

[3·03] Internasjonal politikk

EØS-avtalen – mellom diplomati
og demokrati

Krisehåndtering i EU: mer krise
enn håndtering?

Russisk medlemskap i NATO?

Tyskland etter den kalde krigen

Nr. 3 - 2003
61. Årgang

Norwegian Institute of International Affairs
Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2003

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

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

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

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

Internasjonal politikk er Indeksert i *The International
Bibliography of the Social Sciences* og *Worldwide
Political Science Abstracts*

Internasjonal politikk: 4 hefter i året
Abonnement 2002: kr. 330 (Norden)
kr. 450 (utenfor Norden)
Enkelhefter: kr. 95 (+ porto/eksp.)
Bestilling: <http://www.nupi.no/PubNor/pub-set-no.htm>

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

Design: Skomsøy & Grønli, Ole Dahl-Gulliksen
Trykk: Hegland trykkeri as, Flekkefjord

[3] Innhold

- 275 **EØS-avtalen – mellom diplomati og demokrati**
Dag Harald Claes
- 303 **Krisehåndtering i EU: mer krise enn håndtering?**
Janne Haaland Matlary
- 325 **Russisk medlemskap i NATO?**
Andreas Selliaas
- Aktuelt*
- 339 **Tyskland etter den kalde krigen**
Kai Lie
- Bokspalte*
- 351 **Amerikansk utenrikspolitisk tradisjon (essay)**
Anmeldt av Halvard Leira
- 374 **Fisken og skilpadden i studiet av internasjonal politikk**
Anmeldt av Tore Fougner
- 382 **Raymond Aron (2003) *Politikkens væsen. Udvalgte essays 1944–76.***
Anmeldt av Iver B. Neumann
- 387 **Summaries**

EØS-avtalen – mellom diplomati og demokrati

Dag Harald Claes

1. amanuensis
i statsvitenskap
(UiO)

Innledning

EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 og er uten sammenlikning den mest omfattende avtale Norge har inngått med andre land. Avtalen innebærer at Norge slutter seg til EUs indre marked. Videre medfører avtalen en harmonisering av regler for helse, miljø, sikkerhet og forbrukervern, felles konkurranseregler og regler for statsstøtte, og samarbeid på enkelte andre områder som for eksempel forskning, utdanning, miljøvern og kultur. Et særtrekk ved EØS-avtalen er at den er en dynamisk avtale i den forstand at nye relevante rettsakter som vedtas i EU skal innføres i EØS-avtalen. Dermed vokser avtalen hele tiden. Ved utgangen av 2002 var 2904 rettsakter inkludert i avtalen.

På bakgrunn av en større studie av norsk tilpasning til EU innenfor ulike politikkområder trakk Claes og Tranøy (1999: 297) blant annet den konklusjonen at EØS-avtalen «representerer et viktig nasjonalt kompromiss. Den har sikret norske bedrifter adgang til det indre markedet uten å gå veien om medlemskap». Mens søkelyset hos Claes og Tranøy er rettet mot innholdet i politikken, vil denne artikkelen rette seg mot EØS-avtalen som en form for organisering av politikk. Tradisjonelt har det vært en utbredt oppfatning at nasjonal og internasjonal politikk er organisert på høyst ulike og i liten grad forenlige måter. Internasjonal politikk er i stor grad politikk «uten noen suveren myndighet» og den er derfor «mindre regulert enn

* Artikkelen springer blant annet ut av arbeidet i prosjektet «Tenketank Europa» ved NUPI. En takk rettes til alle involverte for samarbeidet i dette prosjektet. Takk også til Andreas Føllesdal, Hans Petter Graver og Jarle Trondal for verdifulle kommentarer til tidligere utkast.

nasjonal politikk» (Østerud 2002: 211). Det er andre mekanismer som skaper orden, disiplinerer aktørene, styrer samhandlingsmønstre og bestemmer utfallet av politiske prosesser i internasjonal politikk sammenlignet med nasjonal politikk. Det følger av dette at også måten å analysere politikk til en viss grad er forskjellig på de to områdene.

En slik todeling blir problematisk når viktige deler av politikken i stadig større grad utformes nettopp i skjæringsfeltet mellom det nasjonale og det internasjonale politiske systemet. Veksten i internasjonale organisasjoner, den teknologiske eksplosjonen i kommunikasjonsformer og -hastighet, det globale og liberaliserte kapitalmarkedet, og person- og varestrømmer på tvers av landegrenser, er bare noen eksempler på at forutsetningene for et entydig skille mellom nasjonal og internasjonal politikk svekkes. En slik utvikling har pågått lenge, allerede for 25 år siden diskuterte Morten Egeberg hvordan «den offentlige politikken ikke kan forstås uten at det tas i betraktning at det politiske system i betydelig grad er flettet sammen med internasjonale og utenlandske politiske og administrative institusjoner» (Egeberg 1978: 196). EØS-avtalen er i denne forstand en del av en bredere og langvarig tendens. Samtidig skiller den seg ut fordi den representerer en langt sterkere institusjonalisering av slik politikkkutforming i skjæringsflaten mellom det nasjonale og det internasjonale. En ting er at nasjonale politiske myndigheter må forholde seg til omverdenen, noe annet er det når det etableres nye politiske autoriteter som ikke kan underordnes enten en internasjonal organisasjon eller det nasjonale politiske system, men snarere representerer en organisering av politikken som delvis griper inn i den eksisterende strukturen *både* på internasjonalt og nasjonalt nivå. EØS-avtalen og de organene som er bygget opp rundt denne avtalen, representerer i norsk sammenheng det mest omfattende og institusjonaliserte uttrykk for denne formen for politisk organisering på tvers av skillet mellom det nasjonale og det internasjonale politiske system.

Stikkordet for organiseringen av store deler av politikken på henholdsvis nasjonalt og internasjonalt nivå er demokrati og diplomati. Det finnes også andre politiske uttrykksformer. Eksempler på nasjonalt nivå er revolusjon, borgerkrig, opprør, og sivil ulydighet. På internasjonalt nivå kan nevnes krig, økonomiske sanksjoner og terror. Men når det gjelder den daglige politikken i vår del av verden, kjennetegnes politikken organisering på nasjonalt og internasjonalt nivå av henholdsvis demokratiske og diplomatiske beslutningsprosesser.

Hovedideen i denne artikkelen er at flere egenskaper ved EØS-avtalen lar seg forklare når den betraktes som en politisk organisering i spenningsfeltet mellom demokrati og diplomati, enn når den analyseres i lys av enten demokratiske eller diplomatiske kriterier. Dette kan også ha betydning for den offentlige debatten i Norge om EØS-avtalen. Det er en utbredt oppfatning at EØS-avtalen medfører at det «demokratiske underskuddet» i EU smitter over på Norge.¹ Som artikkelen vil vise, er dette på sett og vis en urimeelig kritikk siden EØS-avtalen neppe var ment som en demokratisk institusjon, men snarere som en effektivisering av noe som ellers ville innebære betydelige, langvarige og kostbare diplomatiske prosesser. Disse to formene for politisk organisering har ulike kjennetegn. Demokrati forutsetter representasjon og deltakelse. Diplomati forutsetter hemmelighold, diplomatenes hegemoni og fleksibilitet i forhandlinger. Disse kriteriene lar seg ikke alltid fullt ut forene. EØS-avtalen kan både normativt og empirisk sies å falle mellom to stoler siden dens saksinnhold og omfang tilsier en demokratisk beslutningsprosess, mens dens form preges av diplomatiets logikk. I neste avsnitt gjennomgås EØS-avtalens virkemåte ut ifra demokratiske beslutningsprinsipper. Neste hovedavsnitt diskuterer i hvilken grad svakheter i demokratisk forstand kan forklares med EØS-avtalens diplomatiske egenskaper. Avslutningsvis diskuteres kort hvorvidt skillet mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk i dag er fruktbart rent empirisk eller som et normativt prinsipp.

EØS som demokratisk beslutningsprosess

Demokratiske beslutningsprinsipper

Ordet «demokrati» er et ladet begrep. Å kalle andres standpunkter eller handlinger for udemokratiske er sterk kost og gir åpenbart den omtalte et kraftig negativt stempel. I slik forstand fremstår demokrati som en styreform med en bestemt normativ verdi. Med demokratisk *styre* menes: «the exercise of governing authority, i.e., of the authority to adopt collectively binding decisions, to implement these with resources taken from the members of the collectivity, and ultimately by resort to the state's monopoly of legitimate coercion.» (Scharpf 1999: 267). Denne autoritative myndighets-

1 Østerud (1998: 241) definerer EUs «demokratisk underskudd» som at «mange typer av bindende beslutninger treffes av fellesorganer som ikke umiddelbart kontrolleres av medlemslandenes folkevalgte forsamlinger».

utøvelsen *legitimeres* ved at demokratiet er et styre av folket ved folket og for folket:² «Legitimacy is ... created by a public process of interaction in which legislatures, interest groups, and the public effectively control the activities of those institutions that act in the name of the country and commit the polity as a whole» (Kaiser 1971: 707).

Det ligger ingen ambisjon i denne artikkelen om å gå inn på ulike former for demokrati, de grunnleggende normative problemene som reiser seg i forbindelse med demokrati som styreform, eller demokrati som legitimeringsprosess. Her er fokus snarere demokrati som et substansielt fenomen som det kan være mer eller mindre av (Lundström 2000: 44). I tråd med Tingsten (1945: 57) skal diskusjonen også begrenses til demokrati som en *politisk beslutningsprosess*, heller enn som politisk system: «Tron på demokratin ... innebær en oppfatning om statsstyrelsens form, om teknikken för politiska avgjöranden, icke om de statliga beslutens innehåll och samhällets struktur.»

To egenskaper ved en demokratisk politisk beslutningsprosess vil stå i fokus i dette avsnittet: representasjon og deltakelse (Goldman 1986). Uansett hva man måtte mene om demokrati som legitimeringsprosess eller som normativ problem, må et demokratisk styre ha en viss skår på disse tre egenskapene. *Representasjon* er viktig fordi folket i dagens samfunn bare kan styre seg selv gjennom representanter, samtidig som representantene må gis den nødvendige makt og myndighet til å ivareta sine styringsoppgaver (Rasch 2000: 67). Den fremste form for *deltakelse* i et demokrati er når borgerne deltar i valget av disse representantene. Valgdeltakelse ses ofte som det viktigste uttrykk for demokratisk kvalitet (Verba & Nie 1972).³

EØS-avtalen reiser også spørsmålet om hvordan demokratiet ivaretas i saker som involverer internasjonalt og overnasjonalt samarbeid. I en slik sammenheng blir det prinsipielt viktig at det «folket» som skal styre, er uavhengig av andre «folk». Det er vanskelig teoretisk å avgrense den folkemengden som skal utgjøre demokratiet, men i det aktuelle tilfellet peker det eksisterende norske samfunn, med sine demokratiske institusjoner, seg ut. Med utgangspunkt i Immanuel Kant påpeker Midgaard (1998a: 24) noen betingelser for legitimt internasjonalt eller overnasjonalt styre: «intet (voksent)

2 Som uttrykt av Abraham Lincoln i hans Gettysburg tale 19. november 1863: «...government of the people by the people for the people.»

3 Det finnes selvsagt en rekke andre viktige deltakelsesformer i et demokrati, blant annet bør en del av borgerne delta i en offentlig politisk debatt.

menneske skal være underlagt et annet menneskes vilkårlige makt, selv om det dreier seg om et parlamentarisk styre, som har den styrtes vel for øye. ... Ethvert menneske skal alltid betraktes som medlovgiver.» Autonomi blir derfor et sentralt mål både for individet og folket. Motsetningen til autonomi er «heteronomi, at man er underkastet lover som er gitt av andre» (Midgaard 1998b: 323). Deltakelse og representasjon skaper ikke demokrati dersom lovene i praksis er gitt av andre. Dermed må den videre fremstillingen også inneholde en diskusjon av det norske demokratiets autonomi i forhold til EU.

Ut fra dette vil resten av dette avsnittet være organisert langs fire aspekter ved demokratiske beslutningsprosesser: (i) representativ beslutningsmyndighet, (ii) deltakelse i vedtaksutforming, (iii) handlefrihet i rettsutforming og (iv) iverksetting og kontrollfunksjoner. Dette er ingen systematisk eller uttømmende liste over aspekter ved demokratiske beslutningsprosesser, men alle områdene synes å være av betydning for en demokratisk beslutningsprosess samtidig som de for Norges vedkommende alle berøres av EØS-avtalen.

Representativ besluttende myndighet

Det representative demokratiet forutsetter at det foreligger en forbindelse mellom folkets ønsker og de beslutninger de valgte representantene fatter. Hva som skal være grunnlaget for representasjon, og for eksempel hvor bundet representanten skal være, er imidlertid mer omstridt (Christophersen 1969). Hovedspørsmålet i dette avsnittet er hvordan den norske befolknings vilje eller preferanser kommer til uttrykk når det fattes politiske beslutninger eller lovvedtak i spørsmål som faller inn under EØS-avtalen.

Det sentrale beslutningsorgan i EU er Rådet, til tross for at Parlamentet har fått en økende rolle de siste årene. En av Kommisjonens viktigste roller i beslutningsprosessen er å fremlegge forslag til vedtak i Rådet. Som jeg skal komme tilbake til i neste avsnitt, skjer dette verken utelukkende på Kommisjonens eget initiativ eller uten påvirkning fra andre aktører som for eksempel medlemslandene. Medlemmene av Kommisjonen og dens rådgivere er heller ikke selv uberørt av nasjonale interesser (Peterson & Bomberg 1999: 39). Diskusjonene og tautrekkingene om forslaget innhold stopper heller ikke med Kommisjonens forslag. Snarere er det slik at omfanget av diskusjoner og tautrekkinger mellom medlemslandene tiltar når Kommisjonens forslag er på Parlamentets og Rå-

dets bord. I denne fasen får medlemslandenes faste delegasjoner i Brussel og forhandlingene dem imellom en sentral rolle i EUs beslutningsprosess. «The Permanent Representation also negotiates the national position. It works essentially through the Coreper ... which is the locus of brokering major legislative deals» (Wright 1996: 160). I denne fasen vil medlemslandene for alvor måtte klargjøre sine eventuelle nasjonale standpunkter i de aktuelle sakene. Mens deltakere i arbeidsgrupper under Kommisjonen vil ha en tendens til å vektlegge sektorinteresser, vil deltakerne i Rådets arbeidsgrupper ha en tendens til å vektlegge nasjonale interesser (Trondal 2001: 17–18).

EFTA-landene deltar ikke i forhandlingsprosessene i Coreper. I henhold til EØS-avtalen skal EFTA-landene i denne fasen kunne komme med innspill gjennom en «fortløpende informasjons- og samrådsprosess». Med de mange interessemotsetningene som gjør seg gjeldende i EUs beslutningsprosesser både mellom medlemslandene, mellom institusjonene og mellom berørte grupper, vil det være vanskelig for Norge å bringe nye egne synspunkter inn i denne forhandlingsprosessen. På enkelte saksfelt, som fiskeri og energi, kan en lykkes fordi EU-landene oppfatter Norge som en viktig aktør. På andre områder kan Norge besitte informasjon eller andre ressurser av nytte for EU. I hovedsak er imidlertid norske myndigheters rolle i forhandlingsfasen i Rådet begrenset.

Det har også vist seg at EUs medlemsland ikke tar samrådsprosessen med EØS-landene særlig alvorlig, i alle fall ikke på politisk nivå: «EØS-rådet er i ferd med å bli et organ der EU stort sett sender embedsmenn.»⁴ Til dels skyldes dette at EØS-landene ikke er betydelige aktører som EU må forholde seg til, men også at de sjelden representerer politisk problematiske relasjoner for EU-landene. EØS-samarbeidet er derfor på EU-siden presset nedover i byråkratiet. Kontaktmønsteret blir derfor at norske politikere møter EUs byråkrater. Dette svekker den politiske oppmerksomheten også på norsk side, og EØS-samarbeidet har dermed fått et mer administrativt preg selv i denne vedtaksfasen som blant EU-landene er sterkt preget av politisk tautrekking og forhandlinger.

Beslutningsmakt er naturligvis viktig i en politisk beslutningsprosess. Norske velgere har gjennom folkeavstemning valgt å ikke være representert i EUs besluttsende organer. Samtidig medfører prose-

4 Ved møtet i oktober 2002 møtte den danske Europa-ministeren siden Danmark hadde formannskapet. «Ellers møtte ingen av EUs utenriksministere.» *Aftenposten* 24.10.02.

dyrene for behandling av EØS-saker at Stortinget i praksis har delegert lovgivningsmyndighet nettopp til disse organene (Nordby & Veggeland 1999: 1). Den demokratiske svakheten for norske borgere ligger her i at de som fatter de politiske beslutningene, ikke er valgt av dem beslutningene gjøres gjeldende for. Dette kan kompenseres ved at borgerne vinner innflytelse på de politiske vedtakene på andre måter.

Deltakelse i vedtaksutformingen

Politisk innflytelse er slett ikke begrenset til beslutningsmyndighet, men kan også knyttes til utforming og iverksetting av politiske vedtak (Olsen 1978: 33–44). Evnen til å sette saker på dagsordenen og ikke minst holde dem borte fra den er sentrale maktressurser. Videre ligger det et betydelig maktpotensial i å delta i selve utformingen av forslag til vedtak. I det norske politiske system er disse rollene i stor grad lagt til Regjeringen og statsforvaltningen: «Lovbehandlingen i Stortinget foregår i våre dager nesten alltid på grunnlag av regjeringsforslag, en 'kongelig proposisjon' ... Det er de enkelte departementer som forestår utarbeidelsen av lovproposisjoner» (Andenæs 1981: 210). I større saker foretas ofte utredninger og såkalte høringer, hvor berørte parter gis anledning til å kommentere utredningsarbeidet og hovedtrekkene og målsettingene bak Regjeringens forslag.

Siden EU mangler en egen politisk ledelse i form av en regjering, vil også oppgaven med å utvikle EUs politikk, ved siden av selve lovgivningen, til en viss grad falle på Kommisjonen (Nugent 1999: 117). Det europeiske råd og til dels presidentskapet har imidlertid styrket sin policyutformende rolle. Når det gjelder den konkrete utformingen av forslag til vedtak, er denne rollen tillagt Kommisjonen. Ingen politiske beslutninger tas i EU uten at Kommisjonen har utarbeidet et forslag til vedtak. Dette betyr ikke at det bare er Kommisjonen som kan ta initiativet til nye vedtak, men Kommisjonen har monopol på å føre forslaget i pennen.⁵

Paragraf 99 i EØS-avtalen pkt. 2 lyder som følger: «Når EF-kommisjonen oversender sitt forslag til Rådet for De europeiske fellesskap, skal den oversende gjenparter av det til EØS-statene. På anmodning fra en av avtalepartene skal en foreløpig meningsutveksling finne sted i EØS-komiteen.» Dette er første gang norske

5 For eksempel er Kommisjonen forpliktet til å respondere dersom Rådet ber om å bli seg forelagt et forslag til vedtak.

myndigheter formelt mottar Kommissjonens forslag til vedtak. Uformelt starter norske myndigheter arbeidet med slike saker tidligere. Paragraf 99 pkt. 1 i EØS-avtalen omhandler dialogen mellom EFTA og EU i fasen før Kommissjonen avgir sitt første forslag: «Straks EF-kommissjonen begynner å utarbeide nytt regelverk på et område som omfattes av denne avtale, skal den uformelt innhente synspunkter fra sakkyndige i EFTA-statene på samme måte som den innhenter synspunkter fra sakkyndige i EFs medlemsstater når den utarbeider sine forslag.» Norske tjenestemenn er i dag med i noe mer enn 200 ulike komiteer i EU.⁶ I den initierende fase er det naturlig nok de forberedende ekspertkomiteene som er sentrale.

Prinsipielt er deltakerne i ekspertkomiteene sakkyndige og ikke representanter for sine hjemland. Studier av komitédeltakernes holdninger viser imidlertid at mange oppfatter seg som representanter for nasjonale myndigheter: «national officials who attend EU committees express more allegiance towards their own national government institutions than towards the EU committees in which they participate» (Schaefer *et al.* 2000: 32, se også Trondal 2001). I en spørreundersøkelse blant norske komitédeltakere oppga 90 prosent av de spurte at de oppfattet seg som representanter for norske myndigheter, samtidig som bare 40 prosent opplevde at det i noen eller i stor grad forelå klare retningslinjer fra regjeringen eller departementets politiske ledelse (Statskonsult 1999: 30, 44).⁷ En rekke tjenestemenn deltar altså i Kommissjonens ekspertkomiteer med en selvforståelse av å være representanter for norske myndigheter, men uten å ha klare politiske retningslinjer for denne representasjonen. Frode Veggeland har gjennomført en nærmere studie av de norske deltakerne i komiteer innenfor veterinær- og næringsmiddelområdet (Veggeland 2000). Hans funn peker i retning av at deltakerne i Kommissjonens ekspertkomiteer verken gis klare politiske mandat når de drar og i liten grad lyttes til når de

6 Deltakelsen er omtrent likt fordelt mellom såkalte forberedende ekspertkomiteer, komitologikomiteer og programkomiteer. De forberedende ekspertkomiteene bistår Kommissjonen i utarbeidelsen av nytt regelverk, mens de såkalte komitologikomiteene, på basis av myndighet fra Rådet, kontrollerer Kommissjonens gjennomføring av vedtatte rettsregler. Programkomiteene bistår Kommissjonen i forvaltningen av ulike programmer, og knytter seg derfor ikke til EUs politiske beslutningsprosess som sådan. I disse komiteene er Norge representert på lik linje med andre land ut fra eget bidrag til finansieringen av programmene.

7 Disse spørsmålene lød som følger: Hva er din formelle rolle i denne komiteen? I hvilken grad vil du si det foreligger klare retningslinjer fra regjeringen eller departementets politiske ledelse når det gjelder saker innenfor komiteens arbeidsområde?

kommer hjem: «Det er *ikke* vanlig med instruksjer i deltakelsen. ... Alle skriver rapporter fra møtene de har vært på, men de får få tilbakemeldinger på disse rapportene» (Veggeland 2000: 106).

Som en foreløpig konklusjon kan vi slå fast at norske sakkyndiges deltakelse i de forberedende ekspertkomiteene representerer en potensiell politisk påvirkningskanal som så langt ikke synes å være utnyttet. Påvirkningen av Kommisjonens forslag gjennom disse komiteene virker overlatt til den enkelte tjenestemann. I den såkalte Europameldingen, fremlagt av Stoltenberg-regjeringen, ble det lagt vekt på betydningen av de norske sakkyndige i Kommisjonens ekspertkomiteer som en potensiell ressurs for norsk politisk påvirkning på Kommisjonens utforming av EØS-relevante forslag: «Ekspertdeltakelsen gir mulighet for påvirkning gjennom direkte deltakelse på et tidspunkt hvor nasjonale posisjoner er fleksible og før de låses fast. Regjeringen legger stor vekt på at vi utnytter de mulighetene EØS-avtalen gir til påvirkning i denne fasen. ... I det forberedende arbeidet med utviklingen av nytt regelverk kan det fortsatt gjennomføres forbedringer både i forvaltningens interne samordning, når det gjelder dialog med interesseorganisasjoner og eksterne miljøer, og når det gjelder åpenhet i denne delen av behandlingen. Regjeringen vil styrke den interne samordningsfunksjonen ved å gi klarere, overordnede politiske prioriteringer» (St. meld. nr. 12 2000–2001: 96–97). Et slikt resonnement forutsetter imidlertid at norske myndigheter *selv* har én klar nasjonal posisjon på et tidspunkt hvor andre ikke har det. Dette må også gjøres uten formell tilgang til informasjon om innholdet i Kommisjonens forslag, altså hva man skal ha en posisjon i forhold til. Det er derfor grunn til å sette spørsmålsteget ved om det overhodet er mulig å utnytte deltakerne i ekspertkomiteene for slik målrettet koordinert politisk påvirkning.

Handlefrihet ved gjennomføring i norsk rett

En politisk beslutningsprosess er ikke over selv om det formelle vedtaket er fattet. Politiske vedtak skal settes ut i livet. I EU er denne delen av beslutningsprosessen langt på vei overlatt til medlemslandene. Deres frihetsgrader er til dels bestemt av hva slags lovgivning det er snakk om.⁸

8 *Forordninger* er direkte bindende for alle medlemsland og trer i kraft automatisk, *direktiver* binder medlemslandene til målsettingen, men utforming av nasjonale regler overlates medlemslandene, *beslutninger* binder bare de individer eller bedrifter de er rettet mot, mens *anbefalinger* ikke er bindende (Førland & Claes 1998: 107–108).

Det er EØS-komiteen som vedtar om nye EU-regler skal innlemmes i EØS-avtalen. EØS-komiteen består av representanter for avtalepartene, som i praksis vil si embetsmenn fra EFTA-landene og tjenestemenn fra Kommisjonen.⁹ Her kan EFTA-landene nekte å gjøre direktivene gjeldende i EFTA-landene.¹⁰ Når det så gjelder gjennomføringen i nasjonal rett, kan vi skille mellom tre former for hvordan EØS-reglene innføres i norsk lovgivning: (i) beslutninger som krever Stortingets godkjenning, (ii) beslutninger som krever kongelig resolusjon, (iii) beslutninger som kan gjennomføres direkte.

I henhold til Grunnlovens § 26 krever avtaler med andre stater om saker av særlig viktighet og avtaler som krever lovendring eller bevilgningsbeslutning, at Regjeringen innhenter Stortingets samtykke.¹¹ Dette skjer gjennom fremleggelse av en stortingsproposisjon som så underkastes vanlig behandling i Stortinget.¹² Selv om beslutningen i EØS-komiteen ikke er av en slik art at den krever Stortingets samtykke, kan beslutningen kreve at saken må legges frem for Kongen i statsråd i henhold til Grunnlovens § 28.¹³ Dette skjer dersom gjennomføringen av EØS-vedtaket i norsk rett krever forskrift eller endringsforskrift som må gis ved kongelig resolusjon, eller beslutningen ellers må anses å være en sak av viktighet. «Ved vurderingen av om en sak er 'av viktighet', skal det tas hensyn til at beslutning om innlemming i EØS-avtalen vil avskjære Norge fra å foreta en ensidig endring i den regelen som gjennomfører beslutningen i norsk rett, dersom dette senere skulle vise seg ønskelig etter norske forhold» (Statskonsult 1998: 100). Siden mange EØS-saker har et administrativt og teknisk preg, er det mest vanlige at det ver-

9 Av de fire EFTA-landene er Norge, Island og Liechtenstein med i EØS, mens Sveits står utenfor.

10 Dette kalles noe feilaktig vetorett. Det er snarere snakk om en reservasjonsrett. Norske myndigheter kan ikke hindre at direktivet gjøres gjeldende for medlemslandene i EU.

11 «... Traktater angaaende Sager af særlig Vigtighed og i alle Tilfælde Traktater hvis Iværksættelse efter Konstitutionen nødvendiggjør en ny Lov eller Storthingsbeslutning, bliver først bindende, naar Storthinget har givet sitt Samtykke dertil.»

12 Fagdepartementet forbereder en stortingsproposisjon om innhenting av samtykke, i samråd med Utenriksdepartementet. I tillegg fremlegges odelstingsproposisjon om forslag til nødvendig lovvedtak eller stortingsproposisjon om forslag til nødvendig stortingsvedtak, f.eks. budsjettvedtak (Statskonsult 1998).

13 «Forestillinger om Embeders Besættelse og andre Sager af Vigtighed skulle foredrages i Statsraad af det Medlem, til hvis Fag de høre, og Sagerne af ham expederes i overensstemmelse med den, i Statsraadet, fattede Beslutning. Dog kunne egentlige militære Kommando-Sager i saadan Udstrækning, som Kongen bestemmer, undtages fra Behandling i Statsraad.»

ken kreves samtykke fra Stortinget eller behandling i statsråd. I slike tilfeller kan fagdepartement forberede gjennomføringen av EØS-komiteens beslutning umiddelbart.

I den videre diskusjonen skal fokus rettes mot saker som krever stortingsbehandling og dermed også forutgående konsultasjoner mellom Regjeringen og Stortinget. Fire forhold ved behandlingen av slike saker er særlig viktig for temaet i denne artikkelen: at Stortinget mottar ferdige lover, tidsknappheten i lovbehandlingen, hemmeligholdet i EØS-utvalget og reservasjonsretten.

Ferdige lover. Når EØS-relevante EU-direktiv er kommet så langt at de skal gjennomføres i norsk rett, har de vært gjenstand for en lang behandlingsprosess i EU med mange aktører involvert. Ofte er lovtekstene et resultat av lange tautrekninger mellom representanter for ulike institusjoner eller berørte interesser og ikke minst mellom representanter for de ulike medlemslandene i EU. Mange vedtak må betraktes som skjøre kompromisser. Det er derfor ikke slik at norske myndigheter på dette tidspunktet kan forvente at norske synspunkter på en enkel måte kan innarbeides i den foreliggende lovteksten. I politiske beslutningsprosesser er det jo ofte slik at de folkevalgte, enten de befinner seg i posisjon eller opposisjon, ikke er helt uenige i fremlagte forslag, men kunne tenkes å endre deler av det med sikte på å komme frem til enighet gjennom kompromisser. Både stortingsproposisjonene og Stortingets behandling av dem blir i EØS-saker preget av at disse lovene er ferdig utformet og vedtatt fra EUS side, og at man bare kan ta stilling for eller imot hele forslaget.

Tidsknapphet. Ifølge EØS-avtalens § 102 skal EØS-komiteen treffe sine beslutninger så nært som mulig i tid etter EUs vedtak, med sikte på samtidig iverksetting av de nye reglene. I og med at EØS-komiteens vedtak og den nasjonale behandling i EFTA-landene nødvendigvis følger etter EUs vedtak, taper EFTA-landene tid i forhold til EU-landene. Dermed blir det mindre tid til rådighet før saken skal være gjennomført i norsk rett. Man kunne tenke seg forskjellig gjennomføringsfrist for EU og EFTA, men dette ville være uheldig ut fra kravet om felles rettsutvikling. Verken Stortinget eller Regjeringen har vanligvis tid til å gjennomføre større utredninger av EØS-saker som skal behandles i Stortinget. Det ofte omfattende lovforberedende arbeidet man har å støtte seg til i nasjonale saker, er vanskelig tilgjengelig i EØS-saker.

Hemmelighold. Stortingets EØS-utvalg er det sentrale organet for Regjeringens konsultasjoner med Stortinget ved behandling av EØS-saker. Utvalget er sammensatt av utenrikskomiteen og dele-

gasjonen til parlamentarikerkomiteen for EØS.¹⁴ Fra Regjeringen møter utenriksministeren og eventuelt andre statsråder avhengig av hvilke saker som er til behandling. Stortinget holdes gjennom sitt EØS-utvalg informert om hvilke saker som skal opp i EØS-komiteen (det løpende beslutningsorganet for EØS bestående av representanter for EFTA-landene og Kommisjonen). Det er i Stortingets EØS-utvalg Regjeringen tilkjennegir hvilke politiske vurderinger som ligger til grunn for eventuell motstand eller tilslutning til fremtidige EØS-saker. Referater fra møtene i dette utvalget er hemmelige i ett år etter møtet dersom ikke annet er bestemt. Det er med andre ord intet offentlig innsyn i de politiske overveielser som gjøres i utvalget. Dermed svekkes grunnlaget for en åpen offentlig debatt om vedtak Norge eventuelt skal slutte seg til.¹⁵

Reservasjonsretten. Norske myndigheter kan avvise å innlemme nye rettsregler i EØS-avtalen eller foreta endringer i norsk regelverk. Dette er den såkalte reservasjonsretten, ofte noe feilaktig omtalt som vetoretten. Rettsakten blir stående som EU-rett, men norske myndigheter hindrer at den gjøres gjeldende i Island, Liechtenstein og Norge. En slik reservasjon er hjemlet i EØS-avtalens § 102, men bryter med en hovedmålsetting med avtalen, nemlig homogen rettsutvikling i EU og EFTA-landene (Arnesen, Graver & Sverdrup 2001: 2). En slik reservasjon medfører at de berørte deler av EØS-avtalen settes ut av kraft. Hva som er de berørte deler, kan være et åpent spørsmål. Hensikten med denne regelen er at EFTA-landene ikke skal få konkurransefordeler av å nekte å innta et direktiv i nasjonal rett. Berørte deler må i det minste tilsi de deler som kan ha en slik effekt. Men selv dette gir jo betydelig tolkningsrom. Så langt har norske myndigheter ikke benyttet reservasjonsretten.¹⁶

Trond Nordby (2000: 244) konkluderer som følger med hensyn til Stortingets rolle i EØS-saker: «Regjeringen har lite den skal ha sagt når et direktiv kommer opp i EØS-komiteen ... Stortinget er like bundet når et direktiv kommer tilbake dit som lovforslag. Følgelig er Stortinget redusert til et rent 'sandpåstrøende organ'. Sentrale aktører, som Haakon Blankenborg (A) og Kaci Kullmann Five (H), innrømmet i 1997 underskuddet på demokrati. De mente like-

14 I parlamentarikerkomiteen møter 12 representanter fra EFTA-landenes parlamenteer og 12 representanter fra Europaparlamentet. Komiteen møtes to ganger i året i forbindelse med møter i EØS-rådet.

15 Dokument 8:88 (1999–2000).

16 For nærmere diskusjon av konsekvensene av bruk av reservasjonsretten se Arnesen, Graver og Sverdrup (2001).

vel prisen var verdt å betale; markedsadgangen til EU-området veide tyngre enn demokratiske hensyn.»

Iverksettings- og kontrollfunksjoner

Selv ikke med stortings- eller regjeringsvedtak, eller administrativ innføring av nye rettsregler i norsk rett, er den politiske prosess over. Reglene skal settes ut i livet, administreres, og dersom de har budsjettmessige konsekvenser, skal pengene overføres til rette instans og ikke minst brukes for rette formål.¹⁷ Man kunne tenke seg at norske lovgivende myndigheter formelt gjennomførte EØS-direktiver til punkt og prikke, mens den faktiske etterlevelsen av dem uteble eller ble trenert av underliggende etater eller andre aktører i samfunnet. I det nasjonale politiske systemet er kontrollen med forvaltningens iverksetting av politiske vedtak tillagt Riksrevisjonen og domstolene. Det er et grunnleggende demokratisk krav at domstolene er uavhengige og at prinsippet om «likhet for loven» også gjelder de organer som gir lovene. I EØS-sammenheng er dette et spørsmål om hvordan og hvem som skal kontrollere om iverksettingen av EØS-relevante rettsregler er i samsvar med målsettingene bak rettsreglene. I EØS-avtalen er disse kontrolloppgavene tillagt EFTA. Tvistesaker føres for EFTA-domstolen, mens «påtalemyndigheten» tilligger ESA (EFTAs overvåkingsorgan).

Når EØS-komiteens beslutning er gjennomført i norsk rett, skal ESA underrettes. ESA skal så påse at EØS-forpliktelsene overholdes. Dersom norske myndigheter ikke implementerer EØS-vedtak eller gjør dette på feilaktig måte, kan ESA gripe inn. Dette skjer gjerne i følgende fire stadier: (i) uformelle konsultasjoner via brev, uformelle møter eller telefon, (ii) åpningsbrev (letter of formal notice) til EU-delegasjonen via UD til fagdepartement, (iii) grunngitt uttalelse (reasoned opinion) forelegges Regjeringen, eller (iv) ved å reise sak for EFTA-domstolen.

Vanligvis vil ESA ta uformell kontakt med norske myndigheter dersom de mener det foreligger feil eller forsinkelser ved gjennomføringen av EØS-vedtak i norsk rett. Dette kan i mange tilfeller ta form av en telefon til en saksbehandler i de ulike fagdepartementene i Norge. Martens (2001) konkluderer på basis av intervjuer med ESA-ansatte at disse «var opptatt av at det kunne være en politisk

17 De fleste norske bileiere har møtt ett slikt fenomen ved den periodiske kjøretøyskontrollen, den såkalte EU- eller EØS-kontrollen.

belastning for medlemslandene å gå gjennom ‘den formelle kverna’, og det kunne oppleves som pinlig for nasjonale myndigheter å bli stevnet for EFTA-domstolen. Ved å legge opp til uformelle samtaler fremfor formell konfrontasjon kunne man unngå dette» (*ibid.*: 81–82). Dog mente nasjonale tjenestemenn at «ESA i enkelte tilfeller bevisst kjørte formelle saker for å vise at de ‘var på banen’. De nasjonale tjenestemenn mente at ESA i slike tilfeller skjøv til side hensynet til nasjonalstaten til fordel for eget markeringsbehov» (*ibid.*: 82).

EØS-avtalen tar utgangspunkt i en såkalt topilarmodell, hvor EU og EFTA skal ha tilsvarende og likeverdige organer på hver sin side, som skal stå for de samme oppgavene. Denne konstruksjonen ble etablert på et tidspunkt hvor EFTA-siden av EØS-samarbeidet besto av Sverige, Finland, Østerrike, Sveits, Island, Liechtenstein og Norge. Siden 1994 består EFTA-siden av EØS kun av de tre sistnevnte. ESA er ment å skulle inneha de samme overvåkingsoppgaver som Kommisjonen ivaretar innenfor EU-systemet. Det er liten tvil om at Kommisjonen er et tyngre organ enn ESA eller EFTA-sekretariatet i sin helhet. Dermed blir Kommisjonens tillit avgjørende for ESAs troverdighet: «Kommisjonen er helt avgjørende for vårt arbeid, og det er helt uaktuelt å gå imot Kommisjonens synspunkter» (ansatt i ESA sitert i Martens 2001: 74). Forholdet til nasjonale myndigheter er av mindre betydning: «I prinsippet er det ikke viktig å ha et godt forhold til nasjonale myndigheter» (*ibid.*: 79).¹⁸

Selv om ESA formelt sett er et EFTA-organ og således helt uavhengig av EU, synes Martens’ studie å peke i retning av at ESA er sterkt influert av Kommisjonen. Det er jo også hovedpoenget med EØS-avtalen at EØS-landene i EFTA skal utvikle lik rettspraksis som EU, og kontrollorganene bør dermed opptre i tråd med dette.

I tillegg til å ha konstitusjonelle og suverenitetsmessige svakheter er det liten tvil om at også den praktiske forvaltningen av EØS-avtalen har svakheter ut fra demokratiske idealer. Norske myndigheter er ikke representert i de organer som reelt sett fatter beslutninger som berører norske borgere. Dette er bare i begrenset grad kompensert ved deltakelse i den initierende fasen og kontroll over iverksettingen av beslutningene.

I den initierende fasen er deltakelsen overlatt individuelle eksperter uten særlig koordinert mandat eller oppfølging i etterkant. I den

18 Samtidig er ESA sterkt preget av juridisk tankemåte: «En forholder seg til regler, ikke sant. Det viktigste er å være en profesjonell organisasjon, som følger lovteksten» (Martens 2001:79).

iverksettende fasen har man formell reservasjonsrett, som er et for grovt instrument til å gi mulighet for revisjon av lovforslag fra EU, og for dramatisk til at det kan brukes ofte.

EØS som utenrikspolitisk beslutningsprosess

Utenrikspolitikken uforenlighet med demokratiet

Hvorfor forvaltes EØS-avtalen på en måte som skaper slike demokratiske svakheter? Hva er det som gjør at slike demokratiske svakheter oppstår og aksepteres? Det er naturligvis mange årsaker til det. Claes og Tranøy (1999: 297) vektlegger for eksempel EØS-avtalens rolle som nasjonalt kompromiss mellom de interesser som søkte tilknytning til EU og særlig til det indre markedet, og de interesser som ønsket å bevare suverenitet og beskyttelse mot det samme markedet. Et skjørt politisk kompromiss, kombinert med at mange politiske partier er splittet internt i synet på EU, bidrar åpenbart til at prinsipielle innvendinger mot limet i kompromisset – EØS-avtalen – avvises av de fleste aktørene. I dette avsnittet rettes fokus mot betydningen av at EØS-avtalen er en folkerettslig, internasjonal avtale mellom suverene stater og at forvaltningen av den er etablert som en del av norsk utenrikspolitikk. Dette gjør at forvaltningen av avtalen blir preget av en diplomatisk logikk. Forklaring av måten EØS-avtalen forvaltes på, krever dermed at vi dissekerer denne logikken og vurderer i hvilken grad EØS-avtalen har et slikt preg.

Utenrikspolitikk drives ofte i eksplisitte eller implisitte forhandlinger med andre stater. Skal en forsøke å karakterisere en forhandlingsprosess i forhold til andre beslutningsprosesser, kan følgende kriterier tjene som innfallsport: For det første krever en forhandlingsprosess oftest enighet mellom partene for at en avtale skal realiseres. Motparten behøver ikke å være helt enig, men han kan heller ikke være helt uenig, for at man skal få ham med på et forslag.¹⁹ For det andre krever forhandlinger eksplisitt kommunikasjon. Motparten må oppfatte at det foreligger et forslag. Det er derimot ikke alltid nødvendig at man har direkte kommunikasjon.²⁰ For det

19 Dette utelukker ikke at forhandlingsprosessen mislykkes og dermed ikke ender i noen form for avtale.

20 En måte å vise dette skillet mellom eksplisitt og direkte kommunikasjon på er forskjellen mellom det engelske begrepet «negotiations» som antyder en snever forståelse av forhandlinger som formelle og faktiske forhandlinger og begrepet «bargaining» som mer uttrykker en vid forståelse av forhandlinger til også å omfatte tautrekking og indirekte kommunikasjon.

tredje forutsettes at partene har både motstridende og sammenfallende interesser.²¹ Sist, men ikke minst bør det på et eller annet tidspunkt i forhandlingsprosessen foregå en bevegelse i minst en av aktørenes standpunkter.

Goldmann trekker ut tre begrensninger av den nasjonale politiske beslutningsprosessen i saker preget av forhandlinger med andre land: «In bargaining much can be lost from openness and from internal disunity. Much, moreover, can be gained from leaving the matter to the professionals – to those who know the adversary and know how to bargain. On top of this if policy is made by bargaining, distinct policies cannot be laid down in advance ... The necessity of bargaining renders democracy ineffective» (Goldmann 1986: 5). Det er altså tre konsekvenser for den utenrikspolitiske beslutningsprosessen som følger av innslaget av forhandlinger med andre stater: nødvendigheten av hemmelighold, de profesjonelle diplomaters sentrale rolle og behovet for fleksibilitet i posisjon eller standpunkt.

Hemmelighold

Hemmelighold i utenrikspolitiske saker er verken noe nytt eller noe særegent for EØS-avtalen. Hemmelighold har vært et grunnleggende trekk ved det klassiske diplomatiet (Berridge 1995: 4–5). I våre dager er det nok å minne om Oslo-prosessen som eksempel på betydningen av hemmelige forhandlingsprosesser. Det er flere grunner til å holde mellomstatlige forhandlingsprosesser hemmelige, for det første vil slike prosesser ofte avsløre staters svakheter, noe som er ille overfor den aktuelle motpart, men verre om det ble gjort overfor alle andre stater. Et annet hensyn er selvsagt at offentlighet kan vanskeliggjøre fleksibiliteten i posisjonene. En annen viktig grunn for å holde forhandlingsprosesser hemmelige er at det endelige resultatet ofte innebærer et kompromiss hvor noen hjemlige gruppers interesser ikke er tilgodesett. De som representerer slike interesser, vil med innsyn i forhandlingsprosessen gis incentiver til å forsøke å stoppe denne. Fred C. Iklé (1964: 132) beskriver denne avveiningen slik:

21 Denne forutsetningen er presentert av Iklé (1964). Flere har derimot påpekt at også i tilfeller hvor det bare foreligger sammenfallende interesser, kan forhandlinger være nødvendige: «even in situations characterized by perfect identity of interests policy coordination can be required to *ensure* Pareto-optimal outcomes» (Underdal 1987). For eksempel kan usikkerhet skape et behov for forhandlinger mellom parter med faktisk sammenfallende interesser.

Governments often feel handicapped in the pursuit of national objectives if domestic interest groups become involved in their negotiations. Citizens in favor of a «hard position» will criticize any concessions to the opponent, those who want an agreement will criticize the government's «inflexibility,» but neither group may take an over-all view of the prospects of getting an agreement at various terms and of the value of these terms to the nation as a whole compared with no-agreement. For this reason, many writers and statesmen have favored *secret diplomacy*.

Det er derfor i tråd med en lang tradisjon når den norske offentlighetslovens § 6 første ledd sier følgende: «Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet: dokument som inneholder opplysninger som om de ble kjent, ville kunne skade rikets sikkerhet, landets forsvar eller forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner.» Likeledes er det i tråd med denne diplomatiske logikk at Regjeringens konsultasjoner med Stortinget i Stortingets EØS-utvalg, ikke offentliggjøres da utvalget behandler saker som er gjenstand for forhandlinger mellom EFTA og EU. «Når nasjonale myndigheter mottar dokumenter fra en EU-institusjon eller en annen medlemsstat, er det ofte avsenders ønske at disse ikke skal offentliggjøres. ... I forhold til unntakene for utenriks-taushet i de nordiske offentlighetslovene vil slike ønsker nesten alltid være nok til å utløse en taushetsrett etter nasjonal lov, etter-som offentliggjøring i seg selv vil kunne skade forholdet utad – uavhengig av dokumentets innhold» (Sejersted 1997: 155).

EØS-avtalen inneholder imidlertid en mengde rettsregler av innenrikspolitisk karakter og med til dels høyt detaljnivå. Avtalens innhold kan derfor ikke avgrenses til Norges forhold til andre stater, men berører også forholdet mellom norske borgere og bedrifter. Det er demokratisk problematisk når en diplomatisk logikk legges til grunn for en avtale med så omfattende innenrikspolitisk innhold. I tillegg er EØS-avtalen en dynamisk avtale som innebærer at Norge fortløpende blir bedt om å slutte seg til nye rettsakter utformet i EU. Dette gjør at Stortinget og offentligheten i den åpne debatt som gikk forut for norsk tilslutning og ratifisering av EØS-avtalen, ikke kunne overskue innholdet i avtalen slik den fremstår i dag. «Tilnærmingen til EU har de siste årene gitt unntaksregelen i § 6, nr. 1 [i offentlighetsloven] langt større nedslagsfelt enn den opprinnelig hadde. ... Ikke minst innebærer EØS-avtalen at unntak ... nå i stor utstrekning kan ramme dokumenter av direkte betydning for senere norsk lovgivning» (*ibid.*: 239).

Et annet spørsmål er hvor reelle forhandlinger som faktisk føres

mellom Norge og EU på det tidspunktet aktuelle direktiver presenteres for Stortinget i EØS-utvalget. Som diskutert over, er det liten grunn til å tro at norske myndigheter i særlig grad endrer innholdet i disse rettsaktene på dette stadiet i beslutningsprosessen. Dermed er det begrensede skadevirkninger for «forhandlingene» med EU ved større offentlighet og innsyn i arbeidet med EØS-saker i departementene og i Stortingets EØS-utvalg.

Diplomatiets hegemoni

Diplomatiets hegemoni er både et spørsmål om Utenriksdepartementets og den enkelte diplomats rolle. Når det gjelder den enkelte diplomat, fremheves ofte betydningen av forhandlingskompetanse snarere enn substansiell kunnskap: «En diplomat (eller en UD-tjenestemann) er en diplomat fordi han eller hun er en spesialist i og en ekspert på megling. Hva denne kompetansen går ut på substansielt, vil variere i tid og rom» (Neumann 1998: 100).²² Den manglende substanskunnskapen forsterkes av tendensen til å rotere diplomatene rundt om i verden.²³ Neumann (*ibid.*: 101) påpeker hvordan meglings ekspertisen ikke er et resultat av individuelle bakgrunnsfaktorer, men oppnådd «ved Aspirantkurset og den påfølgende konkrete praksis som den feltarbeidende diplomat opparbeider. Slik blir UD-tjenestemenn ulik andre tjenestemenn, og et medlem av sitt laug». Et laug som gjennom det såkalte *corps diplomatique* til dels går på tvers av landegrensene. Det er liten tvil om at EØS-avtalens kompleksitet setter diplomatenes manglende substansielle kompetanse på en stor prøve. Det er derfor ikke overraskende at forvaltningen av EØS-avtalen og forholdet til EU generelt i stor grad foregår gjennom en kombinasjon av diplomater og tjenestemenn fra de andre departementene. Dette kommer blant annet til uttrykk ved UD's permanente delegasjon til Den europeiske union i Brussel hvor det er plassert en rekke tjenestemenn fra fagdepartementene.

Forholdet til fagdepartementene står også sentralt når en skal vurdere UD's institusjonelle rolle. I tradisjonelle utenrikspolitiske

22 Denne substansløse profesjonaliseringen slår også ut i samhandlingen mellom diplomater fra ulike land stasjonert i samme hovedstad, det såkalte *corps diplomatique*: «The evolution of this institution, with its own rules of procedure, ... was clear evidence of an emerging sense of professional solidarity among diplomats» (Berridge 1995: 8).

23 Roteringen, eller flytteplikten, er på den annen side ment å forhindre at diplomaterne «go native».

saker, og særlig ved direkte forhandlinger med andre stater, vil UD ha et betydelig koordineringsansvar. Dette følger av den grunnleggende forhandlingslogikken, hvor det gjelder å holde de interne rekker samlet. Å forhandle med omverdenen uten enhetlige posisjoner, hvor motstridende interesser kommer til uttrykk i selve forhandlingene, vil kunne svekke forhandlingsstyrken.

På 1970-tallet tiltok tettheten i internasjonalt samarbeid.²⁴ Nye ikke-statlige aktører kom til, og samarbeidet mellom stater foregikk på stadig lavere politisk og administrativt nivå. Dette fikk betydning for den interne strukturen i departementene ved at flere departementer opprettet internasjonale avdelinger (Blichner & Sangolt 1993: 173). En rekke handelspolitiske oppgaver ble overført fra UD til Handelsdepartementet i 1978, et eget departement for bistands-spørsmål ble opprettet i 1983, mens Norges økende betydning i det internasjonale oljemarkedet gjorde at Olje- og energidepartementet fikk en betydelig utenrikspolitisk rolle. Alt dette skapte koordineringsproblemer i norsk utenrikspolitikk uten at representanter for UD syntes særlig bekymret (East 1984: 133). Daværende ambassadør Kjell Colding syntes for eksempel tilfreds med at UD beholdt det ikke-faglige samordningsansvar: «Utenriksdepartementet har ansvaret for utformingen, styringen og samordningen, samt for iverksettelsen av norsk utenrikspolitikk. Den faglige vurdering og samordning av de enkelte saker tilligger vedkommende fagdepartement. Disse skal på sin side forelegge for Utenriksdepartementet til utenrikspolitisk vurdering relevante spørsmål med internasjonale aspekter når Utenriksdepartementet finner dette nødvendig» (Colding 1978: 104).²⁵

Allerede for 30 år siden var det klart at skillet mellom utenrikspolitiske saker som klart var UD's ansvarsområde, og saker av internasjonal karakter som faktisk ble behandlet i fagdepartementene, var umulig å opprettholde. Rent legalt vil UD alltid ha en sentral rolle når folkerettslig forpliktende avtaler med andre stater skal inngås, men reelt følger det en rekke substansielle forpliktelser også av fagdepartementenes internasjonale virksomhet. At skillet mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk bryter sammen, er derfor

24 Som Keohane & Nye (1977: 3) påpekte: «We live in an era of interdependence. This vague phrase expresses a poorly understood but widespread feeling that the very nature of world politics is changing.»

25 UD kan dermed ikke «være mindre enn at man faktisk greier å utøve det ansvar man har for at de andre departementenes internasjonale virksomhet til enhver tid harmonerer med norsk utenrikspolitikk» (Colding 1978: 104). Den mulighet at fagdepartementenes internasjonale virksomhet *er* norsk utenrikspolitikk kan vanskelig forenes med at de to skal harmonere.

ikke noe nytt med EØS-avtalen, noe Trondal og Veggeland (1999: 10) synes å antyde: «EØS-avtalen innebærer at en rekke områder som tidligere ble behandlet på en innenrikspolitisk arena, er flyttet til en internasjonal arena.» Riktignok blir koordineringsproblemet større ved en avtale av et slikt omfang og kompleksitet, men når det gjelder forholdet mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk, føyer EØS-avtalen seg inn i en lang trend. Den manglende beslutningsmakten representerer i langt større grad noe nytt. Som det ble beskrevet over, er norske myndigheter formelt utelukket fra vedtaksfasen i EUs beslutningsprosess. Dette er den fasen hvor medlemslandene utvikler nasjonale posisjoner, og bryter disse mot hverandre gjennom formelle og uformelle forhandlingsprosesser. Hvor klare og enhetlige nasjonale posisjoner som utvikles og dermed hvor sterkt tautrekkingspreg forhandlingene får, er avhengig av aktørenes oppfatninger av sakenes viktighet (Moravcsik 1993). I denne fasen ville UD hatt en sentral rolle i å ivareta norske interesser basert på en tradisjonell diplomatisk logikk.

I gjennomføringsfasen er det ikke behov for en koordinerende instans med ansvar for å hevde nasjonale posisjoner. Som vist over, er sakene i realiteten avgjort, og norske myndigheter, da i tilfelle Regjeringen eller Stortinget, kan slutte seg til eller reservere seg mot vedtaket. Når det gjelder regelendringer som ikke krever regjerings- eller stortingsbehandling, er heller ikke UD reelt sett koplet inn. Dette er i stor grad overlatt til de enkelte fagdepartementer, eventuelt i direkte kontakt med ESA. Fagdepartementet skal holde Utenriksdepartementet løpende orientert om slike saker, men omfanget og detaljrikdommen tilsier at dette bare skjer i saker av en viss viktighet. Heller ikke i utformingsfasen er det grunn til å tro at fagdepartementet eller dets underliggende etater på noen systematisk måte orienterer UD (Trondal 2001).

Det er lite som tyder på at UD har en sterk samordnende eller koordinerende rolle når det gjelder forvaltningen av EØS-avtalen. Snarere synes norske myndigheters inngrep med EU i utformingsfasen å være overlatt til enkeltpersoner som formelt har en ekspertrolle og hvor de politiske styringssignalene er svake (Veggeland 2000). Ved gjennomføring av EØS-vedtak i norsk rett har UD en sentral rolle når sakenes viktighet tilsier stortingsbehandling. Noen rolle i gjennomføring av mindre viktige saker synes i liten grad å forekomme. Sånn sett forsterkes East og Salomonsens 20 år gamle konklusjon ytterligere: «The foreign minister is no longer considered the unchallenged spokesman of foreign policy matters. In short, foreign policy has become part and parcel of the same poli-

tical process that determines other aspects of the polity; any special or privileged position it may have once held has been eroded» (East & Salomonsen 1981: 167). Dette er i tråd med utviklingen i EU-landene: «as the EU deepens ... foreign policy effectively becomes 'domesticated'» (Spencer 1999: 265).

Fleksible posisjoner

Fleksible posisjoner var det tredje kjennetegnet ved utenrikspolitiske beslutningsprosesser trukket frem av Goldmann (1986). Dette henspiller på behovet for å kunne endre posisjon under forhandlingene med andre stater. Dette hensynet kan koples til hemmeligholdet ved at den hjemlige opinionen ikke vil kunne influere og dermed låse fast eller ødelegge forhandlingsprosesser den ikke vet noe om.²⁶ Hemmelighold kan i mange tilfeller være avgjørende for å nå et ønsket utfall. Sverdrup (2000: 187) beskriver hvordan dette forholdet kom til uttrykk i EUs traktatforhandlinger i 1996–97: «Increased openness made it more difficult for politicians to show flexibility and to change their views during negotiations, and the increase of information made it more difficult for the national governments to communicate easily and secret.» Den følgende diskusjonen vil imidlertid rettes mot behovet for og evnen til å kunne endre sine posisjoner mer generelt.

Axelrod og Keohane (1986: 226) definerer samarbeid som at «actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others». Samarbeid, og for så vidt avtaler mellom stater generelt, vil derfor innebære at minst en av partene har endret sin posisjon i større eller mindre grad. Slike prosesser kan være til dels svært intrikate. Forhandlingene om EØS-avtalen var omfattende og kompliserte. Partene «ga» og «tok» inntil de nådde frem til kompromisser som de senere lyktes i å ratifisere i de nasjonale parlament. Selv om forhandlingene omfattet mange saksfelt, var ikke EØS-forhandlingene forskjellige fra andre internasjonale forhandlinger når det gjelder måten man forhandlet på. Heller ikke maktforholdet mellom EFTA og EU var forskjellig fra det man finner

26 Tidligere utenriksminister Knut Frydenlund gir et illustrerende eksempel på en slik situasjon i forbindelse med Norges forsøk på å få en spesialordning i forhold til Det internasjonale energibyrået: «Den løsning som Norge til slutt fikk til, var nettopp avhengig av at det ikke ble kjent på forhånd at det ble arbeidet med en slik løsning. Da Lars Jacob Krogh hadde til hensikt å bringe en melding i fjernsynet som avslørte dette opplegget, så jeg hele ordningen falle i grus. Alle vennskapelige forsøk på å få Krogh til å sløyfe meldingen førte ikke fram. I min nød tok jeg kontakt med kringkastingssjef Elster» (Frydenlund 1982: 31).

mellom stater. I internasjonal politikk er normen om «gjensidighet» utbredt: «Reciprocity is also often invoked as an appropriate standard of behavior which can produce cooperation among sovereign states» (Keohane: 1986: 1), og ansett som «the most effective strategy for maintaining cooperation among egoists» (Keohane 1984: 214). De to «sidene» EFTA og EF var på forhandlingstidspunktet mer jevnbyrdige enn tilfellet er i dag hvor Sverige, Finland og Østerrike har byttet side og Sveits har valgt å stå utenfor EØS-avtalen. EFTA var den gang EUs største handelspartner. Dersom man skal unngå at bare den ene «gir» og den andre «tar», kreves en viss jevnbyrdighet i forhandlings situasjonen. Det er ofte slik at stormakter forhandler med småstater ut fra helt forskjellige maktposisjoner i det internasjonale system. Ikke desto mindre vil partene i selve forhandlingene, i det minste der man søker å oppnå en form for samarbeid, behandle hverandre som likeverdige parter.²⁷

EØS-avtalen, slik den fremstår i dag, skiller seg fra andre forhandlingsrelasjoner ved asymmetrien i tilpasningen til motparten. «Forhandlingene», i den grad man kan kalle forvaltningen av EØS-avtalen det, dreier seg om Norge, Island og Liechtensteins tilpasning til EUs allerede fattede vedtak. Det er ingen elementer av tilpasning den andre veien, eller gjensidighet i innflytelse over vedtakenes innhold. Man kan se det som en endeløs strøm av *faits accomplis*. I så måte er ikke EØS-avtalen preget av å være en internasjonal avtale mellom suverene stater. Det er særlig dette forholdet som skaper konstitusjonelle svakheter ved avtalen.

Heller ikke langs kriteriene for en diplomatisk beslutningsprosess skårer dermed EØS-avtalen høyt. Riktignok er det et større innslag av hemmelighold enn ved innenrikspolitiske beslutningsprosesser, men UD har ikke hegemoni i saksbehandlingen, og gjennomføringen av EUs rettsakter i norsk rett er ikke preget av forhandlinger hvor i det minste formelt jevnbyrdige parter inntar fleksible posisjoner i søken etter et samarbeidsutfall. Det asymmetriske maktforholdet mellom Norge (eller EFTAs EØS-land, om en vil) og EU gir avtalen et preg av diktat. Omfaget av og kompleksiteten i avtalen gjør reell koordinering gjennom UD så å si umulig. Norske myndigheters handlingsvalg blir dermed lite nyansert: Man kan i liten grad påvirke beslutningenes innhold samtidig som man bare kan akseptere eller avvise å gjøre vedtaket gjeldende for norske borgere.

27 Dette forholder seg selvsagt ganske annerledes i tilfeller hvor stater forhandler for eksempel om fredsslutninger etter krigshandlinger hvor en av partene har lidd et militært nederlag.

EØS – både demokrati og diplomati?

EØS-avtalen er viktig for Norge særlig fordi den sikrer et felles regelverk mellom Norge og landets desidert viktigste handelsområde. Innholdsmessig kan EØS-avtalen fremstå som det beste av to verdener: Norge vinner økonomisk integrasjon som de fleste mener vi trenger; samtidig som vi slipper politisk integrasjon, som et flertall av befolkningen ikke ønsker.

EØS-avtalen har imidlertid også vært karakterisert som «en konstitusjonell katastrofe»,²⁸ at den formelle suvereniteten avtalen gir Norge er «et bedrag»²⁹ og at «Stortinget frivillig har abdisert som lovgivende myndighet innenfor rammen av de fire friheter» (Nordby & Veggeland 1999: 91). Disse karakteristikkenes tar utgangspunkt i staters suverene rett til selvbestemmelse innenfor eget territorium og grunnleggende prinsipper for at denne suvereniteten utøves gjennom demokratiske prosedyrer og institusjoner. Norges suverenitet svekkes ved at EØS-avtalen i praksis er mer bindende enn det som formelt fremgår av avtalen, og at nedfelte parlamentariske rutiner ikke overholdes. De som står bak disse karakteristikkenes, legger de samme demokratiske prinsippene til grunn for den politiske behandlingen av EØS-saker som av enhver annen lovgivningsprosess.

Ser en derimot EØS-saker som utenrikspolitikk, kan andre prinsipper legges til grunn. Alexis de Tocqueville (1835/1990: 118) hevder for eksempel at: «Foreign policy does not require the use of any of the good qualities peculiar to democracy but does demand the cultivation of almost all those which it lacks ... democracy finds it difficult to coordinate the details of a great undertaking and to fix on some plan and carry it through with determination in spite of obstacles. It has little capacity for combining measures in secret and waiting patiently for the result. Such qualities are more likely to belong to a single man or to an aristocracy» (1835/1990: 118). John Locke mente at utenrikspolitikken ikke burde reguleres ved lov: «... what is to be done in reference to *Foreigners*, depending much upon their actions, and the variation of designs and interests, must be *left* in great part to the *Prudence* of those who have this Power committed to them, to be managed by the best of their Skill, for the advantage of the Commonwealth» (Locke 1690/1988: ch.XII). Dette peker i retning av et normativt argument om at utenrikspolitikk *bør* være annerledes enn innenrikspolitikk. «Normatively it is

28 Eivind Smith i sitt innlegg under den åpne Schengen-høringen 05.05.97. Innst. S. nr. 229 (1996–97) vedlegg III.

29 Hans Petter Graver i kronikk i *Aftenposten* 05.09.99.

maintained that democracies should not make foreign policy in the same way as domestic policy because, if they do, the result will be irrational» (Goldmann 1986: 3).

Goldmann mener imidlertid at det også kan legges empiriske argumenter til grunn for skillet mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk: «Empirically what might be called the incompatibility hypothesis suggests that because of the special features of international politics democracies tend in fact to make foreign policy in a non-democratic way» (*ibid.*). Han diskuterer særlig tre forhold som kan sies å underbygge den empiriske hypotesen om uforenlighet mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk: (i) prinsippet om forhandlinger, (ii) prinsippet om overordnet interesse og (iii) prinsippet om uviktighet. Forhandlingsprinsippet viser til det forhold at mens nasjonal politikk avgjøres gjennom autoritative beslutninger av politiske myndigheter, tas avgjørelser i internasjonal politikk ved forhandlinger mellom representanter for slike suverene politiske autoriteter – stater. Prinsippet om overordnede interesser refererer til at i ytterste instans er utenrikspolitikken knyttet til ivaretagelsen av statens eksistens og integritet. Prinsippet om uviktighet er basert på forestillingen om at den enkelte borger ofte oppfatter utenrikspolitiske saker som fjerne, uklare og uten direkte og åpenbar betydning for en selv. Det siste tilsier at velgerne selv ikke anser det viktig å delta og ha innflytelse over utenrikspolitiske beslutninger. Prinsippet om overordnede interesser gjør at borgerne ikke kan bære risikoen ved en åpen debatt om utenrikspolitiske spørsmål. Forhandlingsprinsippet leder til et betydelig innslag av hemmelighet i den hjemlige beslutningsprosessen knyttet til utforming av standpunkter i utenrikspolitiske saker. Alt i alt leder disse tre forhold til at utenrikspolitiske beslutningsprosesser får et udemokratiske preg.

Christophersen (1962) viser hvordan den normative oppfatningen Tocqueville og Locke la for dagen, holdt seg helt frem til første verdenskrig til tross for at «lovgivning og bevilgning gradvis kom stadig sterkere under en valgt nasjonalforsamlings kontroll» (*ibid.*: 4). Den første verdenskrig snudde imidlertid opp ned på denne forestillingen siden egenskaper ved det hemmelige diplomatiet av mange ble oppfattet som en viktig årsak til krigsutbruddet. Christophersen antyder at denne holdningen nok endret seg igjen i tiden etter den annen verdenskrig: «... like sikkert er det at reelle forhandlinger krever en nokså høy grad av hemmelighet, og i alle tilfeller diskresjon. Og i dag har neppe offentlighetsprinsippet samme messiasklang som for førti år siden. Den ting at viktige forhandlinger føres

for nesten åpen scene, får vanligvis motsetningene til å forverres; talene er ikke rettet til forhandlingspartnerne, men til verdensopinionen, eller i alle tilfeller til hjemmemarkedet, noe som i høy grad vanskeliggjør kompromisser, og kan få betinget imøtekommenhet til å ligne landssvik» (*ibid.*: 5).

De siste tiårene har mengden og typen saker som gjøres til gjenstand for forhandlinger mellom stater økt betraktelig. Mange av disse sakene er ikke et spørsmål om statenes sikkerhet og overlevelse som suverene stater i det internasjonale system. Utenrikspolitikk er blitt langt mer enn bare å sikre borgerne mot fysiske overgrep utenfra. En åpen og fri hjemlig debatt vil dermed heller ikke nødvendigvis true statens eksistens. Jo flere områder som behandles på den internasjonale arena, jo nærmere kommer man også borgernes nære interesser. EU-samarbeidet og EØS-avtalen berører en rekke saker av direkte betydning for enkeltindividet. At utenrikspolitikken rykker nærmere dagliglivet, kan ikke bare knyttes til EØS-avtalen. Allerede i 1981 konkluderte East og Salomonsen i sin studie av norsk utenrikspolitikk med at skillet mellom utenriks- og innenrikspolitikk ble mer uklart: «Decisions in the foreign policy arena are increasingly crucial factors determining the economic health of the nation and the economic well-being of its citizens. Under these conditions, it is not at all surprising that foreign policy matters are no longer considered isolated from ‘the force of politics’ that are at work in the domestic arena» (East & Salomonsen 1981: 167).

Alt i alt synes dagens relasjoner mellom stater å viske ut skillet mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk. De fleste aspekter ved det som populært kalles globalisering, gjør relasjonene mellom borgerne i ulike land mer lik relasjonene mellom borgere *innad* i et land. Slike politiske prosesser vil gradvis svekke institusjonelle arrangement som er basert på et entydig skille mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk. For eksempel blir hensikten med Utenriksdepartementets koordinerende rolle borte når sakene ikke ses i sammenheng, verken internt i Norge eller hos motparten, i dette tilfellet EU. Dermed smelter også den diplomatiske og den demokratiske beslutningsprosessen sammen. Alternativt må de involverte aktører leve med innebygde motsetninger i den grad de fortsatt har Tocquevilles klare skille mellom demokrati og diplomati i bakhodet.

Litteratur

- Andenæs, J. (1981) *Statsforfatningen i Norge*. Oslo: Tanum-Norli.
- Arnesen, F., H.P. Graver & U.I. Sverdrup (2001) «Vetoretten i EØS», *Arena Working Paper No. 2/2001*
- Axelrod, R. & R.O. Keohane (1986) «Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions» i Kenneth A. Oye (red.) *Cooperation under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press (226–254).
- Berridge, G.R. (1995) *Diplomacy – Theory and Practice*. London: Prentice Hall.
- Blichner, L. & L. Sangolt (1993) «Internasjonalisering av offentlig forvaltning» i P. Lægred & J.P. Olsen (red.) *Organisering av offentlig sektor – perspektiver – reformer – erfaringer – utfordringer*. Oslo: Tano.
- Bull, H. (1999) «Norge og Schengen – forandre for å bevare» i D.H. Claes & B.S. Tranøy (red.).
- Carlsnæs, W. (1981) «Foreign Policy and the Democratic Process», *Scandinavian Political Studies* 4(2): 81–108.
- Christophersen, J.A. (1962) «Utenrikspolitikk – dens særpreg og problemer», *Internasjonal Politikk* 20(2): 1–30.
- Christophersen, J.A. (1969) *Representant og velger*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Claes, D.H. & B.S. Tranøy (red.) (1999) *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Colding, K. (1978) «Organisasjonsspørsmål i Utenriksdepartementet» i D. Heradstveit (red.) *Norsk utenrikspolitisk årbok*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Dahl, A. (1999) «Miljøpolitikk – full tilpasning uten politisk debatt» i D.H. Claes & B.S. Tranøy (red.).
- East, M.A. (1984) «Coordinating Foreign Policy – The Changing Role of the Norwegian Foreign Ministry», *Cooperation and Conflict*. 19(2): 121–134.
- East, M.A. & L.H. Salomonsen (1981) «Adapting Foreign Policy-Making to Interdependence: A Proposal and Some Evidence from Norway», *Cooperation and Conflict* 16(3): 165–183.
- Egeberg, M. (1978) «Den offentlige politikens internasjonalisering – noen utviklingstrekk og perspektiver» i Johan P. Olsen (red.).
- Frydenlund, K. (1982) *Lille land – Hva nå?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Førland, T.E. & D.H. Claes (1998) *Europeisk integrasjon*. Oslo: AdNotam.
- Goldmann, K. (1986) *Democracy and Foreign Policy – the Case of Sweden*. Aldershot: Gower Publishing Company.
- Iklé, F.C. (1964) *How Nations Negotiate*. New York: Praeger Publishers.
- Kaiser, K. (1971) «Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process», *International Organization* 25(3): 706–720.
- Keohane, R.O. (1984) *After Hegemony – Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane R.O. (1986) «Reciprocity in International Relations», *International Organization* 40(1): 1–27.
- Keohane, R.O. & J. Nye (1977) *Power and Interdependence – World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown & Company.
- Locke, J. (1690/1988) *Two Treatises of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Lundström, M. (2000) «EMU och demokratin», *Statsvetenskaplig Tidskrift* 103(1): 43–66.
- Martens, M. (2001) *Europeisering gjennom overvåkning – en studie av ESAs opprettelse og virkemåte*. Hovedoppgave i statsvitenskap, juni 2000.
- Midgaard, K. (1998a) «Legitime og gode styreformer – og demokratiet» i K. Midgaard & B.E. Rasch (red.).
- Midgaard, K. (1998b) «Overnasjonalitet og demokrati» i K. Midgaard & B.E. Rasch (red.).
- Midgaard, K. & B.E. Rasch (red.) *Demokrati – vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Moravcsik, A. (1993) «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach», *Journal of Common Market Studies* 31(4): 473–524.
- Neumann, I.B. (1998) «Departemental identitet: Det norske utenriksdepartement», *Internasjonal Politikk* 56(1): 75–105.
- Nordby, T. (2000) *I politikkens sentrum – variasjoner i Stortingets makt 1814–2000*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordby, T. & F. Veggeland (1999) «Lovgivningsmyndighetens suspensjon – Stortingets rolle under EØS-avtalen», *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 40(1): 87–109.
- Nugent, N. (1999) *The Government and Politics of the European Union*. London: Macmillan Press.
- Olsen, J.P. (1978) *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Peterson, J. (1999) «The Santer era: the European Commission in normative, historical and theoretical perspective», *Journal of European Public Policy* 6(1): 46–65.
- Peterson, J. & E. Bomberg (1999) *Decision-Making in the European Union*. London: Macmillan Press.
- Rasch, B.E. (2000) *Demokrati – ideer og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Schaefer, G.F. *et al.* (2000) «The Experience of Member State Officials in EU Committees: a Report on Initial Findings of an Empirical Study», *EIPASCOPE* no.3/2000: 29–35.
- Scharpf, F. (1999) *Governing in Europe – Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Sebenius, J.K. (1984) *Negotiating the Law of the Sea*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Sejersted, F. (1997) *Innsyn og integrasjon: om offentlighetens adgang til EU- og EØS-dokumenter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Spencer, D. (1999) «Foreign Ministries in National and European Context» i Brian Hocking (red.) *Foreign Ministries – Change and Adaptation*. Basingstoke: Macmillan Press.
- St.meld. 12 (2000-2001): *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*.
- Statskonsult (1999) *Norsk deltakelse i EU-komiteer*. Rapport 1999: 6.
- Statskonsult (1998) *Håndbok i EØS-arbeid*.
- Sverdrup, U.I. (2000) *Ambiguity and Adaptation – Europeanization of Administrative Institutions as Loosely coupled Processes*. Arena Report 8/2000.
- Tingsten, H. (1945) *Demokratiens Problem*. Stockholm: Nordstedt & Söners Förlag.

- Tocqueville, A. de (1835/1990) *Democracy in America*. Chicago: Encyclopædia Britannica Inc.
- Tranøy, B.S. & Ø. Østerud (2001) *Mot et globalisert Norge?* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Trondal, J. (2001) *Administrative Integration Across Levels of Governance – Integration through Participation in EU Committees*. Avhandling, Institutt for statsvitenskap, UiO.
- Trondal, J. & F. Veggeland (1999) «Norske myndigheter og EØS: Mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk», *Sosiologi i dag* (3): 57–78.
- Underdal, A. (1987) «International Cooperation: Transforming ‘Needs’ into ‘Deeds’», *Journal of Peace Research* (24) 2: 167–183.
- Veggeland, F. (2000) «Delegering, læring og politisk kontroll: Norges deltakelse i EU-komiteer på veterinær- og næringsmiddelområdet», *Internasjonal Politikk* 58(1): 81–113.
- Verba, S. & N.H. Nie (1972) *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.
- Wright, V. (1996) «The national co-ordination of European policy-making – negotiating the quagmire» i Jeremy Richardson (red.) *European Union – Power and Policy-Making*. London: Routledge.
- Østerud, Ø. (1998) «Nasjonalisme og demokrati» i K. Midgaard & B.E. Rasch (red.)
- Østerud, Ø. (2002) *Statsvitenskap – en innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Krisehåndtering i EU: mer krise enn håndtering?

Janne Haaland Matlary
professor, Institutt for
statsvitenskap (UiO)
og NUPI

Usikkerhet i utviklingstrekkene

Irak-krigen splittet EU, som tidligere kriger har gjort det på 1990-tallet. Det ser ut som om situasjoner som krever bruk av militær-makt, automatisk fører til at EU ikke kan opptre som enhetlig aktør på tross av alle traktatfestede plikter om en felles sikkerhetspoli-tikk. I dette tilfellet var også splittelsen større og mer tydelig enn noensinne før: Mens Frankrike og Tyskland allierte seg med Russ-land mot en krig, var Storbritannia, Spania og Italia alliert med USA sammen med de ti nye kandidatlandene til medlemskap i EU. Disse skrev til og med et støttebrev for USA uten å konsultere sine EU-partnere. Vil stormaktspolitikk undergrave den felles sikkerhets-politikken som gradvis bygges opp i EU?

Innenfor studiet av hele det utenrikspolitiske området i EU er konklusjonene her delte, og man kan legge til at sikkerhetspoliti-ken er så ny som felles politikkområde i EU at det er tidlig å for-vente store integrative utslag. Rutinisering av politikk trenger tid og en normal grad av politisering. Den ekstreme politiseringen av Irak-krigen – til et spørsmål om å være med eller mot USA – bidro nok i sterk grad til å sette den vanligvis langsomme beslutningsproses-sen i EU ut av spill. Likevel er det et faktum at det var svært liten politisk vilje i EU til å forsøke å opptre samlet, og det er ennå svært uklart om EU vil samle seg som enhetlig aktør i sikkerhetspoliti-ken. Kriser og sjokk har tidligere ført til felles integrative løft, men ingenting tyder på at dette vil skje raskt på det sikkerhetspolitiske området. Den «amputerte» sikkerhetskonferansen 29. april i Brus-sel, hvor bare Frankrike, Tyskland, Belgia og Luxembourg deltok, fikk skarp kritikk fra USAs utenriksminister.¹

¹ *European Voice*, «Powell leads US attack on Gang of Four defence plan for Europe», 30. april 2003.

Likevel foregår det en gradvis oppbygging av sikkerhetspolitisk kapasitet i EU, særlig på området krisehåndtering. I slike gradvise prosesser har EU ofte befunnet seg i en situasjon hvor man allerede har så stor felles politisk portefølje på et område at alenegang blir uaktuelt. Denne artikkelen kan ikke konkludere med at EU nå gradvis binder seg inn i en felles sikkerhetspolitikk – til det er retningen og tyngden for uklar – men den gir en analyse av utviklingen av krisehåndteringskapasiteten og setter denne inn i den større sikkerhetspolitiske kontekst i EU.

Krisehåndtering i EU

Mange ord brukes om intervensjoner for å stabilisere og demokratisere stater eller samfunn. Fredsbevarende operasjoner («peacekeeping») ble lenge brukt om FN-operasjoner hvor den militære komponent primært skulle beskytte humanitære innsatser og det utsendte personell, samt overvåke en fredsavtale. Selv om det enkelte mandat kunne variere mye, var den militære komponenten defensiv, ikke offensiv.

Men konfliktene på Balkan, særlig UNPROFORs tragedie, viste med all tydelighet at fredsbevaring ikke alltid var mulig, og at det ville bli stadig mer nødvendig med såkalte fredsopprettende operasjoner (*peace enforcement*) (Adams 1995 & 1999, Matlary 2002).

EU har mandat til å intervenere i alle slags fredsoperasjoner. I tillegg er det utviklet kapasiteter for preventivt diplomati, som er en del av krisehåndteringen, samt for såkalt «preventive deployment», dvs. å sette inn en forebyggende innsatsstyrke. Alle EUs sikkerhetspolitiske virkemidler er på ett eller annet vis relatert til denne nye store oppgaven, krisehåndtering.

Knutsen viser hvordan EUs forhold til NATO har utviklet seg på dette feltet, og konkluderer med at hvis man tar med alle ikke-militære virkemidler, har EU en større styrke på stabilisering etter militær konflikt enn NATO, som i første rekke har en militær profil. EU har ikke en lignende militær evne ennå, men er i ferd med å bygge opp en slik evne (Knutsen 2003). Den sivile krisehåndteringen vokser nå frem som den mest betydningsfulle i det europeiske området, hvor sikkerhetsbehovene på Balkan etterhvert mer gjelder politi- og rettsarbeid enn militære operasjoner. Det er på dette feltet EU primært kan spille en større rolle i sin kombinasjon av sikkerhetsreform gjennom politiarbeid og demokratisering ved ekspert-hjelp og utviklingshjelp (Osland 2003). Stabilisering og sikkerhet utenfor EU-området skjer samtidig gjennom utvidelse av EU og

stadig mer omfattende samarbeidsavtaler med tredjeland.

Det har skjedd en gradvis, men ganske rask utvikling mot å skape en traktatbasis for en slik politikk i EU, men den operative sikkerhetspolitikken er fremdeles i stor grad uprøvd. EU har med andre ord liten erfaring foreløpig, og dette bidrar til at vi vet lite om hvordan de nye virkemidlene vil fungere.

FUSP og ESDP

Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (FUSP) er primært mellomstatlig og har liten direkte kontaktflate med Kommisjonen, som råder over de fleste politiske virkemidlene i EU: for eksempel utviklings- og humanitær hjelp, handelspolitikk, utvidelsen og stabilitetspakten for Sørøst-Europa. Det er i en blanding av disse virkemidlene man finner politikken overfor kriseområder – bistand, demokratibyggning, handelssamarbeid osv.

EU har ikke vært i stand til å utvikle en felles sikkerhets- og forsvarspolitikkk før i de aller seneste år. Den felles sikkerhetspolitikken kalles ESDP – European Security and Defence Policy – og er en del av FUSP.

Fra og med Maastrichttraktaten har man en legal basis for dette politikkområdet i art. 11 og 17. Art. 11 sier at sikkerhetspolitikk er en sentral del av utenrikspolitikken, mens art. 17 innlemmer Petersberg-oppgavene i traktaten. Disse omfatter alle aspekter ved både myk og hard makt – humanitær hjelp, fredsbevaring samt fredsoppretting.

Avgjørelser innen FUSP tas enstemmig, og Amsterdamtraktaten gjør det klart at medlemslandene selv velger forsvarsform med hensyn til eget territorielt forsvar. Likevel inneholder art. 11 en henvisning til at FUSP skal beskytte unionens integritet, samt at denne med tiden kan lede til et felles forsvar. En slik utvikling er altså mulig, uten at dette er politisk aktuelt nå. Det er likevel svært få av medlemslandene som ønsker et EU som «kolliderer» med NATO. Frankrike og Belgia har muligens en slik ambisjon, men det er lite trolig at tysk sikkerhetspolitikk fjerner seg fra NATO, spesielt ikke etter krisen over Irak-krigen. Forslagene som gjelder EUs grunnlov på dette området, viser splittelse mellom land: Noen vil ha flertallsavgjørelser og koalisjoner av villige som kan danne et kjernesamarbeid om sikkerhet og selv vedta intervensjoner, mens andre frykter konkurranse med NATO og ytterligere svekkelse av alliansen (The Barnier Report, 16.12.2002).

Spesifikt sier man imidlertid i traktaten at sikkerhetspolitikken

skal styrkes på alle felter i EU, og at den skal styrke internasjonal fred og sikkerhet med utgangspunkt i FNs charter og Helsingforstraktaten, inkludert sikring av eksterne grenser. Videre skal utenriks- og sikkerhetspolitikken fremme menneskerettigheter, demokrati og rettsstaten. Dette programmet inkluderer både krisehåndtering og annen tradisjonell statsikkerhet. Til sammen inneholder mandatet alle aspekter ved kollektiv sikkerhet med unntak av kollektivt forsvar.

Art. 17-mandatet er hentet fra den såkalte Petersberg-erklæringen, der Vestunionen (VEU) vedtok at statene selv bestemmer om de skal delta i kriseoperasjoner, men at de skal ha beredskap innen alle konvensjonelle grener til disposisjon for EU. Slike styrker skal altså kunne settes inn for humanitære og fredsbevarende formål, samt fredsopprettende operasjoner.² Med Amsterdamtraktaten ble altså disse såkalte Petersberg-oppgavene inkludert i Unionstraktaten.

VEU har vært foreslått integrert i EU flere ganger, men dette ble imøtegått av Storbritannia. Imidlertid endret britene syn i 1999, og dette førte til at store deler av VEU ble innlemmet i EU etter Nicetraktaten i 2000. Dette gjaldt spesielt de operasjonelle sentra, som VEUs forsvarsplanleggingsenhet, et situasjonscenter og et satellitt-tolkningssenter i Torrejon, Spania.

Med Amsterdamtraktaten av 1997 ble det foretatt en rekke endringer innen FUSP som gjør beslutningsprosedyrene lettere: Det europeiske råd skulle vedta de store politiske linjer i form av strategier som iverksettes gjennom arbeid i Kommisjonen og av EUs utenriksministere. Her tas beslutninger med kvalifisert flertall, mens land som ikke ønsker å bidra, kan avstå ved det som diplomatisk kalles «konstruktiv avståelse». Dette har implikasjoner for krisehåndteringen: Man tenker seg «koalisjoner av villige», hvor land som vil gå foran, kan gjøre det. Beslutninger om sikkerhetspolitikken blir i praksis da ikke lenger truffet enstemmig, men kan utvikles gjennom grupper av stater som vil ha mer integrasjon og «gå foran» de andre. Dette kan bli meget viktig når EU utvides og man får 25 land som medlemmer. Hvis integrasjonen skal kunne fortsette og beslutninger tas raskt, kan det betinge en slik mekanisme med en indre kjerne. Et av de mest kontroversielle forslagene fra arbeidsgruppen for sikkerhetspolitikk i EUs grunnlov er nettopp at «flexible cooperation» skal være hovedregel også her: «Most members of the group consider it more important than ever that the Member

2 Se VEUs ministerråd, Petersberg-erklæringen, Bonn, 19. juni 1992, TEU art. 17, samt konklusjonene fra EUs toppmøte i Gøteborg, 15.–16. juni 2001.

States should agree to move from unanimity to other decision-making procedures...the launching of an operation would be decided unanimously, but the rules of constructive abstention would apply...» (Ortega 2001). Noen stater mente at slike beslutninger skal tas ved kvalifisert flertall og at kun et fåtall stater behøves for å lage en «koalisjon av villige» (*ibid.*). De land det snakkes om, er Frankrike og Tyskland, som har lansert sitt eget innspill hvor en slik type samarbeid er sentral (Schwerin statement, 30.07. 2002).

Selv om et land fremdeles kan blokkere en utenrikspolitisk avgjørelse med veto dersom «vitale nasjonale interesser» er involvert, er dette en ekstrem situasjon som neppe vil forekomme ofte. Det er heller sannsynlig at de som ikke vil være med, avstår. Dette gir da en politisk basis for dem som vil «gå foran», og gjør det lett for de stater som ønsker å utvikle EUs krisehåndtering. Sannsynligheten er stor for at noen land vil «teste ut» EUs aktørkapasitet på området ved å lage en koalisjon av stater. Man kan tenke seg at Frankrike og Storbritannia kan ha interesse av å gjøre dette i f.eks. Afrika, hvor disse to tidligere kolonimakter begge har en rekke unilaterale intervensjoner bak seg, dels med godt resultat, som i den britiske operasjonen i Sierra Leone i 2000. Med den oppbygging av krisehåndteringskapasitet som nå foregår i EU, er det klart at det er stort behov for å prøve ut dette. Dette er av stor betydning for troverdigheten og for om EU vil våge å påta seg fremtidige oppdrag som krever rask innsats i en reell krise.

Amsterdamtraktaten er viktig både fordi den innlemmet Petersberg-oppgavene og fordi den opprettet «Herr FUSP» – embetet som EUs utenrikspolitiske koordinator. Javier Solana kom til denne stillingen fra NATO i 1999, og er derfor en eminent kjenner av det sikkerhets- og forsvarspolitiske feltet. Han fikk en stab i Rådsbygningen på omtrent 40 personer samt et eget budsjett, og har både en talsmannsfunksjon og en koordinerende funksjon for all utenrikspolitikk (Mahncke 2001).

Nicetraktaten fra 2000 inneholder bare mindre endringer mht. FUSP, bortsett fra at art. 7 ble utvidet med en mekanisme for å suspendere en stats stemmerett dersom vedkommende stat bryter menneskerettighetene. Utvidelsen av denne paragrafen kom i stand etter østerriksk påtrykk – en følge av at landet selv hadde blitt boikottet – og betyr at den politiske kondisjonaliteten i EU er blitt mer formalisert og sterkere. Dette kan ha betydning for hele konseptet krisehåndtering, som i stor grad er basert på demokratibygging som en del av stabilitetsfremmende tiltak, og hvor bistanden gis med slik kondisjonalitet.

Aktører under Rådet

Selv om både EUs medlemsstater og Kommisjonen har initiativrett innen FUSP, er det Det europeiske råd som ved enstemmighet gir oppdrag til både Solanas sekretariat og Kommisjonen. Dette skjer ved konklusjonene fra disse møtene, samt i form av «common strategies» – strategier for utenrikspolitikk. Hittil har Rådet laget fire strategier, for Russland, Balkan, Ukraina og Maghreb.

Med hensyn til krisehåndtering er det også truffet meget betydelige beslutninger av Rådet, spesielt i møtene i Köln og Helsinki i 1999 samt Feira i 2000 og Gøteborg i 2001. I Helsingfors ble det vedtatt opprettet en innsatsstyrke (Rapid Reaction Force – RRF) som skal være operativ innen 2003. Denne ble definert til å bestå av minst 63 000 personell som skulle kunne mobiliseres innen 60 dager og stå i felt i minst ett år. Styrken er nå ferdig på papiret med 100 000 personell, 400 fly og 100 fartøyer og ble vedtatt operativ på rådsmøtet i Laeken i 2001.

Utenriksministerrådet i EU får sine retningslinjer fra Rådet, men kan selv utforme politikken som iverksetter disse med kvalifisert flertall. Dette muliggjør bl.a. som nevnt «coalitions of the willing» også med hensyn til krisehåndtering. Nøytrale land som Sverige og Finland har akseptert at de kan stille i skarpe operasjoner, mens Danmark med sine unntak på utenriksområdet ikke kan det. Det er således ingen stor dissens om krisehåndteringen – det er kun felles forsvar som vil berøre nøytraliteten. Denne er også blitt omdefinert etter som EU har utviklet seg på dette området (Græger 2002).

Utenriksministermøtet vedtar ofte tiltak under krisehåndtering, så som våpenembargoer, minerydding, politiassistanse, retningslinjer for lette våpen, våpeninnsamlinger osv. Svært mye av politikken som vedtas, som «felles aksjoner» eller «statements», kan rubriseres under dette politikkområdet. Rådet har også konkretisert hva krisehåndtering skal innebære: Man vedtok å opprette en politikk for fredsbevaring i Afrika allerede i 1997.³ Rådet har også vedtatt at konfliktforebygging skal knyttes til utviklingshjelp⁴ samt at EUs virkemidler skal samordnes for å styrke dette feltet.⁵

Det var også dette organet som opprettet *Stabilitetspakten for Sørøst-Europa* i 1999 som et rammeverk for krisehåndtering på Balkan. Pakten er et rammeverk for intra-statlig samarbeid i regi-

3 Common Position on Conflict Prevention in Africa, juni 1997.

4 «The Role of Development Cooperation in Strengthening Peace-Building, Conflict Prevention, and Resolution», november 1998.

5 «Improving the Coherence and Effectiveness of EU Action in the Field of Conflict Prevention», desember 2000.

onen over et vidt spekter av områder hvor stabilisering er nøkkelordet: Det dreier seg om rene sikkerhetsprosjekter som våpeninnsamling eller kriminalitetsforebyggende prosjekter, samt prosjekter som bygger rettsstaten og demokrati.

Under Rådet finner vi Høyrepresentanten for FUSP, Javier Solana, og hans stab i rådssekretariatet. ESDP er blitt en egen politikkportefølje med egne institusjoner, hvor krisehåndtering utgjør essensen. I rådssekretariatet finnes det et direktorat med ni underavdelinger, som alle forbereder FUSP-saker for utenriksministermøtene. En av disse heter «Sikkerhetspolitikk», hvor alle aspekter ved ESDP skal behandles. Nye og viktige akronymer dukket opp i 2001, vedtatt av Rådet: En *PSC* – Political and Security Committee – som ved siden av COREPER forbereder saker for utenriksministermøtene; en *MC* – en militærkomité, som består av de militære øverstkommanderende fra hvert medlemsland, samt en militærstab på ca. 180 «sekonderte» offiserer fra medlemslandene. Det er videre opprettet en etterretningsstab på ca. 30 personer med kontakt med egen nasjonal e-tjeneste i Militærstaben (Ulriksen 2003). I tillegg har Solana en «policy planning and early warning unit» og et «situation centre» til sin disposisjon – delvis overført fra VEU.

EUMC, den militære komité for EU, ble opprettet i januar 2001. Denne møter på forsvarssjefsnivå når det trengs, og formannen, finnen Gustav Häggglund, møter i utenriksministermøtet når man behandler saker med militære implikasjoner. Komiteen har en selvstendig stilling som den militære ekspert for EU, og har mandat til «military consultation and cooperation between EU member states in the field of conflict prevention and crisis management». ⁶ Den skal utvikle operasjonsplaner og har kommando over selve operasjonen. De land som er med på denne – basert på frivillighet – skal danne en *Committee of Contributors* som bestemmer selve igangsettelsen.

På rådsmøtet i Feira i 2000 ble det bestemt at EU skulle ha en «pool» av 5000 politifolk med 1000 som kunne settes inn innen 30 dager. Denne styrken skal være operativ innen 2003. Det er også blitt opprettet en egen enhet på dette feltet under Solana i sekretariatet, og dette arbeidet skjer i nær sammenheng med justis- og politiarbeidet under søyle III (Osland 2003, Furuseth 2003). På Gøteborg-møtet i Rådet ble det vedtatt omfattende planer for «strømlijeforming» av en felles politistyrke.

Det er også blitt opprettet en ny sivil krisehåndteringsorganisa-

6 «Council Decision setting up the EUMC».

sjon i sekretariatet, *CIVCOM*. Denne har også satt opp databaser på juridiske eksperter som kan avgis til kriser, og samarbeider med både OSSE og Europarådet om felles programmer for opplæring og trening av advokater og dommere. Igjen har man vedtatt et måltall for 2003 – da skal man kunne sette inn 200 eksperter. *CIVCOM* er senere overflyttet til en ny bygning, Kortenbergsbygningen, nær sekretariatets Justus Lipsius' bygning, og som er sikker hva gjelder avlytting og behandling av gradert materiale.

Under Solana finnes også en enhet for tidlig varsling av konflikter, *Policy Planning and Early Warning Unit*. Denne skal overvåke konflikter og vurdere strategier, og lage forslag til respons til utenriksministrene. Denne enheten har folk fra sekretariatet, Kommisjonen og medlemsstatene – altså en integrert sammensetning. Den har bare 24 ansatte og er ofte ute i felt, spesielt på Balkan. Man sier at dette fungerer stadig mer som Solanas eget team.⁷

Et operativt senter er *SITCEN*, «Situation Centre», som ligger i Kortenbergsbygningen sammen med *CIVCOM* og *MC*. Dette er en overlevering fra *VEU* som har bemanning 24 timer i døgnet og som får etterretningsmateriale fra satellittsenteret i Torrejon, Spania. Ulriksen påpeker at det er store mangler i EU-landenes overvåkings- og etterretningskapasiteter, men de store EU-land, som Frankrike, har planlagt vesentlige forbedringer her innen få år (Ulriksen 2003). En samordning av kapasiteter er derfor mulig, og EUs oppbygging av egen infrastruktur er derfor viktig på litt lengre sikt.

I sum kan man konstatere at en rekke nye aktører innen rådssekretariatet er på plass, og at disse dekker både militær og sivil krisehåndtering. Nye ressurser er tilført EU, og spekteret av oppgaver er omfattende: lavintensitetssikkerhet, som politiarbeid, høyintensitetssikkerhet, som militær sikkerhet, sivil krisehåndtering med de mange aspekter ved demokratisering og stabilisering, kriseforebyggelse, osv.

Hvordan fungerer disse organene? *COREPER I* og *II* møter hver uke, og har hittil forberedt alle saker for utenriksministrene. *PSC* har et slags konkurranseforhold til *COREPER* fordi dette organet skal forberede alle sikkerhetspolitiske saker, og er blitt den mest sentrale aktør i *ESDP*. Det er denne komiteen som skal forholde seg til respons i krisesammenheng, og som skal ha full politisk og strategisk kontroll i en intervensjon. Dette gjelder både de sivile og eventuelle militære aspekter ved en slik intervensjon. *PSC* gir retningslinjer til Militærkomiteen, og mottar også militærfaglige

7 ICG-rapport (2002: 28).

råd fra denne. En egen komité for sivil krisehåndtering er også opprettet (Civilian Crisis Management Committee). Den arbeider i stor grad parallelt med Militærkomiteen.

PSC består av ambassadører fra medlemslandene, og også Kommisjonen er representert på møtene. De politiske korrespondentene, dvs. nasjonale utenriksdepartementers EU-ansvarlige som sitter i hovedstedene, er også med på møtene. Arbeidsgrupper med både kommisjons- og medlemsstatsrepresentanter utarbeider saks-papirer til PSC, slik at det her foregår en samordning mellom Rådet og Kommisjonen.

Det finnes altså både en samordning mellom aktørene under Rådet og aktører i Kommisjonen, og i tillegg må vi anta at de mange nye aktører under Rådet samkjøres i denne oppbyggingsfasen. Det er likevel kun i felt man vil utmeisle konkret aktørkapasitet gjennom erfaring i en operasjonell sammenheng. Imidlertid kan vi konkludere med at EU nå har bygd opp en aktørstruktur for alle aspekter ved både militær og sivil krisehåndtering. Selve beslutningsprosessen for denne politikken foregår i den mellomstatlige delen av EU – i utenriksministermøtet, mens de fleste virkemidlene EU rår over – bistand, økonomiske avtaler osv. – finnes under Kommisjonens mandater. Vi skal derfor se på hvordan krisehåndtering omfattes av aktørene, og virkemidlene der.

Aktører under Kommisjonen

Den «tunge» delen av EUs virkemidler, både legalt og økonomisk, befinner seg i Kommisjonen. Også her pågår nyorganisering og endring mot krisehåndteringskapasitet. I søyle II ligger mandatet til både FUSP og ESDP, og også de militære mekanismene. Kommisjonen har ingen innflytelse på den militære delen av krisehåndtering. Dog vil enhver operasjon kreve innsats av andre midler, spesielt penger. Her kommer Kommisjonen inn for fullt, og Europaparlamentet (EP) har en indirekte rolle fordi det må godkjenne budsjettet.

Solanas rolle i forhold til både presidentskapet og utenrikskommissær Patten er uavklart, og man kan uten tvil fastslå at det foreligger mange muligheter for overlappende utenriksarbeid. Ikke minst er de mange nye komiteene ikke samkjørt ennå, men er under oppbygging. Denne bekymringen blir ikke mindre når man ser på Kommisjonens arbeid omkring krisehåndtering: For det første er Kommisjonens utenriksarbeid fragmentert allerede, med fire kommissærer som sammen utgjør det såkalte RELEX, men som har fire porteføljer. Den viktigste av disse er Chris Patten med hovedan-

svar for alt utenriksarbeid i Kommisjonen, mens de andre har deler av utenrikspolitikken under seg seg: *utvidelse* (Gunter Verheugen), *utviklingshjelp* og *humanitær bistand* (Poul Nielsen), samt *handel* (Pascal Lamy). Alle disse områdene har klare «politikkbiter» innenfor krisehåndtering, men hvordan dette skal koordineres for en rask og ubyråkratisk respons, er uklart.

La oss kort se på det som er gjort innen Kommisjonen på dette feltet: Det er klart at bistandspengene under Kommisjonen er helt nødvendige faktorer i enhver intervensjon, og det finnes ikke budsjett til annet enn drift (og knapt nok det) hos de politiske aktørene i rådssekretariatet.⁸

Bistanden fra EU er liten i forhold til medlemsstatenes samlede bistand, men EU er likevel verdens største enkeltdonor. I 2001 hadde man et budsjett på 8 mrd. euro til dette formål, dog gikk 40 prosent til utvidelsen. Man kan knapt regne denne for krisehåndtering, kun langsiktig fredsbygging og stabilisering.

I vedtaket fra rådsmøtet i Gøteborg om krisehåndtering ble det imidlertid bestemt at dette feltet må «strømlineformes» som et felles tema i all EUs utenrikspolitikk, og Kommisjonen laget sin egen plan for dette.⁹ I Kommisjonen er det også opprettet en egen enhet for krisehåndtering, *Conflict Prevention and Crisis Management Unit*, som ligger under Patten. Denne skal samordne arbeidet med søyle II-institusjonene under Rådet, men er foreløpig meget liten. Imidlertid har EU besluttet å starte konkret arbeid med krisehåndtering i Afrika, noe som gjør at bistand og politikk på menneskerettighetsområdet må samordnes. Dette gir to dimensjoner til denne enhetens arbeid: Den må koordinere samarbeidet med søyle II, samt skape integrasjon mellom geografiske desker og generaldirektorater. Det nyttige ved et konkret geografisk fokus som det afrikanske er at det krever at politikkinstrumentene samordnes i praksis, ikke bare på et organisasjonskart. Dette gir en veldig viktig læringseffekt.

Den langsiktige bistanden er selvsagt en hjørnestein i krisehåndteringen. Denne er nå reorganisert i en enhet som heter EUROPAID, og som består av alle bistandsprogrammer bortsett fra midlene øremerket for østutvidelsen (pre-accession aid) samt ECHO, som er kontoret for humanitær hjelp. I 2000 var det 750 personer som arbeidet i EUROPAID, med en opptrapping til 1200 året etter. Det dreier seg altså om store nye strukturer innen Kommisjonen.

8 Det fortelles at «special envoys» ofte måtte legge ut for egne flybilletter. Nå er det et større budsjett, men det verken kan eller skal dekke bistand.

9 «Communication on Conflict Prevention».

ECHO – European Commission's Humanitarian Aid Office – er EUs nødhjelpskontor og ble opprettet i 1990. Her finnes et mandat som ikke er politisk, men rent humanitært, og ECHO jobber tett med FNs høykommissær for flyktninger og med Det internasjonale Røde Kors. Prioriterte områder er Balkan, Great Lakes, Afrikas horn og Nord-Kaukasus.

ECHO må forventes å bli integrert i den nye bistandsstrukturen i Kommisjonen, men ønsker ikke at nødhjelpen skal politiseres. Dette er et dilemma nødhjelp¹⁰ møter overalt i en verden hvor ressursene er små og politiske behov store. ECHO er plassert under utviklingskommissæren Poul Nielsen, og budsjettet utgjør ca. 10 prosent av total bistand, 700 millioner euro. Kontoret har 190 ansatte i Brussel og 60 feltkontorer.

ECHOs arbeid med humanitær bistand har tidligere ikke vært integrert med den langsiktige bistanden. Denne reformen med slik integrasjon er av den største betydning for vellykket krisehåndtering ettersom en krise vil kreve både rask tilføring av humanitær bistand – det ligger i selve krisens karakter – samt planlegging for langsiktig bistand etter at den militære delen av en intervensjon er over. Stabiliseringsfasen vil alltid kreve at man har midler til demokratisering og gjenoppbygging, og at dette er en del av en operasjonsplan. Her kan EU nå dekke alle deler av krisehåndteringen, i alle fall ut fra de organisatoriske endringer som er foretatt.

EU forsøker å innføre politisk kondisjonalitet i all bistand, og Balkan er her av spesiell viktighet. All bistand til Balkan bortsett fra rent humanitær hjelp skal fremme multietnisitet og demokrati.¹¹ Dette er den generelle trenden i universell bistandspolitikk, hvor Dayton-avtalen er en prøvestein. Ved at krisehåndtering nå skal være et «cross-cutting theme» i all utenrikspolitikk, blir denne politiske kondisjonaliteten en naturlig måte å planlegge på.

Konkret krisehåndtering i EU: resultater så langt

Hva slags operasjoner er EU med i? Politikken på utenriksområdet i EU inneholder viktige elementer som peker mot en strategi her, f.eks. alt arbeidet på Balkan. Den første erfaringen EU gjorde på Balkan, var egentlig negativ, da man verken hadde militær kapasitet ved utbruddet av krigen i 1991, og heller ikke en felles politikk for anerkjennelse av Kroatia og Slovenia. Tyskland gikk alene inn

¹⁰ Se IGC-rapporten «ECHO: Crisis response in the Grey Lane», 26. juni 2001.

¹¹ For flere detaljer om dette, se Patten (2001).

for anerkjennelse, og resten av de vestlige land måtte bare følge etter. Dette var et klart brudd på reglene for FUSP, som foreskriver felles utspill av denne art.

Videre var det OSSE og ikke EU som fikk ansvar for den sivile implementeringen av Dayton-avtalen, og da krisen i Albania eksploderte i 1997, var verken EU eller NATO klar til å velsigne en innsatsstyrke. Det ble Italia med en gruppe venneland – siden kalt «The Friends of Albania Group» – som stod for Operasjon Alba, som ble en suksess.

Men denne type erfaring leder ofte til skippertak i EU. Man innså behovet for krisehåndteringskapasitet, ikke bare sivil, men også militær. EU tok initiativ til å opprette Stabilitetspakten for Sørøst-Europa i 1999, som skal bruke ideen om partnerskap og «twinning» som man kjenner fra utvidelsesprosessen. Under pakten, som ledes av EU, skal sikkerhet og demokrati fremmes gjennom felles prosjekter mellom landene i Sørøst-Europa, med hjelp og finansiering fra EU-landene. EU har kunnet tilby en egen avtale med hvert Balkan-land, en «Stabilisation and Association Agreement» (SAA) som med tiden kan føre frem til medlemskap. Dette er en mulighet og et sterkt ønskemål for Kroatia, mens de andre landene har mye lenger frem. Det viktige her er imidlertid at konseptet om tredjelandss assosiasjonsavtaler brukes, og dette er en form for avtale som har stor kraft fordi utsikten til medlemskap i EU er det mest attraktive mål for de fleste land i og rundt Europa. Effekten av mulig medlemskap er større når det gjelder EU enn andre internasjonale organisasjoner, som OSSE og Europarådet (Matlary 2002).

Kommisjonen har laget et bistandsprogram, CARDS,¹² som finansierer prosjektene under SAA. Bistanden kommer nå mye raskere, en nødvendig forbedring for EU, som tidligere hadde vært preget av notorisk treghet. I tillegg har man opprettet et *European Agency for Reconstruction* som gir bistand til Kosovo og Serbia, og man gjennomførte politisk kondisjonalitet i Serbia under Milosevic da man brakte fyringsolje til byer med opposisjonsstyre.¹³ Videre har EU inngått asymmetriske handelsavtaler med flere Balkan-land.¹⁴

På Balkan har EU enkelte oppdrag som gir direkte trening i krisehåndtering: Politioplæringen i Albania (MAPE) drives av EU,

12 Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation.

13 Norge var partner med EU her, og bidro med like mye som EU totalt. Denne operasjonen var vanskelig fordi man måtte få inn oljen gjennom korrupte Milosevic-tro grenseposter.

14 Detaljer i Patten (2001).

med styrker også fra ikke-medlemsland som Norge, den store politistyrken i Bosnia (EUPM, ca. 1500 mann) ble overtatt i januar 2003, og NATOs operasjon i Makedonia kan overtas av EU etter at konflikten omkring dette mellom Hellas og Tyrkia er løst.

I et enda lengre perspektiv er det også mulig at SFOR overtas av europeerne (Dassau & Whyte 2001), men dette vil neppe føre til annet enn at NATO beholder operasjonen. De amerikanske bidragene er allerede små, slik som i Kosovo hvor NATO også har kommando. Det er liten logikk i at EU skulle erstatte NATO her.

En annen mulighet for bruk av hard makt og utprøving av eget apparat for EU er som nevnt en intervensjon i Afrika. Man skal ikke undervurdere interessen for krisehåndtering i Afrika, et kontinent hvor Europa har tette bånd til tidligere kolonier og hvor behovet for krisehåndtering er enormt. EUs egen strategi for krisehåndtering i Afrika er et interessant dokument i så måte.

«Krigen mot terror» etter 11. september 2001 fikk en omfattende respons i EU. Utenriksministrene møttes ekstraordinært dagen etter, og berammet et toppmøte for å diskutere reaksjonsformer. Trusselen både mot intern og ekstern sikkerhet var klar, og EUs søyle III ble raskt definert som en del av sikkerhetspolitikken. En tiltaksplan med over 60 punkter ble vedtatt, med klare mål og tidsfrister. I søyle III skal man ha utstrakt justis- og politisamarbeid, felles arrestordre samt felles definisjoner av hvilke grupper som er terrorister (Furuseth 2003). Man skal sette i gang tiltak mot trusler fra biologiske og kjemiske våpen, og i utenrikspolitikken skal man bidra militært i Afghanistan og ta i bruk diplomatiske virkemidler i Midtøsten. Man skal videre bruke bistand som sikkerhetspolitisk strategi, ved å komme frem til «root causes of terrorism».

EUs antiterrorpolitikk er altså mye mer omfattende enn den amerikanske responsen, som hovedsakelig er definert av militære virkemidler (Gordon 2001). Dette viser en typisk forskjell mellom USA og EU i utenrikspolitisk orientering: EU bruker diplomatiske virkemidler og positive insentiver som strategi (Walt 1991, 2001).

Med hensyn til krisehåndtering i «terrorkrigen» har EU vist seg i stand til å stille med både bistand og soldater. EU sendte en spesialrepresentant, Klaus Klaiber, til Kabul for å koordinere humanitær hjelp, og arrangerte flere giverkonferanser i Brussel. I dag er EU den største bidragsyteren, og hadde altså en rask og adekvat reaksjon på den sivile siden i denne konflikten.

Men på den militære siden har verken NATO eller EU spilt noen rolle. ISAF (the international security force) som ledes av Storbritannia, var blitt flagget som en EU-styrke av det belgiske formann-

skap, noe som ledet til kommentarer i britisk presse om at «Belgia skal ha kommando over den britiske arme».¹⁵ Britene motsatte seg at ISAF skulle få EU-status.

13 av EUs medlemsland stilte imidlertid med 5000 mann i denne styrken, som har 18 bidragsland. Tyskland var her med i en historisk «out of area»-beslutning.

Medlemsstatene som aktører i krisehåndtering

Det er viktig å merke seg at de store landene i EU fikk endret sine sikkerhetspolitiske interesser på 1990-tallet. Dette gjaldt først og fremst Storbritannia, men også Tyskland og Frankrike. Det er primært denne utviklingen som har gjort det mulig å utvikle en sikkerhetspolitikk i EU, ettersom det britiske veto i mange år satte en stopper for både FUSP og spesielt sikkerhetspolitikk.

De små land, med nøytralitet som «problem», har tilpasset seg ESDP og til og med brukt denne som nasjonal strategi for å kvitte seg med en nøytralitetsdoktrine som var tilpasset statssikkerhet under den kalde krigen. Det finnes meget interessant dokumentasjon på dette fra Sverige (Lindahl & Herolf 2000), Finland (Forsberg & Vaahtoranta 2001, Ojanen 2001), og også sterke indikatorer på at Danmark finner sine selvpålagte «opt-outs» fra FUSP og sikkerhet problematiske (Larsen 2001). Danmark kan ikke delta i en kriseoperasjon under EU-kommando. Skulle f.eks. SFOR overtas av EU fra NATO, ville Danmark i dagens situasjon måtte forlate denne. Videre viser studier av Norge at også et land utenfor tilpasser seg EUs sikkerhetspolitikk (Græger 2002, Rieker 2002). Disse studiene viser at EUs politikk på området anses som viktig, og at den har effekt på nasjonalt nivå.

Men disse landene har vektlagt den sivile siden av krisehåndtering mer enn den militære. De har ønsket større makt til Kommissjonen og sterkere vekt på de tradisjonelle sivile oppgavene,¹⁶ mens den sentrale beslutningen om å bygge opp militær kapasitet kom med St. Malo-erklæringen i desember 1998 og på toppmøtet i Køløn i 1999 (Knutsen 2003).

Frankrike har i hele etterkrigstiden villet at EU skal være en sikkerhets- og forsvarspolitisk organisasjon, og har i senere år flyttet den nasjonale ambisjonen om stormaktsstatus til EU alene (Treacher 2001). Storbritannia har endret sin sikkerhetspolitiske strategi

¹⁵ Sitert i IGC-rapporten av 29.04.2002.

¹⁶ Se ICG-rapporten «EU crisis response capability», 2001.

(Howorth 2000, 2001) etter erfaringen med Bosnia, men mest av alt med Kosovo, hvor den amerikanske dominansen i gjennomføringen av militæraksjonen var stor. Endelig kommer Tyskland, som på slutten av 1990-tallet beveget seg mot deltakelse i internasjonale operasjoner i Bosnia og Kosovo, samt vedtok å opprette en innsatsstyrke på 4000 mann, hvorav flere hundre i Afghanistan. Den tyske endringen skyldes en modning av den innenrikspolitiske debatt og tid – at det er 60 år etter annen verdenskrig – og har vært mulig ved at SPD har sittet i regjering og tvunget De grønne i koalisjonen vekk fra sin pasifistiske linje (Hyde-Price & Jeffery 2001, Maull 2000).

Som Knutsen konkluderer: Konvergensen av interesser blant disse tre store aktørene i EU har gitt *mandat* og *makt* til krisehåndteringspolitikken i EU (Knutsen 2003). Samtidig er det klart at den europeiske militære kapasitet er meget sterk på både bakkeoperasjoner og stabiliseringsfasen etter en militær intervensjon, mens den er svak på luftbasert intervensjon, lufttransport og satellittetterretning (Ulriksen 2003). Ulriksen viser at europeerne har et fortrinn overfor USA i krisehåndtering, både fordi den langsiktige stabiliseringen ivaretas og fordi man har militære kulturer som utvikler militær-sivile relasjoner. EU har ikke selv en integrert militær styrke, men har alle muligheter til å «poole» både militære og sivile deler av krisehåndtering dersom medlemsstatene går inn for det.

Det er altså klart at den tradisjonelle nøytraliteten ikke er til hinder for EUs sikkerhetspolitikk mht. krisehåndtering, og det er samtidig klart at det finnes nok ressurser, også militært, innen de store medlemslandene til å gjennomføre krisehåndtering. Det som ikke er på plass i EU ennå, er en *integrasjon* av militære ressurser – en omfattende prosess som foregår primært i NATO, men hvor disse ressursene i fremtiden også kan anvendes av EU. Men dette arbeidet er i gang som en generell og nødvendig prosess i Europa, og de integrerte strukturer, som for eksempel hovedkvarter for intervensjoner, vil kunne stilles til EUs disposisjon i en gitt situasjon selv om de vil tilhøre de store nasjonalstatene som har slike ressurser (Ulriksen 2003).

Innenfor EU vil det være behov for operasjonell aktørkapasitet som man kun får gjennom erfaring med krisehåndtering. I dag finnes som sagt et oppsett med nye aktører og virkemidler både under Rådet og Kommisjonen, et mandat i traktaten som gir EU en ny rolle på feltet, men liten eller ingen erfaring i form av en portefølje man kan vise til. La oss kort se på hvilke konkrete operasjoner EU er med i eller kan få en rolle i.

Konklusjon: mot en felles sikkerhetspolitikk?

Hva slags resultater har man oppnådd så langt? Politikktutformingen i hvert enkelt tilfelle følger ikke noen bestemt prosedyre eller mal, men dette er noe som vil utvikles gjennom praksis fremover. Slik det institusjonelle bildet ser ut i dag, er det både overlapping, men også mangel på koordinering. Men EUs nye kapasiteter er i en oppbyggingsfase, og det mangler konkrete oppdrag hvor man kan operasjonalisere disse.

Krisehåndtering er ikke en gitt størrelse. Det krever forskjellige sammensetninger av virkemidler alt etter som krisen er voldelig eller ikke, om den er mulig å stoppe eller om den krever en langsiktig strategi gjennom preventiv overvåking, osv. Det er derfor noe abstrakt og uvirkelig ved det å snakke om krisehåndtering *sui generis*, selv om all planleggingen i EU tar sikte på å danne en beredskap for rask reaksjon.

Preventivt diplomati og «tidlig varsling» er på begynnerstadiet også i FN, hvor det finnes liten kapasitet.¹⁷ Vi kan derfor ikke forvente at EU skal fremtre som en strømlinjeformet aktør nå, selv om EU har et spesifikt problem i forholdet mellom Kommisjonen og søyle I, hvor mandatet for ESDP ligger (Youngs 2002, Ortega 2001). Forholdet mellom Solana, presidentskapets utenriksminister, og Patten er og blir uklart, og dette gjelder både FUSP generelt og EDSP.

Det som er klart, er at militære styrker kan settes inn kun gjennom medlemsstatenes egen beslutning, at bare land som selv vil være med, skal delta og bestemme seg for en slik intervensjon, og disse skal finansiere den. Dette er med andre ord en klassisk «coalition of the willing».

Hvordan sivile virkemidler skal knyttes til en slik militær intervensjon, er oppgaven for den nye sivile enheten i både Kommisjonen og rådssekretariatet. Men man kan meget vel tenke seg en lang beslutningsprosess hvor bistanden til demokratisering og gjenoppbygging vedtas i EUROPAID, mens enheten for politiarbeid i sekretariatet og enheten for sivil krisehåndtering der strides om hva som trengs, mens Kommisjonen er uenig med dem om langsiktige bistandsbehov. I tillegg kommer humanitær hjelp som besluttes i ECHO.

Erfaringene med krisehåndtering tilsier at den må inngå i en «pakke» hvor elementene må ses i sammenheng. Foreløpig er det *veldig mange aktører* i både sekretariatet og Kommisjonen. Det antas at disse må reduseres og integreres mye bedre, og at beslut-

¹⁷ Norge var i 1999 involvert i å bygge opp slik kapasitet i FN.

ningsprosesser må forenkles før man kan ha en rask respons på kriser. Kriser oppstår ofte etter langvarige varsler, men voldelige konflikter kan også oppstå meget raskt. Har man da flagget et krisehåndteringssystem i EU uten å kunne sette det inn med en gang, har man mistet den hårdt tiltrengte tiltro til EUs store prosjekt, den felles sikkerhets- og utenrikspolitikken.

EU trenger uten tvil en «test case» som inkluderer militær innsats, politi, demokratibyggning og bistand for å kunne finne ut hvordan man best kan organisere seg. Drivkraften for alle EU-aktører er selvsagt ønsket om å fremstå som en enhetlig aktør med suksess innen krisehåndtering, men andre drivkrefter er også intern konkurranse mellom søyle I og Kommisjonen, og innad i hvert av disse fora. Kun en reell oppgave som krever rask respons, vil kunne gi EU den disiplinerte erfaring man nå trenger for å komme videre. En ideell oppgave i så henseende ville være å overta hele Dayton-prosessen i Bosnia, hvor NATO og OSSE i dag ivaretar henholdsvis de militære og sivile oppgaver.

Som vi har sett av det foregående, er det en rekke faktorer som taler for at EUs generelle sikkerhetspolitiske rolle vil bli utvidet: Skillet mellom USA og Europa, spesielt etter 11. september, er økende. Dette skillet oppsto til tross for at man til å begynne med hadde klart å etablere en felles front mot terrorisme i en internasjonal koalisjon. Nå er forholdet preget av stor avstand når det gjelder bruken av internasjonale organisasjoner i sikkerhetspolitikken generelt (FN, NATO), i synet på den internasjonale straffedomstolen og internasjonal rett generelt, på konflikten i Midtøsten samt i synet på Irak. Med et unntak for statsminister Tony Blair, som fortsatt later til å dele amerikanernes oppfatning i en rekke av disse sakene, er forskjellen i synet på terrorbekjempelse, på bruken av militærmakt og multilaterale organisasjoner blitt stadig større mellom EU-Europa og USA. Som Ulriksen påpeker, er det et amerikansk syn på militær styrke og på krisehåndtering som stadig flagges fra USAs side, men dette deles ikke av Europa. Det finnes mer enn en måte å forvalte styrke og gjennomføre intervensjoner på (Ulriksen 2003).

Rent generelt kan man konkludere med at skillelinjene mellom USA og Europa er mange og økende med hensyn til sikkerhetspolitikk, på tross av at Det europeiske råd i juni 2003 vedtok et strategisk dokument som kommer USA i møte ved å diskutere nye trusler som masseødeleggelsesvåpen og terrorisme (Solana 2003). På det samme møtet gjorde også EU felles sak med USA ved å legge sterkt press på Iran.

USAs dominans og valg av alenegang vil imidlertid kunne gi sterke impulser til europeisk konsolidering.. Det er en meget klar betoning av internasjonal rett og Sikkerhetsrådets mandat i Solanas rapport.

Man kan tenke seg mange «modeller» hvor EU og NATO enten konkurrerer om de samme oppgavene eller samarbeider om dem. Dersom USA fortsatt nedprioriterer NATO i terrorkampen, vil alliansen stå overfor et fundamentalt valg mellom å styrke seg gjennom å bli mer europeisk, eller være et primært amerikanskdominert sikkerhetspolitisk instrument. Det siste er enklest, men også mest risikabelt. Det første krever en avklaring i forholdet mellom EU og NATO.

I dag er dette forholdet uavklart. Begge organisasjoner skal kunne opptre autonomt, og mandatteksten er ment å være uklar. Men i dag trenger EU NATO-tilgang på den militære siden, og Europa mangler fremdeles kapasiteter innenfor lufttransport samt etterretning og kommunikasjon. Dette vil selvsagt ikke bli dublisert i EU og NATO, og det er usannsynlig at EU vil bygge seg opp på egen hånd på disse områdene.

Et tett samarbeid mellom EU og NATO er derfor logisk. EUs kapasiteter er ikke primært militære, og det er liten sannsynlighet for at de vil bli det, gitt nasjonale forsvarsbudsjetter i fredstid. Derimot er EUs kapasiteter meget omfattende på sivil krisehåndtering, og dette er politiske virkemidler som NATO mangler. Med en utvidelse av EU til å omfatte også Ungarn, Tsjekia og Polen innen 2004, har man et overlapp mellom EU og NATO som er nesten totalt – bare Norge, Tyrkia og Island er NATO-medlemmer som ikke er med i EU. Når NATOs oppgaver nå er gått stadig mer i retning av krisehåndtering og stabilisering, er det klart at potensialet for konflikt og konkurranse med EU er til stede. Dette er da også begge organisasjonene klar over. Også på relativt lang sikt må man anta at EU ikke vil ha de militære ressurser som NATO har i dag. Dette er et faktum som gjør NATO interessant for EU, som ellers besitter alle virkemidler som trengs for å håndtere kriser.

Man må også anta at tysk sikkerhetspolitikk vil bli mer selvstendig innen kort tid, nå som viktige skritt er tatt for å løse tysk nasjonal utenrikspolitisk diskurs fra de selvpålagte bindinger etter annen verdenskrig. Frankrike med Chirac har et sterkt politisk mandat, og man vil nå for første gang på mange år kunne føre en enhetlig utenrikspolitikk fra fransk side. Den franske strategien med et sterkt Europa, også sikkerhetspolitisk, er velkjent. Jokeren i forholdet NATO–EU er britene. Blair balanserer mellom behovet for integrasjon i EU på de områder hvor det er mulig – dvs. sikkerhetspo-

litikk à la St. Malo, men ennå ikke monetær politikk – men han er også sterkt forpliktet på den amerikanske linjen, særlig med hensyn til Irak.

I sum er konklusjonen at EUs interne kapasitetsoppbygging innen krisehåndtering og det brede spekter av virkemidler man allerede rår over i Kommisjonen, gir en «lovede» basis for en sentral rolle på området krisehåndtering. De konkrete operasjoner man i 2002 og 2003 er engasjert i, viser at EUs krisehåndtering muligens bør karakteriseres som «mer håndtering enn krise» i stedet for det motsatte, som artikkelens tittel indikerer.

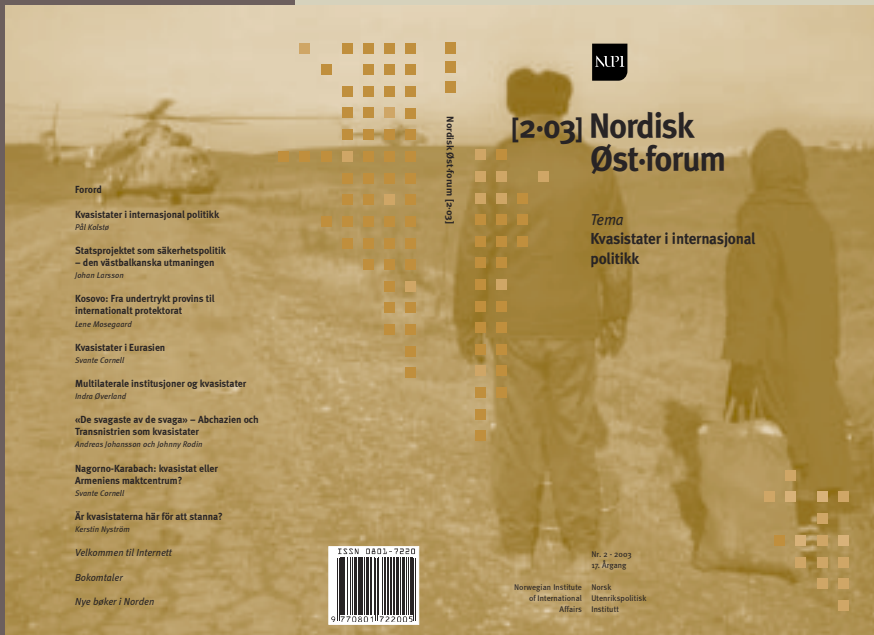
Men valg av EU eller NATO som basis for slike operasjoner avhenger likevel av internasjonal politikk, spesielt USAs og de europeiske stormakters preferanser. Dersom ikke USA satser på NATO, men fortsatt velger «koalisjoner av villige», som i Afghanistan og Irak, finnes et «policy window» for EU. Som denne artikkelen viser, har EU allerede en solid kapasitet innen krisehåndtering. Men utviklingen av EUs sikkerhetspolitiske rolle utover dette er blitt et enda mer sensitivt spørsmål siden USA kan anse den som et mottrekk til egen sikkerhetspolitikk. Konflikten mellom Frankrike, Tyskland og Belgia på den ene siden og USA, Storbritannia, Italia og Spania på den annen over Irak-krigen har brakt alle de underliggende motsetningene om EUs rolle i sikkerhetspolitikken frem i lyset. Det som før var et kalkulert spill i kulissene om relativ innflytelse mellom et USA-ledet NATO og et fransk-tysk-ledet EU, er nå en utilslørt konflikt på det sikkerhetspolitiske området. «The sunk costs» i EUs sikkerhetspolitikk er reelle, men denne «investeringen» gir ikke resultater før det er politisk avklart hvilken rolle EU skal ha i sikkerhetspolitikken. Dette blir i stor grad gjenstand for mellomstatlige forhandlinger, og ikke en konsekvens av gradvis integrasjon.

Litteratur

- Adams, R. (1995) «From San Francisco to Sarajevo: The UN and the Use of Force», *Survival* 37(4).
- Adams, R. (1999) «NATO's Humanitarian War over Kosovo», *Survival* 41(3).
- Dassau, M. & N. Whyte (2001) «America's Balkan Disengagement?», *Survival* 43(4).
- Forsberg, T. & T. Vaahtoranta (2001) «Inside the EU, Outside NATO: Paradoxes of Finland's and Sweden's Post-Neutrality», *European Security* 10(1).
- Furuseth, Rita (2003) «EU og bekjempelsen av internasjonal kriminalitet og terrorisme» i Rieker & Ulriksen (red.).
- Gordon, P.H. (2001) «Nato after 11 September», *Survival* 43(4).
- Græger, N. (2002) «Norway and the ESDP: No Membership, No Influence», draft. Oslo: NUPI.
- Howorth, J. (2001) «European Defence and the Changing Politics of the EU: Hanging Together or Hanging Separately?», *Journal of Common Market Studies* 39(4).
- Howorth, J. (2000) «Britain, France, and the European Defence Initiative», *Survival* 42(2).
- Hyde-Price, A. & C. Jeffery (2001) «Germany in the EU: Constructing Normality», *Journal of Common Market Studies* 29(4).
- International Crisis Group (ICG) (2001) «EU Crisis Response Capability», Report no. 2.
- ICG (2002) «EU Crisis Response Capabilities: An Update», 29 April.
- ICG (2001) «ECHO: Crisis Response in the Grey Lane», 26 June.
- Knutsen, B.O. (2003) «ESDP og NATO: Samarbeid og sikkerhet på EUs premisser?» i Rieker & Ulriksen (red.).
- Larsen, H. (2001) «Denmark and the EU's Defence Dilemma», unpublished paper.
- Lindahl, R. *et al.* (2000) «Non-Alignment and European Security Policy: Ambiguity at Work». Helsinki: UPI.
- Mahncke, D. (2001) «Reform of the CFSP: From Maastricht to Amsterdam» i Monar & Wessels (red.).
- Matlary, J. H. (2002) *Intervention for Human Rights in Europe*. London and New York: Palgrave Macmillan.
- Mauil, H. (2000) «Germany and the Use of Force: Still a 'Civilian Power?'» *Survival* 42(2).
- Monar, J. & W. Wessels (red.) *The European Union after the Treaty of Amsterdam*. London & New York: Continuum.
- Osland, K. (2003) «Sivil krisehåndtering: En studie av EUPM» i Rieker & Ulriksen (red.).
- Ortega, M. (2001) *Military Intervention and the European Union*. Paris: Chaillot Papers 45.
- Ojanen, H. (2001) «Sweden and Finland: What Difference does it make to be Non-Aligned?», upublisert paper. Helsingfors: UPI.
- Patten, C. (2001) «EU Strategy in the Balkans», speech at IGC, Brussels, 10 July.
- Rieker, P. (2002) «The Europeanisation of Norway's Security Identity». Oslo: NUPI Working Paper no. 619.

- Rieker, P. & S. Ulriksen (red.) (2003) *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUPI.
- Solana, J. (2003) *A Secure Europe in a Better World*, report to the European Council, Thessaloniki, 20 June.
- Sjursen, H. (2003) «Security and Defence», kommer i W. Carlsnaes *et al. European Foreign Policy Today: Theory and Practice*. London: SAGE.
- Treacher, A. (2001) «Europe as a Power Multiplier for French Security Policy: Strategic Consistency, Tactical Adaptation», *European Security* 10(1).
- Ulriksen, S. (2003) «Det militære Europa» i Rieker & Ulriksen (red.).
- Youngs, R. (2002) *The European Union as a Security Actor*, upublisert paper. Oslo: NUPI.
- Walt, S. M. (1991) «The Renaissance of Security Studies», *International Studies Quarterly* 35.
- Walt, S. M. (2001) «Beyond bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy», *International Security* 26(3).

Nordisk Øst-forum



Dette temanummer af *Nordisk Øst-forum* behandler problematikken omkring kvasi-stater; med kvasistat mener vi et område som tilstræber selvstændighed og på mange områder fungerer som en selvstændig stat uden dog at være internationalt anerkendt. Det er en problematik, der for alvor blev aktuel i forbindelse med afkoloniseringen efter den anden

verdenskrig. I den postkommunistiske verden opstod fænomenet, da de multinationale riger Jugoslavien og Sovjetunionen brød sammen.

I dette temanummer bringer vi både artikler, der går på tværs af problematikken om hvad en kvasistat er, og artikler, der ser på en eller flere af kvasistaterne. De kvasistater vi behandler med selvstændige artikler er Bosnien, Kosovo og Nagorno-Karabakh. Desuden behandles udviklingen i Transdnestrien og Abkhasien i en komparativ artikel.

Tilsammen inneholder bogens artikler en indføring i en række af denne verdens mere eller mindre kendte brændpunkter og baggårde. Dette er brændpunkter, der er opstået, fordi det internationale samfund endnu ikke har vist sig i stand til at håndtere de problemer, der gør sig gældende, når stater går i opløsning. Intet tyder på, at denne problematik bliver mindre i fremtiden, af hvilken grund vi nok også vil komme til at høre mere til disse gråzoner i det internationale samfund.

Redaktør
Helge Blakkisrud

[Gæstereaktører nr.2.03
Rikke Haue og
Allan Have Larsen]

Enkeltheft 115 NOK

For mer informasjon om
Nordisk Øst-forum
www.nupi.no

Norwegian Institute of International Affairs P.O. Box 8159 Dep. N-0033 Oslo Norway
Tel: [+ 47] 22 05 65 00 | Fax: [+ 47] 22 17 70 15 | E-mail: pub@nupi.no | Internet: www.nupi.no

Russisk medlemskap i NATO?

Andreas Selliaas

forsker på sikkerhets-
politiske utfordringer i
Øst- og Sentral-Europa,
doktorgradsstipendiat
ved NUPI

Innledning

Beslutningen i november 2002 om å utvide NATO med syv nye medlemsland har satt fart på debatten om organisasjonens fremtid og arbeidsoppgaver.¹ Går den siste utvidelsen etter planen, vil flere tidligere warszawapaktland være medlemmer om noen år.² De viktigste spørsmålene som diskuteres, er hvordan NATO skal organiseres og hvordan man skal fordele arbeidsoppgaver, hvilke geografiske områder NATO kan operere i og hvor den geografiske avgrensningen skal gå. Når det gjelder det siste, vil spørsmålet om Russlands tilknytning til NATO kanskje være det viktigste og mest ømtålige temaet i tiden fremover.

Retningslinjene og rådene om hvordan kandidatland kan tilpasse seg alliansens standarder (se *The Alliance's Strategic Concept 1999*, *Study on NATO Enlargement 1995* og *Membership Action Plan (MAP) (1999)*), har til nå lagt grunnlaget for å vurdere nye medlemsland. Spørsmålet er om Russland blir vurdert ut ifra de samme kriteriene som andre kandidatland, eller om andre forhold avgjør når russisk tilknytning til NATO skal behandles. Et russisk medlemskap vil være en bekreftelse på at nye sikkerhetsutfordringer skaper nye samarbeidsløsninger. Konsekvensene for NATO som

1 Artikkelen baserer seg på foredraget *Russian membership in NATO?*, presentert på The Northern European Security Forum, Tallinn 25.–27. april 2003. Deler av denne artikkelen er tidligere publisert i *Norsk Militært Tidsskrift* nr. 4 2003. Forfatteren ønsker å rette en takk til en anonym leser for kommentarer og endringsforslag.

2 Polen, Ungarn, Den tsjekkiske republikk, Slovakia, Bulgaria, Estland, Latvia, Litauen og Romania samt Slovenia (republikk i det alliansefrie, tidligere Jugoslavia).

organisasjon, som sikkerhetspolitisk aktør og for de enkelte medlemsstatene vil være store. I hovedsak er det fire forhold som avgjør muligheten for russisk medlemskap. For det første gjelder det amerikanernes ønsker for NATO i tiden fremover og russernes rolle i disse fremtidsplanene. For det andre og tredje vil utviklingen av forholdet mellom USA og EU og mellom Russland og EU i sikkerhetspolitikken ha stor betydning. For det fjerde vil holdningene til de øst- og sentraleuropeiske (ØSE) statene i et nytt og utvidet NATO ha betydning. Hvert enkelt forhold vil i hovedsak avhenge av om de forskjellige aktørene baserer sine holdninger på terrorfrykt eller på de normative standardene som ligger nedfelt i medlemskapskriteriene, og av hvordan de vurderer NATOs beslutningsdyktighet og effektivitet i fremtiden.

I denne artikkelen vil jeg først diskutere noen av problemstillingene som knytter seg til de fire forholdene med tanke på russisk medlemskap i NATO. Deretter vil jeg vurdere sentrale argumenter for og mot medlemskap. Til slutt vil jeg vurdere mulige konsekvenser av samarbeidet i NATO–Russland-rådet (NRC) og mulige konsekvenser for Norge hvis Russland blir medlem av NATO.

Fra kollektivt forsvar til kollektiv sikkerhet – åpningen for Russland

NATO utviklet seg på 1990-tallet til å bli en organisasjon som i større grad baserer seg på kollektiv sikkerhet enn på kollektivt forsvar. Overgangen fra et *kollektivt forsvar* – der en gruppe stater samarbeider om forsvar mot en utpekt fiende – til *kollektiv sikkerhet* – der man i hvert enkelt tilfelle vurderer hvilke trusler man står overfor og hvem som skal samarbeide for å bekjempe disse – har satt spørsmålsteget ved NATOs rolle i europeisk sikkerhetspolitikk og åpnet for radikale forslag, blant annet i kampen mot terror og forholdet til Russland.³ Krigene i Kosovo og Afghanistan har i tillegg vist at Washington ser på NATO som et politisk verktøy for å gjennomføre amerikanske utenrikspolitiske målsettinger og at amerikanske myndigheter delvis ser på multilateralt militært samarbeid i NATO som et hinder for egne militære strategier. Endringen av fokus fra kollektivt forsvar til kollektiv sikkerhet i NATO og økt amerikansk innflytelse i sikkerhetspolitikken har åpnet for en

3 Kollektiv sikkerhet baserer seg på forestillingen om alle for en. Stater utøver i stor grad sin egen utenrikspolitikk, men deltakelse i en kollektiv sikkerhetsorganisasjon betyr at man forplikter seg til å delta i en koalisjon for å konfrontere potensielle aggressorer (Kupchan & Kupchan 1991: 118).

reell diskusjon av russisk medlemskap i NATO. Flere politiske kommentatorer hevder at det er nettopp på grunn av at NATO ikke lenger bare er en militær allianse, men også et transatlantisk fellesskap av demokratiske stater at Russland kan tilbys medlemskap. Den nye situasjonen har også gjort at Russland ikke lenger er like negativ til utvidelse østover.⁴

Nye dilemmaer i makttriangelet USA, Europa og Russland

Allianse eller koalisjon?

Russisk medlemskap er avhengig av hvor godt samarbeidet mellom USA og Russland utvikler seg i kampen mot terrorisme. Til tross for at artikkel 5 ble aktivert etter terrorangrepene 11. september 2001 (angrep på ett NATO-land er et angrep på alle og krever et kollektivt svar), valgte USA ikke å bruke NATO i kampen mot terror, men baserte seg heller på samarbeid med villige stater, der Russland til nå har vært en viktig samarbeidspartner. Spørsmålet er om kampen mot terror fører til at USA vil styrke det bilaterale samarbeidet med Russland ytterligere, om USA ønsker å knytte Russland til NATO for å ha bedre kontroll med landet i Europa, eller om amerikanerne søker alenegang der skiftende koalisjoner er basisen for samarbeid når fremtidige trusler skal møtes. Til nå har amerikanerne hatt tre strategier overfor Russland: De har lenge åpnet for russisk medlemskap i NATO (Hunter 2000: 121), de har styrket de bilaterale båndene til Russland og de har gått bort fra avtaler inngått med Sovjetunionen under den kalde krigen og gått til angrep på Irak uten russisk samtykke, men med støtte av andre villige stater. Den internasjonale situasjonen endrer seg imidlertid raskt, og det samme kan amerikanske holdninger til Russland gjøre, det viser Bushs tilnærminger til Russland de tre siste årene: I presidentvalgekampen i 2000 lovet Bush en tøffere linje overfor Russland og å gjøre slutt på etterlevninger fra den kalde krigen, blant annet ABM-avtalen fra 1972. Bush fulgte opp den siste lovnaden, men ble mer positiv til Russland etter terroranslagene 11. september 2001. Møtene mellom Bush og Putin sommeren og høsten 2002, der Bush «møtte en mann han kunne gjøre forretninger med», markerte et nytt skille i forbindelsene mellom Russland og

4 Se for eksempel Krauthamer (2002) «Re-Imagining NATO», *Washington Post* 24.05.02.

USA. For første gang etter andre verdenskrig hadde USA og Russland en felles fiende (Krickus 2002: 6–7). Forholdet ble noe kjøligere da Russland valgte å gå med i «obstruksjonens akse» sammen med Tyskland og Frankrike i spørsmålet om håndteringen av Irak.⁵ Russiske myndigheter har vært en drivkraft i «obstruksjonens akse» eller i «koalisjonen av de uvillige», hovedsakelig for å gi den hjemlige opinion inntrykk av at man ikke lar seg diktere av USA. Og så langt tyder det meste på at strategien bare har hatt en innenriks-politisk effekt og at forholdet til USA ikke har blitt særlig endret som følge av denne strategien.⁶ Uansett reaksjoner i russisk opinion vil det på kort og mellomlang sikt være nødvendig for Putin å holde seg til sin pro-vestlige linje av minst fem grunner. For det første gjelder det å få støtte i egen kamp mot muslimske fundamentalister og terrorister. For det andre er Russland USA underlegen på de fleste områder, og en konfrontasjon uten støtte hos andre vestlige aktører vil være negativt for Russland. For det tredje trenger Russland sårt vestlige investeringer. For det fjerde har den økonomiske eliten sterke interesser av et tett samarbeid med Vesten. Og en siste grunn er at Russland har behov for å bli akseptert som et europeisk land (Lieven 2002: 253–254). Denne pragmatiske holdningen har blant annet ført til at Russland har gått med på USAs forslag om å redusere antall strategiske kjernefysiske våpen, og har vært svært forsiktig med å kritisere amerikanernes avgjørelse om å trekke seg fra ABM-avtalen fra 1972. I tillegg har russerne sluttet seg til kampen mot terror ledet av USA og andre NATO-land blant annet ved å dele etterretningsinformasjon med vestlige motparter og åpne det russiske luftrommet for humanitær hjelp til Afghanistan. Dessuten bidro russerne på et tidlig stadium i kampen mot Taliban og al-Qaida med militær støtte til Nordalliansen.

5 Applebaum, Anne i «Playing Russian Roulette», *Washington Post* 09.04.03. Denne måten å betrakte Russland på i USA og Vesten føyer seg inn i rekken av tidligere stemningsskifter. Gorbatsjov var Vestens mann helt til han gikk inn i Litauen og drepte litauiske frigjøringskjemper i januar 1991, og Jeltsin var svært populær helt til den økonomiske kollapsen i Russland inntraff og man avdekket omfattende korrupsjon blant hans nære støttespillere. Og nå er kanskje USA i ferd med å miste tålmodigheten med Russland igjen. På en måte illustrerer denne situasjonen kanskje kjerneproblemet med bruk av koalisjoner av villige i kampen mot terror. I Washington gikk det lenge rykter om at USA var villig til å bytte ut de tradisjonelle europeiske allierte i NATO til fordel for nye allierte på det eurasiske kontinent, i første rekke Tyrkia, India og Russland. Men Tyrkia trakk seg fra utstrakt samarbeid med USA i krigen mot Irak, India har vist seg svært skeptisk og Russland har vist sin motstand ved å samarbeide med Tyskland og Frankrike mot krigen i Irak.

6 Lavelle, Peter (2003) «Whither Russia's Anti-Americanism?», *RFE/RL Newsline* 14.04.03.

Denne pragmatiske holdningen har fått enkelte til å hevde at Russland gjorde mer for USA etter 11. september enn det alle NATO-land gjorde til sammen (Rupp 2002: 356). Spørsmålet er om USA fortsatt ønsker å satse på skiftende koalisjoner i kampen mot terrorisme eller på faste samarbeidspartnere. Valget vil ha betydning for NATOs eksistens og Russlands forhold til NATO og USA.

Pragmatisk realisme

For at Russland skal bli medlem av NATO, er det en nødvendig forutsetning at landet selv ønsker å bli med i alliansen. Det gjenstår å se om Putins stadig mer positive holdning til samarbeid med NATO og andre vestlige institusjoner fører Russland inn i alliansen. Selv om mange i Russland ser fordelene av et økt samarbeid med NATO, frykter mange russere at Putin skal lide samme skjebne som Gorbatsjov og Jeltsin – å bli for ettergivende overfor vestlige krav uten å få noe særlig igjen. Fra vestlig side har man forsøkt å forhindre at en slik situasjon oppstår ved blant annet å opprette Det permanente samarbeidsrådet (PJC) i 1997 og NRC i 2002 for å dempe russiske protester mot utvidelse til ØSE og tidligere sovjetiske republikker. Det gjenstår å se om dette er nok.

I en viss forstand har Putin videreført ideen fra Gorbatsjov og Jeltsin om at Russlands økonomiske modernisering er avhengig av at landet har et godt forhold til Vesten og at samarbeidslinjen derfor er av strategisk interesse. Putin skiller seg allikevel fra sine forgjengere ved at han ikke lenger gjør krav på å bli behandlet på lik linje med andre stormakter. På den måten reduserer han ydmykelsen og fallhøyden når USA og Europa ikke tar hensyn til russiske interesser, for eksempel i utvidelsesspørsmål og i Irak-konflikten (Terriff *et al.* 2002: 716–717). NATOs utvidelsesprosess har vist at Russland har hatt lite å si og at landet best kan sikre sine sikkerhetsinteresser ved å opptre som en *pragmatisk realist* – gi etter når det ikke lenger er formålstjenlig å stritte imot og heller søke samarbeidsløsninger. Russlands stadig mer pragmatiske holdning til NATO og NATO-utvidelse de siste par årene er for det første et resultat av at Putin har innsett at Russland ikke har hatt særlig innflytelse på NATOs utvidelsesplaner til tidligere postkommunistiske og postsovjetiske stater i Europa. Lærdommen man trakk fra Jeltsin-perioden når det gjaldt protester mot utvidelse, var at det skapte betydelig konflikt med NATO og førte til isolasjon fra Vesten. For det andre har det vist seg at NATO-utvidelse til Øst-Europa, som for eksempel Polen, ikke har redusert Russlands militære sik-

kerhet. For det tredje kan russiske sikkerhetsbekymringer løses av alliansen i utvidelsesprosessen fordi NATO stiller krav til søkerland som også Russland stiller til sine naboland (for eksempel god behandling av russere utenfor Russland). For det fjerde hevder tidligere medlemmer av Warszawapakten at NATO-medlemskap gir dem sikkerhet og at de dermed lettere kan samarbeide med Russland, noe som i sin tur øker stabiliteten i Europa. For det femte har Russland innsett at konfliktbegrensning ikke er nok, men at Russland er avhengig av et dynamisk fellesskap med NATO for å unngå kriser i fremtiden (Trenin 2002). I tillegg har amerikanernes kamp mot terror ført til større innflytelse i Kaukasus og Sentral-Asia på bekostning av Russland (Adomeit & Reisinger 2002: 54). Skal Russland fortsatt ha innflytelse i disse regionene i sin egen kamp mot terror, er en tettere kobling mellom USA og Russland viktig også i regi av NATO. Spørsmålet blir om Russland vil se på NATO som en organisasjon som kan møte trusler mot russisk sikkerhet eller om bilaterale avtaler eller andre sikkerhetsarrangementer blir mer vektlagt.

Russland – gammel eller ny europeer?

Forholdet mellom Russland og EU-landene i NATO vil også ha betydning for Russlands tilknytning til NATO. Irak-krisen har på ny vist at det er en splittelse mellom USA og de europeiske stormaktene om håndteringen av Irak og om den internasjonale orden. I denne konflikten har Russland lagt seg på linje med Tyskland og Frankrike og motsatt seg USAs ønske om å gå til krig. Utfallet av Irak-krisen kan skape et nytt samarbeid mellom Russland og EU i sikkerhetspolitikken som et mottrekk til amerikansk dominans (Lieven 2002: 256). Skulle denne konflikten føre til at USA og de europeiske stormaktene glir fra hverandre i sikkerhetspolitikken, vil det transatlantiske fellesskapet miste mye av sin opprinnelige betydning.

USAs forsvarsminister, Donald Rumsfeld, har allerede antydnet et slikt skifte i de transatlantiske forbindelsene ved å dele Europa opp i det han kaller det «gamle» og det «nye» Europa. Med det gamle Europa sikter han i hovedsak til Tyskland og Frankrike, mens det nye Europa består av de nye postkommunistiske statene i NATO som har gitt sin støtte til USAs politikk overfor Irak.⁷ En slik utvik-

7 Baker, Mark (2003) «Rumsfeld's 'Old' And 'New' Europe Touches on Uneasy Divide», *RFE/RL Weekday Magazine*, 24.01.03. <http://www.rferl.org/nca/features/2003/01/24012003172118.asp>. Distinksjonen er svært omdiskutert og har selvsagt sine begrensninger, blant annet fordi Storbritannia, Italia og Spania er en del av det «gamle» Europa, men støtter USAs linje i Irak-konflikten.

ling kan bety økt betydning for EU i europeisk sikkerhetspolitikk, det vil gjøre NATO mindre relevant i Europa, særlig for ØSE-landene, og det kan føre Russland nærmere et sikkerhetspolitisk samarbeid med EU og ikke NATO. Alternativet er at Russland blir tettere knyttet til et NATO betydelig forskjellig fra i dag og med langt større dominans av europeiske stater. Det siste vil være en ønskesituasjon for Russland og være helt i tråd med russernes ønske om å bygge en genuint europeisk sikkerhetsinstitusjon uten USA.

Øst- og sentraleuropeiske stater i NATO – nytt syn på Russland?

Russisk medlemskap er også avhengig av ØSE-landenes holdninger til Russland. I dag klinger russisk medlemskap dårlig hos disse nye og fremtidige NATO-medlemmene. Paradoksalt nok vil neste utvidelse føre til en innlemmelse av stater som fortsatt ser på NATO-medlemskap som en sikkerhet mot russisk aggresjon, til tross for at mange vestlige ledere ser på en slik problemstilling som gammeldags. Det er allikevel en kjensgjerning at ØSE-landene vil få innflytelse i NATO og få en hånd på rattet når ytterligere utvidelser skal diskuteres. På den måten vil russisk medlemskap blant annet være avhengig av hvor lenge organisasjonen blir preget av stater med anti-russiske holdninger.⁸ Det økte samarbeidet mellom USA og Russland i kampen mot terrorisme skapte i denne sammenheng uro hos flere søkerland, særlig blant balterne, som fryktet at de skulle betale den diplomatiske prisen for det nye og nære forholdet mellom de to statene (Jalta-syndromet). Overraskende nok har det motsatte vist seg å være tilfelle. Putin har hevdet at den globale terrorismen har fått Russland til å betrakte NATO og NATO-utvidelsen på en ny måte, så lenge landet blir tatt med på råd.⁹ Det gjenstår å se om denne nye situasjonen fører til at den anti-russiske holdningen innad i det nye NATO forsvinner. I tillegg til dette stemningsskiftet viser erfaringene fra polsk, tsjekkisk og ungarsk medlemskap i NATO at forbindelsene mellom de tre statene og Russland har blitt bedre etter at de ble medlemmer. Viser det seg at forholdet mellom de nye postkommunistiske statene i NATO og Russland utvikler seg på samme måte, kan russisk medlemskap i NATO på lengre sikt bli en relativt ukontroversiell affære.

8 Bransten, Jeremy (2002) «Russia Signs Accord With Alliance – Is Membership Next?», *RFE/RL Weekday Magazine*, 30.05.02. <http://www.rferl.org/nca/features/2002/05/30052002144312.asp>

9 «Putin Eases Stance on NATO Expansion», *Washington Post* 04.10.01.

Et valg mellom terrorbekjempelse og normative standarder?

I stor grad blir kandidater vurdert ut ifra to implisitte og fem eksplisitte kriterier. De to implisitte kriteriene er at kandidatene må være en del av det atlantiske fellesskapet, det vil si Vesten, og at de må ha en trusseloppfatning som sammenfaller med den de andre medlemmene har. De fem eksplisitte kriteriene er at kandidatlandene har et velfungerende demokrati, at de har respekt for menneskerettighetene, at de har en markedsbasert økonomi, at de militære styrkene er under sivil kontroll og at de har gode forbindelser med sine naboland (Study on NATO Enlargement 1995, Baker 2002: 96–98).¹⁰ Basert på disse syv kriteriene har utvidelsesprosessen på 1990-tallet foregått i fem etapper. Først har man utviklet militær-samarbeid med forskjellige land i regi av Partnerskap for fred (PfP). Deretter har man intensivert PfP-samarbeidet og formulert tiltak innenfor rammen av PfP for å forberede kandidatlandene på standardene et medlemskap krever. Etter det har man forsøkt å komme til enighet i NATO om mulighetene for det enkelte land til å bli medlem. I den fjerde etappen har man inngående gransket fordeler og ulemper ved medlemskap for de respektive land og evnen til å møte medlemskapskriteriene. Til sist har man diskutert når det enkelte land skal inviteres (Szayna 2001: 39). Hvert land som har blitt invitert mellom 1997 og 2002, har vært gjennom denne prosessen, og det er god grunn til å tro at dette vil være prosedyren også i tiden fremover. Denne prosessen kan ses på som en vellykket tottrinnsstrategi der NATO på den ene siden har satt opp eksplisitte krav for medlemskap og på den andre siden inngått i en dialog med kandidatlandene om praktiske løsninger for å forenkle veien frem til medlemskap (Checkel 2000). Spørsmålet er om man kan bruke den samme strategien overfor Russland og om det er formålstjenlig.

Argumenter for medlemskap

På enkelte områder kan Russland betraktes som en del av Vesten. Landet deler også NATOs uro for den sikkerhetspolitiske situasjonen, særlig når det gjelder terrortrusselen. Andre argumenter som taler for russisk medlemskap, er blant annet at Russland i NATO kan forhindre storkrig i Europa ettersom alle stormaktene på konti-

¹⁰ Det er viktig å påpeke at dette er idealer og at NATO i utvidelsesspørsmålet stiller strengere krav til søkerland enn de gjør til nåværende medlemmer (kurderproblematikken i Tyrkia og den gresk-tyrkiske striden om Kypros er eksempler på det).

mentet da inngår i ett sikkerhetsfelleskap sammen med USA. Det har aldri skjedd før. I tillegg vil russisk NATO-medlemskap sannsynligvis gjøre det lettere å hindre spredning og bruk av masseødeleggelsesvåpen. Det vil også føre til at det blir mer åpenhet om beholdningen av russiske offensive kjernefysiske våpen og dermed lettere å kontrollere spredning av slike våpen. Russisk medlemskap kan også gjøre det lettere å kontrollere terrorisme med utspring i røverstater som i dag ligger i Russlands interesse-sfære. Det vil være mindre sannsynlig at Russland vil bidra med våpen til disse statene som NATO-medlem, og det vil bli lettere å koordinere etterretningsvirksomhet blant annet i kampen mot mafia-nettverk som forsyner røverstater og terrornettverk med våpen. Enkelte vil også sikkert hevde at samarbeidet mellom Russland og NATO i NRC skiller seg lite fra et russisk medlemskap i NATO og at det tette samarbeidet på mange sentrale sikkerhetspolitiske områder (terrorisme, krisehåndtering og sivil beredskap) kun er å betrakte som en overgangsperiode før russisk medlemskap.

Argumenter mot medlemskap

Et motargument kan være at Russland ennå ikke har et godt nok utviklet demokrati. Økt sensur av pressen, fengsling av forskere og opposisjonelle anklaget for spionasje og forræderi, og krigen i Tsjetsjenia er eksempler på det. I tillegg finnes det krefter i forsvarret og i politiske kretser som ønsker NATOs død og derfor kan gjøre stor skade om de får innpass i korridorene i Brussel. Russisk veto i kontroversielle saker vil også begrense handlekraften til alliansen. Konflikten mellom Russland og NATO i Kosovo ligger friskt i minnet. Konflikten toppet seg da russerne besatte flyplassen i Pristina for å få innflytelse i regionen. Tildragelsen reflekterer et uløst dilemma i europeisk sikkerhet og fremtidige utfordringer for NATO: Hvor stor medinnflytelse skal Russland få i løsningen av konflikter i Europa? Hva om Kosovo-liknende situasjoner oppstår i fremtiden og Russland motsetter seg en tilsvarende form for handling? Det vil også være en fare for at stater som i dag er potensielle fiender av Russland, men som i mindre grad er det for NATO i dag, vil ende ved NATOs bord om de kommer med. Det kan skape problemer for organisasjonen. Det er i dag vanskelig å forestille seg at europeiske og amerikanske tropper er villige til å dø under russisk kommando i en kamp mot for eksempel Kina eller i en krig i Sentral-Asia. Det kan skje hvis Russland blir medlem. Enkelte vil også argumentere for at russisk økonomi ikke er markedsorientert

nok og at den sivile kontrollen med forsvaret kan bli bedre. For mange kan det også virke som en håpløs oppgave å integrere Russland militært i NATO fordi forsvarsstrukturer og teknologisk nivå er svært forskjellig hos de to (Yost 1998, Krickus 2002). Å bedømme PfP-samarbeidet med Russland er vanskelig. I grove trekk kan vi si at man bare har passert første etappe og at mye arbeid gjenstår før de fire siste etappene er gjennomført. Ønsker NATO å konsentrere kreftene om terrorbekjempelse og ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen, kan russisk medlemskap løse flere floker. Om NATO derimot vil satse på normative aspekter i sin utvidelsesprosess, ligger russisk medlemskap lenger unna.

NATO–Russland-rådet (NRC) – starten på evig partnerskap?

NRC vil være lakmestesten på samarbeidet mellom NATO og Russland, og samarbeidet kan være Russlands inngangsport til fullt medlemskap. Alt avhenger av hvordan det utvikler seg. Da NATO og Russland 28. juni 2002 inngikk samarbeidet «NATO–Russia Relations: A New Quality» (2002), der NRC inngår, videreførte partene samarbeidet man hadde hatt i PJC, som ble etablert 27. mai 1997 (Founding Act 1997). PJC ble i hovedsak opprettet for å dempe russisk motstand mot utvidelse til Den tsjekkiske republikk, Polen og Ungarn og ga Russland en stemme i NATO, men ingen beslutningsmyndighet. Russerne var allerede fra starten kjølig innstilt til PJC fordi de mente de hadde for liten innflytelse på NATOs beslutninger, og PJC ble i realiteten lagt død da Russland trakk seg ut i forbindelse med NATOs bombing i Jugoslavia i 1999.¹¹

Foranledningen til NRC var kampen mot terror, Putins strategiske valg om å knytte seg til vestlige sikkerhetsstrukturer og NATOs forestående utvidelsesrunde. I NRC møtes NATO-medlemmer på lik linje med Russland. I dag betyr det 20 stater og etter neste utvidelse sannsynligvis 27. Rådet skal fungere som et konsultasjonsorgan og skal forsøke å drive konsensusbygging med sikte på å fatte felles beslutninger om sikkerhetspolitikk. I NRC møtes partene en gang i måneden på ambassadørnivå, to ganger i året på utenriksministernivå og på regjeringnivå når det er ønskelig.

I første omgang skal NRC samarbeide på konkrete områder som terrorisme, krisehåndtering, ikke-spredning, rustningskontroll, missilforsvar, sjøredningstjeneste, militært samarbeid og sivil bered-

¹¹ Til tross for at diplomatisk kontakt ble gjenopprettet i 2000.

skap. NRC betyr imidlertid ikke russisk medlemskap i NATO, og landet har ikke veto i NATOs beslutninger (selv om Russland i det nye rådet kan være med på å fatte vedtak). De allierte kan forhåndskoordinere sine disposisjoner før de møter i rådet, og de kan trekke tilbake saker fra agendaen hvis de mener NATO er best tjent med å behandle sakene på egen hånd. Møtene blir ledet av generalsekretæren og ikke av en troika av NATO-land, slik tilfellet var i PJC og som viste seg å være lite effektivt. Møtene blir forberedt av en politisk komité som møtes to ganger i måneden. For at NRC skal lykkes i å forene NATO og Russland på viktige sikkerhetspolitiske områder, er det en forutsetning at russerne ikke bruker alle muligheter til å forsinke arbeidet på områder som er kontroversielle for Russland, og at NATO spiller med åpne kort og er villig til å behandle viktige saker i NRC. Skjer dette, ligger veien åpen for russisk medlemskap.

Interne sanksjoner det siste hinderet for russisk medlemskap?

Uavhengig av potensielt russisk medlemskap er det viktig å vurdere hva slags rolle NATO skal spille i fremtiden og hvordan alliansen skal fungere som en politisk organisasjon. Etter hvert som NATO blir større, kan det være nødvendig å vurdere nye prosedyrer for å forhindre obstruktiv oppførsel og om nødvendig straffe stater som ikke følger demokratiske prosedyrer. Hvis medlemsstater for eksempel går tilbake til et autoritært styresett eller bryter med standarden som er satt opp i medlemskapskriteriene, kan det være hensiktsmessig for NATO å ha muligheten til å treffe tvangstiltak mot de stater dette gjelder. Selv om en slik ordning formelt sett ikke eksisterer i dag, ble slike løsninger diskutert da Tyrkia og Hellas var diktaturer, og da man fryktet kommunistisk maktovertakelse i Italia på 1970-tallet (Kramer 2002: 756). Det er i hovedsak to grunner til å diskutere en slik løsning. For det første har kravene som har vært stilt til søkerlandene, ført til at de har satt i gang kostbare og kontroversielle reformer.¹² Et nytt sanksjonsverktøy vil sørge for at slike prosesser fortsetter etter at søkerlandene kommer med, og det vil oppmuntre søkerstater til å gjennomføre reformer. For

¹² Polen har gjort store anstrengelser for å få forsvaret under sivil kontroll, Ungarn har forsøkt å få bilagt historiske grensekonflikter med naboland, og Litauen har startet oppgjøret med sin rolle under den andre verdenskrig som følge av kravene til medlemskap og ønsket om å komme med.

det andre er det viktig å kunne forhindre obstruksjon av arbeidet som legges ned i komiteer og i militære øvelser. I dag fungerer den organisasjonsmessige siden gjennom konsensus. Etter hvert som det blir flere medlemmer, kan det bli vanskeligere å oppnå konsensus særlig hvis enkeltland bevisst går inn for å blokkere vedtak i alliansen. Det kan vise seg uheldig om alliansen ikke kan straffe bevisste pliktforsømmelser eller sabotasje og med det oppmuntrer til «hasardspill» – det vil si at man ustraffet kan begå regelbrudd og ta unødige sjanser. En viktig forutsetning er at disse reglene må gjelde alle medlemmer, nye som gamle (Wallander 2002: 2–8). Tar man et slikt skritt og innfører nye disiplinerende ordninger i NATO, kan et positivt samarbeid mellom Russland og NATO i NRC utvikle seg til fast medlemskap fordi man fjerner mange av de organisasjonsmessige motargumentene mot russisk medlemskap. I tillegg vil det disiplinere stater som er med i alliansen bare på grunn av antirussiske holdninger.

Konsekvenser for Norge

Under den kalde krigen var områdene i nord militært svært viktige både for NATO og Sovjetunionen. Det førte til årvåkenhet og vilje til å gripe inn for å hindre sovjetiske fremstøt i nord. I dette lå det en beskyttelse for Norge, ikke bare mot sovjetiske fremstøt motivert av uoverensstemmelser i øst–vest-forholdet, men også mot mulige offensive tiltak fra sovjetisk side mot Norge med rot i lokale tvistesporsmål utenfor eller på siden av selve øst–vest-konflikten (Skogan 2003: 6). Det førte til at de allierte enten støttet eller ikke gikk ut mot norske standpunkter i folkerettslige stridsspørsmål vedrørende områdene i nord. Slik er imidlertid ikke forholdene lenger, og det kan få stor betydning for Norge. Våre allierte tillegger ikke lenger nordområdene så stor militærstrategisk betydning, og derfor kan det heller ikke forventes at de uten videre skal støtte eller unnlate å gå ut mot norske standpunkter vis-à-vis Russland.

Mot denne bakgrunnen vil konsekvensene av et russisk medlemskap være avhengig av hvordan NATO som organisasjon vektlegger russiske interesser, i hvor stor grad Russland har et interessefelleskap med NATO og hvordan Norges rolle i organisasjonen blir i fremtiden. Vi kan forestille oss to utviklingsveier: en som taler til fordel for Norge og en som marginaliserer Norge (Johansen 2002: 38–39). I det første tilfellet er det nødvendig at Norge og Russland utvikler felles interesser på sentrale områder i nord. Det kan blant annet skje gjennom nedtoning av det militære nær-

været i nordområdene og felles utnyttelse av ressurser i havet og på sokkelen. Dette vil kunne gi grobunn for et interessefellesskap. Men det er også avhengig av at Norge fremdeles blir tillagt en viktig sikkerhetspolitisk rolle i NATO, noe som betyr en fortsatt sterk integrasjon med alliansen og visshet om støtte i tilfelle konflikt med ikke-NATO-land. En slik utvikling vil prioritere praktisk politisk samarbeid fremfor militære og sikkerhetspolitiske forhold. I det andre tilfellet er situasjonen mer kritisk for Norge. Kombinasjonen av et overordnet partnerskap mellom Russland og NATO samtidig som det er sterke interessekonflikter mellom Russland og Norge i nordområdene, kan føre til at NATO nedprioriterer Norges interesser. Det vil marginalisere Norge i NATO og bilateralisere konflikten med Russland. Et slikt overordnet forhold mellom Russland og NATO kan faktisk få NATO til å se bort fra interessekonflikter mellom Norge og Russland. Samkvemmet mellom tidligere fiender vil dermed skygge for regionale problemstillinger. I en slik situasjon må Norge balansere mellom hensynet til å sikre egne interesser og å hindre en opptrapping av konflikten med Russland, uten å ha en troverdig forsvarsgaranti fra NATO. I verste fall kan dette bringe Norge inn i en situasjon der Russland får betydelig innflytelse på norsk politikk i nordområdene.

Avslutning

Selv om russisk medlemskap i NATO kan virke fjernt og strider mot manges oppfatning av den tradisjonelle sikkerhetspolitiske orden, er det en kjensgjerning at NATO og Russland har et tettere samarbeid i dag enn noen gang tidligere. NATO–Russland-rådet er et eksempel på det. Kravene til medlemskap har gjort at ØSE-land har foretatt viktige reformer både militært og sivilt. Om NATO i fremtiden ikke låser seg til kampen mot terror, men også ser nytten av å opprettholde medlemskapskriteriene for alle potensielle kandidater, kan Russland gradvis inkluderes i NATO om landet fortsatt ønsker en tilnærming til Vesten. Det vil øke sikkerheten i Europa. Et russisk NATO-medlemskap vil få betydning for små stater som Norge, særlig hvis NATO vektlegger forholdet til Russland mer enn andre regionale forbindelser. På den annen side kan russisk NATO-medlemskap skape en tettere dialog mellom Russland og tidligere fiender og dermed være et springbrett til bedre samarbeid om løsning av regionale problemer. Et russisk medlemskap i NATO vil uansett bety et annet NATO enn det vi kjenner i dag, og det krever endringer i alliansen.

Litteratur

- «Study on NATO Enlargement» (1995), *Military Technology* (12): 60–69. Eller se <http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9501.htm>.
- Adomeit, Hannes & Heidi Reisinger (2002) *Russia's Role in Post-Soviet Territory. Decline of Military Power and Political Influence*. Forsvarsstudier 4. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Baker, James A. (2002) «Russia in NATO?», *The Washington Quarterly* 25(1): 95–103.
- Checkel, Jeffrey T. (2000) *Compliance and Conditionality*, ARENA Working Paper No. 18. Oslo.
- Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation 1997. <http://www.nato.int/docu/basicxt/fndact-a.htm>
- Hunter, Robert E. (2000) «Solving Russia: Final Piece in NATO's Puzzle», *The Washington Quarterly* 23(1): 115–134.
- Johansen, Iver (2002) «Norge og Russland: scenarier for samarbeid og konflikt» i Bakken *et al. Russland som «assosiert NATO-medlem» og Norge*, FFI-rapport 2002/04120. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Kramer, Mark (2002) «NATO, the Baltic States and Russia: a framework for sustainable enlargement», *International Affairs* 78 (4): 731–756.
- Krickus, Richard J. (2002) *Russia in NATO: Thinking about the Unthinkable*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Kupchan, Charles A. & Clifford A. Kupchan (1991) «Concerts, Collective Security, and the Future of Europe», *International Security* 16(1): 114–161.
- Lieven, Anatol (2002) «The Secret Policemen's Ball: the United States, Russia and the international order after 11 September», *International Affairs* 78(2): 245–259.
- Membership Action Plan (MAP) 1999. <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-066e.htm>
- NATO–Russia Relations: A New Quality 2002. <http://www.nato.int/docu/basicxt/b020528e.htm>
- Rupp, Richard E. (2002) «NATO Enlargement: All Aboard? Destination Unknown», *East European Quarterly* 36(3): 341–363.
- Skogan, John Kristen (2003) *Norges sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene*. NUPI-notat nr. 642. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Szayna, Thomas S. (2001) «NATO Enlargement: Forecasting the 'Who' and 'When'», *National Security Studies Quarterly* 7(3): 31–92.
- Terriff, Terry, Stuart Croft, Elke Krahnemann, Mark Webber & Jolyon Howorth (2002) «One in, all in? NATO's next enlargement», *International Affairs* 78 (4): 713–729.
- The Alliance's Strategic Concept 1999. <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>.
- Trenin, Dmitri (2002) «The silence of the bear», *NATO Review*, Spring 2002. <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue1/art3.html>
- Wallander, Celeste A. (2002) «NATO's Price. Shape Up or Ship Out», *Foreign Affairs* 81(6): 2–8.
- Yost, David S. (1998) «The New NATO and Collective Security», *Survival* 40(2): 135–160.

Aktuelt

Tyskland etter den kalde krigen

Kai Lie
tidl. ambassadør,
akademisk bakgrunn i
internasjonal politikk fra
Chicago, Washington og
Harvard

Tysklands negative reaksjon på Bush-administrasjonens krig mot Irak kom som et sjokk så vel på Washington som på Washingtons nærmeste allierte i bl.a. London og Oslo. Selv om det nok fortsatt er noen som mener at dette må kunne tilskrives forbundskansler Schröders valgtaktikk eller manglende kjemi mellom de to lederne, synes det nå klart at den egentlige årsak til uenigheten mellom Berlin og Washington ikke er Irak-krisen. Den har imidlertid virket som en katalysator som brakte frem i dagen uenighet om prinsipper så vel som interessemotsetninger som er av en helt annen enn tempo-rær karakter.

Det er to sett av hovedårsaker til denne utviklingen, hvert på sin side av Atlanterhavet. Det ene har sitt utgangspunkt i Sovjetunionens kollaps etter Berlinmurens fall 9. november 1989 og det andre i omleggingen av Bush-administrasjonens sikkerhetspolitikk etter angrepet på World Trade Center og Pentagon 11. september 2001.

Ved Murens fall og Sovjetunionens kollaps fikk vi en ny verdensordning og en ny ordning i Europa. Tyskland ble gjenforent og fristilt og NATOs rolle endret.

USA er blitt den ledende og dermed hegemoniske verdensmakt. Amerikanerne har skiftet sin primære oversjøiske interesse fra Europa til Midtøsten, og russerne har trukket seg ut av Øst-Europa, der Tyskland er i ferd med å gjenvinne sitt tradisjonelle oppland. Tyskland som tidligere var frontlinje og hovedobjekt i den kalde krigen, har med Berlin som sin nye hovedstad fått en sentral rolle i det nye Europa. Begrepet «Mitteleuropa» har fått tilbake sin gamle betydning.

Ved Bush-administrasjonens omlegging av sikkerhetspolitikken

etter 11. september 2001 kom grunnleggende endringer i retning av unilateralisme; forebyggende krig, utvidet bruk av atomvåpen m.v. Her ligger grunnen til den sterke prinsipielle uenigheten med Tyskland, som inspirert av seierherrene i annen verdenskrig har fått nedfelt i sin grunnlov at angrepskrig ikke må forekomme.

Da det ble lagt opp til en krig mot Irak, så ikke Berlin dette som noe forsvar av vestlig sivilisasjon, men som et ledd i ivaretakelsen av amerikanske geopolitiske interesser og som en endret strategi med slike på en ny verdensorden. På tysk side ga man derfor offentlig uttrykk for at man ikke hadde tillit til den amerikanske begrunnelsen for krigen, nemlig at Irak var i besittelse av masseødeleggelsesvåpen og at det var en klar forbindelse til al-Qaida. At Berlin hadde rett, er senere bekreftet av vitner som den daværende britiske utenriksminister Robin Cook, som gikk i protest mot krigen, og den amerikanske hovedarkitekten bak den nye strategien, viseforsvarsminister Paul Wolfowitz. Han har innrømmet at argumentet om masseødeleggelsesvåpen ble brukt da det var lettest å bli enig om det som begrunnelse for krigen, og at forbindelsen til al-Qaida ikke er så klar.

Høringer i så vel den amerikanske kongressen som i det britiske parlamentet har senere svekket troverdigheten til den argumentasjon som først ble fremlagt som begrunnelse for krigen. De tyske innvendinger mot krigen i Irak gjelder imidlertid ikke bare den svake begrunnelsen, men spørsmålet om ikke det angrepet som ble innledet på Irak 20. mars var i strid med FN-pakten.

Midtøsten er imidlertid et område der også Tyskland har sine realpolitiske interesser bl.a. når det gjelder energiforsyning og investeringer. Relasjonene til disse statene har tradisjonelt vært gode for Tysklands vedkommende, i politisk så vel som handelspolitisk forstand. Krigen kan nå ha styrket USA og Storbritannias stilling på Tysklands bekostning.

Videre har tyskerne som europeere ellers et annet syn enn Washington på konflikten mellom Israel og Palestina og av dens innvirkning på situasjonen i området

Et enda viktigere interesseområde for Tyskland er imidlertid utviklingen av det europeiske samarbeidet bl.a. med utvidelsen til Øst-Europa der man på amerikansk side nå ved utvidelsen av NATO søker politisk innflytelse. Dette er et område som Tyskland tradisjonelt har delt med Russland enten ved krig eller avtale.

I det følgende vil jeg se nærmere på hvordan den senere tids utvikling har endret rammebetingelsene for tysk politikk og dermed fått følger for Tysklands europeiske og atlantiske rolle.

Tysklandsproblemets karakter

Tre hovedtrekk

1. For å forstå tysk utenrikspolitikk og Tysklands rolle i Europa er det nødvendig å se landet i et historisk og geopolitisk perspektiv. Med sin sentrale geopolitiske plassering, store befolkning og ressurser er det Europas tyngdepunkt. Samlingen av Tyskland har derfor resten av Europa alltid motsatt seg, fra den første samlingen under Preussen til gjenforeningen etter Berlinmurens fall. Bismarck var seg meget bevisst dette problem og advarte om motkoalisjoner om Preussen ble for mektig. Etter Murens fall var det et gjennomgangstema i de vestlige hovedsteder at gjenforeningen burde ta flere år.
2. Tyskland har vist seg Frankrike militært overlegen under tre kriger, i 1870, 1914 og 1940. Dette fikk Frankrike til i 1945 å innse at det var bedre å forsøke å binde opp Tyskland enn å forsøke å slå det i krig. Dermed fikk vi i 1950 Schumanns geniale idé om Kull- og Stålungionen med dette som formål. Det tjente imidlertid også den daværende tyske forbundskansler Adenauers interesse å få Tyskland innlemmet i det gode selskap, og han sluttet seg til det da unionen ble opprettet i 1952. Det egentlige gjennombrudd for det tysk-franske samarbeid kom imidlertid først fire år senere. Under Ungarn-opprøret i 1956 hadde Storbritannia og Frankrike sluttet seg til Israels angrepskrig mot Egypt for å gjenvinne kontroll med Suezkanalen. Da Washington tvang London og Paris til å stanse dette angrepet, kunne den franske statsminister overfor den tyske forbundskansler argumentere med at tiden var kommet for å bygge ut samarbeidet i Europa. Dette ble starten på et tettere tysk-fransk samarbeid som ble nedfelt i Romatraktaten av 1957. Storbritannia skapte i stedet EFTA med Norden, Sveits og Østerrike. Men Washington ønsket en bedre tysk integrering i et euroatlantisk samarbeid og fikk Storbritannia til å søke EU-medlemskap i 1961. De Gaulle ønsket imidlertid ikke noen amerikansk femtekolonnist inn på kontinentet og nedla veto.
3. Et tredje forhold det er nyttig å ha for øye når en vil forstå tysk politisk nyorientering, er prosessen for Tysklands innlemmelse i det vestlige alliansesystemet. Etter at amerikanerne og russerne hadde delt Europa på Jalta i februar 1945, kom møtet i Potsdam i juli da Tysklands fremtid

skulle avgjøres. Det var under dette møtet at Truman valgte å prøvesprengte sin første atombombe. Ingen var vel i tvil om at kampen om Tyskland var innledet.

Vi fikk Truman-doktrinen om *containment* av Sovjet i mars 1947. Dette ble implementert militært basert på Pentagons egen tolkning av George Kennans idé, som var ment politisk og ideologisk. Kennan, som var ansvarlig for Sovjetunionen i det amerikanske utenriksdepartementet og som hadde vært stasjonert i landet i lengre tid, var den som først foreslo den nye linjen overfor Moskva. Han mente imidlertid at det ikke forelå noen militær trussel fra et utbombet og utarmet Sovjet.

Truman-doktrinen ble fulgt opp tre måneder senere av utenriksminister George Marshalls tale ved Harvard om et European Recovery Program, igjen med Tyskland som hovedmotiv. Det tok sikte på å integrere Tyskland i det euroatlantiske samarbeidet. Dets politiske karakter ble klart i og med Sovjetunionens motforestillinger. Finland sa nei takk, og Tsjekkoslovakia gjorde seg klar til forhandlinger. Resultatene kjenner vi; Finland forble et demokrati innen sovjetisk sfære, mens Praha nå ble direkte underlagt Moskva også internt.

Marshallhjelpen satte innføring av markedsliberalismen som betingelse og var vel av større politisk enn økonomisk betydning. Stalin hadde en spion, McLean, som holdt ham orientert om vestmaktens intensjoner når det gjaldt Tyskland. Den 24. juni 1948 fikk vi Berlin-blokaden, fire dager etter valutareformen i de tre vestlige soner som forberedelse til dannelsen av Forbundsrepublikken året etter.

Tyskerne sa nei takk til å være med i 1949 da resten av oss gikk med i NATO. Men på amerikansk side ble det fortsatt arbeidet med å innlemme Tyskland i vestlig militært samarbeid. Så fikk vi i 1952 Stalins forsøk på å hindre tysk innlemmelse i alliansen ved å foreslå et samlet, nøytralt Tyskland. Stalins respons på det vestlige avslaget var opprettelsen av DDR.

Russernes forsøk på å hindre tysk medlemskap i NATO lyktes ikke, men Washington måtte betale en pris for tysk medlemskap i form av et løfte avgitt av den amerikanske utenriksminister John Foster Dulles om amerikansk støtte til gjenforening. I henhold til Tysklandsavtalen av 1954 ble Tyskland derfor som motytelse for sitt medlemskap i alliansen forespeilet gjenforening. Ungarn-opprøret i 1956 viste at løftet ikke kunne innfris, uten å risikere atomkrig.

Når Tyskland nå har fått i Moskva det Washington ikke har kunnet levere, endrer jo dette naturligvis forutsetningene for Tysklands relasjoner til USA og NATO uansett hva de offisielle uttalelsene måtte inneholde av forsikringer om at intet er forandret.

Noen vesentlig endring av tysk politikk merket man imidlertid ikke noe særlig til før «9.11». Det var *da* de såkalte nykonservative i Washington, med Rumsfeld, Wolfowitz og Cheney i spissen, fikk sjansen til å virkeliggjøre sine planer fra tidlig på 1990-tallet om en omlegging av USAs utenrikspolitiske engasjement fra Europa til Midtøsten, med krigen i Irak som foreløpig kulminasjon. Denne utviklingen utløste en revurdering av sentrale elementer i tysk utenrikspolitikk.

Tysklands geopolitiske situasjon etter Berlinmurens fall

Tyskland som den tapende part var etter annen verdenskrig fullstendig dominert av seierherrene, politisk så vel som økonomisk. Medlemskap i internasjonale organisasjoner kunne tjene til å frigjøre og gradvis overføre denne innhegningen til det multilaterale plan.

Det mest karakteristiske ved tysk utenrikspolitikk helt siden Adenauer knyttet Tyskland til Vesten, var derfor tilpasningen til den multilaterale rammen som NATO og EU representerte. Dette ble en slags erstatning for tysk nasjonal identitet. Denne multilaterale profilen gjorde Tyskland markert forskjellig fra Storbritannia og Frankrike, som hadde en mer nasjonal profil i sitt internasjonale samarbeid – med permanent plass i Sikkerhetsrådet og atombomben som ryggdekning.

Tyskland hadde en helt annen status som innebar tilpasning til amerikansk sikkerhetspolitikk, ofte på tvers av tysk opinion. Adenauers beslutning om tysk opprustning og NATO-medlemskap i 1950-årene er eksempler på slik tilpasning. Kohls beslutning om å tillate utstasjonering av amerikanske mellomdistanseraketter i 1980-årene og innføring av euroen i 1990-årene gikk også på tvers av folkemeningen.

Tysklands situasjon var blitt radikalt endret med Murens fall den 9. november 1989, men dette kom bare langsomt til uttrykk i tysk utenrikspolitikk. De sterke reaksjonene mot det første forsøket på en selvstendig tysk profil ved anerkjennelsen av Kroatia og Slovenia i 1991, førte til at den multilaterale profilen ble heller sterkere aksentuert i tysk utenrikspolitikk. Berlin antas nå å vurdere konse-

kvensene av den siste tids utvikling for å kunne definere sin plass i det nye europeiske teater. Dette begynner nå å likne på det vi hadde i Europa før første verdenskrig, bortsett fra at makten er sentrert i Washington, og Tyskland er integrert i et multilateralt nettverk.

Med Berlin som ny hovedstad synes imidlertid retningen å vende i mer enn en forstand bort fra det vestlige liberale Rheinland og tilbake til det protestantiske og sosialdemokratiske Preussen og Brandenburg; mot Sentral-Europa og bort fra det atlantiske. Samtidig har det amerikanske politiske tyngdepunkt forskjøvet seg bort fra den europeiske, politiske arv og bort fra elitens tradisjonelle rekrutteringsgrunnlag i New England.

Mens Tyskland fyller det tomrom som Sovjetunionens kollaps etterlot seg i Øst-Europa, retter Washington nå sin sikkerhetspolitiske oppmerksomhet bort fra Europa i retning av Midtøsten, med olje, Israel og nærheten til Sentral-Asia som hovedfaktorer.

Tyskland er på sin side mer opptatt av den politiske og økonomiske utvikling og stabilitet i Øst-Europa enn i den amerikanskledede globale kamp mot islamistisk terror, som ser helt annerledes ut i Tyskland. Berlin mente at det ikke dreide seg om forsvaret av den vestlige sivilisasjon mot en fiende som truet med masseødeleggelsesvåpen, men om amerikanske geopolitiske interesser i Midtøsten og på sikt om hegemonimaktens nye verdensorden.

Den amerikanske forsvarsminister Rumsfeld ga uttrykk for Washingtons sterke frustrasjon under Irak-krisen da han slo Tyskland i hartkorn med Cuba og Libya og karakteriserte Frankrike og Tyskland som «Old Europe» til forskjell fra østeuropeerne, som ble sett på som «det nye Europa».

Den tyske regjering har imidlertid full oppslutning om sin motstand mot Irak-krigen i sin egen befolkning så vel som i de fleste vestlige opinionsmålinger. Videre har den kontinentaleuropeiske, dvs. den fransk-tyske, holdning i denne sammenheng fått tilslutning fra så vel Moskva som Peking. Dette innebærer ingen isolasjon av Tyskland slik Bush vil ha det til, men en seier for Schröders politikk og isolasjon av USA i Sikkerhetsrådet. Dette forklarer reaksjonen.

Offisielt forutsettes Tyskland fortsatt å være fast forankret i det vestlige alliansesystemet. Det er imidlertid vesentlige endringer i forholdet til så vel EU som NATO.

Tyskland i EU

Da Tyskland ble fristilt etter gjenforeningen, manglet det ikke på skrekkscenarier om hva det ville innebære.

Såkalte nyrealistiske teoretikere, som John Mearsheimer ved University of Chicago, gikk lenger enn de fleste da han foreslo at en supermaktstatus for Tyskland med kjernevåpen nå ville være en naturlig utvikling.

Margaret Thatcher så for seg et økonomisk mektig Tyskland med muligheter for å få til det Hitlers soldater ikke maktet. Hun så det uttalte tyske siktemål «et europeisk Tyskland» som et skalkeskjul for hegemoniske hensikter. Også på fransk side florerte mistenksomheten om at nasjonale interesser ble fremmet under dekke av å tjene Europa. Frankrike spikret i all hast sammen Maastrichtavtalen for å sikre en mer solid ramme rundt Tyskland. Den trådte i kraft i 1992 og omfattet en europeisk pengeunion (EMU) og en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (CFSP).

Tyskland, som jo også var blitt klok av erfaring (og av Bismarcks advarsler om motkoalisjoner om Tyskland ble for mektig), så en fordel i et system som ville motvirke naboenes uro, og er nå den sterkeste pådriver for å bygge ut EU i dybde og bredde.

Tysk politikk går ut på å skape en mer selvstendig europeisk sikkerhetspolitikk. Det er bare det at vilkåret for den multilateralisering av sin makt som Berlin er villig til, naturligvis må gjelde andre hovedsteder i samme grad. Vi vet hvordan London og Paris liker en slik utfordring. De vil jo gjerne «have their cake and eat it too». Det fransk-britiske toppmøtet på St. Malo i desember 1998, et møte som tok sikte på å øke EUs militære kapasitet etter den miserable europeiske innsatsen på Balkan, ble ikke fulgt opp. Washington, som har sine sterke motforestillinger til en selvstendig europeisk sikkerhetspolitikk, foreslo isteden en «rapid reaction force» i NATO. Da Storbritannia ikke ønsker noe styrket sikkerhetspolitisk samarbeid i EU på tvers av Washingtons ønske, har det derfor nå dukket opp antydninger av muligheten for et alternativ i form av en europeisk styrke utenfor EUs formelle ramme.

Andre problematiske aspekter ved det europeiske samarbeidet gjelder byrdefordelingen, der Tyskland hittil har trukket det tyngste lasset i form av blant annet subsidier til franske bønder og forventes også å bære byrdene ved de nye medlemmenes inntreden.

Dette, sammen med en stigende utenrikspolitisk selvtilitt i Tyskland, kan bety problemer i et EU som nå har utvidelse så vel som integrasjon på dagsordenen. Dette er en utfordring for tysk utenrikspolitikk. Men uansett utfallet av denne prosessen i EU vil Tysk-

lands rolle i Europa måtte bli endret, og da neppe i annen retning enn i Tysklands favør. Landets sentrale maktstilling i Europa vil øke jo mer NATOs og USAs rolle i Europa svekkes. Russerne er jo ute av Øst-Europa.

Det er imidlertid verd å merke seg at den tyske østpolitikken er annerledes enn amerikanernes. I motsetning til Washington går Berlin ikke inn for noen EU-utvidelse så langt øst som til Ukraina. Berlin har heller ikke vært villig til å motta den tsjetsjenske opprørslederen Zakajev slik Washington og London har gjort. Om Tyskland og Russland ikke er i ferd med å følge tradisjonen med å dele Øst-Europa i to innflytelsessfærer, synes de i hvert fall å ta behørig hensyn til hverandres interesser i området.

Tyskland og NATO

Når det gjelder NATO-utvidelsen, har Tyskland vært ambivalent. Det ble argumentert med at trusselen ikke primært var av militær karakter og at NATO derfor ikke var rette instrument for å skape stabilitet i Øst-Europa. En utvidelse ville kunne utfordre Russland og derfor virke destabiliserende og dermed mot sin hensikt.

NATO-området er ikke lenger Amerikas primære strategiske interesse. Det er nå Midtøsten. Men alliansen har fortsatt sin politiske funksjon som fra starten av har vært *containment* av Tyskland, dvs. å holde Tyskland foranket i den vestlige alliansen. Det var derfor svært logisk at Washington satte som betingelse for å gå med på gjenforeningen at Tyskland godtok NATOs fortsatte beståen og dermed dens utvidelse til Øst-Europa. Denne utvidelsen må vel på denne bakgrunn kunne ses som et amerikansk instrument for bedre å nå politisk inn i et område der Berlin og Moskva tradisjonelt har vært enerådende.

Området er riktignok ikke lenger av militær strategisk interesse, men et tysk-russisk samarbeid her ville kunne finne sted på Washingtons bekostning. At slikt samarbeid alltid tidligere skjedde på de østeuropeiske landenes bekostning, bidrar til å forklare at de ga USA støtte i Irak-krigen. Frankrike måtte indignert karakterisere slikt som udugelig diplomati fra EU-søkernes side.

NATO-utvidelsen innebærer ikke noen økt militær rolle for alliansen. Den er for USA blitt et politisk instrument for bl.a. å få trukket med partnere i amerikanske militære operasjoner også utenfor NATO-området.

Mens den 11. september 2001 forsterket inntrykket av at USA søker å øke sin handlefrihet ved å løsrive seg fra internasjonalt

rettslige bindinger som FN, NATO m.v., synes tyskerne stadig sterkere å arbeide for en økende regulering av internasjonale forhold ved styrking av FN, EU og andre multilaterale instrumenter.

Denne utviklingen kan skape alvorlig transatlantisk rivalisering mellom det stadig mer EU-orienterte Tyskland og et unilateralt USA, der NATO bare er blitt et instrument for USA til bruk på ad hoc-basis.

Tysklands rolle i det nye Europa

Tyskland er ikke lenger et grenseland mellom øst og vest, men det sentrale element i et nytt Europa med svekket russisk og amerikansk nærvær.

Den frykt (eller forhåpning, om man vil) som en del hadde om en sterkere tysk unilateral opptreden internasjonalt og i Europa, har imidlertid ikke slått til. Vi har heller fått en sterkere multilateral tysk profil med økt vekt på så vel EU som FN.

Tyskland har helt til nylig vært tilbakeholden med å fremheve sine egne interesser. Markeringen av den nye rollen skjedde først under oppløpet til USAs Irak-krig, da Berlin erklærte at den amerikanske begrunnelsen for krigen ikke var troverdig og motsatte seg et dårlig kamuflert amerikansk forsøk på å bringe inn NATO under dekke av et forsvar av Tyrkia.

Det er amerikanerne som har stått som de sterkeste pådrivere for tyrkisk medlemskap i EU. Et slikt medlemskap ville hindre videre integrering og redusere EU til et frihandelsområde.

Det europeiske samarbeidet så man på amerikansk side tidlige som et nyttig supplement til militæralliansen og som et middel til å integrere Tyskland i den vestlige verden. Nå ser Washington dette samarbeidet ikke bare som et handelspolitisk problem, men som en politisk utfordring.

Nå er tydeligvis det europeiske samarbeidet – spesielt om det følger den tysk-franske linjen – en utfordring som USA søker å møte ved Storbritannias hjelp – og nå også til østeuropeisk applaus.

Det er spesielt de tysk-franske ideer om en selvstendig europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik uavhengig av NATO, som USA og Storbritannia ser som den alvorligste trussel mot sine interesser. Tyskland har, sammen med Frankrike, Belgia og Luxembourg, nå tatt til orde for opprettelsen av et separat EU-hovedkvarter for planlegging av militære operasjoner. Dette står i klar motsetning til den angloamerikanske atlantiske linjen. Om de ikke lykkes med et slikt prosjekt, vil spørsmålet om noe tilsvarende utenom EUs ramme

kunne bli aktuelt. Dette kan resultere i at det oppstår to leire i den vestlige verden, en rundt den angloamerikanske makten og den andre rundt kontinental-Europa, dvs. Berlin og Paris. De har svært ulik makt og strategiske interesser og ulike syn på hvordan makten skal utøves. Den ene er tilbøyelig til å handle unilateralt og vil primært satse på militær makt, mens den andre vil handle multilateralt og spille på et bredere politisk og diplomatisk register.

Denne motsetningen mellom den angloamerikanske verden og sentraleuropeerne er neppe et forbigående fenomen som vil kunne rettes opp ved neste korsvei. Powells forsoningsreise til Berlin 16.–17. mai ga da heller ingen resultater. Men det hjalp neppe at Bush samtidig beæret en av de fremste tyske opposisjonslederne, Roland Koch, som samtidig var på besøk i Washington, med en audiens – om enn på Cheney's kontor – tilsynelatende spontant. Slikt skjer ikke spontant, selv ikke i Washington.

Det er grunn til å tro at interessekonfliktingene mellom Washington og Berlin ikke er temporære eller beroende på manglende kjemi mellom de ledende spillere. Det er heller ulike nasjonale interesser det dreier seg om og som vi nå begynner å se konturene av.

Litteratur

- Brzezinski, Zbigniew (1997) *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books.
- Emerson, Michael (2001) *The Elephant and the Bear: The EU, Russia and the Near Abroad*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Fischer, Joschka (2000) «From Confederacy to Federation – Thoughts on the Finality of European Integration», tale 2. mai ved Humbolt-universitetet i Berlin (www.auswaertiges-amt.de).
- Gaddis, John Lewis (2002) *The Landscape of History: How Historians Map the Past*. Oxford: Oxford University Press.
- Haftendorn, Helga (2001) *Deutsche Aussenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945–2000*. Stuttgart/München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Huntington, Samuel P. (1997) *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*. London: Simon and Schuster.
- Kagan, Robert (2003) *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. New York: Knopf.
- Kennan, George (1951) *American Diplomacy 1900–1950*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kennedy, Paul (1987) *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Random House.
- Kupcham, Charles A. (2003) *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century*. New York: Knopf.
- Mearsheimer, John J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. New York & Condar: WW Norton & Company.
- Meiers, Franz-Josef (2002) «A Change of Course? German Foreign and Security Policy after Unification», *German Politics*, December: 195–216.
- Rotblat, Joseph (2003) «President Bush satser sterkere på atomvåpen», *Aftenposten* 06.08.
- Verheyen, Dick (1999) *The German Question*. Oxford: Westview Press.
- Vogel, Heinrich (2003) «Das Ende des 'Westens': Tabus in den transatlantischen Beziehungen», *Internationale Politik* 25(2): 27–34.
- Wenger, Andreas (2003) *International Relations: From the Cold War to the Globalized World*. Boulder: Lynne Rienner.
- Woodward, Bob (2002) *Bush at War*. New York: Simon & Schuster.

New Book



Edited by
Jakub M. Godzimirski

ISBN: 82 7002 195 4

Price: 150 NOK

When the Soviet dissident Andrey Amalrik in 1969 published his famous book *Will the Soviet Union Survive until 1984?* the question he posed in the title seemed provocative and purely rhetoric. However, 22 years after the publication of this book and only seven years later than he predicted, the Soviet Union became a historical issue. The dissolution of the Soviet Union was followed by a heated debate on the causes of its demise and on the inability of the 'Sovietologist community' to predict this dramatic event. The failed August 1991 coup was identified as one of the most important immediate causes of the collapse. With its tenth anniversary approaching, the Centre for Russian Studies at the Norwegian Institute of International Affairs (NUI) and the Norwegian Defence Research Establishment (FFI) decided in summer 2001 to join forces and organise a conference devoted to this historical event and the consequences it has had for developments in what later became known as 'the post-Soviet space'. This book is our – and our speakers' – voice in this debate on the reasons and consequences of the unexpected end of the Soviet Union.

Norwegian Institute of International Affairs P.O. Box 8159 Dep. N-0033 Oslo Norway
Tel: [+ 47] 22 05 65 00 | Fax: [+ 47] 22 17 70 15 | E-mail: pub@nupi.no | Internet: www.nupi.no

Bokspalte

«An empire in many respects the most interesting in the world»¹ – amerikansk utenrikspolitisk tradisjon

Special Providence. American Foreign Policy and How It Changed the World

Walter Russell Mead (2002)

New York: Routledge

Manifest Destiny. American Expansion and the Empire of Right

Anders Stephanson (1995)

New York: Hill and Wang

First Great Triumph. How Five Americans Made Their Country a World Power

Warren Zimmermann (2002)

New York: Farrar, Strauss and Giroux

Halvard Leira [cand.polit., statsvitenskap, UiO]

Innledning

Winston Churchill beskrev i 1939 Sovjetunionens politikk som «a riddle, wrapped in a mystery, inside an enigma». Drøyt seksti år senere er Sovjetunionen borte, men den gjenværende supermakten fører en utenrikspolitikk som har en tendens til å utløse lignende reaksjoner i resten av verden. Nordmenn tror gjerne at vi kjenner USA. Gang på gang, og i stadig sterkere grad etter 11. september 2001, viser det seg allikevel at vi lar oss forbause av amerikansk utenrikspolitikk. Årsaken til dette kan kanskje være at vi allikevel ikke kjenner USA så godt, ei heller hva som driver den amerikanske utenrikspolitikken? Ettersom nåtiden er notorisk vanskelig å

1 Sitatet er hentet fra *Federalist* no. 1, skrevet av Alexander Hamilton (Hamilton, Madison & Jay 1961 [1787–88]).

gripe, har de som studerer og praktiserer utenrikspolitikk tradisjonelt vendt seg til historien, i håp om å finne lærdommer, analogier og sammenhenger som er relevante for vår egen tid. Fra midten av 1990-tallet har USAs hegemoni og dominans vært tema for en stadig økende historisk interesse av nettopp slik karakter. De tre bøkene som blir diskutert i dette essayet, må nødvendigvis forstås i en slik sammenheng, selv om de bare i begrenset grad gir eksplisitte retningslinjer for dagens politikk. Det er mange grunner til å være skeptisk til lærdommer og analogier fra historien, men jeg vil allikevel hevde at det å forstå utenrikspolitikken historie er et skritt på veien mot å forstå dagens utenrikspolitikk, gjennom å belyse hvordan vi kom dit vi er i dag. De tre bøkene har det til felles at de gir oss en begynnende forståelse av de motstridende trekkene i amerikansk utenrikspolitikk, hvordan de har utviklet seg og hva som forener dem i troen på USA som det utvalgte land. Selv om forfatterens forståelse av den varierer, kan amerikansk eksepsjonalisme godt stå som fellesnevner for bøkene. To av dem trekker opp de lange linjene i amerikansk utenrikspolitikk, mens den tredje særlig tar for seg USAs manifestasjon som stormakt i perioden 1898–1903.

Demokratiets usynlige hånd – utenrikspolitikk som pragmatisk dragkamp

Den mest ambisiøse av de tre bøkene er Mead's *Special Providence*.² Han har to hovedmål med boka si; for det første å vise at utenrikspolitikk har vært viktig for USA helt siden landet vant sin uavhengighet, for det andre å trekke opp de fire relativt stabile tradisjonene han mener har dominert amerikansk utenrikspolitikk i over 200 år. Den implisitte underteksten er at USA klarer seg best når landet trekker på sine egne tradisjoner, og holder avstand til «europaisk» maktbalansering og imperialisme.

Mead innleder med å reise spørsmålet om det virkelig er slik, som mange hevder, at amerikansk utenrikspolitikk fram til 1900 var preget av isolasjonisme, og at den deretter har vært preget av en uansvarlig vingling mellom overdreven idealisme og tilbaketrekning

2 Boka fikk Gelber prize (en pris på 30.000 \$ som deles ut hvert år for «outstanding writing on international affairs») for 2002, og har blitt diskutert i grenselandet mellom akademia og utenrikspolitikk (se f. eks. Schlesinger 2001, 2003 og Rubin 2002). Originalen kom i 2001, men det vises i denne anmeldelsen til paperbackutgaven fra 2002. Eksemplene på nålevende representanter for de fire skolene er hentet fra Fallows & Mead (2001).

fra verden. Det negative svaret han gir, grunngis i to steg. For det første bygger ideen om isolasjonisme på et begrensende snevert syn på utenrikspolitikk og for det andre er isolasjonisme misvisende også med ensidig fokus på sikkerhetspolitikk. Mead (2002: 13–15) viser først hvordan utenriksøkonomisk politikk var vesentlig for USA gjennom hele 1800-tallet. Deretter påpeker han hvordan kontinuerlig krigsfrykt preget hele århundret (Mead 2002: 19–24), og hvordan USA jevnlig sendte ut militære ekspedisjoner.³ I den samme perioden ble dessuten store deler av det nordamerikanske kontinentet først kjøpt eller avstått til USA, og deretter lagt under sentralmyndighetene med våpen i hånd.

Amerikansk utenrikspolitikk på 1800-tallet var altså svært vellykket, med enorme landvinninger og relativt små militære tap,⁴ og den kan neppe kalles isolasjonistisk. De fleste stridsspørsmål ble løst til amerikansk fordel, og utenriksøkonomien klarte seg stadig bedre. Fra å være en liten og utsatt samling kolonier på vestbredden av Atlanterhavet i 1776, utviklet landet seg til en kontinental og imperialistisk stormakt med en aktiv rolle i verdenspolitikken i det 20. århundre. På bakgrunn av dette spør Mead hvordan det kan ha seg at amerikansk utenrikspolitisk tradisjon til stadighet undervurderes og latterliggjøres, i den grad den i det hele tatt huskes.

Hovedårsaken til at så mange er kritiske til amerikansk utenrikspolitikk, finner Mead i den innflytelsen «kontinental realisme» har hatt på amerikansk tenkning om utenrikspolitikk. De forutsetningene som realismen legger til grunn med hensyn til staters indre organisering, deres interesser og deres policyprosesser passer rett og slett ikke med den amerikanske virkeligheten (Mead 2002: 35–55). For observatører iført den kontinentale realismens briller ser dette ut som svakheter, men Mead argumenterer for at det faktisk er en styrke for amerikansk utenrikspolitikk at den ikke følger realistenes mal.⁵

3 Allerede før borgerkrigen hadde amerikanske styrker blitt utkommandert til Haiti (tre ganger), Tripoli, Marquesas-øyene, Spansk Florida (seks ganger), dagens Dominikanske republikk, Curacao, Galapagosøyene, Cuba, Puerto Rico, Argentina (tre ganger) Peru, dagens Indonesia, Kina og Liberia (to ganger). Den amerikanske flåten hadde etablert sin første skvadron i Middelhavet i 1815, og hadde skvadroner i alle de store verdenshavene før 1845 (Mead 2002: 24–26). Boot (2002: xiv) opererer til sammenlikning med at US Marines alene gjennomførte 180 landganger i fremmede land mellom 1800 og 1934.

4 Hvis man holder borgerkrigen utenfor, falt rundt 15.000 amerikanske soldater i kamp mellom 1776 og 1917 (Mead 2002: 349).

5 I den grad Mead har rett i at realismens forutsetninger aldri har passet for USA, og neppe heller for Storbritannia, kan det være nærliggende å spørre om teorien har noen som helst verdi utover den historiske.

Mead viser altså at amerikansk utenrikspolitikk var aktiv og vellykket også i en periode som man nå vanligvis overser, og at grunnen til at perioden blir oversett er et intellektuelt fokus på kontinentale modeller for staters utseende og adferd. Men hvordan ble så dette fokuset etablert, hvordan glemte man den vellykkede tradisjonen? For å svare på dette vender Mead seg mot mellomkrigstiden. Han finner at misnøye med de andre vestmaktens politikk i årene etter den første verdenskrig ledet til etableringen av en myte om «virtuous isolation» (Mead 2002: 58–59). Ifølge denne myten hadde revolusjonsfedrene staket ut veien for amerikansk utenrikspolitikk, en vei utenom allianser og innblanding i andre lands affærer. Denne veien hadde USA så fulgt ned gjennom generasjonene, helt frem til Wilson ledet landet på avveie etter utbruddet av første verdenskrig. Desillusjon og nostalgi førte til at mange amerikanere aksepterte denne myten.⁶

Da det så ble nødvendig å engasjere seg aktivt i verden igjen i løpet av 1930-tallet, og med fornyet styrke etter andre verdenskrig, var denne isolasjonistiske myten en alvorlig utfordring. Den utenrikspolitiske eliten løste problemet ved å skape en ny myte på bakgrunn av den gamle. De hevdet at isolasjonisme hadde vært riktig politikk der og da, men at en ny tid krevde en ny politikk. Ifølge denne «myten om den kalde krigen» hadde USA knapt noen selvstendig utenrikspolitikk før første verdenskrig, og det var derfor helt naturlig at idealisme og siden isolasjonisme ble resultatet av møtet med en ublid verden. I møtet med en ny, komplisert og sofistisert verden måtte imidlertid slike provinsielle oppfatninger forkastes (Mead 2002: 61–63). Strategien var vellykket, men i og med at de tidligere amerikanske tradisjonene ble diskreditert, ble døren åpnet for ideene, verdiene og antakelsene som knyttet til kontinental realisme (Mead 2002: 65). Det spilte også en rolle at USA i større grad kom til å likne de tidligere europeiske imperiene, med sterkere sentralisering, større meningskontroll og verdensomspennende interesser.⁷ Fram til og med Nixons presidentperiode (og Kissingers periode som nasjonal sikkerhetsrådgiver/utenriksminister) var den kontinentale realismens innflytelse voksende, mens den deretter har avtatt i be-

6 Allikevel er det verdt å merke seg at mellomkrigstidens USA ikke var så isolasjonistisk som ettertiden gjerne har oppfattet. Landet var ledende i ordningen av Europas finanser på 1920-tallet, sentralt i nedrustningsavtalene som ble undertegnet (særlig Washington-avtalen om flåtenedrustning fra 1922) og inngikk en rekke ikke-angreps- og voldgiftsavtaler (Mead 2002: 314–319).

7 At Mead her ikke i det hele tatt setter den kontinentale realismens framvekst i sammenheng med utviklingen i teoretisk IP like etter krigen (Morgenthau, Wolfers m.fl.), illustrerer tydelig at han er utdannet historiker, ikke statsviter.

tydning for ført politikk, om ikke for analyse av den samme politikken. Grunnen til at det stort sett har gått bra, til tross for forsøk på å tvinge amerikansk utenrikspolitikk inn i en realistisk tvangstrøye, er den demokratiske prosessen som gjør seg gjeldende i utenrikspolitikk så vel som innenrikspolitikk. På samme måte som «den usynlige hånd» i markedet skulle lede til bedre kår for alle, hevder Mead at den demokratiske prosessen i amerikansk utenrikspolitikk stort sett fører til en politikk som minimerer misnøye, og som gir best mulig resultater for flest mulig (Mead 2002: 84–86, 310–313).

Mer konkret leser Mead amerikansk utenrikspolitikk som en stadig brytning mellom fire forskjellige «skoler», som reflekterer regionale, økonomiske, sosiale og klasseinteresser, og inneholder ideer om innenrikspolitikk så vel som utenrikspolitikk. Skolene refererer til bevegelser og fellesskap på basis av interesser og verdier heller enn abstrakte prinsipper. Amerikansk utenrikspolitikk vil stort sett være basert på en usikker allianse mellom to eller flere av disse skolene, og fra det trekker den ifølge Mead (2002: 95) sin styrke. De fire skolene kompletterer hverandre, og gir både kortsiktig fleksibilitet og langsiktig retning til amerikansk utenrikspolitikk.

Mead har gitt de fire skolene navn etter amerikanske politikere, og den første har fått navnet «Hamiltonianism» (Mead 2002: kap.4).⁸ Denne skolen har sitt utspring i industri- og handelsinteresser, og vil at amerikanske myndigheter i første rekke skal sørge for at amerikansk handel og industri klarer seg best mulig, innenriks og utenriks. Denne relativt elitistiske skolen bruker ofte de kontinentale realistenes språk, med vekt på nasjonale interesser og maktbalanse. Det er allikevel snakk om økonomiske interesser heller enn militære/politiske, og skolen har vært opptatt av å etablere en internasjonal finansiell og rettslig orden, om ikke annet så for å sikre stabile rammevilkår for handel. I vektleggingen av handel videreførte og rendyrket Hamiltonians den britiske modellen for utenrikspolitikk, og denne skolen har alltid vært pro-britisk. Forholdet til andre land ble gjennom fokuset på handel et annet enn det som var vanlig i den europeiske konsert. Handel ville gjøre alle bedre stilt, og det amerikanske diplomatiet ble dermed langt mer positivt enn sine europeiske motparter. I siste instans ble business vurdert som en form for filantropisk virksomhet, og handel som den raskeste veien til fred. Hamiltonians var under hele den kalde krigen tilhen-

8 Etter Alexander Hamilton (1755–1804), ledende føderalist og USAs første finansminister (1789–95). Eksempler på Hamiltonians er, ifølge Mead, John Hay, Teddy Roosevelt, Henry Cabot Lodge sr., Dean Acheson, George Bush sr., James Baker og Alan Greenspan.

gere av frihandel og forpliktende allianser. Mead mener at den Hamiltonianske skolen har vært sentral i amerikansk utenrikspolitikk. Den var dominerende i perioden 1860–1932, og var også en viktig del av de ledende koalisjonene under og etter den kalde krigen.

Den andre skolen kaller Mead (2002: kap.5) for «Wilsonianism».⁹ Tilhengerne av denne skolen mener at USA har som sin moralske og praktiske plikt å spre amerikanske verdier til resten av verden. De er mer opptatt av juridiske og moralske aspekter ved verdensordenen enn de økonomiske sidene Hamiltonians vektlegger, og der Hamiltonians er skeptiske med hensyn til menneskets natur, er Wilsonians langt mer optimistiske. Disse to skolene kommer allikevel sammen i ønsket om en stabil verdensorden. Wilsonianism har sine røtter i puritanismen og kalvinismen fra New England, og ble først konkretisert som en «folkets» utenrikspolitikk gjennom den amerikanske misjonsbevegelsen, slik den utviklet seg fra begynnelsen av 1800-tallet. Også denne skolen ligger i forlengelsen av britisk tankegodt, for eksempel gjennom motstanden mot slaveriet og fredsbevegelsen. Misjonspreget var heller ikke bare religiøst. Ulike former av det vi nå vil kalle utviklingshjelp, faller ofte innen denne skolen, og ulike former for misjon har vært helt sentrale både i etableringen av et internasjonalt sivilt samfunn og i å åpne USA for impulser utenfra. Den Wilsonianske visjonen har derfor hatt stor betydning for hvordan det amerikanske hegemoniet har utviklet seg. Dette gir seg ikke minst utslag i vektleggingen av å spre demokrati, som er Wilsonians' første mål. Ettersom man regner med at demokratier er bedre partnere enn ikke-demokratier, henger spredning av demokrati nær sammen med det andre målet, å unngå krig. Wilsonians har gjennom årene skapt en del problemer for amerikansk utenrikspolitikk, ettersom andre stater ikke har vært spesielt begeistret for at USA blander seg inn i deres innenrikspolitiske anliggender. Mange har også problemer med en ideologi som legger til grunn en rett og en plikt til å endre resten av verdens oppførsel. Ikke desto mindre er den Wilsonianske ideologien også en styrke for amerikansk utenrikspolitikk, i og med appellen den har til alle som ønsker seg en bedre verden. Denne skolen har aldri dominert amerikansk utenrikspolitikk alene, men ved siden av innflytelsen den har hatt på det amerikanske folkets syn på utenrikspolitikk, har den også satt aktivt preg på politikken, i hvert fall siden 1898 (jf. Zimmermann

9 Etter Woodrow Wilson (1856–1924), amerikansk president 1913–21. Ved siden av Wilson selv, trekker Mead fram Madeleine Albright, Al Gore og Hillary Clinton som eksempler på denne skolen.

2002: 262). Etter den kalde krigen har Wilsonianism knivet med Hamiltonianism om å være den dominerende kraft i amerikansk utenrikspolitikk.

Mens de to første skolene kan kalles globale, er de to siste i større grad nasjonalt orientert. De ser det som positivt om andre land blir mer som USA, men ser det ikke som sannsynlig. Derimot er de klare motstandere av at USA skal bli mer likt andre land. Den tredje skolen har Mead (2002: kap.6) gitt navnet «Jeffersonianism».¹⁰ Jeffersonians er på samme måte som Wilsonians opptatt av demokrati, men mer av det amerikanske demokratiet enn andre lands styresett. USA skal være et eksempel til etterfølgelse, og ikke påtvinge andre sin modell. Jeffersonians ser USA som et land hvor revolusjonen fortsetter, en revolusjon som i sitt startøyeblikk innledet en ny æra i menneskenes historie. I motsetning til de andre skolene har de ikke først og fremst fryktet fremmed invasjon, men hva den kontinuerlige beredskapen mot invasjon ville gjøre med det amerikanske demokratiet. John Quincy Adams (president 1825–29) uttrykte for eksempel bekymring for om USA ved å delta i det utenrikspolitiske spillet «might become the dictatress of the world: she would be no longer the ruler of her own spirit» (siteret i Mead 2002:185). Ved å intervensere i den Hobbesianske verden som omgaa USA, ville man undergrave den Lockeianske orden som var etablert hjemme. Jeffersonians har derfor i utenrikspolitikken forsøkt å unngå krig nesten for enhver pris, ettersom krig fostrer stående styrker, hemmelighold og styrket sentralmakt, og reduserer demokratisk innflytelse. Mead argumenterer imidlertid overbevisende for at Jeffersonians har preket forsiktighet heller enn isolasjon. De går inn for snevert definerte interesser, og forsøker å oppnå dem så billig som mulig. Monroe-doktrinen, som innebar at USA fikk fordelene av en «allianse» med Storbritannia, men ikke behøvde å dekke noen av utgiftene, var i så måte perfekt. I tiårene etter 1823 var amerikansk utenrikspolitikk også i stor grad preget av Jeffersonianism, og skolen sto også sterkt like etter første verdenskrig. Tilhengerne av denne skolen var skeptiske til deltakelse i begge verdenskrigene og den kalde krigen, og mye på grunn av dette var den diskreditert i de to første tiårene etter 1945. Med den økende motstanden mot Vietnamkrigen og med voksende vekt på delstaters og enkeltmenneskers rettigheter i forhold til sentralmakten, har skolen imidlertid styrket seg fra begynnelsen av 1970-tallet. Mead, som selv

10 Etter Thomas Jefferson (1743–1826), forfatter av den amerikanske uavhengighetserklæringen og president 1801–09. Her nevner Mead John Quincy Adams, George Kennan, Gore Vidal, Ralph Nader og Colin Powell som eksempler.

(2002: 331–334) mener at Jeffersonianism er den skolen som nå trenger å bli hørt i amerikansk utenrikspolitikk, hevder og at Jeffersonianism er den skolen som i størst grad ivaretar en kritisk tradisjon, og at den ofte har fungert som en betimelig bremsekloss på amerikansk politikk. Han kommer imidlertid ikke med noen oppskrift for når den bremses nok, og når den (som på slutten av 1930-tallet) bremses for mye. Det er også oppsiktsvekkende at han plasserer Henry Kissingers senere arbeider i denne skolen.¹¹

Det som mangler i gjennomgangen av de tre første skolene, er en forklaring på amerikansk krigsvilje og ærestenkning, og dette dekker Mead (2002: kap.7) gjennom den fjerde og siste skolen, kalt «Jacksonianism».¹² Dette er en mindre definert skole enn de andre, med sterkt populistiske trekk. Den vektlegger ære, uavhengighet, mot og militær stolthet, og representerer mye av det europeere ser som amerikansk «cowboy-diplomati». Røttene til Jacksonianism finner Mead i skotsk-irske miljøer i det tidlige 1800-tallets grensestater, særlig i de sørlige delene av USA. Der ble det utviklet en «frontier»-mentalitet som siden har blitt videreført, og som i langt større grad enn de andre skolene vektlegger en form for folkelig tilhørighet, en «etnisk» nasjonalisme hvor folkefelleskapet delvis går på tvers av etnisitet. I dag hevder Mead at Jacksonianism står særlig sterkt i den hvite forstadsmiddelklassen. Skolens grunnsetninger er en æreskodeks utviklet i grenseområdene, hvor selvhjelpenhet, respekt for legitime autoriteter og eldre, likhet, individualisme, økonomisk kreativitet og mot står sentralt. Det populistiske draget i denne skolen bidrar til det kanskje viktigste elementet av deres ideologi, troen på at selv om problemene kan være kompliserte, så er løsningene enkle. Jacksonians' utenrikspolitikk er basert på et skarpt skille mellom dem som står på innsiden av folkefelleskapet og alle de andre, og er preget av et pessimistisk menneskesyn. De tror derfor ikke at det er mulig å bygge noen fredelig verdensorden, og ønsker ikke at USA skal engasjere seg i kriger med det mål for øye å skape orden eller å spre demokrati. Hvis de derimot opplever at sentrale amerikanske interesser eller verdier er truet, fore-

11 James Rubin (2002) kommenterte mildt ironisk at det vel var injurierende både for Kissinger og Jefferson å kalle Kissinger for en Jeffersonian.

12 Etter Andrew Jackson (1767-1845), amerikansk president 1829–1837. Mead har fått kritikk, blant annet fra Arthur Schlesinger jr. (2001, 2003), for å kalle den populistiske skolen for Jacksonianism, ettersom Andrew Jackson var motstander av det aller meste av det Mead trekker fram som skolens kjennetegn. Schlesinger hevder at Mead på dette har svart at Jackson ikke var Jacksonianer. Imidlertid hevder Mead at Ronald Reagan, John McCain, Ross Perot, Donald Rumsfeld og Paul Wolfowitz er eksempler på denne skolen.

trekker de å føre krig med alle tilgjengelige midler. Amerikanske ledere som fører begrensede kriger eller avslutter kriger uten å ha slått fienden, risikerer å miste støtte fra det Jacksonianske Amerika. Når Jacksonians først har bestemt seg for å støtte en spesifikk politikk, krever det nemlig stor innsats for å endre denne politikken. Det er imidlertid så godt som umulig for USA å føre en større krig uten støtte fra den Jacksonianske skolen, så selv om den aldri alene har båret amerikansk utenrikspolitikk, har den vært viktig både som bremse mot overdreven ekspansjonisme og som pådriver i krigssituasjoner.

Hvordan passer så disse fire skolene til Mead med de tradisjonelle bildene av amerikansk utenrikspolitikk? Som «isolasjonister», eller kanskje heller «nasjonalister», kan man regne Jeffersonians og Jacksonians, mens Hamiltonians og Wilsonians i større grad er «intervensjonister», «internasjonalister» eller «globalister». Ifølge den kalde krigens tenkning om utenrikspolitikk var Hamiltonians, Jacksonians og noen Wilsonians «realistiske» hauker, mens Jeffersonians og de fleste Wilsonians var «idealistiske» duer (Mead 2002: 265). Etter den kalde krigen fant imidlertid Hamiltonians og Wilsonians sammen i globalistiske strategier, mens de to andre skolene forente seg i motstand mot det de så som «overstretch» (Mead 2002: 268).

Mead bruker den siste delen av boka på en gjennomgang av tiden etter den kalde krigen, med globaliseringens økende problemer, og til å anbefale hvordan amerikansk utenrikspolitikk kan bygge videre på de tradisjonene han har trukket fram. Etter de rike historiske analysene tidligere i boka blir denne delen litt tam. Terrenget stemmer ikke like knirkefritt overens med kartet som det har gjort tidligere. Det blir også noe puslete over Meads (2002: 331–334) egen tilslutning til den «strategiske elegansen» i Jeffersoniansk tenkning. Han beskriver den som «a grand national strategy that distinguishes between the vital and the secondary interests of the country, and secures all of the vital interests and as many of the secondary interests as can reasonably be achieved with the fewest risks and costs». Dette ønsket er ekstremt generelt og helt tradisjonelt i sin utforming. Realistene, som Mead har så lite til overs for, vil nikke gjenkjennende. Videre er det vanskelig å se at tilhengere av noen av de andre skolene ville være uenige i dette, for som Mead selv har vist, er det jo blant annet synet på hva som er vitale interesser som skiller skolene fra hverandre.

Meads bok ble skrevet før 11. september 2001, men det er allikevel mye av analysen man sitter og nikker til, også med etterpåkløkskapens klarsyn. De siste to årene har vi sett klare trekk fra

alle de fire skolene Mead trekker opp, og de har kommet til uttrykk omtrent som man kunne forvente. Dette illustrerer imidlertid også et av problemene en slik induktiv, generaliserende klassifiseringsøvelse medfører; er den noenlunde kompetent gjennomført, så vil den kunne forklare de aller fleste hendelser og også tilpasses løpende begivenheter. *Special Providence* er i så måte ikke noe unntak. Selv om Mead tar alle mulige forbehold med hensyn til kontinuitet innen skolene, allianser mellom dem, uklare grenser, undergrupper og så videre, er det påfallende hvordan alt går opp innen hans mønster. Det er da også typisk at forskjellige anmeldere har funnet ting å sette fingeren på ved alle Meads skoler. En slik kritikk er det lett å si seg enig i, for Mead kunne med fordel ha avklart motsetninger og utvikling innen hver enkelt skole i større grad, samt kildebelagt sine påstander mer systematisk. Teksten lider også under noen inkonsekvenser. Flere av dem har å gjøre med Meads syn på «realisme».

Mead hevder at realismen gjorde sitt inntog i amerikansk tenkning om utenrikspolitikk i årene etter andre verdenskrig, at den nådde sitt høydepunkt under Nixon og Kissinger, og at den fortsatt dominerer de akademiske studier av utenrikspolitikk. Realismen er dermed hos Mead både en betegnelse på en teori om utenrikspolitikk og en betegnelse på en bestemt type politikk, uten at det skilles klart mellom de to, og det er uklart i hvilken rekkefølge og i hvilken grad Mead mener at de slo igjennom. All den tid det er og har vært tette bånd mellom academia, tenketanker og det politiske liv i USA, virker det lite rimelig at de akademiske analysene i så stor grad som Mead antyder, skulle være løsrevet fra politikken. Det er ikke vanskelig å være enig med Mead i at «realisme» alene ikke gir noe godt bilde av amerikansk utenrikspolitikk, verken før eller nå. Men det er et paradoks at realismen, som i Meads øyne var en feilslått politikk og en dårlig tilpasset teori, allikevel ifølge ham selv har lagt så sterke føringer på tenkningen om amerikansk utenrikspolitikk. Meads realisme er altså både sterk og svak, reell innen academia, men langt på vei en misforståelse innen politikken.

Koblingene mellom tenkningen innen skolene og den konkrete politikken er i det hele tatt underproblematisert hos Mead, og dette er med på å så tvil om hans bilde av fire relativt kontinuerlige skoler. Selv om han gjør det klart at han ikke søker å påvise konkret kontinuitet, hevder han at de fire skolene er relativt stabile over en periode på to hundre år. Gitt de enorme endringene i verden og USA siden 1776, må en slik postulert kontinuitet underbygges langt sterkere enn det Mead gjør, gjennom tilknytning til institusjoner, kano-

niske tekster og konkret praksis. Det finnes kommentarer til betydningen av institusjoner og praksiser i *Special Providence*, ikke minst i forbindelse med den Wilsonianske misjonsvirksomheten og dens organisasjoner, men de generelle refleksjonene mangler. Her kunne Mead vinne på å se konkret på de praksiser som viderefører den amerikanske diskursen. Ett sett av slike praksiser henger sammen med den amerikanske respekten for grunnlovsfedrene og den tidlige republikken. Figurer som Hamilton og Jefferson er helt sentrale for amerikanske debatter om hva det amerikanske egentlig er, og de er kjent for enhver med høyere utdanning. Den eliten som utformer utenrikspolitikk, er videre ikke bare vel kjent med disse klassikerne, de er også vant til å utforme politikk slik at den spiller på tradisjonene i uavhengighetserklæringen, grunnloven og andre tekster fra den amerikanske kanon. Slik reproduseres skolene bevisst gjennom kontinuitetsbygging.

En slik tilnærming løser allikevel ikke alle problemene, ettersom man fortsatt sitter igjen med den populistiske Jacksonianske skolen. Dette er den skolen Mead har fått mest kritikk for, og også den som er mest uklar og dårligst underbygd.¹³ Det er aldri klart hvordan en folkelig ideologi med rot blant småbønder langs «the frontier» i dag har kommet til å dominere suburbia, ei heller hvordan den konkret påvirker løpende politikk. Mener Mead at det er noen politikere som er Jacksonians, eller flørter de bare med populistiske strømninger? Ikke desto mindre har Mead rett i at det er helt umulig å forstå amerikansk utenrikspolitikk uten de ideene denne skolen målbærer, noe som bare har blitt mer tydelig etter 11. september. De Jacksonianske trekkene i talene til Bush og Rumsfeld er overtydelige på grensen til det groteske.¹⁴

Et annet trekk ved den amerikanske reaksjonen på 11. september, som man ikke kunne forutse ved å lese Meads bok, men som burde ligge nær opptil den Jacksonianske skolen, er religion som beveggrunn for utenrikspolitikk. Mead berører religionens betydning innen Wilsonianism og Jacksonianism, men gir den ikke forrang, og diskuterer den ikke samlet. Dermed går han glipp av det

13 Se for eksempel Heilbrunn (2001), Schlesinger (2001,2003) og Fetzer (2002), som beskriver Meads gjennomgang av Jacksonianism som «a trip through the land of the Yahoos».

14 Den neo-konservative utenrikspolitikken som føres av USA, kan imidlertid også godt kalles Wilsoniansk (Boot 2003), ev. «Wilsonianism with a vengeance» (Rhodes 2003:133), eller, til og med neo-jakobinsk (Ryn 2003). Tanken om at demokratier ikke kriger mot hverandre og at man derfor har en rett og en plikt til å endre styresett i demokratisk reining, har åpenbart vært en del av begrunnelsen for invasjonen i Irak.

som må kunne kalles et samlende trekk ved alle de fire tradisjonene, den kvasireligiøse amerikanske eksepsjonalismen, som hevder at USA representerer historiens endepunkt og alle tings mål. En grunn til at Mead ikke kommer inn på dette, kan være at hans historie starter med uavhengigheten. De fire skolene springer opp i løpet av de første 50 årene av selvstendigheten, tilsynelatende uten forløpere eller røtter i tidligere amerikansk tenkning. Gjennom en slik lesning føyer paradoksalt nok Mead seg etter realismens tanke om at utenrikspolitikk bare er noe man stiller med og tenker om i selvstendige stater. Dette er imidlertid dypt utilfredsstillende når man forsøker å forstå bakgrunnen for amerikansk utenrikspolitikk. Blant flere bøker som tar opp det religiøse i amerikansk utenrikspolitikk og tiden også før 1776, har jeg her valgt å se på Anders Stephansons *Manifest Destiny*, en bok som har vært på markedet i flere år, men som fortjener et bredere publikum.

Guds utvalgte nasjon – en utenrikspolitikk ledet av skjebnen

Stephanson har et mye smalere fokus enn Mead. Han forsøker i essayistisk stil å trenge inn i den amerikanske nasjonalistiske ideologien, grunnlaget for amerikansk tenkning om væren i verden, og særlig utviklingen i denne ideologien på 1800-tallet. Det spesielle med den amerikanske nasjonalismen er, ifølge Stephanson, at den ikke bare er partikularistisk (som de aller fleste nasjonalismer er) og profetisk (som mange nasjonalismer er), men at den også har universelt, transcendent nedslag.¹⁵ USA er ikke bare den nasjonen som har sett lyset, men den har også ansvar for å omskape hele verden i sitt (eget) bilde. I en parallell til den vanlige tenkningen om isolasjonisme vs. intervensjonisme, understreker Stephanson (1995: xii) allikevel at det på bakgrunn av denne grunnholdningen finnes to måter å forholde seg til verden på: «The first was to unfold into an exemplary state *separate* from the corrupt and fallen world, letting others emulate it as best they can. The second, Wilson's position, was to push the world along by means of regenerative *intervention*.» Den første posisjonen her korresponderer i noen grad med Meads Jeffersonians og Jacksonians, mens den andre dekker Wilsonians og mange Hamiltonians.

15 De nærmeste parallellene finner vi i de andre revolusjonære statene, Frankrike (hvor det universelle måtte vike for det partikulære allerede med krigene på 1790-tallet) og Sovjetunionen (hvor ideen om sosialisme i ett land tonet ned det universelle, og ideologien som sådan forsvant fullstendig med Sovjetunionens kollaps).

I motsetning til Mead går imidlertid Stephanson tilbake til 1600-tallets puritanere når han skal belyse utviklingen i amerikansk tenkning. De tidlige engelske puritanerne hadde sett på England som et land som var spesielt utvalgt av Gud, og de som utvandret til Amerika videreførte denne tradisjonen, og så utvandringen som et nytt brudd. I og med etableringen av puritanske bosettinger, var altså ideen om amerikansk eksepsjonalisme og avstand fra det urene Europa etablert (Stephanson 1995: 3–5). Samtidig ble også territoriet i seg selv velsignet, gjennom at de sanne kristne befolket det. Tusenårsriket fikk slik en bestemt lokalisering i den nye verden. I forlengelsen av denne vekten på territoriet og det utvalgte folk ble det imperativt å sikre renhet og å skille mellom dem som var innenfor og dem som var utenfor. Det territorium og de folk som sto utenfor, måtte underkaste seg eller bli erobret, undertvunget og rensset. Denne ideologien kom til å gi støtte til ekspansjonisme også etter at økonomiske faktorer hadde blitt mer viktige enn religiøse.

For fra omtrent 1660 ble det strengt puritanske grunnlaget moderert, og heller enn å vente på en snart forestående apokalypse gikk vekkelsespredikanter inn for gradvis forbedring og en utvidelse av det utvalgte fellesskapet til også å inkludere andre engelsktalende amerikanere. Slik ble det i første halvdel av 1700-tallet etablert en protonasjonal genealogi for alle hvite amerikanere, som så sto ferdig da nasjonen ble etablert (Stephanson 1995: 10–14). Senere smeltet denne religiøse terminologien («New Israel») sammen med den revolusjonære tanken om USA som det fremste styresett i verden («New Rome») til en «idea of 'America' as a unique mission and project in time and space, a continuous *process*. The missionary aspect not only legitimated the enterprise but determined its whole meaning» (Stephanson 1995: 6). Den amerikanske revolusjon var i denne sammenheng viktig først og fremst gjennom at den avdekket den forutbestemte amerikanske friheten, og i kraft av revolusjonen hadde det mest fullendte politiske systemet tenkelig blitt realisert. Deretter kunne man ikke få ytterligere kvalitativ forbedring, bare mer av det samme.

Etttersom de var befridd fra historiens åk, sto amerikanerne fritt til å skape et helt nytt samfunn, og fordi de hadde skapt det første geografiske rom hvor mennesket kunne være virkelig fritt, ville territoriell ekspansjon også være et skritt i retning av menneskehetens frigjøring (Stephanson 1995: 22). Det misjonerende amerikanske nasjonsprosjektet utviklet fra rundt 1830 i stadig større grad ideen om at tiden kvalitativt sett hadde stoppet. Det som gjensto var individuell oppfyllelse av det opprinnelige, hellige løftet om frihet, og

det var derfor nødvendig med kvalitativ territoriell vekst. Om tiden sto stille, så ble eksistensen av ytre åpent rom en forutsetning for projeksjon av det nasjonale selvet. I en parallell til den religiøse tenkingen førte en slik definisjon av ekspansjon og frihet til at alle potensielle fiender ble objektive hindre for frihetens utbredelse, og at de kunne elimineres. Denne ideologien hadde sterke islett av rasetenkning, forstått blant annet som at amerikanerne gjennom revolusjonen hadde gjenreist den sanne angelsaksiske friheten. Det var derfor en klar kontrast mellom britisk, aristokratisk kolonistyre i Asia, og den rene og sanne amerikanske elimineringen av forskjell i Nord-Amerika (Stephanson 1995: 23, 29–31, 55).

I løpet av den Jacksonianske perioden hevder så Stephanson (1995: 40–41) at kristendom, demokrati og Amerika etterhvert ble sett som forskjellige sider av samme sak, som historiens høyeste utviklingstrinn. Nasjonen var ikke bundet av annet enn sine grunnleggende prinsipper, som var evige og universelle. Den eksisterte i en evig nåtid, fokusert på prosjekter og forventninger. Fra midten av 1840-tallet ble vekten i stadig større grad lagt på å skaffe til veie ubegrensede mengder territorium. Dette nye territoriet ville bevare det opprinnelige frihetsøyeblikket som kontinuerlig skapelse, kamp og overtakelse. I dette klimaet var det John O'Sullivan i 1845 erklærte «the right of *our manifest destiny* to overspread and to possess the whole continent which providence has given us for the development of the great experiment of liberty and federated self government» (sisert i Stephanson 1995: 42).

I løpet av årene fra 1845 til 1853 gjennomgikk USA en veldig territoriell ekspansjon, hvor alle dagens vestlige og sørvestlige delstater ble innlemmet og det kontinentale USA fikk sin endelige form. Med slutten på den kontinentale ekspansjonen og borgerkrigens slutt påpeker Stephanson (1995: 58) nye, kvasi-imperialistiske trekk i den nasjonale ideologien. Fokus ble i stadig sterkere grad flyttet ut over det amerikanske kontinent, og som utenriksminister Seward formulerte det, ville USA «disclose the secret of the ultimate regeneration and reunion of human society throughout the world» (sisert i Stephanson 1995: 63). Idealet var å føre verdenshistorien til sitt endelige mål, gjennom amerikansk demokrati definert som fritt styre, fri handel og frie menn, men det skulle gå over 30 år før dette idealet ble forsøkt satt ut i livet.

Mellom borgerkrigen og midten av 1890-tallet var USA mer opptatt av intern kolonisering enn ytre ekspansjon. Dette begynte etterhvert å bli vurdert som et problem i deler av eliten, som mente at USA måtte bli mer lik de europeiske statene for ikke å sakke

etter i konkurransen mellom stater.¹⁶ Andre fryktet konsekvensene av å ta skrittet ut i verden. USA risikerte ved å bli en imperiemakt å bli mer lik andre stater, og dermed miste sin rolle som unntatt fra historiens gang (Stephanson 1995: 71). Problemet ble satt på spissen rundt 1890, da «the frontier» offisielt opphørte å eksistere.¹⁷ Historikeren Frederick Jackson Turner formulerte i 1893 en tese om at opplevelsen av å bryte nytt land var en essensiell del av den amerikanske karakteren, i forlengelse av den tidligere nasjonale ideologien. Men hvis den amerikanske identiteten besto i å bryte nytt land langs «the frontier», hva gjensto da når det ikke lenger fantes noen «frontier»? Løsningen ble å omdanne den amerikanske misjonen i retning av sivilisatorisk imperialisme, USA skulle ikke bare vise verden veien til frelse, men aktivt gripe inn og forbedre verden. Et nytt stadium var nådd, hvor det ville være egoistisk å fortsette å leve i isolasjon. (Stephanson 1995: 67, 75, 93). Med den amerikansk-spanske krig i 1898 tok isolasjonen slutt. Stephanson (1995: 79) leser denne «Wilsonianske» politikken mer kritisk enn det Mead gjør, misjonærene var ikke først og fremst ute etter å hjelpe, de søkte å krysse grenser, tilintetgjøre forskjeller og erobre territorium. Imidlertid ville slike erobringer ha dobbel karakter, de ville ikke bare rense og opphøye de erobrede land og folk, men også bidra til en moralsk regenerering av det amerikanske selv (Stephanson 1995: 86). I en tid hvor ting skjedde raskere og territorier krympet, ble det også sett som helt nødvendig å være i stadig bevegelse. Territorial stabilitet innebar tilbakegang, mens skjebnen tilsa kontinuerlig, målrettet inngripen i tid og rom (Stephanson 1995: 97).

Mot denne bakgrunnen fra 1800-tallet skisserer så Stephanson kort utviklingen i det 20. århundre, og igjen utfyller han Meads bilde. Den kalde krigen blir ikke bare et spørsmål om nasjonale interesser og opprettholdelse av en liberal verdensorden, den var også drevet av en religiøs trang til å stå imot et totalitært og demonisk styre. Meads (2002: 61) påpeking av hvordan den kalde krigen ble framstilt som en kamp mellom godt og ondt, blir mye rikere av Stephansons kobling til det religiøse. De er begge inne på at utenrikspolitiske eliter skapte en form for mytisk fiende, ved å sette likhetstegn

16 Dette er et typisk Hamiltoniansk argument, hvis vi følger Meads inndeling. Zakaria (1998) antyder at den sene amerikanske imperialismen skyldes at den amerikanske statsmakten bare i beskjeden grad klarte å mobilisere nasjonens ressurser.

17 Den offisielle definisjonen av «the frontier» var et folketall på under 2 per kvadrat-mile. Som Shelley et al. (1996:59,83) viser, var det fortsatt store områder som var mindre tett befolket enn som så, men det mentale bildet av at nybyggerperioden var over festet seg allikevel.

mellom Nazi-Tyskland og Sovjetunionen, og Mead er også inne på hvordan denne myten ble kontrastert med en myte om USA. Det han derimot ikke reflekterer over, er hvordan denne myten hadde lange røtter i amerikansk tenkning, og hvordan den overskrider grensene mellom de forskjellige skolene. Hos Stephanson (1995: 124–125) står den manikeiske inndelingen av verden i gode og onde soner på en helt annen måte i forlengelsen av tradisjonell amerikansk tenkning, og hans utlegning gir en mye bedre forståelse av hvorfor det var så liten toleranse for gråtoner i amerikansk utenrikspolitikk og hvorfor kampen mot ondskaper ble ført med så få begrensninger. Enten var man helt god, eller så var man helt ond, og i sistnevnte tilfelle måtte man enten forandres eller utslettes.¹⁸ Jeg vil hevde at denne underliggende religiøse logikken gir en mye dypere forståelse av de Jacksonianske trekkene i amerikansk utenrikspolitikk enn det Meads egen vektlegging av ære og mot gjør. Videre gjør det religiøse og eksepsjonalistiske det enda mer tydelig hvordan den Jacksonianske skolen skiller seg fra de andre skolene, kanskje ved egentlig ikke å være noen skole, men en felles referanseramme for de andre skolene, som blir særlig tydelig i krisetider. Som Mead, hevder også Stephanson at Kissingers geopolitiske stormaktspill var løsrevet fra amerikanske tradisjoner, men han understreker også at de fleste som bekjente seg til *Realpolitikk*, bevarte en form for idé om USA som leder av den frie verden. Forskjellen fra tidligere lå i at korstoget skulle erstattes med rasjonell styring.¹⁹

Stephanson gjør et gedigent sveip over amerikansk ideologisk utvikling, og det er naturligvis mange ting som bevisst er utelatt. Det bør allikevel nevnes at han, til tross for et ønske om å ikke være moraliserende, presenterer et ganske ensidig kritisk bilde av USA og religionens betydning. Enkelte steder virker det som om han ikke studerer ideologi som «common sense» og motivasjon for handling, men som falsk bevissthet. Det er også litt påfallende at Stephanson ikke trekker fram kristendommens fredsbudskap. Amerikansk fredsbevegelse var for eksempel gjennom hele 1800-tallet sterkt religiøst forankret, og den hadde ikke ubetydelig innflytelse over amerikansk utenrikspolitikk (Lynch 1999, Leira 2002). Til tross for

18 Den dagsaktuelle relevansen av en slik analyse av amerikansk utenrikspolitikk er det vel liten tvil om.

19 Det er her på sin plass å påpeke at Meads utlegning av hvordan den kontinentale realismen ble klistret på amerikansk utenrikspolitikk ikke er ukontroversiell. Selv om mange vil støtte en teori om at realismen nærmest ble med på lasset da tyskattede intellektuelle flyktet til USA i årene rundt andre verdenskrig (jf. Frei 2001), vil andre understreke hvordan dette teoretiske grunnlaget i USA smeltet sammen med amerikanske tradisjoner (Pedersen 2002).

disse svakhetene gir Stephansons bok mange gode innsikter om religionens rolle i amerikansk tenkning om USA i verden, og den trekker helt nødvendige linjer tilbake til tiden før revolusjonen. Stephanson gir også en rekke gode eksempler på hvordan ideologien ble formet og tilpasset nye tider, gjennom korte biografiske skisser og utfyllende sitater.

Hvis vi leser Stephanson og Mead parallelt, kan vi si at det som forener skolene er en sterk tro på USA som det lovede land, en eksepsjonalistisk tro på at det amerikanske systemet er det beste som kan tenkes. I forlengelsen av Stephanson og Fitzsimons (1997) kan man så antyde at skillet mellom nasjonalt orienterte Jacksonians og globalistiske Wilsonians er et skille mellom pre- og post-millennialister. Pre-millennialister regner med at Kristus vil komme tilbake før tusenårsriket blir etablert på jorda. De har stort sett et pessimistisk menneskesyn, og mener at det ikke er noen grunn til å forsøke å forbedre verden før Kristus intervensjoner direkte. Post-millennialister mener på den annen side at Kristus ikke vil komme tilbake før menneskene har blitt omvendt og verden omdannet, og da blir det absolutt nødvendig å intervensjonere i verden omkring en. Jeffersonians blir i dette bildet moderate post-millennialister, som heller enn aktivt å gå inn for å forbedre omverden vil sette inn kreftene på indre moralsk regenerering og rollen som veiviser og fyrtårn for verden. Hva så med Hamiltonians? Mead mener at de har et relativt kynisk menneskesyn, og både Mead og Stephanson trekker fram at typiske Hamiltonians, som Teddy Roosevelt, så USA som en stat i rekken av stater heller enn et spesialtilfelle. Kan det være at Hamiltonians ikke deler den generelle amerikanske eksepsjonalismen, og at de dermed er langt mer lik de kontinentale realistene enn det Mead antyder? En måte å belyse slike spørsmål på, er å se nærmere på noen av de personene som klassifiseres som Hamiltonians. Uten at han deler Meads terminologi, er det nettopp det Warren Zimmermann gjør i sin bok *First Great Triumph*.

Utenrikspolitikk formet av de store menn

Der Mead og Stephanson trekker opp de lange linjer, ser Zimmermann på en begrenset periode og et lite antall mennesker. Han løfter fram årene før og etter 1898, som også Mead og Stephanson ser som en viktig periode i amerikansk utenrikspolitikk, og hans metode er gruppebiografien. Gjennom fem menn, deres tenkning, agitasjon, handlinger og samvirke viser Zimmermann USAs vei fra

mellomstor perifer makt til stormakt på verdensbasis. De fem mennene er John Hay (diplomater og utenriksminister 1898–1905) Alfred Thayer Mahan (marineoffiser og geopolitisk tenker), Henry Cabot Lodge (senator 1893–1924), Elihu Root (krigsminister 1899–1904, utenriksminister 1905–09, senator 1909–15 og vinner av Nobels fredspris 1912) og sist, men ikke minst Theodore Roosevelt (vicepresident 1898–1901, president 1901–09 og vinner av Nobels fredspris 1906). Mahan, Lodge og Roosevelt var helt vesentlige i arbeidet for å gjøre USA til en imperiemakt, mens Hay og Root var de sentrale administratorer av den samme makten. Utvalget dekker både den intellektuelle bakgrunnen for amerikansk imperialism, politikerne som fikk den igangsatt og dens utforming i praksis.

Zimmermanns gjennomgang av bakgrunnen for amerikansk imperialism minner mye om Stephansons, med sterk vekt på de mentale forutsetningene for ekspansjonen. Zimmermann ser imidlertid ikke et like klart brudd på 1890-tallet, men understreker heller hvordan amerikanske politikere også mellom 1865 og 1898 søkte ekspansjon ut over det kontinentale USA (Zimmermann 2002: 28). I enda sterkere grad enn Stephanson, argumenterer Zimmermann (2002: 24, 475–477) for at den amerikanske krigen mot Spania i 1898, samt den etterfølgende imperialismen, står i forlengelsen av den indre ekspansjonen gjennom hele 1800-tallet. Samtidig har erfaringene fra den samme perioden hatt stor betydning for videre amerikansk utenrikspolitikk. Når det gjelder det imperialistiske crescendo på 1890-tallet, understreker også Zimmermann (2002: 24) betydningen av Frederick Jackson Turners tese om «the frontier», og han viser hvordan Turner selv videreførte teorien om indre nybrottsarbeid til også å gjelde utenrikspolitikk.

Mer konkret hevder Zimmermann (2002: 31) at de ekspansjonistiske ideene mot slutten av 1800-tallet hadde rot i nyere mer utadrettede tolkninger av Monroe-doktrinen, eksepsjonalisme slik den kom til uttrykk i «manifest destiny» og kvasivitenskapelige teorier om rasemessig hierarki og overlegenhet. Gjennom innsiktsfulle biografiske kapitler om de fem mennene, viser Zimmermann hvordan de forskjellige delene av tenkningen sto hos hver av dem, og hvordan forholdet mellom dem var. De hadde alle nær sosial omgang, og det utviklet seg et særlig sterkt vennskap mellom Mahan, Roosevelt og Lodge, som Zimmermann (2002: 185, se også 92, 120) kaller for et «imperialistisk triumvirat». Større marine, oversjøiske baser og krig mot Spania var deres mest umiddelbare mål, intellektuelt basert på Mahans arbeider om sjømaktens geopolitiske betydning.

Zimmermann viser også tydelig at alle de fem var Hamiltonians. Root erklærte det med stolthet, og Lodge skrev en sterkt rosende Hamilton-biografi (Zimmermann 2002: 145, 166, 499). Selv om Roosevelt og Root var reformister, og motstandere av for stor makt til storkapitalen innenriks, støttet de alle amerikansk kapital på verdensmarkedene. Imidlertid trekker Zimmermann også fram en rekke trekk ved disse fem som bryter med det Hamiltonianske slik Mead framstiller det. Hay argumenterte for eksempel allerede i 1870 for at USA burde intervensjonere på Cuba for å sikre menneskerettigheter og gi Cuba selvstyre (Zimmermann 2002: 56) Root hadde for sin del en sterk idealistisk åre, med tro på internasjonal lov, voldgift, rettførdig krig etterfulgt av rettførdig fred og institusjonsbygging.²⁰ I sitt virke som koloniadministrator (mens han var krigsminister) forsøkte han å få amerikanske tropper til å oppføre seg så ærefullt som mulig (Zimmermann 2002: 124–125, 146–148). Intervensjoner for å etablere demokrati og betydningen av internasjonal rett er ideer som skiller seg fra Meads bilde av den typiske Hamiltonianer.

Heller ikke Lodge og Roosevelt passer helt som typiske Hamiltonians. De hadde begge et heroisk syn på amerikansk historie, klart påvirket av Turner, hvor ekspansjon var et grunntema. Denne ekspansjonen var drevet av en bevissthet om den amerikanske misjonen som lå i å spre de angelsaksiske verdier og den amerikanske frihet til hele verden (Zimmermann 2002: 63, 217, 223–224). Her undergraver Zimmermann på overbevisende måte Meads og Stephensons argument om at Roosevelt så USA som en av flere imperieremakter. Strukturelle likheter mellom statene kunne ikke overskygge den grunnleggende forskjellen mellom vanlige stater og det lovede land. Lodge, som var den mest konservative av de fem, på grensen til det reaksjonære på en del områder, og unilateralist på sin hals, sa i senatet i 1907 om amerikansk imperialisme at «we shall prosper ourselves; and we shall benefit mankind. [...] I do not believe that this nation was an accident. I do not believe that it is the creation of blind chance. I have faith that it has a great mission in the world – a mission of freedom» (sitert i Zimmermann 2002: 415). Dette lyder kanskje mer som Wilson enn som Hamilton, og alle de fem så en sammenheng mellom erobringen av det amerikanske kontinentet og videre ekspansjon, en «manifest destiny» (Zimmer-

20 Han argumenterte ivrig for at USA skulle være medlem av internasjonale organisasjoner, og var med på å stifte både *Carnegie Endowment for International Peace* og *Council on Foreign Relations* (Zimmermann 2002: 488)

mann 2002: 12). Dette kom enda klarere til syne hos den erkeimperialistiske senator Beveridge, som hevdet at «He [God] has marked the American people as His chosen nation to finally lead in the regeneration of the world. This is the divine mission of America... We are trustees of the world's progress, guardians of its righteous peace» (sisert i Zimmermann 2002: 348).

Den store styrken ved *First Great Triumph* er at Zimmermann ikke nøyer seg med å gi oss biografiene til de fem sentrale personene, men også viser dem i interaksjon med deres omkringliggende kontekst. Han viser tydelig hvordan de argumenterte for sitt syn overfor offentligheten, hvordan offentligheten svarte og hvordan politikken ble utformet over tid. Han trekker ikke bare fram taler, men også vitenskapelige og populære tidsskrifter og aviser. Den folkelige diskursen ble særlig viktig rundt utbruddet av den spansk-amerikanske krig. Roosevelt, Lodge og Mahan var for krig, ikke minst av strategiske grunner, og da det amerikanske krigsskipet *Maine* sank i Havanas havn 15. februar 1898, ble det sett som en direkte grunn til å gå til krig. De strategiske grunnene gikk imidlertid sammen med sterke humanitære interesser, både i den folkelige opinionen og blant politikere (Zimmermann 2002: 251–252). Det spanske styret på Cuba (som utkjempet en hissig krig mot loka gerilja) hadde blitt utsatt for stadig voksende kritikk for vanstyre og menneskerettighetsbrudd rundt midten av 1890-tallet, og våren 1898 kom presse og politikere med stadig sterkere angrep mot Spania og med krav om krig. 11. april erklærte så president McKinley krig, og begrunnelsen han ga er svært interessant. Det siste av fire punkter var trusselen mot amerikanske interesser (fred), mens det tredje var handelsinteresser. Nummer to var behovet for å sikre cubanske borgere beskyttelse for liv og eiendom, og endelig var den viktigste grunnen for intervensjonen forsvar av menneskerettigheter. USA måtte gripe inn «in the cause of humanity and to put an end to the barbarities, bloodshed, starvation and horrible miseries now existing there» (sisert i Zimmermann 2002: 262). Krigen var fort overstått, med Cuba, Puerto Rico, Guam og Filippinene som amerikansk krigsbytte, og små amerikanske tap. Hawaii, hvor den amerikanske innflytelsen hadde vært voksende siden 1880-tallet, ble også annektert i 1898. I løpet av et år gikk USA fra å være en middels viktig stat i periferien, til å være en sann verdensmakt.

Imidlertid skapte den overveldende seieren nye utfordringer, og i håndteringen av de nye koloniene viser Zimmermann med særlig klarhet hvor viktig rasismen var som tankesett i USA i denne perioden. Alle de fem hovedpersonene markerte seg med mer eller

mindre rasistiske holdninger, med Lodge som den mest ekstreme. Rasetenkning ble brukt både som argument for og mot imperialismen. Tilhengere hevdet at naturlig utvelgelse og den sterkeste overlevelse tilsa at den fremste rase (den angelsaksiske) måtte skyve de andre rasene til side, etablere herredømme og fremme sivilisasjon over barbari, mens motstandere var bekymret for at økt kontakt med andre raser ville føre til utvanning av de rene angelsaksiske institusjoner, verdier og kanskje også selve rasen (Zimmermann 2002: 34–37, 339–340). De to partene sto imidlertid sammen i innbitt motstand mot immigrasjon fra ikke-angelsaksiske land (Zimmermann 2002: 458).

Root gikk straks i gang med å organisere de nye koloniene. Puerto Rico hadde ikke hatt noen selvstendighetsbevegelse av betydning, og der ble løsningen at øya tilhørte USA, men ikke var del av landet. Øya har fortsatt en uklar mellomstilling i det amerikanske systemet (Zimmermann 2002: 370, 489). På Cuba hadde den organiserte motstanden vært med på å lette den amerikanske seieren, og forholdet til Cuba ble løst ved at landet gradvis fikk sin selvstendighet (formelt i 1902). Det var imidlertid en betydelig begrensning ved denne selvstendigheten: USA kunne intervensjonere etter forgodtbefinnende (denne såkalte «Platt Amendment», forfattet av Root, ble den cubanske nasjonalforsamling presset til å ta inn i grunnloven) (Zimmermann 2002: 380–386). Dermed begynte en omdanning av Monroe-doktrinen, fra å holde europeere ute av den vestlige halvkule, til å gi USA folkerettslig grunnlag for å intervensjonere i andre stater. Denne omdanningen ble fullført med den såkalte «Roosevelt Corollary» til Monroe-doktrinen i 1904, hvor Roosevelt erklærte at USA hadde rett og plikt til å gripe inn som en internasjonal politistyrke på det amerikanske kontinent (Zimmermann 2002: 441). Filippinene, en koloni som få amerikanere i utgangspunktet hadde vært interessert i i det hele tatt, skulle vise seg å by på de største problemene. Den nasjonale motstandsbevegelsen godtok ikke amerikansk styre, og i 1899–1901 ble det utkjempet en bitter og til tider svært brutal krig, med klare rasistiske overtoner. I denne krigen spilte også Norge en rolle, i og med at USA hadde kjøpt det norske Krag-Jørgensen rifledesignet. Sjelden har et norsk produkt blitt så politisk ukorrekt markedsført som i den amerikanske marsjsangen fra Filippinene hvor det heter: «Underneath the starry flag, Civilize them with a Krag» (sitert i Zimmermann 2002: 406). På øyene både i Stillehavet og Karibiske hav kom rasistiske holdninger klart til syne. Imidlertid følte de amerikanske administratorene også en sterk plikt til å forbedre deres undersåtters tilstand. Det ligger her en spenning

mellom stabilitet/undertrykking og utvikling/demokrati, som Zimmermann (2002: 499) finner at har preget videre amerikansk utenrikspolitikk. Amerikanske myndigheter har, ifølge Zimmermann, i for liten grad forstått at stabilitet og demokrati best sikres i kombinasjon. Velger man stabilitet framfor demokrati, vil man i lengden få ny ustabilitet.

Dette siste argumentet ligger nær det Wilsonianske, og et hovedinntrykk man sitter igjen med etter å ha lest Zimmermann opp mot Mead, er at Meads grenseoppgang mellom Hamiltonians og Wilsonians må revurderes. Skillene mellom Roosevelt og Wilson blir langt mindre klare når man ser dem begge som rasister og imperialisister, og erkjenner at de begge tenkte både i moralske termer og interessesfærer. Rundt forrige århundreskifte var skillene rett og slett langt mindre klare enn det Mead antyder, hvilket går tydelig fram både av de fem hovedpersonene og av de aller fleste andre innspill Zimmermann trekker fram. Menneskerettigheter, demokrati og internasjonal lov spilte en stor rolle for disse Hamiltonians, ikke bare handel, og de delte til fulle troen på den skjebnebestemte amerikanske misjonen om å forbedre verden. Dette burde ikke overraske, for et kjennetegn ved den atlantiske (dvs. den britiske og amerikanske, men i stigende grad også den franske og skandinaviske) tenkningen omkring disse emnene på 1800-tallet var at det var sterk sammenheng mellom handel, fred og en utenrikspolitikk av folket (Leira 2002a). Også andre land hadde innslag av det misjonerende, men det dominerte ikke på samme måte som i USA. Det er altså ikke gitt at det var noen nødvendig motsetning mellom Hamiltonianism og Wilsonianism på 1800-tallet, og det er også klart fra Zimmermanns gjennomgang at Jacksonianske tanker var en viktig del av helheten. Igjen vil jeg hevde at det illustreres hvordan Mead mangler et grunnleggende begrep om amerikansk religiøst inspirert eksepsjonalisme. Når det viser seg at alle skolene deler denne eksepsjonalismen, og at den er med på å utviske grensene mellom skolene, burde den absolutt ha vært spilt opp.

Det er altså ikke gitt at amerikansk utenrikspolitikk best lar seg beskrive gjennom Meads fire skoler, ved nærmere ettersyn kolliderer distinksjonene mellom flere av skolene, men hans tilnærming er i alle tilfelle atskillig mer givende enn de alternative dikotome forklaringsmodellene (idealisme/realisme, isolasjonisme/intervensjonisme), for hvis det er en konklusjon vi kan trekke etter å ha sett på disse tre bøkene, så er det at USA aldri har praktisert isolasjon fra omverden (jf. også McDougall 1997, Zakaria 1998, Bacevich 2002 og Boot 2002). Som det forhåpentligvis også har gått fram av dette

essayet, inspirerer Meads inndeling til kritisk gjennomtenkning og videre forskning, og forhåpentligvis også til å tenke mer bevisst om utenrikspolitikken historie. Hva angår lærdommer fra historien, anbefaler Mead måtehold i utenrikspolitikken, mens Zimmermann understreker hvordan internasjonal stabilitet fordrer etablering av demokrati. I den grad man ikke velger å sette sin lit til Gud, kan man jo håpe at vektleggingen av det interne demokratets betydning for stabilitet og en god utenrikspolitikk vil reflekteres i amerikansk utenrikspolitikk i årene framover.

Litteratur

- Bacevich, Andrew J. (2002) *American Empire. The Realities & Consequences of U.S. Diplomacy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Boot, Max (2002) *The Savage Wars of Peace. Small Wars and the Rise of American Power*. New York: Basic Books.
- Boot, Max (2003) «What Next? The Bush foreign policy agenda beyond Iraq», *The Weekly Standard*, 5. mai: 27–33
- Fallows, James & Walter Russel Mead (2001) «Policies of Power – an exchange with Walter Russel Mead», *Fallows @ Large, Atlantic Unbound*. <http://www.theatlantic.com/unbound/fallows/jf2001-12-06/> (15.05.03).
- Fetzer, James (2002) «Some thoughts on *Special Providence*», *SHAFR September 2002 Newsletter*. <http://shafr.history.ohio-state.edu/Newsletter/2002/SEP/Special%20Providence.htm> (14.04.03).
- Fitzimons, David M. (1997) «Onward Christian Soldiers – Review of Anders Stephanson, *Manifest Destiny: American Expansion and the Empire of Right*», H-Diplo, H-Net Reviews, April. <http://www.h-net.msu.edu/reviews/showrev.cgi?path=13895872103990> (02.05.03).
- Frei, Cristoph (2001) *Hans J. Morgenthau – An Intellectual Biography*. Baton Rouge: University of Louisiana Press.
- Hamilton, Alexander, James Madison & John Jay (1961) [1787–88] *The Federalist Papers, selected and edited by Roy P. Fairfield*. Garden City: Anchor Books.
- Heilbrunn, Jacob (2001) «Grand Strategy», *Commentary* 112(5): 76–78. http://www.findarticles.com/cf_0/m1061/5_112/80680270/print.jhtml (14/4-03).
- Leira, Halvard (2002) *Internasjonal idealisme og Norge. Utenrikspolitisk tenkning fra Justus Lipsius til Halvdan Koht*. Hovedoppgave, Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap.
- Lynch, Cecilia (1999) *Beyond Appeasement – Interpreting Interwar Peace Movement in World Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- McDougal, Walter A. (1997) *Promised Land, Crusader State. The American Encounter with the World Since 1776*. Boston: Houghton Mifflin.
- Pedersen, Vibeke Schou (2002) «The Realist Recovery of an Ethics of Choice: A Puritan Jeremiad?», paper presentert på den 27. årlige BISA-konferanse, London 16/12.
- Rhodes, Edward (2003) «The Imperial Logic of Bush's Liberal Agenda», *Survival* 45(1): 131–154.

- Rubin, James (2002) «Santayana Syndrome», *The New Republic* 4548 (18/3). <http://www.tnr.com/doc.mhtml?i=20020318&s=rubin031802> (14/4-03).
- Ryn, Claes G. (2003) «The Ideology of American Empire», *Orbis* 47(3): 383–397.
- Schlesinger Jr., Arthur (2001) «Special Providence», *The New York Times* 16.12.01.
- Schlesinger Jr., Arthur (2003) «The Democratic Autocrat», *The New York Review of Books* 50(8): 18–19.
- Shelley, Fred M., J. Clark Archer, Fiona M. Davidson & Stanley D. Brunn (1996) *Political Geography of the United States*. New York: Guilford Press.
- Zakaria, Fareed (1998) *From Wealth to Power. The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton: Princeton University Press.

Fisken og skilpadden i studiet av internasjonal politikk

Critical Perspectives in International Studies

Frank P. Harvey og Michael Brecher (red.)

Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2002

Tore Fougner [universitetslektor, IR, Bilkent University]

En gang i tiden levde det en fargerik og stolt liten fisk. Han hadde mange venner, og elsket vannet omkring seg. Han svømte raskt og elegant, og var veldig kvikk til å sikre seg mat. En dag møtte han en skilpadde – en gammel venn som han ikke hadde sett på lenge.

Fisken: «Hei, Søster Skilpadde, hvordan står det til med deg? Jeg har ikke sett deg på lang tid. Hvor har du vært?»

Skilpadden: «Alt står bra til, Fisk, mange takk. Jeg har vært et ærend på landjorden.»

Fisken: «Å, virkelig? Hva er landjorden? Finnes det noe bortenfor dette vidunderlige vannet?»

Skilpadden: «Ja, veldig mye.»

Fisken: «Hvordan ser det ut?»

Skilpadden tok en pause. Det var vanskelig å finne de rette ordene for å beskrive noe som fisken verken hadde opplevd eller sett. Men den utålmodige fisken avbrøt skilpaddens tanker.

Fisken: «Er landjorden som vannet?»

Skilpadden: «Uh, nei....»

Fisken: «Kan en svømme i den?»

Skilpadden: «Nei.»

Fisken: «Føler en det samme trykket når en går dypere?»

Skilpadden: «Nei, den er overhodet ikke slik....»

Fisken: «Danser den med glitrende lys når solen skinner på den?»

Skilpadden: «Nei, egentlig ikke....»

Fisken (utålmodig og sint): «Jeg har stilt deg mange spørsmål om landjorden, og alt du kan svare er nei. Slik jeg ser det, eksisterer ikke den landjorden din.»

Med et foraktelig blink med den fargerike halefinnen, svømte fisken stolt av gårde.

Skilpadden (med et sukk): «Hvordan kan en få kjennskap til noe nytt, når ens spørsmål er basert på fordommer knyttet til det gamle?»

Denne boken er et produkt av prosjektet «Millennial Reflections on International Studies» – et ISA-relatert prosjekt hvor et større antall IP-akademikere ble engasjert i selv-kritiske refleksjoner for å stimulere til fagdebatt ved årtusenskiftet. Den lite originale ideen til prosjektet ble utviklet av Michael Brecher og Frank P. Harvey (hhv. ISA-president og programansvarlig for ISA 2000), og refleksjonene ble først presentert på ISA-konferansen i Los Angeles i 2000. I revidert og videreutviklet form er både panelbidragene og enkelte tilleggsbidrag blitt samlet i en håndbok, samt splittet opp i fire delpublikasjoner.¹ Mens prosjektet i sin helhet inkluderer førtifem bidrag, består boken som omtales her av tretten bidrag fra klustrene «kritiske perspektiver» og «feminisme og kjønnsstudier».

På bakgrunn av bokens tittel, bidragsyterlisten (Michael Cox, Robert W. Cox, Ernst B. Haas, Peter M. Haas, Yosef Lapid, L.H.M. Ling, V. Spike Peterson, Jan Jindy Pettman, James N. Rosenau, Steve Smith, Christine Sylvester, J. Ann Tickner, R.B.J. Walker og Marysia Zalewski), og påstanden om at boken «tilbyr en spennende oversikt over nyere tilnærminger i studiet av internasjonal politikk», påbegynte jeg lesingen med relativt store forventninger. Disse ble imidlertid ikke innfridd, og boken har etter mitt syn begrenset verdi utover dens avsløring av det overordnede prosjektets fordommer, og en mulig rolle som korrektiv til prosjektets øvrige bidrag.

Hovedproblemet er at forfatterne ble bedt om å reflektere over spørsmål og problemstillinger som mange av dem fant problematiske og langt fra uskyldige. For å unngå at intellektuelt mangfold skulle resultere i intellektuelt anarki, hadde nemlig redaktørene

1 Håndboken bærer tittelen *Millennial Reflections on International Studies*, mens de øvrige delpublikasjonene er som følger: *Realism and Institutionalism in International Studies*; *Evaluating Methodology in International Studies* og *Conflict, Security, Foreign Policy, and International Political Economy*. Alle bøkene er redigert av Brecher og Harvey, og publisert av The University of Michigan Press i 2002.

trukket opp følgende retningslinjer for prosjektdeltakerne:

1. Engage in self-critical, state-of-the-art reflection on accomplishments and failures, especially since the creation of the ISA more than forty years ago.
2. Assess where we stand on unresolved debates and why we have failed to resolve them.
3. Evaluate the intrasubfield standards we should use to assess the significance of theoretical insights.
4. Explore ways to achieve fruitful synthesis of approaches, both in terms of core research questions and appropriate methodologies.
5. Address the broader question of progress in international studies.
6. Select an agenda of topics and research questions that should guide the subfield during the coming decades.

For alle med litt kjennskap til alternative/kritiske IP-tilnæringer skulle det være relativt opplagt hvorfor flere av bidragsyterne reagerte negativt på retningslinjene, og valgte å ta et oppgjør med dem snarere enn å besvare dem. Tickner hevder f.eks. at «evalueringen er tilpasset et samfunnsvitenskapelig fag som streber etter å etterlikne den universalistiske teoribaserte kunnskapsakkumulasjonsmodellen til naturvitenskapene», mens Smith påpeker at «språkbruken smaker av en modernistisk kunnskapsforståelse». Gitt at andre bidragsytere valgte å kommunisere mer eller mindre uavhengig av retningslinjene, er resultatet blitt en artikkelsamling som verken lever opp til prosjektets intensjoner, eller gir en tilfredsstillende oversikt over alternative/kritiske IP-perspektiver.

Smiths bidrag følger redaktørens retningslinjer til punkt og prikke, men unngår å besvare flere av dem. Han hevder bl.a. at den andre retningslinjen forutsetter at de aktuelle debattene både er åpne for alle (mens de faktisk er definert innenfor rammen av IP-hovedstrømmen), og faktisk kan løses (noe som følger av et positivistisk vitenskapssyn), at ethvert svar på den fjerde retningslinjen pr. definisjon vil disiplinere fagets innhold (noe han motgår ved å insistere på pluralisme), og at ingen har noen rett til å sette en agenda som andre bør følge i sine studier. Utover dette kan det nevnes at Smith er av den oppfatning at alternativ/kritisk IP-forskning har hatt bare minimal effekt på IP-hovedstrømmen (fordi den ikke deler dennes epistemologiske og metodologiske forutsetninger), at det er et problem for alternative/kritiske perspektiver at de ikke har etablert én alternativ epistemologi, at det ikke har vært noen fremskritt av be-

tydning innenfor IP-faget siden ISA ble etablert (fordi faget hele tiden har vært knyttet til et spesifikt verdenssyn) og at begrepene «alternativ» og «kritisk» helst bør unngås, da de bidrar til fagdisiplinering og marginalisering.

I sitt bidrag om universalitet i IP-studiet gir Robert Cox først en kort utledning av sin forståelse av kritisk teori, hvorefter han tar et oppgjør med forestillingene om en universell menneskenatur og universell kunnskap – dette til dels med henvisning til hvordan forestillinger om universalitet i tiltakende grad er blitt undergravet også innenfor naturvitenskapen – og utvikler en ontologi tilpasset endrings- og pluralismeformålet til kritisk teori – en ontologi bestående av *sivilisasjon* (forstått som samtidens «common sense»), *sivilt samfunn* (forstått som motsats ikke utelukkende til staten, men også til privatøkonomisk makt), samt sistnevntes kontekst som inkluderer «skjulte krefter» av typen organisert kriminalitet og etterretningsvirksomhet, biosfærens vedlikehold og problemet med sosialt samhold for kollektive enheter og deres institusjoner.

Michael Cox vurderer ståa innenfor «radikalismen» – en IP-strømning som i hans utlegning inkluderer marxister, nymarxister og ikke-marxister av typen Noam Chomsky. Cox tar utgangspunkt i tendensen til å avskrive radikalismen som relevant skoleretning i kjølvannet av den kalde krigen, og hevder med henvisning til bl.a. kapitalismens globalisering at dens dødserklæring er forhastet. For å få/gi et inntrykk av hvor radikalismen står ved årtusenskiftet, gjennomgår Cox de ulike måtene IP-radikalere har forholdt seg til (i) slutten på den kalde krigen, (ii) begrepet «globalisering», (iii) kapitalismens krisetendenser og (iv) USAs maktposisjon. Avslutningsvis retter han oppmerksomheten mot det han anser for å være radikalismens hovedproblem pr. i dag: identifiseringen av grunnlaget for dens politiske fornyelse. I denne forbindelse hevder Cox at med mindre kritikken av det bestående suppleres med en klar visjon av et annerledes samfunn, vil de radikale med all sannsynlighet vedbli i rollen som «velinformerte opprørere uten en politisk sak».

I et bidrag med tittelen «How we learned to escape physics envy and to love pluralism and complexity», søker Haas og Haas å tilsi-desette rådende filosofiske kløfter og dikotome konstruksjoner i og gjennom utviklingen av en «pragmatisk-konstruktivistisk» tilnærming til IP-studiet generelt, og studiet av internasjonale institusjoner spesielt. De erkjenner at betydelige ontologiske forskjeller gjør seg gjeldende innenfor IP-faget, og tar et oppgjør med positivismens relevans innenfor samfunnsvitenskapen. Mens de innser at ontolo-

gisk og epistemologisk mangfold skaper visse problemer, hevder de at en form for fremskritt og kunnskapsakkumulasjon ikke desto mindre er mulig dersom ambisjonene reduseres, fokus rettes mot spesifikke substantive forsknings- eller problemområder, og alle aksepterer en pragmatismeinspirert og «konsensusbasert sannhets-teori» iht. hvilken forskere med ulike filosofiske ståsteder kan enes om at et gitt løsningsforslag er «sant» – om enn kun midlertidig og i anledning et spesifikt problemområde.

Lapids bidrag representerer et forsøk på å overkomme den polariserte konfrontasjonen som har preget den såkalte tredje store debatten innenfor IP-faget. Mer spesifikt reiser han spørsmålet om det finnes «en intellektuelt levedyktig mellomgrunn som gir håp om dialog og overveielser (men ikke nødvendigvis konsensus og enighet) på tvers av dyptgående ontologiske, epistemologiske og aksiologiske skillelinjer?» Til dette svarer han bekreftende, men understreker at «rigide» og «tåkete» tankesett må erstattes med et «fleksibelt» tankesett som kan fostre et intellektuelt miljø som tillater både orden og kreativitet, struktur og åpensinnethet, fokus og forandring. En slik endring vil iht. Lapid berede grunnen for en intellektuell pluralisme som er verken «avdelingsbasert» eller «slapp» (slik tilfellet er for hhv. rigide og tåkete tankesett), men snarere «engasjert» – en pluralisme som krever åpenhet til det som er forskjellig og annerledes, villighet til å risikere ens forhåndsdommer, og søken etter felles grunn uten garantier om at den vil bli funnet. Dette er Lapids «tredje vei i den tredje debatten», og den avviker klart fra forsøk på å konstituere en eller annen form for konstruktivisme som IP-fagets tredje vei.

I det kanskje minst tilgjengelige bidraget i boken hevder Walker at alternative/kritiske IP-akademikere først og fremst deler en dyp skepsis til den overleverte oppfatning av hvor og hva «det politiske» må være. Til tross for at denne skepsisen leder i ulike teoretiske retninger, er det Walkers oppfatning at disse ikke desto mindre har fire temaer til felles: (i) tendensen til å privilegere den kritiske analysen av kategorier som uttrykker (og konstituerer) antakelser vedrørende politikkenes ontologi, (ii) tendensen til å engasjere «suverenitet» som en ytterst komplisert lokalitet for politisk praksis, (iii) tendensen til å bli irritert når fortalt at vanskelige spørsmål om ontologi og suverenitet bør avgjøres på grunnlag av epistemologi og metode, og (iv) insisteringen på at det er interessante paralleller mellom konstitueringen av IP som et fag orientert mot studiet av krise, og konstitueringen av utledninger om hva det betyr å ha alternative/kritiske fagperspektiver. Walker avslutter bidraget med

en diskusjon på «autorisasjonspraksiser» innenfor både IP-faget og dets studieobjekt.

Rosenau er opptatt av «globaliseringens globalisering», og hans bidrag består av en lite inspirerende utledning av fire globaliseringsdimensjoner som han mener fortjener større oppmerksomhet: «Endring» (hvordan forstå og forutføle ulike former for endring?), «fragmebrasjon» eller samspillet mellom integrasjon og fragmentering, «mikro-makro- forbindelser» som et sentralt aspekt ved fragmegrative dynamikker, og «metodologi» (hvordan analysere fenomener som er interaktive og kjennetegnet ved et høyt tempo?). I anledning sistnevnte dimensjon erkjenner Rosenau sine begrensninger, men peker ikke desto mindre på muligheten for å benytte datamasjinsimuleringer basert på kompleksitetsteori – dvs. innbygging av ikke-lineære mekanismer i modeller som simulerer endringsdynamikk, fragmebrasjon, og mikro-makro-samspill.

Bokens andre del, om feminisme, innledes av Lings bidrag om «fisken og skilpadden». Hun hevder at den vietnamesiske folkefabelen som er gjengitt innledningsvis, illustrerer IP-fagets sentrale problemstilling pr. i dag: «mangfoldige verdener, og hvordan ha kjennskap til dem.» Mens «realismen» (IP-fagets fisk, om ikke hval) lenge har underkastet faget en illusorisk universalisme gjennom dets forestillinger om makt og staten, har feminister og andre kritiske IP-røster påpekt at realismens forestillingsverden nettopp er kun det – en *representasjon* (og en maskulin sådan) av verden. Iht. Ling er det behov for ytterligere utforsking av «andre verdener», måtene de er konstruert på og mulighetene for kommunikasjon på tvers av ulike verdener. Fisken og skilpadden må søke videre sammen: Skilpadden må snakke ut og vise fisken hvordan den kan se andre og ukjente verdener via dens forhold til det kjente, mens fisken må lytte tålmodig og åpenhjertig, samtidig som den utvikler en metode for å stille spørsmål vedrørende skilpaddens kunnskap, snarere enn å bekrefte det den allerede vet.

I et bidrag skrevet i etterkant av ISA-konferansen, diskuterer Peterson feminismen som «cut(ting) edge» innenfor IP-faget. For det første hevder hun at feminismen er «cutting edge» i både analytisk og politisk forstand – *analytisk* fordi den (i) er tverrfaglig, nivåkryssende og flerdimensjonal, (ii) pionerte studiet av identitet og (iii) studerer kompleksitet ved hjelp av innovative og relasjonelle analysemodeller, og *politisk* fordi selv-refleksjon og kritisk politikk er innebygd i feministisk teori/praksis. For det andre hevder hun at det som gjør feminismen til «cutting edge», også bidrar til å plassere feminismen på IP-fagets «cut edge» – d.v.s. en posisjon som eks-

kluderes fra hovedstrømmen innenfor faget. Til tross for ekskludering og begrenset innflytelse mener Peterson at det er viktig at feminister fortsetter å stille feministiske spørsmål innenfor IP-faget, snarere enn å forlate det for å stille IP-spørsmål innenfor feminis- men.

Pettman erkjenner at en evaluering av feminismens generelle innvirkning på IP-faget kan forårsake motløshet, og velger isteden å fremheve IP-feminismens bidrag på dens egne premisser. I denne forbindelse hevder hun at feminismen har ekspandert typen av emner, temaer og innhold i IP-faget (sjekk *International Feminist Journal of Politics*), stilt nye typer spørsmål, avslørt maskuline aspekter ved IP-hovedstrømmens forutsetninger, strategier, osv., utvidet definisjonen av det politiske innenfor det internasjonale, for- styrret og overkommet faggrenser, internasjonalsert IP-analysen, og derved også reist spørsmål om fagets identitet, «kjønnifisert» IP-analysen, sexifisert IP-analysen og åpnet opp for muligheten av en legemliggjort IP. Som en illustrasjon på den forskjell feminismen kan utgjøre, avslutter Pettman med to diskusjoner av hhv. krig og «det asiatiske mirakel»/«den asiatiske krisen».

Sylvester innleder sitt bidrag med en problematisering av begrepet «fremskritt», og retter deretter fokuset på feminismens komme innenfor IP-faget på 1980-tallet. Spesiell oppmerksomhet vies «innova- tørene» Jean Bethke Elshtain og Cynthia Enloe, og hun understreker at mye av forskjellen mellom feminismen og IP-hovedstrømmen ligger i selve utgangspunktet for analyse: Mens sistnevnte har en tendens til å begynne med «stater, krig, handel, regimer, anarki og/ eller rasjonalitet», har førstnevnte en tendens til å begynne med «kjønn, kropp, seksualitet, forskjell, stemme, subjektivitet, repre- sentasjon og/eller reise-teori». Ved hjelp av antropologiske analy- semetoder, samfunnsgeografi fremfor geopolitikk og nedenfra-opp-forskning fremfor abstraksjoner, frembringer feminis- ter «internasjonal politikk» på IP-fjerne lokaliteter. I søken etter ver- dener bortenfor og innenfor den IP-faget har forestilt for oss, anbefaler Sylvester at fokuset rettes også mot romaner, koreogra- fi, drama, diktning, musikk og billedkunst. Avslutningsvis hevder hun at IP-feminismen må forholde seg mer aktivt til teori: «Teori tren- ger ikke være lovmessighet. Det trenger ikke være problemløsen- de. Hva bør det og kan det være...?»

Hva gjelder teori, hevder Tickner at feminister generelt har en tendens til å oppfatte teori ikke som et «hjelpemiddel» for å forklare verden, men snarere enten som «kritikk» (forstå hvordan verden er blitt som den er slik at den kan endres) eller som «praksis» i hvilken

mennesker er engasjert i hverdagslivet. Hun understreker videre at feministiske metodologier også har en tendens til å avvike kraftig fra IP-hovedstrømmens: De er mer eklektiske, og mer i tråd med fortolkende og post-positivistiske, epistemologiske tradisjoner. Utover dette vurderer Tickner IP-feminismens fremskritt basert på fem pensumendringsfaser knyttet til introduksjonen av kjønn i fagdisipliner – (i) en kvinneløs verden, (ii) kvinnefraværet registreres og et fåtall kjente kvinner nevnes, (iii) kvinnefraværet oppfattes som et problem og kvinner oppfattes som ofre, (iv) kvinner betraktes som mennesker med livserfaring som har bidratt til å forme verden og (v) faginnholdet inkluderer alle individers erfaringer uavhengig av rase, kultur, klasse og kjønn – og hevder at den nå befinner seg i fasene tre og fire.

I bokens siste bidrag forteller Zalewski to historier. I den første spør hun om samtalen mellom feminister og IP-faget er uttømt? Til grunn for spørsmålet ligger en erkjennelse av at feminismen ikke harmonerer særlig godt med IP-fagets tradisjonelle innretning, og at IP-hovedstrømmen ikke har vært villig til å revurdere sine epistemologiske, ontologiske og politiske trossetninger. Mens enkelte feminister opprettholder en tro på «konstruktiv dialog», konkluderer Zalewski med at samtalen langt på vei er uttømt. I den andre historien spør hun om både hva feminister har forventet at skulle skje innenfor IP-faget, og hva feministisk teori gjør med IP-faget. Hva gjelder det første spørsmålet, hevder hun at forventningene gjaldt en mer likeverdig inkludering av kvinner i både internasjonal politikk og IP-faget, samt legitimitet for feministisk IP-forskning. Mens noe er oppnådd på inkluderingsfronten, hevder hun at svært lite er oppnådd på legitimitetsfronten. Årsaken til dette er å finne i hva feministisk teori gjør med IP-faget: Feminismens «cutting-edge» forskning undergraver fagets tradisjonelle innretning, og IP-hovedstrømmen har reagert med å kutte feminismen ut av faget. Avslutningsvis foreslår Zalewski at IP-feminister konsentrerer seg om en samtale som faktisk fungerer godt – nemlig den IP-feminister imellom.

Raymond Aron (2003) *Politikkens væsen. Udvalgte essays 1944–76*

Oversat og kommenteret av Trine Engholm Michelsen
København: Museum Tusulanums forlag

Iver B. Neumann [forsker, Norsk Utenrikspolitisk Institutt]

«'Afpersonaliseringen' af staten er først den sidste fase i en lang udvikling. For at genopbygge en stat må den indledende fase derfor nødvendigvis være en fase, hvor en enkelt mand inkarnerer magten», skrev Raymond Aron i London i 1944, uten tvil med et øye på den mann som ledet de «frie franske» han tilhørte, nemlig general de Gaulle (s. 158). Aron, som var født i 1905, hadde på dette tidspunkt fullført École Normale Supérieure og publisert flere vitenskapsteoretiske arbeider, og var godt i gang med det som skulle bli livslange studier av Machiavelli, Clausewitz og Weber. Da de Gaulle vendte tilbake til Paris og den nye samlingsregjeringen, fulgte Aron med som en sentral medarbeider, og da de Gaulle gikk ut av regjeringen kort tid etter, havnet Aron i journalistikken. I 1955 ble han professor ved Sorbonne, og publiserte i de snaue tredve årene han hadde igjen å leve, en rekke essays og bøker, hovedsakelig om internasjonal politikk og forskjellige aspekter ved staters utenrikspolitikk. På sekstitallet ble et mindre arbeid oversatt til dansk, og et enda mindre (om studentopprøret) kom ut i serien Cappelens populære skrifter, men i Norden er det bare i Finland realisten Aron har fått en skikkelig resepsjon. Den norske Aron-resepsjonen kunne ikke ha vært mer begrenset, for den består så vidt vites av et generelt essay ført i pennen av Øyvind Østerud.

Nå foreligger det imidlertid en 274 sider tykk essaysamling på dansk, redigert og annotert av Trine Engholm Michelsen, som også nylig har skrevet sin Ph.D. om Aron. Mannens vandringer fra akademia til krig til politikk til journalistikk og tilbake til akademia gjorde ham til et fremstående og tidstypisk medlem av en liten klikk med dem man i mangel av et bedre uttrykk kan kalle policy-intellektuelle; folk som både hadde ambisjoner i retning av å inneha politiske embeter, ambisjoner om å delta i det offentlige ordskiftet og ambisjoner om å skrive noe av akademisk betydning. En britisk parallell har man kanskje i Arnold Toynbee, en klar amerikansk parallell finnes i Henry Kissinger (som var hans gode kollega og venn), en norsk i NUPI-direktør, forsvars- og utenriksminister og debattant Johan Jørgen Holst. I takt med at staten har disaggregert, har det imidlertid vokst frem en rekke institutter og tenke-tanker der man kan fin-

ne tallrike, og mindre fremgangsrike, eksemplarer av denne arten. I og med at vi snakker om en rolle som er blitt stadig klarere institusjonalisert og tettere befolket i løpet av de siste to generasjonene, skulle det ha en viss interesse å studere hvordan pionerene tenkte om seg selv. For noen av oss blir dette også genealogiske studier. Trine Engholm Michelsens utvalg av essays passer da også som hånd i hanske til et slikt formål, for selv om det her dreier seg mye om hva Vesten bør gjøre med kommunismen og Frankrike med USA, er spørsmålet om hva Aron bør gjøre i forhold til det han tenker på som sine politikere og sitt folk, aldri langt unna. Filosofens samfunnsansvar, skrev Raymond Aron i 1957, er

at påtage seg de risici, men ikke de illusioner, der udgår fra det parti, han har valgt. Men hvis han begynner at medvirke til fanatisme eller til ideologernes skepsis eller skriver under på de teologiske dommers inkvisisjon, holder han op med at leve op til sit fag. Ingen kan bebrejde ham at tale den siddende magt efter munden, hvis det er den pris, han må betale for at overleve. Som fyrstens rådgiver er han helt overbevist om, at en vis styreform svarer til historiens indre logik og må derfor deltage i kampen og påtage sig rollen som træl. Men hvis han mister interessen for at søge sandheden og opfordrer de tankeløse til at tro, at de sidder inde med den ultimative sandhed, fornægter han sig selv. Så har filosofen vejet pladsen for teknikeren eller ideologen (s. 40–41).

Ut fra hva slags type kunnskap er det så rådgiveren skal intervernere? Her kommer Arons syn på historikerens metier inn. For Aron er liv i samfunn kulturspesifikk dialog, og «Historikerens videnskabelige bestræbelse går ikke ud på at undgå denne dialog, men derimod at vurdere vilkårligt, uretmæssigt og partisk» ved å ta alle tilgjengelige data med i betraktningen og sile den gjennom det Aron kaller «sin personlighed» (s. 73).

Aron peker på i alle fall to andre mulige posisjoner som den intellektuelt engasjerte kan innta overfor fyrsten. I et essay om Machiavelli avlegger han Leo Strauss en visitt, og gjør i den anledning narr av Strauss' syn (som også er det syn Strauss tillegger Machiavelli), nemlig at rådgiveren bare skal utlevere «sin hemmelighed til dem, der kan gætte eller rettere sagt, dem der er klar over, at de står foran en gåde, almindelige mennesker ikke aner det fjerneste om. Det ville være latterligt, hvis jeg mente selv at have sådanne evner» (s. 43–44). Det ligger i det Strausske ideal for den intellektuelle et bud om å skjule seg, og de færreste er vel blant annet der-

for klar over i hvilken grad denne rådgivertypen har insinuert seg rundt omkring i maktens korridorer. Spesielt tydelig er dette i USA, der det Strausske aspektet er et av de sterkeste ved neokonservatismen. Man kan knapt lese en tekst i *The National Interest* eller et intervju med viseforsvarsminister Paul Wolfowitz uten å legge merke til den karakteristiske todelingen av budskapet som Aron fordømmer. Det er i god tradisjon fra Strauss når Wolfowitz, og president George W. Bush før krigen mot Irak, oppgir at målet er å ta ut masseødeleggelsesvåpen, for så etter krigen å avdekke at man seg imellom hele tiden hadde hatt regimeskifte som mål. For Aron, som så seg selv som liberaler, er denne måten å føre politiske samtaler på gal fordi den er udemokratisk og ineffektiv, fordi man gitt våre samfunns grunnforhold før eller senere vil bli tatt på fersken og dermed miste spillerom i neste krise. I USA, der den offentlige samtale er svak, er Arons skepsis kanskje malplassert. Som man vil se av situasjonen i Storbritannia, der Blair nå sliter med ettervirkningene av denne taktikken nettopp slik Aron peker på at en statsmann lett vil komme til å gjøre, holder observasjonen sannsynligvis fortsatt for Europas vedkommende.

Den andre rollen Aron fordømmer, er det han ser som nihilistens. I et essay fra 1978 med den talende tittel «Et forsvar for fremskridtet, etter idolernes fald» går han i rette med de såkalte nyfilosofene. Som så mange andre er han dypt skeptisk til generasjonen som kommer etter, og som han mener ikke slutter opp om nasjonalstaten, som for ham hele livet igjennom var den politiske enhet som ikke bare er sentral, men *har krav på* vår oppslutning. Det han skrev i 1957, at «Den borger, der ikke lenger tror på sin bystats værdier, er lige så farlig som den borger, der fanatisk tror på dem og udelukker alle andre værdier» (p. 34), kunne han ha skrevet tyve år før, eller tyve år senere. Aron går generelt svært langt i å desavuere kritikk, som når han konkluderer i et essay om makt fra 1964 at «I et samfund, hvor de ledende cirkler er indforstået med det politiske styres principper og udenrikspolitiske linjer, føler den kritiske røst, at han er offer for en sammensværgelse, mens den empirisk orienterede sociolog, såfremt han er en ærlig borger, nøgternt betragter det komplekse samspil mellem interesser og idéer» (p. 140).

Mellom den hermetiske ørehviskeren på den ene siden og den ikonoklastiske aktivisten på den annen plasserer altså Aron fyrsterådgivere som ham selv i rollen som *prudential*s talsmenn. Bruk ikke mer vold enn nødvendig. Tenk ikke bare på å vinne slaget i dag, men på å vinne freden i morgen. Sett deg inn i hvordan de andre

tenker. Husk at andre følger andre rasjonaliteter enn deg. Forsøk å holde dialogen i gang. Dette er de generelle rådene. Men rådgiverens rolle er også «spin-doktorens»: Han eller hun skal rydde vei for politikk i forhold til de grupper som fyrsten må ha oppslutning fra. I innledningen til boken betoner da også Trine Engholm Michelsen at fyrstens rådgiver i «en demokratisk tidsalder» ikke kan være geheimeråden, men en «folkeopplyser» (s. 9). Hun har valgt å presentere Aron ved hjelp av et knippe tekster der han forsøker å gå mellom makten og opinionen, fremstille fyrstens handlingsbetingelser på en slik måte at «folket» lettere kan forstå de avveininger og de beslutninger som er involvert. Den intenderte leser for mye av det Aron skrev – ja for alt, om man tar hans anti-straussianisme langt nok – er altså den presumptivt opplyste allmennhet – opplyst fordi Aron og andre opplyser den.

Her ligger det imidlertid et hovedproblem, for hvordan kan Aron og andre policy-intellektuelle samtidig ha den oppegående avisleser som intendert leser og skrive for et vitenskapelig publikum? Det er uhyre vanskelig. Når gjensynet med disse tekstene for meg er noe av en skuffelse, tror jeg det nettopp skyldes dette, at det er morsomt som essays, men at Aron gjennomgående ikke stiler mot å utvikle nye begreper, ny mening, nye innsikter, ny teori. Han står i tradisjonen fra neostoikere fra Justus Lipsius og fremover, som ser den intellektuelle dont som å være autoritetstro, ordensfremmende og statsoppbyggende. Ikke rart at munnhellet var at det var bedre å ta feil med Sartre enn å ha rett med Aron; det ligger en småborgerlig snusfornuftighet og en berøringsangst i forhold til annerledes tenkende i disse essayene. De minner en om at prisen for å ville være folkeopplyser ofte er at man må vinke farvel til det som for meg er det sentrale med intellektuelt arbeid, nemlig å skape noe nytt. Selv når Aron skriver i boks lengde og i noen grad slipper folkeopplysningsformen, stopper han opp ved å omsortere andres tanker. Syntesemakeriet er kjedelig, og i siste instans annenklassens intellektuelt arbeid. Det er imidlertid nødvendig, og helt uunngåelig for akademiske disipliner som satser på å reprodusere og videre institusjonalisere seg selv.

På dette grunnlag vil jeg stille spørsmålet om Trine Engholm Michelsen ikke har gjort Aron en bjørnetjeneste ved å oversette disse essayene, som med unntak av Clausewitz-diskusjonen fremstår ikke bare som gammelmodige, men som litt sløve. Oversettelsene er fine, lett tilgjengelige og hjelpsomt om enn litt sparsomt annotert, men all denne energien kunne med fordel ha blitt brukt på de verkene der Aron fremstår som mindre av en folkeopplyser og mer av en sys-

tematisk syntesebygger. Arons hjemmebane var det internasjonale systemets beskaffenhet i det tyvende århundre. Han vektla fire ting: For det første må ethvert studiefelt studeres ut fra hva som er spesifikt, ikke hva det har felles med andre. Startpunktet for studiet av internasjonal politikk må derfor være fraværet av en legitim tvangsinstans. For det annet må forholdet mellom stater ha forrang fremfor andre typer relasjoner som krysser grenser («transnasjonale relasjoner»). Et statssystem har videre to sentrale trekk, og dette gir oss de siste to sentrale faktorer: For det tredje er den relative styrkekonfigurasjonen (multipolær som i mellomkrigstiden, bipolar som under den kalde krigen) det sentrale trekk ved et statssystem. For det fjerde er det av avgjørende betydning for hvordan kommunikasjonen går statene imellom hva slags regimetyper som finnes innen de forskjellige stater, om systemet er det Aron kaller homogent eller heterogent (se s. 102). Alle disse fire poengene er det en mengde grunner til å kritisere, men i hovedverket *Paix et guerre entre les nations* stiller han dem opp i en flott syntese som fortsatt inspirerer realister og nyrealister i internasjonal politikk, og dem finnes det en del av. Det ville ha vært mer nærliggende å oversette dette verket, eller f.eks. hans bok om USA, hvis tittel *Den imperiske republikk* i høyeste grad indikerer samtidig relevans. De foreliggende essayene er først og fremst en påminnelse om at det i siste instans er vanskelig å delta i et bredt ordskifte og komme opp med noe nytt i en og samme tekst. På vegne av denne verdens policy-intellektuelle må man håpe at det ikke er umulig.

Summaries

The EEA Agreement – Between Diplomacy and Democracy

By Dag Harald Claes

This article provides a perspective on the EEA agreement as a political decision-making process characterised as being in between the domestic democracy political system and the international political system of diplomatic interaction. Democracy presupposes representation and participation. Diplomacy presupposes secrecy, flexibility in negotiations and the 'hegemony of the diplomats'. These conditions are rarely met simultaneously. The number of issues covered by the EEA agreement indicates that a democratic process is required. However, the EEA agreement is basically a traditional international treaty between states, and thus the diplomatic logic is equally appropriate. At the end of the article it is argued that this contradiction between domestic and international politics is neither new nor particular to the EEA agreement.

Internasjonal politikk 61 (3) 2003: 275–302

Crisis Management in the EU: More Crisis than Management?

By Janne Haaland Matlary

The author analyses EU actor capacity in security policy with special emphasis on crisis management. She places this within the larger context of security policy and the transatlantic debate over the role of NATO, the case of Iraq, and different national interests of key member states. The author concludes that the EU has steadily developed its capacity to undertake the various types of crisis management, but that the role of the EU as a security actor will be determined by the larger systemic decision-making in this area. The crisis over Iraq may very well lead to a consolidation of the EU's role.

Internasjonal politikk 61 (3) 2003: 303–323

Russian membership in NATO?

By Andreas Selliaas

In this article the author discusses the possibility of Russian membership of NATO. He looks into arguments for and against membership based on the fight against terrorism and also on membership criteria. The future role of the NATO–Russia Council and possible consequences for Norway if Russia becomes a member are also highlighted. Russian membership depends on the future development of (1) US policy towards NATO, (2) US–EU relations, (3) Russia–EU relations, and (4) the attitude towards an enlargement that includes Russia in the post-communist countries in NATO. As it looks now, Russian membership of NATO seems more likely than ever before.

Internasjonal politikk 61 (3) 2003: 325–338

Germany after The Cold War

By Kai Lie

The author seeks to show that when Germany surprised the world by signalling its disagreement with President Bush regarding the attack on Iraq, it could not be explained by Chancellor Schröder's election campaign, nor by the lack of rapport between the two leaders. At issue are rather differences regarding principles as well as interests in the wake of the revision of American security policy after September 11, 2001. After reunification, Germany felt freer to express its own interests regarding these and other issues such as closer European security cooperation that Washington now seems to see as a challenge to its own interests. The author concludes by suggesting that this development indicates that the disagreement between Berlin and Washington is not of a temporary nature as some would like to think.

Internasjonal politikk 61 (3) 2003: 339–349

Abonnér nå!

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



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

Abonnementspriser

NOK 220 [i Norden]

NOK 300 [utenfor Norden]

Enkelthefter

NOK 120 + porto/eksp.

Amerikansk unilateralisme

Sveve Lodgaard

Unilateralisme er på vei inn også i det norske politiske vokabularet, som en karakteristisk av amerikansk utenrikspolitik. Den amerikanske unilateralismen innebærer at internasjonale forpliktelser ikke får stå i veien for den typen internasjonal engasjement – eller internasjonal tilbakeholdenhet – som amerikanerne selv finner for godt. En populærversjon sier at "amerikanerne gjør hva amerikanerne vil". De unilateralistiske tendensene begynte under Bill Clinton og skjøt fart under George Bush.

■ **Hvorfor kan USA i stor grad overse internasjonale avtaler og multilateralt samarbeid?**

■ **Hvilke konsekvenser får dette for organisasjoner som FN, Nato og EU?**

Unilateralisme, eller alenegang, kaller vi det gjerne når et land forholder seg nok så fritt eller egenrådig til internasjonale regler, avtaler og standarder. For mange amerikanere er internasjonale avtaler ofte ikke noe annet eller noe mer enn summen av de interessene som skapte dem. Når et lands interesser blir endret, kan avtalene skrotes. Derfor har USA gjort ut av forhold til nye avtaler og stilt seg på sidelinjen i forhold til nye. Verden skal trekkes skytes, men fortimansvis på basis av beslutninger faset i Washington. Det samme gjelder multilateralt samarbeid. Dette er også noe som kan legge unødige bånd på amerikansk utenrikspolitisk institutt

kontakt utenrikspolitik. FN har derfor i lengre tid vært nedprioritert. Nato tillegges også mindre betydning enn før.

Unilateralismen springer ut av **USA's dominerende stilling i internasjonalt politikk**. Etter Sovjetunionens fall slo USA tilbake som den eneste supermakten i verden. Frankrike og andre har begynt å omtale den overlegne amerikanske makten som **hypermakt**. En ting er den militære slagkraften, som har en vekstomsponende karakter, og er i en klasse for seg. Gjennom rekkevidde og er i en klasse for seg. Gjennom mange år har USA desuten lagt grunnen for sin eneaktende dominans ved å leve under et sin amerikansk kultur og teknologi. USA terspære amerikansk makt, dvs. militær og økonomisk makt, med myk makt, dvs. en betydelig evne til å få andre til å ønske seg det man tilbyr. Med en slik slagkraft på alle områder er det kanskje ikke overraskende at forpliktende internasjonalt samarbeid kan fortone seg som en hennisko som det gjelder å bli kvitt.

Den europeiske union (EU) er den **sterkeste motvekten** til amerikansk unilateralisme. EU er selv et multilateralt samarbeidsprosjekt. Samlet så vel som enkelvis er EU-landene sterke tilhengere av internasjonale kjenerregler. Det samme gjelder Norge. For små land er omforente regler og multilateralt samarbeid særlig viktig for å begrense maktens vilkårlighet og høyne forutsigbarheten i internasjonal politikk. Der USA er kjøllet til forpliktende internasjonalt samarbeid, er de europeiske landene blant de fremste til å forevare det.

I forholdet mellom unilateralisme og forpliktende internasjonalt samarbeid ligger det to ulike perspektiver på internasjonal politikk og grunnleggende forskjellige oppskrifter på hvordan utenrikspolitikk skal føres. Imidlertid er det så enkelt som at det er USA mot kelt som er det som er offisielt. For under den offisielle overflaten gjør det seg gjeldende et spekter av oppfatninger både i USA og mange andre land.

Hvilken internasjonal begivenhet har vært viktigst for å gjøre USA til den fremtidsdominante makten?

Den amerikanske unilateralismen begynte under Bill Clinton og har skutt fart under George W. Bush.



www.nupi.no

Postboks 8159 Dep., 0033 Oslo, tel. 22 05 65 00

Hvor hender det?

Nyhetsbrev som gir deg bakgrunn om internasjonale spørsmål i konsentrert og forenklet form

HHD er det du trenger for øyeblikkelig oppdatering, som en hjelp til å forklare inntrykk og se dem i sammenheng. I mange fag og sammenhenger har vi behov for kortfattet framstilling av konflikter og samarbeid, prosesser, utfordringer og utviklings-trekk i det internasjonale samfunnet. HHD ligger også på Internett. Godt over 100 artikler fra tidligere årganger innenfor en rekke emner er lagt ut i fulltekst. www.nupi.no/pub/hhd/hhdliste.htm.

Abonnementspriser

kr. 260 pr. skoleår [2003/2004]

kr. 360 pr. skoleår [utenfor Norge]

Klasseabonnement

kr. 75 pr. ab. [min. 10 eks]

Norsk Utenrikspolitisk Institutt Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo

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

E-post: pub@nupi.no

Rapporter | Reports | 2003

No. 273

Leonid Andreev

Ways of improvement in the Russian labour market with emphasis on the shadow employment

No. 274

Rita Furuseth

Creating Security through Immigration Control. An analysis of European immigration discourse and the development towards a common EU asylum and immigration policy

No. 275

Leo A. Grünfeld

Essays on Multinational Firms, R&D Spillovers and Absorptive Capacity Effects

No. 276

Morten Jeppesen

Partnership and Discord. Russia and the construction of a post Cold War security architecture in Europe 1991–2000

No. 277

Daniel Heradstveit

Iran and «the Axis of Evil»

En annerledes supermakt?



Pernille Rieker
og Ståle Ulriksen
[Red.]

ISBN: 82 7002 180 6

Pris: 200 NOK

Vil EU utvikle seg til å bli en sikkerhetspolitisk supermakt? I så fall, hvilke særtrekk er det som vil prege denne nye supermakten? Hvordan defineres og håndteres sikkerhet i EU? Hvordan forholder tidligere og etablerte super- og stormakter seg til denne utviklingen? Og hva betyr dette for Norge og de andre nordiske land? Det er slike spørsmål denne boken forsøker å besvare.

Ettersom EU er noe mellom en internasjonal organisasjon og en føderasjon, blir en direkte sammenligning mellom EU på den ene siden og USA eller NATO på den andre vanskelig. For å forstå dynamikken i EUs sikkerhetspolitikk må unionen vurderes ut ifra sine spesielle karaktertrekk, og den nye sikkerhetspolitiske kontekst.

I dag er grensene mellom interne og eksterne trusler mer uklare enn før. Dette øker behovet for en mer «altomfattende» sikkerhetspolitisk tilnærming som fokuserer både på sivile og militære virkemidler. EU synes å være en slik altomfattende sikkerhetspolitisk aktør som kombinerer økonomiske, humanitære, justispolitiske og militære virkemidler i en ny balanse.

I denne boken argumenteres det for at EU, selv med en svært begrenset rolle på det militære området, kan karakteriseres som en annerledes sikkerhetspolitisk supermakt.

Norsk Utenrikspolitisk Institutt Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo
Tel.: [+47] 22 05 65 00 | Fax: [+47] 22 17 70 15 | Internett: www.nupi.no
E-post: pub@nupi.no

Retningslinjer for manus til *Internasjonal Politikk*

Artiklene bør ikke overskride 25 sider (A 4, dobbel linjeavstand). Tabeller, figurer og litteraturreferanser plasseres bak på egne ark. Figurer må være klare for fotografering. Forfatterne klarer selv eventuell copyright til illustrasjoner.

Internasjonal Politikk tar ikke inn bidrag som samtidig publiseres i andre Norden baserte publikasjoner. Kun manus på norsk, dansk eller svensk mottas. Endelige bidrag leveres på diskett formatert for PC (Word, WP). Oppgi system og nødvendige spesifikasjoner.

I. Anbefalt format for kildehenvisning

Til kildehenvisninger brukes forfatternavn og publiseringsårstall, i parenthes, istedenfor fotnoter/ sluttnoter, f.eks.:

«... (Wæver 1992) ...»

«... (Skogan & Brundtland 1990) ...»

Skal sidetall oppgis, tilføyes det i parentes etter årstallet med kolon imellom, og uten «s.», f.eks.: «... (Wæver 1992:24) ...»

Helt korte kommentarer kan også føyes inn, f.eks.: «... (se også Wæver 1992:50-52) ...»

For to helt like henvisninger som følger direkte på hverandre, kan selvsagt «ibid.» brukes til annen gangs henvisning, f.eks.: «... (Wæver 1992:24) ...» (ibid.) ...»

Derimot er det ingen plass for («op. cit.» i dette systemet.

MERK: Når samme forfatter har to publikasjoner i samme år, tilføyes en liten bokstav (a,b) etter årstallet, slik: (Wæver1992a) ... (Wæver 1992b). Litteraturlisten må da vise på tilsvarende mite hvilken av referansene som er hvilken.

2. Anbefalt format for liste over litteraturhenvisninger

Listen plasseres etter notene (se 3. Noter) med forfatternavn i alfabetisk rekkefølge. Vi har valgt følgende regler, med sikte på den best mulige kombinasjon av enkelhet og bibliografisk nøyaktighet.

a) Bok Wæver, Ole (1992) *Introduktion til Studiet of International Politikk*. København: Politiske Studier.

b) Bok med to/tre forfattere

Skogan, John Kristen & Arne Olav Brundtland (red.) (1990) *Soviet Seapower in Northern Waters. Facts, Motivation, Impact and Responses*. London: Pinter.

Ved to/tre forfattere brukes tegnet «&» heller enn order «og» eller ((and)) for å unngå misforståelser.

Merk ombyttet rekkefølge på fornavn og etternavn til forfatter nr. 2 og 3.

c) Fire eller flere forfattere

Eide, Espen Barth et al. (1991) *EF, EFTA, Norge – Tilpasning eller mistilpasning?* Oslo: NUP1 rapport nr. 140.

Ved fire eller flere forfattere brukes første forfatter samt formen («et al.» istedenfor de øvrige forfatternavn i referanser i teksten.

d) Artikkel i tidsskrift

Ferreira, Margarida Ponte (1992) «Norge og den europeiske økonomiske integrasjonen: Fra den andre verdenskrig til EØS», *Internasjonal Politikk* 50 (3):313-322.

Her føres til slutt årgangsnummer, hefte nr. innen årgangen i parentes, kolon, og sidetall uten «s.» eller «p.».

e) Kapittel/artikkel i redigert verk

Østerud, Øyvind (1992) ((Regional Great Powers)) i Iver B. Neumann (red.) *Regional Great Powers in International Politics*. London: Macmillan (115).

«red.» brukes istedenfor «ed.» også for engelske publikasjoner. For henvisninger til et redigert verk som inneholder det kapittel som siteres, brukes «i» selv om arbeidet er på et fremmed språk. Eventuelle sidetall føres i parentes til slutt.

3. Noter

Skal være fotnoter og helst brukes til korte utdyppninger av eller kommentarer til teksten. Noter skal ikke brukes i hovedtittelen på artikkelen. *Takkenoter* slik som «Takk til Ole Dahl-Gulliksen for nyttige kommentarer» skal ikke nummereres, men bruk isteden «* Takk til Ole Dahl-Gulliksen for nyttige kommentarer».



EØS-avtalen – mellom diplomati og demokrati

Dag Harald Claes

Krisehåndtering i EU: mer krise enn håndtering?

Janne Haaland Matlary

Russisk medlemskap i NATO?

Andreas Selliaas

Aktuelt

Tyskland etter den kalde krigen

Kai Lie

Bokspalte

Amerikansk utenrikspolitisk tradisjon (essay)

Halvard Leira

Fisken og skilpadden i studiet av internasjonal politikk

Anmeldt av Tore Fougner

Raymond Aron (2003) *Politikkens væsen.*

Udvalgte essays 1944–76.

Anmeldt av Iver B. Neumann

Summaries