært drevet av plutselige endringer i tilbudet av olje, langt mer enn av skiftende etterpørsel.

Tre scenarier

I regjeringen Bush synes tenkningen om olje og Midtøsten i stort monn å være overlatt teoretikere i Pentagon og det nasjonale sikkerhetsråd i nær kontakt med den høyreorienterte pro-israelske lobby. Olje kan være et viktig motiv for en eventuell okkupasjon av

Irak. Temaet er ikke bare et demokratisk, men særlig et amerikansk-vennlig styre i Bagdad, som ville åpne landet for amerikanske oljeinvesteringer. En teori er at et annet regime ville ha behov for store oljeinntekter og ville bli en farlig rival for Saudi-Arabia, svekke OPEC og dermed oljeprisen. Et alternativ kunne være å dele Irak i tre, med en kurdisk oljeproduserende stat i nord, fortrinnsvis under tyrkisk kontroll, en sunnimuslimsk arabisk stat i midten uten meget olje og en oljerik shiamuslimsk arabisk stat i sør, kanskje under langvarig amerikansk okkupasjon. I senere tid har teoretikere knyttet til Pentagon også luftet tanken om at USA burde okkupere oljefeltene i Saudi-Arabia. Tanken burde sjokkere, men har vakt påfallende lite motbør.

Spillet er høyt og risikoen stor. Tankene om mulige tiltak overfor Irak og Saudi-Arabia fremstår luftige og farlige, og de særtegnes av et fravær av konkret analyse og kunnskap om området. For verden ville det beste utfall være at de gjensidige retoriske utfall mellom USA og Irak i ettertid fremstår som spillfekteri. I så fall kan følgende scenario tenkes: Krisen avblåses, enighet oppnås om inspeksjon av Irak, som åpnes for utenlandske oljeinvesteringer. I oljemarkedet inntreffer et antiklimaks og oljeprisen faller.

For regjeringen Bush d.y. kunne et best mulig utfall være et raskt, vellykket felttog mot Irak til vinteren, etterfulgt av en innsettelse av et amerikanskvennlig styre, ikke nødvendigvis demokratisk. Kurderne i nord og shiamuslimene i sør ville få regionalt selvstyre innenfor en irakisk forbundsstat. Det nye styret ville kunne åpne for amerikanske oljeselskap og en svekkelse av OPEC ved å rivalisere med Saudi-Arabia om markedsandeler. Resultatet kunne bli en oljepris på \$15/fat, kanskje enda lavere etter en midlertidig prisoppgang. Saudi-Arabia ville bli svekket økonomisk og politisk. Israel ville da bli mindre relevant. Eventuelt kunne USA deretter presse Israel til å godta en palestinsk stat. For Israel kunne imidlertid et felttog mot Irak som nevnt gi et tidsvindu til etter eget hode å løse konflikten i Palestina, kanskje ved etnisk rensning.

For USA kunne et verst mulig utfall være et langvarig, delvis mislykket felttog mot Irak, samtidig med en opptrapping av konflikten i Palestina og omfattende uro i andre arabiske land, som Egypt, Jordan og Saudi-Arabia. Utfallet kunne da bli en oljepris på minst \$50/fat, etterfulgt av et kraftig økonomisk tilbakeslag i USA, Europa og Japan. Et ensidig amerikansk felttog mot Irak som mislykkes politisk, ville også være en belastning for samarbeidet i NATO, og ikke minst i IEA.

Referanser

- Amuzegar, Jahangir (1993) *Iran's Economy under the Islamic Republic*. London: I.B. Tauris.
- Amuzegar, Jahangir (1999) *Managing the Oil Wealth*. London: I.B. Tauris.
- Aziz-Chaudhry, Kiren (1997) «Economic liberalisation and the lineages of the rentier state» i Nicholas S. Hopkins & Ibrahim Saad Eddin (red.) *Arab Society*. Cairo: The American University in Cairo Press.
- Cappelen, Ådne & Robin Choudhury (2000) *The Future of the Saudi Arabian Economy*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Cause III, F. Gregory (2000) «Saudi Arabia over a barrel», *Foreign Affairs* 79(3): 80–94.
- Al-Chalabi Fadhil & Adnan Al-Janabi (1979) «Optimum production and pricing policies», *Journal of Energy and Development*, Spring (229–58).
- Cordesman, Anthony H. (1997) *Saudi Arabia*. Boulder, CO: Westview Press.
- Cordesman Anthony H. & Ahmed S. Hashim (1997) *Iraq*. Boulder, CO: Westview Press.
- Economist* (1999) «Cheap oil: The next shock?», 6. mars.
- Economist* (2000) «Saudi Arabia: The double act wears thin», 29. september.
- Financial Times* (2000) «Iran's unsteady ship», 12. desember.
- Financial Times* (2001a) «U.S. rebukes Israeli leader as coalition tensions rise», 6.—7. oktober.
- Financial Times* (2001b) «Sharon's unstated mission to topple Arafat's regime», 10. november.
- Financial Times* (2001c) «Russian oil chief rejects OPEC calls for export cuts», 19. november.
- Financial Times* (2002) «Putin policy shift is bold but risky», 15.april.
- Fundy, Mamoun (1999) *Saudi Arabia and the Politics of Dissent*. London: Palgrave.
- Hersh, Seymour M. (2001a) «King's Ransom: How vulnerable are the Saudi royals?» *The New Yorker*, 22. oktober.
- Hersh, Seymour M. (2001b) «The Iraq Hawks: Can their war plan work?» *The New Yorker*, 24. desember.
- Hiro, Dilip (2001) *Neighbors, Not Friends*. London: Routledge
- Humphreys, Stephen (2001) *Between Memory and Desire*, paperback-utgave. Berkeley: University of California Press.
- IEA/OECD (2000) *World Energy Outlook*, Paris, IEA/OECD (74 ff).
- Kechichian, Joseph A. (2001) *Succession in Saudi Arabia*. London: Palgrave
- Kéfi, Ridha Après Bachar (2001) «Jeune Afrique – l'Intelligent», 28. august (34–37).
- Kubba, Laith (2001) «Domestic Politics in a Post-Saddam Iraq» i Joseph A. Kechichian (red.) *Iran, Iraq and the Arab Gulf States*. London: Palgrave.
- Kurany, Bahgat (1999) «The Arab world and the new balance of power in the new Middle East» i Michael C. Hudson (red.) *Middle East Dilemma*. New York: Columbia University Press.
- Mabro, Robert (2002) «Russian versus Saudi Oil», *Oxford Energy Forum*, august (13–16).
- Marr, Phebe (1997) *The Modern History of Iraq*. Boulder, CO: Westview Press

- Moïsi, Dominique (2001) «Tragedy that exposed a groundswell of hatred», *Financial Times*, 24. september.
- New York Times* (2001a) «Russia Becoming an Oil Ally», 18. oktober.
- New York Times* (2001b) «A Saudi Prince With an Unconventional Idea: Elections», 28. november.
- New York Times* (2001c) «A Nation Challenged: Ally's Future; U.S. Pondering Saudis' Vulnerability», 4. november.
- Parasiliti, Andrew (2001) «The Military in Iraqi Politics» i Joseph A. Kechichian (red.) *Iran, Iraq and the Arab Gulf States*. London: Palgrave (83–94).
- Peel, Quentin (2001) «Washington's balancing act», *Financial Times*, 1. oktober.
- Petrostrategies* (2002a) «IFP observes a 'major comeback for politics on the world energy scene'», 11. februar (2).
- Petrostrategies* (2002b) «Russia: Yusufov reveals concern over oil reserves/production ratio», 4. mars (7).
- Petrostrategies* (2002c) «While Kalyuzhny believes oil output should be kept at 350 M tons over 30 years», 4. mars (7).
- Pott, Marcel (2001) *Allahs falsche Propheten*. Köln: Bastei Lübbe.
- Yamani, Hani Z (1997) *To Be a Saudi*. London: Janus Publishing Company.

Reports | Rapporter

- 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 & 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
- No. 268 Jens Chr. Andvig & Odd-Helge Fjeldstad**
Corruption. A Review of Contemporary Research
- No. 269 Morten Bremer Maerli**
Components of Naval Nuclear Fuel Transparency

Institusjonalisering av internasjonale normer

Føre-var-prinsippets rolle på miljø- og matvareområdet

Frode Veggeland

er cand. polit. i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo, forsker ved NILF med EU, EØS, WTO og matpolitikk som spesialområder

Innledning

Temaet for denne artikkelen er den betydning føre-var-prinsippet som en rettslig norm, kan ha for staters atferd og politikk. Et sentralt spørsmål er i den forbindelse hvilken stilling prinsippet har i internasjonal rett (folkeretten), det vil si i den retten som regulerer forholdet mellom stater (Fleischer 2000). Fokus er videre på to saksområder: miljøreguleringer, der faren for *skader på miljøet* står i sentrum, og matvarereguleringer, der faren for *helseskader* står i sentrum. Det er samtidig viktig å være oppmerksom på at disse to områdene også overlapper hverandre, ikke minst gjennom handelsreguleringene i WTO.¹ Problemstillingen i denne artikkelen kan dermed oppsummeres i følgende spørsmål:

- ▼ Hvilken status har føre-var-prinsippet i internasjonal rett på miljø- og matvareområdet?
- ▼ Hvordan fungerer prinsippet på de to saksområdene, og hva kan eventuelt forklare forskjeller og likheter?
- ▼ Hvordan har debatten om å integrere føre-var-prinsippet i WTO forløpt, og i hvilken grad bærer debatten preg av henholdsvis problemløsning og konflikthåndtering?

Artikkelen bygger på en gjennomgang av sekundærlitteratur, offentlige dokumenter (herunder avtaletekster), taler av sentrale ak-

Takk til Jon Hovi, Trygve Ugland, Svein Ole Borgen, Leif Forsell, Christel Elvestad, Karen Refsgaard og Anne Jervell for kommentarer til tidligere utkast.

1 WTO: World Trade Organization.

tører og en tekstanalyse av møtereferatene fra diskusjonene om «føre var» i WTO. WTO-referatene er igjen supplert med møte-referater fra FNs matvarestandardorgan Codex Alimentarius Commission. Jeg har valgt å kombinere en folkerettslig tilnærming, ved å identifisere hvilken stilling føre-var-prinsippet har i internasjonal rett, og en statsvitenskapelig tilnærming, ved å analysere hvilke interesser, argumenter og motiver som preger debatten om «føre var» innenfor rammen av internasjonale avtaler, der hovedfokus er på WTO. Forholdet mellom juss og internasjonal politikk står på denne måten sentralt, et forhold som har fått økt oppmerksomhet etter hvert som internasjonale avtaler har dekket stadig flere av de områder som tidligere var statenes eget ansvar (Byers 2000).

Fokus i artikkelen er dermed på utviklingen i retning av å institusjonalisere «føre var» som en internasjonal rettslig norm. Institusjonalisering knyttes i denne sammenheng til en prosess der prinsippet utvikles til en felles norm gjennom staters praksis og/eller gjennom bestemmelser i internasjonale avtaler/institusjoner, som f.eks. FN eller WTO. Jeg ser både på hvordan «føre var» faktisk er nedfelt i internasjonale traktater, og på den pågående prosessen, det vil si ulike staters holdninger posisjoner og posisjoner i forhold til arbeidet med å institusjonalisere «føre var» som et allment internasjonalt prinsipp. I tillegg til en folkerettslig tilnærming bygger analyserammen på to begreper som kan brukes til å karakterisere internasjonale forhandlinger: problemløsning og konflikthåndtering. De to begrepene har ulike implikasjoner med hensyn til hvilke motiver og argumenter som antas å prege den internasjonale forhandlingsprosessen. Samtidig relaterer jeg problemløsning og konflikthåndtering først og fremst til arbeidet med å etablere føre-var-prinsippet som internasjonal rett, og i liten grad til selve anvendelsen av prinsippet.

Den videre gangen i artikkel er som følger. Jeg gir først en framstilling av analyserammen. Deretter ser jeg på hvilken status føre-var-prinsippet har på miljø- og matvareområdet, for så å analysere debatten om føre-var-prinsippet i WTO. Til slutt foretar jeg en oppsummering og konklusjon.

Hva er et føre-var-prinsipp?

Det er vanskelig å fastslå med sikkerhet hva som er det egentlige opphavet til føre-var-prinsippet. Dessuten er det nødvendig å gå til forskjellige kilder for å spore opp prinsippets historie på henholdsvis miljø- og helseområdet. I tillegg er det mange oppfatninger av

både hva føre-var-prinsippet er og bør være, og hvilken praktisk betydning det skal ha for staters atferd og politikk. Cameron hevder at en del av forvirringen skyldes et uklart skille mellom preventive tiltak og føre-var-tiltak (Cameron 1999: 241). Han understreker at preventive tiltak kan, men behøver ikke, fungere som «føre var», mens føre-var-tiltak alltid er ment å virke preventivt, om enn i varierende grad. Et tiltak kan være preventivt selv om det ikke er usikkerhet omkring risikoen i en gitt situasjon. Av dette følger at usikkerhet om årsak/virkning og potensielle skadevirkninger er et kjerneelement i føre-var-prinsippet. Prinsippet handler om å agere i forkant av en usikker, men potensielt alvorlig fare.

Det er nettopp usikkerhetsmomentet i føre-var-prinsippet som gir det offentlige et grunnlag for å gripe inn med tiltak for å redusere risiko. Risikoen ved *ikke* å gripe inn blir dermed et sentralt punkt. Dette følger også av Camerons definisjon: «...the precautionary principle stipulates that where the environmental risks being run by regulatory inaction are in some way uncertain but non-negligible, regulatory inaction is unjustified» (Cameron 1999: 242). Poenget er at det ofte vil være for sent å handle i etterkant når skaden allerede er et faktum. De fleste land samtykker i at det ofte vil være nødvendig å bruke en føre-var-tilnærming i situasjoner der det er usikkerhet omkring skadevirkninger og risiko. Samtidig synes det å være enighet om at en slik tilnærming er relevant i tilfeller der det er fare for at det skal oppstå en alvorlig og muligens irreversibel skade. Av dette følger at et grunnleggende trekk ved prinsippet er «...the philosophical authority to take public policy or regulatory decisions in the face of scientific uncertainty» (Cameron 1999: 240). Det er likevel uenighet om i hvilken grad det er mulig og ønskelig å fastsette detaljerte kriterier for en føre-var-tilnærming, og om det i det hele tatt er fruktbart å arbeide internasjonalt for å etablere *ett* føre-var-prinsipp. Jeg skal senere se nærmere på denne debatten med utgangspunkt i begrepene problemløsning og konflikthåndtering.

Føre-var-prinsippet og internasjonal rett

Føre-var-prinsippet er nedfelt i både generelle og uforpliktende internasjonale erklæringer og i forpliktende internasjonale avtaler på saksspesifikke områder. Cameron hevder at føre-var-prinsippet ikke bare har potensial som rettsregel, men at det i praksis har betydning som rettsregel i internasjonal rett (1994: 266). Han modifierer likevel denne påstanden ved å stille spørsmål ved prinsippets universelle gyldighet. Andre har vært mer skeptiske til prinsippets

betydning (Bodansky 1995, Freestone & Hey 1996, Majone 2002). Bodansky (1995) har for eksempel pekt på problemene med å vurdere prinsippets rolle på grunn av dets uklare og vage innhold, og har samtidig avvist at «føre var» er etablert som internasjonal sedvanerett (se under). Synspunktene på hvilken status prinsippet har i internasjonal rett varierer dermed stort, både i det politiske og akademiske miljø (se f.eks. Bodansky 1995, Cameron 1999, Freestone & Hey 1996, O’Riordan & Cameron 1994, Hohmann 1994, Palmer 2001, Wiener & Rogers 2001). Vi ser likevel at *elementer* i prinsippet har inngått som relevante faktorer i forbindelse med en rekke vurderinger som gjøres i internasjonale tvisteløsninger.²

For å fastslå hva som er internasjonal rett, er det nødvendig å gå til rettskildene i folkeretten. Statuttene til FNs internasjonale domstol i Haag lister opp fire relevante rettskilder i folkeretten: traktater, sedvane, generelle og aksepterte rettsprinsipper og juridisk litteratur.³ De to første er de viktigste, og det er disse jeg bruker i denne artikkelen. Traktater (eller konvensjoner) er skriftlige og muntlige avtaler mellom stater, jf. statuttens artikkel 38, punkt (a): «international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states». Sedvane viser til staters praksis som oppfattes å ha rettslig status, jf. artikkel 38, punkt (b): «international custom, as evidence of a general practice accepted as law». Fire forhold må oppfylles for at staters praksis får status som sedvane: en tro på at en bestemt praksis er påkrevd i henhold til folkeretten (*opinio juris*), en viss varighet av praksisen, konsistens mellom ulike staters praksis og en viss utbredelse av praksisen (Palmer 2001:3). For å vurdere sedvaneretten velger jeg i denne artikkelen å ta utgangspunkt i vurderinger og uttalelser som er gjort i forbindelse med internasjonale tvister.

«Føre var» som problemløsning og konflikthåndtering

I tillegg til å se på hvilken status føre-var-prinsippet har i forhold til internasjonal rett, analyserer jeg staters holdninger til og forhandlinger om denne statusen. I den forbindelse tar jeg utgangspunkt i begrepene problemløsning og konflikthåndtering. Når forhandlin-

2 Se f.eks. oversikt over tvister i WTO (<http://www.wto.org/>), Den internasjonale domstolen i Haag (<http://www.icj-cij.org/>) og Den internasjonale havrettsdomstolen (<http://www.itlos.org/>)

3 Statuttene til Den internasjonale domstolen er fra 1945 og er blant annet gjengitt i to norske samlinger av folkerettslige tekster: Møse (2001) og Buflod *et al.* (2001).

ger fungerer som problemløsning, er antakelsen at statene knytter føre-var-prinsippet til kollektive problemer, og at de drives av et ønske om å finne de beste løsningene på disse problemene. Aktørene har samme type målsettinger, og institusjonelle endringer skjer derfor som følge av frivillige avtaler mellom relevante aktører (Olsen 2002:9). Forventningen er at statene fokuserer på kollektive problemer i stedet for snevre nasjonale interesser. Poenget er at når det gjelder den type problemer det her er snakk om (miljø- og helseskader), kan det forventes at aktørene er enige om målsettingene (beskytte miljø/fremme folkehelsen), selv om de skulle være uenige om konkrete virkemidler. Arbeidet med å integrere føre-var-prinsippet i internasjonale avtaler vil ifølge denne modellen være preget av samarbeid og åpenhet for andre staters forslag og innspill. Ved å betrakte det internasjonale arbeidet som problemløsning, vil spørsmålet for statene være hvordan de på en best mulig måte kan bidra til å utforme et føre-var-prinsipp som kan ivareta kollektive interesser. Eventuelle konflikter kommer dermed først og fremst til syne i etterkant, det vil si ved anvendelsen og tolkningen av et allerede eksisterende prinsipp.

Konflikthåndtering er knyttet til den klassiske ideen fra studiet av internasjonal politikk om at det internasjonale systemet preges av anarki, der egoistiske stater følger sine snevre egeninteresser uten noen sentral autoritet som kan «kontrollere» dem (Morgenthau 1962). Fokus er på kampen mellom ulike nasjonale interesser. Av dette følger at institusjonelle endringer gjenspeiler interessene og overbevisningene til de mektigste statene på bakgrunn av koalisjonsbygging og trusler og løfter basert på politisk og økonomisk tyngde (Olsen 2002:9). Problemer og løsninger vurderes i forhold til en nasjonal kontekst, og statene vil lettere være uenige om både problemdefinisjonene og virkemidlene. Den enkelte stat vil oppfatte andre stater som konkurrenter og motparter og dermed som potensielle trusler mot nasjonale interesser. Jeg vil ut ifra denne modellen forvente at statene går med på å utarbeide og innlemme et føre-var-prinsipp i internasjonale avtaler bare dersom de oppfatter at dette ikke er i strid med viktige nasjonale interesser. Det internasjonale arbeidet med «føre var» vil på denne måten være preget av forhandling, tautrekking og hestehandel. Konflikten vil ikke bare være knyttet til tolkninger av «føre var», men også til spørsmålet om det overhodet skal eksistere et føre-var-prinsipp som skal regulere staters atferd og politikk.

Poenget med å ta utgangspunkt i «idealmodellene» problemløsning og konflikthåndtering er ikke å fastslå hvilken av disse som er

den rette. Formålet er derimot å vise hvordan de ulike mekanismene modellene bygger på, kan forklare holdningene til og forhandlingene om føre-var-prinsippet på miljø- og matvareområdet.

Internasjonale miljøavtaler og «føre var»⁴

På miljøområdet er det vanlig å forstå utviklingen av et føre-var-prinsipp på bakgrunn av den økende oppmerksomheten omkring miljøproblemer siden begynnelsen av 1970-tallet. Utviklingen av et folkerettslig regelverk på miljøområdet skjøt fart etter FNs miljøkonferanse i Stockholm i 1972, og i dag finnes det flere hundre konvensjoner som helt eller delvis gjelder bevaring av miljøet (Ulfstein *et al.* 2000). Føre-var-prinsippet går eksplisitt eller implisitt igjen i mange av disse. Miljøområdet kjennetegnes ved det store antall internasjonale avtaler, med hver sine tilknyttede sekretaria-ter, som regulerer ulike saksområder (Churchill & Ulfstein 2000). Jeg skal gi noen få illustrerende eksempler på hvordan «føre var» er kommet inn som et viktig element i den internasjonale reguleringen av miljøproblemer.

Allerede i FNs havrettskonvensjon, artikkel 61, fra 1982 er det formuleringer som kan sies å gjenspeile en form for føre-var-tilnærming:

The coastal State, taking into account the best scientific evidence available to it, shall ensure through proper conservation and management measures that the maintenance of the living resources in the exclusive economic zone is not endangered by over-exploitation.

I 1995 ble føre-var-tilnærmingen tatt inn i konvensjonen gjennom artikkel 6 («Application of the precautionary approach») i en separat avtale om gjennomføring av enkelte bestemmelser. Beskyttelse av livet i havet var også tema for Nordsjøkonferansen i London i 1987. I erklæringen fra konferansen var det tatt med en eksplisitt referanse til en føre-var-tilnærming:

(...) in order to protect the North Sea from possibly damaging effects of the most dangerous substances, a precautionary approach is necessary which may require action to control inputs of such substances even before a causal link has been established by absolutely clear scientific evidence.

4 Utdrag fra avtaletekstene er hentet fra Møse (2001), Buflod *et al.* (2001), og hjemmesidene til de ulike konvensjonene.

Erklæringen var ikke bindende, men likevel viktig siden dette var en av de første eksplisitte formuleringene av en føre-var-tilnærming. «Føre var» er senere tatt med i en rekke bindende avtaler som omhandler forvaltning av levende ressurser.⁵

Rio-erklæringen om miljø og utvikling fra 1992 framstår for øvrig som et av de mest sentrale bidragene til det internasjonale arbeidet med å etablere «føre var» som et internasjonalt miljøprinsipp. Føre-var-prinsippet er nedfelt i erklæringens prinsipp 15:

Principle 15: In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.

Rio-erklæringen er heller ikke en bindende avtale og har således ikke status som internasjonal rett. Den hører dermed inn under det folkerettsjurister ofte kaller «soft law». Erklæringen har likevel betydning som referansepunkt for tvister og diskusjoner om miljøtiltak generelt og føre-var-prinsippet spesielt, og som utgangspunkt for utformingen av (bindende) traktater på saksspesifikke områder.⁶ I flere av disse traktatene er «føre var» formulert som et generelt prinsipp som samtidig stiller enkelte kriterier for anvendelsen. Likevel bærer prinsippet mer preg av å være en intensjonserklæring enn et beslutningskriterium. Det samme kan sies om formuleringen som finnes i artikkel 130r (artikkel 174 etter Amsterdamtraktaten) i Traktaten om Den europeiske union (Maastrichttraktaten) fra 1992. Integreringen av føre-var-prinsippet i Maastrichttraktaten var likevel viktig, siden den knesetter at prinsippet skal inngå i EUs miljøpolitikk. Senere har EU utarbeidet et omfattende og detaljert forslag til hvordan føre-var-prinsippet skal forstås og anvendes. Det dreier seg da om et generelt prinsipp som dekker flere områder, herunder helse og miljø (se European Commission 2000). Med dette som utgangspunkt har EU også kommet med flere innspill til WTO om hvordan føre-var-prinsippet bør utformes, noe jeg kommer tilbake til.

5 Se f.eks. OSPAR (Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic) fra 1992.

6 Se f.eks. FNs klimakonvensjon fra 1992 og FNs konvensjon om biologisk mangfold fra 1992 inkludert det senere tillegget til konvensjonen fra 2000 («Cartagena-protokollen»).

Praktisering av «føre var» på miljøområdet

Som vi ser av gjennomgangen over, inngår føre-var-prinsippet i en rekke internasjonale miljøavtaler, noe som i seg selv illustrerer at prinsippet spiller en viktig rolle i internasjonal miljørett. I en publisasjon fra FNs miljøprogram (UNEP) er da også «føre var» trukket fram som ett av de seks grunnleggende prinsippene som internasjonale miljøreguleringer skal bygge på (UNEP & IISD 2000: 8-9). Et annet spørsmål er hvilken praktisk betydning prinsippet har hatt i konkrete miljøtvister, og i hvilken grad prinsippet er blitt anerkjent av domstoler og involverte parter i slike tvister. Jeg har valgt å se på tvister under de to «overordnede» domstolene i FN-systemet, Haag-domstolen og Havrettsdomstolen, der føre-var-prinsippet implisitt og eksplisitt har vært tema.

Saken mellom New Zealand og Frankrike om atomprøvesprengninger

I 1995 forsøkte New Zealand å stoppe Frankrikes underjordiske/undersjøiske atomprøvesprengninger i Stillehavet. New Zealand ba Haag-domstolen om å fastslå at prøvesprengningene krenket New Zealands (og andre staters) rettigheter under internasjonal rett og/eller at Frankrike var forpliktet til å gjennomføre miljørettede konsekvensutredninger («Environmental Impact Assessment») før slike sprengninger kunne gjennomføres (International Court of Justice 1995a). Utgangspunktet for klagen var Haag-domstolens avgjørelse i en sak fra 1974 mellom Frankrike og New Zealand som også omhandlet slike prøvesprengninger. Tvisten ble den gang løst ved at Frankrike ga uttrykk for at det skulle bli slutt på prøvesprengninger i atmosfæren, som den gang var tema. Haag-domstolens oppgave i 1995 var å vurdere om New Zealand hadde noen sak på grunnlag av avgjørelsen fra 1974, noe den med tolv mot tre stemmer kom fram til at New Zealand *ikke* hadde, blant annet under henvisning til at 1974-dommen gjaldt sprengninger i atmosfæren og ikke under jorden/havet.

Dommen førte til at de substansielle argumentene til partene ikke ble rettslig vurdert. Likevel var dette en interessant sak med hensyn til føre-var-prinsippets status, siden prinsippet stod sentralt i New Zealands argumentasjon. Et hovedpoeng for New Zealand var at det var stor usikkerhet knyttet til effektene av de underjordiske prøvesprengningene på det marine miljøet i Stillehavet, både på kort og ikke minst lang sikt, og at dette skulle tilsi en føre-var-tilnærming til problemet. Direkte henvisning til føre-var-prinsippet ble også gjort

(International Court of Justice 1995b: 30):

It can now be said that there is a clear legal obligation on France to conduct an Environmental Impact Assessment before carrying out any further nuclear tests at Mururoa and Fangataufa both as a consequence of France's participation in the Noumea Convention and also as a result of customary international law derived from widespread international practice.

Closely linked to this is the emergence of a very widely accepted and operative principle of international law: the precautionary principle.

New Zealand gikk på denne måten langt i retning av å fastslå at føre-var-prinsippet allerede var internasjonal sedvanerett. To aspekter ved prinsippet ble trukket spesielt fram. For det første skulle prinsippet tilsi at Frankrike var forpliktet til å foreta risikovurderinger før gjennomføring av prøvesprengningene (International Court of Justice 1995c: 29–30). For det andre skulle prinsippet tilsi at det var Frankrike som hadde bevisbyrden med å påvise at prøvesprengningene ikke skulle påføre store miljøskader (International Court of Justice 1995b: 30).

New Zealands påstand om at prinsippet har status som sedvanerett, ble verken avvist eller akseptert av Haag-domstolen. I en dissens gikk imidlertid en av de tre dommerne fra mindretallet langt i retning av å anerkjenne føre-var-prinsippet som sedvanerett på miljøområdet (International Court of Justice 1995b: 412):

(...) the norm involved in the precautionary principle has developed rapidly and may now be a principle of customary international law relating to the environment.

Støtte til prinsippet ble også gjort i en dissens fra en av de andre dommerne fra mindretallet (International Court of Justice 1995b: 342–343):

(...) and environmental law has responded with what has come to be described as the precautionary principle – a principle which is gaining increasing support as part of the international law of the environment (...) It is a principle of relevance for this Court and one which inevitably calls for consideration in the context of this case.

Frankrike har gjentatte ganger gitt sin støtte til føre-var-prinsippet, men i saken mot New Zealand tok ikke franske myndigheter opp dette temaet, siden de påstod at New Zealand manglet grunnlag

for å gå til sak. Som nevnt fikk Frankrike støtte for dette av flertallet i domstolen, og det ble derfor ikke foretatt noen vurderinger av prinsippet utover det som kom fram i dissensene. Saken mellom Frankrike og New Zealand illustrerer likevel at føre-var-prinsippet har en sentral plass på den internasjonale miljøpolitiske dagsorden, og at flere anerkjenner prinsippet som del av internasjonal rett på miljøområdet.

Saken mellom Japan og Australia/New Zealand om blåfinnet tunfisk⁷

I 1993 forhandlet Japan, New Zealand og Australia fram en bindende avtale (konvensjon) som hadde som formål å bidra til bevaring av en type blåfinnet tunfisk som i hovedsak lever i sydhavet («Southern Bluefin Tuna»)⁸. Avtalen innebar blant annet at det ble fastsatt en øvre grense for total tillatt fangst av blåfinnet tunfisk, og at det ble fordelt nasjonale kvoter innenfor rammen av denne grensen. Konvensjonen innebar at partene forpliktet seg til å innføre begrensninger på fangstkvote, og at det ble opprettet en egen kommisjon som skulle overvåke oppfølgingen av avtaleforpliktelsene.⁹ Overordnet målsetting for konvensjonen var å få størrelsen på bestanden tilbake til 1980-nivå innen 2020. Etter hvert oppstod det imidlertid uoverensstemmelser mellom Japan på den ene siden og New Zealand og Australia på den andre, om hva som var forsvarlig fangstkvote. Japan ønsket å utvide fisket, mens New Zealand og Australia gikk inn for å opprettholde strenge begrensninger under henvisning til føre-var-prinsippet. Det var stor usikkerhet knyttet til størrelsen på bestanden. Samtidig var det sprik mellom de vitenskapelige vurderingene i de tre landene.

I 1998 varslet japanske myndigheter om at de på unilateral basis ville igangsette forskningsfangst av blåfinnet tunfisk utover de ordinære fangstkvote i en periode på tre år. Australia og New Zealand hevdet at føre-var-prinsippet forplikter alle stater som er involvert i fangst av blåfinnet tunfisk, til å være forsiktige og avstå

7 Gjennomgangen av tvisten mellom Japan og Australia/New Zealand bygger i stor grad på dokumentene som er lagt ut på hjemmesidene til International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) (<http://www.worldbank.org/icsid/>), som fikk i oppgave å administrere tvisten. Andre informasjonskilder er hjemmesidene til International Tribunal for the Law of the Sea (Havrettsdomstolen): (<http://www.itlos.org/>) og New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade (<http://www.mft.govt.nz/>).

8 Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna

9 Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna.

fra unilaterale handlinger som kan påføre bestanden ytterligere skade. Japans beslutning førte til konsultasjoner og forhandlinger, men partene klarte likevel ikke å komme til enighet. Australia og New Zealand brakte dermed saken inn for tvisteløsning i tråd med anneks VII i Havrettskonvensjonen. I påvente av at en midlertidig voldgiftsdomstol skulle konstitueres, fikk de to landene aksept av Havrettsdomstolen for midlertidig stans i Japans forskningsfangst (International Tribunal for the Law of the Sea 1999). Havrettsdomstolen kom ikke inn på føre-var-prinsippet i sin beslutning, men tre av dommerne kommenterte prinsippet i særskilte merknader.¹⁰ Én dommer viste til at det internasjonalt er bred aksept for prinsippet, men at det foreløpig likevel ikke er mulig å fastslå om prinsippet er en del av internasjonal sedvanerett. Samtidig hevdet hun at Havrettsdomstolen i praksis hadde anvendt en føre-var-tilnærming i sin beslutning om midlertidig stans i Japans forskningsfangst. En annen dommer sa seg enig i at det var problematisk å fastslå føre-var-prinsippet som sedvanerett. Likevel mente han at nødvendigheten av å innføre midlertidig stans i Japans fiske først og fremst måtte begrunnes med en føre-var-tilnærming, og at Havrettsdomstolen eksplisitt burde ha uttrykt dette. En tredje dommer gjorde tilsvarende vurderinger.

Saken ble deretter behandlet i den midlertidige voldgiftsdomstolen. Australia og New Zealand hevdet at Japans unilaterale tiltak var i strid med konvensjonen om bevaring av blåfinnet tunfisk fra 1993, Havrettskonvensjonen, og internasjonal sedvanerett, inkludert føre-var-prinsippet (ICSID udatert: 8, 24–26). Etter New Zealands mening var landene forpliktet av internasjonal rett til å følge opp føre-var-prinsippet ved iverksetting av de relevante bestemmelser i Havrettskonvensjonen. Australia uttalte blant annet at «(...) in relation to the marine environment the principle is unquestionably a norm of customary international law which constitutes a fundamental precept of international oceans law» (ICSID udatert: 25). Både Australia og New Zealand påpekte dermed at føre-var-prinsippet var et viktig og anerkjent prinsipp i internasjonal miljørett som Japan var forpliktet av. Japanske myndigheter mente på sin side at tvisten dreide seg om vitenskapelig uenighet og derfor ikke var spørsmål om rettslige vurderinger. De stilte seg tvilende til at føre-var-prinsippet kunne sies å være en del av internasjonal sedvanerett, og påpekte dessuten at voldgiftsdomstolen uansett ikke hadde myndig-

10 Dissensene er lagt ut på hjemmesidene til Havrettsdomstolen: <http://www.itlos.org/>

het til å håndtere tvistesporsmål som utelukkende var basert på sedvanerett.

Det substansielle innholdet i partenes argumenter, herunder føre-var-prinsippet, ble ikke vurdert av voldgiftsdomstolen siden den på prosedyremessig grunnlag kom fram til at den ikke hadde myndighet til å dømme i den aktuelle tvisten. Dermed ble også beslutningen om midlertidig stans i Japans forskningsfangst opphevet. Domstolen foretok likevel mer enn rent prosedyremessige betraktninger idet den oppfordret partene til å opptre forsiktig (Arbital Tribune 2000: 43):

Considering that, in the view of the Tribunal, the parties should in the circumstances act with prudence and caution to ensure that effective conservation measures are taken to prevent serious harm to the stock of southern bluefin tuna; (...).

På denne måten oppfordret i realiteten domstolen partene til å være «føre var».

Saken mellom Irland og Storbritannia om atomanlegget i Sellafield

I oktober 2001 innledet Irland en tvisteløsning med utgangspunkt i at Storbritannia, gjennom sine planlagte aktiviteter ved atomanlegget MOX i Sellafield, skulle ha brutt sine forpliktelser i henhold til Havrettskonvensjonen, Konvensjonen om beskyttelse av det marine miljø i det nordvestlige Atlanterhav (OSPAR) og føre-var-prinsippet. Irland krevde at Havrettsdomstolen skulle konkludere med at autorisasjonen som åpnet for etablering av atomanlegget, midlertidig skulle holdes tilbake og at internasjonal transport av atomavfall fra anlegget skulle stoppes. Irske myndigheter mente at radioaktivitet allerede var et stort problem i Irskesjøen, og at det var viktig å hindre at problemet skulle bli enda større. Storbritannia ble bedt om å gjennomføre konsekvensutredninger og sørge for at det ble større klarhet omkring miljøproblemene knyttet til driften av anlegget. Irland viste til at atomanlegget representerte en potensielt svært alvorlig trussel mot miljøet i Irskesjøen og at føre-var-prinsippet skulle tilsi en midlertidig stans i den planlagte driften (International Tribunal for the Law of the Sea 2001a:44).

Irland hevdet videre at føre-var-prinsippet allerede var internasjonal sedvanerett, ikke minst når det gjaldt beskyttelse av miljøet i havet. Storbritannia skulle derfor være både generelt forpliktet av

prinsippet gjennom sedvaneretten og konkret forpliktet gjennom formuleringene i OSPAR-konvensjonen. Storbritannia benektet i og for seg ikke dette, men gikk samtidig ikke videre inn på diskusjonen om prinsippets status. Storbritannia mente prinsippet ikke var relevant, siden det verken var påvist noen bestemt risiko eller usikkerhet omkring etableringen av atomanlegget (International Tribunal for the Law of the Sea 2001b: 59). Partene var enige i at det er internasjonal aksept for å legge vekt på forsiktighet («prudence and caution») i forbindelse med tiltak som skal beskytte miljøet. Både de to partene og Havrettsdomstolen refererte i den forbindelse til uttalelsen fra domstolen i saken mellom New Zealand/Australia og Japan om behovet for «prudence and caution» når det gjaldt forvaltning av blåfinnet tunfisk. Storbritannia og Irland markerte derfor ikke uenighet om substansen i føre-var-prinsippet, men derimot om anvendelsen av det.

Domstolen godkjente ikke Irlands krav (International Tribunal for the Law of the Sea 2001c). Føre-var-prinsippet ble ikke vurdert som relevant, og noen videre vurdering av prinsippet ble derfor ikke gjort. En enstemmig domstol oppfordret heller partene til å samarbeide om videre informasjonsutveksling, overvåke risikoen eller effektene av driften ved MOX-anlegget og å iverksette passende tiltak med sikte på å hindre havforurensning forårsaket av anlegget. I en separat uttalelse beklaget likevel en av dommerne at ikke føre-var-prinsippet var lagt til grunn. Han innrømmet at Irland ikke hadde skaffet til veie tilfredsstillende juridisk og vitenskapelig dokumentasjon, men mente likevel at usikkerheten omkring det omstridte problemet skulle tilsi at prinsippet kom til anvendelse, noe som igjen ville fått konsekvenser for de rettslige vurderingene av Irlands krav.

Gabcíkovo–Nagymaros-saken mellom Ungarn og Slovakia

Twisten på 1990-tallet mellom Ungarn og Slovakia i den såkalte Gabcíkovo–Nagymaros-saken var relatert til en avtale fra 1977 om utnyttelse og forvaltning av naturressursene i grenseelven Donau (International Court of Justice 1997). Ungarn hevdet blant annet at utviklingen av føre-var-prinsippet i internasjonal rett hadde endret innholdet i avtaleforpliktelsene (International Court of Justice 1997, paragraf 97):

Finally, Hungary argued that subsequently imposed requirements of international law in relation to the protection of the environment pre-

cluded performance of the Treaty. The previously existing obligation not to cause substantive damage to the territory of another State had, Hungary claimed, evolved into an *erga omnes* obligation of prevention of damage pursuant to the «precautionary principle».¹¹

Haag-domstolen viste til at det etter 1977 er utviklet flere nye grunnleggende normer i internasjonal miljørett og la vekt på at disse også bør tas hensyn til (International Court of Justice 1997, paragraf 140). Domstolen avstod imidlertid fra å vurdere hvilke nye miljønormer som var utviklet og hvilken betydning disse eventuelt kunne ha for konflikten mellom Ungarn og Slovakia. I stedet ble de to partene oppfordret til å foreta slike vurderinger seg imellom. Igjen ser vi at en internasjonal domstol viser liten vilje til å foreta selvstendige vurderinger av føre-var-prinsippets status i internasjonal rett.

Internasjonale matvareavtaler og «føre var»¹²

Offentlige myndigheter har lenge hatt ansvar for å regulere matvaremarkeder. Sentrale spørsmål har vært om maten som frambyes er helsefarlig (mattrygghet) og om produktene er det de gis ut for å være (redelighet). Usikkerhet omkring helsefare og redelighet har dannet grunnlag for at staten både kan nekte (midlertidig) at produktene blir sendt ut i markedet, og eventuelt kan trekke produktene tilbake (Elvbakken 1997). I de fleste land er det utviklet en offentlig næringsmiddelkontroll som skal håndtere slike spørsmål.

På matvareområdet har staten dermed lenge hatt et lovbasert ansvar for å gripe inn med tiltak i situasjoner med usikkerhet omkring risiko.¹³ Likevel har det vært vanskelig å integrere «føre var» som et prinsipp i internasjonale matvareavtaler, det vil si som et retningsgivende kriterium for hvordan den enkelte stat i situasjoner med usikkerhet kan innføre restriksjoner av betydning for det *inter-*

11 Visse rettigheter kan betegnes som «*erga omnes*», det vil si at krenkelsen av disse rettighetene berører alle stater (Ruud & Ulfstein 1998). Alle stater kan med andre ord sies å ha en rettslig interesse av at slike rettigheter overholdes. Ungarn synes dermed å ha ment at alle stater skulle ha en interesse av å beskytte miljøet generelt og Donau spesielt, og at føre-var-prinsippet var beregnet for den type beskyttelse.

12 Utdrag fra avtaletekster er hentet fra Buflod *et al.* (2001), hjemmesidene til WTO: <http://www.wto.org/>, og hjemmesidene til Codex Alimentarius Commission: <http://www.codexalimentarius.net/>

13 USA har for eksempel vist til at på matvareområdet har den amerikanske regjeringen anvendt en føre-var-tilnærming helt siden 1906 da «Food, Drug, and Cosmetics Act» ble vedtatt (WTO 2000d: 24).

nasjonale matvaremarkedet. Etter hvert som matvareproduksjonen i økende grad er industrialisert, internasjonal handel med mat har økt, handelsavtaler er styrket og internasjonale matvareskandaler (som kugalskap) har oppstått, har imidlertid «føre var» også fått mye internasjonal oppmerksomhet på matvareområdet.

De viktigste og mest omfattende avtalene som regulerer internasjonal matvarehandel, ligger under WTO som ble etablert i 1995, og som samtidig viderefører avtalene som ble forhandlet fram under det gamle GATT.¹⁴ En viktig bestemmelse er i denne sammenheng GATT-avtalens artikkel XX om generelle unntak. Punkt (b) i denne artikkelen viser til at unntak kan rettferdiggjøres hvis det er «necessary to protect human, animal or plant life or health». Forutsetningen er at restriksjonene ikke virker diskriminerende og at de ikke fungerer som skjulte handelshindringer. Selv om artikkel XX implisitt åpner for føre-var-tiltak gjennom formuleringen «necessary to protect», er det ikke mulig ut fra dette å si noe om eventuelt *når* det er *nødvendig* med et tiltak.

Artikkel XX, punkt (b) var utgangspunktet for SPS-avtalen¹⁵ som ble forhandlet fram under Uruguay-runden i GATT (1986–93). SPS-avtalen gjelder tiltak av betydning for handelen som er innført av hensyn til folkehelsen, dyrehelsen eller plantehelsen. Hensikten med avtalen er både å sikre at helsehensynet inngår som en viktig del av WTO, og å unngå at helsemessig begrunnede tiltak fungerer som vilkårlige og urettmessige handelshindringer. Artikkel 5.7, som kan sies å være «føre-var- bestemmelsen» i SPS-avtalen, viser til innføring av tiltak i situasjoner med usikkerhet:

Article 5.7: In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measures accordingly within a reasonable period of time.

Artikkel 5.7 åpner for føre-var-tiltak, men stiller samtidig opp tre viktige kriterier. Det vitenskapelige grunnlagsmaterialet skal være

14 GATT: General Agreement on Tariffs and Trade.

15 SPS-avtalen: The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement).

mangelfullt, landet som innfører tiltaket skal foreta risikovurderinger, og tiltaket skal være midlertidig. De to første kriteriene er spesielt problematiske: Når er vitenskapen mangelfull? Hva skal til for å gjennomføre en tilfredsstillende risikovurdering? SPS-avtalen åpner på denne måten for kompliserte vitenskapsteoretiske diskusjoner om hva som er god og objektiv vitenskap.

I henhold til SPS-avtalen bør landene basere sine reguleringer på internasjonale standarder, noe som i så fall fører til at de forutsettes å oppfylle sine avtaleforpliktelser. Hvis landene velger å avvike fra internasjonale standarder, må de selv rettferdiggjøre avvikene. På matvareområdet viser SPS-avtalen til FN-organet Codex Alimentarius Commission som *det* relevante internasjonale standardiseringsorgan. Dette har ført til at Codex-standardene, som i utgangspunktet er frivillige, kan spille en viktig rolle i forbindelse med tvister som har sitt utgangspunkt i SPS-avtalen. På grunn av koplingen til SPS-avtalen og tvisteløsningssystemet i WTO kan det derfor hevdes at Codex får en slags «semi-bindende» rettslig virkning (WTO 1995, Victor 1997, Borgen & Veggeland 2002). Det blir dermed desto mer interessant å se nærmere på hvilken status føre-var-prinsippet har i Codex.

I Codex har landene i flere år forsøkt å komme til enighet om noen generelle prinsipper for gjennomføringen av risikoanalyser. Føre-var-prinsippets rolle i disse analysene, som ofte knyttes til håndteringen av risiko, har vært et av de mest kontroversielle spørsmålene. I løpet av de siste årene har flere forslag på «føre var» sirkulert i Codex, samtidig som formuleringene stadig vekk er modifisert og endret gjennom forhandlinger. Våren 2002 kom status for denne prosessen til syne gjennom følgende forslag som ble diskutert på møtet i Codex Committee on General Principles (CCGP) 15–19. april 2002:

12) Precaution is an inherent element of risk analysis. Many sources of uncertainty exist in the process of risk assessment and risk management of food related hazards to human health. The degree of uncertainty and variability in the available scientific information should be explicitly considered in the risk analysis process. Where there is sufficient scientific evidence to allow Codex to proceed to elaborate a standard or related text, the assumptions used for the risk assessment and the risk management options selected should reflect the degree of uncertainty and the characteristics of the hazard.

Dette må sies å være en relativt vag og uklar formulering, noe som kan forstås på bakgrunn av alle de modifikasjoner det har vært

nødvendig å foreta på grunn av motstand fra særlig USA og de frihandelsorienterte Cairns-landene.¹⁶ Disse har på flere møter gått imot at Codex i det hele tatt skal befatte seg med et føre-var-prinsipp. Hvis de blir godkjent, vil likevel formuleringen innebære at «føre var» gis en internasjonal anerkjennelse som del av risikoanalysene på matvareområdet.

En klarere og mer presis formulering av «føre var» finnes i tillegg til FNs konvensjon om biologisk mangfold, nemlig Cartagena-protokollen om biosikkerhet fra 2000:

Objective 1: In accordance with the precautionary approach contained in Principle 15 of the Rio Declaration on Environment and Development, the objective of this Protocol is to contribute to ensuring an adequate level of protection in the field of the safe transfer, handling and use of living modified organisms resulting from modern biotechnology that may have adverse effects on the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account risks to human health, and specifically focusing on transboundary movements.

Article 11.8: Lack of scientific certainty due to insufficient relevant scientific information and knowledge regarding the extent of the potential adverse effects of a living modified organism on the conservation and sustainable use of biological diversity in the Party of import, taking also into account risks to human health, shall not prevent that Party from taking a decision, as appropriate, with regard to the import of that living modified organism intended for direct use as food or feed, or for processing, in order to avoid or minimize such potential adverse effects.

Avtalen dekker håndtering og bruk av modifiserte organismer, og da spesielt med tanke på organismer som bringes over landegrensene. Avtalen har dermed direkte relevans for internasjonal matvarehandel. Cartagena-protokollen viser til en *føre-var-tilnærming*, men teksten er likevel fullt ut på høyde med formuleringer av føre-var-prinsippet i ulike miljøavtaler. Den har dessuten samme referansepunkt som mange av disse, nemlig Rio-erklæringen. Protokollen er derfor det fremste eksempelet på at prinsippet eksplisitt kommer til

16 Cairns-gruppen ble dannet i 1986 ved begynnelsen av Uruguay-runden i GATT og har som målsetting å fremme handelsliberalisering på landbruksområdet. I 2002 var 18 land medlemmer: Argentina, Colombia, New Zealand, Australia, Costa Rica, Paraguay, Bolivia, Fiji, Filippinene, Brasil, Guatemala, Sør-Afrika, Canada, Indonesia, Thailand, Chile, Malaysia, Uruguay.

uttrykk i en internasjonal avtale på matvareområdet.

EU har vært en viktig drivkraft for å fremme et internasjonalt føre-var-prinsipp på matvareområdet. Prinsippet inngår da også i «Regulation on General Food Law»,¹⁷ som ble vedtatt i januar 2002. Reguleringen inneholder generelle prinsipper, definisjoner og krav som EUs matvarelovgivning skal baseres på. Artikkel 7 i reguleringen omhandler føre-var-prinsippet. For at prinsippet skal komme til anvendelse, stilles det i denne bestemmelsen krav om at det skal være en potensielt stor fare knyttet til et fenomen, produkt eller prosess, at tilgjengelig vitenskapelig kunnskap ikke kan fastslå risikoen med tilstrekkelig sikkerhet og at det er gjennomført en objektiv vurdering av tilgjengelige vitenskapelige funn og annen informasjon. Videre viser bestemmelsen til at føre-var-tiltak må være proporsjonale i forhold til det problem de er rettet inn mot, og at de ikke må være mer handelsrestriktive enn nødvendig for å oppnå det fastlagte helsebeskyttelsesnivået i EU. Samtidig vises det til at tiltakene må være forenlige med grunnleggende prinsipper i EU, som for eksempel ikke-diskriminering og konsistens i forhold til «tilsvarende» tiltak. EU går på denne måten langt i retning av å spesifisere og konkretisere kriteriene for å anvende føre-var-prinsippet.

Praktisering av «føre var» på matvareområdet

Det er ikke vanskelig å finne eksempler på at de enkelte land anvender en føre-var-tilnærming på matvareområdet, ikke minst i forhold til mattrygghet («food safety»)¹⁸. Amerikanske myndigheter er for eksempel helt klare på at en føre-var-tilnærming («precautionary approach») inngår som en integrert del av forvaltningen av matvareområdet, men hevder samtidig at «føre var» *ikke* eksisterer som ett allment akseptert prinsipp i internasjonal rett (WTO 1998: 18, USA 2000). USA mener at «føre var» bør betegnes som en *tilnærming* som vil ha ulikt innhold i ulike kontekster. EU hevder på sin side at føre-var-prinsippet allerede har status som internasjonal sedvanerett, eller i det minste som et generelt akseptert rettsprinsipp¹⁹ (WTO 1998: 7, 18). Dette illustrerer noe av uenigheten som eksisterer mellom landene med hensyn til føre-var-prinsippets status – en uenighet som også er utbredt i det aka-

17 Regulation (EC) No. 178/2002. Se European Communities (2002) og Coleman (2002).

18 Se f.eks. OECDs gjennomgang av ulike lands forvaltningssystemer for mattrygghet (OECD 2001).

19 Jf. artikkel 38, punkt (c) i statuttene til Haag-domstolen. Se også punkt 3.0 i denne rapporten.

demiske miljø. Spørsmålet er samtidig hvordan staters praktisering av «føre var» på matvareområdet er blitt oppfattet i rettslige tvister. Jeg skal vurdere dette ved å se på to internasjonale tvister/problemer der føre-var-prinsippet var tema, nemlig *hormonsaken* og *kugalskapsaken*.²⁰

Hormonsaken mellom USA og EU

Hormonsaken dreide (og dreier) seg om EUs rett til å nekte import av hormonbehandlet kjøtt fra USA og Canada.²¹ Så tidlig som i 1989 innførte EF et forbud mot import av hormonbehandlet kjøtt fra USA, noe som førte til at USA tok opp saken i GATT. Det var likevel først etter at WTO ble etablert i 1995, og landene i praksis fikk en rett til å utløse tvisteløsnings-mekanismen, at saken ble rettslig vurdert. WTO-panelet fastslo i 1997 at EUs importforbud ikke var forenlig med SPS-avtalen. EU anket saken videre, men ankeorganet kom fram til samme hovedkonklusjon i 1998, selv om enkelte av panelets konklusjoner ble tilbakevist.

Hormonsaken dreide seg om seks hormoner som USA har tillatt brukt i forbindelse med kjøttproduksjonen.²² Det finnes ingen vitenskapelige bevis for betydelig helsefare forbundet med bruken av disse hormonene i kjøttproduksjonen. Dessuten vedtok Codex i 1995 med knapt flertall (mot blant annet EU-landenes stemmer) standarder for bruk av fem av hormonene. Spørsmålet var derfor om EU kunne påvise tilstrekkelig usikkerhet omkring helsefaren ved hormonbruk i matproduksjonen til at importforbudet kunne rettferdiggjøres under WTO. EU hevdet blant annet at tiltakene var basert på føre-var-prinsippet, og at prinsippet tilsier at det kan være legitimt å sette inn tiltak til tross for at foreliggende risikovurderinger ikke gir sikkert grunnlag for å fastslå en bestemt helsefare (WTO 1997). USA understreket at selv om det ikke fantes noen garanti for at ikke vitenskapen i framtiden kunne identifisere en risiko forbundet med hormonene, ga ikke dette EU et grunnlag for å begrunne sine handelsrestriksjoner med en føre-var-tilnærming (WTO 1997: 57). USA mente at «...to invoke the precautionary principle,

20 Se også Veggeland (2000, 2001).

21 Jeg konsentrerer meg imidlertid her om forholdet EU/USA. Hendelsesforløpet og utfallet var uansett det samme som for konflikten EU/Canada.

22 Konflikten gjaldt følgende seks hormoner som i USA har vært vanlig å bruke som vekstfremmende midler: oestradiol, progesteron og testosteron (naturlige hormoner), og trenbolon, zeranol, melengestrol acetat (syntetiske hormoner) (WTO 1997: 4-5).

there still must be some scientific information indicating a risk, not just mere speculation, but the European Communities had produced no such scientific information with respect to their ban» (WTO 1997: 57) Videre viste USA til at «...the EC's invocation of a 'precautionary principle' cannot create a risk assessment where there is none, nor can a 'principle' create 'sufficient scientific evidence' where there is none» (WTO 1998: 18). Som nevnt var partene også uenige om hvilken status prinsippet har i internasjonal rett.

Panelet valgte å ikke ta direkte stilling til føre-var-prinsippets status i internasjonal rett, men sa likevel noe om prinsippets stilling i forhold til SPS-avtalen: «To the extent that this principle could be considered as part of customary international law (...), we consider that this principle would not override the explicit wording of Articles 5.1 and 5.2 outlined above, in particular since the precautionary principle has been incorporated and given a specific meaning in Article 5.7 of the SPS Agreement» (WTO 1997:232). Samtidig viste panelet til at EU ikke hadde begrunnet sine tiltak med artikkel 5.7. Konklusjonen var at føre-var-prinsippet ikke kunne rettferdiggjøre EUs handelsrestriksjoner.

Ankeorganet viste på sin side til usikkerheten knyttet til prinsippets status: «The status of the precautionary principle in international law continues to be the subject of debate among academics, law practitioners, regulators and judges. The precautionary principle is regarded by some as having crystallized into a general principle of customary international environmental law. Whether it has been widely accepted by Members as a principle of general or customary international law appears less than clear» (WTO 1998: 48). Ankeorganet viste til at det fortsatt ikke finnes en autoritativ formulering av prinsippet, og avstod fra å vurdere spørsmålet nærmere. Likevel ble forholdet til SPS-avtalen vurdert, og det ble i den forbindelse påpekt at føre-var-prinsippet gjenspeiles i innledningen (*preamble*) til avtalen («no Member should be prevented from adopting or enforcing measures necessary to protect human, animal or plant life or health»), i artikkel 3.3 («may introduce or maintain (...) measures which result in a higher level of sanitary or phytosanitary protection than (...) the relevant international standards, guidelines or recommendations») og i særlig grad i den tidligere nevnte artikkel 5.7. Ankeorganets konklusjon var den samme som panelets, nemlig at et føre-var-prinsipp ikke kan rettferdiggjøre EUs tiltak på bekostning av andre bestemmelser (artikkel 5.1 og 5.2) i SPS-avtalen (WTO 1998: 49).

Hormonsaken viser på denne måten at det finnes en viss aksept

for at stater har rett til å innføre føre-var-tiltak, også i henhold til internasjonale avtaler, men at dette likevel ikke innebærer at statene har en «automatisk» rett til å bryte med andre forpliktelser.

Kugalskapsaken i EU

Kugalskapsaken har også fått stor internasjonal oppmerksomhet, ikke minst etter at den utviklet seg til å bli et folkehelseproblem. Kugalskap/BSE ble først identifisert i England i 1986. I årene som fulgte, vokste antall rapportert smittede dyr i Storbritannia fra 446 i 1987 til godt over 30 000 i toppårene 1992 og 1993. Problemene har vært langt mindre utenfor Storbritannia (fra totalt 15 rapporterte tilfeller i 1989 til totalt 523 tilfeller i 2000). 20. mars 1996 offentliggjorde britiske myndigheter opplysninger om en mulig kopling mellom kugalskap og utbrudd av en ny variant av den dødelige sykdommen Creutzfeldt-Jakob Disease (CJD). Det ble hevdet at det fantes en reell fare for at mennesker som hadde spist kjøtt eller kjøttprodukter av dyr som var smittet av kugalskap, kunne utvikle denne nye varianten (vCJD). 27. mars innførte dermed EU-kommisjonen et midlertidig eksportforbud for levende dyr og kjøttprodukter fra Storbritannia til EU og resten av verden. Samtidig hadde en rekke land reagert på kugalskapsproblemene med å innføre handelsrestriksjoner overfor europeiske land. Fra oktober 1996 til desember 2000 ble det rapportert 87 tilfeller av vCJD i Storbritannia, tre tilfeller i Frankrike og ett i Irland. Samtidig var (og er) det slik at den vitenskapelige kunnskapen om hvordan kugalskap eventuelt smitter over på mennesker er svært usikre. Både EUs og andre lands tiltak var derfor basert på en føre-var-tilnærming.

Kugalskapsaken endte ikke opp som tvist i WTO, men EU henviste til denne saken i en annen tvist – hormonsaken – for å understreke relevansen av føre-var-prinsippet (WTO 1997:56):

(...) there was no scientific proof that bovine spongiform encephalopathy (BSE) was transmissible to humans; there was only a «likelihood» based on the appearance of a very small cluster of human cases in the only country with a high incidence of the disease in cattle. Nevertheless, the European Communities (and most other countries) had taken severely trade-restrictive measures to protect public health as a precaution, because if BSE were transmissible to humans the consequences would be devastating.

Selv om kugalskapsaken ikke har vært rettslig vurdert i WTO, har saken likevel betydning for spørsmålet om føre-var-prinsippets status

i internasjonal rett. For det første ble mange av handelsrestriksjonene rapportert («notifisert») til WTO som midlertidige føre-var-tiltak. For det andre ble først «lovligheten» av EUs egne handelsrestriksjoner overfor Storbritannia, og deretter av Frankrikes motstand mot å oppheve restriksjonene, rettslig vurdert av EF-domstolen. Jeg skal se nærmere på nettopp EF-domstolens avgjørelser og vurderinger.

Storbritannia gikk i 1996 til sak mot EU for å få opphevet beslutningen (Decision 96/239 EC) som innførte et eksportforbud for kjøtt og kjøttprodukter fra Storbritannia. Storbritannia hevdet blant annet at de påståtte farene forbundet med smitteoverføring av kugalskap fra dyr til mennesker bygde på rene gjetninger og derfor ikke kunne rettferdiggjøre et såpass omfattende tiltak. Domsavgjørelsen fra EF-domstolen kom i mai 1998 og henviste ikke direkte til føre-var-prinsippet, men viste implisitt til at EUs håndtering av kugalskapsaken hadde bygd på en form for føre-var-tilnærming. Dette kommer særlig til syne i dommens punkt 99 (European Court of Justice 1998):

Where there is uncertainty as to the existence or extent of risks to human health, the institutions may take protective measures without having to wait until the reality and seriousness of those risks become fully apparent.

Domstolen påpekte at EUs beslutning gjaldt midlertidige krisetiltak («emergency measures») som var nødvendig for å beskytte mot kugalskap. I tillegg ble det vist til at EUs tiltak bygde på usikker vitenskapelig kunnskap om den faren kugalskap utgjør for mennesker. Til tross for usikkerhet og sparsomt med vitenskapelig dokumentasjon ville likevel konsekvensene av en eventuell kopling mellom kugalskap og Creutzfeldt-Jakob Disease være såpass alvorlige at det var nødvendig med omfattende preventive tiltak. EF-domstolen avviste dermed Storbritannias krav om å få opphevet eksportforbudet.

Etter hvert som situasjonen i Storbritannia bedret seg og den vitenskapelige kunnskapen om kugalskap ble større, foretok EU lettelser i tiltakene overfor Storbritannia. Franske myndigheter nektet imidlertid å følge opp disse lettelsene, blant annet med henvisning til advarsler som var kommet fra vitenskapelig hold i Frankrike. Dette førte til at EU-kommisjonen brakte saken inn for EF-domstolen. Den skulle vurdere «lovligheten» av Frankrikes motstand mot å gjennomføre EUs beslutninger. Dommen ble lagt fram i desember 2001, og

i denne ble det gjort flere direkte henvisninger til føre-var-prinsippet (European Court of Justice 2001). Franske myndigheter begrunnet sine reservasjoner mot EUs beslutninger ved å henvise til føre-var-prinsippet. De mente EU-kommisjonen hadde brutt med prinsippet siden den ikke hadde tatt hensyn til minoritetssynspunkter som var kommet fram i de faglige utredningene som var gjort i forkant av beslutningen om å «myke opp» tiltakene overfor Storbritannia. I EF-domstolens avgjørelse ble det vist til at EU-kommisjonen anerkjenner og anvender prinsippet, men at dette ikke gjelder betingelsesløst:

The Commission maintains that the precautionary principle, which guides its actions, does not have the effect of obliging it to follow every scientific opinion without any power to carry out its own assessment, be it an opinion issued by a Member State body or by minority members of a Community working party.

Domstolen viste videre til at Frankrike lenge hadde vært imot å åpne for import fra Storbritannia og at henvisningen til føre-var-prinsippet, som ble gjort på et sent tidspunkt, ikke hadde brakt noe substansielt nytt inn i saken. Det fantes derfor ingen gode grunner til at Frankrike skulle avvike fra EUs generelle linje. Konklusjonen var at Frankrike hadde brutt sine EU-forpliktelser. Dommen illustrerer likevel at det både blant EUs medlemsland og i EU-organene er aksept for at føre-var-prinsippet skal være retningsgivende for EUs politikk, og derfor også er en del av EF-retten.

Debatten om føre-var-prinsippet innenfor rammen av WTO

I mars 2000 la EU fram et dokument til WTOs SPS-komité som inneholdt forslag til hvordan føre-var-prinsippet kunne tolkes, forstås og anvendes (WTO 2000a). I juni samme år ble et tilsvarende dokument lagt fram for komiteen for tekniske handelshindringer (TBT-komiteen) og for komiteen for handel og miljø (CTE) (WTO 2000b).²³ Dokumentene bygget på arbeidet som i EU ble initiert på bakgrunn av blant annet kugalskapsaken, og som resulterte i en relativt omfattende gjennomgang av føre-var-prinsippet (European Commission 2000). En av EUs målsettinger var å få plassert føre-

23 TBT-komiteen: Committee on Technical Barriers to Trade, CTE: Committee on Trade and Environment

var-prinsippet på dagsordenen i forkant av den forestående forhandlingsrunden i WTO (Doha-runden), noe EU allerede hadde tatt initiativ til i forkant av ministermøtet i Seattle (WTO 1999).²⁴ I 2001 la EU fram ytterligere et dokument om føre-var-prinsippet, nemlig resolusjonen fra Det europeiske råds møte i Nice 7.–9. desember 2000. Resolusjonen bekreftet EUs vektlegging av prinsippet betydning.

EUs forslag til hvordan føre-var-prinsippet kunne forstås og anvendes, var rettet mot både miljø- og matvareområdet og ble diskutert i alle de tre nevnte WTO-komiteene.²⁵ EU hevdet at prinsippet allerede var etablert som internasjonal rett på miljøområdet (WTO 2000a: 9):

Hence this principle has been progressively consolidated in international environmental law, and so it has since become a full-fledged and general principle of international law.

Samtidig understreket EU at det var behov for å diskutere og klargjøre innholdet i prinsippet, ikke minst på matvareområdet. De foreliggende dokumentene var ment å bidra til dette. EU understreket at det var behov for å etablere retningslinjer for hvordan prinsippet på en korrekt og fornuftig måte kunne anvendes, og håpet at det var mulig å utvikle en *felles forståelse* av prinsippet anvendelse (WTO 2000d:22). Samtidig viste EU til at landene hadde *kollektive interesser* på dette området (WTO 2001a:14):

With ever-wider application of precaution, it was in the collective interest to reflect on those principles and to consider whether there was room in the WTO for greater clarity on a shared set of principles for applying precaution.

EUs innspill ble møtt med skepsis fra flere land. Australias representant i SPS-komiteen stilte spørsmål om hvorfor «...additional references to precaution were needed» og uttrykte bekymring for at «...Members might consider the precautionary principle to override the obligations of the SPS Agreement and other WTO Agreements» (WTO 2000c: 2). Tilsvarende kommentarer og be-

24 Forhandlingene på WTOs ministerkonferanse i Seattle 30. november til 3. desember brøt imidlertid sammen. Dermed ble det satt i gang nye forberedelser som endte opp med konferansen i Doha, Qatar, 9.–14. november 2001, der en nye forhandlingsrunde (Doha-runden) i WTO ble innledet.

25 Se WTO (2000c, 200d, 2001a, 2001b).

kymringer ble gjort av en rekke land, ikke minst av mange u-land. Brasil viste til at EUs retningslinjer for anvendelse av føre-var-prinsippet åpnet for «...too much flexibility and leeway for discretionary actions» og savnet i dokumentene dessuten begrepene «...least-restrictive trade measures and of minimizing trade effects» (WTO 2000c: 2).

Argentinas representant hadde lignende kommentarer og fokuserte spesielt på hvordan føre-var-tiltak kunne true u-landenes eksport. Han understreket at «...this was of much concern to developing countries whose already serious problems in complying with SPS measures in export markets would be made worse by the 'blank cheque' of precaution» (WTO 2000c: 3). Med direkte referanse til føre-var-prinsippet viste Mexico til at «...its very concept became a hidden barrier to trade» (WTO 2000e: 16). Malaysia støttet Mexicos synspunkter og viste til at «...while precaution may be recognized as an international environmental principle, in the trade context this principle should be integrated in accordance with trade-related provisions and considerations» (WTO 2001a: 19). Også India og Egypt var skeptiske til prinsippet. Det samme var USA, som avviste at prinsippet er en del av internasjonal rett, kritiserte EU for mangelfull definisjon av prinsippet, og som dessuten påpekte at prinsippet er blitt brukt til å rettferdiggjøre handelsproteksjonisme (WTO 2000d: 24, WTO 2001a: 18). USA framhevet at man burde bruke begrepet *føre-var-tilnærming* og at denne måtte tolkes og anvendes forskjellig i ulike kontekster.

De fleste av landene som tok ordet i debattene i WTO, avviste at «føre var» er etablert som *ett* prinsipp i henhold til internasjonal (sedvane)rett. Det er i den forbindelse interessant å merke seg at den australske representanten i komiteen for handel og miljø også sluttet seg til dette, til tross for at Australia i den tidligere omtalte tvisten med Japan hevdet at føre-var-prinsippet allerede er etablert som internasjonal sedvanerett på miljøområdet. Debatten viser ellers at flere land er redde for at føre-var-prinsippet skal misbrukes i proteksjonistisk øyemed. Enkelte mistenkeliggjør også EUs motiver for å bringe føre-var-prinsippet inn i WTO. En representant ved Chiles faste delegasjon til WTO har for eksempel kommentert EUs motiver på følgende måte:²⁶

Why do they want to use it? Because they want to make restrictions, because they know that they have to avoid tariffs, they have to avoid

26 Intervju ved Chiles faste delegasjon til WTO, Genève, februar 2002.

subsidies. So they want to have another instrument to make protectionism for agriculture.

Også i andre WTO-delegasjoner, som Australia, New Zealand og USA, har man uttrykt skepsis til EUs motiver for å plassere føre-var-prinsippet på dagsordenen i WTO.²⁷

I diskusjonen om «føre var» har det på denne måten utkrystallisert seg to hovedgrupper. EU, med støtte fra blant annet Norge og Sveits, har ønsket å utvikle et føre-var-prinsipp i WTO. Særlig USA og Cairns-landene har gått imot. Disse «frontene» tilsvarer langt på vei konstellasjonene fra landbruksforhandlingene i WTO, der den førstnevnte gruppen har gått inn for å opprettholde støtteordninger og beskyttelsestiltak, mens den andre gruppen har kjempet for økt handelsliberalisering. Stor motstand blant mektige stater/grupperinger bidro til at EU ikke fikk gjennomslag for at føre-var-prinsippet skulle tas med i ministererklæringen fra Doha-møtet i WTO høsten 2001. Denne erklæringen la grunnlaget for hvilke temaer det skulle forhandles videre om (WTO 2001d). Etter påtrykk fra EU fikk likevel miljøspørsmål en relativt stor plass.

Flere stater har hevdet at WTO ikke er det rette forum for å formulere et føre-var-prinsipp atskilt fra etablerte bestemmelser i WTOs avtaler. På miljøområdet er det vist til United Nations Environmental Programme (UNEP) som relevant forum, og på matvareområdet er det vist til Codex. UNEP har diskutert føre-var-prinsippet over lengre tid og har også trukket fram dette som et av de sentrale miljøprinsippene. I Codex har prinsippet først i senere år fått stor oppmerksomhet, spesielt i Codex Committee on General Principles (CCGP) og Codex Commission. Debattene i disse har fulgt mer eller mindre det samme mønsteret som debattene i WTO (Borgen & Veggeland 2002). Mange av landene som har vært imot å diskutere føre-var-prinsippet i WTO, har vist den samme motstanden i Codex (CAC 2001a, 2001b). I Codex har disse landene argumentert mot at retningslinjer for et føre-var-prinsipp eller en føre-var-tilnærming skal vedtas, og begrunnet dette med at en slik legitimering av «føre var» kan true deres handelsinteresser i WTO. Dette er argumenter som i utgangspunktet bryter med de overordnede målsettingene for Codex om å beskytte folkehelsen og sikre redelig handel.²⁸ På møtet i Codex Committee on Ge-

27 Intervjuer ved Australias, New Zealands og USAs faste delegasjoner til WTO, Genève, februar 2002.

28 I statuttene til Codex, Artikkel 1, punkt a står det at en hovedoppgave for

neral Principles i april 2001 bidro dette til at representanten for Verdens helseorganisasjon uttalte følgende: «(...) risk analysis had to be considered as a health issue with trade implications and not as a trade issue with health implications, and that the debate on precaution should be view- ed in this light» (CAC 2001a).

I Codex har flere land understreket at SPS-avtalen gir et tilstrekkelig grunnlag for en føre-var-tilnærming og at «... any additional reference could foster the use of precaution for the purpose of trade protection, and that reference to a 'precautionary principle' could allow governments to deviate from the disciplines of the SPS Agreement» (CAC 2001a). På den andre siden har EU-landene, som de har gjort i WTO, vært pådriverne i Codex for å formulere et føre-var-prinsipp. De motstridende posisjonene har ført til at prosessen har gått tregt og at framsatte forslag er blitt «vannet ut» og endt opp som vage og uklare formuleringer.

WTO og «føre var»: problemløsning eller konflikt-håndtering?

På matvareområdet står sterke handelsinteresser på spill, og siden proteksjonistiske hensyn gjerne kamufleres som forbrukerhensyn, oppstår det mistanke om at andre stater har en skjult agenda når de anvender føre-var-prinsippet. Dette er et poeng som ofte trekkes fram i debatten om «føre var» i både WTO og Codex. Landene anklager hverandre for enten å ha proteksjonistiske motiver for å forsvare føre-var-prinsippet, eller motiver basert på offensive handelsinteresser for å gå imot. Helsehensyn kommer med andre ord i bakgrunnen. Statene følger sine snevre (handelspolitiske) egeninteresser i arbeidet med «føre var», noe som i tråd med «konflikt-håndteringsmodellen» skaper problemer med å komme til enighet om å videreutvikle «føre var» utover det som implisitt finnes i etablerte avtalebestemmelser. Involverte stater er verken enige om føre-var-prinsippet status eller om hvilke problemer som er knyttet til det. Samtidig er mistenksomheten omkring hverandres motiver stor. Debatten preges mer av frykt for handelsproteksjonisme enn av engasjement i forhold til å løse miljø- og helseproblemer. Dermed blir fokus tatt bort fra de problemer føre-var-prinsippet egentlig er ment for og over på håndtering av handelsmessige konflikter. I tråd med «konflikthåndteringsmodellen» bidrar

Codex er: «protecting the health of consumers and ensuring fair practises in the food trade» (CAC 2000).

tilstedeværelsen av sterke nasjonale handelsinteresser til at kollektive interesser kommer i bakgrunnen, og at arbeidet med «føre var» stopper opp.

Et viktig poeng er dessuten at «føre var» foreløpig er et vagt prinsipp, ikke minst når det gjelder å fastlegge kriterier for konkrete beslutningsvalg (Hovi 2001). Flere stater mener derfor at innlemmelse av et føre-var-prinsipp i WTO kan gi statene fritt spillerom til å innføre handelsrestriktive tiltak. Denne skepsisen er tydelig på matvareområdet, men også miljøområdet er berørt, etter hvert som miljø har fått en stadig viktigere plass i WTO (Sampson & Bradnee Chambers 1999). I WTO kommer målsettinger på miljø- og helseområdet (reducere miljø- og helseskader) lett i konflikt med målsettinger på handelsområdet (fjerne handelsbarrierer og sikre markedsadgang). I tillegg kommer problemet med skjulte motiver. Resultatet er at helse- og miljøargumenter tolkes innenfor en handelspolitisk ramme og at elementene fra «problemløsningsmodellen» – samarbeid, åpenhet og fokus på kollektive interesser – kommer helt i bakgrunnen. Det foreløpige utfallet gjenspeiler samtidig at sterke handelspolitiske aktører, som USA og Cairns-landene, ikke ønsker et føre-var-prinsipp verken i WTO eller Codex. Konflikthåndtering er derfor mer betegnende for forhandlingene enn problemløsning.

Oppsummering og konklusjon

Innledningsvis stilte jeg tre spørsmål. Det første spørsmålet var hvilken status føre-var-prinsippet har i internasjonal rett. Dette er, som jeg har understreket flere ganger, et omstridt tema. Det er grunnlag for å si at føre-var-prinsippet har fått status som internasjonal rett på *avgrensede* saksområder ved at det er blitt nedfelt i skriftlige, forpliktende avtaler. Dette gjelder først og fremst en rekke miljøavtaler. Samtidig er formuleringene i disse avtalene gjennomgående såpass generelle at det fortsatt er uklarhet omkring hvilken konkret rolle prinsippet skal spille i rettslige tvister. I praksis anender en rekke stater ofte en føre-var-tilnærming både på miljø- og matvareområdet, men internasjonale domstoler har likevel vært svært tilbakeholdne med å vurdere hvilken status føre-var-prinsippet har i internasjonal rett. Foreløpig er det derfor ikke grunnlag for å si at det i internasjonal rett finnes et universelt føre-var-prinsipp. Både prinsippets status og funksjon varierer fra område til område.

Det andre spørsmålet var hvordan prinsippet fungerer på miljø- og matvareområdet, og hva som eventuelt kan forklare forskjeller

og likheter. Dette kan koples opp mot det tredje spørsmålet, nemlig hva som preger og kan forklare debatten om å integrere «føre var» som *ett* generelt prinsipp i WTO. Føre-var-tiltak praktiseres som nevnt i stor utstrekning. Problemene kommer til syne når prinsippet skal håndteres på internasjonalt nivå som en måte å regulere staters atferd og politikk på. Det har vist seg atskillig enklere å integrere føre-var-prinsippet i internasjonale miljøavtaler enn i internasjonale matvareavtaler. På miljøområdet har det vært lettere å fokusere på kollektive interesser og problemer, noe som i tråd med «problemløsningsmodellen» har gjort det enklere å komme til enighet om å bli enige om føre-var-formuleringer. Det er enklere for statene å argumentere for kollektiv problemløsning og akseptere føre-var-prinsippet så lenge sentrale nasjonale interesser ikke lider skade. Og enda viktigere; miljøproblemer er ofte av en slik karakter at «alle» stater har interesse av en føre-var-tilnærming, enten på kort eller lengre sikt. Samtidig synes det enklere å unngå at miljø- bestemmelser koples til sterke nasjonale handelspolitiske interesser, selv om slike koplinger også gjøres her. I tråd med «problemløsningsmodellen» har likevel dette lagt til rette for at det har vært mulig for landene å akseptere at «føre var» blir nedfelt i forpliktende internasjonale miljøavtaler. Dette har imidlertid ikke forhindret konflikt og uenighet om den *praktiske anvendelsen* av prinsippet. Her synes problemene knyttet til prinsippets uklare innhold å være mer eller mindre de samme for miljø- og matvareområdet.

Det er vanskeligere å finne eksempler på at føre-var-prinsippet er eksplisitt formulert i internasjonale avtaler på matvareområdet. I tråd med «konflikthåndteringsmodellen» har koplingene til snevre handelsinteresser skapt problemer i arbeidet med «føre var» på dette området. Spørsmålet er ofte om hva som egentlig er problemet: handelsproteksjonisme eller helsefare? Helsefarlig mat kan forårsake alvorlig og/eller irreversibel skade for dem som spiser den, men skaden vil ofte være mer forutsigbar og mindre vidtrekkende enn på miljøområdet. Det vil dessuten ofte være forskjellige typer risiko som håndteres på de to områdene, jf. for eksempel grenseoverskridende globale miljøproblemer som klimaendringer vs. faren for Creutzfeldt-Jakob Disease ved import av storfekjøtt. For den enkelte stat er det økonomiske interesser knyttet til begge problemene. Likevel kan det argumenteres for at klimaproblemene i større grad er knyttet opp mot en kollektiv interesse, mens spørsmålet om kugalskap i større grad er koplet til motstridende interesser: forbruker- og produsenthensyn i mottakerland vs. handelshensyn i eksportør-

land. Debattene på matvareområdet har i tråd med dette vært preget av motstridende målsettinger og interesser, der stater med stor politisk og økonomisk tyngde har dominert. Siden de internasjonale forhandlingene som oftest bygger på konsensus og/eller enstemmighet, gjenspeiler føre-var-prinsippets svakere rolle på matvareområdet i stor grad preferansene til de mest motvillige statene.

Jeg har i denne artikkelen vist at føre-var-prinsippet formuleres på mange forskjellige måter og at innholdet og betydningen oppfattes forskjellig av ulike stater. Foreløpig er derfor prinsippet verken konsistent eller entydig nok til å fungere som et rasjonelt beslutningskriterium (Hovi 2001). Slik det framstår internasjonalt gir prinsippet, i den grad det eksisterer *ett* prinsipp, lite hjelp til å identifisere «riktige» beslutninger og tiltak i konkrete situasjoner. Dermed gir det samtidig rom for stor grad av politisk skjønn. Hovi antyder at noe av årsaken til føre-var-prinsippets appell og gjennomslagskraft nettopp kan være at det kan tolkes i mange ulike retninger (Hovi 2001: 9). Samtidig er rommet for politisk skjønn og muligheten for at statene kan få «carte blanche» til å innføre handelsrestriksjoner, noe av forklaringen på den massive motstanden mot å integrere prinsippet i WTO. For å forstå debatten om «føre var» er det derfor viktig å se nærmere på hvilke nasjonale interesser som er berørt, forholdet mellom disse interessene, og hvordan interessene rettslig kan bli berørt av et slikt prinsipp. Internasjonalt pågår det i dag en levende debatt om anvendelsen av «føre var» på miljøområdet, mens debatten mer eller mindre er stoppet opp i WTO og på matvareområdet, der flere stater ser på føre-var-prinsippet og handelsproteksjonisme som to sider av samme sak. I WTO mobiliserer diskusjonen om føre-var-prinsippet automatisk handelspolitiske «fronter». Det handelspolitiske innholdet som *kan* legges i prinsippet, har gjort at enkelte land blir provosert av selve begrepet.

Føre-var-prinsippet er over tid blitt et stadig viktigere internasjonalt prinsipp, men betydningen varierer stort mellom ulike områder. Måten de internasjonale forhandlingene og diskusjonene har foregått på, tyder på at prinsippet også i nærmeste framtid først og fremst må anvendes, tolkes og forstås ut i fra ulike kontekster og avtaler.

Referanser

- Arbital Tribunal (2000) *Southern Bluefin Tuna Case – Australia and New Zealand v. Japan*. Award on Jurisdiction and Admissibility, August 4, 2000. Rendered by the Arbitral Tribunal constituted under Annex VII of the United Nations Convention on the Law of the Sea. Tilgjengelig på hjemmesidene til ICSID (International Centre for Settlement of Investment Disputes): <http://www.worldbank.org/icsid/>
- Bodansky, Daniel (1995) «Customary (and Not So Customary) International Environmental Law», *Indiana Journal of Global Legal Studies* 3 (1): 105–120.
- Borgen, Svein Ole & Frode Veggeland (2002) *Changing the Codex: The Role of International Institutions*. Working Paper 2002-16. Norwegian Agricultural Economics Research Institute.
- Buflod, Magnus, Knut Anders Sannes & Kristoffer Aasebø (red.) (2001) *Folkerettslig tekstsamling*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Byers, Michael (red.) (2000) *The Role of Law in International Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- CAC (2000) *Codex Alimentarius Commission. Procedural Manual. Eleventh edition*. Rome: Food and Agricultural Organization of the United Nations/World Health Organization.
- CAC (2001a) *Report of the Sixteenth Session of the Codex Committee on General Principles*. Paris, France, 23–27 April 2001. Document # Alinorm 01/33A.
- CAC (2001b) *Report of the Twenty-fourth Session of the Codex Alimentarius Commission*. WHO Headquarters, Geneva, 2–7 July 2001. Document # Alinorm 01/41.
- CAC (2002) *Proposed Draft Working Principles for Risk Analysis*. Codex Committee on General Principles, Seventeenth Session, Paris, France, 15–19 April 2002. Document # CX/GP 02/3.
- Cameron, James (1994) «The Status of the Precautionary Principle in International Law» i Timothy O’Riordan & James Cameron (red.) *Interpreting the Precautionary Principle*. London: Cameron May.
- Cameron, James (1999) «The Precautionary Principle» i G.P Sampson & W. Bradnee Chambers (red.) *Trade, Environment and the Millennium*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.
- Churchill, Robert R. & Geir Ulfstein (2000) «Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law», *American Journal of International Law* 94 (4): 623–659.
- Coleman, Robert J. (2002) Tale holdt på konferansen «The US, Europe, and Precaution: A Comparative Case Study Analysis of the Management of Risk in a Complex World», Grand Hotel-Bruges, 11–12 January 2002. Tilgjengelig på hjemmesidene til EU, Health and Consumer Protection Directorate General: http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/speeches/index_en.html
- Elvbakken, Kari Tove (1997) *Offentlig kontroll av næringsmidler. Institusjonalisering, apparat og tjenestemenn*. Rapport nr. 50. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- European Commission (2000) *Communication from the European Commission on the Precautionary Principle*. Document # COM(2000)1.
- European Communities (2002) *Regulation (EC) No. 178/2002 OF THE EURO-*

- PEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL Of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety. Official Journal of the European Communities, Official Journal L 031, 01/02/2002 P. 0001 - 0024.
- European Court of Justice (1998) C-209/96 (*United Kingdom v. Commission*). Judgement of the Court 5 May 1998.
- European Court of Justice (2001) C-1/00 (*Commission v. France*). Judgement of the Court 13 December 2001.
- Fleischer, Carl August (2000) *Folkerett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Freestone, David & Ellen Hey (1996) *The Precautionary Principle and International Law: the Challenge of Implementation*. International Environmental Law and Policy Series, Vol. 31. The Hague: Kluwer.
- Hohmann, Harald (1994) *Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law: The Precautionary Principle: International Environmental Law Between Exploitation and Protection*. I serien International Environmental Law and Policy Series. London: Graham & Trotman.
- Hovi, Jon (2001) *Føre var-prinsippet som rasjonelt beslutningskriterium*. CI-CERO Working Paper 2001:13.
- International Centre for Settlement of Investment Disputes. Udatert. *In the Dispute Concerning Southern Bluefin Tuna. Australia v. Japan. Statement of Claim and Grounds on Which it is Based*. Tilgjengelig på hjemmesidene: <http://www.worldbank.org/icsid/>
- International Court of Justice (1974) *Nuclear Tests (New Zealand v. France)*. Judgement of 20 December 1974. Tilgjengelig på hjemmesidene: <http://www.icj-cij.org/>
- International Court of Justice (1995) *Request for an Examination of the Situation with Paragraph 63 of the Court's Judgement of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v France) Case*. Order of 22 September 1995. General List No. 97. Tilgjengelig på hjemmesidene: <http://www.icj-cij.org/>
- International Court of Justice (1997) *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*. Judgement of 25 September 1997. General List No. 92. Tilgjengelig på hjemmesidene: <http://www.icj-cij.org/>
- International Tribunal for the Law of the Sea (1999) *Southern Bluefin Tuna Cases. New Zealand v. Japan; Australia v. Japan*. Order 27 August 1999. List of cases: No.3 and 4. Tilgjengelig på hjemmesidene: <http://www.itlos.org/>
- International Tribunal for the Law of the Sea (2001a) *In the Dispute Concerning the MOX Plant, International Movements of Radioactive Materials, and the Protection of the Marine Environment of the Irish Sea (Ireland v. United Kingdom)*. Request for Provisional Measures and Statement of Case of Ireland, 9 November 2001. Tilgjengelig på hjemmesidene: <http://www.itlos.org/>
- International Tribunal for the Law of the Sea (2001b) *The Mox Plant Case (Ireland v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)*. Request for Provisional Measures. Written response of the United Kingdom, 15 November 2001. Tilgjengelig på hjemmesidene: <http://www.itlos.org/>
- International Tribunal for the Law of the Sea (2001c) *The Mox Plant Case (Ireland v. United Kingdom)*. Request for Provisional Measures. Order. List of cases: No.10. Tilgjengelig på hjemmesidene: <http://www.itlos.org/>

- Majone, Giandomenico (2002) «The Precautionary Principle and its Policy Implications», *Journal of Common Market Studies* 40 (1): 89–109.
- Morgenthau, Hans J. (1962) *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 3rd ed. New York: Alfred A. Knopf.
- Møse, Erik (red.) (2001) *Folkerettslige tekster*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (2002) *The Many Faces of Europeanization*. ARENA Working Paper 01/2.
- O’Riordan, Timothy & James Cameron (1994) «The History and Contemporary Significance of the Precautionary Principle» i Timothy O’Riordan & James Cameron (red.) *Interpreting the Precautionary Principle*. London: Cameron May.
- O’Riordan, Timothy & James Cameron (red.) (1994) *Interpreting the Precautionary Principle*. London: Cameron May.
- OECD (2001) *Compendium of National Food Safety Systems and Activities*. Ad Hoc Group on Food Safety. Document # SG/ADHOC/FS(2000)5/ANN/FINAL.
- Palmer, Sir Geoffrey (2001) *The Development of the Precautionary Approach at International Law*. Paper presentert på seminaret «Precaution in Environmental Risk Management: A Review of Recent Policy and Practise», Environmental Risk Management Authority, 30 November 2001, Wellington.
- Ruud, Morten & Geir Ulfstein (1998) *Innføring i folkerett*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Sampson, G.P & W. Bradnee Chambers (red.) (1999) *Trade, Environment and the Millennium*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.
- Ulfstein, Geir, Hans Chr. Bugge, Ole Kristian Fauchald & Inger Johanne Sand (2000) *Folkerettslige rammer for norsk miljøpolitikk*. Rapport nr 18, oktober 2000. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998–2003.
- UNEP & IISD (2000) *Environment and Trade. A Handbook*. The United Nations Environment Programme/The International Institute for Sustainable Development.
- USA (2000) *United States Food Safety System. Precaution in U.S. Food Safety Decisionmaking: Annex II to the United States’ National Food Safety System Paper*. Food and Drug Administration, U.S. Department of Agriculture, March 3 2000. Tilgjengelig på hjemmesidene til U.S. Government Food Safety Information: <http://www.foodsafety.gov/~fsg/fssyst4.html>
- Veggeland, Frode (2000) «Eksterne sjokk og institusjonell endring. Kugalskapsaken og reformer i EU», *Nordiske Organisasjons Studier* 2 (2): 29–63.
- Veggeland, Frode (2001) «Effekter av internasjonale regimer: WTO og ’hormon-saken’ mellom EU og USA», *Internasjonal Politikk* 59 (3): 333–366.
- Victor, David G. (1997) *Effective Multilateral Regulation of Industrial Activity: Institutions for Policing and Adjusting Binding and Nonbinding Legal Commitments*. Dr. Philos. Dissertation. Massachusetts Institute of Technology.
- Wiener, Jonatan B. & Michael D. Rogers (2001) *Comparing Precaution in the United States and Europe*. Working Paper 2001-01. Duke Center for Environmental Solutions.
- WTO (1995) *Statement made by the FAO/WHO Codex Alimentarius Commission at the meeting of 15–16 November 1995*. Document # G/SPS/W/42.
- WTO (1997) *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*.

- Complaint by the United States*. Report of the Panel. Document # WT/DS26/R/USA.
- WTO (1998) *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*. *Complaint by the United States*. Report of the Appellate Body. Document # WT/DS26/AB/R & WT/DS48/AB/R.
- WTO (1999) *Preparations for the 1999 Ministerial Conference*. *EC Approach to Trade and Environment in the New WTO Round*. Communication from the European Communities. Document # WT/GC/W/194.
- WTO (2000a) *Communication from the European Commission on the Precautionary Principle*. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures. Document # G/SPS/GEN/168.
- WTO (2000b) *Communication from the European Commission on the Precautionary Principle*. Committee on Trade and Environment. Document # WT/CTE/W/147 & Document # G/TBT/W/137.
- WTO (2000c) *Summary of the Meeting held on 15–16 March 2000*. Note by the Secretariat. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures. Document # G/SPS/R/18.
- WTO (2000d) *Minutes of the Meeting held on 5–6 July 2000*. Committee on Trade and Environment. Note by the Secretariat. Document # WT/CTE/M/24.
- WTO (2000e) *Minutes of the Meeting held on 6 October 2000*. Committee on Technical Barriers to Trade. Document # G/TBT/M/21.
- WTO (2001a) *Minutes of the Meeting held on 13–14 February 2001*. Note by the Secretariat. Committee on Trade and Environment. Document # WT/CTE/M/26.
- WTO (2001b) *Minutes of the Meeting held on 30 March 2001*. Committee on Technical Barriers to Trade. Document # G/TBT/M/23.
- WTO (2001c) *European Council Resolution on the Precautionary Principle*. Submission by the European Communities. Document # G/SPS/GEN/225 & Document # G/TBT/W/154 & Document # WT/CTE/W/181.
- WTO (2001d) *Ministerial Declaration*. Adopted on 14 November 2001. Document # WT/MIN(01)/DEC/1.

Det **20.** århundres klassikere

Teori som våpen

Tim Dunne om *E. H. Carr og internasjonal politikk*

Oversatt av
Ole Jacob Sending og
Anja Bakken,
NUPI

De fleste tenker på Edward Hallett Carr som en teoretiker i internasjonal politikk, men selv ville han nok foretrukket betegnelsen intellektuell aktivist. Hans interesse for internasjonal politikk var motivert av et ønske om å påvirke praktisk politikk. Dette kunne så være i form av Vestens tilsvarende til Sovjetunionen, eller ut fra ønsket om å rekonstruere det britiske samfunn og britisk økonomi etter andre verdenskrig. Carrs deltakelse i politiske debatter og ønske om å påvirke historiens gang førte på 1940-tallet til problemer. Da kom det styret ved Woodrow Wilson-stiftelsen for øre at professoren de hadde ansatt som bestyrer for Institutt for internasjonal politikk ved Universitetet i Aberystwyth, tilsynelatende var mer opptatt av å påvirke historiens gang enn å studere den. Konflikten omkring hans forsøk på å kombinere akademisk analyse og politisk påvirkning blekner likevel i forhold til de langvarige konflikter som hans akademiske arbeider har ført til.

Carrs anseelse innenfor internasjonal politikk står og faller på de mange og konkurrerende fortolkningene av hans bok *The Twenty Years' Crisis* (1939). I løpet av den første såkalte «great debate» havnet Carr i en kryssild der ingen ville identifisere seg med ham og hans verk. Liberalt orienterte idealister så, ikke overraskende, en trussel i Carr. Mer overraskende er at den mest drepende kritikken kom fra den fremste representanten for realismen, Hans J. Morgenthau. Carrs anseelse var i det hele tatt på et lavmål i den umiddelbare etterkrigsperioden, sammenlignet med i dag. I en innflytelsesrik artikkel fra midten av 1980-tallet pekte realisten Robert Gilpin ut Carr som en av de tre store teoretikerne i realismetradisjonen (Gilpin 1986). Teoretikere som Robert Cox, Ken Booth og Andrew Linklater bruker i den «postrealistiske» debatten Carr som

grunnlag i formuleringen av en ny teoretisk plattform i studiet av internasjonal politikk. Postmoderne teoretikere har imidlertid ikke reflektert over Carrs analyse i *The Twenty Years' Crisis*. Gitt Carrs interesse for makt og pragmatisme er dette overraskende. Hans arbeider innbyr likevel fortsatt til kritikk fra ulike politiske fløyer (se Rosenberg 1994).

Carr deltok ikke i den akademiske debatten innenfor studiet av internasjonal politikk etter andre verdenskrig. Hans akademiske skifte til studiet av Sovjetunionens historie gjorde det mulig å pleie forkjærligheten for russisk litteratur og politikk. Gjennom sitt monumentale studium kunne Carr fordype seg i akademisk analyse samtidig som han kunne påvirke Vestens oppfatning av Sovjetunionen. Gjennom *The Twenty Years' Crisis* forsøkte han å bøte på det han så som påfallende mangler i de politiske lederes oppfatninger på 1930-tallet. På samme måte forsøkte han gjennom sine analyser av Sovjetunionen å nyansere den propaganda om regimet i øst som ble spredt i Vesten under den kalde krigen. Carr trådte her inn i et politisk minefelt. Han ble kraftig kritisert av konservative politikere og avfeid av de fleste, unntatt den marxistiske venstresiden.

Fokus for denne artikkelen skal ikke være hvorvidt Carrs analyse av Sovjetunionen var feilaktig eller ikke, eller om hans analyse av internasjonal politikk var preget av inkonsistens og motsetninger. Snarere skal vi konsentrere oss om hvordan Carrs biografi, ideologi og plass i den akademiske verden kan kaste lys over følgende to tema: For det første; hva mente Carr med begrepene «realisme» og «utopisme»? Argumentet vil være at Carr brukte termen realisme ikke som teoretisk begrep, men som et kritisk våpen mot «utopisme». Istedenfor en ikke-utopisk realisme lander Carr på et perspektiv der realisme og utopisme står i et komplekst og spenningsfylt forhold til hverandre. Denne sentrale spenningen mellom realisme og utopisme står sentralt i Carrs analyse. Imidlertid har den falt ut i den ortodokse realistiske kanon, der Carr fremstår som selve grunnleggeren av realismen som teoritradisjon. Poenget er ikke å undersøke at det finnes genuine argumenter for realismen i *The Twenty Years' Crisis*, men snarere å identifisere ambivalensen og den iboende spenningen mellom realisme og utopisme. For det andre; i hvilken grad kan Carr betegnes som en moralsk relativist? Hvordan søkte Carr å begrunne sine ideer om en ny global orden etter andre verdenskrig? I fornuften? Eller i maktforholdene (slik som hans kritikere skulle hevde)? I denne delen av analysen vil fokuset forflyttes til Carrs idé om utvikling slik den ble formulert i *What is History?* gjennom tesen om en «widening horizon».

Carr og internasjonal politikk: «Politisk tenkning er en form for politisk handling»

Carrs skoloring i studiet av internasjonal politikk fikk et løft da han arbeidet som britisk diplomat i Riga mellom 1925 og 1929. Her oppstod hans interesse for russisk kultur og historie. Carr foretrakk å lese russisk 1800-tallslitteratur fremfor å vanke i operaen sammen med diplomatkolleger. I denne litteraturen så Carr en kraftfull kritikk av det borgerlige, kapitalistiske samfunn. I tillegg til å være diplomat og biograf, utviklet han et tredje yrke som kommentator og essayist. I en viss forstand var det i egenskap av det siste at Carr var på sitt beste. Her kombinerte han en stilfull argumentasjon med en imponerende bredde i historisk kunnskap.

Mellom 1930 og 1933 var Carr rådgiver i det britiske utenriksdepartementet med Folkeforbundet som spesialfelt. I en kritisk omtale av *The Twenty Years' Crisis* bemerket Sir Alfred Zimmern at Carr nok «sat in the Foreign Office with an observing eye». Carr trekker selv frem sin doble rolle som diplomat og kommentator. Han understreker at han fikk viktige innsikter som diplomat. Disse kom til å prege hans kritiske syn på den liberale doktrine. Mer generelt uttrykker denne orienteringen en distansering fra liberalismens doble fundament i kapitalismen og demokratiet. Gjennom den kritiske distansen til liberalismen finner Carr inspirasjon i marxismens evne til å avkle de moralske pretensjoner i det liberale demokratiet.

Da Carr ble Woodrow Wilson-professor i internasjonal politikk i 1936, kritiserte han den liberale internasjonalisme som Wilson stod for. David Davies, hvis familie støttet Carrs professorstilling finansielt, har bemerket at Carrs realisme representerte den siste spikeren i kisten til det perspektivet på internasjonal politikk som professoratet var ment å fremme (Ellis 1972). Davis sies å ha sterkt beklaget måten Carr, som instituttbestyrer, hadde «worked consistently against the programme I have spent most of my time and money advocating; namely, the development of the League (of Nations) with a real international authority». Davies konkluderte med at slike støtteordninger for professorater «is a very dangerous experiment».

Vi bør likevel ikke støtte oss for mye til Davies' analyse, hans fanatiske støtte til Folkeforbundet og den fornuftsbaserte kritikken av idealismen dersom vi skal forstå Carrs virke som professor ved universitetet i Aberystwyth. Som Aberystwyths historiker har bemerket: «hell hath no fury like an idealist disillusioned» (Ellis 1972: 259). På mange måter var Carrs år ved Aberystwyth oppsiktsvekkende produktive. I løpet av tre år publiserte han tre større verk

samtidig som han under krigen tjenestegjorde som sjef for utenlandsk presse ved informasjonsdepartementet. Etter en dispuTT med sin nye sjef, statsråd Sir John Reith, brukte Carr mesteparten av sin tid til å skrive ledere og kommentarer i *The Times*. Samtidig publiserte han bøker og pamfletter, hovedsakelig om utfordringen om å skape fred. Carrs arbeid for *The Times* kom i konflikt med det ansvar han hadde ved Aberystwyth, og i 1947 forlot Carr sin post som instituttbestyrer. Etter sin avgang ble han forbigått ved en rekke ansettelses i akademiske stillinger, selv om han var godt kvalifisert. Den åpenbare forklaringen på dette akademiske eksil er at Carrs åpne sympati for Sovjetunionen ble en profesjonell hemske.

Hvorfor ble så Carr en «disenchanted liberalist»? I sin korte biografi bemerker Carr at hans liberale holdning fortsatt var intakt under fredskonferansen i Versailles. På begynnelsen av 1930-tallet var han blitt gjennomgående pro-sovjetisk (og var heller ikke alene om å forfekte et slikt syn). Han tilhørte en generasjon desillusjonerte liberale som så kapitalismen falle og demokratiets lovnader rakne. I forordet til *Britain: a Study of Foreign Policy from the Versailles Treaty to the Outbreak of the War* (1939) nevner Carr at «there are now few thinking men who will dismiss with confidence the Marxian assumption that capitalism, developed to its highest point, inevitably encompasses its own destruction». Studenter av internasjonal politikk liker å peke på at sovjetiske utenrikspolitikere var raske til å skifte ham, fra revolusjonære til diplomater. I E. H. Carrs tilfelle var det diplomaten som ble revolusjonær.

Teori som våpen: realisme i *The Twenty Years' Crisis*

The Twenty Years' Crisis ble utgitt i slutten av 1939, like etter at Storbritannia hadde erklært krig mot Nazi-Tyskland. Boken har kommet i to utgaver, hvorav den andre utgaven alene har solgt i over 30 000 eksemplarer. Ved slutten av andre verdenskrig bemerker Carr at boken hovedsakelig er «a study of the period» (1919–1939) og må vurderes slik. I lys av bokens langvarige innflytelse på studiet av internasjonal politikk er det ikke merkelig at de færreste innenfor faget deler Carrs egen oppfatning. Ikke bare er det den første boken man leser som student i internasjonal politikk (i Storbritannia), det er også en bok som mer erfarne forskere vender tilbake til. Det er endog den eneste bok skrevet av en britisk forsker i internasjonal politikk, som har blitt antatt som en sentral tekst for forståelsen av realismen i amerikansk akademia. Stanley Hoffmann har kalt boken «the first 'scientific treatment' of modern world

politics» (1959: 5). Mer nylig har Michael Joseph Smith hevdet at boken fra første stund ble ansett som en utfordring til den dominerende intellektuelle tilnærmingen til internasjonal politikk. I hans øyne har den fortsatt status som en klassisk formulering av realismen (1986). Bokens innflytelse stopper ikke her; den har blitt holdt frem som den definitive vinner i den første såkalte «great debate» mellom idealisme og realisme.

Analysen av *The Twenty Years' Crisis* (presentert nedenfor) bifaller Ken Booths oppfatning av boken som briljant og bristfeldig på samme tid, et verk som til stadighet blir feiltolket av realismens tilhengere innenfor studiet av internasjonal politikk. Det briljante er hvordan erklæringer om Carr som realist brukes til å torpedere Carrs besnærende argumenter om sannhetens og moralens universalitet. En gjennomgående svakhet er at det empiriske grunnlaget for de kritiske argumentene som fremsettes, ikke holder vann. Men det er ikke Carrs bruk og misbruk av historien som har høstet mest kritikk; hovedinnvendingen har gått på at han setter henholdsvis makt og realisme over moral og utopisme. Her ligger også den største misforståelsen av verket. Denne kritikken evner ikke å se at det ligger et genuint (om enn ambivalent) utopisk mål i Carrs analyse. Videre er hans påståtte relativisme basert på en feilaktig tolkning. Analysen som presenteres her skiller seg imidlertid fra Ken Booths utlegning. Han hevder at boken har hatt en lite fruktbar innflytelse på studiet av internasjonal politikk (Booth 1991: 530). Man kan argumentere for at boken bærer i seg et potensial til en immanent kritikk av den teoriretning som går under navnet «international society», og som i de senere år har fått økt tilslutning. Carr anvender blant annet en kunnskapssosiologisk tilnærming i sin analyse av diplomatiet. I dette perspektivet kan man penetrere aktørenes bevissthet. På denne måten avdekkes de materielle faktorer og sosiale strukturer som påvirker deres handlinger, og forvrenger deres selvforståelse og forklaringer på egne handlinger. I tillegg reiser Carrs kritikk av de asymmetriske maktrelasjoner i det internasjonale system en rekke problematiske spørsmål for senere britiske teoretikere på dette feltet, deriblant Hedley Bull. Sistnevnte tiller stormaktene en spesiell rolle i å opprettholde den internasjonale orden. Den skjeve maktfordelingen blir således en sentral forutsetning for utviklingen av en orden som skulle komme *alle* stater til gode.

E. H. Carrs motiver for å skrive boken var knyttet til realismen så vel som utopismen. Med et blikk inn i fremtiden blir boken tilegnet dem som skulle bygge freden etter andre verdenskrig og bære ansvaret for å skape et nytt «post-war utopia». På den annen side

var boken også skrevet som et forsøk på å motvirke det Carr så som en nærmest total neglisjering av maktforhold i angloamerikansk tenkning i mellomkrigstiden. Termen han brukte om disse «children of lightness», var altså «utopister». Men *hvem* var disse «utopistene», og *hvordan* var de ansvarlig for de underliggende, om ikke umiddelbare, årsakene til sammenbruddet av den internasjonale orden? Hva slags falske diagnoser presenterte de? Hvordan kunne man bli kvitt sykdommen de identifiserte? Hvordan kunne internasjonal politisk teori og praksis gjenoppfinnes?

Det første og mest åpenbare trekk ved Carrs analyse av utopismen, er den nedsettende måten han bruker betegnelsen på, særlig i første del av boken. Å være utopist er, ifølge Carr, å være umoden og infantil. Det er å foretrekke ønskedrømmer fremfor kritisk tenkning. Hans opprinnelige beskrivelse av utopisme refererer til fagdisiplinen internasjonal politikk som sådan. Dette er en disiplin som han mener har utviklet seg fra sin første «primitive» fase. Et sentralt trekk ved denne fasen av fagets utvikling er at målene prioriteres fremfor midlene, representert ved Woodrow Wilsons formulering om Folkeforbundet: «if it won't work, it must be made to work.» Legg her merke til hvordan Carr skifter sin referanseramme fra disiplinen som sådan til spesifikke statsledere. Utopister tenderer, ifølge Carr, til å gi generelle prinsipper og absolute standarder forrang fremfor til spørsmål knyttet til hvordan disse skal benyttes i praksis. Fra de utopiske statslederes utopisme skifter Carr nok en gang referanseramme. Denne gang til den politiske venstresiden, som målbærer visse ideer snarere enn spesifikke løsningsforslag. Dersom man så løfter fokuset fra det politiske til det filosofiske, vil man se at utopisme kan føres tilbake til opplysningstradisjonen. Utopismens epistemologi er nemlig rasjonalismen, som bygger på troen på at fornuften kan levere den uhildede og presise sannhet.

Disse refleksjonene over utopismens mange dimensjoner danner grunnlaget for en inngående analyse av hvordan utopismen som tankegods bidro til den internasjonale krise i mellomkrigstiden. For Carr begynner rasjonalismen og troen på den menneskelige fornuft, slik den ble formulert av Kant og Bentham, å prege verdensanskuelsen til vestlige statsledere og offentligheten i begynnelsen av det 20. århundre. Det var en økende tiltro til fornuftens kraft når det gjaldt å etablere og sikre demokratiet, som igjen ville overvinne anarkiet i internasjonal politikk. Ekvivalenten til utopisme blir altså for Carr den demokratiske rasjonalismen. Det er denne demokratiske rasjonalismen som kommer til uttrykk, hevder Carr, gjennom

Folkeforbundets charter. Der etableres universelle standarder for å sikre freden gjennom kollektiv sikkerhet. Med rasjonalismens universelle og innlysende preg som standard fremstår derfor alle avvik som patologiske. Det er mot denne bakgrunn at Carr karakteriserer utopiske tenkere fra 1931 og fremover. Dette gjør han ved å vise til hvordan de karakteriserer statsledere som avviker fra den etablerte, rasjonalistiske standard som «wicked», «egoistic» og «cowardly».

Carrs karakteristikk av utopismen er preget av et høyt generalitetsnivå (og inkonsistens). Individuelle tenkere, spesifikke tekster, vitenskapelige disipliner og innenriks- og utenrikspolitikk blir alle referanser til utopisme. Dette medfører en problematisk sammenblanding av utopisme som prinsipp og som faktisk handling. Det neste steget i *The Twenty Years' Crisis* er å vise hvordan teorien om utopisme faktisk har bidratt til sammenbruddet av den internasjonale orden i mellomkrigstiden. Her samler Carr de mange dimensjonene ved utopismen, representert ved tesen om en «interesseharmoni». I filosofien fremsetter utilitarismen at søken etter egeninteresse bidrar til fellesgoder. Videre kobler neoklassisk økonomisk teori sammen individuell egeninteresse med markedsmekanismens effektivitet. Til slutt hevder den liberale internasjonalismen at det ikke eksisterer grunnleggende motsetninger mellom nasjonalstater. Carr mener at den gryende erkjennelsen rundt århundreskiftet av at det eksisterer interessekonflikter i internasjonal politikk, bidrar til å avsløre tomheten i den hegemoniske, liberale moral som hadde dominert politisk tenkning i halvannet århundre. På denne bakgrunn konkluderer han med at «The inner meaning of the modern international crisis is the collapse of the whole structure of utopianism based on the concept of the harmony of interest» (1939: 62).

Denne analysen av mellomkrigstiden kan kritiseres på mange punkter. Selv om ideen om en interesseharmoni gjennomsyret politisk tenkning i Storbritannia, Frankrike og Folkeforbundet generelt mellom 1919 og 1939, var det på ingen måte slik i det post-revolusjonære Russland og andre revisjonistiske stater, som Italia og Japan. Her ble alle de liberale politiske og økonomiske prinsipper forkastet lenge før man kunne ane konturene av en begynnende krig. Likeledes blir det innenfor denne modellen vanskelig å forklare hvorfor USA besluttet ikke å gå med i Folkeforbundet, som jo viser en klar frakobling mellom nasjonale og internasjonale interesser. En fruktbar måte å illustrere denne svakheten i *The Twenty Years' Crisis* er gjennom følgende påstand: Det er høyst usannsynlig at de europeiske stormaktene selv kunne ha forhindret kri-

gens utbrudd i 1939. For den sentrale forklaringen på andre verdenskrig er sosiale bevegelser utenfor vestlige staters kontroll, ikke illusjoner om fred basert på liberale stater.

Carr bruker realisme for å beskrive kritikken av utopismen. Det er viktig å trekke et formelt skille mellom realisme i betydningen teori om internasjonal politikk, og Carr sin realisme som et epistemisk «verktøy» eller «våpen». Med basis i den type analyse, som kjennetegner marxistiske arbeider, avfeier Carr tesen om en interesseharmoni. I stedet reduserer han denne til «the ideology of the ruling group concerned to maintain its predominance by asserting the identity of its interests with those of the community as a whole». Som eksempel trekker han frem at Storbritannias argumenter for frihandel i det 19. århundre var nær knyttet til landets særskilte interesser i en slik orden. På samme måte viser Carr til at freden i Versailles representerte interessene til de seirende parter, ikke interessene til menneskeheten som sådan. Antakelsen om at det er en internasjonal «usynlig hånd» som suverent koordinerer et globalt felles gode ut av et mangfold av spesifikt nasjonale interesser, er en illusjon. Interessekonflikter er ifølge Carr «real and inevitable» (1939: 60).

Realismens formål er å relativisere alle påstander om et universelt gode. Deretter skal den kunne identifisere de partikulære interesser som ligger under og motiverer dem. De «absolutte standarder» som Carr kjempet imot, var den moral og rett som ble forfektet av de etablerte stormakter. Han skriver: «What matters is that these supposedly absolute and universal principles were not principles at all, but the unconscious reflections of national interests at a particular time» (*ibid.*: 83). Ved å bruke denne læresetning på internasjonal politikk konkluderer Carr med at det ikke kan være noen internasjonal orden utenom og over den som blir forfektet av de dominerende statsmakter. Dette var åpenbart en ødeleggende kritikk av den idealistiske bevegelsen som ville institusjonalisere en legal og moralsk orden i det internasjonale system. Men det var også et kritisk våpen som kunne rettes mot Carrs etterfølgere: Martin Wight, Hedley Bull og R. J. Vincent. Til tross for sin forkasting av idealismen mente de like fullt det var mulig å etablere en fordelaktig orden for alle stater.

Som den følgende analysen vil vise mer detaljert, er alle Carrs kritikere samlet i sin avvisning av den relativisme som ligger i hans realisme. For Carr er imidlertid denne relativismen selve innbegrepet på realismen som analytisk verktøy: «The weapon of the relativity of thought must be used to demolish the utopian concept of a

fixed and absolute standard by which policies and actions can be judged» (*ibid.*: 75). Hvor henter så Carr denne formelen om realisme-som-relativisme fra? Her står den ungarske sosiologen Karl Mannheim sentralt. Carr refererer til Mannheim allerede i forordet til *The Twenty Years' Crisis*. Det er likevel i et senere arbeid, publisert i *Times Literary Supplement* i 1953, at Carr mest systematisk argumenterer for at Mannheims sentrale bidrag var hans kunnskapssosiologi. Den sentrale tesen i Mannheims kunnskapssosiologi er ifølge Carr at den sosiale ordens materialitet situerer og blir reflektert i politisk tenkning. Mannheim, og dermed Carr, står altså her i en marxistisk tradisjon der ideer (superstruktur) er refleksjoner av materielle forhold (basis). Dette til tross for at denne basis her ikke knyttes spesifikt til økonomiske forhold som hos Marx. «Mannheim deserves consideration by students of international relations,» bemerker Charles Jones. «Chiefly because he provided Carr with the dialectical structure of *The Twenty Years' Crisis* and a distinctively post-positivist social scientific methodology that would mark him off from the dominant positivism of the Anglo-Saxon world of his day.»¹ Gjennom bruken av Mannheims kunnskapssosiologi rettfærdiggjør Carr sin egen metode. Samtidig er han bevisst de problemer Mannheims relativisme fører med seg. Dette kommer til uttrykk spesielt på ett punkt hvor Carr forsøker å distansere seg fra Mannheim, nemlig i oppfatningen av hvorvidt intellektuelle kan være autonome i sitt virke.

Utopismens tilbakekomst

Hedley Bull argumenterer i artikkelen «*The Twenty Years' Crisis Thirty Years On*» for at Carrs verk er en eksersis i kritikk, som ikke evner å etablere en ny teoretisk struktur på ruinene av det han har revet ned. Det samme argumentet er fremført av mer sympatisk innstilte kritikere. Hans J. Morgenthau har for eksempel hevdet at Carr i siste instans blir fanget av «the immanence of power». Leonard Wolf har karakterisert Carr som en realist uten forståelse for moralens rolle, og tillegger ham følgende formel: «Power is a reality; force is a reality; war is inevitable; peace is utopian.». Endelig spør Whittle Johnson hvordan Carr unngår å bli «washed over the rapids into a normless relativism?» (1967: 863). Disse konvergerende oppfatningene av *The Twenty Years' Crisis* og Carrs andre

1 Sitert av Dunne s. 225. Jones, Charles. (1998) *E.H Carr and International Relations*. Kap. 6. s. 2.

arbeider er preget av tre relaterte feil som kommenteres nedenfor. For det første tar ikke kritikken tilstrekkelig høyde for Carrs forslag om å muliggjøre en fredelig endring i internasjonal politikk. For det andre blir den ambivalente og produktive spenningen mellom utopisme og realisme oversett, til tross for at den finnes i Carrs tekster. For det tredje underslår de at Carr var seg bevisst behovet for å etablere et moralsk fundament. Dersom man analyserer Carrs historiske filosofi, er det tydelig at han etablerte, riktignok forsiktig, et rom for fornuften i historiens gang og dermed overkommer relativismen som riktignok finnes i hans analyse.

Et felles kjennetegn ved disse kritiske kommentarene til Carr er at de alle ukritisk antar en logosentrisk forståelse av forholdet mellom realisme og idealisme. Dette gjør de i den forstand at de forstår maktperspektivet i realismen slik at det setter idealismens ønsketenkning til side. En slik analyse overser at selv om Carr kan argumentere i den retningen, gjør han det aldri uten kvalifikasjoner. Allerede i åpningskapittelet til *The Twenty Years' Crisis* skriver Carr at realismen er et «korrektiv» som selv må bli balansert av utopismen. I motsetning til konvensjonell logikk vil en revisjonistisk forståelse av forholdet mellom disse to polene understreke den dialektiske bevegelsen i ulike stadier av historiens og vitenskapens gang. Der er ikke skillet mellom sannhet og falskhet klart definert, men viskes delvis ut. Argumentet for en slik revisjonistisk forståelse blir ikke styrket av at Carr beveger seg frem og tilbake mellom en slik historisk-dialektisk forståelse av forholdet mellom realisme og utopisme, og en romlig og tidløs forståelse der de to polene løper parallelt som separate moralske univers. Poenget er imidlertid ikke å komme frem til en spesifisering av forholdet mellom realisme og utopisme, men å innse hvordan Carr fortolker disse to elementene. Det er nettopp denne dimensjonen som gikk tapt i den såkalte «great debate». Thorbjørn Knutsen har fanget inn dette poenget:

(...) whereas Carr in the late 1930s had emphasized the dynamic interaction between utopianism and realism, scholars of the late 1940s often saw the two in static opposition. Post-war students, unaccustomed to Carr's dialectics, simply considered utopianism a naïve alternative to realism; they treated it as a straw man which they could knock over in order to better portray the mature wisdom of the realist alternative (1997: 242).

Resultatet av denne koloniseringen av *The Twenty Years' Crisis*

har vært at lite oppmerksomhet har blitt viet Carrs bruk av begrepet om utopisme som konstruktivt element i sin analyse. Etter at realismen som analytisk verktøy har fjernet den masken som skjuler de nasjonale interesser, innser Carr viktigheten av å bygge et nytt Utopia. Hva var så hans egen idé om et Utopia? Det er her fruktbart å skille mellom det Joseph Nye har kalt «end-point Utopias» og «process Utopias». Carrs primære skyteskive var de som forfektet en «end-point Utopia» i form av total nedrustning, som om forutsetningene for dette allerede var til stede. Ikke ett sted i *The Twenty Years' Crisis* finner man Carr kritisere de små reformerende skrittene karakteristisk for en «process Utopia». Carr beskriver til og med i en senere publikasjon utopisme som bevegelsen mot et mål, selv om dette målet skal vise seg aldri å kunne oppfylles.

Problemene knyttet til hvordan man skulle få til nødvendige og ønskelige endringer uten krig, var et gjennomgående tema i 1930-tallets utopistiske litteratur om internasjonal politikk. For Carr var to nødvendige betingelser knyttet til en mer vennlig og fredlig innstilling fra Storbritannia vis-à-vis Tyskland, nemlig makt og moral. Men Carr diskuterer ikke hvordan man skal evaluere syntesen av disse to nivåene. Han nevner for eksempel ingenting om hvor mange statlige grenser Hitler skulle få lov til å forandre før makt skulle settes inn som motvekt til Tysklands revisjonistiske krav. Styrken i Carrs dialektiske forståelse av endring ligger i at den gir rom for et samspill mellom makt og moral. Svakheten i argumentet er at Carr ikke forklarer *hvordan* det er mulig å kombinere makt og moral. Dette gjelder også balansen mellom bakgrunnsteoriene om realisme og utopisme.

Hedley Bulls argument i sin kommentarartikkel er at Carrs forsvaret for «appeasement» brakte frem den moralske relativismens endelikt siden den «denied all independent validity to moral argument» (s. 629). Men denne lesningen av Carr underslår at han var klar over at politiske programmer uten etisk innhold var forfeilet. Selv påpeker Carr at selv om moral aldri kan skilles fra maktforhold, så er det viktig at vi *tror* på et absolutt gode atskilt fra makten. Og på tross av at Carr langt fra er overbevist om at moralen kan etablere et fundament for en verdensorden, foreskriver han likevel viktige internasjonale reformer.

Disse skissene av utopistiske argumenter i Carrs arbeider bidrar til å undergrave forenklete gjengivelser av Carr som en dyrker av realpolitikens maktforhold. De bidrar imidlertid ikke til en teoretisk utgang fra den relativisme som har basis i den mannheimske

kunnskapssosiologi han støtter seg til. I *What is History?* forsøker Carr å etablere en slik utgang fra relativismen, men det vil være feilaktig å konkludere med at dette plasserer Utopia utenfor realismens relativistiske fengsel. Når Carr forsøker å svare på eller løse problemet knyttet til hvordan moralens vurderinger skal kunne grunngis, faller han tilbake på argumentet om at det ikke finnes ahistoriske standarder for et slikt fundament. I den siste Trevelyan-forelesningen åpner Carr opp et nytt etisk rom som han kaller «the widening horizon». Carr fører her inn de moralske dimensjoner som rådet grunnen i den liberale historiker Lord Actons æra på 1800-tallet. Denne perioden, hevder Carr, «possessed two things, both of which are badly needed today: a sense of change as a progressive factor in history, and a belief in reason as our guide for the understanding of its complexities». (1962). I denne sammenheng benytter Carr de sentrale elementene i utopismen – fornuften og fremskrittet – som fundament for en ny og inkluderende sosial orden.

Konklusjon

E. H. Carr så det kritiske potensialet i realisme-relativismen som realismens sterkeste side. For kritikerne hans skulle dette være selve akilleshælen i *The Twenty Years' Crisis* og Carrs senere arbeider. Men lyktes de i sin kritikk? Et tilsvarende svar til Carrs kritikere er at de misforstår teorien når de hevder at den realisme som Carr forfekter, representerer en autonomt seirende enhet over utopismen. Ved å bringe frem det Derrida kaller «the not-seen» i Carrs analyse, har analysen identifisert lesningen som endimensjonal. Denne teknikken viser frem alternative lesninger av etablerte og motstridende fortolkninger: realisme og utopisme forstått dualistisk, dualitetisk og dialektisk. Ved å lokalisere denne spenningen i Carrs tenkning, og kanskje særlig i hans historiefilosofi, er det gode grunner til å tro at realisme og utopisme står i et dialektisk forhold til hverandre. Dette understrekes av Carr selv gjennom hans utsagn om at «we still need to build a utopia of our own, which will one day fall to the same weapons» (1939). Det eneste problemet med denne «kritiske» lesningen er at den underslår det faktum at utopisme forblir en ustabil kategori hos Carr. Dette til tross for hans håp om at fornuften kan åpne opp en «widening horizon» og et rom der en sosial og demokratisk politikk kan oppstå. Gitt den ustabiliteten som hefter ved utopismen som begrep, og dermed også det dialektisk relaterte begrepsparet realisme-utopisme, kan Carrs posisjon kanskje best defineres som en postmoderne realisme. Denne

betegnelsen fanger inn den (fragmentariske) pragmatiske epistemologien man finner i Carrs arbeider, og ikke minst troen på at universelle moralske prinsipper ikke kan slippe unna makt-politikkens konstante nærvær.

Det tør være klart at ethvert forsøk på å stabilisere en bestemt tolkning eller representasjon av de sentrale analytiske kategoriene i *The Twenty Years' Crisis* nødvendigvis blir feilslått. Vi bør derfor frigjøre Carr fra de store meta-narrativer – realisme, marxisme, statisme – som har definert de ulike tolkningene av hans arbeid. Et bedre alternativ er å erkjenne at det ikke finnes fakta, bare tolkninger, slik Carr fremhever når han avviser positivismen. Vi bør også ta med oss i studiet av internasjonal politikk hans metafor om realismen som «våpen». Gitt den kulturelle heterogeniteten i internasjonal politikk blir pretensjoner om universalisme problematiske. Ved å benytte relativismen som analytisk våpen kan vi åpne rom for å tenke kritisk om fundamentet – og interessene – som ligger under påstander om sikker kunnskap. Carr avfeide ideen om at det kan være genuint felles verdier mellom stater i et hierarkisk ordnet internasjonalt politisk system. Han trodde videre at fagdisiplinen internasjonal politikk var del av problemet, ikke løsningen. Carr kom i denne forbindelse til å vende realismen som våpen mot academia i internasjonal politikk med følgende formulering: «The study of international relations in the English speaking countries is simply the study of the best way to run the world from positions of strength» (1939). I siste instans er det denne forakten for fagdisiplinen internasjonal politikk som gjør dissident av E. H. Carr.

Referanser

- Carr, E. H. (1939) *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*. London: Macmillan.
- Carr, E. H. (1945) *Nationalism and After*. London: Macmillan.
- Carr, E. H. (1962) *What is History?* London: Macmillan.
- Ellis, E. L. (1972) *The University College of Wales, Aberystwyth 1872-1972*. Cardiff: University of Wales Press.
- Gilpin, R. (1986) «The Richness of the Tradition of Political Realism» i Keohane, R. (red.) *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press.
- Rosenberg, J. (1994) *The Empire of Civil Society: A Critique of the Realist Theory of International Relations*. London: Verso Press.
- Hoffman, S. (1959) «An American Social Science: International Relations» i *Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Relations*. Boulder: Westview Press.
- Smith, J. M. (1986) *Realist thought from Weber to Kissinger*. Louisiana: Louisiana State University Press.

Bokspalte

Neumann om «Norge»

Norge – en kritikk. Begrepsmakt i Europa-debatten

Iver B. Neumann

Oslo: Pax Forlag 2001.

Stein Tønnesson er dr. philos. i historie og direktør for Institutt for fredsforskning (PRIO)

Iver B. Neumann er en modig mann. Å skrive en bok som heter *Norge – en kritikk* krever mot. Neumann kritiserer altså «Norge», dog ikke landet, heller ikke staten, men begrepet «Norge», slik det fremstår i nordmenns historieoppfatning, og slik det har preget to Europa-debatter. På side 2 finnes et bilde av den modige forfatter, i stor frakk, på skøyter, langt ute på glattisen, mutters alene med speilbildet sitt som eneste trøst. Det er et treffende, selvironisk bilde, for Iver B. Neumann *er* faktisk ute på glattisen og gjør flere feilskjær i boka si, men han faller ikke igjennom. Isen brister ikke, men bærer, og Neumann kommer i land med livet og frakken i behold.

Boka handler altså om begrepet «Norge». Det er ikke Neumanns eget, men de norske historikernes og politikernes begrep. Neumann har andre begreper, med mindre folkelig appell. Et av dem er «begrepsmakt». I tillegg til å kritisere begrepet «Norge» slår han et slag for begrepet «begrepsmakt» og disiplinen «begrepshistorie», dvs. undersøkelser av hvordan visse nøkkelbegreper endrer seg gjennom historien. «Begrepsmakt» er et dobbelttydig ord. For det første markerer det begrepenes makt over menneskene. For det annet sier det at noen mennesker har makt over begrepene. De mektige former og bruker begreper som ledd i sin maktutøvelse. Noen former begrepene, og begrepene former oss. Hvem har da formet begrepet «Norge»? Det har politikerne og historikerne. Boka er et oppgjør med norske historikere og politikere om det innhold de har gitt begrepet «Norge» og om hvordan de har brukt det til å utøve makt.

Hva er det Neumann har å utsette på begrepet «Norge»? Han gir det skylden for at et flertall av norske velgere to ganger har stemt nei til å delta i det europeiske fellesskap, også kalt «Den europeiske union». Det er noe med begrepet «Norge», og den tilknytning det har til begrepene «1814» og «1905», som gjør det uforenlig med begrepet «union». Neumann tar ja-generalen fra 1994, Inge Lønning, til vitne. Lønning sukker over unionsbegrepets uforenlighet med «Norge» både i Neumanns begrepsforklarende innledning (s. 17) og i kapittel 5 om 1990-årene (s. 157). Ingen av bokas lesere, om de tørster aldri så mye etter empiri, bør benytte seg av den tillatelsen forfatteren utsteder i forordet til å hoppe over bokas innledning. Den redegjør for begrepet «begrepsmakt» og presenterer Iver B. Neumanns prosjekt. Boka blir ikke forståelig uten innledningen.

Leserne kan derimot unne seg å hoppe over kapittel 1 om 1600- og 1700-tallet. Neumann tar på seg skøytene for tidlig og gjør de styggeste feilskjærene i starten. For det første var Norge og Europa ikke «separate enheter» den gangen (s. 53). Norge ble konsekvent oppfattet som et land i *Europa*. For det andre var det meg bekjent ingen på den tida som oppfattet Norge som en «del av Danmark» (s. 56). Neumann påstår atpåtill i konklusjonskapitlet at dette var «den dominerende representasjonen av Norge» i perioden (s. 161). Jeg er ingen spesialist på den dansk-norske helstaten, men det lille jeg vet tyder på at Neumann tar fullstendig feil i det han sier om den dominerende representasjon. Norge og Danmark ble på 1500-, 1600- og 1700-tallet konsekvent oppfattet som to forskjellige land og to forskjellige riker, selv om de hadde samme konge og tilhørte den samme konglomeratstaten, der også hertugdømmene Slesvig og Holstein, noen tyske grevskaper, samt Island, Grønland og Færøyene inngikk. Dette gjaldt også under eneveldet. Prøv å finne et verdenskart eller europakart fra den tida der Norge fremstilles som en del av Danmark på linje med Jylland, Fyn eller Skåne! På alle de kart jeg kjenner til, er Norge klart markert som et eget land og rike. Kart gjenspeiler en tids begreper og har dessuten stor begrepsmakt. Kart er gode kilder til begrepshistorie.

På vei gjennom 1814 er Iver B. Neumann ennå ikke helt stø på skøytefoten, men så får han rytme i skjærene. Leseren glemmer Kurt Stille og begynner å tenke på Hjallis. Neumann kan nå kaste frakken og ikle seg tricot. 1800-tallet frembringer tre konkurrerende representasjoner av begrepet «Norge»: På den ene side den *etatistiske* (eller statlige) representasjon: A. M. Schweigaard og Fredrik Stangs Norge, der embetsmennene står i spissen for så vel stat som nasjon. På den andre siden den *folkelig nasjonalistiske*

representasjon, de anti-elitistiske bøndenes og bygdelærernes Norge. Mellom disse to motstridende representasjonene finner Neumann en tredje, den *romantisk nasjonalistiske*, med skriftene til historikeren Ernst Sars som sitt fremste uttrykk. Spesialiserte 1800-tallshistorikere vil kanskje synes at Neumanns skøyteskjær mangler kunstløpets nyanser. De må gjerne innføre noen glidende overganger, men jeg synes Neumann har godt tak på 1800-tallet, så snart 1814 er passert.

Neumann holder også takten gjennom 1900-tallet, da det foregående århundres folkelige og romantiske representasjoner lever videre, mens to opprørsbevegelser, den sosialistiske og den fascistiske, utformer hver sin avvikende versjon. Verken den proletariske internasjonalsismen eller den pangermanske nazismen kunne innforlives uforvansket med begrepet «Norge». Kun ved å pøde tidas over- eller undernasjonale idéstrømninger sammen med det romantiske norgesbegrepet kunne historikeren Halfdan Koht og drømmere Vidkun Quisling tilegne seg følelsen av å være gode nordmenn.

Den andre verdenskrigen kastet enhver romantisk representasjon av begrepet «Tyskland» på den begrepshistoriske skraphaugen og skapte et nytt, føderalt Tyskland med Wirtschaftswunder og en sterk ambisjon om å glemme. Tyskerne glemte eller fortrenget «Tyskland» nesten like grundig som svenskene hadde glemt «Sverige». Det la grunnen for et nytt begrep om «Tyskland», slik det radikale og liberale Sveriges oppgjør med 1600-tallets stormakts-Sverige hadde lagt grunnen for «folkhems-Sverige». Ikke så i Norge. Begrepet «Norge» stod frem etter krigen like rødt-hvitt-blått og romantisk som i 1905.

Og her nærmer Neumann seg de tre forsøkene på å melde Norge inn i henholdsvis EEC, EF og EU. Første forsøk ble stanset av Charles de Gaulle. De to neste ble stanset med begrepsmakt, skal vi tro Iver B. Neumann. Det er ikke oljerikdom, fiskeriinteresser eller jordbrukssubsidier som forklarer nei-flertallet i 1972 og 1994, men makten i begrepet «Norge», slik det ble forvaltet av historikerne, og slik det fremstod i politisk debatt. Avstemningene ble vunnet med begrepsmakt, hevder forfatteren. Det er ikke lett å bevise, og det forsøker da heller ikke Neumann.

Det han gjør, er å underkaste stortingsdebattene i 1972 og 1994 en begrepshistorisk analyse og gjennom denne vise hvordan ja-bevegelsen ikke maktet å ta til seg begrepet «Norge». Nettopp på dette punkt gjør forfatteren, litt ubemerket, bokas vakreste skøyteskjær. Leserens tanker forlater Hjallis og går til Sonja Henie, i pardans med Neumann i tricot. Sammen løser de opp begrepet «Norge», slik det

fremstod i nei-folkenes argumentasjon, i et antall «opposisjoner»:

Nasjon - union
Folk - elite
Storting - Brussel
Suverenitet - overnasjonalitet
Grunnlov - Roma- (Maastricht-)traktat
Kvinnelig - mannlig
Åpen - lukket
Liten - stor
Omsorgsfull - sterk
Demokratisk - byråkratisk

Det er liten tvil om hvor «Mor Norge» hører hjemme.

Neumann tar også for seg ja-folkenes argumenter. Her finnes det også «opposisjoner», skjønt ikke så mange og vakre som i nei-dansen:

Samarbeid - isolasjon
Delta - stå utenfor
Fredsordning - usikkerhet
Fellesskap - egenrådighet
Realisme - nisselue

Under lurte også her opposisjonen union–nasjon, men den nevnes helst ikke. Problemet er at i ja-folkenes opposisjonspar havner begrepet «Norge» på den gale siden. Det finnes ikke noen virksom eller overbevisende representasjon av begrepet «Norge» som har samarbeid, deltakelse, fredsordning, fellesskap og realisme som sentrale honnørord. Derfor kom ja-folkene på defensiven så snart de måtte forholde seg til begrepet «Norge». Neumann demonstrerer ja-folkenes nasjonale defaitisme i flere flotte sitater. Hvis ikke journalistene hadde gjort poenget så fortersket, ville han sikkert også ha nevnt Gro Harlem Brundtlands mislykte forsøk på å til-egne seg begrepet «Norge» ved å hevde at det er «typisk norsk å være god» og Thorbjørn Jaglands ikke særlig mer vellykte eksperiment med å la en bibliotekar tegne det nye «norske hus».

Det spørsmål som gjenstår, er da om anti-unionismen er blitt uatskillelig fra begrepet «Norge», eller om det lar seg gjøre å skape et nytt europavennlig norgesbegrep. Jeg vet ikke. Det eneste jeg vet er at stemningen etter avstemningen i 1994 har vært forskjellig fra stemningen etter avstemningen i 1972. Den første avstemningen

skapte en kortvarig depresjon hos ja-folket, og så en lettelse over at alt likevel gikk så tålelig bra. Selvtilliten vendte tilbake, og et nytt innmeldingsforsøk ble gjort. Tida etter 1994 gav ingen desperasjon, bare verdig resignasjon, men siden da har det bredt seg et tiltakende ubehag i den norske samfunnstoppen over at andre europeere møtes, skaper politikk og tar avgjørelser mens Norge sitter på gangen. I Brussel er finner, svensker og dansker med og vedtar lover og regler. I Norge setter vi dem i verk.

Hvis noe skulle komme til å skje som fikk dette ubehaget til å spre seg til en større del av befolkningen, hva skjer da med begrepet «Norge»? Blir velgerne lei av å være norske? Forviser de nasjonalfølelsen til idrettsbanen? Kan begrepet «Norge» i det hele tatt bevare sin makt?

Jeg skal ikke svare, bare anbefale alle å lese Neumanns bok. Det står mye rart i den. Dette er så langt fra noen uangripelig begreps- eller norgeshistorie. Neumanns ærend er både mer begrenset og mer ambisiøst. Han ønsker en debatt om spørsmålene: Hvem har makt over begrepet «Norge»? Hvordan har begrepet endret seg? Hvordan påvirker det handlingsvalg? Den debatten trengs.

Gorbachev and Yeltsin as Leaders

George W. Breslauer

Cambridge University Press, Cambridge 2002, 331 sider.

Russia's Stillborn Democracy? From Gorbachev to Yeltsin.

Graeme Gill and Roger D. Markwick

Oxford University Press 2000, 280 sider.

Geir Flikke Russlandssenteret, NUPI, anmeldt august 2002

Studier av russiske politiske partier, de nye institusjonene Jeltsin innførte med grunnloven fra 1993 og analyser av valg har lenge dominert faglitteraturen om Russlands overgang fra totalitært regime til et usikkert presidentstyrt demokrati. Mot slutten av 1990-tallet har det imidlertid steget mer tradisjonelle analyser til overflaten. Utgangspunktet for disse analysene er at Russlands demokratisering først og fremst ble preget av det sterke presidentembetet som ble innført i Sovjetunionen på slutten av Gorbatsjovs regjeringstid og deretter i Russland. Analysene er sentrert om personlig lederstil, autoritetsutøvelse og institusjonelle begrensninger.

To bøker står frem som sentrale i denne litteraturen. George W. Breslauer, redaktør for tidsskriftet *Post-Soviet Affairs*, tar i boken *Gorbachev and Yeltsin as Leaders* utgangspunkt i strategier for autoritetsbygging som den uavhengige og forklarende variabel. Lederskap utøves ved at politiske ledere søker å overvinne de begrensninger som ligger på deres lederskap. Breslauer skisserer tre slike begrensninger (social constraints): institusjoner og organisasjoner, grupper og individers materielle interesser og sosiale identiteter, ideologier og kulturelle beskrankninger. Graeme Gill og Roger D. Markwick gjennomfører i boken *Russia's Stillborn Democracy? From Gorbachev to Yeltsin* en liknende analyse, som innarbeider den brede litteraturen om demokratisering.

George W. Breslaunders bok er ikke til å komme utenom for dem som ønsker innsikt i russisk politikk på 1990-tallet. Gjennom en dyptloddende analyse og sammenlikning av faser i Gorbatsjovs og Jeltsins regjeringsperioder (veien til makten, konsolidering av makt og koalisjonsbygging, vedlikehold av makt og forvitring av maktposisjonen) diskuterer Breslauer de viktigste utfordringer som ledere stilles overfor i omstillingsperioder. Dersom ledere for stater i overgangsfaser møter omfattende institusjonelle begrensninger av sin maktutøvelse, vil de forsøke å endre institusjonene, til dels gjennom drastiske inngrep. Utøvelse av makt blir dermed et spørsmål om evne til å innføre og implementere endringer, samtidig som man utvider sin maktbase og styrker sin autoritet.

Dette er en vanskelig prosess, der selv de edleste demokratiske idealer lett kan bli skjøvet til side. Kritiske øyeblikk oppstår der lederskap blir et spørsmål om direkte maktutøvelse, det vil si bruk av militær makt for å begrense tap av internasjonal prestisje, institusjonelt sammenbrudd eller statsoppløsning. Slike valgsituasjoner opptrer gjerne parallelt med en drastisk svekkelse av autoritetsposisjonen. Breslauer finner fyldige og velbegrunnede eksempler fra sovjetologien, slik som svekkelsen av Khrustsjovs autoritet og Cuba-krisen i 1962 og raseringen av Brezhnevs autoritet og invasjonen av Afghanistan i 1979. Det nye er imidlertid at paralleller også trekkes til det nye Russland. Breslauer argumenterer for at Gorbatsjovs eventyr i Litauen i 1991 etter den russiske Folkekongressens raid mot hans maktposisjon sommeren 1990 kan forstås på samme måte. Tilsvarende gjelder for Jeltsins fatale beslutning å sende russiske vernepliktige soldater til Tsjetsjenia i desember 1994, etter at rubelkrakket i oktober sendte presidentens troverdighet på nullnivå.

I denne analysen argumenterer Breslauer for at når endringer i

det internasjonale klima (eller oppfatninger av endringer) virker sammen med svekkelse av intern autoritet (endring av maktbalanse og koalisjon), vil terskelen for vilkårlig utøvelse av makt og risikotaking senkes betraktelig. Dette argumentet anvendes på en meget interessant måte. Der mye av demokratiseringslitteraturen på begynnelsen av 1990-tallet argumenterte for et betydelig brudd med det sovjetiske systemet, trekker Breslauer paralleller til tradisjonell sovjetologi. Mønsteret for analysen er krystallklart. Reformatorer står overfor den formidable oppgave å bygge autoritet også overfor institusjoner de selv er med på å innføre. Både Gorbatsjov og Jeltsin bygde sin autoritet på nye arenaer, men ble samtidig utfordret på de arenaer de skapte.

Selv har jeg hatt mest glede av analysen av strategier for å øke politisk autoritet (overbud og underbud) og det gjennomførte skillet mellom autoritet og makt. Begge distinksjoner er relevante med tanke på å sette den russiske demokratiseringen i relieff mot praksis i etablerte demokratier. Breslauer viser til at i etablerte og institusjonaliserte demokratier vil aktører gjerne konkurrere om å vinne gunst i sentrum. Politiske reformer og innføring av valg i svakt institusjonaliserte demokratier eller totalitære systemer kan imidlertid skape ekstrem politisk polarisering i eliten. Det å plassere seg i det politiske sentrum blir i dette perspektivet mer en strategi for å sikre autoritet enn en demokratisk kamp om velgernes gunst, slik som Gorbatsjovs «sentrumsprosjekt» i 1991 i maktkampen med Jeltsin, og Jeltsins eget forsøk på å skape et «sentristisk» parti i 1994, da han overraskende inviterte sin egen statsminister, Viktor Tsjernomyrdin, og Duma-formann Ivan Rybkin til å danne politiske partier.

Utgangspunktet for den maktkamp som fant sted mellom Jeltsin og Gorbatsjov, var naturligvis at Sovjetunionen ikke var et institusjonalisert demokrati, men et system preget av kamp om lojalitet fra et internt elitistisk elektorat, argumenterer Breslauer. Intersempolarisering blant grupperinger i dette systemet førte til utstrakt overbuds- og underbudspolitik mellom rivaler, jf. Khrustsjovs Stalin-kampanje (sant nok etter at Stalin selv var død, men han ble da også gravd opp igjen en rekke ganger, jf. filmen *Anger*). Overført på maktkampen mellom Gorbatsjov og Jeltsin, viser Breslauer hvordan denne polariseringen nærmest er immun mot endringer i det politiske systemet. Regimeendring og demokratisering virker ikke nødvendigvis konsoliderende.

Maktkampen mellom to reformatorer er det sterkeste eksempelet i boken. Gorbatsjovs reformstrategi var innrettet mot demokratisering, men samtidig ble han presset på defensiven av aktører

som bygde ny politisk autoritet i de institusjonene som skulle være byggesteinen i det nye demokratiet. Boris Jeltsin kunne tilbakevises på partiarenaen, som da han ble avskjediget i sterk unåde i 1987 fra posten som partisjef i Moskva. Gorbatsjov behersket denne arenaen til tross for omfattende valgreformer, primært gjennom utstrakt alliansebygging i sentralkomiteen og politbyrået, før han innførte presidentembetet og svekket disse institusjonenes autoritet.

Men Jeltsin kunne ikke slå på den nye politiske arenaen som Gorbatsjovs egne reformer skapte. Valgene i Russland i 1990 sendte Jeltsin opp som demokratenes leder og formann i Folkekongressens øverste sovjet. Gjennom effektiv koalisjonsbygging og en effektiv overbudspolitik, blant annet ved å gjøre det radikale 500-dagers programmet for økonomiske reformer til den russiske republikkens program, fremtvang Jeltsin en situasjon der Gorbatsjov endret sin koalisjon og gikk i lag med de konservative. At Jeltsin selv betjente seg av Folkekongressen og Demokratisk Russland-bevegelsen som et ledd i sin autoritetsstrategi og senere fristilte seg fra begge, er for så vidt ingen anomali i denne analysen. Etter at maktposisjonen var konsolidert, gikk Jeltsin flere ganger ut og modererte sin tidligere radikale politiske og økonomiske reformstrategi. Hvordan dette artet seg fra 1996 og fremover, er velkjent. Jeltsin lot flere regjeringer falle som ofre for en blokkering mellom den utøvende og den lovgivende makt samtidig som reformene ble til rituelle øvelser i retorikk.

Skillet mellom makt og autoritet er også vesentlig. Breslauer argumenterer gjennomført for at formell makt i tilfellet Sovjetunionen og Russland ikke er identisk med politisk autoritet. Både Gorbatsjov og Jeltsin innførte embeter med brede fullmakter i en periode der deres politiske autoritet reelt sett var svekket. Breslauers mest presise argument er forvitringen av Jeltsins autoritet i 1993–94. Det faktum at det nye systemet var svakt institusjonalisert, kan forklare noe av Jeltsins usikre posisjon, men ikke alt. Grunnloven innførte nærmest uinnskrenket presidentmakt, men til tross for dette hadde Jeltsin, som de fleste ledere, et nærmest tøylesløst behov for å «overforsikre seg», som Breslauer hevder. Resultatet ble blant annet innrømmelser til mer konservative kretser i administrasjonen i perioden etter desember 1994. Samtidig stagnerte demokratiseringen, og Jeltsins forbindelser til tidligere allierte reformatorer ble brutt.

Breslauers bok er formidabel, både hva angår analytisk klarhet og bredde. Den gjør politisk karisma relevant, ikke som ensidig analytisk verktøy, men som én av mange vinklinger i den totale

evalueringen av lederskap. Dette er en styrke ved boken, i tillegg til den klare analytiske evalueringen av lederne. Gjennom sitt analytiske grep går den lengre enn memoarlitteraturen, samtidig som den forholder seg til et fenomen som er lite belyst i litteraturen om regimeendringer: lederskapsstrategier. Sovjetunionens siste leder og Russlands første evalueres for sine feilsteg og for det som tross alt fremstår som bokens sentrale ramme – at begge endret det systemet som hadde brakt dem til makten. Lederstil og psykologi forklarer noe av de strategier som velges, men ikke alt. Ifølge Breslauer er det sentrale punkt i så vel Jeltsins som Gorbatsjovs lederstrategi opprettholdelsen av autoritet. Dette er den sentrale politiske variabel som forklarer innfasingen av så vel reformstrategier som kontrollstrategier og koalisjonsendringer.

Graeme Gill og Roger D. Markwick har i boken *Russia's Still-born Democracy? From Gorbachev to Yeltsin* gitt en tilsvarende grundig analyse av perioden fra Gorbatsjov innførte sine reformer og frem til Jeltsins siste periode. I tråd med Breslauers tilnærming ser også Gill og Markwick fremveksten av et sterkt presidentembete som en funksjon av maktkamp og autoritetsbygging på toppen av et svakt sivilt samfunn. Som Breslauer tar Gill og Markwick også utgangspunkt i at reformatorer søker å overvinne visse beskrankninger (social constraints), men i motsetning til Breslauer gjør de disse beskrankningene til mer eksplisitte funksjonelle trekk ved det systemet som fostret begge aktører. Gill og Markwick tar utgangspunkt i regimeendringsteorier og ser autoritære staters vei mot begrenset liberalisering eller innføring av økt statskontroll som funksjoner av polarisering i den politiske eliten. Denne polariseringen kan oppstå som en følge av en systemkrise, men i mindre grad som en funksjon av press fra samfunnet. Systemkriser kan dermed utløse reformstrategier, men disse strategiene vil, som Breslauer hevder, være en spesifikk funksjon av lederes autoritetsbygging og evne til å danne stabile koalisjoner. I de tilfeller der det sivile samfunn er sterkt og velfungerende, kan slike reformer føre til demokratisering, argumenterer Gill og Markwick. I tilfeller med svake sivile samfunn vil imidlertid det motsatte utfall være mest sannsynlig.

I motsetning til de mange forsøk på å fremstille demokratiseringen som et produkt av et dynamisk sivilt samfunn (Weigle 2000), mener Gill og Markwick dermed at den russiske demokratiseringen var et eliteprosjekt fra dag én. De fleste forsøk på forhandlinger (maktskifte og endringer av institusjonelle rammeverk) brøt sammen som et resultat av polarisering innen eliten, ikke i elektoratet eller i det sivile samfunn. Gill og Markwick strukturerer argu-

mentasjonen omkring Jeltsin-perioden, og viser hvordan kampen om det sterke presidentembetet (polariseringen mellom Folkekongressen og Jeltsin) endte i et svekket presidentstyre og et «forkrøplet» (stunted) sivilt samfunn. Eksempelene er mange, blant annet det at Jeltsin, som selv hadde brukt sovjetene og regionenes frihet som hovedargumenter på sin vei mot makten, i løpet av høsten 1991 besluttet å utnevne regionale ledere, utsette valgene til sovjetene og i 1993 å oppløse de regionale sovjetene i tvekampen med Folkekongressen. Resultatet ble en skjev grunnlov med store presidentfullmakter og en påfølgende autoritetssvekkelse, for å bruke Breslausers begrepsapparat. Det russiske presidentembetet var avkreftet, til tross for betydelige fullmakter, noe som førte til fortsatt kursjustering, koalisjonsbygging og systemkrise.

Gill og Markwick gjør et tydelig poeng av at et sterkt sivilt samfunn er en forutsetning for at overgangen fra et autoritært regime til demokrati skal ha utsikter til å lykkes. Et sivilt samfunn må være mer enn en blott og bar teori og en retorisk vending hos dem som søker å styrke sin autoritet: «A civil society must include state recognition of the right to act politically on the part of autonomous groups. The projection of interests means nothing unless they can be pursued within the political sphere and by political means», argumenterer de (6). Den russiske overgangen til et presidentstyrt demokrati var preget av sterk polarisering innen eliten, uten direkte medvirkning fra det sivile samfunn. Gill og Markwick går dermed langt i å nedvurdere betydningen av politiske valg. Der skiller de seg også fra den faglitteraturen som analyserer valg og folkeavstemninger for å forstå velgerpreferanser. Den dom de avsier, er temmelig entydig – det sivile samfunn i Russland vansmekter:

A flourishing civil society was a goal of the new Russia. It has plainly not come to pass. Rather than an active citizenry participating in the political life of the country, generating new and vibrant institutions and reinvigorating old ones, the opposite has been the case. Social interests have not crystallised. There has been a withdrawal from public life (Gill & Markwick 2000: 249).

I faglitteraturen representerer både *Gorbachev and Yeltsin as Leaders* og *Russia's Stillborn Democracy?* alternative lesninger til den litteraturen som blomstret opp da Sovjetunionen gikk i oppløsning og vestlige teoretikere flommet inn over Russland for å anvende demokratiseringsteori. Dette skapte sant nok mange interessante analyser, og den definitivt beste analysen av gjenåpningen

av det politiske liv denne anmelderen har lest, er utvilsomt Fish (1995). M. Steven Fish gjør det eksplisitt at han i motsetning til den tradisjonelle, statssentrerte sovjetologien leser den russiske overgangen i et stat-samfunn-perspektiv, der samfunnets kamp for autonomi fra staten står som det sentrale strukturerende punkt. Dette svekker imidlertid ikke argumentasjonen til dem som mener at det hele tiden har dreid seg om elitens kamp for å innta sentrale posisjoner i statsstrukturene og utvide sin autoritetsbase ikke bare gjennom å bygge allianser innenfor etablerte institusjoner, men også ved å kontrollere disse institusjonene. I sum står Breslauers og Gill og Markwicks analyser frem som svært relevante analyser av Russlands politiske utvikling på 1990-tallet. Demokratiseringsteori anvendt på Russland kan ha vært et betydelig blaff.

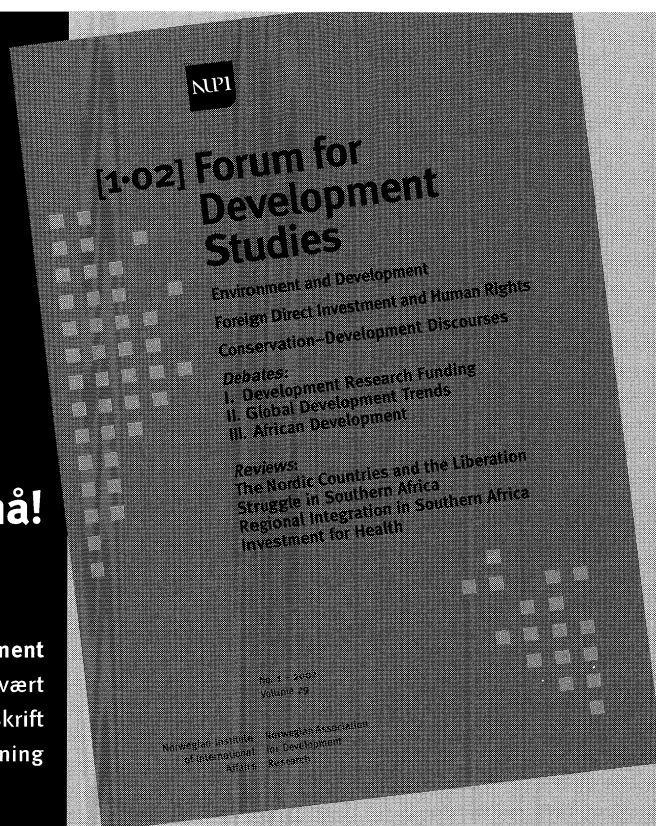
Annen litteratur

Fish, M. Steven (1995) *Democracy From Scratch. Opposition and Regime in the new Russian Revolution*. Princeton: Princeton University Press.

Weigle, Marcia A. (2000) *Russia's Liberal Project. State-Society Relations in the Transition from Communism*. Philadelphia: Penn State Press.

Abonnér nå!

Forum for Development Studies har i mange år vært Norges ledende tidsskrift innenfor utviklingsforskning



Forum har i de senere år mer systematisk henvendt seg til beslektede miljøer i Norden med sikte på å bli et Oslo-basert *internasjonalt* tidsskrift. Siktemålet er å forbedre kvaliteten på norsk og nordisk forskning på utvikling, nord-sør-forhold og bistand.

Abonnementspriser

NOK 220 [i Norden]

NOK 300 [utenfor Norden]

Enkelthefter

NOK 120 + porto/eksp.

Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo

Tel.: [+47] 22 05 65 14 | Fax: [+47] 22 17 70 15 | Internett: www.nupi.no

E-post: pub@nupi.no

Summaries

The Gulf and the Oil Market One Year after September 11.

By Øystein Noreng

The article discusses prospects for the international oil market in the light of the tense situation in the Middle East since the terrorist attacks on New York and Washington on September 11, 2001. Oil supplies are again big politics. Focus is on development in Iran, Iraq and Saudi Arabia, as well as on the interests of the United States and Russia. The conflict between Israel and the Palestinians is also significant. The conflict between the United States and Iraq is ever more acute. The outcome is uncertain, but will significantly influence the oil market. The crisis could be called off and oil prices would decline. The United States might conduct a successful attack on Iraq, in which case oil prices would fall after a brief rise. The United States might conduct a politically unsuccessful attack on Iraq, in which case oil prices would stay high for a longer time. The uncertainty underlines the importance of political factors for oil supplies and hence oil price levels, as opposed to economic factors such as costs and demand.

Internasjonal politikk 60 (3) 2002: 285–317

Institutionalising International Norms

By Frode Veggeland

In this article I explore to what extent the precautionary principle is part of international law as a way of regulating state behaviour. In order to fulfil this task I look at both international treaties and state practice. Further, I focus on two issue areas – environmental policy and food policy – where intense debates on the role and status of the precautionary principle have taken place. Three main questions are addressed: What is the status of the precautionary principle under international environmental law and under international food (and trade) law? How is the principle implemented and applied, and how can similarities and differences between the two issue areas be explained? What characterises the WTO discussions on the precautionary principle? The article shows that over the years the precautionary principle has increased in importance

as an international principle guiding state behaviour. Still, there are of course variations across issue areas. Thus, the existence of strong national trade interests makes it difficult for states to agree on a precautionary principle regulating international food trade. For the time being, therefore, the principle has to be applied, interpreted and understood in light of different agreements and issue contexts. Thus, we cannot identify a universal precautionary principle under international law. Moreover, developing a universal principle that covers such a diversity of issues seems to be both a difficult and dubious task.

Internasjonal politikk 60 (3) 2002: 319–352