

# Delelinjeforhandlingene mellom Norge og Sovjetunionen/Russland

**Ingrid Kvalvik**

stipendiat, Institutt for statsvitenskap, sv-fak Universitetet i Tromsø

## Innledning

Norge og Russland, tidligere Sovjetunionen, har forhandlet om avgrensingen mellom de to lands maritime jurisdiksjonsområder i Barentshavet i over 30 år. Forhandlingene dreier seg om grensedragingen for kontinentalsokkelen og mellom statenes eksklusive økonomiske soner i Barentshavet, og handler slik om retten til ressursene i dette området. Området er rikt på levende marine ressurser og rommer antakelig store petroleumsforekomster. Hvor grensa trekkes, kan slik få stor økonomisk betydning for partene. Isolert dreier delelinjeforhandlingene seg om fordelingen av disse ressursene.

I praksis har imidlertid også andre forhold spilt inn og påvirket partenes standpunkter og atferd i forhandlingene. Særlig gjelder dette sikkerhetspolitiske forhold. Selv om Barentshavets militærstrategiske betydning ikke har noen direkte sammenheng med delelinjeforhandlingene, har sistnevnte likevel i stor grad vært preget av sikkerhetsmessige hensyn. Forhandlingene må derfor ses i sammenheng med den overordnede strategiske konteksten de finner sted innenfor. Både det generelle politiske klima og Barentshavets betydning for Sovjetunionens nordflåte har påvirket statenes politikk i området.

Den internasjonale konteksten og det bilaterale forholdet endret

---

Artikkelen tar utgangspunkt i hovedoppgaven i statsvitenskap I. Kvalvik (2000) *Asymmetriske maktrelasjoner i bilaterale forhandlinger. En studie av forhandlingene mellom Norge og Sovjetunionen/Russland om avgrensingen av kontinentalsokkelen og økonomiske soner i Barentshavet*, IST, Universitetet i Tromsø. Takk til deltakerne i gruppen for internasjonal politikk på den nasjonale fagkonferansen i statsvitenskap i Trondheim 8.–10. januar 2003 for nyttige kommentarer til et tidlig utkast til artikkelen og til Alf Håkon Hoel og deltakerne på World Politics-seminaret ved Universitetet i Tromsø.

seg etter slutten på den kalde krigen, med Sovjetunionens åpning (glasnost) og senere oppløsning. Dette har hatt positiv innvirkning på forhandlingene, men har like fullt ikke resultert i enighet om grensedragingen. Det er i dag «enighet om det meste»<sup>1</sup> og det er en uttalt vilje på begge sider til å finne en løsning. Men partene er også enige om at det ikke har noen hast å få fastsatt grensa, fordi saken ikke virker negativt på forholdet mellom de to land.<sup>2</sup> Dette synes også å være sakens kjerne; det manglende behovet for en løsning. Under president Putins møte med statsminister Bondevik i Oslo i november 2002 kom det likevel signaler om at begge parter ser behovet for å bringe delelinjeforhandlingene til en avslutning.<sup>3</sup>

## Havrettens anvisninger og begrensninger

Uenigheten om hvor delelinja skal trekkes er i utgangspunktet et folkerettslig spørsmål, hvor Norge og Sovjetunionen har argumentert for ulike løsninger ut fra ulike fortolkninger av delingsbestemmelsene i havretten. I utgangspunktet dreide forhandlingene seg bare om grensa for kontinentalsokkelen. Spørsmålet om havet, dvs. retten til ressursene i havet, ble først en del av forhandlingene i 1977, etter at statene som følge av utviklingen under den tredje havrettskonferansen (1973–1982) opprettet økonomiske soner. Som følge av dette oppsto det også overlappende havområder og behov for deling av disse.

Kontinentalsokkelkonvensjonen av 1958 ble derfor lagt til grunn for forhandlingene. Denne gir imidlertid ikke klare retningslinjer for grensedraging mellom staters overlappende kontinentalsokler. I artikkel 6 heter det at «... med mindre særlige omstendigheter gjør en annen grenselinje berettiget, skal grensen følge midtlinjen». Det sies ikke noe om hvordan de to prinsippene *særlige omstendigheter* og *midtlinja* står i forhold til hverandre. Denne uklarheten i folkeretten gir statene et forhandlingsrom eller rom for politikk hvor muligheten for fortolkning og argumentasjon blir betydelig. Nasjonale interesser må derfor antas å styre fortolkningene av delingsprinsippene i havretten.

På norsk side mente man midtlinja var det sentrale element, mens man på sovjetisk side mente de to prinsippene var likestilte og at

1 Utenriksminister Vollebæk til NTBtekst 26.05.98.

2 Utenriksministrene Igor Ivanov og Knut Vollebæk til NTBtekst 03.12.98 i forbindelse med Ivanovs besøk i Norge.

3 Fra felleserklæringen etter besøket og uttalelser til pressen i forbindelse med møtet (Atekst 13.11.02).

det ellers var opp til partene å avtale den grensa de måtte ønske.<sup>4</sup> Med hensyn til nasjonale interesser er det klart at for Norge har midtlinja alltid gitt ei god eller fordelaktig grense.<sup>5</sup> Det har derfor vært uproblematisk å «velge» midtlinja som delingsprinsipp. For Russland forholder det seg annerledes. Her vil ikke ett bestemt delingskriterium alltid falle fordelaktig ut. Ulike krav har da også vært stilt i ulike grensespørsmål (Elferink 1996,1997).



I det konkrete grensespørsmålet i Barentshavet hevdet Norge at det ikke forelå særlige omstendigheter og at særlige omstendigheter etter tradisjonell folkerett bare gjelder geografiske forhold. Grensa burde derfor følge midtlinja. Sovjetunionen hevdet at på grunn av en rekke særlige omstendigheter, som ikke bare var begrenset til geografiske forhold, burde grensa følge sektorlinja.<sup>6</sup> Sektorkravet har sitt utspring i et dekret av 1926, hvor Sovjetunionen gjorde krav på alt fastland og øyer, oppdagede og uoppdagede, øst for sektorlinja opp til Nordpolen. Det synes som man i Sovjetunionen hevdet at selve sektorlinja også er en spesiell omstendighet, ved at den «har fått administrativ hevd i sovjetisk praksis, på en måte som gir den en spesiell psykologisk og politisk betydning» (Tresselt 1988:81). Det er likevel viktig å presisere at Sovjetunionen ikke argumenterte ut fra sektorprinsippet som sådant, men sektordekretet som definerer vestgrensa for de russiske polare besittelser.<sup>7</sup>

- 4 Rettspraksis på området er ikke entydig, men tilsier at midtlinja er et naturlig utgangspunkt for en grensedraging. Av avgrensingsavtaler som er inngått mellom land er langt de fleste basert på midtlinja, med uttredninger og mindre modifikasjoner, innbefattet Sovjetunionen og Russland. Domspraksis viser også at midtlinja er et viktig utgangspunkt som justeres ut fra geografiske forhold for å komme fram til en rimelig løsning (Tresselt 1988).
- 5 Dette gjelder for Fastlands-Norge og Svalbard og Jan Mayen.
- 6 Midtlinja vil si at grensa skal følge ei linje som er like langt fra partenes kyster. Sektorlinja vil si at grense følger ei rett linje fra fastlandsgrensa opp til Nordpolen.
- 7 For en redegjørelse av partenes rettslige begrunnelser for sine standpunkter og en vurdering av disse se for eksempel Churchill & Ulfstein (1988) og Elferink (1997).

Under den tredje havrettskonferansen, som i 1982 resulterte i Havrettskonvensjonen, var en viktig sak å legge mer presise premisser for grensedraging mellom staters overlappende kontinentalsokler og økonomiske soner. Dette forsøket var i stor grad mislykket (Evensen 1982, Churchill & Ulfstein 1992). I artikkel 74 og 83 i Havrettskonvensjonen heter det at partene skal komme fram til en «rett og rimelig løsning» (St.prp. nr 37 (1995–96)). Slik endte man opp med formuleringer som var enda mer uklare enn delingsbestemmelsene i Kontinentalsokkelkonvensjonen, og midtlinja som delingsprinsipp ble i praksis svekket. Partene valgte fortsatt å forholde seg til Kontinentalsokkelkonvensjonen også etter at Havrettskonvensjonen var vedtatt i 1982, og også etter at begge land hadde ratifisert den.<sup>8</sup> Partene har likevel vurdert de nye bestemmelsene opp mot sine forhandlingsposisjoner og sin fortolkning av artikkel 6 i Kontinentalsokkelkonvensjonen, og begge parter mener de nye bestemmelsene støtter deres fortolkning (Tresselt 1988).

Partene trenger imidlertid ikke bli enige om en felles forståelse av folkeretten for å bli enige om ei grense. Graden av gjensidig avhengighet og generelle maktpolitiske vurderinger betyr ofte mer enn juridiske fortolkninger i bilaterale forhandlinger (Elferink 1996,1997). Kravene og deres juridiske grunnlag gir derfor ikke noe helhetlig bilde av selve forhandlingsprosessen. I grenseforhandlinger foretar partene en avveining mellom nasjonale økonomiske hensyn på den ene siden og mer generelle utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser på den andre. Finner konflikten sted mellom land som også i andre sammenhenger har et anstrengt forhold, vil de ofte bli enda vanskeligere, spesielt hvis det står økonomiske verdier på spill (*ibid.*).

Delelinjeforhandlingene handler derfor ikke bare om fortolkning av delingskriteriene i havretten, selv om det var ut fra dette det ble argumentert.<sup>9</sup> For å forstå partenes standpunkter og den endringen som har funnet sted, må en derfor ta utgangspunkt i det bilaterale forholdet og partenes interesser i området, hvordan disse er påvirket av den internasjonale konteksten og hvordan partenes sikkerhetspolitiske tenkning og politikk i nordområdene har påvirket partenes syn på samhandling og samarbeid i området.

---

8 Norge i 1996 og Russland i 1997.

9 Intervju med Egil Bergsaker mai 1998, medlem i forhandlingsdelegasjonen 1970–1986.

## Det bilaterale forholdet og partenes interesser i Barentshavet

De to landenes interesser i Barentshavet er knyttet til økonomi, gjennom fordeling av de enorme naturressursene i området, og til utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser gjennom områdets spesielle militærstrategiske betydning, samt mer interne nasjonale forhold. De utenriks- og sikkerhetspolitiske interessene ble i stor grad bestemt av spenningsforholdet mellom stormaktene, det vil si den internasjonale konteksten.

### Det bilaterale forholdet

Ett trekk ved delelinjeforhandlingene mellom Norge og Sovjetunionen var at de fant sted mellom en supermakt og en relativt liten stat. Dette må antas å ha påvirket forhandlingene. Da Russland ble Norges forhandlingsmotpart, endret ikke denne strukturelle ubalansen seg i betydelig grad, da Russland i stor grad opprettholdt de militære interesser og disposisjoner i nord. For å kunne si noe om hvordan denne asymmetrien i makt har påvirket forhandlingenes forløp og utfall,<sup>10</sup> er det viktig å skille mellom partenes stilling som internasjonale aktører og maktforholdet mellom partene i den gitte forhandlingssituasjonen i det bilaterale forholdet (Keohane & Nye 1977).

Forhandlingene startet under den kalde krigen, hvor Barentshavet, med den sovjetiske Nordflåten, spilte en sentral rolle i den kjernefysiske maktbalansen mellom øst og vest. Barentshavets militærstrategiske betydning hadde imidlertid ikke noen direkte betydning for det regionale sikkerhetspolitiske forholdet. Norge var et helt underordnet anliggende i sovjetisk utenriks- og sikkerhetspolitikk og deres politikk overfor Norge avspeilte den til enhver tid gjeldende strategi overfor vestmaktene (Knutsen 1997). Norge hadde likevel en rolle som selvstendig aktør i sitt forhold til Sovjetunionen gjennom landenes felles interesser i øyene og havområdene i nord (Holtsmark 1995). Her var det både et ønske og behov for samarbeid (Holst 1985a). Med hensyn til fiskerisamarbeidet syntes det for eksempel som begge land i stor grad søkte å unngå konfrontasjoner og føre en politikk som holdt spenningsnivået lavt (Sollie 1988). Det var likevel forbundet med store problemer, både praktiske og politiske, å bygge ut forbindelsene mellom landene. Mange i Norge var skeptisk på grunn av den manglende maktpolitiske symmetri

<sup>10</sup> Utfall brukes her i betydning «output» ikke «outcome».

mellom landene og Sovjetunionens lukkethet. Norske myndigheter var redd for at samarbeidet kunne få form av et slags samstyre hvor Sovjetunionens egentyngde dominerte utviklingen, særlig siden det knyttet seg sterke sikkerhetspolitiske interesser til området. I Sovjetunionen synes det å ha vært en klar preferanse for et eksklusivt fellesstyre mellom de to statene, noe som ville gi dem den ønskede kontroll og ro i området (Røksund 1996).<sup>11</sup> Militærbasene på Kola-halvøya gjorde Sovjetunionen svært sensitiv overfor ikke-sovjetisk aktivitet i Barentshavet, og dette preget alle mellomstatlige relasjoner (Knutsen *et al.* 1997). Denne «sikkerhetiseringen» av nesten alle aspekter av samfunn, politikk og økonomi gjorde at man ikke skilte mellom saksområder. Både forskning og ressursutnyttning i Barentshavet ble derfor underlagt og sett ut fra militærstrategiske interesser (Godzimirski 1998, Tamnes 1997, Østreng 1989, Sollie 1988).

At også delelinjeforhandlingene ble betraktet som et militært sikkerhetsanliggende, synes klart (*ibid.*). Dette, kombinert med norsk redsel for sovjetisk dominans, gjorde det vanskelig å finne en løsning på grensespørsmålet som begge landene kunne akseptere. Dette endret seg først noe med Gorbatsjovs nye politiske tenkemåte og målsetninger, som åpnet for større åpenhet og samarbeid på ulike områder med nabolandene i nord. Gjennom å fokusere mindre på militære og mer på sivile forhold ville Gorbatsjov øke stabiliteten i nord. Inndelingen i ulike saksfelt ble i Norge tolket som et uttrykk for en bevisst oppdeling av politikken i nordområdene og dermed en svekkelse av sikkerhetspolitikkenes sterkt begrensende effekt på ikke-militær aktivitet i området. I dag synes det også som de ulike relasjonene mellom Russland og Norge i betydelig større grad vurderes løst fra sikkerhetspolitiske betraktninger (Scriveners 1989, Ryzhkov 1989, Brundtland 1988).

## Petroleum

Utsiktene til store petroleumsforekomster i det omstridte området er utvilsomt en faktor som har innvirkning på partenes posisjoner og vilje til å gjøre innrømmelser. Hvor grensa går, vil avgjøre hvor store petroleumsreserver som tilfaller hvert land. Siden Norge og Russland<sup>12</sup> i tråd med havretten må avstå fra prøveboringer i det

11 Dette ble særlig erfart med hensyn til Svalbard. For en redegjørelse av Sovjetunionens inviter til å gjøre Svalbard til et norsk-sovjetisk anliggende, se f.eks. Røksund (1996) og Holtsmark (1995).

12 For enkelhets skyld brukes Russland og ikke Sovjetunionen/Russland når det snakkes generelt om landet.

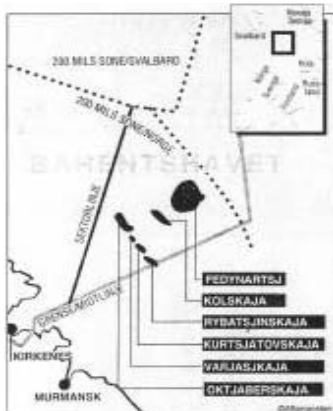
omstridte området og statene ikke har blitt enige om noen felles utforsking og utnyttelse av området, er kjennskapen til ressurspotensialet veldig dårlig. Seismikk som er samlet inn fra begge parter, tyder likevel på store gassforekomster sør i området (Moe 1994, Bergsaker 1988).

I forhandlingene kan usikkerheten om forekomstene slå ut begge veier. Viljen til å gi fra seg områder antas å være mindre når man ikke vet størrelsen og lokaliteten på forekomstene. Samtidig kan en konstatering av store forekomster gjøre det vanskeligere å gjøre innrømmelser. Norske myndigheter har hele tiden ønsket ikke å offentliggjøre resultatene fra de undersøkelsene som er gjort, da de mener forhandlingene vil bli lettere under dette «uvidenhets slør». Russerne på sin side gikk i 1991 ut og offentliggjorde et kart hvor seks mulige olje- og gassforekomster i det omstridte området

var tegnet inn, noe som kan tyde på at russiske myndigheter vurderer det dit hen at kunnskap om ressurs situasjonen vil lette forhandlingene.<sup>13</sup>

Noe snarlig behov for ressursene i det omstridte området er det imidlertid ikke hos noen av partene. Begge parter er i gang med planlegging og utbygging av felt på «sine sider» i Barentshavet, Norge på Snøhvitfeltet og Russland på Stockmanfeltet. Med tiden vil imidlertid oljeselskapenes interesse for det omstridte området øke og legge press på partene for å komme fram til en avtale for området.

Kart 2



Russisk kart over petroleumfelt i det omstridte området. Kartet er hentet fra

*Aftenposten* 20. desember 1991.

## Fisk

Barentshavet er et av verdens rikeste havområder. Med hensyn til forvaltningen er Norge og Russland, som de eneste statene som grenser til Barentshavet, ansvarlige for

forvaltningen av ressursene i området. Dette krever et utstrakt samarbeid. Norge og Russland har da også en lang tradisjon for samarbeid om forvaltningen av disse ressursene. Det er i dag tre

<sup>13</sup> Kartet ble trykt i avisa *Nordlys* 20. desember 1991, men hadde lenge vært kjent internt blant norske fagfolk, som anerkjenner de russiske geologenes vurderinger (Bergsaker intervju 1998).

avtaler som utgjør den formelle siden ved det norsk-russiske fiskerisamarbeidet. I 1975 inngikk statene, gjennom Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen, et formalisert samarbeid om fiskeriforvaltningen i Barentshavet. Kommisjonen har hvert år siden fastsatt totalkvoter for de tre fellesbestandene av torsk, hyse og lodde, og fordelt disse etter en fast brøk med mulighet for bytte av kvoter. I 1976 ble avtalen geografisk utvidet ved at landene inngikk avtale om gjensidige fiskerettigheter i hverandres 200-mils soner. Fra 1993 ble samarbeidet utvidet til også å omfatte kontroll av virksomheten (Hønneland 1998). Da 200-milssonene ble opprettet i 1977, ble avtalene fra 1975 og -76 utilstrekkelige på grunn av uenigheten om delelinja. For deler av det omstridte området etablerte derfor Norge og Sovjetunionen i 1978 «[e]n midlertidig praktisk ordning for fisket i et tilstøtende område i Barentshavet», også kalt Gråsoeavtalen. Denne dreier seg om jurisdiksjon med hensyn til håndhevelse av fiskerireguleringene overfor tredjeland. Forvaltningssamarbeidet i Barentshavet har vist seg å fungere tilfredsstillende. Behovet for kontroll med fisket nødvendiggjør derfor ikke en snarlig fastsettelse av grenselinja. Draging av ei endelig grense vil derimot kunne få konsekvenser for premissene for dette samarbeidet. Fordelingsnøkkelen er ikke nedfelt i avtalene, men fastsatt i ettertid. Med ei grense vil antakelig det russiske fiskeområdet forskyves lenger øst, der bestanden av ungfisk er større enn lenger vest. Fordeling og bytte av kvoter er derfor et viktig spørsmål for russerne og har vært sentralt under forhandlingene de senere årene.<sup>14</sup>

Fisket i Barentshavet er av stor betydning for begge land, både med hensyn til eksportinntekter og innenlands konsum (Hønneland, Davidsen & Nilsen 1997, Hoel 1994). Omfordelingen av rettigheter i forhold til i dag vil slik både ha nasjonal økonomisk betydning og innvirkning på bosetting og sysselsetting i landsdelene i nord.

## Forhandlingsprosessen

### Uformelle drøftelser, 1970

Norske myndigheter hadde allerede i 1967, da de tok initiativ til forhandlinger, et ønske om å få en snarlig avklaring på grensespørsmålet. Det tok imidlertid flere år før partene møttes. Først i

---

<sup>14</sup> Forhandlingsleder Flatla og viseutenriksminister Kolokolov til NTBtekst 04.06.92 og 17.07.92.



1970, etter flere norske henvendelser, fant de første uformelle drøftelsene sted. Her klargjorde partene sine standpunkter: Norge forfektet midtlinjeprinsippet, Sovjetunionen at grensa skulle følge sektorlinja. Sektorlinja baserte seg på dekretet fra 1926. Uenigheten omfattet et område på 175 000 km<sup>2</sup>, inkludert et område på 20 000 km<sup>2</sup> i Polhavet. Det omstridte området er til sammenlikning større enn den norske delen av Nordsjøen. Så lenge jurisdiksjonsforholdene er uavklart eller partene ikke har kommet fram til en avtale om noe annet, må de avstå fra aktivitet som krever kyststatsjurisdiksjon, for eksempel prøveboring og utvinning av petroleum.

### Forhandlingene de første årene, 1974–76

Foruten selve spørsmålet om grensedragingen dreide forhandlingene seg om etablering av et bilateralt ressursregime for deling og eventuelt felles utnyttelse av petroleumforekomster som ville befinne seg på begge sider av den trukne grensa. På norsk side var man primært interessert i å få klarhet i grensespørsmålet og hadde allerede ved forhandlingsstart tilkjennegitt vilje til å gi konsesjoner for å få en avklaring. Hos beslutningstakerne i Moskva ble imidlertid grensespørsmålet viet liten oppmerksomhet de første årene (Tamnes 1997). Norge fikk gjennomslag for å starte formelle forhandlinger først i 1974, etter statsminister Brattelis besøk i Moskva (Frydenlund 1982). Partene møttes hvert halvår, men det fant ikke sted noen tilnærming. Sovjetunionen var ikke interessert i å gå inn i noen gi-og-ta-diskusjon i grensespørsmålet og sto fast på at grensa skulle følge sektorlinja.

Som alternativ til ei grense ønsket Sovjetunionen samarbeidsløsninger på petroleumssektoren i området, gjerne fellesstyreordninger. Forslagene innebar imidlertid en form for bilateralisering og innelukking av Barentshavet som norske myndigheter av redsel for sovjetisk dominans hadde sterke motforestillinger mot å inngå med Sovjetunionen. I Norge var det en klar forutsetning at grensa måtte være avklart før man var villige til å inngå i noe ressursamarbeid. I sine forslag inkluderte russerne også havområder som strakte seg mye lenger mot vest enn det man på norsk side anså som naturlig å betrakte som områder for felles forvaltning, altså vest for sektorlinja. Situasjonen var fastlåst. Forhandlingene de første årene førte ikke til annet enn at partene ble kjent med hverandres rettslig begrunnede standpunkter ned til minste detalj (Tresselt 1988).

## Interesser og behov de første forhandlingsårene

På norsk side hadde man et ønske om å få en snarlig avklaring på grensespørsmålet. Norske myndigheter viet derfor relativt stor oppmerksomhet til avgrensingsspørsmålet, fremmet flere forslag og var den mest aktive parten. Det var likevel ikke noe tvingende praktisk behov for å få grensa fastsatt. Utforskingen av sokkelen i Nordsjøen hadde så vidt begynt, og det ville ta lang tid før man beveget seg nord til Barentshavet. Norske myndigheter hadde likevel et prinsipielt ønske om å få fastsatt også denne grensa.<sup>15</sup> Det ble også ansett som viktig for Norge som småstat å ha avklarte forhold til stormaktsnaboen. Et avklart grenseforhold ville bidra til å redusere muligheten for konflikter og konfrontasjoner som ytterligere kunne øke spenningen i området. Engasjementet for å starte forhandlinger var slik motivert ut fra et prinsipielt ønske heller enn et påtrengende behov.

Sovjetunionens manglende interesse for å komme i gang med forhandlinger tyder på at de ikke ønsket eller så behovet for å få grensa trukket. Manglende ønske kan tilskrives den militære oppbyggingen, som hadde gjort Barentshavet så strategisk viktig at man så på enhver endring med mistanke. De militære disposisjoner i området gjorde at Sovjetunionen følte det sto mye på spill. Trass i at grensetrekkingen ikke hadde noen direkte konsekvens for de militære operasjoner i Barentshavet eller for basene på Kola, synes det likevel som sovjetiske myndigheter, på samme måte som til alle forhold i området, knyttet sterke sikkerhetspolitiske betraktninger til spørsmålet (Godzimirski 1998, Tamnes 1997, Østreng 1989). Sovjetunionen hadde med tanke på spionasje et sterkt engasjement for å unngå vestlig tilstedeværelse i dette området nær sine militær-baser. Behovet var likevel mer følt enn reelt, da det ville få liten praktisk betydning for deres militære aktivitet i området (Bergesen, Moe & Østreng 1987). Muligheten for å beholde status quo gav imidlertid Sovjetunionen et overtak i forhandlingene.<sup>16</sup> En annen forklaring på den manglende responsen på det norske forhandlingsinitiativet kan være at den politiske ledelsen ennå ikke hadde tatt standpunkt i saken. Sovjetstaten var et meget toppstyrt system, og grensespørsmålet i Barentshavet og forholdet til Norge generelt var

15 Norge hadde inngått grenseavtaler med sine andre nabostatene, med Storbritannia og Danmark i 1965 og Sverige i 1968.

16 I teorien hadde de også mulighet til å trekke grensa unilateralt. Denne var imidlertid begrenset i praksis. Det ville innebære betydelige kostnader å håndheve sovjetisk jurisdiksjon fram til sektorlinja. Russerne hadde som kjent også interesse av å unngå spenning i nordområdene.

aldri noen prioritert sak hos den politiske ledelsen (Sollie 1976, Kjølborg 1997).<sup>17</sup> Det var slik ikke noe politisk engasjement til stede. Det er usikkert om den manglende responsen på det norske forhandlingsinitiativet skyldes sterkt engasjement mot å trekke grensa eller manglende interesse for spørsmålet hos den politiske ledelsen. Med hensyn til forpliktelsen til sektorlinja ble det etter hvert klart hvor sterk denne var. Sektorkravet var basert på et historisk dekret, og Sovjetunionen opererte med uttrykk som «administrativ hevd» og «psykologisk og politisk betydning» (Tresselt 1988, Bergsaker intervju 1998). Det sovjetiske standpunktet hadde en helt annen begrunnelse enn det norske midtlinjestandpunktet, som utelukkende var basert på juridiske betraktninger.

### Makt og forhandlingstaktikk de første årene

Selv om det ikke fant sted noen bevegelse i forhandlingene de første årene, kom det likevel innspill hvor særlig Sovjetunionen markerte sin binding til sektorlinja som en de facto grense i Barentshavet. Her er de mange rakettoppskytingsøvelsene og oppbringingen av et norsk fiskefartøy under gråsoneforhandlingene eksempler. Rakettoppskytingsøvelsene i 1976 kom som et resultat av norske seismiske undersøkelser i det omstridte området. Sovjetunionen protesterte mot de norske undersøkelsene med henvisning til at virksomheten foregikk innenfor «sovjetisk polarområde» og varslet deretter at det ville bli gjennomført rakettoppskytinger som ville berøre det norske undersøkelsesområdet. Det norske fartøyet måtte derfor trekkes ut av området mens arbeidet pågikk. Annonseringen og gjennomføringen av rakettøvelsen ble gjort i henhold til folkeretten, men tid og sted var neppe tilfeldig (Bergsaker 1988). Om man på norsk side ikke aksepterte den russiske reaksjonen på den norske seismiske aktiviteten, hadde man likevel en viss forståelse for den. Den norske aktiviteten må ha virket som en ren provokasjon på russerne, som sto langt tilbake teknologisk og ennå ikke hadde utviklet seismisk utstyr. I Moskva kan man derfor ha vært usikker på hva den norske aktiviteten gikk ut på, særlig med tanke på spionasje og deres ubåtaktivitet i området (Bergsaker intervju

17 Utenriksminister Frydenlund (1982) pekte på at det var i forbindelse med bilaterale møter på høyt politisk nivå toppledelsen i Sovjetunionen beskjeftiget seg med Norge. Her ble utestående spørsmål tatt opp med sovjetledelsen, og det kunne trekkes opp retningslinjer for det videre samarbeidet. Det var også først etter statsminister Brattelis besøk i Moskva i 1974 at grunnlaget for formelle forhandlinger ble lagt.

1998). Det ble likevel reagert mot øvelsen, blant annet med referanse til verdien av tilbakeholdenhet under forhandlingene (Tresselt 1988). Russerne svarte imidlertid ikke på denne protesten. Det var heller ikke forventet siden Sovjetunionen rett før hadde slått fast at det ikke fantes noe omstridt område øst for sektorlinja (Tamnes 1997). Hvis sovjetiske myndigheter hadde svart på den norske protesten, hadde det implisitt vært en aksept av at det fantes et omstridt område (Bergsaker intervju 1998). Da ville de også formelt ha vedgått at de skulle vise tilbakeholdenhet og måtte godta den norske undersøkelsesaktiviteten i området.

Avvisningen av at det fantes et omstridt område kan slik forstås som en taktisk manøver. Norges midtlinjekrav ble ansett som et «uberettiget norsk krav på russisk territorium» (Bergsaker intervju 1998). Dette uttrykte en klart skjerpet sovjetisk holdning. De lot forstå at de så området som sovjetisk og tok de nødvendige midler i bruk for å markere dette.

Den samme argumentasjonen ble brukt i spørsmålet om samarbeid om utvinning av petroleumsforekomstene i området. På norsk side tok man utgangspunkt i området mellom partenes krav, dvs. midtlinja og sektorlinja. I alle forslag på russisk side forholdt man seg utelukkende til området rundt eller vest for sektorlinja. Området øst for sektorlinja var russisk. Den mest offensive markeringen av dette var deres invitt til andre vestlige selskaper om å starte oljeboring i det omstridte området. Dette var imidlertid ikke vellykket. Overfor Sovjetunionen kunne Norge bare bemerke at prøveboring ville stride mot folkeretten. Norge hadde imidlertid et kraftig ris bak speilet overfor de vestlige selskapene ved at det indirekte ble gjort klart at de ikke kunne regne med å få konsesjoner på norsk sokkel hvis de gikk inn i det omstridte området. Dette førte til skarp ordveksling mellom Sovjetunionen og Norge (Tamnes 1997, Bergsaker intervju 1998). I 1983 foretok også Sovjetunionen en prøveboring rett ved grensa til det omstridte området, noe som ble tolket som en markering og test av den norske forhandlingsstyrken (Tresselt 1988).<sup>18</sup> Sovjetunionens overlegenhet kom slik til uttrykk på mange måter i forhandlingsprosessen, og det har også flere ganger opp gjennom forhandlingene kommet uttalelser fra mer eller mindre

18 I henhold til havretten er det ikke lov å foreta prøveboringer i et omstridt område, kun å samle inn seismikk. Prøveboringen kan imidlertid ha vært motiveret utelukkende ut fra et ønske om å få et best mulig bilde av hvilke ressurser som befinner seg i det omstridte området og pga. vanskelighetene med å definere den eksakte linja kan boringen ha funnet sted nærmere det omstridte området enn planlagt.

offisielt russisk hold om at Norge ikke kan forhandle ut fra styrke.

Oppsummert kan man si at forhandlingene fram til tidlig på 1980-tallet bar preg av at partene hadde ulike problemoppfatninger, og forhandlingsklimaet var preget av en generell og gjensidig mistillit (Frydenlund 1982). Forhandlingene fant sted i et vanskelig politisk klima hvor interessene var sterke og handlingsrommet lite. Også Sovjetunionens sikkerhetisering av alle forhold i nordområdene umuliggjorde en tilnærming mellom partene. Forhandlingene sto derfor i stampe under hele den kalde krigen. Først med maktskiftet i Moskva i 1985 endret betingelsene for samhandling seg. Gråsoneforhandlingene og -avtalen fra 1977 er imidlertid et unntak. Det hadde sammenheng med to forhold; behovet for en løsning og avtalens midlertidige karakter.

### Gråsoneforhandlingene, 1977

Med opprettelsen av 200-mils soner i 1977<sup>19</sup> ble delelinjeforhandlingene også et spørsmål om adgangen til fiskefeltene i et av verdens rikeste havområder. I motsetning til spørsmålet om petroleumsutvinning kunne fraværet av en avtale føre til en konflikt ved at det åpnet for et uregulert fiske fra tredjeland i området.<sup>20</sup> Det var derfor et behov for en løsning. På grunn av de fastlåste delelinjeforhandlingene valgte Norge og Sovjetunionen å starte egne forhandlinger om regulering av fisket i det omstridte området (Tamnes 1997, Tresselt 1988).

Gråsoneforhandlingene var slik ikke en del av forhandlingene om grensa, men må likevel ses i sammenheng med denne. Det oppsiktsvekkende med disse forhandlingene i forhold til delelinjeforhandlingene er tiden det tok å komme fram til en løsning. Etter tre forhandlingsrunder våren 1977 kom partene i juni fram til enighet om «[e]n midlertidig praktisk ordning mellom Norge og Sovjetunionen for å regulere fisket i et tilstøtende område i Barentshavet», også kalt Gråsonesavtalen. Avtalen er midlertidig i den forstand at den må fornyes hvert år og vil opphøre ved en endelig grensefastsettelse.

Avtalen var så omstridt i Norge at regjeringen valgte å utsette

19 Norge opprettet en 200-mils eksklusiv økonomisk sone. Sovjetunionen var fortsatt imot opprettelsen av økonomiske soner, men opprettet ei 200-mils fiskerigrense som «mottiltak» mot den norske utvidelsen.

20 I 1976 forhandlet Norge og Sovjetunionen fram en avtale som sikret partene fortsatt rett til å fiske i hverandres soner etter etableringen av 200-milssonene. To problemer var imidlertid uløste; spørsmålet om rettsåndhevelse i det omstridte området og kvotetildeling og kontroll med tredjelands fiskere, det vil si EF-land som fisket på norsk lisens.

godkjenningen av avtalen til etter stortingsvalget høsten 1977. Kritikken rettet seg ikke mot avtalens innhold,<sup>21</sup> men dens geografiske ubalanse (Frydenlund 1982). Gråsoneavtalen dekker et område på 67 500 km<sup>2</sup>. Over 1/3 av gråsonen eller 23 000 km<sup>2</sup> ligger vest for sektorlinja, på ubestridt norsk område. Tilsvarende område på ubestridt russisk område, altså øst for midtlinja, er på bare 1/25 eller 3000 km<sup>2</sup>. Norske myndigheter er gjennom avtalen avskåret fra å kontrollere russisk fiske i det som er ubestridt norsk jurisdiksjonsområde innenfor gråsonen. I tillegg ble deler av det omstridte området som ikke falt inn under gråsoneavtalen, overlatt til sovjetisk jurisdiksjon i avtaleperioden (St.prp. nr. 70 (1977–78)), (Churchill & Ulfstein 1992).

Årsaken til den, fra norsk side, ubalanserte løsningen synes å være utløst av den største spionsaken i Norge etter krigen, med avsløringen av Gunvor Galtung Haavik og utvisningene som fulgte. Dette endret forhandlingsklimaet betydelig. Under det første forhandlingsmøtet var Sovjetunionen imøtekommende til det norske standpunktet om at Gråsoneavtalen skulle gjelde det omstridte området mellom midtlinja og sektorlinja innenfor 200 mil fra statenes kyster, om enn med en liten utvidelse på norsk side for å kamufflere inntrykket av konflikt. Dette kunne Norge gå med på forutsatt at man tok med et tilsvarende område på sovjetisk side (Tamnes 1997, Kjølås 1977). På det andre møtet, som fant sted etter spionsaken, ble forslaget til avtaleområde avvist. Også det norske midtlinjekravet ble avvist. Grensa var klar og den gikk langs sektorlinja. Øst for denne grensa var det sovjetisk fiskerijurisdiksjon som skulle gjelde. Skulle man ha et felles forvaltningsområde, måtte dette ligge vest for sektorlinja. Det synes klart at man i Moskva nå så forhandlingene i en videre ramme, og at både utenriks- og forsvarsdepartementet hadde engasjert seg i saken (*ibid.*).

Sovjetunionen demonstrerte også i praksis sin militære overlegenhet. Kort tid før den tredje, og siste, forhandlingsrunden ble en

Kart 3



Gråsoneområdet (stiplet linje) i forhold til partenes krav i det omstridte området (hele linjer).

Kartet er hentet fra Tamnes (1997), Universitetsforlaget.

21 Avtalen slår fast at partene skal avstå fra å håndheve egne fiskeribestemmelser overfor den annen part, samtidig som de hver for seg skal lisensiere og kontrollere fiskere fra tredjeland i sonen.

norsk reketråler oppbrakt av russerne i det omstridte området. Dette ble i Norge oppfattet som en markering og en smakebit på situasjoner som kunne oppstå i området dersom en avtale ikke kom i stand. Under den siste forhandlingsrunden kom sjefen for rettsavdelingen i det sovjetiske utenriksdepartement inn i forhandlingene, og partene klarte å komme fram til enighet om et område som strakte seg både vest for sektorlinja og øst for midtlinja.

Gråsoneavtalens geografiske ubalanse i forhold til partenes standpunkt avspeiler tydelig Sovjetunionens makt og forhandlingsdyktighet, selv om gråsonen trolig ble liggende lenger øst enn det russerne hadde tenkt seg (Kjølaas 1977). Moskva hadde veket fra sektorlinja, et prinsipp det lå mye prestisje i (Tresselt 1988, Skogan 1979). 2/3 av gråsonen ligger øst for denne grensa. På samme måte som man på norsk side hadde problemer med å forklare at man ikke kan utøve fiskerijurisdiksjon overfor russiske fiskere vest for sektorlinja, på ubestridt norsk område, var det for russiske myndigheter vanskelig å forklare at man ikke kunne foreta inspeksjon av norske fartøy i et område på nærmere 47 000 km<sup>2</sup> som i media og i skolen ble framstilt som ubestridt sovjetisk (Kjølaas 1977, Østreng 1977).<sup>22</sup> Avtalen ble likevel godkjent i begge land og trådte i kraft 1. januar 1978 og ble i 2003 fornyet for 25. gang.

### Reelle forhandlinger om delelinja, 1988–1992

Etter inngåelsen av Gråsoneavtalen ble det et opphold i forhandlingene fram til 1980, det var kun noen møter underhånden (Frydenlund 1982). Forhandlingene i årene som fulgte, var preget av gjentakelser og det fant ikke sted noen tilnærming eller endring i partenes standpunkter (Sollie 1988, Bergsaker intervju 1998).

<sup>22</sup> På mange måter er det lite fruktbart å vurdere avtalen utelukkende ut fra geografiske mål, altså hvor mange km<sup>2</sup> hav den ene eller annen part har vunnet i forhandlingene. Både fiskeri- og sikkerhetspolitiske aspekt må tas i betraktning. Vurderes avtalen med tanke på at partene fisker etter den samme fisken og at denne vandrer mellom sovjetisk og norsk sone, var det trolig ressursmessig riktig av Norge å innvilge økt sovjetisk fiske i den norske sonen mot at ungfisken, som holder til i sovjetisk sone, ble gitt bedre vekstmuligheter (Eriksen 1979). Sikkerhetspolitiske betraktninger satte klare grenser for hvor langt partene kunne strekke seg. For Sovjetunionen, med et av verdens største militærkompleks på Kola, ville det ha i alle fall en psykologisk betydning at den østre grensa ble trukket så langt vest som mulig. Norge hadde sagt seg villig til å ta med områder vest for sektorlinja, men av hensyn til Norges egne forsvarstiltak var 30 grader øst så langt den norske delegasjonen hadde mandat til å strekke seg. Den vestlige grensa fikk denne avgrensingen. Tross innrømmelser fra begge parter er det likevel tydelig at nordmennene strakk seg så langt de kunne og slik gjorde den største innrømmelsen.

Etter maktskiftet i Moskva ble imidlertid russerne gradvis mer imøtekommende (Tamnes 1997). Kontakten på politisk nivå ble styrket, og både utenriksminister Sjevardnadse og president Gorbatsjov gav uttrykk for at tiden nå var inne til å finne en løsning på grensekonflikten.<sup>23</sup> Partene ble nå enige om at målet var å fastsette ei enhetlig grense for både kontinentalsokkelen og de økonomiske sonene, og at det også kunne bli aktuelt å trekke sokkelgrensa nord for Svalbard og Frans Josef Lands 200-mils soner (Tresselt 1988). For å avklare en del tekniske spørsmål omkring grensedragingen ble det derfor i 1986 nedsatt ei ekspertgruppe.<sup>24</sup>

Fra russisk side var det likevel ikke tilkjennegitt vilje til å akseptere et kompromiss mellom partenes posisjoner, og interessen for tosidige regimer ble opprettholdt (Udgaard 1986, Tamnes 1997). Ekspertsamtalene utviklet seg imidlertid til reelle forhandlinger og i 1991 uttalte president Gorbatsjov, i forbindelse med nobelprisutdelingen, at partene var enige om 75 prosent av det omstridte området. Foranledningen til denne framgangen var at Sovjetunionen i forbindelse med et fellessoneforslag, som ble lagt fram av statsminister Rysjkov i 1988, også la fram et kompromissforslag for selve grensa i området nord for Svalbard og Frans Josef Land. Forslaget var i utgangspunktet knyttet til fellessoneforslaget og ble derfor avvist av Norge, men forslaget ble utgangspunktet for en konstruktiv dialog som resulterte i at partene begynte delingen i nord og arbeidet seg sørover (Tamnes 1997, Madsen 1989, Brundtland 1998). På grunn av den uklare politiske situasjonen i Sovjetunionen stanset imidlertid forhandlingene opp.

Da Sovjetunionen ved årsskiftet 1991–1992 gikk i oppløsning og Russland ble Norges nye forhandlingsmotpart, nærmet de to landene seg et kompromiss. Bare det sørligste området nærmest kysten sto igjen. På høsten 1992 stanset imidlertid forhandlingene igjen opp. Det hadde ifølge forhandlingsleder Flatla skjedd en helomvending i den russiske holdningen, og forhandlingsklimaet var blitt klart vanskeligere.<sup>25</sup> I norsk UD kunne man se flere mulige årsaker til den helomvendingen som fant sted i Russland i 1992. En direkte foranledning var utvisningen av en russisk agent fra Norge. De bakenforliggende årsakene ble likevel antatt å være at statsapparatet i Russland langt på vei var brutt sammen og at maktforholdene derfor var svært uklare. Samtidig var det en kjensgjerning at presset

23 NTBtekst 21.09.87, 01.12.87, 10.01.88 og 17.01.89.

24 Forhandlingsleder Tresselt til NTB 17.12.86.

25 NTBtekst 01.10.92.



fra de russiske nasjonalistene mot president Jeltsin og hans regjering undergravde utenriksdepartementets autoritet innenfor det russiske systemet.<sup>26</sup> Også russiske næringsinteresser markerte seg langt sterkere i spørsmålet enn tidligere (Tamnes 1997).

### Interesser og det bilaterale forholdet

Det kan på mange måter se ut som Norge var den konstruktive og løsningsinnstilte part under hele sovjetperioden. Det er i så måte interessant at Norge i forbindelse med Rysjkovs fellessoneforslag i 1988 ble beskyldt for ikke å bidra til framgang i forhandlingene ved bare å gjenta seg selv og ikke være interessert i å se på alternative løsninger.<sup>27</sup> I Moskva hevdet man at forutsetningen for ei delelinje som begge parter kunne være tilfreds med, først ville være til stede etter at de politiske og militære motsetningene var redusert og muren av mistillit revet. En «tillitssone i et likeverdig partnerskap» ville være en del av denne perestrojkaprosessen (Ryzhkov 1989). Forslaget innebar at det ble opprettet en spesiell økonomisk sone for felles utnyttelse hvor investeringer og inntekter skulle deles likt. For Norge var imidlertid fellessoneforslaget en gjentakelse av gamle russiske ideer ved at de kunne tenke seg en gråsonemodell for petroleumssektoren.<sup>28</sup> I Oslo framholdt man at forutsetningen for et stabilt og godt naboskap var klare grenser. Samarbeidsordninger kunne utfordre heller enn sikre en fredelig sameksistens. På russisk side oppfattet man denne argumentasjonen om klare grenser og gjentakelsen av behovet for kompromiss i grensespørsmålet som en utholdenhets- og forhalingstaktikk. Den sovjetiske motviljen mot å gå inn i kompromissforhandlinger om selve grensa ble på sin side oppfattet som en utholdenhets- og forhalingstaktikk i Norge (Madsen 1988). Det var også praktiske og prinsipielle problemer knyttet til det russiske forslaget. Foruten problemet som ville oppstå med hensyn til hvor norsk lov og hvor sovjetisk lov skulle gjelde, var fellessoneforslaget uakseptabelt fra norsk side fordi det bare tok utgangspunkt i de sovjetiske ønskene i forhandlingene, ved at halvparten av sonen Rysjkov pekte ut som område for den spesielle økonomiske sonen lå på ubestridt norsk område, vest for sektorlinja (Brundtland 1998). At russerne var villige til å dele ressursene,

26 NTBtekst 01.10.92 og 01.11.92.

27 Statsminister Rysjkov til pressen, NTBtekst 15.01.88.

28 Statsminister Brundtland til pressen etter møtet med Rysjkov *Aftenposten* 15.01.88

men ikke området i to like store deler, så man også som en illustrasjon på at man på sovjetisk side så på muligheten for økt innflytelse vestover som viktigere enn rettighetene til ressursene. Norges skepsis til en slik ordning lå som kjent i redselen for sovjetisk dominans og innflytelse i norsk politikk.<sup>29</sup> Dette står i klar kontrast til den russiske holdningen om at man først må bygge opp tilliten og den gjensidige forståelsen mellom landene før man kan inngå varige løsninger.<sup>30</sup> Partenes ulike tankegang og motsatte argumentasjon om hvilke forutsetninger som skulle til for å få en løsning kommer her tydelig fram.

Endringene som fant sted som følge av slutten på den kalde krigen, endret det bilaterale forholdet betraktelig. Man fikk i større grad en dialog mellom landene. Russland begynte å se avgrensingsspørsmålet løsrevet fra området militærstrategiske betydning og la i sin argumentasjon stadig større vekt på økonomiske og ressursmessige forhold (Tamnes 1997).<sup>31</sup> Dette endret betingelsene for forhandlingene. Russland beveget seg bort fra kravet om sektorlinja og aksepterte Norges standpunkt om at ei klar grense var en forutsetning for et samarbeid på petroleumssektoren. Slik ble det mulig å starte reelle forhandlinger om grensedragingen.

Partene begynte grensedragingen nord i Polhavet og arbeidet seg sørover. Fra norsk hold antok man at Sovjetunionen med et avvik fra sektorlinja i nord forventet å få bedre uttelling for sine krav i sør (Tamnes 1997). Hvorvidt dette har vært taktikken og hvor vellykket den eventuelt har vært, er ennå for tidlig å si noe om. Det som gjenstår er området lengst sør. Dette antas å være det vanskeligste området å bli enige om fordi det er her de rikeste ressursene er og de strategiske interessene sterkest. At Sovjetunionen ennå ikke så grensespørsmålet løsrevet fra militærstrategiske forhold, kom fram da politbyrået i kommunistpartiets sentralkomit  i 1990 drøftet spørsmålet. Foruten fisk og petroleumsressursene ble Barentshavets strategiske betydning understreket. Det ble pekt på at hvis grensa i s r

29 Det russiske motivet for   fa til et samarbeid om petroleumsutvinning i området kan være todelt. For det første trenger de teknologi, ekspertise og kapital. For det andre er det mulig at det ut fra militærstrategiske interesser er ønskelig med et samarbeid. De geologiske strukturene bestemmer i stor grad ub tens traseer. Petroleumsforekomstene må utvinnes hvor de befinner seg. Det er slik en viss fare for at installasjonene vil «stå i veien» for ubåtene. Et samarbeid vil gi sovjetiske myndigheter en viss mulighet for   påvirke hvor installasjonene plasseres (Bergesen, Moe & Østreng 1987).

30 Denne forutsetningen ble for øvrig sist målbåret av statsminister Kasianov under hans besøk i Norge september 2000.

31 Statsminister Brundtland til pressen under statsminister Rysjkovs besøk, NTBtekst 15.01.88.

ble trukket nærmere Kolahalvøya enn 35° østlig lengde, ville det gjøre det vesentlig enklere for NATO å drive etterretning mot Nordflåtens baseområder (Tamnes 1997).<sup>32</sup>

Med hensyn til petroleumsressursene i området vil også ei grense som følger den 35. lengdegraden føre til at Sovjetunionen får (beholde) de deler av kontinentalsokkelen som ser mest lovende ut. Foruten spørsmålet om petroleumsressursene sør i det omstridte området har et hovedpunkt under forhandlingene nå vært hvordan samarbeidet i fiskerispørsmål skal fungere etter at grensa er trukket. Partene har som kjent et utstrakt samarbeid om forvaltning av fiskeressursene i Barentshavet. Avtalene fra 1975 og 1976 er imidlertid veldig generelle, for eksempel er ikke fordelingsnøkklene for kvotene fastsatt i avtalene. Disse ble forhandlet fram i ettertid og har ikke vært endret siden. Det er imidlertid trolig at fordeling av kvotene og eventuelle overgangsordninger blir tatt opp til vurdering i forbindelse med en grensedraging. Når Gråsoneavtalen, som en konsekvens av en grenseavtale, oppheves, vil de russiske fiskeriområdene trolig bli forskjøvet lenger øst, der bestanden av ungfisk er større. Fordeling og bytte av kvoter og inspeksjonsrett er viktig for russerne og en vanskelig sak i forhandlingene.<sup>33</sup>

I sentralkomiteens direktiv til forhandlingsdelegasjonen blir det videre påpekt at en enighet om avgrensingen ikke må skade Sovjetunionens fiskeriinteresser i Barentshavet, men bevare de eksisterende prinsipper for deling av de felles levende havressurser i Barentshavet (torsk, hyse, lodde, sild) og muligheten for å fiske nasjonale kvoter av disse ressursene i de norske og sovjetiske soner i Barentshavet uavhengig av grenselinja. Delegasjonen skal også videreføre det sovjetiske forslaget om å danne en spesiell sone for økonomisk samarbeid med tanke på utvinning av olje og gass på kontinentalsokkelen.<sup>34</sup> De økonomiske konsekvensene av ei grense har slik allerede fra tidlig på 1990-tallet blitt tillagt stor betydning i Russland. Hvorvidt det fra Norges side var prinsipielle eller økonomiske hensyn som gjorde at man ikke ville imøtekomme de russiske kravene vites ikke. Oppsummert var perioden fra siste delen av 1980-tallet og fram til 1992 likevel preget av store framskritt og tilnærming mellom partene.

32 Sentralkomiteens vurdering og påfølgende direktiv til den sovjetiske forhandlingsdelegasjonen er trykt i Holmelid (2001).

33 Forhandlingsleder Flatla til NTBtekst 04.04., 29.06. og 17.07.92.

34 Sentralkomiteens vurdering og påfølgende direktiv til den sovjetiske forhandlingsdelegasjonen er trykt i Holmelid 2001.

## Forhandlingene fra 1996 til i dag

Fra juni 1993 til april 1995 ble det ikke gjennomført noen forhandlinger og det kom først fart i forhandlingene etter president Jeltsins besøk i Norge i 1996. Her foreslo han at man samtidig med arbeidet med å finne en løsning på grensespørsmålet skulle drøfte hvordan man kunne samarbeide om å utnytte de antatte olje- og gassforekomstene i området. Forslaget satte ny fart i forhandlingene, men noe snarlig gjennombrudd var likevel ikke ventet.<sup>35</sup> Det har vært holdt jevnlig møter, både på politisk og embetsmannsnivå de siste årene, og samtalene omtales som «konstruktive».<sup>36</sup>

Det er en uttalt politisk vilje til å finne en løsning, og statslederne for de to land har med jevne mellomrom de siste årene kommet med uttalelser om at det er på tide å løse denne utestående saken mellom de to landene. I felleserklæringen fra møtet mellom president Putin og statsminister Bondevik i november 2002 heter det at «[p]artene legger stor vekt på snarlig inngåelse av en avtale om en maritim avgrensingslinje i Barentshavet», og de uttrykker gjensidig tilfredshet med den betydelige framgangen som er oppnådd i så henseende.<sup>37</sup> Tross disse optimistiske uttalelsene, som det har vært mange av gjennom årene, vil ingen av partene binde seg til noen tidsfrist. Uttalelsene fra politisk hold har gjennom årene også generelt vært mer optimistiske enn uttalelsene fra forhandlingenes embetsmenn, noe som tyder på at uttalelsene i like stor grad er et uttrykk for politisk velvilje og har større symbolsk enn praktisk betydning. Betydningen av slike utsagn skal likevel ikke undervurderes. Utsiktene til en løsning synes større enn før. Det føres parallelle drøftelser om grensa og samarbeid om utvinning av olje og gass. Partene er enige om delingen av ca. 80 prosent av det omstridte området.<sup>38</sup>

## Utsiktene til en løsning

Ut fra gjennomgangen av forhandlingene synes to faktorer å tre fram som sentrale for å forklare hvorfor partene ikke har klart å komme til enighet om ei omforent grenselinje: mangel på behov for en avklaring på grensespørsmålet og at Sovjetunionens/Russlands andre interesser har blitt bedre ivaretatt ved et uavklart grenseforhold. Eller sagt på en annen måte, Sovjetunionen og senere Russland har ikke hatt et rettslig grunnlag for å få ei grense som har

35 Forhandlingsleder Longva til NTBtekst 29.08.96.

36 Atekst 13.03.98, 27.05.99 og 11.11.02.

37 Atekst 13.11.02.

38 Atekst 11.11.02.

ivaretatt deres interesser, å trekke grensa lengst mulig vest. På samme måte kan man også si at så lenge Norge ikke klarte å få gjennomslag for sitt standpunkt om ei klar grense, var det bedre å ha et omstridt område.

Tidligere var det Sovjetunionens sikkerhetspolitiske interesser som forhindret muligheten til å få til et kompromiss om grenselinja. I dag er dette hensynet nedtonet. Det antas at årsaken til at forhandlingene igjen har stanset opp, er spørsmålet om rettighetene til petroleumforekomstene i området nærmest fastlandet og spørsmålet om omfordelingen av fiskerettigheter etter Gråsoneavtalen. Siden tilgangen på petroleumforekomstene i det omstridte området er avhengig av at gressespørsmålet er avklart, virker de to interessene, fisk og petroleum, mot hverandre for Russland. Dette har likevel ingen praktisk betydning så lenge man ikke vil starte petroleumsutvinning i det omstridte området.

Kostnadene ved å ha ei uavklart grense er i realiteten små fordi fiskeriforvaltningen blir ivaretatt gjennom Gråsoneavtalen og ingen av partene har behov eller ønske om å starte petroleumsutvinning i det omstridte området. Likevel kommer det stadig sterkere krav fra petroleumsindustrien om å starte utvinning i Barentshavet. Blir dette kravet innfridd, vil det over tid føre til krav om at også det omstridte området, hvor det antakelig befinner seg store gassfelt, åpnes for utvinning. Men så lenge en eller begge parter føler at behovet for en løsning er mindre enn kostnaden ved å gi etter for motpartens krav, vil vi ikke få en løsning.

Vektingen av partenes interesser har endret seg over tid, men det synes like fullt som begge parter fortsatt ser seg bedre tjent med et uavklart grenseområde enn med å måtte gjøre de nødvendige innrømmelser for å få saken avklart. Kostnaden ved å ha et omstridt område må derfor i hovedsak være av politisk karakter. Men når partene er enige om at saken ikke virker negativt inn på forholdet mellom de to land og det heller ikke synes å være sterke interesser som presser på for en løsning på hjemmebane, er det i dag ikke snakk om noen politisk belastning, verken nasjonalt eller i det bilaterale forholdet.

Til tross for at det ikke har kommet signaler fra Russland om at man er villig til å gå med på en likedeling, har man likevel på norsk side en oppfatning av at tiden arbeider for det norske synspunktet. På norsk side antar man at Russland har «gitt i nord, for å få i sør» hvor ressursene er størst (Tamnes 1997).<sup>39</sup> Nylig ble imidlertid

39 Atekst 11.11.02, sentralkomiteens vurdering og direktiv fra 1990.

midtlinja lagt til grunn i en avgrensingssak i Haag-domstolen<sup>40</sup> og Russland har nylig inngått avtaler om deling av kontinentalsokkelen med Kasakhstan og Aserbajdsjan hvor midtlinja er fulgt.<sup>41</sup>

Selv om partene skulle bli enige om en avtale om avgrensingen og slik løse dette langvarige utestående problemet mellom de to landene, kan en forhandlet løsning skape problemer i de respektive hjemland. En for stor ettergivenhet i forhold til opprinnelig standpunkt vil for begge parter være vanskelig å forsvare overfor hjemlig opinion. For Russland synes det som en likedeling vil være en for stor innrømmelse og at man må ha en større del av det sørlige området, dette både av hensyn til petroleumsforekomstene, fiskerettighetene og kanskje også landets sikkerhetspolitiske interesser. Norge på sin side vil ha problemer med å forsvare ei grense som ble trukket lenger vest enn en likedeling av det omstridte området. Innenrikspolitiske hensyn og nasjonal prestisje synes slik å være sentrale faktorer.

Løsningen med å kople grensespørsmålet til spørsmålet om samarbeid om ressursutnyttelse på petroleumssektoren kan i så måte være gunstig fordi det gir begge parter muligheten for både å gi og ta og slik vise at man har kommet godt ut av forhandlingene. Dette er ikke minst viktig i Russland hvor man neppe klarer å få dumaen til å ratifisere en delelinjeavtale som kan oppfattes som Russland har gitt fra seg territorium.<sup>42</sup> Russland inngikk i 1990 en avtale med USA om grensa i Beringhavet. Avtalen har imidlertid ikke blitt ratifisert av Russland på grunn av at avtalen vil innebære et tap av de viktigste områdene for fisk og petroleum (Elfering 1997).<sup>43</sup> Faren for at en eventuell avtale mellom Norge og Russland skal lide samme skjebne, er et forhold som reduserer forhandlernes forhandlingsrom. En endelig avklaring på grensespørsmålet mellom Norge og Russland synes slik å være betinget av en politisk vilje hos den ene eller begge parter til å få saken ut av verden.

---

40 Mellom Nicaragua og Honduras, Press Release 2002/17, International Court of Justice.

41 Interfax 13.05.02 og 24.05.02 og Asia Times Online 10.10.02.

42 Atekst 22.01.98.

43 Avisa *Sovetskaya Rossiya* 22.03.91 i Elferink (1997:25).

## Referanser

- Bergesen, H. O., A. Moe & W. Østreg (1987) *Soviet Oil and Security Interests in the Barents Sea*. London: Frances Pinter.
- Bergsaker, E., medlem av forhandlingsdelegasjonen fra 1970–86, intervju mai 1998.
- Bergsaker, E. (1988) «Barentshavet: Ressurser og utvinningsmuligheter», *Internasjonal Politikk* 46 (2–3):7–34.
- Brundtland, A. O. (1988) «Den nye sovjetiske nordpolitikken og mulige norske svar», *Internasjonal Politikk* 46 (2–3):95–133.
- Brundtland, G. (1998) *Dramatiske år 1986–1996*. Oslo: Gyldendal.
- Churchill, R. & G. Ulfstein (1992) *Marine Management in Disputed Areas, the Case of the Barents Sea*. London: Routledge.
- Elferink, A. G. (1996) «The Law and Politics of the Maritime Boundary Delimitation of the Russian Federation, Part 1», *The International Journal of Marine and Coastal Law* 11 (4): 533–570.
- Elferink, A. G. (1997) «The Law and Politics of the Maritime Boundary Delimitation of the Russian Federation, Part 2», *The International Journal of Marine and Coastal Law* 12 (1): 5–35.
- Eriksen, E. (1979) «Gråsonordningen og fremtiden», *Internasjonal Politikk* 37 (2): 323–326.
- Frydenlund, K. (1982) *Lille land – hva nå? Refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Godzimirski, J. M. (1998) «Russian Security Policy Objectives in the Baltic Sea and the Barents Area», *Security Policy Library* (12).
- Hoel, A. H. (1994) «The Barents Sea: Fisheries Resources for Europe and Russia» i O. Schram Stokke & O. Tunander (red.) *The Barents Region*. London: Sage Publications (115–130).
- Holmelid, V. (2001) *Grenser og grå soner: ei spelteoretisk analyse av avgrensnings-spørsmålet i Barentshavet 1970–2001*, Hovedoppgave i sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen.
- Holtmark, S. (1995) «'Bilateralisering' og 'Fellesstyre': Et perspektiv på russisk politikk i Nord», *Norsk Militært Tidsskrift* 165 (4): 1–8.
- Hønneland, G. B., T. Davidsen & F. Nilsen (1997) «Utviklingen i nordvestrussisk fiskerinæring – implikasjoner for norske aktører», *Internasjonal Politikk* 55 (2): 281–301.
- Keohane, R. O. & J. S. Nye (1989 [1977]) *Power and Interdependence*. Glenview: Harper Collins Publishers.
- Kjølberg, A. (1997) «Norges forhold til Russland og Øst-Europa» i T.L. Knutsen, G. M. Sørbø & S. Gjerdåker (red.) (1997) *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: CMI/ Cappelen Akademiske Forlag.
- Kjølaas, H. (1977) «Forhandlingene om den grå sonen», *Norsk Utenrikspolitisk Årbok* (31–70).
- Klepvisk, A. H. (1979) «Norges kontinentalsokkel og eksklusive økonomiske sone. Noen betraktninger om delingen av sokkel og sone i Barentshavet, inkludert Svalbard og Jan Mayen», *Internasjonal Politikk* 37 (3):343–392.
- Knutsen, T. L., G. M. Sørbø & S. Gjerdåker (red.) (1997) *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: CMI/ Cappelen Akademiske Forlag.
- Kvalvik, I. (2000) *Asymmetriske maktrelasjoner i bilaterale forhandlinger. En studie av forhandlingene mellom Norge og Sovjetunionen/Russland om*

- avgrensingen av kontinentalsokkelen og økonomiske soner i Barentshavet, hovedfagsoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Madsen, P. A. (1989) «Gorbachev, Hostile Images and the Northern Areas», *International Challenges* 9 (2): 15–22.
- Moe, A. (1994) «Oil and Gas: Future Role of the Barents Region» i O.S. Stokke & O. Tunander (red.) *The Barents Region. Cooperation in Arctic Europe*. Oslo: FNI & PRIO, SAGE Publications (131–144).
- NOU 1989: 9: *Norsk Polarforskning*.
- Odelstingsproposisjon nr. 4 (1976–77): *Om lov om Norges økonomiske sone*.
- Putnam, R. D. (1988) «Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games», *International Organization* 42 (3): 427–460.
- Ryzhkov, N. I. (1989) «Neighbours in Northern Europe: The Soviet Union and Norway», *International Challenges* 9 (2): 4–9.
- Scrivener, D. (1989) «Gorbachev's Murmansk Speech: The Soviet Initiative and Western Response», *Security Policy Library* (4), The Norwegian Atlantic Committee.
- Skogan, J. K. (1979) «Gråsoner, sektorlinje og norsk-sovjetiske forhandlinger», *Internasjonal Politikk* 37 (2): 465–469.
- Sollie, F. (1988) «The Soviet Challenge in Northern Waters. Implications for Resources and Security», *Security Policy Library* (2), The Norwegian Atlantic Committee.
- Sollie, F. (1976) «Grenser og linjer i Barentshavet», *Norsk Utenrikspolitisk Årbok* (44–57).
- Stortingsmelding nr. 46 (1979–80) *Petroleumsundersøkelser nord for 62° N*.
- Stortingsproposisjon nr. 70 (1977–78) *Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Norge og Sovjetunionen om en midlertidig praktisk ordning for fisket i et tilstøtende område i Barentshavet*.
- Tamnes, R. (1997) «Oljealder 1965–1995», del I og III, *Norsk Utenrikspolitikk Historie*, bind 6. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tamnes, R. (1993): *Penetrasjon og polarisering. Nordområdene i et historisk perspektiv*. IFS Info 2: 1–10.
- Tresselt, P. (1988) «Norsk-sovjetiske forhandlinger om avgrensning av kontinentalsokler og økonomiske soner», *Internasjonal Politikk* 46 (2–3): 75–94.
- United Nations Convention on the Continental Shelf, Geneva 1958.
- United Nations Convention on the Law of the Sea, Geneva 1982/1994.
- Østreng, W. (1977) «Nær oppgavene i norsk utenrikspolitikk, med spesiell vekt på nordområdene», *Norsk Utenrikspolitisk Årbok* (9–30).
- Østreng, W. (1989) «The Changing Mood of the Kremlin. Security and Cooperation in the Arctic», *International Challenges* 9 (2): 10–14.
- Østreng, W. (1986) «Delimitation Arrangements in Arctic Seas», *Marine Policy* 10 (2): 131–154.



# Thomas Hobbes och världsordningen efter den 11 september 2001

**Ronnie Hjorth**

universitetslektor i  
statsvetenskap vid  
Linköpings universitet

*«...it is a precept, or generall rule of Reason, That every man, ought to endeavour Peace, as farre as he has hope of obtaining it; and when he cannot obtain it, that he may seek, and use, all helps, and advantages of Warre» (Hobbes:1909:100).*

Den internationella terrorismen firade sin hitintills största triumf den 11 september 2001 med en serie attentat som på nuvarande tidpunkt inte torde kräva någon ingående redogörelse. Det är inte enbart dåden i sig som är av intresse, utan även den effekt de har haft på världspolitiken.

Hur bestående denna effekt blir är det inte meningsfullt att idag ha någon uppfattning om, men att en förändring har inträffat är ett faktum. Förenta Nationernas säkerhetsråd slog fast i Resolution 1368 av den 12 september 2001, att den internationella terrorismen skall betraktas som ett hot mot internationell fred och säkerhet, och i flera följande resolutioner utformade rådet under hösten sin ståndpunkt i fråga om terrorismen samt beslutade om åtgärder mot den. I Resolution 1373 från den 28 september föreskriver säkerhetsrådet åtgärder under FN-stadgans Kapitel VII, d.v.s. för medlemsstaterna tvingande åtgärder. Det amerikanska svaret på attackerna innebar samtidigt en handfast uppmaning till världens stater att ställa sig bakom kampen mot den internationella terrorismen. Regeringen Bush sade sig vara beredd att agera kraftfullt och med militära medel även utan stöd från andra stater. Föreställningen om amerikansk hegemoni i världspolitiken har därmed givits nytt bränsle, inte enbart baserat på observationen att någon eller några stormakter i världen mäktiga nog att balansera USA:s maktposition tycks sak-

nas, utan även på att den amerikanska beredskapen att agera unilateralt, om så fordras, pekar mot hegemoni (se t.ex. Hirsh 2002). Kriget i Irak våren 2003 bekräftar detta.

Händelserna den 11 september 2001 visade att världens starkaste militärmakt kunde angripas framgångsrikt, och uppslutningen bland världens stater efter attackerna vittnar om att terrorismen uppfattades som ett potentiellt hot mot alla stater. Är den internationella terrorismen därmed ett sådant hot att ett internationellt våldsmonopol eller hegemoni kan komma att accepteras? Det är den frågan uppsatsen gäller.

Den här uppsatsen analyserar den internationella situationen efter den 11 september 2001 utifrån en av den politiska litteraturens mest tummade klassiker, Thomas Hobbes' *Leviathan*. I centrum för framställningen står frågan om de teoretiska förutsättningarna för internationellt våldsmonopol och hegemoni. Valet av *Leviathan* och Hobbes är inte slumpmässigt. Hobbes har länge varit en utgångspunkt för många som intresserar sig för internationell politik, och han har kanske präglat tänkandet på detta område mer än någon annan politisk filosof. Ändå behandlar endast en mindre del av hans olika skrifter internationella förhållanden. Detta gör det svårt att entydigt tolka Hobbes, och inte sällan har han missuppfattats. Om valet av Hobbes inte är slumpartat var det i andra ärenden som författaren av denna artikel botaniserade i litteraturen av och om den engelske filosofen. De reflexioner som här följer får snarast ses som läsefrukter.

Inledningsvis följer en översiktlig beskrivning av Hobbes' teori om internationell politik, särskilt rörande frågan om varför inte Hobbes tänkte sig att ett internationellt våldsmonopol skulle utvecklas som ett resultat av liknande processer som skapar våldsmonopolet i staten. Därefter diskuteras den aktuella världspolitiska situationen mot bakgrund av Hobbes' resonemang. Avslutningsvis prövas reflexionerna i förhållande till några aktuella publikationer i ämnet.

## Hobbes' teori om internationell politik

Vanligtvis brukar Hobbes karaktäriseras som en politisk realist. Därmed placeras han gärna i sällskap med Thukydides, Machiavelli, E.H. Carr och H.J. Morgenthau, för att nämna några av realismens «klassiker» vid olika tidpunkter. Bakgrunden till denna klassificering kan bland annat sökas i följande ofta citerade passus från kapitel XIII i *Leviathan*:

But though there had never been any time, wherein particular men were in a condition of warre one against another; yet in all times, Kings, and Persons of Sovereaign authority, because of their Independency, are in continuall jealousies, and in the state and posture of Gladiators; having their weapons pointing, and their eyes fixed on one another; that is, their Forts, Garrisons, and Guns upon the Frontiers of their Kingdomes; and continuall Spyes upon their neighbours; which is a posture of War. But because they uphold thereby, the Industry of their Subjects; there does not follow from it, that misery, which accompanies the Liberty of particular men (Hobbes 1909:98).

Hobbes tecknar här bilden av den internationella politiken som ett permanent konflikttillstånd där endast avskräckning kan hindra staterna från att ständigt bekriega varandra. Denna tolkning bör dock modifieras. Först och främst framgår det av sammanhanget att det ovan citerade stycket är en illustration av det statslösa naturtillståndet. Och som framgår av den sista meningen i citatet bör vi, enligt Hobbes, skilja mellan naturtillståndet och internationella förhållanden mellan stater. Den internationella politiken är trots allt mindre oordnad än naturtillståndet. Men Hobbes tänker sig varken världsstat eller hegemoni. Om statsmakten har kapacitet att upprätthålla inre ordning och yttre försvar kan ett system av oberoende stater fortleva. Dessutom kan stater enligt Hobbes frivilligt underkasta sig gemensamma regler. Någon egentlig internationell lag är det däremot inte fråga om eftersom lagar, enligt Hobbes, endast kan få sin auktoritet av en suverän; internationella lagar skulle därför förutsätta en världsstat med våldsmonopol. De regler som stater frivilligt underkastar sig kallar Hobbes därför inte för lagar utan för «*charters*», eftersom de följer av frivilliga «*donationer*» av de suveräna staterna (Hobbes 1909:223). Den internationella ordningen blir således, enligt Hobbes, ett resultat av såväl avskräckning som gemensamma regler.

I tre olika uppsatser, publicerade ungefär samtidigt av tre olika brittiska forskare, Murray Forsyth, Hedley Bull och R.J. Vincent, behandlas vad som kan betecknas som Hobbes' teori om internationell politik. Bull placerar Hobbes huvudsakligen i den realistiska traditionen. Han framhåller det maktpolitiska inslaget i Hobbes' skrifter, och hävdar att där inte finns något stöd för ett utvecklat statssamfund (Bull 1981:729). Forsyth och Vincent kommer till en delvis annan slutsats och väljer att betona sådana inslag i Hobbes' politiska teori som trots allt pekar på incitament för bildandet av internationella regler och normer. Forsyth går här längst. Han menar, enkelt uttryckt, att Hobbes' teori om internationell politik

beskriver ett tillstånd där ett samhällskontrakt mellan stater håller på att slutas, men att detta aldrig sker. En viktig utgångspunkt är här de «naturlagar» (*Laws of Nature*) som Hobbes lanserar. Den internationella politiken blir alltså inte liktydig med det krigiska naturtillståndet, utan istället ett naturtillstånd modifierat av naturlagarna (Forsyth 1979:207). Hobbes nämner bland annat skiljedom som ett sätt att, enligt den naturliga lagen, lösa konflikter både inom och mellan stater (Hobbes 1909:119–120). Den populära bilden av Hobbes som enbart en företrädare för maktpolitik är alltså inskränkt.

R.J. Vincent finner hos Hobbes tre olika anledningar till varför stater inte fullföljer samhällskontraktet och underkastar sig ett våldsmonopol för att undkomma den krigiska internationella politiken (Vincent 1981:94–95). För det första präglas inte förhållandet mellan stater av likställdhet beträffande styrka och kapacitet såsom är fallet beträffande individer. Att individer betraktas som jämbördiga och därför utgör hot mot varandra är en viktig anledning till varför de, enligt Hobbes, skulle underkasta sig statsmakten. Ingen individ kan själv garantera sin egen säkerhet. Även den svagaste kan hota den starkaste (Hobbes 1909:94). Skillnaden mellan stormakter och mindre stater i det internationella systemet innebär att denna sårbarhet saknas, och har ofta uppfattats som en av grundvalarna för att den internationella ordningen skall kunna vidmakthållas med hjälp av maktbalans (se t.ex. Wight 1973:100). För det andra är stater inte lika sårbara som individer. Den osäkerhet som Hobbes tänker sig i naturtillståndet grundar sig bland annat på människors fruktan för att bli dödade, kanske som resultat av en lömsk attack nattetid. Stater behöver inte vila. Dessutom är det svårt att föreställa sig att en stat kan utplånas genom ett enda angrepp. För det tredje utgör möjligheterna för stater att enas kring internationella regler ett skäl varför en världsstat inte behövs. Eftersom det rör sig om frivilliga överenskommelser är det främst på områden där det finns gemensamma intressen som detta är en framkomlig väg.

Skall någon form av internationellt våldsmonopol etableras måste åtminstone någon av de punkter som Vincent summerar falla utan att någon av de övriga kan kompensera förlusten. Bull nämner kärnvapenkapprustningen som ett exempel på ett skeende där vapnets förstörelseförmåga skulle kunna få en sådan konsekvens eftersom en stat helt skulle kunna utplånas av ett enda angrepp med kärnvapen. Detta kan dock enligt Bull i någon mån motverkas, dels av den ojämlika fördelningen av kärnvapen mellan världens stater, som innebär att rustningen kan kontrolleras inom ramen för maktbalanssystemet genom terrorbalansen så att endast ett fåtal stater innehar

kärnvapen, och dels som en följd av internationella överenskommelser baserade på det gemensamma intresset att åstadkomma disciplin och återhållsamhet när det gäller bruket av kärnvapen (Bull 1981:737). Således utgör inte kärnvapnen, enligt Bull, ett tillräckligt skäl för att rubba de hobbiesianska principerna för världsordningen.

Howard Warrender riktar i sin stora Hobbesmonografi in sig på den ojämlika förmågan till avskräckning när det gäller den internationella politiken. Warrender resonerar så, att om även den svagaste bland stater kan hota den starkaste, skulle förutsättningarna för ett system av oberoende stater vara hotat:

States, however, are not subject to the same opportunities for destruction as private men, and the strong States have not feared the weak. They have, in consequence, preferred to secure their ends by treaties and alliances, rather than by a resignation of their sovereignty. If, however, the development of modern weapons proceeds to a sufficient degree, the position may be reached where the strongest State could be annihilated with ease by a mere principality. In such a situation the equality of fear to which men are subject in Hobbes's State of Nature, may hold also in international affairs, and States may be prepared to jettison their power, provided that some or any unitary authority will accept a monopoly of it, and this without any constitutional guarantees that can be effectively sustained (Warrender 1957:119).

Warrender tänker sig alltså en utveckling av vapenteknologin som gör att även de starka staterna fruktar de svaga. Även utan «konstitutionella garantier» skulle stater då överge sin oberoende existens, menar han. Är det en sådan situation världen nu står inför? Är den internationella terrorismen ett sådant hot, mot den säkerhetsbringande ojämlikheten, att ett våldsmonopol kan komma att accepteras?

## Den internationella terrorismen: ett hobbiesianskt perspektiv

Att den starkaste makten i världen visat sig vara sårbar är ett faktum. Men det var inte ny vapenteknologi som möjliggjorde den situationen, såsom Warrender tänkte sig. Bruket av civilflygplan vid attentaten visar att tillgängligheten till verkningsfulla vapen är stor för terrorister med fantasi. Förmågan att kapa och sedan styra en flygmaskin var tillräcklig för att lyckas med attentaten, och den förmågan är inte ojämlikt fördelad över världen på samma sätt som

exempelvis kärnvapen. Att flygkapning torde vara ett från militär synpunkt ineffektivt medel är av underordnad betydelse, så länge målet är att sprida terror och åsamka skada. Stormaktens militära överlägsenhet har uppenbarligen inte visat sig vara avskräckande. Är terrorister beredda till självmordsdåd låter de sig knappast avskräckas. Dessutom kan de röra sig mellan stater, och terroristceller kan aktiveras på olika platser samtidigt (se Ikenberry 2002:51). Ändå kvarstår argumentet att åtminstone någon stat måste fungera som bas för terroristerna eller aktivt stödja terrorismen. En sådan stat kan vara känslig för avskräckning, men det är inte säkert att dess regering har förmågan eller viljan att tackla problemen. Det förefaller åtminstone regimen i Afghanistan inte ha haft. Avskräckningen blir då verkningslös.

Huvudfrågan i uppsatsen gäller dock om denna situation är skäl nog för en allmän uppslutning bland världens stater för hegemoni eller internationellt våldsmonopol. Skall så vara fallet måste nog hotet från terrorismen uppfattas som ett existentiellt hot av samtliga stater, eller åtminstone de flesta. Kan terrorister med en enda attack slå ut en hel stat? Det var inte möjligt den 11 september 2001, men hotbilden kan vara allvarlig nog ändå. I den mån terroristorganisationer får tillgång till och kan använda sig av exempelvis kärnvapen eller biologiska och kemiska stridsmedel, kan naturligtvis skadan av en attack bli ännu större. Med tillgång till militär utrustning, exempelvis via en med terroristorganisationerna sympatiserande regim, skulle en sådan slagkraft kunna uppåddas. Men även upprepade attacker stegrar allvaret. Det är uppenbart att dessa risker har uppfattats av världens regeringar efter den 11 september 2001 och att den förändrade hotbilden därför är ett incitament för ett allt intensivare samarbete i kampen mot terrorismen. I de öppna demokratiska samhällena är dessutom både terroristhotet och en del av åtgärderna för att möta hotet främmande inslag i samhällsklimatet. Det finns alltså även en risk att terrorbekämpningen samtidigt har negativa följdverkningar på den öppna samhällsgemenskapen, och således till en del spelar terroristorganisationerna i händerna. Det är emellertid svårt att argumentera för att grunderna för den internationella ordningen av oberoende stater därför skulle hotas. Skall så ske måste ett hot av stor dignitet få närmast global omfattning. Att somliga territorier utgör vad Espen Barth Eide kallar «svarta hål» i det internationella samfundet är mycket allvarligt av många skäl. Sådana territorier kan fungera som baser för terrorister eller av andra skäl vara svårt utsatta för terror och därför verka destabiliserande (se Barth Eide 2002:223). Men så länge världsordning-

en kan upprätthållas förefaller problemet av mindre vikt för det internationella systemet som helhet.

Hobbes' teori om internationell politik gör även gällande att någon form av internationellt regelverk är möjligt för att hantera gemensamma problem. Några förutsättningar att söka reglera förhållandet till terroristorganisationer finns naturligtvis inte, men däremot finns det gemensamma intressen bland de stater som fruktar för terrorattacker, och det skulle kunna leda till gemensamma åtgärder. De resolutioner som FN:s säkerhetsråd har antagit efter terrorattackerna hösten 2001 visar på en rad åtaganden som syftar till att hindra terroristorganisationer från att etablera sig och utvecklas. De militära aktiviteterna i Afghanistan är däremot motiverade av självförsvarsrätten enligt FN-stadgans Artikel 51, som föreskriver en «inherent right of individual or collective self-defence». Svårigheten i dagens läge gäller hur självförsvarsrätten enligt FN-stadgan skall tolkas. Ove Bring har analyserat om och på vilket sätt händelserna den 11 september 2001 har påverkat självförsvarsrätten enligt Artikel 51. Bring hävdar bland annat att en större acceptans har vunnits för preventivt självförsvar som ett resultat av terroristdådet, eftersom självförsvarsrätten i det här sammanhanget rimligen måste syfta till att förebygga terrordåd i framtiden (Bring 2002:318). Utifrån Hobbes' politiska teori kan preventivt självförsvar inte uteslutas. Självförsvarsrätt är förenlig med den naturliga rätt (*Right of Nature*) som enligt Hobbes tillkommer alla och som är naturlig och okränkbar. Både naturlagar och statsmakt innebär däremot att bruket av självförsvar kan minskas i omfattning, såväl inom som mellan stater.

Sammanfattningsvis förefaller inte den internationella terrorismen utgöra ett sådant hot mot statssystemet att vi, enligt Hobbes' teori, har anledning att emotse varken internationellt våldsmonopol eller hegemoni. Men USA:s dominans är likväl ett faktum, och stormaktens förändrade utrikespolitik en realitet. Hur långt är vi hjälpta av Hobbes för att hantera den aktuella situationen?

## Hobbes och USA:s dominans

Det aktuella världspolitiska läget har givit upphov till olika uppfattningar om betydelsen av USA:s dominans och om vilka politiska vägval som bör följa. Nedan relateras fyra amerikanska författares tankar om dessa frågor; de fyra är John J. Mearsheimer, Robert Kagan, Henry Kissinger och G. John Ikenberry. De har det gemensamt att deras utgångspunkt i någon mån är hobbesiansk, men

vilken analys gör de och vilka politiska handlingsvägar föreslår de? Och i vilken utsträckning korresponderar deras tankar med en hobbesiansk analys?

Både Mearsheimer och Kagan förespråkar amerikansk hegemoni. Strävan efter hegemoni är en central drivkraft för stater enligt den «offensiva realism» som Mearsheimer presenterar i *The Tragedy of Great Power Politics*. Osäkerheten i världspolitiken sammanhänger enligt Mearsheimer med det faktum att ett våldsmonopol saknas och att säkerhetsdilemmat leder till att stormakter eftersträvar dominans i det internationella systemet (Mearsheimer 2001:3). Något större utrymme för internationella regler baserade på gemensamma intressen finns inte, enligt Mearsheimer. Maktbalansläran ger vid handen att stormakter skulle låta sig disciplineras, nöja sig med sin position, och därför agera defensivt. Enligt Mearsheimer står den bästa analysen av internationella förhållanden att finna om sådana «defensiva» aspekter frånses. Mearsheimers bok skrevs före den 11 september 2001. En rimlig spekulation kan väl vara att den amerikanska unilateralismen efter attackerna stödjer Mearsheimers tes. Om den amerikanska hegemonin inte blir verklighet har i så fall helt och hållet att göra med om någon bjuder till räckligt motstånd. Men amerikanska strävanden mot hegemoni borde rimligen ha påbörjats efter Sovjetunionens fall, och inte efter den 11 september 2001. Även Ikenberry nämner detta förhållande (Ikenberry 2002:44). Hobbes erbjuder möjligen ett svar, nämligen att stater inte eftersträvar större inflytande än vad som krävs för att upprätthålla säkerheten (Hobbes 1909:131). Det är därför först när USA:s säkerhet hotas som en offensiv politik blir nödvändig.

Kagans uppmärksammade artikel *Power and Weakness* behandlar däremot den världspolitiska situationen efter den 11 september 2001, då hotet från terrorismen är ett faktum. Kagan diskuterar i artikeln skillnaden mellan amerikansk och europeisk mentalitet när det gäller den internationella politiken; den offensiva handlingsorienterade amerikanska linjen kontrasteras mot den reserverade och samarbetsorienterade europeiska hållningen. Kagan uppfattar maktpolitiken som något som följer med stormaktsrollen; USA har axlat de europeiska staternas mantel då dessa abdikerat. Enligt Kagan beror det europeiska politiska vägvalet på en vitt spridd missuppfattning i Europa, att maktförhållanden inte längre skulle vara betydelsefulla i den internationella politiken, och att internationella institutioner, diplomati och förhandlingar i sig själva kan konstituera en internationell ordning. Kagan menar istället att det är som en följd av den amerikanska politiken som exempelvis gemensamma euro-



peiska institutioner har kunnat etableras (Kagan 2002:15). Enligt Kagan bör inte den europeiska hållningen tillåtas begränsa den amerikanska unilaterala handlingsberedskapen. Som stormakt kan USA naturligtvis vilja främja multilateralism i många frågor och sammanhang, men enligt Kagan får detta inte utesluta unilateralism när så är nödvändigt och oundvikligt (Kagan 2002:18–19). Vad Kagan syftar på här kan inte begränsas till nödvärnsrätt eller självbevärelserätt, utan är uttryck för en offensiv realpolitisk föreställning.

Kissinger och Ikenberry har på olika sätt intagit en annan hållning. Kissinger är och förblir en förespråkare av maktbalans. I *Does America Need a Foreign Policy* utvecklar han dessa tankar för en tid när USA:s dominans är större än någonsin, men detta får inte Kissinger att förorda amerikansk hegemoni; hegemoni ligger inte i USA:s intresse, skriver han (Kissinger 2001:57). En sådan strävan skulle slås tillbaka eftersom världen i övrigt skulle enas mot USA, menar Kissinger. Dessutom är risken den, hävdar han, att inrikespolitiska spänningar skulle uppstå och utmana de värden som USA hyllar och försvarar (Kissinger 2001:287–288). Enligt Kissinger bör USA:s dominans innebära en politik där stormakten, trots sin överlägsenhet, agerar som en bland flera stater i det internationella systemet (Kissinger 2001:25–26). Denna hållning får inte tolkas som en oreserverad multilateralism. Maktbalansläran och den ständiga beredskapen att använda militära maktmedel är tvärtom ständigt närvarande hos Kissinger.

Ikenberry tar i sin bok *After Victory* upp frågan om hur en dominerande makt kan forma det internationella systemet. Till de klassiska alternativen, maktbalans och hegemoni, för han en typ av ordning som han benämner «konstitutionell». En sådan ordning baseras på överenskommelser och ömsesidiga eftergifter där den centrala överenskommelsen i korthet kan sägas gälla ett minskat bruk av våld. Det finns åtminstone två incitament för den dominerande makten att upprätta och följa en sådan konstitutionell ordning: för det första är styrning via internationella institutioner och regler rimligen mindre kostsam och dessutom pålitligare än alternativen; för det andra kan en institutionell ordning som den dominerande makten finner gynnsam bestå, även om de maktförhållanden som gjort den möjlig skulle förändras. För övriga stater finns skäl att inte motsätta sig en «konstitutionell» ordning, eftersom utsikten till förhandlingslösningar i olika frågor torde vara bättre än en sådan förutan. Dessutom är ett större politiskt oberoende möjligt om ordningen följs, eftersom den dominerande makten kan vara återhållsam i sitt förhållande till de stater som accepterar ordningen (Ikenberry

2000:53–57). Ikenberrys synsätt är inte oförenligt med Hobbes' tankar om överenskommelser mellan stater, men Ikenberry är beredd att tillmäta sådana överenskommelser större vikt än vad Hobbes förefaller ha gjort; dock hävdar även Ikenberry att det är en ojämlig fördelning av makt som ligger till grund för ordningen.

I en artikel i *Foreign Affairs* kritiserar Ikenberry den amerikanska unilateralismen efter terrorattackerna och hävdar att den kommer att underminera förtroendet och stödet för USA bland världens stater, och därför försvåra arbetet med att ena världen i kampen mot terrorismen (*ibid.*:45). Internationell stabilitet är, enligt Ikenberry, mycket ett resultat av att en på överenskommelser baserad «konstitution» bevaras. Hegemoni är ett sämre alternativ eftersom makten inte balanseras och eftersom konfliktrisen blir större. Ikenberry avvisar preventivt självförsvaret bland annat med argumentet att respekten för internationella normer riskerar att gå förlorad (*ibid.*: 51). En svårighet med Ikenberrys resonemang är att om ojämligheten inte längre kan tas för given återförs situationen till naturtillståndets likställdhet och osäkerhet. Det var den aspekten som Warrender valde att lyfta fram i sin läsning av Hobbes och som ju inte saknar relevans i det aktuella läget. Nu är det inte med terrorister som Ikenberry vill att USA skall förhandla, utan med andra stater i syfte att uppnå en stabil världsordning, undgå omvärldens ogillande och tillsammans med andra genom multilaterala insatser bygga en säkrare värld. Det hela vittnar om högre ambitioner än vad Hobbes föreslår, men det strider knappast mot Hobbes' teori.

## Avslutning

Exemplen ovan visar att det hobbesianska perspektivet förmår omfatta också modern litteratur. Därmed inte sagt att Hobbes är en ofelbar guide i den internationella politiken, men däremot att hans tänkande alltså kan bidra till att strukturera en komplex problematik. Följande får sammanfatta vad detta försök att tillämpa Hobbes' teori om internationell politik på världsordningen efter den 11 september 2001 har givit.

Den internationella terrorismen utgör ett hot mot i princip alla stater och avskräckning förefaller vara en mindre framkomlig metod i kampen mot terrorismen. Men detta innebär inte att internationellt våldsmonopol eller hegemoni måste följa. För det första förefaller inte hotet från terrorismen i realiteten uppfattas med samma allvar i alla stater, och för det andra finns möjligheten att med hjälp av internationell reglering på multilateral grund bekämpa terrorismen,

såsom i någon mån har skett som ett resultat av arbetet i FN:s säkerhetsråd. Samtidigt har den möjligen utvidgade tolkningen av staters självförsvarsrätt inneburit en ökad acceptans för unilateralt handlande.

Synen på unilateralismens legitimitet och ändamålsenlighet är en viktig skiljelinje mellan de ståndpunkter som Kagan respektive Ikenberry nyligen ventilerat angående USA:s politiska vägval. Ikenberrys ståndpunkt är att unilateralismen på sikt leder till en osäkrare och mera splittrad värld, och till att USA, som en konsekvens av detta, förlorar både internationellt anseende och nationell säkerhet. Det multilaterala handlande som Ikenberry menar är grunden för internationell säkerhet, är däremot för Kagan närmast av symbolisk betydelse. I slutet av sin artikel skriver han att USA «...could pay its respects to multilateralism and the rule of law and try to build some international political capital for those moments when multilateralism is impossible and unilateral action unavoidable» (Kagan 2002:19).

Utifrån Hobbes' politiska teori framstår både Kagans och Ikenberrys alternativ ofullständiga, men Ikenberry är kanske ändå den av de båda som står Hobbes närmast. Visserligen ger Hobbes stöd åt unilateralt bruk av våld och preventivt självförsvar. FN-stadgan blir just till ett «*charter*» vars varaktighet inte överlever dess ändamålsenlighet (Hobbes 1909:181). Kagans synsätt är hobbessianskt när det gäller betoningen av den politiska maktens betydelse, och hans rättfärdigande av amerikansk motreaktion och unilateralism strider inte i och för sig mot Hobbes' tänkande. Men om inte de europeiska staterna uppfattar hotet så allvarligt, vilket Kagan menar att de inte gör (Kagan 2002:8–9), så är naturligtvis även den europeiska hållningen försvarbar utifrån samma perspektiv. Kagan kan nog finna visst stöd hos Hobbes i sin kritik av de europeiska staternas utrikespolitiska vägval, men bilden av USA som en «väl-villig hegemon» är inte hobbessiansk. Att som Kagan föreslår, från början betrakta byggande av politiska associationer som symbolhandlingar eller samlande av politiskt kapital som när som helst kan offras, är en ståndpunkt som strider mot själva kärnan i Hobbes' politiska teori. Den hobbessianska distinktionen mellan naturtillstånd och mellanstatlighet innebär att ett fullständigt oregerat internationellt system är lika främmande som en världsstat; Hobbes försvarade varken anarki, imperium eller hegemoni. Av Hobbes lär vi visserligen att den naturliga rätten till självförsvar aldrig kan frångätas varken individer eller stater; men vi lär även att denna rätt ensam aldrig kan ge stabilitet, bara anarki eller tyranni.

## Litteratur

- Barth Eide, Espen (2002) «Internasjonal terrorisme – folkerettslige konsekvenser», *Internasjonal Politikk* 60(2):211–224.
- Bring, Ove (2002) *FN-stadgan och världspolitiken. Om folkrättens roll i en föränderlig värld*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Bull, Hedley (1981) «Hobbes and the International Anarchy», *Social Research* 48(4):717–738.
- Forsyth, Murray (1979) «Thomas Hobbes and the External Relations of States», *British Journal of International Studies* 5:196–209.
- Hirsh, Michael (2002) «Bush and the World», *Foreign Affairs* 81(5):18–43.
- Hobbes, Thomas (1909) *Leviathan*. Oxford: Clarendon Press.
- Ikenberry, G. John (2000) *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry, G. John (2002) «America's Imperial Ambition», *Foreign Affairs* 81(5):44–60.
- Kagan, Robert (2002) «Power and Weakness», *Policy Review* 113.
- Kissinger, Henry (2001) *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*. New York: Simon & Shuster.
- Mearsheimer, John J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.
- Vincent, R.J. (1981) «The Hobbesian Tradition in Twentieth Century International Thought», *Millennium: Journal of International Studies* 10(2):91–101.
- Warrender, Howard (1957) *The Political Philosophy of Hobbes: His Theory of Obligation*. Oxford: Clarendon Press.
- Wight, Martin (1973) «The Balance of Power and International Order» i Alan James (red.) *The Bases of International Order*. Oxford: Oxford University Press.

# EUs kamp mot terrorisme

**Pernille Rieker,**  
forsker, NUPI  
**Bjørn Olav Knutsen,**  
forsker, FFI

## Innledning

Etter terroranslagene mot New York og Washington 11. september 2001 har bekjempelse av internasjonal kriminalitet og terrorisme blitt definert som en av de viktigste sikkerhetspolitiske utfordringene Vesten står overfor. På samme måte som for enkeltland og andre multilaterale samarbeidsrammer har dette også ført til nye utfordringer for Den europeiske union (EU). Hvordan har EU valgt å forholde seg til disse truslene?

I den siste tiden har det vært mye fokus på EUs handlingslamelse i Irak-spørsmålet. Uenigheten mellom sentrale EU-land er stor, og mange frykter at dette vil få svært negative konsekvenser for EUs evne til å opptre samlet. Uenighet i slike høyaktuelle spørsmål kan imidlertid lett overskygge det EU-landene faktisk er enige om. Alle EU-land er for eksempel opptatt av å bevare en velfungerende internasjonal rettsorden og FNs sentrale rolle. I tillegg er det utbredt enighet om at ikke-militære løsninger og langsiktig sikkerhetsbygging bør prioriteres fremfor krigshandlinger. Dette er spesielt tydelig i kampen mot terrorisme hvor EU har vært opptatt av å ha en helhetlig tilnærming. Høyrepresentanten for FUSP (EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk), Javier Solana, forklarer forskjellen mellom den amerikanske og den europeiske tilnærmingen med at «mens USA er opptatt av å føre krig mot terrorisme, er EU mer opptatt av hvordan en best bekjemper denne trusselen gjennom ulike

---

Denne artikkelen er et resultat av et samarbeidsprosjekt mellom FFI og NUPI. Artikkelen bygger på en mer omfattende rapport (Rieker & Knutsen 2003). Prosjektet har vært støttet av Utenriksdepartementet.

former for langsiktig sikkerhetsbygging» (Dempsey 2003).

Denne artikkelens utgangspunkt er at EU må forstås som en «annerledes» sikkerhetspolitisk aktør (Rieker & Ulriksen 2003). Det er tre sider ved EU som gjør at unionen skiller seg fra andre sikkerhetspolitiske aktører. For det første EUs spesielle institusjonelle karakter – at EU er noe mellom en internasjonal organisasjon og en føderalstat.<sup>1</sup> For det andre EUs bredde når det gjelder (hovedsakelig ikke-militære) virkemidler. For det tredje EUs manglende sikkerhetspolitiske identitet. Mange konkluderer ut ifra dette med at EU er en svak eller ikke-eksisterende sikkerhetspolitisk aktør. Dette kommer av at de aller fleste analyser av EUs sikkerhetspolitikk sammenligner EU enten med enhetlige statsdannelser eller med løsere internasjonale organisasjoner som har et mer begrenset fokus. I likhet med Bretherton og Vogler (Bretherton & Vogler 1999: 44) vil vi hevde at en slik sammenligning bare gir begrenset innsikt i hvordan EU i realiteten fungerer.

Europeisk integrasjon er både dypere (institusjonelt) og bredere (funksjonelt) enn hva som er tilfelle i andre multilaterale samarbeidsrammer. I stedet for å hevde at EUs institusjonelle utforming er en svakhet, vil vi legge vekt på at denne snarere kombinerer politisk tyngde med stor grad av fleksibilitet. For at denne fleksibiliteten skal kunne utnyttes fullt ut, vil utstrakt koordinering imidlertid være nødvendig. En slik koordinering må finne sted langs flere dimensjoner – dvs. mellom ulike politikkområder internt, mellom ulike beslutningsnivåer og mellom ulike sikkerhetspolitiske aktører.

Ettersom formålet med denne artikkelen er å gi et bilde av hva EUs kamp mot terrorisme i realiteten innebærer, begrenser analysen seg til EU-nivået. Dette betyr at EU blir sett på som sikkerhetspolitisk *aktør* snarere enn en *arena* for intergovernmentalt samarbeid. Artikkelen legger derfor mindre vekt på betydningen av det enkelte medlemslands erfaringer med bekjempelse av terrorisme nasjonalt. Hovedinteressen her er å vise hvordan EU opptrer som en enhet. Artikkelen er delt i to hoveddeler. I første del vil vi redegjøre nærmere for hva som karakteriserer det vi kaller EUs «nye» sikkerhetspolitikk – dvs. de tiltak EU har satt i verk for å

1 Dette kommer best til uttrykk gjennom å studere EUs søylestruktur. Mens søyle I i hovedsak viser til det økonomiske samarbeidet (EF), refererer søyle II og III til henholdsvis Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (FUSP) og EUs retts- og indrepolitikk (RIP). Den politiske integrasjonen må sies å ha kommet lengst i søyle I der beslutningene hovedsakelig blir truffet ved kvalifisert flertall, der Europaparlamentet er likestilt med Unionsrådet i vedtakene av forordninger, direktiver og anbefalinger. Selv om elementer av flertallsavgjørelser også har blitt innført i søyle II og III, er enstemmighet fortsatt hovedregelen her.

bekjempe terrorisme. Vi skiller her mellom ulike virkemidler av intern og ekstern art som både har til hensikt å forebygge og håndtere ulike utfordringer knyttet til denne trusselen. Artikkelens andre del er viet de utfordringene EU står overfor når det gjelder å gjøre denne tilnærmingen enda mer strømlinjeformet uten at EU utvikler seg til en full føderasjon. Disse er spesielt knyttet til hvordan man overkomme de institusjonelle utfordringene en slik annerledes aktør møter med hensyn til koordinering og ansvarsdeling mellom ulike nivåer (internt i EU, mellom EU og medlemslandene og mellom EU og NATO).

### **EUs «nye» sikkerhetspolitikk**

For å forstå EUs sikkerhetspolitiske rolle er det nødvendig å legge et utvidet sikkerhetsperspektiv til grunn. En hovedutfordring knyttet til bruken av et utvidet sikkerhetsbegrep er imidlertid å hindre at selve sikkerhetsbegrepet blir utvannet, samtidig som man sikrer at begrepet fanger opp kompleksiteten i dagens sikkerhetspolitiske virkelighet. En måte å løse dette problemet på er å begrense dette til de utfordringer som utgjør en form for eksistensiell trussel. Sikkerhetspolitikk vil da omfatte alle de virkemidler som er nødvendig for å bekjempe disse (Buzan, Wæver *et al.* 1998).

Sikkerhets- og forsvarspolitikken har vært et viktig stridstema i integrasjonsprosessen helt fra begynnelsen av, og gjentatte forsøk på å gi EF/EU en klar sikkerhetspolitisk rolle under den kalde krigen førte ikke frem (Sæter 2003). Enighet om å gi EU en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk ble først oppnådd etter den kalde krigens slutt. Selv om det har tatt tid å fylle denne politikken med konkret innhold, er det likevel mulig å identifisere en EU-spesifikk sikkerhetspolitisk tilnærming (Rieker & Ulriksen 2003).

For det første er det viktig å huske på at integrasjonsprosessen i seg selv er sikkerhetspolitisk begrunnet. Ole Wæver argumenterer for eksempel for at EU er den viktigste sikkerhetspolitiske institusjonen i Europa nettopp fordi unionen er den eneste multilaterale organisasjon som kan hindre fragmentering og dermed renasjonalisering av medlemslandenes politikk (Wæver 1997). Denne prosessen, som har bidratt til å skape et sikkerhetsfellesskap i Vest-Europa, fortsetter også i dag. Med den forestående utvidelsen av EU vil sikkerhetsfellesskapet utvides til å gjelde (i første omgang) ti land i Øst- og Sentral-Europa. Denne type fredsbygging går også utover inkluderingen av nye medlemsland. Med ulike former for assosierings- og samarbeidsavtaler med land eller grupper av land tar

unionen sikte på å bidra til fred og stabilitet langt utover sitt område. Ved å binde land og regioner til seg i et tett forpliktende samarbeid ønsker man å skape stabilitet i EUs nærområder. Avtaleverkene og samarbeidstiltakene med Russland og Ukraina er eksempler på dette. Det samme gjelder regionale samarbeidsordninger som Middelhavssamarbeidet og Stabilitetspakten for Balkan.

I tillegg til denne mer generelle sikkerhetsbyggende funksjonen har EU også utviklet en lang rekke konkrete tiltak for sikkerhetsfremmende og konfliktforebyggende formål både utenfor og innenfor EU-området. Mens tiltak for forebygging av eksterne konflikter skjer innenfor rammen av EUs FUSP, blir trusler som terrorisme og kriminalitet i hovedsak håndtert innenfor rammen av EUs justis-samarbeid.

Selv om det er vanlig å skille mellom interne og eksterne sikkerhetspolitiske utfordringer, er det flere problemer knyttet til et slikt skille. Generelt er skillet intern/ekstern problematisk i en verden preget av internasjonalisering og globalisering, og dette har blitt spesielt tydelig på det sikkerhetspolitiske området (Saryusz-Wolski 2002). Terroristangrepene mot USA 11. september 2001, og den påfølgende globale kampen mot internasjonal terrorisme, er et klart eksempel på dette. Konfliktforebygging i tredjeland er for eksempel et viktig instrument for å bekjempe de bakenforliggende årsakene til internasjonal kriminalitet og terrorisme. Den komplekse sikkerhetspolitiske konteksten krever også en bredere sikkerhetspolitisk tilnærming der man søker å kombinere ulike virkemidler. Bruk av justispolitiske instrumenter eksternt er for eksempel nødvendig for å bidra til sikkerhetssektorreform (gjenoppbygging av politi og rettsstatsprinsipper) i tredjeland som har vært preget av krig og konflikt.

Selv om EU-landene i lengre tid har arbeidet for å utvikle en felles front mot terrorisme og internasjonal kriminalitet, førte terroristaksjonene i USA til at dette arbeidet fikk en langt mer sentral plass. Lenge hadde dette arbeidet i hovedsak vært konsentrert om bekjempelse av regional (separatistisk, religiøs eller ideologisk begrunnet) terrorisme, men etter hvert som det kom frem at grupper som al-Qaida hadde brukt Europa som et utgangspunkt for sine aktiviteter, ble man nå i langt større grad enn tidligere opptatt av å bekjempe internasjonal islamistisk terrorisme.

Siden 11. september har EU tatt en rekke initiativ, og i januar 2002 presenterte Unionsrådet en rapport som omhandler terrortruselen mot EUs medlemsstater. Rapporten identifiserer ulike typer terrorisme som mest sannsynlig vil kunne ramme EU. Rapporten



viser til at terrortrusslene i første omgang omfatter «tradisjonell» (inkludert islamistisk) terrorisme, økoterrorisme og anarkistisk inspirert terrorisme, og konkluderer med at selv om det har vært en liten nedgang i antallet terrortilfeller, har det vært en økning i deres viktighet og innvirkning. Rapporten presiserer at selv om islamistisk terrorisme er «hovedtrusselen», er likevel mange tradisjonelle europeiske terrorgrupper fremdeles aktive.

En konsekvens av at terrorisme har blitt karakterisert som den viktigste sikkerhetspolitiske trusselen, er at justispolitiske og andre relaterte instrumenter i større grad er blitt betraktet som en sentral del av sikkerhetspolitikken. Selv om alle tiltakene for å bekjempe terrorisme er nær knyttet til hverandre, vil vi skille mellom forebygging og håndtering av intern og ekstern art. Til sammen utgjør dette det vi her kaller *EUs nye sikkerhetspolitikk*.

### **Intern forebygging: ny giv for justissamarbeidet**

Dagens politisamarbeid i EU bygger til en viss grad på det såkalte Trevi-samarbeidet, som ble opprettet på 1970-tallet. Imidlertid var det først på 1980-tallet med planene om å etablere et indre marked at dette fikk ny viktighet. Selv om mye av det videre europeiske samarbeidet på dette området skjedde utenfor selve EU-prosessen (Schengen-samarbeidet),<sup>2</sup> var det en parallell prosess også innad i EU på begynnelsen av 1990-tallet. Nå ble justissamarbeidet eller retts- og indrepolitikken (RIP) etablert som en del av EUs kompetanseområde, men fremdeles karakterisert ved å være et regjerings-samarbeid. Uenigheten var fremdeles stor med hensyn til hvilken ansvarsfordeling man skulle ha mellom EU og medlemslandene på dette området, og på mange måter betydde ikke Maastrichttraktaten så mye annet enn at det samarbeidet som allerede fant sted forut for Maastricht, nå ble traktatfestet (Furuseth 2003). Den viktigste nyvinningen var kanskje at EU-landene ble enige om å opprette EUROPOL. Men det skulle ta noen år før sistnevntes rolle ble avklart.

2 Planene om å etablere et indre marked førte til at behovet for å styrke samarbeidet rundt indre sikkerhet og ytre grensekontroll ble sett på som en nødvendighet. «Fri flyt» av personer i tillegg til varer, tjenester og kapital ville kreve en styrking av samarbeidet knyttet til den indre sikkerheten i EF. Ettersom EF-landene ikke var enige om hvorvidt man skulle inkludere justissamarbeidet i integrasjonsprosessen, startet noen land et samarbeid på dette området utenfor EF-institusjonene. Dette resulterte i Schengen-avtalen av 1985, som ble inngått mellom Belgia, Frankrike, Luxembourg, Nederland og Tyskland.

Midt på 1990-tallet ble EUs justisministere enige om felles tiltak mot den «nye» typen terrorisme – den transnasjonale terrorismen. Man innså at det var behov for økt internasjonalt samarbeid for å håndtere denne trusselen. Resultatet ble Gomera-erklæringen av 1995 om utveksling av informasjon om terroristorganisasjoner og koordinering av medlemslandenes rettsapparat. Terrorisme ble her definert som en «trussel mot økonomisk og sosial stabilitet», og man satte likhetstegn mellom terrorisme og fundamentalisme. Erklæringen viser til at kildene til terror har endret seg siden 1970-tallet og at denne trusselen nå i større utstrekning kommer utenfra (Furu-*seth* 2003: 111). Dette er et tydelig eksempel på at EU allerede fokuserte på problemet med internasjonal terrorisme lenge før 11. september 2001.

Med Amsterdamtraktaten av 1997 (som trådte i kraft 1. mai 1999) ble man enige om å styrke EUs justissamarbeid ytterligere. Man presiserte det ved å definere «et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet», og ved å gjøre dette samarbeidet mer effektivt, mer demokratisk samt skape en bedre balanse mellom de ulike involverte institusjonene.

Schengen-samarbeidet ble nå integrert i EU, deler av justissamarbeidet ble overført til søyle I,<sup>3</sup> og EUROPOL fikk utvidet sitt mandat. Målsettingen var å etablere fri bevegelse av personer innen EU i løpet av de fem påfølgende årene og samtidig kunne garantere sikkerhet ved å bekjempe alle former for organisert kriminalitet og terrorisme. Dette førte til at justissamarbeidet generelt ble mer strømlinjeformet, og målsettingen om å bevare og utvikle et «område med frihet, sikkerhet og rettferdighet» viser at EU nå ønsket å utvikle en overordnet sikkerhetspolitisk strategi som hadde til hensikt blant annet å bekjempe internasjonal kriminalitet og terrorisme.

Viktigheten av å samordne politikken på dette området ble etter hvert ytterligere understreket, og Det europeiske råds møte i Tampere i oktober 1999 var i sin helhet viet «et område for frihet, sikkerhet og rettferdighet». Bekjempelse av internasjonal kriminalitet og terrorisme ble her definert som spesielt viktig, og man ble blant annet enige om å opprette to nye institusjoner – et politiakademi og EUROJUST (et tett nettverk mellom medlemslandenes påtalemyndigheter).

Selv om mye har skjedd på dette feltet, har EU-landene likevel

---

3 Riktignok med spesielle ordninger eller opt outs for de tre EU-landene som ikke var fullt med i dette samarbeidet.

slitt med å bli enige om effektive felles tiltak mot terrorisme. Hovedgrunnen til dette har vært knyttet til ulike historiske erfaringer med problemet og dermed en noe ulik forståelse av hva terrorisme i realiteten er. Utlevering av terrorister har for eksempel vært et svært sensitivt politisk område. En manglende definisjon av terrorisme har gjort det mulig for terrorister å «gjemme seg bak» argumenter om at handlingen snarere var politisk motivert.<sup>4</sup> 11. september aktualiserte imidlertid behovet for å fortsette arbeidet mot et europeisk rettsområde. Så selv om kampen mot terrorisme og internasjonal kriminalitet lenge har opptatt EU-landene, er det liten tvil om at 11. september og den «nye» kampen mot terror har satt fart i en del allerede pågående prosesser.

To rammeverkbeslutninger som Kommisjonen hadde utarbeidet forut for 11. september, og som spesielt var relatert til terrorisme, ble nå hovedelementene i EUs antiterrorismepolitikk (Pauwels 2001). Den første foreslår en *felles definisjon* av terrorhandlinger<sup>5</sup> og felles straffeutmåling (minimum ett år og maksimum 20) for slike handlinger. Den andre foreslår å etablere en *felles arrestordre* som har til hensikt å skape et indre marked for påtaler ved at medlemslandene slipper å gå gjennom formelle utleveringsprosedyrer for å foreta en rettsforfølgelse eller å fullbyrde en fengselsstraff. Begge ble utarbeidet før 11. september, men ble først vedtatt tre måneder etter den tragiske hendelsen (European Council 2001).

Allerede dagen etter terroristangrepene mot New York og Washington bestemte EUs utenriksministere seg for å innkalle til et krisetoppmøte. Møtet ble holdt 21. september og munnet ut i en felles handlingsplan. Denne inneholdt over 60 målsettinger og dekket både utenrikspolitiske, justispolitiske og økonomiske tiltak. I tillegg til de to som allerede er nevnt (felles definisjon og felles arrestordre), var bestemmelsen om å opprette en felles politietterforskningsenhet og en egen spesialstyrke (European Counter-Terrorism Task Force) knyttet til EUROPOL, blant de viktigste. I tillegg fikk EUROJUST sin rolle avklart. Dette gir et signal om at EUROPOL på lengre sikt kan utvikle seg til å bli EU-landenes felles front mot den organiserte kriminaliteten.

4 Abdel Osama Al Zomar ble for eksempel sendt av den greske regjering til Libya i stedet for å bli utlevert til Italia der han var ettersøkt av italienske myndigheter for bombingene av en synagoge i Roma (Furuseth 2003).

5 Terrorist offences are offences intentionally committed by an individual or a group against one or more countries, their institutions or people, with the aim of intimidating them and seriously altering or destroying the political, economic, or social structures of a country (COM (2001) 521).

Selv om forebygging gjennom en styrket justispolitikk har fått mest oppmerksomhet, har også tiltak blitt truffet under søyle I. Av viktige beslutninger tatt i kjølvannet av 11. september, må en nevne et vedtak om å fryse finansieringen til 27 individer og organisasjoner som anses å kunne knyttes til terroraktivitet,<sup>6</sup> og et direktiv som vil pålegge medlemsstatene å arbeide for å hindre at finansinstitusjoner blir benyttet til hvitvasking av penger som i sin tur vil kunne finansiere terrorvirksomhet og annen internasjonal kriminalitet.

Selv om mye av dette arbeidet foregår i EU, er det også viktig å presisere at man innenfor alle disse områdene har fått i stand samarbeidsavtaler med tilsvarende myndigheter i USA. Dette samarbeidet gjelder områder som narkotikasmugling, hvitvasking av penger, terrorisme, organisert kriminalitet og ulovlig handel med kjernefysisk materiale. Fra EUs side har både EUROPOL og European Drug Unit i henhold til den såkalte Joint EU–US Action Plan inngått samarbeid med amerikanske myndigheter.<sup>7</sup> Berørte områder er vitenskapelig og teknologisk utvikling, utveksling av eksperter og observatører mellom beslektede institutter og byråer, og deling av informasjon som studier av trender i internasjonal kriminalitet.

### Ekstern forebygging: FUSP og ESDP

EUs svar på 11. september 2001 gav seg først og fremst utslag i et styrket justissamarbeid og økt fokus på indre sikkerhet. Denne typen hendelser har imidlertid vist at det ikke lenger er noe klart skille mellom hva som er indre og ytre sikkerhet. EU har derfor også ønsket å delta i den såkalte globale kampen mot terrorisme ved å styrke evnen til å håndtere de bakenforliggende årsakene til terrorisme snarere enn symptomene.

Vi kan skille mellom to typer ekstern forebygging: tiltak for generell konfliktforebygging rundt om i verden, og tiltak som har til hensikt å stabilisere og/eller gjenoppbygge kriserammede områder. Begge vil kunne bidra til å forhindre at internasjonal kriminalitet og terrorisme slår rot. I den første er det EUs rolle som sivil makt som vil være det sentrale, mens EUs forsvars- og sikkerhetspolitikk (ESDP) står for den andre. François Duchêne karakteriserte EF

6 Listen var den samme som den USA hadde utarbeidet. Noen europeiske land var misfornøyd med denne ettersom den utelukkende inneholdt organisasjoner og individer knyttet til bin Ladens nettverk, og ikke «europeiske» terroristorganisasjoner som for eksempel ETA.

7 Den såkalte Joint EU–US Action Plan er å finne i sin helhet på [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/us/action\\_plan/2\\_global\\_challenges.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/us/action_plan/2_global_challenges.htm)

som en *sivil makt* på 1970-tallet (Duchêne 1973). Det har imidlertid vært ulike meninger om hvorvidt det er mulig å snakke om sivil makt (Bull 1983) og hvorvidt det er mulig å kalle en union med militærpolitisk ambisjoner for en sivil makt (Hill 1993). Vi vil imidlertid hevde at militærmakt brukt i en mer helhetlig sikkerhetspolitisk tilnærming er forenelig med denne betegnelsen. Som Hans Georg Ehrhart skriver:

...a civilian power does not have to rule out the use of military force as a means to defend certain principles, if that option is unavoidable (Ehrhart 2001: 13).

*EU som sivil makt: fokus på konfliktforebygging i tredjeland*  
EUs liste over virkemidler for konfliktforebygging er lang og omfatter blant annet utviklingssamarbeid, handelspolitikk, humanitær hjelp, støtte til utvikling av sosial- og miljøpolitikk, ulike former for diplomatiske instrumenter, politisk dialog samt samarbeid med andre internasjonale organisasjoner og NGOer. I Nice-dokumentet fra desember 2000 kom EUs brede tilnærming tydelig frem:

[i]n response to crises, the Union's particular characteristic is its capacity to mobilise a vast range of both civilian and military means and instruments, thus giving it an overall crisis-management and conflict-prevention capability in support of the objectives of the Common Foreign [and] Security Policy (European Council 2000).

Dette betyr at EUs sikkerhetspolitikk skal bidra til å støtte opp under fortsatt integrasjon og dermed etablering av et stabilt sikkerhetsfelleskap. EUs viktigste rolle i sikkerhetssammenheng er dermed å bidra til å eksportere sikkerhet til områder som tidligere har vært utsatt for konflikt.

Selv om konfliktforebygging lenge har vært en viktig oppgave for EU, har tiltak blitt satt i verk for å gjøre denne dimensjonen mer effektiv. Siden Gøteborg-toppmøtet i juni 2001, hvor man vedtok et program for konfliktforebygging, har dette blitt definert som et av hovedmålene for EUs eksterne forbindelser. Man har blitt enige om at dette skal integreres i alle relevante områder, og for raskt å kunne intervensere i en kritesituasjon har EU opprettet en såkalt Rapid Reaction Mechanism (RRM). Denne skal sørge for at EU raskt skal kunne tilby en pakke med ulike virkemidler til et konfliktrammet område. Mekanismen, som har vært operativ siden januar 2001, har allerede blitt brukt på Balkan, i Afghanistan og Kongo, og for-

delen med den er at den vil gjøre det mulig for EU å utvikle en mer helhetlig tilnærming samtidig som RRM vil gjøre EUs rolle både mer synlig og effektiv. Meningen er at RRM skal trekke på alt det EU har av sivile virkemidler (assistanse til valgobservasjon, institusjonsutvikling, beskyttelse av menneskerettigheter, grensekontroll, trening av politi, sivil beredskap, rekonstruksjon, fredsmekling, humanitær hjelp osv.).

Selv om forebygging av konflikter rundt om i verden er et mål i seg selv, kan det også betraktes som en måte å komme de bakenforliggende årsakene til terrorisme og internasjonal kriminalitet til livs. Dette forklarer hvorfor dette initiativet har fått økt oppmerksomhet i tiden etter 11. september 2001.

Konfliktforebygging i tredjeland har nå blitt definert som et av de viktigste virkemidlene i kampen mot terrorisme. Kommisjonen har tatt initiativ til en gjennomgang av EUs virkemidler med sikte på å kartlegge hvorvidt, og på hvilken måte disse kan bli brukt mest mulig effektivt (Woodbridge 2002b). EUs hjelpeprogrammer støtter tredjeland i deres arbeid med å implementere FNs resolusjon 1373 om å bekjempe terrorisme. Mer spesifikt gis det assistanse til tredjeland når det gjelder bekjempelse av hvitvasking av penger og annen økonomisk kriminalitet som kan ha forbindelser til terrorisme. Det blir også gitt assistanse til å styrke rettssystemer, politi og grensekontroll osv.

Et resultat av anslagene 11. september er at EU har inkludert kampen mot terrorisme i alle sider av sin utenrikspolitikk. Dette har også konsekvenser for hvilke geografiske områder man er opptatt av. I tiden etter 11. september har EU fokusert spesielt på Afghanistan, Pakistan og Iran, Midtøsten og EMP (The Euro-Mediterranean Partnership). EU har f. eks. vært den største økonomiske bidragsyter til Afghanistan. Ettersom 11. september også har demonstrert behovet for bedret dialog mellom ulike kulturer, har arbeidet innenfor EMP fått mer oppmerksomhet (Bakkevoll Borgen 2003).

Mens dette isolert sett må ses som en positiv utvikling, er det et tankekors at disse områdene blir prioritert fremfor andre. En del kritikk har vært rettet mot denne utviklingen ettersom bistand og konfliktforebygging blir et middel for å bekjempe internasjonal kriminalitet og terrorisme snarere enn et mål i seg selv. Selv om konfliktforebygging er et viktig virkemiddel for å hindre terrorisme på lang sikt, kan overfokuseringen på denne trusselen være styrende for hvor man ønsker å bidra til konfliktforebygging. Områder som potensielt har større sjanse til å produsere terrorister, vil dermed kunne bli prioritert fremfor andre trengende land og regioner.

*Sivil og militær krisehåndtering: ESDP og forebygging*

I tillegg til disse tiltakene knyttet til mer langsiktig konfliktforebygging, konsentrerer den europeiske forsvars- og sikkerhetspolitikken (ESDP) seg i hovedsak om å forberede EU på å kunne sende ut militære styrker og politistyrker til ulike kriseområder. Utviklingen av ESDP har siden Helsinki-toppmøtet i desember 1999 vært et prioritert område. I første rekke er ESDP knyttet til håndteringen av de såkalte Petersberg-operasjonene, som i hovedsak omfatter fredsbevarende og fredsopprettende innsatser (Knutzen 2003).

ESDP er imidlertid ikke bare knyttet til etablering av militære strukturer og håndtering av Petersberg-operasjoner. De sivile aspektene ved ESDP inngår også som en del av EUs/ESDPs arbeid med konfliktforebygging og integrasjon. Allerede i Nice-dokumentet fra desember 2000 understrekes det at slik forebygging skal gjelde fire forskjellige typer saksområder. Det dreier seg om politi, styrking av rettsstatsprinsippene, styrking av den sivile forvaltning og sivil beskyttelse. På det førstnevnte området har man oppnådd målet om å ha 5000 polititjenestemenn/kvinner tilgjengelig for internasjonale oppgaver, hvorav 1000 skal kunne sendes ut innen 30 dager. Når det gjelder styrkingen av rettsstatsprinsippene, som innebærer evne til å kunne bidra med juridisk bistand og politiekspert, gjenstår det fremdeles en del. På et seminar som fant sted i Brussel 25. oktober 2000, la deltakerne frem de første retningslinjene for det videre arbeidet på dette området i den sivile krisestyringskomité (CIVCOM). Som ledd i dette arbeidet er det nå blitt opprettet en database i Unionsrådets generalsekretariat, som blant annet skal inneholde en oversikt over medlemsstatenes kapasiteter vedrørende gjenetablering av retts- og fengselssystemet. I denne sammenheng er det også innledet drøftelser om et samarbeid med FN, OSSE og Europarådet.<sup>8</sup>

I løpet av 2003 vil ESDP være fullt ut operativ og de første konkrete politimessige og militære operasjonene i EU-regi vil være i gang. Fra 1. januar 2003 overtok EU ansvaret for FNs politioperasjon i Bosnia-Hercegovina (EUPM) (Osland 2003). I april 2003 overtok EU formelt ansvaret for den NATO-ledede operasjonen i Makedonia. På et senere tidspunkt vil EU kunne overta ansvaret for NATO-operasjonen i Bosnia-Hercegovina (SFOR) og muligens også i Kosovo (KFOR). I så fall vil EU kunne komme til å få hovedansvaret for sikkerheten på hele Balkan ettersom unionen

8 Det vises til sluttkommunikéet fra Det europeiske råds møte i Nice 7.–9. desember 2000.

allerede i dag har det reelle hovedansvaret for Stabilitetspakten for Balkan. ESDP har dermed en indirekte rolle i kampen mot terrorisme som går ut på å supplere de mange virkemidlene i EUs forebyggende virksomhet.

Samtidig har man også vurdert å gi ESDP en mer aktiv rolle i kampen mot terrorisme. Selv om ESDP ikke har fått en formell rolle i Afghanistan,<sup>9</sup> ønsker man i EU-kretser å inkludere en spesiell antiterrorismeenhet i EUs reaksjonsstyrke. Dette er ennå ikke vedtatt, og i konklusjonene fra Sevilla-toppmøtet i juni 2002 er det ingenting som tyder på noen konkrete planer i den retning, selv om det heller ikke utelukkes. I stedet vektlegges den betydning konfliktforebygging har i kampen mot internasjonal terrorisme, og EU anser dette som like viktig som å fremme ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen og rustningskontroll. Av andre aspekter Sevilla-dokumentet fremhever, er utveksling av etterretningsinformasjon, utarbeidelse av situasjonsvurderinger og tidligvarslingsrapporter, der man trekker på et videst mulig omfang av kilder (European Council 2002).

Utover dette vedtok Sevilla-møtet en felles vurdering av terrortrusselen mot medlemsstatene, eller mot EUs krisehåndteringsstyrker i tredjeland, herunder trusselen om anvendelse av masseødeleggelsesvåpen i terrorøyemed. På den sivile siden<sup>10</sup> har EU allerede diskutert mulighetene for å inkludere en kapasitet for bekjempelse av terrorisme innenfor rammen av det som i unionen blir kalt sikkerhetssektorreform eller gjenoppbygging av tidligere konfliktområder (European Council 2002).

### Håndtering: EUs rolle når en krise oppstår

De fleste av tiltakene referert til ovenfor, enten de er interne eller eksterne, tar sikte på å forebygge eller bekjempe de underliggende årsakene til terrorisme og internasjonal kriminalitet. Men hva om et terrorangrep på et av EU-landene skulle finne sted? Vil EU da være i stand til å håndtere situasjonen?

Siden 11. september har EU fokusert mye på å forbedre sin evne

9 Samtidig består ISAF i Afghanistan i hovedsak av europeiske styrker.

10 Sivil krisehåndtering innbefatter mange virkemidler og omfatter alt fra økonomisk støtte, sivil krisehjelp, rehabilitering, gjenoppbygging, og utvikling av infrastruktur til diplomatiske handlinger under FUSP. Det er spesielt fire områder som blir prioritert: tilby sivile politistyrker i en krisesituasjon som kan støtte og lære opp lokalt politi, tilby dommere i en krisesituasjon og sørge for at et velfungerende rettssystem opprettholdes/utvikles, tilsvarende støtte til sivil administrasjon og støtte til sivil beredskap/beskyttelse.



til å beskytte innbyggerne og viktig infrastruktur mot et eventuelt angrep. Tiltak er truffet når det gjelder å forbedre helseberedskapen i tilfelle et angrep med biologiske våpen, men også når det gjelder beskyttelse av såkalt kritisk infrastruktur. I tillegg har man vurdert å gi ESDP en rolle også her ved å skape et europeisk «homeland defence».

### Ulike former for sivil beredskap

Når det gjelder sivil beredskap, har EU-landene samarbeidet om slike spørsmål helt siden 1985. I 1998 ble det etablert et toårig handlingsprogram for sivil beredskap, som ble fulgt opp av et nytt for perioden 2000–2004. Det overordnede målet med handlingsprogrammet er å støtte opp om og supplere nasjonale tiltak for å beskytte mennesker, samt å redusere eventuelle skadelige miljømessige og økonomiske ringvirkninger ved naturlige eller teknologiske katastrofer. Dette søker man å oppnå ved å fremme samarbeid, utveksling av erfaringer og gjensidig bistand mellom de deltakende statene i deres virksomhet på området sivil beredskap. I perioden etter 11. september har EU tatt initiativ til å styrke flere ulike sider ved den sivile beredskapen.

Man har blant annet blitt mer opptatt av å styrke EUs evne til å beskytte såkalt «kritisk» infrastruktur i EU-området. Dette innebærer å beskytte infrastruktur som karakteriseres som nødvendig for at samfunnet skal fungere (energitilførsel, banksystemer, telekommunikasjonssystemer, vanntilførsel osv.) både mot «fysiske» trusler og «cyber»-trusler, enten de er intendert (terrorisme) eller ikke (naturkatastrofer, ulykker osv.). I perioden før 11. september var det meste av Kommisjonens aktivitet på dette området orientert mot tiltak for å sikre energitilførselen og forhindre internettangrep (Woodbridge 2002a).

Et resultat av 11. september er opprettelsen av Community Civil Protection Mechanism (CPM). Denne mekanismen, som trådte i kraft 1. januar 2002, har som oppgave å lette samarbeidet medlemsstatene imellom og dermed tilby raskt svar og støtte i større kriser. Dette skal blant annet skje gjennom et overvåkings- og informasjonssenter – Monitoring and Information Centre (MIC) – med tilgang til en database over relevante kontakter innenfor medlemslandenes beredskapsstyrker. Denne har kontinuerlig vakt og vil raskt kunne få organisert en utrykning. Bruken av slike mekanismer er imidlertid basert på frivillighet, noe som betyr at denne kun blir vellykket dersom medlemsstatene ønsker å bruke den.

Anthrax-episodene i USA etter 11. september har også ført til at EU har satt fokus på behovet for å styrke beredskapen i tilfelle et terroristangrep med biologiske våpen. Medlemsstatenes helseministere har i denne sammenheng kommet sammen for å diskutere hvordan EU best kan koordinere medlemsstatenes arbeid på dette området. Dette har blant annet resultert i at hvert medlemsland har utnevnt en person til å delta i en «health security committee» som skal diskutere passende tiltak. Ettersom EU allerede har et tidligvarslingsystem for epidemier, vil arbeidet i hovedsak konsentreres om å koordinere den offentlige helseberedskapen i hvert enkelt land og styrke tilgjengeligheten av passende tiltak dersom et angrep med slike våpen skulle finne sted. En «task force on bio-terrorism» med deltakelse av medlemslandenes eksperter og Kommisjonen har nylig (1. mai 2002) blitt etablert. Også her er målsettingen å finne frem til hvordan en best kan koordinere medlemslandenes ressurser på dette området.

Slik koordinering er viktig fordi de aller fleste land ikke vil kunne håndtere et større angrep av denne sorten uten assistanse. Viktige skritt er tatt i retning av å operasjonalisere denne evnen til å handle sammen. I oktober 2002 organiserte EU for eksempel en øvelse (EURATOX) i Sør-Frankrike for å teste EUs evne til å håndtere et eventuelt angrep med biologiske eller kjemiske våpen. Øvelsen ble vurdert som vellykket, men den tok det også for gitt at alle involverte parter vil gå via overvåkings- og informasjonssenteret (MIC). I virkeligheten kan andre handlingsmønstre oppstå, og flomkatastrofen i Tsjekia for kort tid siden er et eksempel på dette. Selv om tsjekkiske myndigheter henvendte seg til MIC med informasjon om hvilken hjelp de trengte, var assistansen som kom, i hovedsak et resultat av bilaterale kontakter (Woodbridge 2002a). Det gjenstår derfor fremdeles å se hva slags rolle MIC vil få i praksis, og om medlemslandene vil ta senteret i bruk i en krisesituasjon.

### *Mot et europeisk homeland defence?*

11. september gjorde det klart at den sivile beredskapen måtte forbedres og, som vi har sett, har en rekke tiltak blitt satt i verk. På samme måte har man i EU-kretser begynt å vurdere hvorvidt ESDP også skal ha en rolle for å trygge EUs borgere mot et eventuelt terroristangrep. Det nåværende ESDP-konseptet er imidlertid lite egnet til å møte de nye typer av trusler. Petersberg-oppgavene går i første rekke ut på å kunne gjennomføre fredsbevarende og fredsopprettende operasjoner utenfor EUs grenser.

I forbindelse med EUs bidrag til kampen mot internasjonal terrorisme har det derfor vært diskutert i hvilken grad man også på EU-siden skal utvikle et «homeland defence» (hjemlandsforsvar) etter mønster av det man har fått i USA. Etablering av en slik type forsvar vil i enda høyere grad bidra til at man må se på sikkerhetens interne og eksterne sider i en større sammenheng. Det vil også tvinge frem ytterligere integrasjon.

Professor Rob de Wijk ved det nederlandske militærakademiet mener at et slikt forsvar ikke bare krever en samordning av medlemslandenes antiterroriltak, men at det også krever en mye tettere koordinering mellom EUs politikkområder eller de såkalte søylene i EU-samarbeidet. de Wijk understreker at de sentrale elementene i et hjemlandsforsvar er et tett samarbeid når det gjelder etterretning, beskyttelse av potensielle terrormål (som for eksempel Eiffeltårnet, Westminster osv.), grensekontroll og sivilforsvar (de Wijk 2001). Skal denne type forsvar etableres, fordrer det dermed at europeisk samarbeid og integrasjon forsterkes på en lang rekke områder, og spesielt på de områder der EU i dag mangler kapasitet. Dette dreier seg i første rekke om utvikling av spesialstyrker og et politiapparat som skal ha mulighet til å finne og eventuelt ødelegge terrornettverk. I tillegg kan man tenke seg samarbeid om missil- og luftforsvar. Dette er to områder der Europa i dag er forholdsvis dårlig utrustet. De områder som kan inngå som en del av et slikt hjemlandsforsvar, og der de europeiske landene har en forholdsvis god dekning, er lette infanteri- og grensepatriuljer.

Forskeren Burkard Schmidt ved EUs institutt for sikkerhetspolitiske studier understreker også at dette bare kan møtes ved hjelp av bedre etterretningsressurser og bedret etterretningssamarbeid i tillegg til en kapasitet til å handle foregripende («pre-emptive») (Schmidt 2001). En slik evne til forkjøpshandling kan selvsagt ta mange ulike former, alt fra hjemlige politiarrestasjoner til mer fordekte spesialoppdrag i fiendtlige miljøer utenlands. Poenget til Schmidt er at et slikt hjemlandsforsvar må ha en global rekkevidde og at EU derfor, blant annet gjennom ESDP, bør tilpasse sine oppgaver tilsvarende. Dersom forslaget fra Konventet<sup>11</sup> om å introdusere en

11 På Laeken-toppmøtet i desember 2001 ble EU-landene enige om å etablere et konvent som skulle forberede en ny regjeringsskonferanse. Konventet fikk mandat til å diskutere en lang rekke spørsmål knyttet til utvidelse, institusjonelle spørsmål, internasjonale forhold og ikke minst demokratisk legitimitet. Konklusjonene skal fungere som utgangspunkt for neste regjeringsskonferanse i 2004, som skal ta den endelige beslutning om disse spørsmålene. Konventet ledes av Valéry Giscard d'Estaing og de to visepresidentene Giuliano Amato og Jean-Luc Déhane, tidligere statsministere i Italia og Belgia. Sammen med ni andre medlemmer fra Konventet utgjør disse også Presidiet. Utover dette er Konventet

solidaritetsklausul i traktaten går igjennom, vil det være et skritt i den retning. Det er meningen at en slik klausul skal muliggjøre bruk av alle unionens virkemidler i innsatser innenfor EUs territorium for å hindre terroristangrep og beskytte det sivile samfunn.

Dette betyr at en vellykket kamp mot terrorisme er avhengig av evnen til effektiv koordinering og samarbeid over institusjonelle skillelinjer og mellom ulike beslutningsnivåer. Det krever også et utstrakt samarbeid med andre land, regioner og internasjonale organisasjoner. I neste del vil vi se nærmere på nettopp noen av disse utfordringene.

## Koordinering og ansvarsfordeling

EUs brede tilnærming til sikkerhet har fått økt oppmerksomhet i tiden etter 11. september 2001. Som vi har vist, har også en rekke konkrete tiltak blitt satt i verk. For at en slik sikkerhetspolitikk skal være effektiv, er det imidlertid nødvendig at mekanismer for koordinering og ansvarsfordeling utvikles parallelt. Ettersom EU er sterkt preget av varierende grad av integrasjon innenfor de ulike politikk-områdene, er dette en utfordring. Dette gjelder både koordinering og ansvarsfordeling internt i EU, men også mellom EU og medlemslandene og mellom EU og NATO.

### Internt i EU

Som Frank Gregory har understreket, «må [kampen mot terrorisme] bli betraktet som den første 'tverrpilartesten' for EUs rolle som sikkerhetspolitisk aktør» (Gregory 2003). Terrorismen ligger i grenselandet mellom innenriks- og utenrikspolitikk, og som den Boer hevder, skulle tilknytningen mellom «home affairs» og «foreign affairs» dermed være åpenbar:

Home affairs increasingly take on a European/international dimension (especially immigration, external border controls, organized crime, drug-trafficking and terrorism), and foreign affairs have increasingly ab-

---

sammensatt av et regjeringsmedlem og to parlamentarikere fra hvert medlemsland. I tillegg deltar 16 representanter fra Europaparlamentet og to fra Kommisjonen. Også representanter fra søkerlandene deltar med et medlem fra hver regjering og to fra hvert parlament. Konventets arbeid har foregått i tre faser; først en lyttefase i fjor vår, med åpne debatter, deretter en studiefase i høst, der elleve arbeidsgrupper har diskutert ulike tema mer inngående. Nå er Konventet i den siste, skrivefasen, der utkast til ordlyd på artiklene legges frem. Målet er at Konventet skal avslutte sitt arbeid i juni 2003.

sorbed the diplomatic aspects of international cooperation as opposed to domestic affairs with an international potential (den Boer 2000).

Søylestrukturen i EU synes imidlertid å vanskeliggjøre slike tematiske overlappinger. Som den Boer hevder, mangler det en «bro» mellom søyle II og III.

Samtidig som dagens sikkerhetsutfordringer stiller krav til at EU utvikler effektive sikkerhetspolitiske instrumenter, og dermed også en tettere kobling mellom søylene, er det mange problemer knyttet til dette. Ulike beslutningsprosedyrer innenfor det enkelte politikkområdet danner et komplisert system som vanskeliggjør koordinering. Som nevnt mangler det en formell koordinering mellom justis- og utenrikspolitikken i EU. Noe av grunnen er at justissamarbeidet er svært komplisert og preget av såkalt «variabel geometri».<sup>12</sup>

Ikke desto mindre blir justissamarbeidet, samt deler av den økonomiske politikken, i stadig større grad referert til som en integrert del av EUs sikkerhetspolitikk. Selv om formelle forbindelseslinjer fremdeles er lite utbredt, er det liten tvil om at det i praksis i alle fall foregår en viss grad av samordning. For å forstå hvordan EU fungerer som sikkerhetspolitisk aktør, må man derfor kjenne samspillet mellom disse tre politikkområdene. EUs rolle når det gjelder gjenoppbyggingen av Balkan og bekjempelse av terrorisme, er konkrete eksempler på en slik samordning.

Stabilitetspakten for Balkan er i seg selv et eksempel på en helhetlig sikkerhetspolitisk tilnærming der ulike virkemidler kombineres. EUs politistyrke i Bosnia kan på mange måter illustrere at EUs målsetting om *et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet* (knyttet til søyle III og EUs indrepolitikk) i realiteten spenner fra intern justispolitikk til fredsbevaring på Balkan (søyle II) (Furuseth 2003). En styrking av justis- og politisamarbeidet med tredjeland og initiativ for å forbedre etterretningssamarbeidet og informasjonsutvekslingen om terroristaksjoner vil skape en direkte link mellom søyle II og III i EU-samarbeidet (Saryusz-Wolski 2002). I EUs mer direkte kamp mot terrorisme blir også ulike virkemidler kombinert. Her blir for eksempel økonomiske virkemidler kombinert med politiaktiviteter. De klareste eksemplene er initiativene som tar sikte på å fryse potensielle terroristorganisasjoners økonomiske midler og bekjempe hvitvasking av penger. I tillegg kommer Kommissjonens

12 «Variable-geometry» Europe is the term used to describe the idea of a method of differentiated integration which acknowledges that there are irreconcilable differences within the integration structure and therefore allows for a permanent separation between a group of Member States and a number of less developed integration units (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000v.htm>).

forslag om å forbedre lufttransportsikkerheten. Dette viser en kobling av aktivitetene innenfor søyle I og søyle III.

Problemet med manglende koordinering mellom de ulike politikk-områdene blir imidlertid behandlet i det pågående arbeidet innenfor rammen av Konventet. Man kan forvente at Konventet vil foreslå en måte å forenkle slik koordinering på. Hittil har arbeidsgruppe X, som befatter seg med frihet, sikkerhet og rettferdighet, foreslått et felles juridisk rammeverk for dette området i sin sluttrapport fra desember 2002:

...the current third pillar provisions should be brought under a common legal framework. This would overcome the pillar structure and its well-known adverse effects (uncertainty about legal basis: necessity of two instruments or separate international agreements for a series of initiatives addressing the same problem) (European Convention 2002b: Introduction).

Arbeidsgruppe VIII, på feltet «defence», har også tatt opp behovet for en bedre koordinering søylene imellom:

This threat requires in response the combined use of the whole range of instruments available to the Union, and in particular the Member States (military resources, intelligence, police, judicial cooperation, civil protection, etc.) (European Convention 2002a: art. 56).

Den foreslåtte solidaritetsklausulen, som skal åpne for bruk av alle unionens virkemidler i innsats innenfor EUs territorium for å hindre terroristangrep og beskytte det sivile samfunn, vil også fremme koordinering og samordning.

## EU og medlemslandene

### *Intern forebygging*

Nå som tradisjonelle innenrikssaker i stadig større grad antar en europeisk dimensjon, krever dette også en koordinering mellom EU og nasjonalt nivå. Utviklingen av et justissamarbeid er en måte å imøtekomme behovet for å samordne politikken på på dette området. Men det er et svært sensitivt område, og medlemslandene har i ulik grad vært villig til å overføre myndighet til EU. Resultatet har blitt et komplekst nettverk av «opts in» og «opts out»<sup>13</sup> (Furuseth

13 Storbritannia og Irland deltar i hovedsak ikke i Schengen. Siden mai 2000 har

2003). Etter 11. september har imidlertid dette området blitt prioritert i langt større grad, og ettersom ØMU og ESDP langt på vei er realisert, er det naturlig å forvente at justissamarbeidet blir det nye, store satsningsområdet i EU.

Hovedutfordringen for EU er å få til en effektiv operasjonell koordinering av nasjonale og europeiske myndigheter på dette området. I Konventet arbeider man blant annet med et forslag til forenkling av dette systemet. Et forslag innebærer å opprette en komité i Unionsrådet som skal ha ansvaret for en koordinering av de operasjonelle aktivitetene i politi- og sikkerhetssaker (politisamarbeid, etterforsknings samarbeid, koordinering av aktivitetene i EUROJUST og EUROPOL, samarbeid når det gjelder sivil beredskap). Man har også vurdert å innsette en høyrepresentant for JHA (Justice and Home Affairs), men det har hittil ikke fått tilstrekkelig støtte i gruppen (European Convention 2002b: B).

Når det gjelder felles grensekontroll, er også koordineringsbehovet mellom nasjonalt og europeisk nivå åpenbart. Konventets arbeidsgruppe foreslår derfor å etablere en felles europeisk grensekontrollstyrke. På kort sikt vil man imidlertid sørge for at man samordner arbeidet innenfor de ulike nasjonale myndighetene (European Convention 2002b: B).

### *Ekstern forebygging*

Konfliktforebygging foregår i hovedsak innenfor søyle II og er derfor i likhet med justissamarbeidet i hovedsak et regjeringssamarbeid. Dette innebærer at EU er avhengig av at medlemslandene samarbeider, og at de ønsker å anvende EU til dette formål. Fremdeles er det riktignok slik at EUs medlemsland ikke har tilført FUSP de nødvendige ressurser og institusjonelle kapasiteter som gjør at FUSP kan betraktes som en «felles politikk» i betydningen «felleskapelig». Det har i den sammenheng oppstått et gap mellom de institusjonelle mekanismene som ligger nedfelt i traktatene, og de praktiske erfaringene man har gjort på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området (Hill 1993).

Selv om det er et regjeringssamarbeid, er det viktig å understreke at også Kommisjonen er fullt ut delaktig i de politikkområder som omfattes av FUSP. Begrensningen med hensyn til det økonomiske

---

imidlertid Storbritannia deltatt i den delen som er knyttet til EUs politisamarbeid. Danmark har signert Schengen-avtalen, men har fått mulighet til å velge fortløpende hvorvidt landet skal iverksette nye bestemmelser som blir tatt under denne.

området (søyle I) er at Kommisjonen ikke har enerett til å komme med forslag. Det innebærer at Kommisjonen deler initiativretten med medlemslandene. I søyle II er derfor EUs medlemsstater langt mer suverene enn tilfellet er innenfor søyle I, der fellesskapsinstitusjonene på en lang rekke saksområder har såkalt «eksklusiv kompetanse».

Kommisjonens lavere formelle status innenfor søyle II forhindrer likevel ikke at den kan være en vesentlig premissleverandør til en lang rekke saksområder som omfattes av dagens sikkerhetspolitiske virkelighet. I særlig grad spiller EUs utenrikskommissær Chris Patten en stor rolle. Kommisjonen er ansvarlig for EUs utenriks-handelspolitikk, EUs utviklingspolitikk og de eksterne aspektene ved EUs indre marked.

Koordinering og ansvarsfordeling mellom medlemslandene og EU på det forsvarspolitiske området har vært problematisk. Likevel har medlemslandene i hovedsak vært positive til å anvende EU når det gjelder konfliktforebygging i tredjeland.

Stort byråkrati har riktignok vanskeliggjort smidige og effektive beslutninger. Stabilitetspakten for Balkan har for eksempel lenge vært kritisert for dette. Samtidig kan den hurtige reaksjonsmekanismen (RRM) sies å være et tiltak for å imøtekomme denne kritikken. I hovedsak har EUs tilnærming på dette området blitt sett på som et nyttig supplement til medlemslandenes politikk.

### *Håndtering*

Når det gjelder sivil krisehåndtering (både helseberedskap og beskyttelse av infrastruktur), er mange av tiltakene på EU-nivå både nye og lite kjent. Utfordringen blir dermed å gjøre EU-organene så attraktive at de blir brukt også i en krisesituasjon.

Oversvømmelsen i Tsjekkia sommeren 2002 viste at assistansen som ble sendt fra EU, i hovedsak var et resultat av bilaterale kontakter til tross for at et vaktcenter på EU-nivå (MIC) er satt opp. Forslaget fra arbeidsgruppen som behandler etableringen av et område for frihet, sikkerhet og rettferdighet om å etablere en koordineringskomité for politirelaterte saker og sikkerhetssaker i Unionsrådet, vil kunne være et skritt i riktig retning.

På den annen side kan man se en utvikling i retning av et mer fleksibelt system som gjenspeiler EUs annerledeshet som sikkerhetspolitisk aktør. Konventets forslag om å nedfelle en solidaritetsklausul i traktatens artikkel 1 vil gjøre det mulig for EU å engasjere seg automatisk dersom et terrorangrep i et medlemsland skulle inntreffe.



## NATO og EU

Spørsmål i tilknytning til koordinering har også vært aktuelt i forbindelse med forholdet mellom NATO og EU. På det overordnede plan har dette kommet til uttrykk i forholdet mellom det atlantiske og det europeiske integrasjonsperspektiv, og er i dette tilfellet mer spesifikt knyttet til ESDPs eksterne rolle. Spørsmålet om koordinering har da i særlig grad vært knyttet til de problemene man hadde med å få til en «sikret tilgang» («assured access») til NATOs felles planleggingsressurser. Uten en slik tilgang ville det være umulig å få til et praktisk samarbeid og en effektiv koordinering av ressurser mellom de to institusjonene.

Selv om en effektiv koordinering er ønskelig, vanskeliggjøres dette av at man i USA og Europa har ulike sikkerhetspolitiske tilnærminger. NATOs formål er å være en transatlantisk forsvarsallianse, en organisasjon for multinasjonal militær krisehåndtering og sikkerhetsbygging samt et forum for samordning av amerikanske og europeiske sikkerhetspolitiske tilnærminger. Når USAs NATO-politikk er innrettet mot å skape en allianse i tråd med den amerikanske sikkerhetsagendaen, og EU ønsker å utvikle sin egen sikkerhetspolitiske identitet, blir koordinering vanskelig. Utvidelsen av de to samarbeidsrammene vil ytterligere kunne vanskeliggjøre en effektiv koordinering ettersom de sentral- og østeuropeiske statene, som alle foreløpig er svært atlantisk orientert, vil bli utsatt for et krysspress.

I praksis vanskeliggjøres koordineringen også av at det er ulike oppfatninger om forholdet mellom EUs reaksjonsstyrke (ERRF) og NATOs responsstyrke (NRF).<sup>14</sup> Mens noen mener at ERRF bare skal ta seg av lavskalerte Petersberg-operasjoner og overlate de større oppgavene til NRF, er det andre som hevder at ERRF skal være i stand til å gjennomføre hele skalaen av Petersberg-operasjoner. Dette betyr at etableringen av ERRF og NRF vil kunne føre til økt konkurranse om knappe militære ressurser:

...[T]he Bush administration's policy is to divide the Union and deal bilaterally with member states. Hence its efforts to break up the European consensus on the International Criminal Court and arrange bilateral agreements on the immunity of American citizens; the campaign to gain support of individual European allies in the war on Iraq, including blackmail to marginalize Germany among America's closest allies; the duplication of the main achievements of European defence,

14 ERRF ble operativ allerede 1. juni 2003, mens NRF skal være operativ i 2006.

notably the creation of a NATO Response Force; pressure to begin negotiations with Turkey because of Iraq; the virtual campaign against European armaments projects, etc. (Gnesotto 2003).

NATOs fremtidige rolle vil i stor grad avhenge av den generelle utviklingen i de transatlantiske relasjonene. Siden 11. september 2001 har den politiske avstanden over Atlanterhavet økt. Grunnen til dette er en endring i amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk i en mer unilateralistisk retning (Melby 2003) kombinert med en sterk prioritering av militære virkemidler. Selv om enkelte EU-land støtter den amerikanske politikken, er ulikhetene mellom USAs og EUs sikkerhetspolitiske tilnærminger slående og langt på vei i samsvar med Javier Solanas observasjoner (referert til innledningsvis).

Det er også sannsynlig at jo mer unilateralt og militaristisk USA orienterer sin utenriks- og sikkerhetspolitikk, desto vanskeligere vil det bli å få til en effektiv koordinering mellom NATO og EU. Dette vil i så fall kunne resultere i en ytterligere styrking også av unionens militære virkemidler.

## Avslutning

Til tross for at medlemslandene har hatt ulike syn på hvordan en rekke konkrete konflikter bør håndteres (Kosovo, Afghanistan, Irak), har det utviklet seg en felles europeisk sikkerhetspolitisk forståelse som skiller seg fra den amerikanske. Denne har blitt spesielt tydelig med fremveksten av transnasjonal terrorisme som hovedtrussel. Vi har i denne artikkelen forsøkt å gi et bilde av EUs kamp mot terrorisme.

Artikkelen tok utgangspunkt i at EU må forstås som en «annerledes» sikkerhetspolitisk aktør. Graden av politisk integrasjon kombinert med bredden når det gjelder virkemidler og en udefinert sikkerhetspolitisk identitet, har til sammen resultert i en sikkerhetspolitisk tilnærming som synes å skille seg fra den man finner hos andre sikkerhetspolitiske aktører. Mens den enkelte nasjonalstat og de fleste andre multilaterale samarbeidsrammer har sin sikkerhetspolitiske bakgrunn fra en kaldkrigs kontekst, har EU utviklet sin sikkerhetspolitiske identitet etter den kalde krigens slutt. Det kan synes som om dette har bidratt til at unionen lettere har kunnet tilpasse seg den nye sikkerhetspolitiske konteksten (Rieker 2003).

Når det gjelder EUs tilnærming til trusselen fra terrorisme, har både økonomiske, justispolitiske, diplomatiske, humanitære og militære virkemidler blitt fokusert på. Tiltakene som er satt i verk, har

hatt til hensikt å *forebygge* – dvs. bekjempe de bakenforliggende årsakene til terrorisme (både eksternt gjennom konfliktforebygging og internt gjennom justissamarbeidet), men også å forbedre EUs evne til å *håndtere* et eventuelt angrep innenfor unionens område (sivil beredskap og hjemlandsforsvar).

Selv om EUs sikkerhetspolitiske tilnærming synes bedre tilpasset dagens fragmenterte trusselbilde, er utfordringene mange, og det er få tilsvarende prosesser å lære av. Som vi har sett, er det spesielt en bedre koordinering internt, mellom ulike beslutningsnivåer og overfor andre aktører, som er hovedutfordringen. Men utviklingen av unionens sikkerhetspolitiske tilnærming er en kontinuerlig prosess. Hvilken retning den vil ta, er avhengig av utviklingen i den sikkerhetspolitiske konteksten generelt og forholdet til USA spesielt. Det er imidlertid viktig å understreke at det er EUs annerledeshet som gir fleksibilitet og gjør det lettere for unionen (enn de aller fleste andre sikkerhetspolitiske aktører) å tilpasse seg endringer i den sikkerhetspolitiske konteksten.

## Litteratur

- Adler, Emanuel & Michael Barnett (red.) (1998) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bakkevoll Borgen, Nina (2003) «Sikkerhet i Middelhavsregionen med nye virkemidler?» i Rieker & Ulriksen (red.).
- Baldwin, David (1997) «The Concept of Security», *Review of International Studies* 23 (1): 5–26.
- Boer, Monica den (2000) *Schengen's Final Days*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Boer, Monica den & Jorg Monar (2002) «11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor», *Journal of Common Market Studies* 40 (4): 11–28.
- Bretherton, Charlotte & John Vogler (1999) *The European Union as a Global Actor*. London & New York: Routledge.
- Bull, Hedley (1983) «Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?» i R. Tsoukalis (red.) *The European Community: Past, Present and Future*. London: Blackwell.
- Buzan, Barry *et al.* (1998) *Security. A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Council of the EU «Terrorism Trend Report». Council Document 5759/02, januar 2002.
- Dempsey, Judy (2003) «Solana Fears Widening Gulf between EU and US», *Financial Times*, 7. januar.
- Duchêne, François (1973) «The European Community and the Uncertainties of Interdependence» i M. Kohnstamm & W. Hager (red.) *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Communities*. London: Macmillan.
- Ehrhart, Hans-Georg (2001) «What model for CFSP?» *Chaillot Papers* 55, Paris: EU Institute for Security Studies.
- European Commission (2001a) «Communication on conflict prevention». COM (2001) 211 final, Brussels.
- European Commission (2001b) «Proposal for a council framework decision on terrorism». COM (2001) 521 final, Brussels.
- European Convention (2002a) «Final report of Working Group VIII — Defence». CONV 461/02, Brussels.
- European Convention (2002b) «Final report of Working Group X — Freedom, Security and Justice». CONV 426/02, Brussels.
- European Council (2000) «Presidency Conclusions». Nice: 7.–9. desember.
- European Council (2002) «Presidency Conclusions». Seville: 21.–22. juni.
- Furuseth, Rita (2003) «EU og bekjempelsen av internasjonal kriminalitet og terrorisme» i Rieker & Ulriksen (red.).
- Gnesotto, Nicole (2003) «After Copenhagen: abandoning the fiction». *Newsletter*. Paris: EU Institute for Security Studies.
- Gregory, Frank (2003) «The EU's role in the war on terror», *Jane's Intelligence Review* 15: 14–17.
- Heisbourg, François (2001) «Europe and the Transformation of the World Order», *Survival* 43 (4): 143–148.
- Hill, Christopher (1993) «The Capability-Expectation Gap, or Conceptualizing

- Europe's International Role», *Journal of Common Market Studies* 31 (3): 305–328.
- Knutsen, Bjørn Olav (2003) «ESDP og NATO – Samarbeid og sikkerhet på EUs premisser?» i Rieker & Ulriksen (red.).
- Major, John (1996) «Oevrer avec la France à batir l'Europe», *Le Monde*, 8. november.
- Melby, Svein (2002) *Hegemonens hamskifte – Bush, 11. september og amerikansk utenrikspolitikk*, NUPI-rapport nr. 270. Oslo: NUPI.
- Melby, Svein (2003) «Ambivalens og overbærenhet. Amerikanske holdninger til EUs sikkerhetspolitiske rolle» i Rieker & Ulriksen (red.).
- Osland, Kari Margrethe (2003) «Sivil krisehåndtering. En studie av EUPM» i Rieker & Ulriksen (red.).
- Pauwels, Nathalie (2001) «The EU takes on terrorism», *European Security Review*, oktober.
- Rieker, Pernille (2003) «Fra nordisk balanse til europeisering?» i Rieker & Ulriksen (red.).
- Rieker, Pernille & Bjørn Olav Knutsen (2003) *EUs nye sikkerhetspolitikk: Bekjempelse av internasjonal kriminalitet og terrorisme*, NUPI spesialrapport/FFI/Rapport-2003/01301, Oslo/Kjeller: NUPI/FFI.
- Rieker, Pernille & Ståle Ulriksen (red.) (2003) *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUPI.
- Rieker, Pernille & Ståle Ulriksen (2003) «EU – en sikkerhetspolitisk aktør?» i Rieker & Ulriksen (red.).
- Saryusz-Wolski, Jacek (2002) «Looking to the future» i J. Sediviny, P. Dunay & J. Saryusz-Wolski *Enlargement and the European Defence after 11 September (Chaillot Paper)*. Paris: EU Institute for Security Studies.
- Schmidt, Burkard (2001) «11 September: Security and Defence Revisited», *Analysis*. Paris: EU Institute for Security Studies.
- Sæter, Martin (2003) «EU-prosessen omformer europeisk sikkerhet» i Rieker & Ulriksen (red.).
- Wijk, Rob de (2001) «How Credible are the European Anti-Terrorism Defences?» *Conference report*. Brussels: New Defence Agenda.
- Woodbridge, Jamie (2002a) «Civil Protection against terror attacks: testing EU co-operation», *European Security Review*, desember.
- Woodbridge, Jamie (2002b) «Combating terrorism outside the borders of the Union», *European Security Review*, juli.
- Wæver, Ole (1997) *Integration as Security: European International Identity and American Domestic Discipline*, Working paper 27. Copenhagen: COPRI.



*Aktuelt*

# EU's sørlige dimensjon (Barcelona-prosessen)

**Elisabetta Cassina Wolff**  
forsker ved Europa-  
programmet

Middelhavet vil bli møtepunktet for en ny forhandlingspolitikk mellom Vesten og islam i det nye århundre  
Maurice Aymard, Maison de sciences de l'homme, Paris, 2002

## **Innledning**

Det kan være like problematisk og tvetydig å drøfte den sørlige dimensjonen til Den europeiske union (EU) som å drøfte EU's nordlige dimensjon. Begrepet er uklart. Det kan referere til EU's utvidelsesprosess sørover, som begynte i åttiårene da Hellas (1981), Spania (1986) og Portugal (1986) ble medlemmer i Det europeiske fellesskapet (EF) og som fortsetter i dag til å omfatte Malta og Kypros. Men det blir også brukt til å beskrive de søreuropeiske statenes forskjellige interesser og prioriteringer. Andre vil hevde at begrepet betegner forholdet mellom EU og enkelte land i sør utenfor unionen. Forholdet EU–Balkan er ett eksempel, men også EU's forhold til Tyrkia, som for tiden er blitt særdeles interessant etter diskusjonene den 12. desember i fjor i København om landets medlemskap i unionen. Mer generelt kan det referere til EU's middelhavspolitik, som riktignok alltid har vært til stede. Det siste uttrykket for unionens middelhavspolitik er prosjektet Euro-middelhavspartnerskapet (EMP), som ble innledet i 1995 og som også kalles «Barcelona-prosessen», etter byen der det første møtet blant middelhavspartnerne fant sted. Prosjektet representerer en institusjonali-

---

Denne fremstillingen er en bearbejdet versjon av et innlegg holdt i Helsingør, 22. november 2002, ved seminaret Regionenes Europa i regi av Nordisk Råd.

sering av samarbeidet mellom EU og landene sør og sørøst for Middelhavet (heretter: SML – de sørlige middelhavslandene<sup>1</sup>).

I denne artikkelen vil vi rette vår oppmerksomhet mot Barcelona-prosessen som et viktig og meget aktuelt kapittel innenfor EUs sørlige dimensjon. Vi vil først diskutere Middelhavet i lys av de store utfordringene som regionen stiller oss alle overfor, for bedre å forstå motivene bak opprettelsen av en ny form for euro-middelhavspartnerskap. Deretter vil vi introdusere EMP ved å gjøre opp en kortfattet status for prosjektets innhold og form per desember 2002. Til slutt vil vi gi en mer detaljert analyse av de tre hovedkapitlene som prosjektet består av. Dette samarbeidet er et godt eksempel på et prosjekt som skjer i regi av en stor og mektig organisasjon (EU), men som blir både begrenset og fylt med innhold av nasjonalstatenes divergerende interesser. Nasjonalstatene, både på det europeiske kontinentet og i det sørlige beltet av stater langs Middelhavet, er sentrale aktører, og deres særegne interesser gir mye av forklaringen på den trege fremgangen som preger prosjektet.

## Utfordringer med opphav i Middelhavet

I denne sammenheng får vi lite hjelp av den velkjente retorikken om «mare nostrum» eller om Middelhavet som den vestlige sivilisasjons vugge, som sentrum for verdensomspennende kontakter, retorikken om vår felles kulturarv, om kulturelt mangfold og menneskelig samhandel i middelhavsregionen osv. Det finnes mange fascinerende bøker som støtter teorien om Middelhavet som et homogent område og som gir flere eksempler på fruktbare kulturelle og økonomiske forbindelser mellom de to sidene av dette havet gjennom århundrene. I denne forbindelse vil jeg anbefale boken *La Méditerranée* (1985) av Fernand Braudel.

Noen vil imidlertid med rette hevde at det også er mulig å peke på en rekke historiske begivenheter som tvert imot viser skjulte antagonismer eller til og med åpne konflikter mellom de to største sivilisasjonene eller kulturene i regionen, den islamske og den kristne. Virkeligheten er både enklere og mer komplisert og viser en rekke forhold – økonomiske, politiske, militære og kulturelle – som gir grunn til bekymring.

*Økonomiske forhold.* Økonomisk utgjør Middelhavet et grenseskille mellom et nord som blir stadig rikere og et sør som huser

1 Marokko, Algerie, Tunisia, (Libya), Egypt, Israel, Den palestinske selvstyres-administrasjonen, Jordan, Libanon, Syria, Tyrkia, Malta og Kypros.



40 prosent av området befolkning, men som står for bare 6 prosent av regionens totale BNP. Gjennomsnittsinntekten på de nordlige kystene er omtrent 10 ganger så høy som i sør. Denne forskjellen vil øke betydelig dersom man tar befolkningsveksten i nord og sør i betraktning. Hovedtrekkene i det økonomiske systemet på sørsiden av Middelhavet er bekymringsfulle, med lav produktivitet i den statskontrollerte industrien, med proteksjonisme og mye byråkrati. Industrisektoren er begrenset og svært ensartet. Den private sektor er veldig liten, og servicesektoren er underutviklet. Regionen vil trenge store investeringer for å kunne øke sin konkurranseevne. Selv om man tar i betraktning salget av gass og olje fra enkelte land i sør til EU, er de sørlige middelhavslandene mye mer avhengig av EU enn omvendt. I 1996 gikk 55,5 prosent av SMLs eksport til EU, mens 51,7 prosent av importen kom fra EU. At EU er mindre avhengig av SML, fremgår av at bare 9,3 prosent av EUs totale eksport går til SML, mens importen fra SML til EU bare representerer 7,2 prosent av EUs totale import (Pierros *et al.* 1999: 23).

*Politiske og religiøse forhold.* Hele området er preget av politisk ustabilitet og økning i omfanget av og antall radikale islamske bevegelser. Dette fenomenet har sin opprinnelse i åttiårenes brede misnøye i befolkningen etter at det ble klart at de sosialistiske, nasjonalistiske og panarabiske ideologiene, som de autoritære regimene hadde utviklet etter frigjøringen fra det europeiske kolonierredømmet, hadde mislykkes i å bringe fred og velferd i regionen. Den politiske misnøyen ble kanalisert inn i moskeene, der opposisjonsbevegelsene kunne holde seg skjult for de sekulære myndighetenes kontroll, og opposisjonslederne brukte religionen som katalysator for mobilisering og motstand. I dag, og særlig etter 11. september 2001, er vi vitne til at mange svake politiske regimer i hele middelhavsområdet trues av en økt innflytelse fra de fundamentalistiske, muslimske bevegelsene som forsøker å skape en felles identitet for den arabiske verden. Nylig (1999–2000) har det skjedd viktige endringer i mange arabiske lands innenrikspolitik, og for tiden er det vanskelig å si hvilken retning utviklingen vil ta. Både kong Hussein i Jordan og kong Hassan i Marokko er døde. I Jordan regjerer siden 1999 den unge kong Abdullah, sønnen til Hussein. Han er enda mer USA-vennlig enn faren og har bestemt seg for å øke landets økonomiske og militære avhengighet av Washington. Samtidig øker den fundamentalistiske opposisjonen til regimet. Det er kommet nye ledere både i Syria og Algerie, der situasjonen ennå ikke har roet seg etter borgerkrigen i 1992. Europa holder pusten hver gang det er valg i dette området. I Marokko var det valg i september i år, og

selv om sosialistene og nasjonalistene fortsatt har flertallet, og selv om de tre radikale gruppene ikke deltok i valget, fikk likevel det eneste lovlige islamske partiet doblet sitt mandattall i parlamentet. Tyrkia hadde valg den 3. november i fjor. De moderate islamistene i Partiet for rettferdighet og utvikling (AKP) fikk nesten 35 prosent av stemmene og flertallet i parlamentet. Ellers kom bare det sosialdemokratiske republikanske folkepartiet (CHP) inn i nasjonalfor-samlingen. Det er dette partiet som siden 1920-årene har støttet reformer i henhold til Kemal Atatürks ideer om et moderne og sekulært Tyrkia. Lite tyder imidlertid på at vi behøver å frykte at den nye regjeringen vil ta avstand fra EU og at kreftene for å gjøre Tyrkia til et mer islamsk samfunn vil få større innflytelse. Likevel er det interessant å legge merke til denne politiske tendensen i det sørlige middelhavsområdet.

*Samfunnsmessige forhold.* Befolkningsveksten og urbaniseringen spesielt i Nord-Afrika er to kjente fenomener. Fødselsraten i landene i sør ligger mellom 3,6 og 6,5 prosent, mens den i Spania, Portugal, Italia og Frankrike ligger mellom 1,3 og 1,8. I 1950 var to tredjedeler av hele befolkningen i middelhavsregionen bosatt i den nordlige delen. Innen 2025 vil situasjonen være den motsatte. En direkte konsekvens av fattigdom, befolkningsvekst og politisk ustabilitet er økningen av migrasjonsstrømmer til Europa. Her er prosessen mot et flerkulturelt samfunn smertefull. Vi er vitne til en økning i rasisme og innvanderfiendtlighet i mange europeiske stater som strever med å assimilere og integrere økende mengder immigranter. Populistiske partier, på den mer eller mindre ekstreme høyresiden, får stadig større oppslutning. Det er nok å nevne Haider i Østerrike, Le Pen i Frankrike og Lega Nord i Italia. Regjeringene som skal vedta regelverk for å kontrollere innvandringsstrømmen, er under konstant press og er usikre på hvilke tiltak som bør gjennomføres. Vi ser en generell tilbøyelighet til å ty til «de stengte dørers politikk» og til administrative sanksjoner i håpet om på denne måten å skape en sluse som kan bremse på innvandringen, samt den organiserte kriminaliteten, narkotikatrafikken og menneskesmuglingen.

*Militære forhold.* Det er mange forhold som begrunner definisjonen av Middelhavet som et området preget av *stabil ustabilitet* (Kjølborg 1997). Konflikten mellom Israel og Palestina siden 1948, konflikten mellom Tyrkia og Hellas om Kypros siden 1974 og kurdernes frigjøringskamp i Tyrkia siden 1977 er uten tvil de viktigste blant mange vedvarende inter- og intrastatlige konflikter og kriser som preger middelhavsområdet. I denne sammenheng er det meget

alvorlig at det, etter slutten på den kalde krigen, har funnet sted både et sammenbrudd i kontrollsystemene for den militære opprustningen og en spredning av konvensjonelle og ikke-konvensjonelle (kjemiske og/eller biologiske) masseødeleggelsesvåpen – et billig alternativ for land i Nord-Afrika eller i Midtøsten. I dag står land i Nord-Afrika og Midtøsten for en tredjedel av alle militære utgifter i den tredje verden (Pierros *et al.* 1999:28). Regionale konflikter – kriger mellom Israel og palestinerne, Iran og Irak, Golfkrigen – har bidratt til at mange nordafrikanske land eller land i Midtøsten har samlet betydelige våpenarsenaler som vi vet er blitt delvis finansiert av Vesten. Til slutt bør faren for internasjonal terrorisme nevnes. Før 11. september 2001 kunne vi ha grunn til å frykte at den islamske fundamentalismen bare hadde et visst potensial til å representere en alvorlig trussel mot Europa og Vesten. Episoder som PanAm-katastrofen i Lockerbie i Skottland,<sup>2</sup> Salman Rushdie-saken, ødeleggelsen av World Trade Center i New York og flere terroraksjoner på Metroen i Paris var eksempler som ga grunn til slik frykt. Etter 11. september er frykten blitt totalt forandret. Nå vet vi at det fundamentalistiske potensialet er reelt.

*Miljømessige forhold.* Både industrialisering på den nordlige siden av Middelhavet, der de europeiske statene er ansvarlige for mellom 70 og 80 prosent av forurensningen og står for 85 prosent av regionens industriproduksjon, og befolkningsvekst og urbanisering på den sørlige siden truer miljøet i regionen. Dessuten bør man ikke undervurdere påkjennningene på miljøet som skriver seg fra en stadig økende turisme ved Middelhavet. Ca. 100 millioner turister reiser sørover hvert år, og risikoen for forurensning og utarming av naturressursene (som f. eks. grunnvannet) blir stadig større. Mangel på vann på den sørlige siden av Middelhavet er i ferd med å bli et så alvorlig problem at mange peker på vannmangel som en mulig årsak til fremtidige krigshandlinger i området.

## Europeisk middelhavspolitik

Alle disse forholdene blir lagt til grunn når middelhavsregionen blir definert som en krisesone med alvorlige implikasjoner for sikkerheten i Europa (Jean 1995: 14). Vi forutsetter at sikkerhetsbegrepet er gitt en utvidet betydning slik at det også omfatter trusler som ikke nødvendigvis er militære og/eller rettet mot et nasjonalt territorium. Hvis vi godtar at sikkerhet i dag ikke bare innebærer for-

2 Sprengning av et PanAm-fly i 1988 med 270 døde.

svaret av det nasjonale territoriet, men også evne til å ta vare på visse verdier og en rekke materielle goder, så vel som sikkerhet på det økonomiske feltet (f. eks. at det kommer inn investeringer) eller på det kommersielle feltet (transportkommunikasjoner), vil både innvandringen og forurensningen måtte oppfattes som alvorlige trusler. Det nye sikkerhetskonseptet, som på denne måten er basert på flere viktige forhold, er i så fall et viktig teoretisk redskap for å forstå tankene bak opprettelsen av EMP.

Det er derfor altfor enkelt å tro at EUs middelhavspolitikkk bare er diktert av et ønske om å balansere EUs utvidelse østover og USAs store dominans i regionen etter slutten på den kalde krigen. Det er faktisk blitt hevdet at de søreuropeiske landene har lagt større vekt på middelhavssamarbeidet etter at Berlinmuren falt i 1989 fordi de fryktet en tyngdeforskyvning mot nord og øst. Dette ble særlig aktuelt etter hvert som EU signerte avtaler med en rekke land i Øst- og Sentral-Europa og etter at Finland, Sverige og Østerrike ble medlemmer. Men Europa har hatt en middelhavspolitikkk lenge før dette.

Det gjaldt først og fremst en politikk på bilateralt nivå: EF vis-à-vis enkelte land i sør. Den første handelsavtalen ble inngått med Hellas i 1961, deretter med Tyrkia (I) i 1963, med Israel (I), Tyrkia (II) og Libanon i 1964, med Marokko og Tunisia i 1969, med Spania og Israel (II) i 1970 og med Malta, Kypros og Egypt i perioden 1970–73. I 1972 ble den såkalte *globale middelhavspolitikken* innført, som også bestod av handelsavtaler med enkelte land som ga industriprodukter fra sør tollfri adgang til europeiske markeder. En *euro-arabisk dialog* mellom EF og Den arabiske liga ble etablert i 1974, men den ble avbrutt som følge av uenigheten rundt Camp David-avtalen i 1979. Den europeiske økonomiske liberalismen fikk også et brudd som konsekvens av utvidelsen til Spania, Portugal og Hellas på 1980-tallet. På den tiden innførte EF flere proteksjonistiske virkemidler i handelspolitikken. Etter Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Middelhavet i 1990 (CSCM – *Conference for Security and Cooperation in the Mediterranean*), som ved siden av handelsavtaler også omfattet områder som kultur, religiøs toleranse og menneskerettigheter, har initiativene i middelhavsområdet vært mange og i regi av EU så vel som Vestunionen, OSSE og Nato.<sup>3</sup>

3 5 + 5-dialogen mellom de søreuropeiske statene og de fem medlemmene av Den arabiske Maghreb-union i 1990 (Italia, Frankrike, Spania, Portugal og Malta samt Algerie, Marokko, Tunisia, Libya og Mauritania), Vestunionens (VEU) middelhavsdialog i 1992, Natos middelhavsdialog i 1994 og OSSEs *Mediterranean*

Det som skjedde i midten av 1990-årene var at ambisjonen om å styrke EUs kapasitet på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området gjorde det mulig for EU å omdefinere sine eksterne relasjoner. For både å bevare den interne balansen mellom ulike medlemsstaters interesser, og samtidig forhindre at den økonomiske og politiske utviklingen i Midtøsten og Nord-Afrika skulle få alvorlige ringvirkninger i Europa, ble EU nødt til å redefinere sine strategier overfor Middelhavsregionen (Borgen 2001: 48).

Man kan tolke det slik at omfanget av problemene i Middelhavet er blitt så stort at det bilaterale nivået alene ikke er tilstrekkelig (Pierros *et al.* 1999: 5). I denne sammenheng kan man også spekulere mye over hvilke land i Europa som er eller burde være mer opptatt av problemkomplekser rundt Middelhavet. Den geografiske nærheten og de historiske og økonomiske forbindelsene gjelder først og fremst de søreuropeiske landene (Portugal, Spania, Frankrike, Italia og Hellas). Men den demografiske utviklingen på den sørlige siden av Middelhavet og ekspansjonen av islam, en religion som har medført en krenkelse av menneskerettigheter og fundamentale demokratiske prinsipper, blir av mange oppfattet som viktige forhold for alle land i Europa og i Vesten for øvrig.

## EMPs struktur og aktiviteter

Barcelona-konferansen, som ble holdt den 27.–28. november 1995, var en naturlig oppfølger til de ovennevnte initiativene som siden siste halvdel av forrige århundre har hatt middelhavsområdet som tema.<sup>4</sup> Møtet i Barcelona innledet likevel to viktige forhold. For det første ble den multilaterale karakteren understreket. 12 land som ligger ved Middelhavet – i sør og øst – fikk delta i prosjektet: Marokko, Algerie, Tunisia, Egypt, Israel, Den palestinske selvstyre-administrasjonen, Jordan, Libanon, Syria, Tyrkia, Malta og Kypros. Libya ble ikke inkludert pga. sanksjonene som fulgte Lockerbie-saken, men i 1999 ble landet invitert til Stuttgart og fikk status som observatør. I 1995 fikk heller ikke landene på Balkan (Albania, Serbia-Montenegro, Bosnia, Kroatia, Slovenia) være med pga. bor-

---

*Partners for Co-operation* siden 1995. Med programmer fra 1992; Euro-Maghreb-partnerskapet i 1992, Midt-Østens fredsprosess og Euro-Mashreq (Egypt, Jordan, Libanon og Syria)-partnerskapet i 1993.

4 De viktigste skrittene som førte til Barcelona-konferansen, har vært EUs toppmøter i Lisboa (juni '92), Korfú (juni '94), Essen (desember '94) og Cannes (juni '95).

gerkrigen i det tidligere Jugoslavia på den tiden. Samarbeidet mellom EU-landene og mange land på den sørlige siden av Middelhavet fikk på den måten en institusjonell ramme. Stefania Panebianco (Attinà & Stavridis 2001:102) skriver at

EMP kan ses som en institusjonalisering av forholdet mellom euro-middelhavspartnere som sammen vil møte de nye utfordringer i det 21. århundre gjennom et vidtfavnende prosjekt.

Det andre viktige forhold er at dette partnerskapsprosjektet bygges på tre grunnpilarer samtidig:

1. definisjon av et felles område hvis hovedmål på lang sikt er å skape fred og stabilitet i middelhavsregionen,
2. opprettelse av et område med gjensidig økonomisk fremgang, for økonomisk og sosial utvikling i partnerlandene,
3. instituering av et samarbeidsforhold på det sosiale og kulturelle plan for å fremme kulturell og religiøs forståelse på tvers av Middelhavet.

Vi leser i Barcelona-erklæringen fra 1995 at

the general objective of turning the Mediterranean basin into an area of dialogue, exchange and cooperation guaranteeing *peace, stability and prosperity* requires a strengthening of democracy and respect for human rights, sustainable and balanced *economic and social development*, measures to combat poverty and promotion of greater *understanding between cultures*, which are all essential aspects of partnership.

Dekningen av de tre områdene samtidig (sikkerhet og politikk, økonomi og kultur) er det mest interessante fordi de er langt fra å være skilt fra hverandre. EMPs aktiviteter har som siktemål å involvere aktører som kommer fra miljøer knyttet til alle disse tre områdene.

EMPs aktiviteter finner sted på to nivåer: multilateralt/regionalt nivå og bilateralt. Den multilaterale dimensjonen består hovedsakelig av en komplisert arkitektur av jevnlig møter på forskjellige nivåer. Viktige aktører er utenriksministrene fra alle de 15+12 landene som møtes regelmessig,<sup>5</sup> EU-kommisjonen og en komité for Barcelona-prosessen som ble opprettet i 1995. Men også representanter fra de militære, politiske og sosiale miljøer. Det blir arrangert

5 Etter Barcelona-møtet i 1995 har vi hatt følgende møter: Malta i april 1997, Palermo i 1998, Stuttgart i april 1999, Marseille i november 2000, Brussel i november 2001, Valencia i april 2002.

spesielle temamøter som involverer eksperter fra forskjellige nettverk, det oppfordres til kontakter mellom parlamentarikere, regionale og lokale myndigheter, representanter fra næringslivet og NGOer, og det blir arrangert såkalte sivile fora.

De bilaterale forholdene finner sted gjennom såkalte *assosieringsavtaler* eller *første generasjons assosieringsavtaler*. Det betyr at EU-kommisjonen signerer nye bilaterale avtaler med de enkelte land i sør eller oppdaterer samarbeidsavtaler som allerede eksisterer fra før (1960- og 70-årene).

Hver av de bilaterale avtalene har et spesifikt innhold, men alle innebærer felles elementer:

- ▼ politisk dialog
- ▼ respekt for menneskerettigheter og demokrati
- ▼ implementering av et frihandelsområde (*Free Trade Area – FTA*) i henhold til WTO med en overgangsperiode opp til 12 år
- ▼ bestemmelser innen en rekke områder som f. eks. konkurranse og monopoler
- ▼ økonomisk samarbeid
- ▼ samarbeid om sosiale spørsmål og innvandring
- ▼ kulturelt samarbeid.

Hva er status for disse avtaler per i dag? Med Tyrkia, Malta og Kypros har man basert seg på første generasjons assosieringsavtaler som ble signert i henholdsvis 1964, 1971 og 1973. Kypros og Malta har uansett hatt en spesiell status etter at det ble innledet forhandlinger med dem hhv. i 1998 og 2000 om EU-medlemskap. Med Tyrkia eksisterer det allerede en tollunion som trådte i kraft den 1. januar 1996. Marokko signerte en assosieringsavtale allerede i 1995 etter at landet endelig ble enig med Spania om en fiske-riavtale, og assosieringsavtalen trådte i kraft i 1996. Forhandlingene med Algerie var ferdige i desember 2001, og landet signerte en avtale i april 2002. Tunisia undertegnet en assosieringsavtale med EU i 1995, og avtalen ble iverksatt i 1998. Forhandlingene med Egypt ble avsluttet i juni 1999, og en avtale ble undertegnet i juni 2001. Jordan signerte en assosieringsavtale i 1997. Forhandlingene med Libanon var ferdige i januar 2002, og en assosieringsavtale ble signert i juni i år. En dialog har så vidt begynt med Syria. Israel signerte en avtale som ble iverksatt i 1995. En assosieringsavtale med de palestinske selvstyremyndighetene ble inngått i 1997 og ble iverksatt i juni 2000. Alle avtaler må ratifiseres av hvert enkelt parlament i EU-landene.

Alle EMPs aktiviteter, både på multilateralt og bilateralt nivå, er finansiert av EUs MEDA-program som utgjør det viktigste elementet i det finansielle samarbeidet innenfor Euro-middelhavspartnerskapet. I perioden 1995–99 ble det bevilget 3435 mill. euro. For perioden 2000–06 er det blitt bevilget 5350 mill. euro. Bevilgninger gjennom EUs budsjett kommer i tillegg til betydelige lån fra Den europeiske investeringsbanken (EIB). For perioden 1995–99<sup>6</sup> lånte EIB ut 4808 mill. euro, i perioden 2000–07 har EIB forpliktet seg med et lån på 6400 mill. euro.<sup>7</sup> 86 prosent av MEDA-budsjettet er viet bilaterale prosjekter, og 12 prosent er viet aktiviteter som skal omfatte alle de 15+12 land.

Prioriteringer for MEDA-ressurser på bilateralt nivå er:

- ▼ støtte til økonomiske reformer i SML med det mål å forberede implementeringen av FTA, reformer som klart nok blir ansett som viktige og nødvendige fra begge sider (EU og SML). Hensikten er å øke konkurransevnen og støtte økonomisk vekst gjennom utvikling av privat sektor
- ▼ tiltak for å dempe de uheldigste sosiale effektene av gjennomføringen av FTA.

Tre typer intervensjoner kan finansieres av MEDA: prosjekter, lån eller direkte finansiell støtte i form av investeringer (ikke bistand). MEDAs rolle som katalysator er viktig når kapitalen på stedet ikke er tilstrekkelig. Den finansielle støtten fra EU vil virke som katalysator for andre investorer. Finansiell støtte kan også gis til en stat for å balansere budsjettet mot at staten forplikter seg til å liberalisere sitt marked eller privatisere deler av offentlig sektor.

Den subsidiære karakteren av MEDA-programmet blir alltid sterkt understreket. Navnet kommer nemlig fra fransk «Mesures d'accompagnement» (tiltak som kommer i tillegg til, og ikke erstatter andre former for finansiering). Subsidiaritet er, som vi vet, blitt et viktig prinsipp i EUs politikk: Kommisjonen skal engasjere seg kun der nasjonalstaten ikke er i stand til å opptre alene.

6 Data er hentet fra [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/euromed/meda.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/meda.htm)

7 Den 18. oktober 2002, i et møte mellom finansministrene fra EU og de 12 SML, ble det besluttet å åpne en kredittkonto i EIB – en *facility*. Den videre utvikling for denne kredittkontoen vil bli avgjort i løpet av det italienske formannskapet høsten 2003. En mulighet er at kontoen omdannes til en EIB-filial – en euro-middelhavsbank. 18. oktober ble det også besluttet å tilføre kontoen nye 7 millioner euro.



Ved å se mer i detalj på hvordan Barcelona-prosessen virker på de tre områdene og ved samtidig å gi noen konkrete eksempler på prosjekter finansiert av MEDA-programmet, vil vi også bli i stand til å belyse de mange begrensningene og problemene ved dette samarbeidet.

## Detaljer om de tre områdene

### 1. Det politiske og sikkerhetsmessige samarbeidet

Den første delen av Barcelona-erklæringen handler om internasjonal og nasjonal sikkerhet, og fastslår de politiske prinsippene som skal ligge til grunn for sikkerheten. Det understrekes at a) landene skal handle i tråd med FNs internasjonale lovverk, b) menneskerettigheter og nødvendige friheter skal forsvares på et grunnleggende plan, c) demokrati og rettssystem skal vokse frem, d) intoleranse skal bekjempes og pluralisme beskyttes, e) det skal være åpenhet omkring eventuelle brutte konvensjoner, f) landene skal samarbeide om bekjempelse av terrorisme, mafia og narkotikatrafikk og g) de skal samarbeide om kontrollsystemer for den militære opprustningen.

Aktivitetenes innhold kan variere: samle og utveksle data om militærstyrker og utgifter, oppdatere et register om de bilaterale avtalene, utveksle informasjon om ratifikasjon av internasjonale konvensjoner på en rekke områder, planlegge og gjennomføre jevnlig møter med offiserer og andre eksperter. Det siste punktet er viktig med hensyn til å føre en diskusjon om sikkerhets- og utenrikspolitikk og muliggjøre en kommunikasjon mellom det militære og resten av samfunnet. Tema for disse møtene er forhåndsvarsling og konfliktstyring, forslag om våpenkontroll og tillits- og sikkerhetsbyggende tiltak samt tiltak for å forhindre og håndtere katastrofer.

EU-kommisjonen har to nettverk: EuroMeSCo og Strademed, begge to etter *think-tank*-modellen. EuroMeSCo – *Euro-mediterranean Study Commission* – ([www.EuroMeSCo.net](http://www.EuroMeSCo.net)) eksisterer siden 1996 og består av 35 utenrikspolitiske institutter fra alle 27 EMP-land. EuroMeSCo er et godt eksempel på et prosjekt innenfor det regionale og multilaterale samarbeidet finansiert gjennom MEDA-programmet. Strademed ([www.strademed.org](http://www.strademed.org)) ble også dannet i 1996 og er en internasjonal organisasjon som vil bidra til å analysere en felles strategi for samarbeid, utvikling og sikkerhet for land rundt Middelhavet (les EMP-land).

Hva er de viktigste problemene ved en slik tillitsbyggende prosess for et vel fungerende sikkerhetssamarbeid mellom EU og de arabiske land i Midtøsten og Nord-Afrika? Det største synes å være den israelsk-palestinske konflikten og at Israel som et ikke-arabisk land blir oppfattet som en påtrengende, aggressiv og ekspansjonistisk stat som ikke respekterer de arabiske staters suverenitet og territoriale integritet (Attinà & Stavridis 2001: 33). Allerede i 1996, bare ett år etter møtet i Barcelona, oppstod det spenninger mellom Israel og Libanon. I september 2000 fikk fredsprosessen i Midtøsten et *de facto* sammenbrudd, og den første negative innvirkningen på EMP var at Syria og Libanon boikottet Marseille-møtet i november 2000. Resultatet av det israelske valget i februar 2002 der Ariel Sharon seiret, har gjort forholdet mellom Israel og de arabiske landene enda vanskeligere. Så lenge den israelsk-palestinske konflikten hjemsøker regionen, er det svært vanskelig for arabiske aktører å føre en åpen dialog med Israel om f. eks. våpenkontrolltiltak. Vi skal her bare minne om at Israel, sammen med Frankrike, er de eneste land ved Middelhavet som har kapasitet til en atomkrig. Etter at Israel har nektet å signere ikke-spredningsavtalen om atomvåpen – *Non-Proliferation Treaty* – har også Egypt og Iran trukket seg. Dette gir en antydning om hvilken stemning som dominerer i møter som har til hensikt å bygge opp et tillitsforhold mellom partene. Oppfatninger som de arabiske land har hva angår EUs rolle i Midtøstens fredsprosess, er også viktige elementer som hindrer et positivt sikkerhetssamarbeid i regionen (*ibid.*: 34).

Det andre store problemet er den generelle holdningen til de fleste arabiske land vis-à-vis den politiske dimensjonen av EMP. I flere land er denne oppfattet rett og slett som en reell fare for de eksisterende politiske regimer. Menneskerettigheter, demokrati og pluralisme er kontroversielle emner for arabiske politiske ledere, og kravene fra EU om politisk tilpasning skaper stor motstand. Prinsipielt er man enige om at det er ønskelig å utvikle en dialog, men i praksis oppfatter de arabiske regjeringene denne dialogen som en form for innblanding fra de europeiske land i deres nasjonale politikk. I denne sammenheng kommer den arabiske skepsisen overfor Europas fortid med kolonialisme og imperialisme inn.

Det tredje problemet utgjøres av den store asymmetrien mellom de to sidene av Middelhavet når det gjelder en sikkerhetspolitisk struktur. Som vi vet, eksisterer det allerede et sikkerhetsregime i Europa basert på Nato og prosjektet for en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP). I de arabiske land finnes det ingenting tilsvarende, tvert imot dominerer mistroen mellom flere land (sær-

lig i forholdet mellom land som Algerie, Libya og Israel og deres naboer). I dette bildet burde vi også nevne de tre multilaterale initiativer som jobber parallelt med Barcelona-prosessen for å støtte en dialog om sikkerhet i Middelhavet:

- ▼ VEUs middelhavsdialog siden 1992
- ▼ Natos middelhavsdialog siden 1994; i 1997 bestemte Nato seg for å stifte den såkalte Middelhavets samarbeidsgruppe, som utgjør et ytterligere forum for bilateral dialog mellom Nato og enkelte arabiske land
- ▼ OSSEs *Mediterranean Partners for Co-operation* siden 1995.

Alle disse initiativene bidrar ikke bare til at krefter ødes i utrolig mange møter og seminarer i regi av OSSE, Nato og EU, men også til å øke mistroen hos araberne hva angår de reelle intensjoner bak europeernes og også amerikanernes engasjement i middelhavsområdet. Dette bidrar til å ødelegge mye for et tillitsforhold mellom EU og SML, som har en mistanke om at de fleste initiativer fra Vesten vil være etterretnings- og overvåkningstiltak mer enn tillitsbyggende tiltak (Attinà & Stavridis 2001: 39). Det var for øvrig meget uheldig at Frankrike, Spania og Portugal ble enige nettopp i 1995 om å stifte to europeiske multinasjonale styrker med fokus på Middelhavet: Eurofor og Euromarfor. Disse ble tatt imot med kritikk og skepsis av de arabiske landene selv om europeerne understreket styrkenes rolle i humanitære og fredsbevarende operasjoner under VEUs Petersberg-erklæring (19. juni 1992). Araberne vil heller tro at middelhavsregionen blir oppfattet av europeerne som et problem for europeisk sikkerhet som må håndteres med *militære* virkemidler, og at de arabiske land er sett mer som potensielle fiender enn som parter i en dialog.

Alt dette, sammen med generelt forskjellige oppfatninger av trusler og utfordringer i de forskjellige land rundt Middelhavet, fører til at man ikke lykkes i å forene alle aktører i regionen om en felles forståelse av sikkerhetsdimensjonen. Man snakker altså ikke et felles språk, selv om noen vil kunne hevde at en viss form for dialog er bra i seg selv, særlig i tider når det oppstår alvorlige kriser i området. Resultatet er at prosessen mot enighet rundt det såkalte Charteret for fred og sikkerhet i middelhavsregionen – *Charter for Peace and Stability in the Mediterranean* – står i stampe. I slutt-dokumentet fra Stuttgart-møtet i 1999 står det at «the Charter will be approved formally by Ministers as soon as political circumstances allow».

Man flytter derfor heller oppmerksomheten fra det politiske til det økonomiske området hvor det viser seg at det er lettere å oppnå konkrete resultater. Man satser på å bygge sikkerhet ved å eksportere den europeiske sikkerhetsmodellen basert på økonomisk integrasjon til Europas naboer. Man håper å redusere risikoen for krig mellom statene ved at de blir økonomisk avhengige av hverandre (Attinà & Stavridis 2001: 19).

## 2. Det økonomiske og finansielle samarbeidet

Man kan argumentere med at den økonomiske utviklingen som man forventer gjennom EMPs programmer, ikke nødvendigvis vil endre sikkerhets- og trusseloppfatninger hos ledere og folket og derfor ikke nødvendigvis vil bidra til en bedre sikkerhetsforståelse mellom land i regionen. Likevel kan man ikke utelukke at det økonomiske samarbeidet vil øke viljen hos politikerne til å utvide dialogen til andre områder (Attinà & Stavridis 2001: 42).

På bakgrunn av denne tanken jobber man innenfor Barcelona-prosessen for et samarbeid på det økonomiske feltet. Det er klart at det økonomiske og kommersielle samarbeidet på tvers av Middelhavet ikke begynte i 1995 med Barcelona-møtet. Handel mellom Europa og nordafrikanske land har foregått i århundrer først og fremst på grunn av den geografiske nærheten og, i nyere tid, kolonialismen. Vi har dessuten allerede sett at EF inngikk mange handelsavtaler med land på den sørlige bredden av Middelhavet. I 1980-årene ble det innledet en liberaliserings- og privatiseringsprosess i Marokko, Algerie og Tunisia for å avhjelpe ulempene ved de sosialistiske eller sentralstyrte industrialiseringsstrategiene fra tiden etter kolonifrigjøringen. Her ble det iverksatt programmer basert på strukturelle reformer og finansiert av IMF og Verdensbanken. Barcelona-prosessen er ikke noe annet enn en følge av denne liberaliseringsprosessen som ble introdusert på 1980-tallet, men den har mye større ambisjoner. Det viktigste målet vil faktisk være å etablere et frihandelsområde (FTA) innen 2010 mellom de 15 EU-landene og de 12 landene på den sørlige siden av Middelhavet. Når GATT-avtalen (i dag WTO) settes ut i livet, innebærer det for øvrig en økt liberalisering av matvarehandelen, samt avvikling av forskjellige tollbarrierer. EU og SML har i teorien anledning til å skape et stort marked ved å utarbeide felles strategier og gjennomføre en vidtfavnende liberalisering av sine økonomier. Det er verdt å legge merke til at dersom målet blir nådd, vil Den europeiske union sammen med landene i Sentral-Europa og de 12 landene i EMP på

lang sikt utgjøre et område med ca. 600–800 millioner mennesker, et marked som vil bli større enn det amerikanske. Modeller vil være NAFTA (*North Atlantic Free Trade Area*), ASEAN (*Association of South East Asian Nations*) og MERCOSUR (*Association of Latin American Nations*).

Ser vi nærmere på dette, oppdager vi likevel at innenfor dette frihandelsområdet er de prioriterte sektorene industrisamarbeid, miljø, vann, energi og transport. Landbruket blir ikke prioritert. Iverksettning av FTA innebærer at målet innen 2010 vil være å oppheve alle restriksjoner på import av *industriprodukter* fra SML til EU, og deretter – over en periode på 12 år – å bli kvitt alle tollsatser i SML på produkter som kommer *fra* EU.

Man konsentrerer seg imidlertid om en rekke strukturelle reformer som det er helt nødvendig å gjennomføre i SML for at disse landene skal kunne vinne i konkurransen med de nyindustrialiserte landene i Asia. Å modernisere industrisektoren for å oppnå en bedre og mer effektiv produksjon, privatisere offentlige bedrifter, dempe den økonomiske sentralstyring, oppheve proteksjonistiske tiltak og innføre skattereformer er noen av dem. EUs oppfatning er at de viktigste endringsimpulsene må komme fra landene i sør selv. Press for at programmer for liberalisering, privatisering og desentralisering i SML blir gjennomført, kommer bl. a. også fra Verdensbanken og IMF.

Den interne reformprosessen i SML er ikke fri for betydelige problemer. En del av dem ligger på det finansielle og økonomiske plan. Vi må her ikke glemme at en betydelig andel av statens inntekter kommer nettopp fra tollsatsene. I Tunisia, som undertegnet en assosieringsavtale med EU i 1995, fikk bestrebelsene på å iverksette FTA alvorlige konsekvenser for skatteinntektene i årene 1996 og 1997 (Attinà & Stavridis 2001: 56). En modernisering av industrisektoren vil også på kort sikt innebære nedleggelse av ikke-produktive bedrifter og derfor arbeidsledighet. Et kapittel for seg er dessuten de dårlige bilaterale økonomiske og politiske forbindelsene SML imellom, f. eks. forholdet Marokko–Algerie og forholdet mellom Israel og alle de arabiske land. De store økonomiske forskjellene mellom SML må også nevnes (se data i Attinà & Stavridis 2001: 60). Mangelen på regional integrasjon på den sørlige siden av Middelhavet skyldes også at landene opprettholder høye tollsatser seg imellom, noe som er et stort hinder for økonomisk samarbeid. Det hjelper lite at Marokko og Tunisia deltar i FTA med EU dersom de ikke har frihandel med Algerie.

Store problemer på det økonomiske og finansielle plan for en

effektiv modernisering og privatisering av industrisektoren i SML skyldes også alvorlig mangel på kapital og utenlandske investeringer. Europeiske banker er redde for korrupsjon og mangler pålitelig informasjon, arabiske banker satser fortsatt på offentlige bedrifter. Behovet for flinke regnskapsførere, revisorer og finansanalytikere er stort i de arabiske land, og EU og europeiske entreprenører og investorer har fortsatt problemer med å få tak i pålitelig informasjon. Til slutt bør vi også nevne at investorer blir tilbakeholdne som følge av det vi kan kalle mangel på entreprenørmentalitet i sør (Attinà & Stavridis 2001: 62–63).

I denne sammenheng fungerer dessverre ikke MEDAs rolle som katalysator for å tiltrekke private investorer, og MEDA-prosjekter er ikke tilstrekkelige selv om de relativt sett er vellykket. I 1999 ble f. eks. 100 millioner euro bevilget til et seksårsprogram i Tyrkia med sikte på å høyne utdanningsnivået i ti utkantprovinser. Andre eksempler på prosjekter finansiert av MEDA på bilateralt nivå er strukturelle tilpasningsprogrammer i Marokko, Tunisia og Jordan, et EU-syrisk *Business Centre*, et sosialt fond for å skape sysselsetting i Egypt, reform av den offentlige administrasjonen i Libanon og støtte til landbruksutvikling i Marokko. Det finnes også eksempler på lån fra EIB til flere prosjekter, som f. eks. til utbedring av kloakksystemet og bedre utnyttelse av vannressurser i Egypt, Libanon, Jordan, Marokko, samt på Vestbredden og i Gaza, tiltak for å redusere forurensning og modernisere trafikkkontrollsystemene ved flyplasser i Algerie, gjenoppbygging av en toglinje i Tunis og infrastruktur og industri i Tyrkia etter jordskjelvet i 1999.

Andre problemer er av politisk eller administrativ art. Elitene i SML ser med skepsis på denne moderniseringsprosessen, som de mistenker for å være en illegitim innblanding i deres innenrikspolitik av tidligere europeiske koloniherrer. FTA blir av mange oppfattet som en ny form for kolonialisme (økonomisk). Og i mange tilfeller (Algerie, Egypt) vil de ikke betale «politisk» for disse reformene, som også kan være smertefulle. Derfor har de en tendens til å opprettholde status quo. For å kunne iverksette FTA for fullt må landene i sør dessuten tilpasse sine lover til *acquis communautaire*, noe som innebærer en tilpasning/modernisering av byråkratiet, institusjonene og statsapparatet. Dette viser seg i alle EUs tilfeller å være vanskelig, i beste fall forutsetter det en dyp mentalitetsendring og sannsynligvis et generasjonsskifte (*ibid.*: 62).

Kulturelle hindringer spiller også en viktig rolle. Den største utfordringen for Barcelona-prosessen er å fremme en kulturell dialog, som dessverre ikke har kommet så veldig langt. Så lenge det i sør

råder en skepsis til de tidligere kolonialistene og en oppfatning om at korrupsjonen i den tredje verden skyldes ledere som nettopp er styrt av Vesten, og så lenge det blant vestlige investorer hersker en oppfatning om at korrupsjonen er et uunngåelig element i det arabiske samfunnet, vil knapt noen form for reelt samarbeid kunne oppstå.

Det største og viktigste hinder for økonomisk samarbeid skyldes likevel mange europeiske lands nasjonale økonomiske interesser. Faktum er at sitrusfrukter, tomater, vin, olivenolje og andre jordbruksprodukter dyrkes like bra og billig på sørsiden av Middelhavet som i Spania, Portugal, Italia og Hellas. EU har så langt fjernet de fleste tollsatsene på industriprodukter (bortsett fra tekstiler) som kommer fra SML som har iverksatt FTA, men har fortsatt tollsatser på landbruksprodukter i samsvar med EUs landbrukspolitikk. Proteksjonistiske virkemidler som EF innførte på 1980-tallet, var en følge av utvidelsen til Hellas, Spania og Portugal. Dette rammet spesielt importen fra SML av skinn, tekstiler, sitrusfrukter, tomater og andre landbruksprodukter, og bærer en del av ansvaret for den store økonomiske avstanden mellom Europa på den ene siden og Midtøsten og Nord-Afrika på den andre. I dag forårsaker diskusjonen om frihandel for landbruksprodukter i middelhavsregionen en mer eller mindre åpen strid mellom nordlige og sørlige land i EU. Storbritannia, Tyskland, Nederland og Danmark støtter en sterkere liberalisering av handelen, mens Frankrike, Hellas, Portugal og Spania heller vil øke den finansielle støtten til regionen for å fremme økonomisk utvikling. Resultatet er at de første forsøker å påvirke EU-kommisjonen for å unngå å betale mer til EMP, mens de siste gjør det for å unngå konkurransen fra SML. Liberalisering av landbrukspolitikken og støtte til integrasjon av landbrukssektoren i euro-middelhavslandene ville generere de nødvendige ressurser til å finansiere reformer av industrisektoren. I stedet hindrer EUs proteksjonisme innenfor landbruket en god mulighet for SML til selv å finansiere en effektiv reformprosess i industrisektoren.

Man kunne også nevne et annet tiltak fra EUs side. Hvis EU-landene hadde vært villige til å tillate en økning av legal migrasjon til Europa, kunne arbeidernes remisser til hjemlandet i større grad ha bidratt til å finansiere industrialiseringen i SML. Det er lett å slå fast at Europa slett ikke er villig til å betale den politiske prisen for å åpne seg for en større legal innvandring.

Hvilke konkrete resultater er oppnådd når det gjelder det økonomiske samarbeidet innenfor Barcelona-prosessen? Holder vi Tyrkia, Kypros og Malta – som har en særskilt posisjon – utenfor,

er det bare Marokko, Tunisia og Israel av alle de andre SML som har en assosieringsavtale som har trådt i kraft. Men både Marokko og Tunisia opprettholder tollsatser på en del produkter for å beskytte flere ikke-konkurransedyktige industrisektorer, og landbruksprodukter fra disse landene er fortsatt underlagt spesifikke restriksjoner fra EUs side. Veien til et frihandelsområde som kan omfatte alle EMP-land, er fortsatt lang.

### 3. Det sosiale og kulturelle samarbeidet

Turning the Mediterranean basin into an *area of dialogue*, exchange and co-operation guaranteeing peace, stability and prosperity requires *a strengthening of democracy and respect of human rights*, sustainable and balanced economic and social development, measures to combat poverty and *promotion of greater understanding between cultures*, which are all essential aspects of partnership (Barcelona-erklæringen 1995).

Den kulturelle dimensjonen som ble tatt med i EMP er, i motsetning til andre initiativer, en ny dimensjon. Det skyldes bevisstheten om at dialog og gjensidig kulturell forståelse er viktige forutsetninger for politisk og økonomisk samarbeid. Vi har sett at det er visse kulturelle hindringer som vanskeliggjør EMP-prosessen både på det politiske og økonomiske plan.

Aktivitetene på dette området har som hovedmål å involvere i EMP bredere deler av samfunnet og består av seminarer, workshops samt diskusjonsfora der representanter fra forskjellige miljøer – universiteter, mediene, forskning, fagforeninger, private og offentlige bedrifter – kommer sammen for å utveksle ideer og kunnskaper. Disse såkalte sivile fora – *Civil Forums* – som arrangeres parallelt eller i kjølvannet av ministerkonferansene, gjør det mulig for NGOer å spille en viktig rolle i Barcelona-prosessen. Det finnes f. eks. fora som samler parlamentsformenn fra alle euro-middehavslandene.

Europarådet har rettet sitt søkelys mot ni samarbeidsområder: utdanning og opplæring, sosial utvikling, innvandring, narkotikatrafikk, terrorisme, internasjonal kriminalitet, juridisk samarbeid, rasisme og fremmedfrykt og tiltak mot korrupsjon. I tillegg kommer kultur og medier, helse og utvekslingsprogrammer for ungdom. Meget gode resultater har blitt oppnådd f. eks. i dialogen mellom EU og enkelte land i Nord-Afrika (Marokko og Tunisia) med sikte på felles tiltak for å minske den store migrasjonen fra ustabile til stabile områder. Innenfor kultur og medier kan vi nevne to prosjekter som blir finan-



siert av MEDA-programmet: Euromed Heritage og Euromed Audiovisual. Det første består av forskjellige prosjekter til bevaring av arkeologiske områder og manuskripter og arrangement av festivaler, konserter og utstillinger. Det andre understreker mediernes sentrale rolle når det gjelder å legge til rette for gjensidig kulturell forståelse og å bli kvitt fordommer (Attinà & Stavridis 2001: 117). For tiden bærer mediene fortsatt et stort ansvar for de mange fordommer som formidles på tvers av Middelhavet. Europa svartmales ofte som det imperialistiske, ateistiske og materialistiske Norden, med stor appetitt på ressurser og olje fra den arabiske verden, samt venn av Israel og USA og derfor fiende av det arabiske folk. Et tilsvarende fenomen ser vi i vestlige medier der de arabiske landene blir assosiert med illegal innvandring, muslimsk fundamentalisme, vold, rikdom på olje, anti-vestlige holdninger og endog terrorisme.

Man skal ikke undervurdere muligheten for å skape arbeidsplasser gjennom prosjekter som Euromed Heritage og Euromed Audiovisual. Potensialet er fortsatt enormt, og det er vel grunnen til at nettopp dette kapitlet i EMP er det mest vellykkede i hele prosessen. Man følger rett og slett en trinn-for-trinn-strategi basert på en pragmatisk holdning: Der det er mulig å spore enighet blant partnere, begynner man å jobbe på samarbeidsprosjekter (*ibid.*: 103). Man har etter hvert oppdaget at diskusjonsfora som får det sosiale samfunnet på banen, er det mest effektive instrumentet for å bryte ned murer som er dannet av misforståelser og mistillit, og etablere et bedre fungerende sosialt og kulturelt samarbeid.

Samtidig med bevisstheten om at dialog er det eneste alternativet til sammenstøt mellom sivilisasjoner (*clash of civilisations*), er man klar over at også dialogen er problematisk fordi enhver tilnærming fra Vesten blir oppfattet som en innblanding i innenrikspolitikken, en form for kulturell kolonialisme. Det finnes som vi vet flere områder der vestlige og arabiske verdier står i kontrast til hverandre: forholdet mellom stat og religion, menneskerettigheter, demokrati, terrorisme, kvinnerollen i samfunnet, religiøs og politisk pluralisme osv. I denne sammenheng har vi ikke mulighet til å utdype alle disse kompliserte emnene. Store utfordringer ligger i dialogen mellom forskjellige religioner – her møter man de tre monoteistiske religionene islam, kristendom og jødedom – pga. svært forskjellige oppfatninger når det gjelder begrep som f. eks. toleranse og pluralisme. Også spørsmål omkring demokrati og menneskerettigheter er av stor betydning.

Bortsett fra Tyrkia, Malta, Kypros og Israel, er alle de andre SML ikke-demokratiske. Menneskerettighetsbrudd skjer også i et land som

Tyrkia, som har søkt EU-medlemskap. Innenfor EMP blir det gjennomført prosjekter under MEDAs demokratiprogram, som skal fremme demokrati og menneskerettigheter. I 1997 ble dessuten *Euro-Mediterranean Human Rights Network* (EMHRN) opprettet. Dette nettverket består av 50 medlemmer som representerer organisasjoner fra 20 land og jobber med menneskerettighetsspørsmål. Noen påpeker at det kan være kontroversielt å referere til Den universelle erklæringen om menneskerettighetene, fordi den vestlige og den arabiske verden er langt fra å være enige om et menneskerettighetskonsept (Joffé 1998: 52). Man har til og med problemer med å definere konseptet om et sivilt samfunn (*Civil Society*), og i de fleste SML er NGOer sett som en trussel mot de politiske regimenes stabilitet. Andre understreker derimot at den største hindringen for å kunne oppnå resultater på dette området er at EU oppfører seg meget ambivalent. På den ene siden legger man stor vekt på retorikken om menneskerettigheter og støtte til mer demokratiske regimer, mens man på den andre siden sjelden eller aldri innfører sanksjoner mot ikke-demokratiske land i sør. EU-diplomatiets lave profil i Midtøsten-konflikten er bare ett eksempel som gir liten grunn til å tro at EU vil engasjere seg i en alvorlig kamp mot menneskerettighetsbrudd på den andre siden av Middelhavet.

Det hjelper ikke at alle avtaler som EF/EU har inngått med tredjeland siden 1980-årene, inneholder den såkalte demokratiklausulen (*Democracy Clause*) som binder all finansiell støtte til respekt for menneskerettigheter og demokratiske regler. Klausulen finnes i ethvert dokument som signeres i Barcelona-prosessen, men har aldri fått konkrete konsekvenser selv om et land ikke retter seg etter EUs krav (Attinà & Stavridis 2001: 75). Dette forklarer hvorfor mange forskere er enige om at det økonomiske kapitlet dominerer hele prosessen og at europeerne kun er interesserte i at SML åpner sine markeder. EUs motvilje mot å gi et svar på SMLs krav om å åpne seg for innvandring og landbruksprodukter fra sør, styrker denne påstanden. Som Laura Felio (*ibid.*: 94) påpeker:

Barcelona-prosessen tilbyr en rekke instrumenter til å fremme menneskerettigheter, men mye hviler på den egentlige viljen til partnerlandene om å møte dette problemet. Ledere på begge sider av Middelhavet støtter ideelt sett prinsippene som er nedfelt i Barcelona-erklæringen, fordi de må verne seg mot den nasjonale og internasjonale offentlige opinionen, men de følger samtidig en realpolitikk der de reelle mål ikke kommer frem i lyset.

## Konklusjoner

Vi vil til slutt oppsummere en del forhold som fra mange sider synes å komme i veien for EMP. Følgende problemer kommer til uttrykk når man analyserer statusen og fremgangen til Barcelona-prosessen.

1. Den institusjonelle rammen som er gitt for samarbeidet på tvers av Middelhavet og som omfatter enkelte land og ikke andre, er i seg selv et problem. Det er i utgangspunktet svært vanskelig å definere det området vi har satt fokus på. Middelhavsområdet deles i flere regioner som igjen kan deles i undergrupper. I nord har vi EU-landene og i sør de arabiske land. Samtidig er det store forskjeller mellom nord og sør i Europa og mellom Maghreb og Masheq. Hvorfor omfatter EMP Israel, som ikke er et muslimsk land? Man burde kanskje også revurdere deltakelse av landene på Balkan? De arabiske statene kunne dessuten tenke seg å ha med Libya.
2. Barcelona-prosessen synes å være preget av stor mangel på enhet. Et stort nederlag hittil for EMP er at samarbeidet mellom EU og SML fortsatt foregår mer og bedre på bilateralt enn på multilateralt nivå. Vi ser at Tyrkia, Malta og Kypros har kommet langt i sin tilnærming til EU og at Marokko, Tunisia og Israel allerede er godt integrert i det europeiske markedet, mens de andre landene sakker akterut i prosessen.
3. Mange EU-land synes å være lite engasjert i prosjektet. I dag er det meget uheldig at selv de søreuropeiske landene som lanserte og støttet Barcelona-prosessen, virker lite engasjert, og man tviler på om de er opptatt av noen større EU-rolle ved Middelhavet. De mangler i hvert fall enhet i sin tilnærming til regionen og arbeider mest på bilateralt nivå (Attinà & Stavridis 2001: 84).
4. EUs perspektiv på middelhavsregionen er fortsatt på ingen måte samordnet. Når Spania og Italia ser sørover, ser de økonomisk krise, innvandrere, islam – med Maghreb som geografisk fokus. Når land som Storbritannia og Tyskland gjør det samme, har de i større grad sett det i lys av konflikten mellom israelere og arabere – med Midtøsten som geografisk fokus. Konsekvensen er en begrenset politisk enighet blant EU-partnerne når det f. eks. gjelder arbeidet med en eventuell felles innvandringspolitikk og landbrukspolitikk overfor SML.
5. Arbeidet med å skape gjensidig tillit går meget langsomt. Man skal ikke undervurdere problemer som masseinnvandring, poli-

tisk ustabilitet på den sørlige siden av Middelhavet, religiøs fundamentalisme, terrorisme osv., og samtidig skal man ikke bidra til å nøre opp under Huntingtons argumenter om en *clash of civilisations*.<sup>8</sup> Golfkrigen i 1991 forsterket muslimenes mistro til Vestens velvilje.

6. Det gjenstår mye før det er oppnådd politisk enighet mellom land i nord og i sør, spesielt når det gjelder samarbeidsprosjekter om demokrati- og menneskerettighetsproblemer.
7. De finansielle midlene som står til disposisjon for EMP, er meget begrenset, og dette påvirker naturlig nok alle aktiviteter innenfor Barcelona-prosessen.

Til slutt vil jeg likevel understreke to faktorer:

1. EMP gir, gjennom sin struktur og sine mekanismer, en plattform for dialog og samarbeid både når det gjelder forholdet nord-sør og forholdet SML seg imellom. De utallige konferanser, workshops og mer eller mindre offisielle møter som blir holdt om svært forskjellige temaer, og nettverkene av eksperter og fora med deltakelse fra brede lag av samfunnet, har i seg selv unektelig en verdi.
2. EMP kan tilby konkrete resultater i hvert fall på det bilaterale nivå, det vil si at forhandlingsprosesser og arbeidet med nye assosieringsavtaler med SML går videre. EUs tiltrekningskraft på land i sør skal en dessuten ikke undervurdere. Siden 1995 har tre land i sør fått status som kandidatland til EU-medlemskap, og to av dem (Kypros og Malta) er i ferd med å bli medlemmer. Så sent som i august 2002 vedtok parlamentet i Ankara noen viktige reformer (avskaffelse av dødsstraffen, full yringsfrihet, avskaffelse av forbudet mot å bruke andre språk enn tyrkisk i medier og skoler, blant dem kurdisk), og den nye seierherren i valget, Erdogan, lover at reformprosessen skal fortsette.

---

8 Samuel Huntingtons tese (1993) går på at fremtidens konflikter vil finne sted mellom sivilisasjoner og at en av skillelinjene er Middelhavet, der islam i sør møter det kristne Europa.

## Litteraturliste

- Aliboni, Roberto, George Joffé & Tim Niblock (red.) (1996) *Security Challenges in the Mediterranean Area*. London: Frank Cass.
- Attinà, Fulvio, Andrea Bonaccorsi, Marta Dassú, Andrea de Guttry, Laura Guazzone, Enrico Letta, Fabrizio Pagani, Fabio Pammolli & Philip Robins (1998) *L'Italia tra Europa e Mediterraneo: il bivio che non c'è più*. Bologna: Il Mulino.
- Attinà, Fulvio & Stelios Stavridis (2001) *The Barcelona process and Euro-mediterranean issues from Stuttgart to Marseille*. Milano: Giuffrè editore.
- Barcelona-erklæringen (1995) Barcelona Declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference, Barcelona, 27.—28. november 1995.
- Bistolfi, Robert (red.) (1995) *Euro-Méditerranée. Une région à construire*. Paris: Publisud.
- Borgen, Nina (2001) *Sikkerhet i Middelhavsregionen med nye virkemidler? En analyse av europeiske oppfatninger av utfordringer med opphav i Middelhavsregionen og etableringen av The Euro-Mediterranean Partnership*, hovedfagsoppgave i statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Braudel, Fernand (1985) *La Méditerranée*. Paris: Flammarion.
- Courbage, Youssef (1998) *Nuovi scenari demografici mediterranei*. Torino: Fondazione Giovanni Agnelli.
- Creiasco, Maurizio (red.) (1996) *Scenari di sicurezza per l'Europa e l'Italia. Il Centro Europa, i Balcani e il Mediterraneo tra stabilità e instabilità*. Milano: Franco Angeli.
- Huntington, Samuel (1993) «The Clash of Civilizations?», *Foreign Affairs* 72 (3):22–49.
- Jean, Carlo (1995) *The Future of Security in Europe: The Security Situation and Prospects in the Mediterranean*, hefte no. 17 i serien «Europa i dag», Oslo: Europa-programmet.
- Jean, Carlo (1999) *Security in the Mediterranean and Italy's role* i Nikolaos Stavrou (red.) *Mediterranean Security at the Crossroads: A Reader*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Joffé, George (1998) *Relations between the Middle East and the West: the View from the South* i B. A. Roberson (red.) *The Middle East and Europe*. London: Routledge.
- Joffé, George (1999) *Perspectives on Development: The Euro-Mediterranean Partnership*. London: Frank Cass.
- Khader, B. (1996) *L'Europa e il mondo arabo. Le ragioni del dialogo*. Torino: L'Harmattan Italia.
- Kjølbørg, Anders (1997) *Konfliktpotensialet i Europa*. Rapport 1997, nr. 05253, Oslo: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Kjølbørg, Anders & Bernt Bull (red.) (1998) *Sikkerhetspolitisk tenkning i en ny tid – fra enhet til mangfold*. Oslo: Europa-programmet.
- Padoan, Pier Carlo (1997) *Integrazione e sicurezza nel Mediterraneo*. Milano: Franco Angeli.
- Panebianco, Stefania (2001) *Visions of Mediterranean Co-operation. Towards a Mediterranean Identity?* London: Frank Cass.
- Pierros, Filippos, Jacob Meunier & Stan Abrams (1999) *Bridges and Barriers. The European Union's Mediterranean Policy, 1961–1998*. Aldershot: Ashgate.

- Santoro, Carlo Maria (1991) *Il mosaico mediterraneo*. Bologna: Il Mulino.
- Stavridis, Stelios (red.) (1999) *The Foreign Policies of the European Union's Mediterranean States and Applicant Countries in the 1990s*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Vasconcelos, Álvaro & George Joffé (2000) «The Barcelona Process. Building a Euro-Mediterranean Regional Community», *Mediterranean Politics* 5 (1).
- Willa, P. (1999) *La Méditerranée come Espace Inventé*. Jean Monnet Working Papers 25/99, Catania: Universitetet i Catania.

## *Debatt*

# Norge i FNs sikkerhetsråd 2001–2002

## Erfaringer og perspektiver

Ole Peter Kolby  
Norges FN-ambassadør

### **Innledning**

Norge avsluttet sitt toårige medlemskap i Sikkerhetsrådet 31. desember. Det har vært to meget krevende år. Arbeidet i Sikkerhetsrådet er utfordrende og vanskelig. Det har stilt store krav til både Utenriksdepartementet i Oslo og delegasjonen i New York. Ekstra personell ble engasjert gjennom omdisponeringer i utenriks-tjenesten. Jeg mener at vi fra norsk side fant en riktig balanse som gjorde det mulig å ivareta de oppgaver vi ble stilt overfor i Sikkerhetsrådet. Uten tilstrekkelige personellressurser vil man ikke kunne nå det ambisjonsnivå som er naturlig for et nordisk land i Sikkerhetsrådet. Ved den norske delegasjonen i New York var det elleve personer som arbeidet full tid med Sikkerhetsrådet og tre andre bisto i enkelte spørsmål. Norge holdt ca 1100 innlegg i Sikkerhetsrådet i de to årene vi var medlem. Norge var sist medlem i 1979–80 og det blir antagelig over 20 år til neste gang.

For Sikkerhetsrådet har vi en nordisk rotasjonsordning. Danmark er kandidat for 2005–06 og alt tyder på at det da ikke blir to kandidater til to ledige vestlige plasser slik at Danmark slipper kampvalg. Det nordiske land som er medlem representerer seg selv og opptrer ikke på vegne av de nordiske land. Norge har imidlertid i sin periode gitt spesielle orienteringer til de andre nordiske land.

### **Valgkampen**

Norge, og Sverige før oss, måtte føre harde valgkamper. Sverige var medlem i 1997–98 etter å ha fått flest stemmer i konkurranse med Portugal og Australia, men ved valget for perioden 1993–94

tapte Sverige mot Spania og New Zealand. Det ble en kraftig vekker for de nordiske land, som hadde regnet seg som meget sterke ved valg i FN.

Da jeg kom til New York i januar 1998, var Irland, Tyrkia og Norge kandidater til de to vestlige plasser som skulle velges høsten 2000. Senere meldte også Italia seg, og valgkampen ble meget hard. Tyrkia trakk seg og ved valget ble Irland og Norge innvalgt.

Vår valgkamp, som det nå heldigvis ser ut til at Danmark ikke behøver å gjenta, innebar en intens oppsøkende virksomhet overfor alle FNs medlemsland både i FN og i de fleste hovedsteder, reisevirksomhet også på politisk nivå og forskjellige typer aktiviteter for å vinne støtte. Uten en slik innsats hadde det ikke vært mulig å bli valgt.

## Arbeidsmengden og møtene

Saksmengden og møtevirksomheten i Sikkerhetsrådet er meget stor. I løpet av Norges to år i Sikkerhetsrådet kom store nye saker på dagsordenen, f.eks. terrorisme etter 11. september. Afghanistan ble også en meget stor sak. Ingen saker ble fjernet fra dagsordenen i perioden. Når et land blir medlem av Sikkerhetsrådet, vil man måtte ta stilling i saker som allerede er under behandling i rådet. Det er svært sjelden at en sak tas opp og blir ferdigbehandlet i et møte. Nye medlemmer har derfor et handikap ved at de både må sette seg inn i saken som sådan og at de ikke har vært til stede da Sikkerhetsrådet sist drøftet saken. Diskusjonene i Sikkerhetsrådet er også meget konkrete. Eksempelvis står Kongo på dagsordenen og drøftes ofte, men som regel er det helt spesielle aspekter ved utviklingen som Sikkerhetsrådet vurderer – ikke en mer omfattende drøftelse av Kongo. Det var en stor utfordring for Norge å opparbeide tilstrekkelig kunnskapsnivå til at man kunne delta meningsfylt i diskusjonene i Sikkerhetsrådet. Man må trenge langt, langt dypere ned i en rekke konflikter som Norge (og andre nordiske land) av naturlige årsaker sjelden har detalj synspunkter på.

Det er derfor viktig for nye medlemmer å forberede seg godt og gjøre store anstrengelser for å bli en likeverdig aktør så fort som mulig. Sikkerhetsrådet opptre på vegne av alle FNs medlemsland og som medlem av rådet må man være seg det bevisst. Det nytter ikke å la være å engasjere seg fordi Norge ikke synes dette er en viktig sak eller det ikke finnes noen medieinteresse for saken. I Sikkerhetsrådet la vi fra norsk side vekt på ikke bare å representere Norge, men også å søke fellesskapsløsninger for det internasjonale



samfunn. Vi mener at vi klarte den utfordringen. Jeg ble også imponert over mange av de andre små landene, som i sine innlegg viste at de hadde satt seg godt inn i sakene.

Sikkerhetsrådet har møter nesten hver dag, men bare unntaksvis i weekenden. De langt fleste møtene er såkalte konsultasjoner, som foregår bak lukkede dører og normalt innledes med at en høytstående embetsmann fra FN-sekretariatet gir en oppdatering av en situasjon som Sikkerhetsrådet er engasjert i, f.eks. i form av en fredsbevarende operasjon. Noen ganger kommer Generalsekretæren selv.

Etter innledningen er normalt første taler det land som har hovedansvaret for saken – eller man kan si ledelsen.

I Sikkerhetsrådet har det utviklet seg en aksept for at et bestemt land har hovedansvaret for en bestemt sak. Norge påtok seg ansvaret for konflikten Eritrea–Etiopia og Somalia. Det innebar at det var Norge som tok initiativ til hva Sikkerhetsrådet burde gjøre, laget forslag til vedtak og ledet forhandlingene om utformingen av disse vedtak som kunne være en resolusjon, en såkalt presidentuttalelse eller en uttalelse fra presidenten til pressen – noe som strengt tatt ikke er et vedtak, men likevel har politisk betydning og formidles til partene i en konflikt.

Norge var faktisk det eneste av de valgte medlemmer som hadde hovedansvar for konfliktområder.

Normalt bruker delegatene talepunkter. Som oftest tar alle land ordet, og det må fastslås at det blir mange gjentakelser fordi meningsforskjellene i langt de fleste saker er relativt små. Når alle tar ordet, er det vanskelig å få tid til mer enn én sak på et møte.

Norge fulgte en linje med meget korte og konsise innlegg. Det vakte oppsikt og ble omtalt som «the Norwegian way». Noen ganger greide andre å følge opp, men det er et problem at innleggene er for lange og med for mange gjentakelser. En av årsakene er at landene har instruksjoner om å holde mer omfattende innlegg – andre ganger kan det tilskrives delegatenes personlige stil.

## Komiteer og arbeidsgrupper

Sikkerhetsrådet har også en rekke komiteer som overvåker sanksjoner som er vedtatt mot medlemsland, grupper eller personer. Hver komité består av alle 15 medlemsland og ledes alltid av et valgt medlem. Norge fikk den meget blandede fornøyelse å lede komiteen for Irak. Det arbeidet var meget vanskelig fordi de store medlemslandene sto langt fra hverandre i den saken, og disse skil-

lelinjer avspeilte seg klart i komiteens arbeid. I sanksjonskomiteene og andre underkomiteer i Sikkerhetsrådet gjelder konsensusregelen. Det er kommet opp forslag om å gå over til flertallsvedtak, men det har ikke fått tilstrekkelig støtte.

## Forhandlingene om beslutninger

Sikkerhetsrådet er et forhandlings- og beslutningsorgan, ikke et debattforum. I sine innlegg i konsultasjonene eller i åpne møter fremlegger landene sine synspunkter, men det er prosessen frem mot beslutning som er det viktigste.

Det land som har hovedansvaret eller ledelsen, sirkulerer et utkast til beslutning og inviterer normalt til diskusjoner på ekspertnivå. I mange tilfelle oppnås enighet på ekspertnivå, eventuelt etter at det har vært kontakt mellom de land som er uenige. I noen tilfelle må forhandlingene løftes opp på ambassadørnivå. Normalt greier man å bli enige relativt fort, men det finnes unntak som f.eks. Irak hvor forhandlingene har vært meget vanskelige og tatt lang tid. Midtøsten er også meget vanskelig.

I Sikkerhetsrådet er det et sterkt ønske om å oppnå enstemmighet fordi man mener at beslutningene da har større politisk vekt og sjansen for gjennomføring er større. Generalsekretæren er også sterkt opptatt av at Sikkerhetsrådet må stå samlet. Presset for enstemmighet er blitt ytterligere forsterket etter «11. september», men det er ikke alltid mulig å bli enige.

Det er viktig å være konstruktiv og realistisk. Man må bidra til å finne løsninger. Sikkerhetsrådets beslutninger skal omsettes til praktisk politikk. Hvis Sikkerhetsrådet ikke handler – enten fordi man ikke greier å bli enige eller fordi man ikke ønsker å presse igjennom en avstemning som splitter rådet – innebærer det at man ikke foretar seg noe med konflikten. Det er derfor viktig å kunne justere seg i takt med utviklingen i forhandlingene. Hvis man ikke greier det, vil man ikke kunne være aktør i forhandlingsprosessen. Arbeidet i Sikkerhetsrådet krever derfor at man har tett kontakt med sin utenrikspolitiske ledelse. Når vanskelige saker var oppe i Sikkerhetsrådet, hadde delegasjonen flere ganger daglig kontakt med myndighetene i Oslo for å rapportere om utviklingen i forhandlingene og diskutere hvilken holdning Norge burde innta. Svært ofte utvikler forhandlingene seg utover dagen New York-tid slik at det har vært nødvendig å ringe den politiske direktør sent om aftenen norsk tid. Mange ganger var det midt på natten. Ved enkelte anledninger var det direkte kontakt mellom utenriksministeren og meg,

men det normale var at vi ved delegasjonen hadde kontakt med høye embetsmenn som så igjen forela saken for ministeren med sine vurderinger og delegasjonens. Instruksene som delegasjonen mottar, fastlegges i Oslo, men er naturlig nok basert på en tett dialog mellom Utenriksdepartementet og FN-delegasjonen.

## Innflytelse

Det er klart at de fem faste (P-5) har stor innflytelse. Noen mer enn andre. De har innflytelse i kraft av sin politiske tyngde og sitt omspennende engasjement i forskjellige deler av verden og i kraft av at de er medlem hele tiden og derfor har dypere kjennskap til konfliktene og ikke minst Sikkerhetsrådets behandling av disse. De fem faste har også betydelig innflytelse vis-à-vis FN-sekretariatet. De valgte medlemmer har imidlertid også innflytelse. For å få vedtatt en resolusjon kreves ni stemmer hvilket innebærer at minst fire valgte medlemmer må stemme for. Graden av innflytelse vil variere fra sak til sak. Også land utenfor Sikkerhetsrådet har innflytelse f.eks. palestinerne, samt Israel og araberne når det gjelder Midtøsten.

De faste har stor innflytelse på grunn av sin politiske tyngde i verden og sitt nærvær over nesten hele verden. Når det gjelder Afrika, har både Frankrike og Storbritannia en forhistorie og nåværende engasjement i de fleste afrikanske land. Konflikter i Afrika tar ca 60 prosent av Sikkerhetsrådets tid og de er mangfoldige (DR Kongo med tilknytningspunkter til en rekke naboland, Burundi, Eritrea–Etiopia, Somalia, Sudan (forhandles utenfor FN), Angola (som nå kanskje er løst), Sierra Leone, Guinea, Liberia, Guinea Bissau, Den sentralafrikanske republikk og Vest-Sahara). Norge hadde størst innflytelse når det gjaldt Eritrea–Etiopia og Somalia. Norge ledet også Sikkerhetsrådets delegasjon til Eritrea og Etiopia i februar 2002 da fredsprosessen var inne i en meget kritisk fase.

Irak er en sak hvor de faste medlemmer har vært helt dominerende.

## Irak

Da Norge ble innvalgt i Sikkerhetsrådet i oktober 2000, var Irak-spørsmålet preget av stillstand. Rådet hadde i desember 1999 vedtatt en ny omfattende resolusjon (1284) som bl.a. opprettet et nytt organ (UNMOVIC) for å overvåke Iraks gjennomføring av Sikkerhetsrådets pålegg om å avskaffe alle sine masseødelegelsesvåpen.

Da Norge inntok sin plass i Sikkerhetsrådet, hadde Irak fortsatt ikke vist noen vilje til å gjennomføre res. 1284 og la inspektørene få adgang til Irak. Samtidig økte den internasjonale kritikken mot sanksjonene pga. de negative virkningene på sivilbefolkningen. Norge var også opptatt av å minske skadevirkningene for sivilbefolkningen, og vi engasjerte oss for å få til en omlegging av sanksjonene med sikte på at langt flere varer skulle kunne innføres fritt til Irak. En opphevelse av sanksjonene var ikke realistisk eller ønskelig så lenge Irak ikke hadde oppfylt Sikkerhetsrådets resolusjoner om avvæpning.

Det norske initiativ kom på et tidspunkt da man i Washington ønsket å foreta en vurdering av sin Irak-politikk. Etter lange og teknisk meget kompliserte forhandlinger vedtok Sikkerhetsrådet våren 2002 en reform av sanksjonene. I hovedtrekk gikk den ut på at alle varer som ikke var oppført på en kontrolliste, skulle kunne eksporteres til Irak uten godkjenning av sanksjonskomiteen. Hittil hadde systemet vært det motsatte. Dette har ført til at langt flere vareslag nå kan innføres. Det er derfor egentlig misvisende lenger å snakke om olje-for-mat-programmet. En knapphetsfaktor er imidlertid på inntektssiden, som fluktuerer i takt med oljeprisen og oljeeksporten.

I desember vedtok Sikkerhetsrådet visse justeringer i listen og fremgangsmåten, men hovedelementene ble beholdt.

Når det gjaldt inspektørene skjedde det lite. Det var blitt en rutine at lederen for UNMOVIC kom til Sikkerhetsrådet hver tredje måned og oppdaterte rådet på sitt arbeid. Innleggene etter redegjørelsen takket ham for arbeidet og understreket viktigheten av at Irak samarbeidet med sikte på å oppfylle Sikkerhetsrådets krav. Irak viste imidlertid ingen slik vilje.

President Bushs tale i FN 12. september endret situasjonen. Sikkerhetsrådets medlemmer erkjente i varierende grad at rådet ikke kunne sies å ha gjort nok for å få Irak til å oppfylle dets krav. Etter meget lange og kompliserte forhandlinger vedtok Sikkerhetsrådet resolusjon 1441. Den var basert på et amerikansk forslag som ble endret betydelig under forhandlingsprosessen. Det spesielle med disse forhandlingene var at de foregikk i lengre tid mellom de faste medlemmer, særlig enkelte av dem, og at de andre først ble trukket inn når forhandlingene var langt fremskredne. Årsaken var nok at det var av helt avgjørende betydning at de fem faste ble enige. Erfaringen med 1284 var dårlig. Da avsto Kina, Russland, Frankrike og Malaysia – og Irak har nektet å samarbeide. Det må derfor konstateres at de valgte medlemmer hittil har hatt relativt liten innflytelse i denne saken.

## Den internasjonale straffedomstolen. Krav om immunitet for personell i FNs fredsbevarende operasjoner

Den internasjonale straffedomstolen trådte i kraft 1. juli 2002. Fra amerikansk side ble det fremmet forslag i Sikkerhetsrådet om at alt personell i FNs fredsbevarende operasjoner skulle gis immunitet. Operasjonen i Bosnia sto foran sin forlengelse i juli, og da toppet saken seg. For Norge og de andre europeiske land som var sterke tilhengere av den nye straffedomstolen, var det ikke mulig å gå med på det amerikanske krav.

USA nedla veto mot forlengelse av Bosnia-operasjonen og en krise var et faktum. Etter meget kompliserte forhandlinger ble det oppnådd et kompromiss som ga unntak for personell i ett år. Det var en løsning som domstolens statutter åpnet for. Denne saken var en av de vanskeligste i de to årene Norge var medlem av Sikkerhetsrådet, og Generalsekretæren engasjerte seg personlig for å medvirke til at en løsning ble funnet som ville gjøre det mulig å videreføre FNs fredsbevarende operasjoner.

## Eritrea–Etiopia

Dette var den første saken Norge møtte i Sikkerhetsrådet. Høsten 2000 foreslo USA med støtte av de fire andre faste medlemmene at Sikkerhetsrådet skulle oppheve den våpenembargo som var blitt vedtatt mot Eritrea og Etiopia etter at de to land var kommet i krig med hverandre pga. en grensetvist. Det ble inngått en fredsavtale i Alger, og en FN-styrke ble utplassert samtidig som en internasjonal kommisjon skulle avgjøre hvor grensen skulle gå.

Forslaget ble ikke brakt frem til avstemning i desember 2000 fordi Canada og Nederland hadde reservasjoner. Norge og Irland overtok etter Canada og Nederland. Vi var også skeptiske til forslaget. Det var også et annet nytt medlem, Singapore. Vår holdning smittet – flere land skiftet standpunkt. Snart var det ikke lenger de nødvendige ni stemmer, og forslaget ble frafalt.

Denne saken er interessant fordi den er et eksempel på at selv et forslag støttet av alle de faste medlemmer av Sikkerhetsrådet – og flere valgte medlemmer – ikke nødvendigvis blir vedtatt. I dette tilfelle viste det seg at Norge, Irland og Singapore hadde stor innflytelse.

Norge overtok deretter ledelsen av Sikkerhetsrådets arbeid med denne konflikten. Det vil si at Norge i samarbeid med FN-sekretariatet vurderte hvilke initiativ som burde tas og la frem forslag til vedtak.

## Midtøsten

Midtøsten er en av de vanskeligste sakene som Sikkerhetsrådet behandler. I de to årene Norge var medlem, la USA ned veto mot tre resolusjonsforslag. Det vil si at Sikkerhetsrådet ikke var i stand til å reagere på situasjonen.

Da Norge ble medlem, var den vanlige praksis i disse sakene at den palestinske delegasjon tok initiativ til at Sikkerhetsrådet burde komme sammen for å drøfte en konkret utvikling. På forhånd hadde de innhentet støtte fra den arabiske gruppe. Palestinerne fremla normalt også et utkast til resolusjonsforslag med støtte fra de arabiske land. Dette forslag ble så gjenstand for forhandlinger. Det spesielle med disse forhandlingene var at også ikke-medlemmer av Sikkerhetsrådet deltok. Faktisk var det slik at hovedforhandler var palestinerne og månedens koordinator av de alliansefrie medlemmer av Sikkerhetsrådet på den ene siden og de vestlige land samt Russland og østgruppens medlem (Ukraina og senere Bulgaria) på den annen side. Hver gang viste det seg at forhandlingene var meget vanskelige og gikk noen ganger døgnet rundt i weekenden. Hver gang kjørte de seg fast og det ble avstemning, flere ganger med det resultat at USA nedla veto.

Situasjonen endret seg i mars 2002 da Norge var president i Sikkerhetsrådet. Da greide rådet å bli enige om to meget viktige resolusjoner. Den første – resolusjon 1397 – var et amerikansk initiativ og var et motforslag til et arabisk forslag. Hovedelementene var krav om stans i all vold og terror samt gjenopptagelse av forhandlingsprosessen. Disse elementene var blitt foreslått av Norge noen dager før. Fra norsk side organiserte vi forhandlingsprosessen på en ny måte. Sikkerhetsrådets president besluttet selv å lede forhandlingene og at de skulle skje mellom rådets medlemmer. Etter kompliserte forhandlinger lyktes det Norge å oppnå enighet blant alle medlemmene unntatt Syria, som valgte å avstå. Under forhandlingene kom det inn formuleringer om en visjon om to stater, Israel og Palestina, som skulle leve side om side. Det var første gang Sikkerhetsrådet brukte slike formuleringer, og resolusjonen vakte derfor betydelig internasjonal oppmerksomhet og stilles nå på linje med de to basisresolusjonene 242 fra 1967 og 338 fra 1973.

Under påskehelgen, langfredag, oppsto en ny dramatisk situasjon da israelske styrker omringet president Arafats hovedkvarter. De arabiske land anmodet om et hastemøte med Sikkerhetsrådets president og fremførte der krav om møte i Sikkerhetsrådet, som fant sted noen timer senere. I møtet la de frem et resolusjonsforslag. Norge som president vurderte situasjonen slik at det ikke ville

bli mulig gjennom forhandlinger å oppnå enighet eller endog unngå et amerikansk veto. Situasjonen i området påkalte en reaksjon fra Sikkerhetsrådet, og Norge la derfor frem et eget forslag. Dette ble forhandlet i det som nærmest må beskrives som nonstop forhandlinger utover kvelden og natten. Da Norge mente vi var kommet så langt som mulig, fremla vi forslaget i Sikkerhetsrådet som et norsk forslag og brakte det til avstemning. Hovedelementene var krav om israelsk tilbaketrekning og stans i alle volds- og terrorhandlinger. Det fikk 14 stemmer. Syria uteble fra avstemningen. Også denne resolusjonen vakte internasjonal oppmerksomhet.

### Presidentskapet i Sikkerhetsrådet

Presidenten leder Sikkerhetsrådets arbeid og har derfor ansvar som går utover å være representant for sitt eget land. Han uttaler seg også på vegne av Sikkerhetsrådet. Det skjer imidlertid etter konsultasjoner med rådets medlemmer, og normalt bruker presidenten en skriftlig tekst slik at det ikke skal kunne være tvil om hva han har sagt. Presidenten får noe, hovedsakelig teknisk, støtte fra sekretariatet, men det er hans egen delegasjon som spiller den helt avgjørende rolle.

Presidentskapet er meget krevende både politisk og fysisk. Arbeidsmengden i Sikkerhetsrådet er meget stor. Forhandlingene går normalt uten pause, bortsett fra lunsj, og presidenten kan ikke overlate sin plass til sin nestkommanderende i delegasjonen.

Norge var president en gang – i mars 2002. Vårt arbeid med Midtøsten er allerede nevnt. Utenriksministeren var til stede og ledet åpne møter om rapporten fra den norskledete sikkerhetsrådsdelegasjonen til Eritrea og Etiopia samt et møte om Bosnia. Vi holdt også møter om Afghanistan, Somalia, Sierra Leone, Liberia, Kongo, Burundi og Angola, og rådet vedtok en rekke resolusjoner og presidentuttalelser. Det ble også holdt et åpent møte om beskyttelse av sivile i væpnede konflikter og et norsk forslag til dokument (Aidememoire) ble vedtatt. Dette var et eksempel på den vekt Norge la på såkalte tematiske spørsmål i vår tid som medlem av Sikkerhetsrådet.

Presidentskapet gir mulighet for innflytelse. Det gjelder særlig hvordan sakene behandles – noe som igjen kan få betydning for sluttresultatet. Norges utøvelse av presidentskapet fikk betydning for vedtakelsen av de to resolusjonene om Midtøsten.





*Kommentar*

# «Norge i FNs sikkerhetsråd 2001–2002»

Stein Tønnesson  
direktør, Institutt for  
fredsforskning (PRIO)

## **Hvorfor mislyktes Norge politisk i Sikkerhetsrådet?**

Ambassadør Ole Peter Kolby gjør grundig rede for den store innsats Norge gjorde som medlem av FNs sikkerhetsråd i årene 2001–2002. Det var knyttet store forventninger til hva Norge kunne utrette etter den omfattende kampanjen i 2000 for å bli valgt, og Norges innsats gav enkelte resultater, samt respekt hos FNs generalsekretær og blant de andre av Sikkerhetsrådets medlemmer. Ikke minst gjorde Norge inntrykk på diplomater fra de vestlige stormaktene Frankrike, Storbritannia og USA med sakkunnskap og skikkelig arbeid. Likevel greide ikke utenriksministrene Thorbjørn Jagland og Jan Petersen å oppnå politisk gevinst av Norges innsats. I internasjonale medier fikk Norge liten oppmerksomhet, og i norsk offentlighet ble det til stadighet hevdet at Norge manglet en tydelig profil. Når vi forskere ble spurt av mediene om hva Norge hadde utrettet, ble vi ofte svar skyldig, eller vi bekreftet journalistenes bilde av et svakt profilert Norge.<sup>1</sup>

Mine spørsmål er: Hvorfor holdt Norge en så lav profil? Hvorfor mislyktes to norske regjeringer med å høste politisk gevinst av

1 Fritz Nilsen skrev en kronikk i *Dagbladet* allerede 9. oktober 2000 under tittelen «Norge som USAs rævdilter». Da statssekretær Raymond Johansen holdt innlegg i Bergen studentsamfunn 5. april 2001, skjedde det som en kommentar til Fritz Nilsen under tittelen «Norge – en 'rævdilter' i Sikkerhetsrådet?». <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/ud/p10002480/taler/032091-090003/index-dok000-b-n-a.html>. Raymond Johansen argumenterte sterkt for at svaret var nei. Inntrykket av en svak norsk profil festet seg likevel i vesentlige deler av norsk opinion og kom til uttrykk også senere, f.eks. i Ingrid Røise Kielland, «Pysete innsats i Sikkerhetsrådet», *Dagsavisen* 21.12.2001 og den noe mildere Ivar Iversen, «Helt grei innsats. Norge har gjort en grei innsats, uten å utmerke seg spesielt», *Dagsavisen* 19.12.2002.

medlemskapet i Sikkerhetsrådet?

Et første svar er at målene Norge satte seg, enten var formulert på måter som gjorde det vanskelig å måle suksess, eller hadde sitt utgangspunkt i en politisk dagsorden som endret seg i og med 11. september 2001. Det ble gjort tre hovedprioriteringer da Norge tok sete i Sikkerhetsrådet. Den første var å fokusere på de underliggende årsaker til krig og konflikt. Det er vanskelig å si noe presist om i hvilken grad denne prioriteringen ble fulgt opp. Den andre var å konsentrere oppmerksomheten om Afrika. Det var lett å få gjennomslag for en slik prioritering internt i FN, ettersom de fleste saker på Sikkerhetsrådets dagsorden allerede handlet om Afrika. Det var også her at Norges innsats fikk sine tydeligste resultater, særlig når det gjelder Afrikas horn (Eritrea–Etiopia og Somalia). Men det lyktes dårligere å skape offentlig oppmerksomhet om afrikanske spørsmål. En tredje prioritering var å styrke FNs evne til å planlegge og gjennomføre fredsoperasjoner. Da denne prioriteringen ble gjort, var bakgrunnen Brahimi-rapportens anbefalinger. Disse ble i noen grad fulgt opp organisatorisk, men det skjedde ikke vesentlige, synbare endringer, og Norge prioriterte selv deltakelse i operasjoner som ikke var i FN-regi. Etter at 11. september gjorde terror til en verdenspolitisk hovedsak, ble det dessuten mindre oppmerksomhet om humanitære intervensjoner av typen Kosovo og Øst-Timor. Brahimi fikk i oppdrag å lede arbeidet med å skape en politisk løsning i Afghanistan, og Norge spilte en viktig rolle som formann i giverlandskomiteen for Afghanistan, men ettersom krigen i Afghanistan aldri ble avsluttet, oppstod det en sammenblanding av FNs «fredsbevarende» rolle og krigføringen, som Norge tok del i. Det skapte ikke noe inntrykk av en forbedret evne i FN til å planlegge og iverksette fredsbevarende operasjoner. Norges mest synlige fredsinn­sats internasjonalt i den perioden medlemskapet i Sikkerhetsrådet varte, ble utført i Sri Lanka, med våpenhvile og overvåking av våpenhvile. Den innsatsen hadde ikke noe med FN å gjøre.

Et andre svar er at forventningene kanskje var for store. Det er mulig at Norges arbeid i Sikkerhetsrådet ville ha møtt større velvilje i norske medier og norsk opinion hvis det ikke hadde vært sagt så mange og store ord den gang Norge kjempet for å bli valgt.

Et tredje svar er at mediene var lite opptatt av de sakene som Norge satte sterkest preg på. I mediene, så vel i Norge som i andre vestlige land, kom det meste av Afrika i skyggen når oppmerksomheten ble rettet mot terror, Sentral-Asia og Golf-området. De mest håndfaste resultatene av Norges innsats i Sikkerhetsrådet gjaldt som nevnt Afrikas horn, men det lyktes i liten grad å skape offentlig og

politisk interesse for dette. Kanskje kunne det hjulpet med en bedre tilrettelagt mediestrategi, men det ville neppe ha gjort noen avgjørende forskjell. Mediene er jernharde i sin prioritering av de største og mest dramatiske konfliktene, helst de som direkte angår vestlige interesser.

Mitt fjerde og siste svar er av større og mer overordnet betydning. Norges politikk i Sikkerhetsrådet hadde som hovedprinsipp å få rådet til å opptre samlet. Det ble ansett for viktigere å bidra til enighet blant stormaktene enn å gi uttrykk for klare norske standpunkter. Mange gode grunner kan anføres for en slik politikk. Hvis medlemmene i Sikkerhetsrådet legger for mye vekt på å uttrykke særstandpunkter, kan det jo lamme rådets evne til å fatte beslutninger. Hvis FN skal spille en sentral rolle i verdenspolitikken, forutsetter det at Sikkerhetsrådet er i stand til å fatte reelle vedtak. Så lenge det finnes fem vetomakter, blir det bare fattet reelle vedtak hvis de enten blir enige seg imellom eller avstår fra å nedlegge veto. Derfor gjelder det å forhandle seg frem til enighet før en resolusjon kommer opp til votering. For de mindre medlemsstatene vil den viktigste måten å oppnå innflytelse på, være å gjøre seg gjeldende som saksforbereder, legge premisser for de andre medlemmenes stillingtagen og spille en aktiv, konstruktiv rolle i forhandlingene som fører frem til en resolusjonstekst. Som Ole Peter Kolby sier, er det «prosessen frem mot beslutninger som er det viktigste». Slik har det vært i hele FNs historie, og under Irak-krisen i slutten av 2002 og begynnelsen av 2003 ble norsk og internasjonal opinion grundig kjent med Sikkerhetsrådets funksjonsmåte.

Hvis et av Sikkerhetsrådets valgte medlemmer påtar seg en konsensusbyggende rolle, og spiller den godt, vil det kunne gi politisk uttelling i perioder hvor stormaktene er villige til å gå sammen om viktige vedtak. I andre perioder, når stormaktene står steilt mot hverandre, eller trenerer Sikkerhetsrådets arbeid fordi de heller vil agere på egen hånd, er det mye vanskeligere å høste politisk gevinst som konsensusbygger. Da kan det være bedre å stå frem med en klar profil, ihvertfall i noen saker, og kanskje helst i slike saker som har særlig stor politisk betydning.

Norge var medlem av Sikkerhetsrådet i en periode da USA, som Sikkerhetsrådets suverent mektigste medlem, trakk seg fra, utvannet eller trenerte flere multilaterale avtaler, ønsket å fremme sin rett til å opptre på egen hånd i verdenspolitikken og utviklet en ny doktrine om «preventive angrep». Midtveis i Norges tid som medlem fikk USA en ny president som knyttet til seg rådgivere fra det republikanske høyres mest FN-skeptiske fløy. Det førte blant annet

til at Norges omfattende arbeid med å utvikle et nytt sanksjonsregime for Irak, som skulle lette trykket på den irakiske befolkningen, ble fruktesløst. Det viste seg umulig å oppnå enighet om lettelse i sanksjonene. Etter terrorangrepet på New York og Washington 11. september 2001 begynte USA i stedet å forberede et militært angrep på Irak, og etter at Taliban-regimet i Afghanistan falt i slutten av 2001, skjøt disse forberedelsene fart. Irak-politikken fikk et nytt innhold, hvor det for Norge og andre medlemmer av Sikkerhetsrådet gjaldt å overtale USA til å gå veien om FN slik at rådet kunne fatte vedtak om et eventuelt militært angrep.

Utenriksminister Jan Petersen kalte dette for «FN-sporet». Det ble langt på vei bare et «spor» for en prosess som USA uansett hadde bestemt seg for at skulle ende med et angrep. Det var Norge egentlig sterkt uenig i, men gav bare forsiktig uttrykk for dette. Håpet var kanskje at «FN-sporet» tross alt skulle disiplinere supermakten. Kanskje håpet den norske regjeringen at USA skulle oppgi målet om å fjerne Saddam Husseins regime og nøye seg med å presse Irak til å skrinlegge enhver plan om å utvikle atomvåpen samt ødelegge det de eventuelt måtte ha av kjemiske og biologiske våpen. Hvis dette var Norges håp, var det fåfengt. Den enigheten som Norge bidrog til å skape om resolusjon 1441 den 8. november 2002, og som tillot FN-inspektørene å vende tilbake til Irak etter fire års fravær, var ingen reell enighet. Forutsetningen for å holde USA på «FN-sporet» i Irak-spørsmålet var at Sikkerhetsrådets flertall var rede til å fatte et vedtak som gav USA mandat for et militært angrep. Det ble andre land enn Norge – etter at Norges tid som medlem var ute – som fikk rollen med å erkjenne at det var slik og at det var uakseptabelt. De sørget for at Sikkerhetsrådet ikke bøyde seg for supermakten. Selv da holdt Norge seg til konsensusprinsippet og tok avstand fra Frankrikes trussel om å bruke veto mot det britisk-amerikanske krigsforslaget.

Den viktigste forklaringen på at to regjeringer ikke høstet større politiske fordeler av det norske medlemskapet i Sikkerhetsrådet, er etter min oppfatning at konsensusprinsippet ble drevet for langt. Når Sikkerhetsrådets mektigste medlem viste stadig mindre respekt for multilaterale avtaler og hevdet sin rett til å angripe andre medlemsland militært, selv uten noe klart FN-mandat, måtte det oppstå situasjoner hvor det eneste riktige var å si klart og tydelig fra. Store deler av norsk opinion ønsket klar tale, men fikk lite respons fra Norges fåtallige skare av utenrikspolitikere. Norsk UD hadde bundet seg til «konsensusmasten». Utenriksminister Jan Petersen og formannen i Stortingets utenrikskomité, Thorbjørn Jagland, ble stående på

en utydelig politisk linje i en tid da flertallet i opinionen ønsket at regjeringen skulle ta klart avstand fra amerikansk unilaterisme og Bushs krigsplaner. Det er, slik jeg ser det, hovedgrunnen til at Norges innsats i Sikkerhetsrådet ikke gav større politisk uttelling.



*Kommentar*

## «Norge i FNs sikkerhetsråd 2001–2002»

Erik Sagflaat  
utenriksredaktør i  
Dagsavisen

### **Norge meklet**

I fire–fem år ble alle norske diplomatiske ressurser styrt mot Norges deltakelse i Sikkerhetsrådet. Først for å bli valgt. Siden for å være der og gjøre en jobb vi kunne være bekjent av. Som medlem av Sikkerhetsrådet måtte det brukes mye tid og krefter på å være oppdatert på all verdens problemer, også på saker som ellers står svært lavt på den norske prioriteringslista.

I etterkant er det stilt spørsmål om resultatet står i forhold til innsatsen og ressursbruken. Påvirket vi sakene? Oppnådde vi resultatene? En smule tvil er på sin plass, selv om det absolutt finnes høydepunkter vi kan være bekjent av.

Da Norge kom inn i Sikkerhetsrådet, påtok Norge seg straks meklerens rolle. Det overrasker ingen. Det er den rollen Norge nærmest automatisk inntar i internasjonal sammenheng.

Det er mulig det er riktig, og at det bare er i den rollen et lite land som Norge kan oppnå resultater.

Gode resultater ble også oppnådd. Det gjelder kanskje særlig Midtøsten-resolusjonen som ble vedtatt da Norge hadde presidentskapet i mars 2002. Der ble det gjort en innsats som det virkelig står respekt av, og som fortjener stor anerkjennelse. Det som står igjen, er en av de tunge, betydningsfulle Midtøsten-resolusjonene som kan bli retningsgivende i tiden som kommer. En slik resolusjon, vedtatt enstemmig, forteller om et imponerende stykke diplomatisk arbeid.

Det samme gjelder konflikten Eritrea–Etiopia, et område Norge fikk ansvaret for, og hvor det ble oppnådd gode resultater.

Fullt så bra gikk det ikke med sanksjonskomiteen for Irak. Norge

gikk sterkt inn for en omlegging av sanksjonene – til mer «smarte» sanksjoner, men nådde aldri helt fram. Kanskje er det et eksempel på at små land har vondt for å nå fram også som meklere når stormaktsinteressene for alvor gjøres gjeldende.

Norge mekler, og oppnår resultater. Det er bra. Men når Norge sitter i et maktorgan som Sikkerhetsrådet, kunne man også ønske at Norge iblant våget å stå fram med egne standpunkter. Operatør i stedet for mekler.

Her er det kanskje noe motstridende interesser. Vi i massemedia ønsker alltid noe vi kan fortelle våre lesere: Vi vil vite hva Norge mener og hva Norge gjør. Det er det som gir overskrifter, ikke at Norge mekler. Det er ikke så spennende, og dessuten har vi hørt det før.

Det har vært klaget over at norske massemedier ga liten plass for Norges rolle i Sikkerhetsrådet. Det kan ha sammenheng nettopp med den norske meklerrollen.

Men vi skrev jo, når det var noe å skrive om. *Dagsavisen* ga fyldig dekning til Midtøsten-resolusjonen. Vi sendte en journalist til Etiopia og Eritrea da Sikkerhetsrådet under ambassadør Ole Peter Kolbys ledelse besøkte området for å få på plass grenseavtalen.

Men vi sluttet til en viss grad å gå på de regelmessige pressebriefingene i Oslo. Det er en god regel aldri å holde pressekonferanse uten å ha en nyhet å fortelle. Når det ikke var tilfellet de første gangene, overlot *Dagsavisen* med godt mot til NTB å dekke de tillyste møtene med journalister, og så kunne vi heller ta en telefon og foreta en smule etterrakst om vi oppdaget at vi likevel hadde gått glipp av noe. Det gjorde vi aldri.

Norge meklet. Men det var saker hvor vi hadde ønsket et norsk standpunkt. Vi hadde ønsket klarere norske utspill da Norge uten særlig innsigelse ble lagt i USAs kurv da Sikkerhetsrådet i fjor høst diskuterte FN-resolusjon 1441. Vi fikk noen vage signaler om at en slik plassering av Norge ikke var riktig fordi Norge ikke hadde bestemt seg. Noen skikkelig protest, som tok avstand fra at Norge ble tatt til inntekt for USA, kom aldri.

Det var også en håpløs uttalelse, som dukket opp igjen og igjen, at Norge fastholdt FN-sporet i Irak-spørsmålet når det fantes minst to fullstendig forskjellige FN-spor. Kanskje skal vi være glade for at Norge trådte ut av Sikkerhetsrådet 1. januar. Jeg må innrømme at jeg er redd for hvor Norge ville ha plassert seg i den langvarige striden som toppet seg da den nye britisk-amerikanske resolusjonen ble trukket like før krigen i Irak startet.

Norge må også våge å stå for noe. Som utenriksminister Jan Petersen gjorde da Iraks våpendeklarasjon ble unndratt de ikke-



permanente medlemslandene og siden lot dem bli avspist med en sterkt redigert og frisert versjon. Petersen protesterte først forbillig, selv om han senere lot til å få litt kaldere føtter.

En annen sak der jeg hadde ønsket et klarere norsk standpunkt, er striden om ICC, den internasjonale straffedomstolen. Et skammelig kompromiss ga amerikanere immunitet – i første omgang for et år. At norsk utenriksledelse karakteriserte dette kompromisset som bra, har jeg vondt for å begripe.

Man var i en tvangssituasjon (hele Bosnia-operasjonen ble holdt som gissel av USA). Dette er likevel en sak der Norge burde holdt fast ved prinsippet om en universell ICC, også om det ble oppfattet som USA-kritisk.

Økt respekt for internasjonal lov og rett – med menneskerettighetene i sentrum – er tross alt en bærebjelke i norsk utenrikspolitikk.

Det er lenge til neste gang Norge kan håpe på en plass i Sikkerhetsrådet. Det er kanskje like greit. Innen den tid burde egentlig Sikkerhetsrådet være reformert, slik at det i større grad gjenspeiler dagens verden, og ikke maktforholdene i 1945.

Men det blir ingen reform, selv om de siste månedenes begivenheter har demonstrert behovet. Så lenge de fem faste medlemmene har vetorett, vil de også nedlegge veto mot enhver endring som innskrenker deres egen makt. Det er Sikkerhetsrådet i et nøtteskall.



# Tilsvar

**Ole Peter Kolby**  
Norges FN-ambassadør

Jeg er ikke enig i at Norge mislyktes i Sikkerhetsrådet. Det mener heller ikke FNs generalsekretær og hans stab eller medlemslandene i FN, herunder de arabiske og afrikanske land. Tvert imot mener de at Norge gjorde det meget godt i Sikkerhetsrådet. De er meget tilfreds med hva Norge utrettet. Det viktigste var hvordan Norge arbeidet i Sikkerhetsrådet, ikke hvilken medieoppmerksomhet Norge tiltrakk seg. Det internasjonale pressekorpsset ved FN, som omfatter bl.a. CNN, *New York Times*, *Times of London* og store tyske, franske, italienske og japanske medier var også meget positive til Norges innsats.

Det er bare unntaksvis at saker i Sikkerhetsrådet får allmenn oppmerksomhet utenfor den region saken berører. Som Sagflaat påpekte i et innlegg på et seminar i Oslo 24. mars, skriver man ikke lenger om konflikten i Kongo fordi den er brukt opp. For Sikkerhetsrådet var det imidlertid en stor konflikt som berørte mange land og hvor flere millioner mennesker var blitt drept og stadig flere drepes.

Irak representerer det store unntak. Her har mediefokuseringen vært enorm, men den store oppmerksomheten begynte først da president Bush holdt sin tale i FN 12. september. Den ble mest intens i januar–mars etter at Norge var ute av Sikkerhetsrådet.

Når det ikke er større oppmerksomhet omkring arbeidet i Sikkerhetsrådet, tror jeg det skyldes måten man arbeider på. Det er ikke slik at en stor krise plutselig oppstår, og at Sikkerhetsrådet innkalles til et offentlig møte som avsluttes med et vedtak. Behandlingen foregår som regel i mange skritt og da er det ikke så lett å fange oppmerksomheten. Nyheten blir nok for liten – igjen med Irak som

det store unntak. Når det gjaldt Midtøsten, var det også relativt liten oppmerksomhet omkring Sikkerhetsrådets arbeid. Unntaket her var de vedtak som ble fattet under Norges presidentskap og med Norge i hovedrollen. De ble gjengitt over hele verden med bilder fra Sikkerhetsrådet med fokus på Norge i presidentstolen.

Da Norge ble medlem av Sikkerhetsrådet, hadde rådet allerede svært mange saker til behandling. Et nytt medlem setter ikke dagsordenen, men må engasjere seg i de sakene som allerede er der. Siden de ikke er nye, har de ikke særlig oppmerksomhet utenfor sin egen region eller i noen store land som ofte har engasjement i regionen. Men sakene er viktige for de menneskene som er berørt av konflikten. Og FNs medlemsland forventer at man engasjerer seg når man er medlem av Sikkerhetsrådet, som har ansvaret for behandling av konflikten.

Norge var det eneste av de valgte medlemmer som fikk lederansvar for enkeltkonflikter. Norge hadde ledelsen av den meget arbeidskrevende og vanskelige Irak-komiteen samt den viktige komiteen for fredsbevarende operasjoner. Vi var det eneste valgte medlem som fikk ledelsen av Sikkerhetsrådets delegasjon til konfliktområder. Vi ledet to – en til Etiopia-Eritrea og en til Kosovo. Det hadde neppe skjedd hvis vi ble ansett som mislykket.

Sanksjonsreformen for Irak ble vedtatt i tråd med våre ønsker. Kompromisset om ICC var i samsvar med ICCs statutter. Det var derfor det ble godtatt av Norge og de andre europeiske land som er sterke tilhengere av ICC. Vi sto på respekt for internasjonal lov og rett.

Norge la vekt på at Sikkerhetsrådet måtte opptre samlet. Det er også Generalsekretærens sterke ønske fordi rådet da har størst gjennomslagskraft. Effektiviteten er viktigere enn markering av særstandpunkter.

Var det verdt satsingen? Her må man være oppmerksom på at Norge er ledd i en nordisk rotasjon for Sikkerhetsrådet. Det var Norge som sto for tur, og de nordiske land mente vi burde kandidere for 2001–2002. Normalt ville det sikkert ikke blitt særlig oppmerksomhet omkring dette. Da vi kandiderte sist, høsten 1978, ble det knapt registrert og valgkamp var ikke nødvendig. Denne gangen ble konkurransen knivskarp da Italia meldte seg på. For de andre nordiske land var det meget viktig at Norge ble valgt slik at ikke deres tur ble skjøvet ut i tid slik det skjedde da Sverige tapte mot New Zealand og Spania ved valget i 1992. Norge måtte derfor kaste seg inn i en beinhard valgkamp, og kandidaturet ble tatt opp ved politiske besøk. Dermed ble det betydelig oppmerksomhet omkring

saken og vel også en forventning, eller i det minste et håp, i presse og befolkningen om at Norge ikke ville tape. Konkurransen er alltid populært og godt stoff. Jeg mener at for et land som Norge er det unaturlig ikke å søke plass i Sikkerhetsrådet med jevne mellomrom. Sist var vi med i 1979–1980.

I Europa er det nå bare Monaco, Andorra, Liechtenstein og San Marino som ikke søker plass i Sikkerhetsrådet. Vi kunne ikke spørre oss selv om det ville være verdt innsatsen. Jeg mener at vi måtte satse, og de nordiske land er meget tilfreds med at Norge greidde å komme inn i den skarpe konkurransen. Dermed la vi til rette for at et nytt nordisk land, Danmark, kan kandidere for 2005–2006. Island er kandidat for 2009–2010.

Det er en stor misforståelse å hevde at i fire–fem år ble alle norske diplomatiske ressurser styrt mot deltakelse i Sikkerhetsrådet. Det var FN-delegasjonen, særlig ambassadøren og to tjenestemenn i UD, som hovedsakelig drev kampanjen. Politisk ledelse ble engasjert ved besøk. Fra våren 2000 og i de to år medlemskapet varte, ble naturlig nok langt flere engasjert.

Jeg er ikke i tvil om at Norges utøvelse av sitt medlemskap i Sikkerhetsrådet har vakt respekt rundt om i verdens hovedsteder. Det er ikke uviktig for Norge.



## Konflikt – i eller mellom kulturer?

### **The Clash within Civilizations. Coming to Terms with Cultural Conflicts**

Dieter Senghaas

Routledge 2002

**Hugo Stokke** [forsker ved Chr. Michelsens Institutt]

Dieter Senghaas er en tysk samfunnsviter som siden 1960-årene har beveget seg lett og ledig mellom internasjonal politikk, komparativ politikk, fredsstudier og utviklingsstudier. Når han nå stiller spørsmålet om kulturkonflikter, søker han ikke svar innen en fagtradisjon, men på tvers av flere. I internasjonal politikk er en mest oppmerksom på konflikter mellom stater og nasjoner, mens en i komparativ politikk primært vil søke konflikter innen landets grenser og søke etter likheter eller forskjeller mellom land med hensyn til hvordan konflikter genereres og løses ut ifra generelt formulerte teorier om utvikling. Samtidig er det overlapp mellom de interne og mellomstatlige arenaer. En internasjonal konflikt kan generere indre motsetninger i en stat der deler av befolkningen havner på ulike sider i konflikten, og en intern konflikt kan gi ringvirkninger på den internasjonale arena som når borgerkriger lekker utover landegrensene og drar inn nabolandene i konflikten.

Internasjonale konflikter er vanligvis grunnet i motsetninger mellom stater, og det synes unaturlig å tenke seg slike motsetninger som konflikter mellom kulturer. For hva er en kultur? En levemåte, et verdisett? En essensiell, statisk størrelse eller en dynamikk som både forandrer eller befester tradisjoner? Er tradisjon hevet over diskusjon og tatt for gitt eller er den gjenstand for kritisk prøving der en stiller spørsmålet om kulturen er moden for de utfordringer som framtiden stiller? Dieter Senghaas stiller slike spørsmål. Det var typisk for Senghaas' brede orientering at redaktøren av festskriftet til Senghaas til hans 60-års dag, Ulrich Menzel, bad bidragsyterne ta utgangspunkt i to klassiske tekster innen både det

internasjonale og det komparative feltet, Immanuel Kants *Zum ewigen Frieden* og Adam Smiths *Wealth of Nations*.

Temaet her er Senghaas' siste bok *Zivilisierung wider Willen*, eller som den noe misvisende heter på engelsk, *The Clash within Civilizations* som åpenbart henspiller på «The Clash of Civilizations?», en artikkel av Samuel Huntington i det amerikanske *Foreign Affairs* som senere kom i bokform. Huntington er en annen akademiker hvis forfatterskap spenner mellom komparativ og internasjonal politikk, men som vi vil se, er det store substansielle forskjeller mellom dem. Denne clash-metaforen synes å ha slått an, for i 2002 kom også *The Clash of Fundamentalisms* av Tariq Ali, med tilknytning til *New Left Review*-kretsen i London. Som disse titlene viser, er det store spørsmålet om skjæringspunktene går i eller mellom kulturer.

Først bør det sies noe om Senghaas' prosjekt (eller prosjekter). Hos Senghaas er det på den ene siden en typologi om det moderne samfunnets styreform som henspiller på Senghaas' innsats innen fredsforskningen og på den andre siden en teori for utvikling som bl.a. er blitt formulert i Senghaas' *Lernen aus Europa (The European Experience)*, knyttet til begrepet om autosentrert utvikling (og også i Menzels bøker om utvalgte europeiske og østasiatiske land). Typologien finner en formulert i flere av Senghaas' skrifter på 1990-tallet, deriblant i *Wohin driftet die Welt*, som kom i 1994. Det sentrale her er den «sivilisatoriske hexagon» eller sekskant.

## Den sivilisatoriske sekskant

Den sivilisatoriske hexagon er en idealtypisk modell som inneholder de elementer som Senghaas mener karakteriserer moderne samfunn. For Senghaas er fred som et siviliseringsprosjekt i utgangspunktet en søken etter betingelsene for indre fred i moderne politiserte samfunn. Mens fred i vanlig betydning ses på som former for sameksistens mellom storkollektiver (stater, nasjoner, folk), er fred som et siviliseringsprosjekt i første omgang et internt, nasjonalt anliggende.

Det første momentet er *avprivatisering av voldsmakt* eller statlig voldsmonopol. «Avvæpning av borgerne» er en betingelse for å unngå potensielle (og faktiske) borgerkrigstilstander, og staten blir således en garantist for intern orden. Dette bringer oss over på det andre momentet, for den interne orden må være basert på lov og rett.

Det må legges *beskrankninger på voldsmonopolet og utvik-*



*les rettsstatlige ordninger* gjennom forfatning og lovverk for øvrig. Voldsmonopol uten juridiske skranker er ikke noe annet enn en omskrivning for et diktatur. Til rettsstatlige ordninger hører grunnrettigheter, maktfordeling, likhet for loven og en rekke andre juridiske ordninger. Til slike ordninger hører organiserte former for konfliktartikulering, håndtering, regulering og løsning. Konflikter, både interesse- og identitetsbaserte, regnes for å være normalt og legitimt i moderne samfunn, og ordninger revideres og forandres basert på langvarige institusjonelle læreprosesser. Begge disse komponentene betinger hverandre for å unngå ytterpunktene diktatur og anarki.

For at konfliktartikulering og løsning kan foregå i kontrollerte former, kreves for det tredje *former for gjensidig avhengighet og affektkontroll*. Gjensidig avhengighet kommer av organisering og avgrensning av samarbeidsformer over store avstander som krever en viss grad av forutsigelighet og tillit mellom samarbeidspartnerne. Affektkontroll læres gjennom sosialisering og uttrykkes i toleranse og kompromissevne. Til moderne samfunnsorganisering hører også et utvidet «følelsesrom», som gir seg uttrykk i nasjonal og regional identitet, dvs. former for samhörighet med individer og grupper som ikke står en nær (ligaturer).

For det fjerde, *demokratisk deltakelse* hører til moderniserende samfunn der sosial mobilitet frambringer nye sosiale lag og større grad av politisering enn før. Tesen er at økonomiske og sosiale prosesser vil generere nye og sterkere former for politisk press som systemet må kunne svare på og håndtere konstruktivt. Interesser må både komme til uttrykk og kunne integreres av systemet. Former for diskriminering som stenger for deltakelse må fjernes for å gi større grad av politisk stabilitet.

For det femte, politisk press på systemet må besvares med former for *sosial rettferdighet* som innebærer rettferdighet både i sjanser og muligheter og i faktisk fordeling, især i ivaretagelse av grunnbehov. Sosial rettferdighet er et ufullendt prosjekt som fordrer en aktiv stat som kan motvirke ulikhetsskapende mekanismer i en markedsbasert økonomi.

For det sjette, en *konstruktiv politisk konfliktkultur* betinger både åpning for artikulering av motstridende interesser og utlikning av slike. Gitt disse betingelsene og en tilsvarende evne til kompromiss og toleranse blant borgerne, gis det en ramme for en politisk kultur der også materielle ytelser og «borgerånd» spiller viktige roller.

Denne sekskanten må forstås «konfigurativt» og ikke «krympe-teoretisk». Det er samspillet/koblingene mellom kantene eller no-

dene som er det viktige og ikke de enkelte nodene i seg selv. Ingen av kantene er viktigere enn de andre, slik som i teorier som avleder konsekvenser av visse grunnleggende antakelser, som søker etter bakenforliggende drivkrefter. Men, som vi skal se, det er slett ikke sikkert at Senghaas selv unngår krympeteori. Denne sekskanten tar vare på ulike tradisjoner i europeisk idéhistorie; fra Hobbes kommer voldsmonopolet, fra Kant rettsstaten, fra liberalistene varebytte og forutsigelighet, fra sosialistene rettferdig fordeling av materielle goder og fra den psykoanalytiske tradisjonen betydningen av affekt-kontroll.

Hva kan så denne sekskanten tjene til? Den kan gi et idealtypisk bilde av overganger til moderne samfunn der den europeiske erfaring kan angi en modell som andre samfunn kan referere til og tilpasse etter behov. Det viktige å huske er at en moderniseringsprosess innebærer at økt sosial mobilitet gir opphav til et press i retning av deltakelse, fordeling og større sjanselighet som myndighetene må finne integrerbare svar på. Som Senghaas sier: «Det avgjørende er ikke universalitetskravet i seg selv, heller ikke den filosofiske og politiske propaganda som hører sammen med det, men objektive forandringsprosesser i verden og de derav resulterende problemtilstander: Hvordan kan sosialt, økonomisk og kulturelt transformerende samfunn fange opp den høyere grad av samfunnsmessig kompleksitet i passende politiske ordninger som gir seg av slike transformasjonsprosesser» (*Wohin driftet die Welt*, s. 31). Han legger til: «Siviliseringsprosjektets suksess i form av hexagonet i den vide verden kan kun garanteres hvis dets resultater, som i Europa tidligere, blir framkjempet på en selvstendig måte og blir forstått og innovativt videreutviklet på basis av interne krefter» (s. 32). Manipulerte transformasjoner var dømt til å mislykkes i Europa, og de vil også lide samme skjebne ellers i verden. Det er ikke Senghaas' poeng at europeisk utvikling er en modell til etterliknelse. For ham er det moderniseringsprosessens utfordringer som er universelle, ikke den konkrete løsning som velges. Den europeiske løsningen er heller ikke den eneste, som vi skal se.

### En internasjonal kulturkamp?

Senghaas fortsetter med å se på betingelsene for en tilsvarende sivilisering av internasjonal politikk, noe som vi skal la ligge her. I stedet skal vi se på spørsmålet om vi nå står overfor en «international Kulturkampf» i tråd med tesen om «clash of civilizations». For Senghaas er dette knyttet til oppblomstringen av en etnopolitikk

som for ham er den politiske følge av en moderne problemtilstand: den masseaktige erfaring av svinnende livsutsikter som konsekvens av blokkert oppadgående sosial mobilitet og sågar truende nedadgående sosial mobilitet. For Senghaas er kulturkamp uunngåelig knyttet til utviklingsprosjektet og i hvilken grad det lykkes eller mislykkes. Hvis prosjektet mislykkes, er flere veier åpne; en tilbakevending til religion og tradisjon og/eller ulike former for aggresjon som kan være rettet utover eller innover mot forestilte fiender. Aggresjonen kan være rettet innover mot minoriteter eller andre utgrupper eller den kan være rettet utover mot et stilisert bilde av Vesten.

Dette fiendebildet av Vesten mener Senghaas er misvisende av to grunner, for det første fordi Vesten i utgangspunktet orienterte seg i forhold til kosmologier som ikke var ulik dem utenfor Vesten og for det andre, fordi store deler av den ikke-europeiske verden ikke absorberte et vesentlig utviklingstrekk i europeisk historie, nemlig produktivitetsstigningen i jordbruket før industrialiseringen tok til. Fordi land i Øst-Asia som Japan, Korea og Taiwan fulgte en liknende utviklingsvei, er grobunnen for fundamentalistiske reaksjoner tilsvarende liten (se her Ulrich Menzel: *In der Nachfolge Europas*). For det tredje er det universalitetskravet innebygd i menneskerettighetene som høster kritikk. For Senghaas er dette også misvisende fordi dette ikke er et kulturgenetisk vesenstrekk ved Europa, men et resultat av en langvarig historisk prosess som ikke har vært unilineær, men preget av framskritt og tilbakeskritt underveis. Det europeiske utviklingsprosjektet er således for mange land et referansepunkt som en kan forholde seg positivt eller negativt til.

Ser Senghaas noen tendenser i det globale landskap? For det første: Kulturkampen i utviklingsregionene er ikke noe som truer, den er der allerede og har oppstått på bakgrunn av en utviklingskrise som ikke lar seg overvinne på kort sikt. For det andre: Motsetningene vil i hovedsak gå innenlands, for eksempel mellom sekulære og religiøse grupperinger. For det tredje: Islamske land vil sjelden opptre som en blokk, for til det er interne og regionale politiske motsetninger for dype. For det fjerde: Selv om det vestlige moderniseringsprosjektet vil være et referansepunkt for politisk konfrontasjon, er det mer sannsynlig at det vil få innenrikspolitiske konsekvenser i utviklingslandene enn føre til regional ustabilitet. For det femte: Selv om en internasjonal kulturkamp synes usannsynlig, vil Vesten neppe kunne unndra seg de politiske effektene av en langvarig utviklingskrise, især hvis konfliktene bryter med minstestan-

darder for sivilisert atferd. Til sist, og ikke minst viktig, mener Senghaas at interkulturell dialog på basis av antatte fellestrekk i religionen vel så gjerne kan føre til en skarpere aksentuering av forskjeller enn til oppdaging av et minste felles multiplum. For med henblikk på den europeiske erfaringen mener Senghaas at «gjennombruddet for anerkjennelsen av menneskerettighetene og de grunnleggende frihetene ikke kom i stand i det religiøse rom, heller ikke som følge av en dialog mellom de dominerende kristne religionene i Vesten, men i en langvarig og skiftende politisk konflikt innenfor rammene av en ikke mindre langvarig moderniseringsprosess» (*Welt*, s. 116). Gjennomføringen av en sekulær stat skjedde snarere mot kirkens vilje enn med kirken i ryggen.

Som en vil se av det foregående, ser Senghaas konflikt innen kulturer som langt mer sannsynlig enn konflikt mellom dem. Interne kulturelle differensieringer kom før moderniseringsprosessen satte i gang og bidro til større grad av selvbevissthet og selvrefleksjon. Europa var det første kontinentet som ble konfrontert med en materiell og intellektuell modernisering. Med den europeiske imperialismen ble landene utenfor Europa utsatt for en ekstern moderniseringsprosess, der enkelte land greide å etterlikne den europeiske erfaring bedre enn andre. Dette utløste interne spenninger mellom modernister og andre mer tradisjonelt orienterte kretser.

Det er viktig for Senghaas å poengtere at utviklingsnivå er en bedre pekepinn på organisering av den offentlige orden enn tilhørighet i den ene eller andre sivilisasjon:

...studies reveal that across all civilizations the value profiles of societies at comparable levels of development tend to be similar rather than to differ, which suggests that the decisive factor for each value profile is therefore not the heritage of the civilization in question but the level of development it has reached so far (*Clash*, s. 6).

Dessuten:

...if the difference between the value profile of a highly modernized and a less modernized society within one civilization is far greater than between the value profiles of societies at similar stages of development in different civilizations – certainly a verifiable, sociologically plausible situation – then the more recent international cultural debate would appear to be unrealistic, based as it is on the assumption of specific, homogeneous value profiles for each civilization, mostly

derived from its own world religion and intellectual self-articulation, interpreted as an expression of the ‘cultural soul’ of each culture (s. 6).

Som en vil se av dette sitatet, er det en åpenbar motsetning mellom dem som betoner kulturell dynamikk og dem som framhever kulturell essensialisme eller vesen. Dette får konsekvenser for debatten mellom universalister og relativister som bare kan overleve:

...because it has no historical perspectives and ignores the concurrence between unsynchronous socio-economic and cultural development phases, and also because, explicitly (or as is more frequently witnessed) implicitly, the debate runs on the principal assumption of cultural essentialism, although what is really necessary is a situative approach that takes into account both the context and the developmental history (s. 7).

Det historisk-generative er en side av Senghaas’ argument. Den andre siden er, som vi har antydnet, at den europeiske erfaring har generell relevans gitt dagens situasjon.

...although modern European values developed within a particular context ..., they are of general relevance not because there is a watertight, ultimate philosophical justification for them (there isn’t one!) but because the context within which they arose – that is, the transition from traditional societies to modern ones, accompanied by the gradual disintegration of traditional, collectivist value orientations and the emergence of value pluralism – has now become universal. This has universalized the fundamental issue with which all societies in the process of modernization are confronted, that is how to facilitate coexistence in spite of pluralism and extensive politicization (s. 7).

Ved siden av det historisk-generative argumentet er det altså et annet, et funksjonelt, som sier at de moderne europeiske verdier er funksjonelle for samfunn på et gitt utviklings- eller kompleksitetsnivå. Det behøver ikke å bety at det er det eneste svaret, men det er ett funksjonelt blant andre tenkbare. Men har ikke Senghaas her smuglet inn krympeteorien bakveien? For hvis det er slik at verdier er i en viss forstand reflekser av grunnleggende sosioøkonomiske drivkrefter, så spiller det historisk-generative argumentet mindre rolle. For uansett utgangspunkt skal land presses gjennom den samme kvernen og komme ut i den andre enden som mer eller mindre prefabrikerte produkter. Her er drivkreftene å forstå krympeteoretisk

og slett ikke konfiguratvtt som i den sivilisatoriske sekskanten. Politiske veivalg får liten selvstendig betydning i denne sammenhengen. Valgene er på sett og vis gjort på forhånd.

Modernisering behøver ikke å bety vestliggjøring, men Vesten representerer et svar på en prosess som alle samfunn forventes å gå gjennom. Hvordan samfunn håndterer en slik prosess er hovedtemaet for Senghaas i boka fra 1998, på engelsk i 2002, som egentlig heter «motvillig sivilisering». Som antydnet, foregår moderniseringsprosessen for landene utenfor Europa og Vesten i et rom dominert av europeisk kolonialisme og interne friksjoner i landene, derfor «motvillig». Senghaas lister opp fire reaksjonsmåter blant ikke-vestlige land: (1) en modernistisk-imiterende, der den vestlige modell etterliknes og lokal tradisjon ses på som et hinder. Slike tendenser så en i Kina i begynnelsen av 1900-tallet og i nyere tid i Sør-Korea og Taiwan. En motsatt reaksjon er (2) stopp eller, om mulig, reversering av moderniseringen gjennomført av fortidens voktere, som framhever det ønskerdige i form av enkle, egalitære og antikommersielle livs- og organisasjonsformer fjernt fra modernitetens fremmedgjøring. En tredje reaksjon er (3) en semi-modernisering der en er åpen for teknisk og tilsvarende know-how, men er skeptisk til fremmede verdier som gjerne følger med på lasset. Japan etter Meiji-perioden kan være et eksempel på semi-modernisering og likeledes det som kan kalles «Singapore-skolen». Det er typisk for denne skolen at «the technological dimension of Western modernity is thus fully accepted and adopted, while the other dimension – that of the private and public values – is totally rejected». (20) Mange av de såkalte «asiatiske verdiene» er basert på slik delvis modernisering. Et fjerde moment som kan nevnes er innovasjon eller fornyelse. Dette vil dreie seg om hvorvidt nye former for identitet eller organisering kan utvikles som svar på utfordringer i omgivelsene. Innovasjon kan innebære kombinasjoner av eksterne impulser med lokal tradisjon uten etterlikning som i (1) eller avvisning som i (2). Hva er mest sannsynlig eller ønskerdige? Senghaas tror på imitasjon eller innovasjon eller på kombinasjoner av disse. Uansett valg vil den europeiske erfaring være et referansepunkt blant flere for ikke-europeiske land. Men avvisning som i (2) er ikke et realistisk valg, mens semi-modernisering kan være et midlertidig svar (akkurat som det var i en tidligere fase av den vestlige modernisering).

Det viktige er å styre utenom kultur-essensialistiske argumenter som avviser at kulturer er dynamiske konstruksjoner med variabel levetid. «Cultures, in the current, holistic sense of the word, and in the sense of civilizations, disintegrate, some earlier, some later,

for some the process is slow, for others it is more acculturated; ultimately, however, this disintegration is irreversible» (23).

Det andre poenget er å ha et våkent blikk for intern differensiering innen kulturer. En dialog er ikke nødvendigvis mellom kulturer, men mellom kulturelle segmenter innen hver kultur.

### Intern eller ekstern clash?

Senghaas fortsetter så med en analyse av slik differensiering innen klassisk kinesisk filosofi, islam, buddhisme og hinduisme. Det vil føre for langt å gå inn på dette i detalj her, men gjennomgangen av kinesisk filosofi viser en større bredde av posisjoner enn det den aktuelle resepsjonen av konfusianismen gir inntrykk av. Prototypiske elementer av senere menneskerettighetsfilosofi finnes i den klassiske, kinesiske arv selv om de i nyere tid ble overskygget av et annet vestlig tankekonstrukt, nemlig marxismen transplantert til en kinesisk kontekst.

Gjennomgangen av islam, buddhisme og hinduisme kretser om mulighetene for innovasjon og evnen til håndtering av flerkulturelle befolkninger uten å ty til tradisjon og ortodoksi med det konfliktpotensialet som ligger i former for religiøs sjåvinisme. Buddhismen, grunnet den innebygde mangel på dogmatikk og med et visst monn av pragmatisme, er kanskje i en bedre stilling, men her er det et spørsmål om buddhismen kan gi svar på den større kompleksitet som følger av modernisering. Med sin prinsipielle avstand til moderne fenomener kan dette synes vanskelig, men det kan likevel ligge former for etiske motivasjoner i buddhismen som kan ha et kritisk potensial. Dessuten er buddhismen i enkelte land, som i Sri Lanka og i Thailand, et vesentlig element i den nasjonale identitet som kan ha et konfliktgenererende potensial. Her er Sri Lanka åpenbart et eksempel, om ikke Thailand som er mer homogent enn de fleste land i regionen.

Som en kan ane, er gjennomgangen av Huntington sterkt kritisk til bruken av kulturessensialistiske argumenter, ikke minst de kulturelle disposisjoner som skulle ligge til grunn for viljen og evnen til «clash». Og hvorfor er denne tilbøyelighet rettet mot andre sivilisasjoner og ikke mot ens egen? Europeisk og vestlig historie er også en historie om interne kriger, deriblant to verdenskriger som begge hadde et europeisk utspring. Kulturer er i Huntingtons tolkning statiske og kulturelle disposisjoner som er langt mer konfliktgenererende enn materielle faktorer, knyttet til kamp om ressurser. Som Senghaas bemerker, kan dette synes underlig ettersom Huntington

også har en bakgrunn i komparativ utviklingsforskning. Men Huntingtons bok munner ut i en anbefaling om sameksistens basert på en distinksjon mellom tynn og tykk moral som Michael Walzer har gjort seg til talsmann for. Huntington har ingen tro på at vestlige verdier har anvendelsesområde utenfor Vesten, men her ligger det også et essensialistisk mistak. Å gå imot at Vesten skal pådytte andre regioner sine verdier, er ikke å si at disse verdiene ikke har anvendelse. Bevegelser, organisasjoner og andre sammenslutninger kan søke å fremme disse eller tilsvarende verdier innenlands uten å være marionetter for vestlige krefter, som det stundom blir framstilt som. Som argumentert tidligere, må konflikter søkes forklart på bakgrunn av veivalg i utviklingsprosjektet, i det som Senghaas kaller ulike varianter og faser av «developmental nationalism».

### **Kulturell eller sosioøkonomisk determinisme?**

Kultur kommer inn i kritiske faser i utviklingsprosjektet der revisjon og kursendring kan synes nødvendig eller gjennom konflikter som etnopolitiseres og der grupper blir bevisstgjort om egen status og andres status i relasjon til kulturelle faktorer som språk, religion, historisk bevissthet og etnisk identitet. Slike faktorer kan naturligvis instrumentaliseres i politiske maktstrategier.

Som bemerket ovenfor, er de såkalte asiatiske verdiene ikke spesielt asiatiske. De kan finnes i tidligere faser av den europeiske utvikling og især blant konservative krefter som søkte å bremse eller stoppe denne prosessen. Men det er ingen grunn til å tro at prosessen skulle kunne stoppes i Asia, og regionen gir eksempler på demokratisering og full politisk modernisering som i Sør-Korea og Taiwan.

Avslutningsvis kommer Senghaas igjen inn på tesen om motvilleg modernisering som også gjelder den europeiske utviklingsvei. De ordninger som kom i stand om konstitusjonell kontroll, maktbalanse og maktfordeling, var ikke nødvendigvis tilsiktede, men representerte uintenderte kompromisser og dyrekjøpte læreprosesser. Modernisering og modernitet (og postmodernitet) er en historisk prosess basert på kritikk og selvkritikk og, for dens saks skyld, stadig underveis. Det siste tilskuddet har kommet fra feminismen og fra multikulturalismen. Det viser at prosjektet er uavsluttet.

Senghaas oppsummerer prosjektet på en måte som kan gi et inntak til videre diskusjon (og forskning):

Because modernism is in many ways equal to an emancipation pro-



cess, the growing plurality of identities and interests, of self-images and world views has always been its inevitable result. However, where social mobility and political awareness and involvement are allowed, and where plurality is no longer a novel, elitist phenomenon but has turned into a mass phenomena of divided and riven societies, one is forced to consider the question of coexistence. How is it possible, under such circumstances, to establish modalities for the constructive management of conflict which, despite the existing plurality, allow reliable, non-violent agreements in the public arena? Because in borderline cases, unhindered pluralism without institutional safeguards, that is without a recognized and accepted legal framework, can mean civil war (116).

Som dette sitatet skulle antyde, er det klare referanser til et grunnleggende problem i moderniseringsteori, nemlig hvordan det politiske system kan håndtere sosial mobilitet og politisk mobilisering uten å disintegre. Det er et spørsmål om å finne en vei mellom et autoritært utviklingsstyre og et svakt demokrati som tillater for mye pluralitet uten bindingsmekanismer. På den ene siden er pluralitet et faktum ved moderne styresett, som John Rawls har demonstrert i *Political Liberalism*, og på den annen side er politisk deltakelse uten systemiske absorberingsmekanismer en fare for systemet, som Samuel Huntington, interessant nok, har vist i *Political Order in Changing Societies*. Senghaas er her mer beslektet med den yngre Huntington enn den eldre, kan det synes. Bakom ruver skikkelser som Friedrich List og Karl Deutsch, mentorer i Senghaas' intellektuelle utvikling. I bunn ligger altså klassisk moderniseringsteori, men her i en noe åpnere form. Det er ikke gitt at land vil ende opp som blåkopier av Vesten, men det er gitt i henhold til teorien om modernisering at land vil stå overfor de samme valg som Vesten gjorde, men under omstendighetene muligens velge annerledes. Og valgene er i en viss forstand pre-politiske.

Det er klart at den kritikk som har vært reist mot moderniseringsteorien også til en viss grad treffer Senghaas. For å forstå drivkreftene i utviklingen må en nemlig gå «krympeteoretisk» og ikke konfigurativt til verks som i sekskanten. Teorien er reduksjonistisk og ikke konfigurativ. Drivkreftene er overveiende av økonomisk karakter og rent politiske veivalg er i stor grad predeterminert av forutgående valg av økonomisk utviklingsstrategi. Politikk blir reflekser av mer grunnleggende sosioøkonomiske valg og har, til tross for den betydning politikk har i sekskanten, kun en avledet forklaeringskraft i utviklingsteorien. Dette er en svakhet ved mye utviklings-

teori og ikke bare Senghaas' og viser til at fredsteori og utviklings-teori kanskje ikke går i hop helt friksjonsfritt likevel. Spørsmålet er om politikk har en «relativ autonomi». Ser en på integrasjonsme-kanismer, kan det synes åpenbart at politikk har en viktig rolle, men dette blir i liten grad diskutert hos Senghaas. Desintegrasjon kan skrive seg fra markedsmekanismer og grenseløs pluralitet, og hvor-dan det politiske system håndterer dette, er grunnproblemer i sam-funnsfagene – som antydnet i sitatet. Men det ville kanskje ha krevd en annen bok eller en bok til.

Att skriva och tänka försvarspolitik idag. En diskus-sion med utgångspunkt i Ståle Ulriksen (2002)

## Den norske forsvarstradisjonen: militærmakt eller folkeforsvar?

Oslo: Pax Forlag

Dr. Anna Leander [Institute for International Studies (f.d. COPRI; Køben-havn)]

Ståle Ulriksens bok om Norges forsvarstradition är skriven som en del av den norska makt- och globaliseringsutredningen och den handlar om en typ av makt som ofta marginaliseras i liknande sam-manhang: idéers makt. Den visar dessutom denna makt i ett om-råde där idéers vikt ofta grovt underskattas: det militära. Detta gör boken av intresse för en bredare publik än den som är intresserad av de detaljer rörande norsk försvarspolitik historia som tar upp i stort sett hela boken. Boken kan också läsas som ett mer allmänt bidrag till en debatt som handlar om hur man skall tänka och skriva om försvarspolitik idag. Den visar genom att göra det (snarare än genom teoretisk diskussion) både varför det är viktigt att använda konstruktivistiska närmanden när vi tänker på och diskuterar för-svarspolitik och hur konstruktivistiska studier av försvarspolitik kan se ut.

Bokens centrala projektet är att påvisa att det finns andra sätt att läsa norsk historia och tänka norsk militär än den given av för-svarstraditionen, och att försvarstraditionen har makteffekter ge-nom att utesluta och prioritera. Som Ulriksen skriver är han «i denne boken først og fremst ute etter konsensuskulturens historiske opp-hav ... Hva er legitime synspunkter i forsvarsdebatten, i og utenfor

Forsvaret, og hvilke synspunkter og oppfatninger regnes som out-  
 rerte og illegitime? Hvilke områder er tabubelagte?» (s. 21–22).<sup>1</sup>  
 Även om andra länders försvarstraditioner otvivelaktigt ser annor-  
 lunda ut, utesluter och prioriterar annorlunda än den norska så finns  
 det all anledning att dra inspiration från Ulriksens mycket fina sätt  
 att studera och se den norska försvarstraditionen.

Men Ulriksen nöjer sig inte med detta. Han använder sin dis-  
 kussion om försvarstraditionen, dess ursprung och effekter för ett  
 andra projekt, nämligen ett projekt om hur ett effektivt norskt för-  
 svar borde utformas. Därför skriver han att «hovedargumentet i  
 denne boken er at det norske Forsvaret i snart to hundre år, og særlig  
 i de siste hundre, har vært utformet først og fremst for å dekke andre  
 behov enn de militære» (s. 19). Han visar detta genom att påpeka  
 hur försvarstraditionen har bidragit till det norska försvarets militära  
 ineffektivitet, oförmågan att förbättra det eller ens att se dess svag-  
 heter och de faktiska problem som svagheter varit upphov till.  
 Boken bygger på så vis upp till det kapitel-långa appendix som äg-  
 nas åt att skissa ett förslag till «et militært effektivt folkeforsvar».  
 Men paradoxalt nog är diskussionen om försvarspolitik efter det kalla  
 kriget inte av lika allmänt intresse som diskussionen om Norges  
 försvarstradition. Trots att ämnet a priori diskuteras överallt av alla  
 är Ulriksens behandling av det inte lika väl utformad och genom-  
 tänkt som hans diskussion av försvarstraditionen.

Nedan tar jag upp de två projekten i tur och ordning för att un-  
 derstryka att boken som helhet är både lyckad och intressant, även  
 om Ståle Ulriksens andra projekt inte är fullt övertygande.

### Begreppsmakt och norskt försvar

I sin begreppshistoriska analys och i sitt historiska arbete står  
 Ulriksen på säker mark. Han har gjort ett gediget arbete, och det  
 kanske är värt att uttryckligen säga att detta inte är menat som en  
 ironisk förolämpning. Tvärtom. För att ta fasta på sin försvarstra-  
 dition har han gått igenom berg av norsk krigshistoria, som i stor  
 utsträckning skrivits av lekmän (ofta militärer) snarare än histori-  
 ker (s. 28), och han lyckas dra fram de gemensamma drag som  
 bildar stommen i det han kallar försvarstraditionen.

Men Ulriksen har inte fastnat i texter, utan försöker systema-  
 tiskt att påvisa också hur försvarstraditionen reflekteras och utveck-  
 las i politiska debatter, institutioner och militär praxis. Han visar

<sup>1</sup> Hänvisningar inom parentes är till Ståle Ulriksens bok.

därigenom konkret att konstruktivism lika mycket handlar om materiell verklighet och social praxis som om idéer. Konstruktivism i Ulriksens tolkning kan inte jämföras med förenklad idealism. Ulriksen knyter därmed an till en konstruktivism inspirerad av sociologi och antropologi som vägrar att reducera konstruktivismen till en diskussion om idéer eller att godta den division mellan det materiella och det idéella som en stor del av diskussionen om «idéers makt» ofta har handlat om (Guzzini 2000, Neumann 2001).

Den norska försvarstradition som Ulriksen målar upp är en tradition som framförallt haft till syfte att skapa och underhålla myterna om de täta band som sammanbinder försvar och nation i Norge (s. 267). Och även om försvarstraditionen kommer i olika tappningar, så utmärks den av fyra nyckelpåståenden, som svarar till det andra diskursanalytiker skulle kalla diskursens struktur (Hansen 2004 forthcoming, kapitel 4). Den understryker att Norge har ett «folkeforsvar» med förankring i folket som står villigt, motiverat och enat i sitt försvar av Norge. Den lägger vikt vid att det är speciellt landet (territoriet), snarare än kusten eller städerna, det rör sig om att försvara. Den tar utgångspunkt i att Norge är ett fjälland vars mäns medfödda förmåga att ta sig fram i svår terräng gör dem till goda individuella soldater. Och slutligen så tar traditionen naturligtvis också för givet att Norge alltid klart kan åtskiljas från icke-Norge och på det viset har en klar och entydig mening.

I sin historiska genomgång visar Ulriksen övertygande hur man i de fem perioder han avgränsar försökt blunda för de många saker som gått stic i stäv mot «traditionen». I och med detta använder han sig av en andra konstruktivistisk insikt: det är viktigt att titta på det som inte blir sagt och studerat om man vill förstå maktförhållanden. För att kunna upprätthålla sina påståenden och passa in historien och nutiden i diskursstrukturen har försvarstraditionen systematiskt måst täcka över, «glömma bort» eller strunta i sådant som inte passat in i bilden. Man talar tyst om att soldater deserterade och lät sig värvas i utländska härer för att slippa undan den norska militären på sjuttonhundratalet, att det inte alls fanns enighet om värnplikten år 1814, att «hjelpekorpsene» hyrts ut till utländska makter (s. 66), eller att militären spelade en viktig intern roll i kuvandet av «interna fiender», vilket hade situationer som liknade inbördeskrig till följd (s. 103, 114–123). Vikten lagd vid (territoriet) landet gör att man också gärna talar tyst om norska insatser utanför Norge och till och med «glömmer» dem (från fälttåget i Holstein 1758–63 till norska insatser under andra världskriget).

Ulriksen visar också övertygande hur diskursens centrala på-

stående förklarar prioriteringar inom försvarspolitikerna och tolkningen av norsk historia. Vikten lagd vid ett folkligt försvar av Norges territorium gör klart varför hären spelat en mycket större roll än flottan i försvarstraditionen. Den förklarar också varför studier systematiskt förminskat flottans historiska roll så väl i krig som indirekt för utvecklingen av ekonomin och samhället. Försvarstraditionens framhävande av den enskilde norrmannens inneboende skicklighet som soldat har ytterligare haft som följd att stormaktspolitiken och strategiska förhållanden fallit i bakgrunden. I stället har man inriktat sig på lokal historia, enstaka bedrifter och taktiska funderingar. Strategi har kommit i skymundan, mens taktik dominerat. Slutligen har det naturligtvis talats mycket tyst om att «Norge» historiskt är svårt att analysera som enhet eftersom det inte var särskilt enat, särskilt klart definierat, och eftersom det definitivt inte var en stat med nationella intressen. Ännu tystare har det talats om att unionen med Sverige faktiskt också var en militär allians och att «norska» intressen faktiskt kan sträcka sig längre än Norges gränser.

Men inte nog med att den norska försvarstraditionen verkar ha lidit av allvarlig blindhet och minnesförlust, dess författare har också gjort sitt yttersta för att förhindra oliktankande från att komma till tals, precis som diskursanalytiker skulle väntat. Ulriksen visar detta i alla sina historiska kapitel. Till exempel så diskuteras «fallen» Lange, Blindheim och Fleischer som alla har det gemensamt att de som militärer aktiva i händelserna 1940 ifrågasatt försvarstraditionens tolkning av skedet. De har kritiserat den tolkning som författaren hävdar är på väg att bli en «livsløgn på nasjonalt nivå» (s. 170), nämligen en tolkning som försköner den norska insatsen, överdriver den tyska kapaciteten och skyller på de allierade. Och «Poeng-et her er ikke om Blindheim hadde rett i sine tolkninger [...men] heller at den kollektive tradisjonen virker sterkt sosialisierende, avvikende meninger og holdninger blir straffet, med tilbakevirkende kraft. Under slike forhold er det naturlig nok ikke lett å få skrevet og publisert en kritisk og ærlig vurderende gjennomgang av det norske forsvars rolle i 1940» (s. 176).

Men låt gå för en snedvriden historieläsning och undanskuffande av oliktankande, vore det inte för försvarstraditionens många djupgående – och ofta tragiska – konsekvenser, så skulle det hela inte spela så stor roll. Men försvarstraditionen bär också ansvaret för militär inkompetens och felbedömningar som lett till vad Ulriksen kallar «pinlige situasjoner» (s. 182, 251). Diskursen är inte bara idéer men institutioner och militär praxis. Militärt tänkande har varit in-

riktat mycket mer på taktik än på strategi. Fokus på det lokala, på folket, på fjäll och terräng i samband med nedtoningen av allt som försiggått utanför gränserna har gjort norskt militärt tänkande «teknokratiskt inte intellektuellt» (s. 27) och det har haft till följd att ödesdigra missförstånd rörande Norges position, roll och förpliktelser har uppstått. Underskattningen av flottan ligger bakom den syn på marinen som ett kustförsvar – i förlängning av territoriet – som gjorde att flottan spelade en liten och föga smickrande roll år 1940. Slutligen har berömmet av den norska soldatens förmåga att kämpa tappert och betoningen av folklig förankring gjort att man genomgående satsat på män och visat lite intresse för saker som teknologi, vapen eller strategi. «Vernekraften», och i mindre utsträckning förvaltningen, har prioriterats och bevarats och man har valt att dra ner på utrustning i stället. Men kanske ännu allvarligare är, enligt Ulriksen, att man verkat tro att försvaret skulle kunna klara sig utan ordentlig träning, utan kommandostruktur och utan grundlig strategisk planering.

Som säkert framgår av denna framställning, som givetvis inte kan göra Ulriksens nyanserade resonemang full rättvisa, finns det mer än nog stoff i boken för att ge information och inspiration till alla som är intresserade av eller skulle ha lust att göra en konstruktivistisk analys av militärt tänkande och dess historiska och institutionella rötter. För trots att det görs klart från inledning att detta är en bok om norska «försvarsvärderingar» och om «militärmakt på norska», är det metodologiska budskap allmängiltigt. För att förstå och reformera militären och strategiskt tänkande är det nödvändigt att studera militärt tänkande och försvarstraditioner reflexivt och kritiskt. Det är viktigt att ifrågasätta den historieskrivning och de antagande som ligger till grunden för «försvarstraditioner» inte bara i Norge, men också i andra länder.

Dessutom finns det naturligtvis mer än nog i boken för att frammana en norsk-norsk debatt. Den debatten kommer i viss utsträckning att handla (eller har handlat?) om huruvida Ståle Ulriksen använt och tolkat rätt källor på det riktiga viset. Har han överdrivit enigheten runt en försvarstradition som egentligen är hans egen skapelse? Har han gjort det som han förebrår andra, nämligen gallrat bort de händelser, argument och författare som inte passar in i hans bild? Är hans tolkningar av de «pinlige situasjoner» försvarstraditionen pådragit det norska försvaret överdrivna? Detta är stora och viktiga politiska frågor som Ståle Ulriksen verkar väl förberedd att besvara.

## Försvrarstraditionen, militär effektivitet och ett alternativt försvar

I boken finns det också ett andra projekt. Det är ett projekt som inte handlar så mycket om försvrarstraditionen och hur den formats och speglats i (tolkningen av) militär praxis. Snarare handlar det andra projektet om att röja vägen för och förorda ett alternativt försvarstänkande. Det är ett projekt som handlar om hur man kan gå från en situation där man har valet «militærmakt eller folkeförsvar?» (bokens undertitel) till en situation där man kan ha ett «effektivt folkeförsvar» (appendix titel). Detta andra projekt är ytterst tilltalande också för icke normmän. Det är ju som bekant inte bara den norska våldsmakten och norskt militärt tänkande som genomgått en identitetskris sedan det kalla krigets slut. De flesta större länder har haft djupa diskussioner och ofta reformer av sitt militära tänkande och sina militära/polis institutioner. Förhållandena mellan folk och stat, mellan nation och främlingar, och mellan det privata och det offentliga är i förändring inte bara i Norge utan överallt i Europa. Värnplikten är inte längre självklar men har avskaffats i ett stort antal länder (Mjøset & van Holde 2002); gränserna mellan polis och militär är suddiga (Bigo 2000); och inte bara värvade soldater men «privata militära företag» har mer legitimitet än de haft på länge (Mandel 2001, Singer 2001/2, Foreign and Commonwealth Office 2002). Men sett ur synvinkeln av de många arbeten som diskuterar försvarets utformning efter det kalla krigets slut är Ulriksens bok inte helt övertygande.

En första anledning till detta är att hans två projekt är svåra att hålla ihop. Studien av militär effektivitet och utarbetandet av ett förslag om ett effektivt försvar ställer helt enkelt andra frågor än dem som ställs i studien av försvrarstraditionen. Eftersom projektet om ett effektivt försvar spelar en underordnad roll i boken, tar sig Ulriksen mindre plats för att dryfta det i detalj. Men detta skapar problem eftersom en diskussion som pekar på problem med rötter i försvrarstraditionen inte är det samma som en diskussion om hur dessa problem bör lösas. Till exempel, att visa hur försvrarstraditionen hämmat utbildning och ordentligt ledarskap som lett till att norska soldater «ikke kan krig» (s. 249) eller hur den gjort att Norge förlorat inflytande i NATO (s. 238–41), är inte det samma som att visa vad som skall göras för att lära norska soldater krig och öka Norges inflytande i NATO. Ulriksen skulle säkert vara den första att påpeka att problemen han påvisar har många orsaker och att det alltid finns mer än en lösning på problem. Följden är att mycket av Ulriksens skiss av det effektiva folkeförsvaret inte framstår som en

logisk följd av argument i boken.

Men vad som är värre är att det ofta inte är klart hur de hänger ihop alls. Det är fallet med den känsliga frågan om en värnpliktsreform och värnpliktens framtid. I sitt kapitel om norskt försvar efter det kalla kriget går Ulriksen starkt emot de argument som vanligen används för att försvara värnplikten. Han presenterar värnplikten som ett hinder för militär effektivitet och nätverksorganisation, som irrelevant för försvarsviljan, som varken mer eller mindre demokratisk än andra rekryteringsformer och som omoraliskt därför att soldaterna inte får den träning de borde ha för att faktiskt kunna klara sig i krig. Han avslutar sitt kapitel med att skriva att det har blivit «offisiell politikk at det norske Forsvarets første oppgave var nasjonsbyggende, å opprettholde verneplikten for dens egen skyld» (s. 267). Man lämnas med intrycket att värnplikten som institution bär skulden för att de grundläggande, kvalitativa förändringar Ulriksen efterlyser fortfarande inte genomförts. Det verkar då minst sagt konstigt när det tio sidor senare kommer till (ett intressant) argument för att värnplikten, om dock i ny tappning,<sup>2</sup> bör behållas.

Detta leder direkt till den andra orsaken varför Ulriksens bok inte är lika övertygande som en diskussion om försvarspolitik i det kalla krigets kölvatten. Ulriksen är för partisk när han bygger upp sina argument. Även om det helt klart är ett uttryck för frustration över debatter som gått i stå, för att man slutat diskutera och istället nöjt sig med mantror, så blir boken lidande. Ulriksens motståndare och deras idéer framställs som alltför inskränkta och därmed förlorar hans egen argumentation trovärdighet och intresse. Värnpliktsdiskussionen är kanske det tydligaste exemplet på detta. Argumenten som Ulriksen framför som centrala för dem som försvarar värnplikten är anmärkningsvärt dåliga. Samtidigt hopar Ulriksen motargument från alla fronter på motsidan. Det är inte värnplikten som sådan som bär ansvaret för att militär kompetens, flexibilitet och nätverksorganisation inte utvecklats på tillfredsställande sätt i Norge (s. 253–258). Det finns gott om militärer som hävdar att den är en förutsättning för att man skall kunna uppnå dessa (t.ex Lanxade 2001, Bundeswehr 2002, ÖB 2002). Det finns argument som är mer aktuella än Machiavelli för dem som tvekar att legitimera legosoldater och en «marknad» för säkerhetstjänster (UN 1989, Gambetta 1993, Varese 1994, UN 2001, Singer 2003, kapitel 10–14).

2 Ulriksens version av värnpliktsreform påminner starkt om de första utkasten för en *service nationale* (som sedermera krympts till en endags *rendezvous*) i Frankrike eller idéerna bakom totalförsvarspikten i Sverige.



Likaledes tar Ulriksen bara upp en svag version av demokratiargumentet nämligen att en värnpliktsarmé skulle vara mer demokratiskt inställd än en professionell armé. Det påståendet finns det – som Ulriksen själv påpekar – inte belägg för. Men demokratiargumentet har många andra (intressantare) aspekter som jag inte kan gå in på här.<sup>3</sup> Ulriksen utesluter bl.a. den viktiga frågan om vem som skall bära försvarsbördan (med det undantaget att han upprepat påminner om att kvinnor borde dela den). Dilemmat är att «the free man does not want to become a soldier; the democratic man abhors unequal burdens; the military man would like to ignore their claims, but cannot» (Cohen 1985: 188). Det är varken fördomsfullt eller ett uttryck för ringaktning av militär kompetens att konstatera att en del är friare än andra – till exempel när det gäller att kunna välja och betala för sin utbildning och sin karriär – och att den sociala fördelningen är ytterst ojämn i professionella styrkor. Man kan givetvis vända på det hela och säga att det är utmärkt att det finns en ordentlig möjlighet att få utbildning och en karriär inom det militära.<sup>4</sup> Men då uppstår en hel del principiella frågor om vem som har ansvaret för utbildning och för att försöka driva på social mobilitet. Min poäng är inte att värnplikten till varje pris bör försvaras. Poängen är att om man ska skriva ett övertygande argument om varför något (här illustrerat av värnplikten) skall avskaffas (eller reformeras) eller förändras, måste man ta upp de centrala argumenten.

Slutligen skulle argumentet om militärtänkande och strategi efter det kalla kriget behöva en utförligare diskussion av försvarets roll i samhället. En av Ulriksens huvudsakliga påståenden är att försvaret i Norge har förvandlats till samhällelig institution snarare än en effektiv militär institution, och Ulriksen vill råda bot på detta genom att få bukt med amatörism och idén att militären skall ta sig an allt från husbygge till kriminalvård, som det finns andra mer ägnade statliga institutioner för. Men just därför att detta är en så viktig poäng skulle man ha kunnat förvänta sig en mer ingående diskussion om militären i samhället.

Avsnittet som ägnas temat försvar och samhälle handlar främst om värnpliktens omorganisation. Men liksom boken i sin helhet, tenderar den att dryfta frågan främst från militärt perspektiv.

3 För en utförlig diskussion av demokratiargumentet och dess norska realitet, jfr. Skauge (2002: kap. 1).

4 Detta är ett vanligt argument i USA där armén bl.a. har utbredd skolverksamhet i problemområden för att ge ungdomar ett alternativ. «Die Army macht Schule. Amerikas Kinderarmee», *Die Zeit* (Dossier), 03/2003.

Avsnittet tar upp hur värnplikten skulle kunna bli en effektiv militär institution. Men värnpliktens omorganisation ställer också stora frågor om legitimitet. Inte bara i Norge har värnpliktens «sociala funktioner» spelat en viktig roll i legitimering av försvarsinstitutionen som sådan (Auvray 1998, Lecomte 2001). Om de försvinner vad tar deras plats? Det är en fråga som spetsas till av att det finns många – antagligen också i Norge – som av olika skäl hävdar att organisationen av militären måste undergå genomgående reformer. Det handlar om argument så skilda som att vi nu lever i post-militära samhällen (Shaw 1991); att Västeuropa faktiskt bildar en «säkerhetsgemenskap» (Waever 1998); och att de «nya hoten» och utmaningar som militären idag ställs inför gör det svårt att dra de skarpa gränser mellan polis och försvar som Ulriksen yrkar på (Andreas & Price 2001). Den «post-moderna militären» (Moskos, Williams *et al.* 2000) står i en besvärlig relation till samhället; gängse argument för dess vikt och legitimitet godtas inte längre, den ifrågasätts i stigande grad, men militären tvingas göra sådant som minskar dess legitimitet (ta på sig polisuppdrag, ofta utomlands, och dra ner på styrkor och personal, lägga ned förläggningar etc.). Ett projekt om hur militärt tänkande och försvarsstrategi skall se ut efter det kalla krigets slut kan inte nöja sig med att ställa frågan om hur militären skall bli «effektiv» (om vi nu kan anta som Ulriksen gör i stora delar av sin text att vi vet vad den skall vara effektiv för och att det finns en måttstock på effektivitet), den måste också ställa de stora frågorna om hur strategin kan bli legitim.

För att sammanfatta det som sagts ovan: Ulriksen bok om försvarstraditionen i Norge är inte bara bra och läsvärd, den bidrar till en mycket viktig samtidsdebatt: debatten om hur vi bör skriva och tänka försvarspolitik efter det kalla krigets slut. Boken ger en intressant, väl informerad, väl argumenterad och väl konstruerad bild av Norges försvarstradition. Den visar att och hur och varför «försvarstraditionen» spelat en huvudroll i norsk nations- och statsbyggande samt att den format (på gott och ont) militärens utveckling och öde. Ulriksens bok är ett övertygande exempel på det tillämpliga och tänkvärda arbete man faktiskt kan göra med «konstruktivistiska» ansatser. Att Ulriksen jämsides med detta haft ett projekt om militärens effektivisering som är mindre lyckat, förminskar inte bokens värde. Snarare får vi hoppas att den här studien väcker den debatt den förtjänar och att den banar väg för fler studier av den här typen (inklusive som del av grannländernas maktutredningar).

## Referenser

- Andreas, Peter & Richard Price (2001) «From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State», *International Studies Review* 3(3):31–52.
- Auvray, Michel (1998) *L'âge des casernes: histoire et mythes du service militaire*. Paris: Ed. de l'Aube.
- Bigo, Didier (2000) «When two become one: internal and external securitisations in Europe» i Morten Kelstrup & Michael Williams (red.) *International Relations Theory and the Politics of European Integration. Power, Security and Community*. London & New York: Routledge, pp. 171–204.
- Bundeswehr (2002) «Wehrpflicht im 21. Jahrhundert», <http://www.bundeswehr.de/service/broschuere/broschuere.php#1>.
- Cohen, Eliot A. (1985) *Citizens and Soldiers: The Dilemmas of Military Service*. Ithaca: Cornell University Press.
- Foreign and Commonwealth Office (2002) *Response of the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs to the Ninth Report of the Foreign Affairs Committee: Private Military Companies (session 2001–2002)*: <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/cm5642.pdf>.
- Gambetta, Diego (1993) *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Cambridge: Harvard University Press.
- Guzzini, Stefano (2000) «A reconstruction of constructivism in International Relations», *European Journal of International Relations* 6 (2) (June): 147–182.
- Lanxade, Jacques (2001) *Quand le mode a basculé*. Paris: NiL éditions.
- Lecomte, Jean-Philippe (2001) *Représentations et Réalités des Fonctions Sociales du Service Militaire dans la Société Française (1868–2001)*. Paris: Institut d'Etudes Politiques de Paris (Thèse de doctorat).
- Hansen, Lene. *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*. London: Routledge, 2004 forthcoming.
- Mandel, Robert (2001) «The Privatization of Security», *Armed Forces and Society* 28(1): 129–151.
- Mjøset, Lars & Stephen van Holde (2002) «Killing for the State, Dying for the Nation: An Introductory Essay on the Life Cycle of Conscription into Europe's Armed Forces» i Lars Mjøset & Stephen van Holde (red.) *The Comparative Study of Conscription in the Armed Forces*. Amsterdam et al.: JAI Elsevier Science: 3–94.
- Moskos, Charles C., John Allan Williams & David R. Segal (red.) (2000) *The Postmodern Military. Armed Forces After the Cold War*. New York & Oxford: Oxford University Press.
- Neumann, Iver B. (2001) *Mening, Materialitet, Makt: En Innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Shaw, Martin (1991) *Post-Military Society: Militarism, Demilitarization and War at the End of the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Singer, P. W. (2001/2) «Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry and Its Ramifications for International Security», *International Security* 26(3): 186–220.
- Singer, P. W. (2003) *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*. Ithaca & London: Cornell University Press.
- Skauge, Tom (2002) *Den tenkende soldat? Verneplikt i Norge som demokratisk institusjon*. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- UN (2001) *Report by Enrique Bernales Ballesteros, On the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, pursuant to Commission resolution 2000/3*. New York: UN, E/CN.4/2001/19, available at [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/b6e7abef3d39af97c1256a140059c839/\\$FILE/G0110170.pdf](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/b6e7abef3d39af97c1256a140059c839/$FILE/G0110170.pdf).
- UN, General Assembly ad hoc Committee (1989) *Convention on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination*. New York: UN, available at <http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r034.htm> (annex to the resolution).
- Varese, Federico (1994) «Is Sicily the Future of Russia? Private Protection and Rise of the Russian Mafia», *Archives Européennes de Sociologie* XXXV (2): 224–258.
- Waever, Ole (1998) «Western Europe as a Security Community» i Emmanuel Adler & Michael Barnett (red.) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press: 29–66.
- ÖB, Johan Hederstedt (2002) «På Väg Mot ett Nytt Försvar», *Anförande vid Folk och Försvars Rikskonferens i Sälen*, 20 januari.

## Summaries

### Negotiating the Maritime Boundary in the Barents Sea

By Ingrid Kvalvik

The negotiations between Norway and Russia, formerly the Soviet Union, on the maritime delimitation in the Barents Sea have been going on for more than 30 years. Despite a declared will on both sides to reach an agreement, the prospect of an early settlement seems slight. Formally the delimitation problem concerns the distribution of the important economic resources in the area, i.e. petroleum and fish. In practice, however, the strategic importance of the area and impact of the international context on the bilateral relationship have played an important role in the negotiations. As a result, the parties have clearly different preferences for a solution. Because there is no practical need for a solution and because the parties do not see the boundary dispute as a strain on the relations between the two countries, the prospect of an early settlement is dependent on a political will on both sides to put this long standing conflict to an end.

Internasjonal politikk 61 (2) 2003: 139-162

### Thomas Hobbes and the World Order since 9/11

By Ronnie Hjorth

Does international terrorism constitute such a threat that states will accept an international monopoly of violence or hegemony? This essay analyses the world political situation from the perspective of Thomas Hobbes's *Leviathan*. According to Hobbes, there are several reasons why an international monopoly of violence will not follow from similar processes as those that shape the political authority of the state. Accordingly, it is shown in this essay, that neither hegemony nor an international monopoly of violence will necessarily follow from the present situation, regardless of US domination. The extended interpretation of the right of self-defence seems to have led to an increased acceptance among states of unilateral political action. Judging from Hobbes, however, the right of self-defence cannot alone guarantee international stability.

Internasjonal politikk 61 (2) 2003: 163-174

## The EU's Fight against Terrorism

*By Pernille Rieker & Bjørn Olav Knutsen*

The aim of this article is to assess the role of the European Union (EU) in the fight against terrorism. It emphasises the special character of the EU as a security actor by referring to it as something in between an international organisation and a federal state, as having a broader scope than most other actors, and as lacking a security policy legacy from the Cold War period. After a brief discussion, we conclude that the EU is best characterised as a comprehensive security policy actor. EU's fight against international terrorism clearly shows the character and the reach of this comprehensiveness. The main challenge of such an approach, however, is to find a way to achieve an efficient coordination across policy areas and institutional boundaries. The ongoing work within the framework of the European Convention, however, seems to be a step in the right direction.

*Internasjonal politikk* 61 (2) 2003: 175-199

## The Euro-Mediterranean Partnership as an Example of Mediterranean Policy within the European Union

*Elisabetta Cassina Wolff*

In light of the dramatic events in the Middle East in the course of the spring 2003, it has become more and more important to focus the interest on the multidimensional relationship between the West and the Arabic world. The Barcelona process or the Euro-Mediterranean Partnership (EMP) is relatively purely known, but nevertheless an important aspect of the European Union's policy towards the Arabic countries. The EMP was launched in 1995 between the EU and 12 countries on the southern side of the Mediterranean Sea. The article gives a brief account of the content and the form of the project by December 2002 and explains at the same time the motives behind the European activities in the Mediterranean region. The three parts of the project (the political, the economical and the cultural partnership) are then analysed focusing on the actual challenges. Problems are of financial as well as of cultural character, but the main responsibility for the slow progress which has characterised the project is to be sought in the diverse interests of the member countries within important areas as trade and security politics.

*Internasjonal politikk* 61 (2) 2003: 201-224