

# [4·02] Internasjonal politikk

I helsens og miljøets navn?  
Deregulering av internasjonale  
strålevernstandarder

Fredsforhandlingar i Nicosia  
– har det «mogna ögonblicket»  
nu infunnit sig?

Sverige – falmet idealist i et  
likere Europa?

*Kommentar*  
«Helhetsperspektiver på norsk  
utenrikspolitikk»

Nr. 4 - 2002  
60. Årgang

Utgiver: NUPI  
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2002

Redaktør: Knut G. Nustad  
Bokmeldingsred.: Ole Jacob Sending  
Red.sekr.: Jan Risvik, Eilert Struksnes  
Red.utvalg: Birgitte Kjos Fønn, 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,  
Niils 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 forfatterens  
regning og kan ikke tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

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

Internasjonal politikk: 4 hefter i året.  
Abonnement 2002: kr. 330 (innen Norden)  
kr. 450 (utenfor Norden)  
Enkelthefter: 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](mailto:pub@nupi.no)  
Internett: [www.nupi.no](http://www.nupi.no)  
Adresse: Postboks 8159 Dep.  
0033 Oslo  
Besøksadresse: Grønlandsleiret 25

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

## [4] Innhold

- 383 **I helsens og miljøets navn? Deregulering av internasjonale strålevernstandarder**  
*Bente Aasjord*
- 417 **Fredsforhandlingar i Nicosia – har det «mogna ögonblicket» nu infunnit sig?**  
*Ann-Sofi Jakobsson Hatay*
- 443 **Sverige – falmet idealist i et likere Europa?**  
*Njord Wegge*
- Kommentar*
- 461 **«Helhetsperspektiver på norsk utenrikspolitikk»**  
*Olav Riste*
- 465 **Replikk til Sverre Lodgaard**  
*Nils Morten Udgaard*
- 468 **Tilsvar**  
*Sverre Lodgaard*
- Bokspalte*
- 475 **The Social Construction of Europe**  
Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen og Antje Wiener (red.)  
*Anmeldt av Børge Romsloe*

480 **Saving Strangers: Humanitarian Intervention in  
International Society**

Nicholas J. Wheeler

**Også krig er terror: Et kritisk oppgjør med det nye  
Nato, krigene i Afghanistan og Kosovo og Norges  
egen rolle**

Gunnar Garbo

*Anmeldt av John W. Dahl*

***Bokessay:***

487 **«Frem fra glemselen – tanker om fagets tenkere»  
Hans J. Morgenthau – An Intellectual Biography**

Cristoph Frei

*Halvard Leira*

503 **Summaries**

505 **Internasjonal politikk, årgangen 2002**

# I helsens og miljøets navn? Deregulering av internasjonale strålevernstandarder

## Bente Aasjord

er hovedfagsstudent i statsvitenskap ved universitetet i Tromsø. Hun har tidligere ledet Naturvernforbundets Barentshavkontor.

*Hvis vi hadde visst om muligheten for å tilsette radioaktivt avfall i forbruksvarer, ville vi interessert oss for dette, og trolig anbefalt at det ble helsemessig utredet.*

(Spesialrådgiver Audun Fredriksen i Den norske Lægeforening)

Denne artikkelen drøfter politiske og idémessige rammer for definering av internasjonale strålevernstandarder. Spesielt rettes søkelyset mot interessestrukturen i det internasjonale strålevernregimet og en deregulering som åpner for at lavradioaktivt atomavfall kan frigis og gjenvinnes i produksjon av forbruksvarer.

Helserisiko knyttet til lavradioaktiv stråling er omstridt. Fra ulike hold reises økende kritikk, både mot de faglige kriterier som definerer strålevernstandarder, og den politiske design av dagens internasjonale strålevernregime. Debatten har særlig skutt fart etter at helseskadene etter Tsjernobyl-ulykken i 1986 viser seg å være langt mer omfattende enn de etablerte risikomodeller skulle tilsi. I flere land har den pågående dereguleringen av internasjonale strålevernstandarder og mulighetene for gjenvinning av lavradioaktivt avfall skapt debatt og motstand. I andre land har debatten vært beskjeden eller fraværende. Den norske strålevernlovgivningen ble revurdert i 2000, der noe av bakgrunnen var ønsket om å få en norsk lovgivning som er i pakt med moderne internasjonale prinsipper.

Den vitenskapelige modellen som er grunnlaget for dagens strålevern, forutsetter at enhver økning av radioaktiv stråleeksponering øker helserisikoen.<sup>1</sup> Gjeldende standarder som definerer grensene

---

<sup>1</sup> «The major policy implication of a non-threshold relationship for stochastic effects is that some finite risk must be accepted at any level of protection»,

mellom akseptable og ikke-akseptable stråledoser, er basert på en kost–nytte-vurdering. Hensynet til en lavest mulig stråleeksponering veies opp mot samfunnsnyttene ved bruk av kjernefysisk teknologi. Strålevernstandarder er dermed ikke objektive «vitenskapelige» størrelser alene, men også avveininger mellom ulike interesser og sett av verdimesse kriterier. Den risiko samfunnet er villig til å akseptere ved stråleeksponering, er en funksjon av avveiningen mellom helseskader og nytte, og av idémessige faktorer. Definerings av strålevernstandarder er dermed også *politikk* som regulerer grunnleggende forutsetninger for bl.a. kjernekraftindustrien og den globale energiforsyningen.

Basert på denne tilnærmingen kan en forvente at staters risikovurdering ved stråling vil påvirkes av avhengigheten av strålebasert teknologi, og at variasjonen mellom stater særlig knyttes til energiforsyning og sikkerhetspolitikk. I lys av dette må vi anta at stater som produserer kjernekraft,<sup>2</sup> og/eller lager og har kjernefysiske våpen, vil være villige til å akseptere høyere strålerisiko enn stater som ikke gjør det. Både manglende interessefelleskap knyttet til bruk av stråling og usikkerhet knyttet til ulike risikomodeller skulde tilsi at det var vanskelig å oppnå konsensus om harmonisering av internasjonale strålevernstandarder. Likevel synes en slik konsensus langt på vei å eksistere.

Utviklingen på strålevernområdet er ikke entydig. På noen områder skjer det en tilstramning, mens det på andre områder foregår en liberalisering. Det er det siste som er hovedfokus for denne artikkelen: å finne forklaringer på den tilsynelatende konsensus om en internasjonal deregulering på strålevernområdet som vil bedre rammebetingelsene for kjernekraftindustrien. Problemstillingen som reises, er å forklare harmonisering og deregulering av internasjonale strålevernstandarder blant stater med et manglende interessefelleskap knyttet til bruk av kjernefysisk teknologi.

To forhold er særlig relevant å belyse: Det ene er den politiske design av dagens internasjonale strålevernregime. Det andre er å identifisere ulike drivkrefter bak den pågående harmonisering og deregulering. Som case har jeg valgt å belyse noen trekk ved beslutningsprosessen under revideringen av den norske strålevernlov-givningen. For å avgrense drøftes i hovedsak statenes interesser knyttet til kjernekraft. Medisinsk og militær anvendelse av kjernefysisk teknologi blir i liten grad berørt.<sup>3</sup>

---

(ICRP 1998).

2 31 stater har i dag kjernekraftverk (IEO 2001).

3 Selv om militær anvendelse ikke drøftes her, har den nære forbindelser til

## Det internasjonale strålevernregimet

Det er flere toneangivende internasjonale fagorganer som definerer standarder for strålevern og bruk av stråling. Jeg presenterer her de viktigste:

### *International Commission on Radiological Protection (ICRP)*

Dette er en transnasjonal og ekspertbasert NGO som har oppnådd status som toneangivende på alle områder knyttet til ioniserende stråling.<sup>4</sup> ICRP har som formål å fremme offentlig nytte av forskning på radiologisk beskyttelse og tilbyr «recommendations to regulatory and advisory agencies at international, regional, and national levels, mainly by providing guidance on the fundamental principles on which appropriate radiological protection can be based» (ICRP 1998). ICRP har offisiell forbindelse med Verdens helseorganisasjon (WHO) og Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA). Kommisjonen er organisert i en hovedkomité og fire underkomiteer, og har 60–70 medlemmer fra ulike land. ICRP har utgitt en rekke publikasjoner om strålevern.<sup>5</sup>

### *Det europeiske atomenergifelleskap (Euratom)*

Euratom (Euratom 1957) ble grunnlagt for å fremme fredelig utnyttelse av kjernekraft. Euratom var en del av EF og inngår nå i EU. I Euratomtraktatens artikkel 1 heter det:

Fællesskabet har til opgave gennem skabelsen av de nødvendige betingelser for den hurtige dannelse og udvikling af en kerneenergiindustri at bidrage til højnelse af levestandarden i Medlemsstaterne og til udvikling af forbindelserne til andre lande.

Euratoms oppgaver er ifølge traktaten å sikre gode avsetningsmuligheter for kjernekraft, sikre frie kapitalbevegelser for investeringer

---

kjernekraftindustrien, bl.a. ved at plutonium som produseres ved kjernekraftverkene, anvendes til våpenproduksjon.

4 ICRP har et sekretariat i Stockholm med en ansatt. Kommisjonen har ulike finansieringskilder, blant dem EU-kommisjonen (Jack Valentin, personlig referanse 25.05.2001).

5 Publikasjon nr. 60, som kom i 1991, omhandler en presentasjon av den medisinske og biologiske bakgrunn for strålerisiko ved lave doser. Publikasjonen er et policydokument som også gir forslag til årlige dosegrenser for yrkeseksponerte og befolkningen for øvrig.

ger på kjernekraftområdet og forby medlemslandene å ha toll eller importbegrensninger for uran og plutonium. Euratoms oppgave er også å fremme forskning på kjernekraft, investeringer i kjernekraftverk og anskaffelse og distribusjon av spaltbare materialer i medlemslandene. I tillegg skal Euratom utarbeide felles sikkerhetsnormer og etablere internasjonale forbindelser som kan fremme utviklingen av kjernekraftens «fredelige anvendelse» (*ibid.*). På 1990-tallet utarbeidet Euratom to nye stråleverndirektiver (Euratom 1996 og Euratom 1997), som skulle innarbeides i medlemslandenes lovgivning innen 13. mai 2000. Direktivene er med få unntak implementert i EU-landene. Også flere land som ikke er EU-medlemmer, er i gang med å tilpasse seg direktivene, blant dem Norge.

#### *Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA)*

IAEA ble opprettet i 1957 som et FN-organ. Organisasjonens formål er definert ved artikkel II i IAEAs statutter (IAEA 1957):

The Agency shall seek to accelerate and enlarge the contribution of atomic energy to peace, health and prosperity throughout the world. It shall ensure, so far as it is able, that assistance provided by it or at its request or under its supervision or control is not used in such a way as to further any military purpose.

Av artikkel III, pkt. 6 framgår det at byrået skal utarbeide standarder med sikte på beskytte folks helse mot farene ved ioniserende stråling.<sup>6</sup> Disse baseres på ICRPs anbefalinger. IAEA Basic Safety Standards fra 1996 utgjorde et langt skritt i retning av å tilrettelegge en internasjonal harmonisering av stråleverket.

#### *United Nations Scientific Committee on the Effects of Atomic Radiation (UNSCEAR)*

FNs vitenskapelige komité, UNSCEAR, ble etablert i 1955 og har av FN's generalforsamling fått mandat til å vurdere og rapportere radioaktivitetsnivåer og effekter av stråling. Organisasjonen fungerer som en vitenskapelig basis for å evaluere risiko knyttet til radioaktivitet, etablering av strålevern og standarder

6 «To establish or adopt, in consultation and, where appropriate, in collaboration with the competent organs of the United Nations and with the specialised agencies concerned, standards of safety for protection of health and minimisation of danger to life and property (...).»



og regulering av radioaktive kilder. UNSCEAR gjennomfører omfattende studier knyttet til risiko og effekt av ulike former for ioniserende stråling, både fra prøvesprengninger, røntgen og fra ulykker ved kjernekraftverk. Til forskjell fra ICRP gir ikke UNSCEAR anbefalinger om strålevern eller policyspørsmål.

### *Verdens helseorganisasjon (WHO)*

FN-organisasjonen WHO ble grunnlagt i 1948 og har særlig ansvar for internasjonale helsespørsmål og folkehelse. På strålevernområdet har organisasjonen aktiviteter på flere felter, særlig utgivelse av rapportserier. Rapportene, som utarbeides i internasjonale ekspertgrupper, omfatter også anbefalinger. Disse har ingen formell juridisk status i medlemslandene, men blir til en viss grad vurdert ved utarbeidelsen av nasjonale forskrifter og annet regelverk. I tillegg kunne nevnes en rekke andre institusjoner, for eksempel ILO,<sup>7</sup> men jeg begrenser meg her til dem som berøres spesielt i denne artikkelen.

### **På kjernekraftens premisser?**

De viktigste internasjonale organisasjoner og institusjoner som definerer normer for strålevern og bruk av stråling, etablerer det Birnie (1992) kaller «softlaws». Standardene på strålevernområdet er altså ikke juridisk bindende,<sup>8</sup> men anbefalinger som statene i prinsippet kan velge om de vil adoptere. ICRP, IAEA og Euratom er de viktigste toneangivende institusjonene. Det er av interesse å studere nærmere den institusjonelle design innenfor og mellom de viktigste aktørene på dette feltet.

Euratom og IAEA spiller flere roller. På den ene siden er organisasjonenes opprettelse og virke basert på formålet om å fremme vekst og utvikling av kjernekraft. De har altså et nært interessefellesskap med kjernekraftindustrien. På den andre siden spiller de nøkkelroller i etablering og harmonisering av internasjonale strålevernstandarder. Strålevernet etableres og utvikles dermed ikke fra et nøytralt utgangspunkt, men innenfor rammer som defineres ved målet om å fremme vekst i kjernekraftindustrien. Flere er kritiske

7 FNs internasjonale arbeidsorganisasjon, ILO. Konvensjon nr. 115 om vern for arbeidere mot strålefare ble vedtatt i 1960 og er senere ratifisert av Norge.

8 EURATOM-direktivet står her i en særstilling hva gjelder forholdet til EUs medlemsstater.

til dette – også aktører innenfor det etablerte fagmiljøet. Ole Reistad,<sup>9</sup> ansatt ved Statens strålevern i Norge, beklager at IAEAs formål er å fremme og utvikle bruk av kjernekraft, sett i forhold til organisasjonens rolle i å definere strålevernstandarder.

Dobbeltrollene til IAEA og Euratom er ikke det eneste forholdet som svekker nøytraliteten til dagens strålevernregime. Mellom WHO og IAEA har det siden 1959 eksistert en avtale som er bestemmende for det innbyrdes maktforholdet mellom de to FN-organene. Artikkel 1 i avtalen fastslår at

the IAEA has the primary responsibility for encouraging, assisting and co-ordinating research on, and development and practical application of atomic energy for peaceful uses throughout the world, without prejudice to the right of WHO to concern itself with promoting, developing, assisting and co-ordinating international health work, including research in all its aspects.<sup>10</sup>

I artikkelens pkt. 3 forplikter partene seg til å konsultere hverandre når den ene initierer en aktivitet eller et program som den andre parten har interesse av, med sikte på en tilpasning gjennom gjensidig samtykke. IAEA kan derfor legalt kontrollere WHO's framstøt på områder som omhandler helse og stråling. Maktfordelingen mellom IAEA og WHO kom klart til syne etter Tsjernobyl-ulykken, der IAEA, ikke WHO, hadde ansvaret for å rapportere strålebaserte helseskader.<sup>11</sup>

I tillegg til det som her er berørt, er det også grunn til å se nærmere på ytterligere et motsetningsforhold knyttet til Euratom: Alle land som er blitt medlemmer av EU etter opprettelsen av Euratom, er automatisk blitt tilsluttet Euratomtraktatens målsetninger og plikt til å finansiere forskningsmidler til kjernekraft. Men parallelt med den offensive politikken Euratom og EU fremmer for vekst i kjernekraftindustrien, foregår også det som kalles «the move away from nuclear power» i Europa (IEO 2001). Åtte av EUs 15 medlemsland har i dag kjernekraftverk. Av disse har de fleste, dvs. Sverige, Nederland, Belgia, Tyskland og Spania, vedtatt å fase ut kjernekraften. Italia vedtok i 1987 å stenge sine kjernekraftverk og igangsatte demonteringen allerede i 1990 (*ibid.*). Dermed synes bare en femtedel av de nåværende EU-landene å ha en langsiktig interesse i kjernekraft. Dette haltende interessefellesskapet til kjernekraft har

9 Personlig referanse, mai 2001.

10 <http://www.antenna.nl/wise/521/5111.html>

11 <http://www.antenna.nl/wise/521/5111.html>

i senere år ført til kritikk av Euratomtraktaten. Kjernekraftfrie land som Irland og Østerrike har bedt om at traktaten revideres (Energibevægelsen OOA 1998). Østerrike er også svært skeptisk til at EU fremmer kjernekraft i de østeuropeiske søkerlandene (Wise News 1997).<sup>12</sup> Revidering av Euratomtraktaten krever enstemmighet, hvilket vil være lite sannsynlig. Dermed må de aller fleste EU-landene akseptere å fremme forskning på og bruk av en teknologi som de enten har valgt ikke å ha, eller som de ønsker å kvitte seg med. Euratoms og EUs politiske ambisjoner på dette området synes dermed å være mer i samsvar med kjernekraftindustriens enn medlemsstatenes interesser.

ICRP står i en særstilling hva gjelder organisering og institusjonelt design. Kommisjonen er en frittstående NGO som er selvutnevnt og selvbestaltet i den forstand at alle medlemmer og arbeidsgrupper utpekes av dens egne medlemmer.<sup>13</sup> Formålet med anbefalingene er å tilby hensiktsmessige standarder for vern av mennesket, «without unduly limiting the beneficial practices giving rise to radiation exposure» (ICRP 1998). ICRP medgir at dette målet ikke alene kan baseres på vitenskapelige begreper, men at «Members of the Commission and its Committees have the responsibility for supplementing their scientific knowledge by value judgements about the relative importance of different kinds of risks and about the balancing of risks and benefits» (*ibid.*). Ved å forutsette en lineær sammenheng mellom radioaktiv eksponering og helserisiko, uansett stråledose, medgir kommisjonen at det er «umulig å trekke en klar linje mellom 'trygg' og 'skadelig' risiko» (*ibid.*). På bakgrunn av dette er ICRPs premiss for beskyttelse at denne skal være optimal, definert ved det såkalte ARALA-prinsippet: at «all doses should be kept as low as reasonably achievable, economic and social factors being taken into account». Den samme tilnærmingen legges til grunn for å anbefale tiltak med sikte på å redusere eksponering fra kjente radioaktive kilder. ICRP legger til grunn at «the intervention should do more good than harm» (*ibid.*).

At ICRP er frittstående, betyr ikke nødvendigvis at kommisjonen er objektiv og nøytral. Det er relevant å undersøke ut fra hvilke premisser den verdimesse balanseringen skjer. Med andre ord, *hva defineres som nytte og gode, og hva defineres som risiko*

12 Se f.eks. det såkalte PINC-paper (*Nuclear Power and the Enlargement of the European Union*, draft 10th of July 1999).

13 Utpeking av hovedkommisjonen skjer etter samtykke fra The International Society of Radiology.

og skade? På tross av kommisjonens erkjennelse av at definering av risiko ikke kan baseres på vitenskapelige begreper alene, synes den enten å forutsette at begreper som «benefit» og «good» er gitte eller objektive størrelser, eller at det er opplagt at kommisjonens medlemmer alene har mandat og kompetanse til å bestemme det. Fra et rådgivende organ som oppfatter seg som frittstående og tilbyr anbefalinger for risikonivåer både for nasjonale og internasjonale organer, ville det være naturlig at sammensetningen av kommisjonen reflekterte ulike interesser, ikke minst i spørsmålet om kjernekraft. Av kommisjonens 17 nåværende medlemmer kommer ni fra land som er erklærte atomvåpenmakter. Bare ett medlem kommer fra land som ikke produserer kjernekraft. I tillegg er kommisjonens møter lukket for NGO-observatører eller annen fagekspertise. Dette og forbindelsene kommisjonen har til IAEA, indikerer at interesser som ikke ønsker å fremme bruk av kjernekraft, eller motarbeider slik politikk, er underrepresentert i ICRP. Dette på tross av at de land i verden som produserer kjernekraft eller atomvåpen, er i mindretall.

En lignende, men mindre tydelig interessestruktur kan identifiseres i den FN-baserte UNSCEAR. Av komiteens 21 medlemmer kommer seks fra land som verken har kjernekraft eller atomvåpen. Alle de fem erklærte atommakter er representert i komiteen. Selv om kjernekraftlandene er overrepresentert i komiteen, hevder UNSCEAR at dens arbeider er gjort på vegne av alle FN-stater og det internasjonale vitenskapelige samfunn. Et forhold som kan forklare overrepresentasjonen av forskere fra stater med kjernekraft og atomvåpen i ICRP og UNSCEAR, er at stater med slik teknologi gjerne har større kompetanse og flere vitenskapsfolk på dette fagfeltet enn andre land.

## Omstridt risiko ved lave stråledoser

Risikoen ved lave stråledoser er omstridt. Jeg skal her gi et innblikk i hva debatten dreier seg om og hvordan den har utviklet seg, med et særlig fokus på Tsjernobyl-ulykken. Den mest anvendte risikomodellen for stråling er den lineære modellen, som forutsetter at enhver økning av strålenivået øker risikoen for helseskader. Det er denne modellen som brukes av det etablerte stråleregimet, og som ligger til grunn for ICRPs anbefalinger.

Diskusjonen om risikoen ved lave stråledoser er gammel. Basert på studier av dyr og planter presenterte både Catchside (1947, 1952) og senere Muller (1964) funn som viste genetiske defekter

forårsaket av lave stråledoser. Flere som støttet Catchides funn, konkluderte med at de ikke var av stor betydning ettersom en så liten del av befolkningen (1 prosent) var utsatt for slik stråling (Lea 1947, Mather 1952). Fra 1931 og fram til i dag har ICRP stadig senket grensen for det som defineres som «akseptabelt strålenivå» (Busby 2001). Tabellen nedenfor viser utviklingen for reguleringen av det akseptable nivået for yrkesmessig radioaktiv eksponering pr. år. Dette har vært redusert seks ganger siden 1931, og er nå 36 ganger lavere enn da. Nivået for den generelle befolkningen er redusert fra 0,5 rem pr. år i 1977 til 0,1 rem i 1990 (Busby 2001).

1936	1948	1954	1977	1990
50 rem	25 rem	15 rem	5 rem	2 rem

Alle land, bortsett fra USA, har implementert de siste av ICRPs anbefalinger, både når det gjelder doser for den generelle befolkningen og yrkesmessig stråleeksponering. USA holder fortsatt fast ved

dosegrensene som ble anbefalt i 1977.

Dagens debatt om lavdosestråling spenner fra dem som mener at dette har en helsebringende effekt, såkalt hormese (se for eksempel Henriksen 1995), til dem som mener at også svært lave stråledoser skader helsen (for eksempel Burlakova 1996a). Felles for disse posisjonene er at de forkaster den lineære modellen som dagens risikovurdering bygger på. Enkeltforskere og forskningsmiljøer som er kritiske til dagens strålevern, fremholder ofte at dagens risikovurdering, som i hovedsak bygger på studier fra Hiroshima og Nagasaki, er gal.<sup>14</sup> De anklager også det etablerte strålemiljøet for systematisk å undervurdere empiriske funn av helseskader som stammer fra lavradioaktiv stråling. I tillegg er de kritiske til det etablerte strålemiljøets interessefellesskap med kjernekraftindustrien.<sup>15</sup> Fredsaktivist og forsker Rosalie Bertell (1998) kritiserer de gjeldende strålevernstandarder for bare å forholde seg til kreftisiko med dødelig utfall, mens andre kreftscenarier og andre sykdommer i høy grad blir oversett.

Den britiske nukleærkjemikeren Chris Busby (1995) har lansert en ny teori for skader ved stråleeksponering, «Second Event». Med bakgrunn i denne og empiriske data hevder han at menneskeskapt

14 Blant ankepunktene som framsettes mot Hiroshima-modellen, er at kontrollgruppen som den stråleeksponerte gruppen ble testet mot, også var stråleeksponert, at det er store mangler i registrering av dødsfall og at det i liten grad er forsket på andre sykdommer enn kreft.

15 Se f. eks. Society for Radiation Protection. <http://www.gfstrahlenschutz.de>

lavdosestråling er farligere og mer aggressiv enn tidligere antatt. I likhet med Bertell imøtegår han dem som hevder at menneskeskapt lavdosestråling representerer liten helsefare sammenliknet med omfanget av naturlig stråling. Busby viser for det første til at menneskeskapt stråling bl.a. representerer helt nye isotoper, som strontium 90 og cesium 137. For det andre skjer menneskeskapt stråling på en måte som i vesentlig større grad kommer inn i kroppen enn omfanget av den naturlige bakgrunnsstrålingen.<sup>16</sup> Busbys poeng er at partikler som kommer inn i kroppen, rammer cellene flere ganger (derav «second event») og setter dem ute av stand til å reparere seg selv. Stråling som kommer fra partikler utenfor kroppen, som for eksempel kosmisk stråling, gir ifølge Busby ikke samme effekt. Busbys teori og empiriske grunnlag er omstridt og er blitt avvist av forskerne J. Valentin (1998) og R.Cox (1996, 1999) i ICRPs hovedkommisjon. De mener teorien er lite fruktbar og at han baserer seg på skjevt utvalgte og statistisk mangelfulle data.

Det er særlig to forhold som har bidratt til debatten om lavdosestråling i nyere tid. Det ene er overhyppighet av leukemi hos befolkning som lever nær kjernekraftverk og gjenvinningsanlegg. Dette kom første gang på dagsordenen i 1983 da en tv-dokumentar rapporterte om omfattende overhyppighet av leukemi hos barn som levde nær Sellafield. En studie i 1990 (Gardner *et al.*) konkluderte med en overhyppighet av leukemi hos barn av fedre som jobbet ved gjenvinningsanlegget i Sellafield. Denne ble støttet av bl.a. Davis (1992), som mener at overhyppighet av kreft hos befolkning nær kjernekraftinstallasjoner ikke er enestående for Sellafield.<sup>17</sup> ICRP (1991) har avvist at overhyppighet av leukemi rundt kjernekraftverk gir grunnlag for å revurdere risikoen for kreft fra lavdosestråling: «none of the findings for specific sites are sufficiently strong to provide a quantitative basis for reassessing the current estimates of fatal cancer probability derived from high dose studies». En nyere studie (Dickinson & Parker 2002) støtter delvis opp om Gardners funn, men framholder at sammenhengen mellom barneleukemi og fedrenes arbeid på Sellafield var overdrevet av Gardner.

---

16 Det finnes også naturlig stråling som kommer inn i kroppen, f. eks. radon.

17 Se også Busby (1998), som henviser til en rekke slike funn ved europeiske kjernekraftverk.

## Helseskadene etter Tsjernobyl-ulykken

Det andre som har skutt fart i debatten om risiko ved lavdosestråling, er sykdomsutviklingen etter Tsjernobyl-ulykken i 1986. I de første årene var ekspertene klare i sin avvisning av at den negative helsesituasjonen i det aktuelle området var forårsaket av radioaktiv stråling. Et ekspertteam fra WHO som besøkte de stråleutsatte områdene i 1989, konkluderte med følgende: «...scientists who are not well versed in radiation effects have attributed various biological and health effects to radiation exposure. These changes cannot be attributed to radiation exposure (...) and are much more likely to be due to psychological factors and stress» (WHO 1989). Teamet foreslo videre et skoleringsprogram for å redusere befolkningens og forskeres mistillit til stråleekspertene (*ibid.*). To år senere deltok en gruppe på 200 forskere fra bl. a. WHO, IAEA, FAO, UNSCEAR og ILO i The International Chernobyl Project. Gruppen støttet tidligere uttalelser fra Sovjetunionens nasjonale strålevernkommisjon om at helseskadene etter ulykken ville bli små. Nok en gang ble helseproblemene i de stråleutsatte områdene forklart med psykologiske faktorer og stress, ikke stråling. Dog ble det ikke utelukket at det kunne bli en statistisk målbar økning av thyreoidkreft<sup>18</sup> (IAEA 1991). Men allerede i 1996 konstaterte WHO og IAEA at omfanget av thyreoidkreft etter Tsjernobyl var større enn forventet:

There is a major discrepancy between the number of thyroid cancers appearing in those who were children at the time of the accident and the predicted number of such cancers on the basis of standard thyroid dosimetry and current risk projection models. (...) the estimated number of thyroid cancers to be expected among those who were children in 1986 is of the order of a few thousand.<sup>19</sup>

I dag synes ikke «a few thousand» å være dekkende. Basert på en studie av Lengfelder *et al.* (2000), predikerer WHO at en tredjedel av barna fra området rundt Gomel, som var i en alder av 0–4 år på ulykkestidspunktet, vil utvikle thyreoidkreft i løpet av livet. Bare denne gruppen utgjør 50 000 (Chernobyl Info 2002). Lengfelder (2001) mener at så mange som 100 000 nye tilfeller av sykdommen kan oppstå som en følge av ulykken, i alle aldersgrupper.

Også andre sykdommer har økt i omfang. V.B.Nesterenko

<sup>18</sup> Kreft i skjoldbruskkjertelen.

<sup>19</sup> International Conference One Decade after Chernobyl. Summing up the Consequences of the Accident. Vienna, Austria 8–12 April 1996. Summary of the Conference results.

(1999), Elena Burlakova (1994, 1996b) og Yuri Bandazhevsky (1998) har påvist dramatisk økning i sykdom og dødelighet blant den stråleutsatte befolkningen, både av kreft og andre sykdommer. De argumenterer også for at risikoen for lavdosestråling er høyere enn tidligere antatt. Ukrainske myndigheter rapporterte i mars 2002 at 84 prosent av en stråleutsatt befolkning på tre millioner var registrert syke. Av disse er 1 million barn (Chernobyl Info 2002). Hviterussiske myndigheter rapporterer at den gjennomsnittlige sykdomsraten i befolkningen fra de stråleutsatte områdene er høyere enn i de områdene som ikke ble stråleutsatt (*ibid.*).

Omfanget av thyreoidkreft er omstridt. Det samme gjelder forklaringen på den generelt negative sykdomsutviklingen. Uenigheten går også mellom ulike FN-organisasjoner. Til forskjell fra WHO (se over) predikerer FNs utviklingsprogram (UNDP) og FNs barnefond (UNICEF) at antall stråleutsatte barn som vil utvikle thyreoidkreft, kan nå 8000 (UNDP & UNICEF 2002). Organisasjonene relaterer ikke den øvrige sykdomsutviklingen til stråling, men peker på en rekke andre faktorer som fattigdom og feilernæring, som kan ha forverret psykososiale effekter av ulykken. UNSCEAR (2000) erkjenner at omfanget av thyreoidkreft er vesentlig høyere enn de etablerte risikomodeller skulle tilsi, men at det er vanskelig å fastslå hvorvidt disse effektene er strålerelatert. En OECD-rapport fem år tidligere framholdt på sin side at det er sannsynlig at økningen i thyreoidkreft er relatert til stråling og at en slik antakelse bør opprettholdes inntil annet er bevist (OECD 1995). Til forskjell fra de hviterussiske forskerne som er nevnt ovenfor, har ikke UNSCEAR registrert økning, verken i andre kreftformer eller andre sykdommer som kan knyttes til stråling, og føyer til: «However, there were widespread psychological reactions to the accident, which were due to fear of the radiation, not to the actual radiation doses» (*ibid.*).

Omfanget av dødsfall som følge av Tsjernobyl-ulykken er også kontroversielt. Ifølge myndighetene i de tre tidligere sovjetrepublikkene er 25 000 mennesker døde som resultat av strålingen (Chernobyl Info 2002). UNSCEAR rapporterer på sin side 30 dødsfall, som omfatter kraftverksarbeiderne og brannmennene som døde etter ulykken (UNSCEAR 2000). ICRPs vitenskapelige sekretariat kommenterer de sprikende dødstallene på denne måten: «Jeg vet ikke hvordan jeg skal få sagt dette uten å være kynisk, men i Hviterussland kan man tjene penger på å påstå at man er utsatt for stråling.»<sup>20</sup>

20 Jack Valentin, ICRPs vitenskapelige sekretariat i Stockholm. Personlig referanse 25.05.2001.



## Forvaltning av usikkerhet

Utilstrekkelige komparative studier og store samfunnsomveltninger i det tidligere Sovjetunionen i årene etter Tsjernobyl-ulykken har vanskeliggjort pålitelige målinger av helseutviklingen i det stråleutsatte området. Både usikkerheten ved dette og ved de eksisterende modellene for risikovurdering gjør det vanskelig eller kanskje umulig å trekke konklusjoner om helseskader som kan relateres til stråling fra ulykken. Det er likevel liten tvil om at ulykken har påført det etablerte strålemiljøet et forklaringsproblem. Særlig gjelder dette avviket mellom forventet og registrert omfang av thyreoidkreft i den stråleutsatte befolkningen i Hviterussland, Ukraina og Russland.

Usikkerheten om helseskader etter Tsjernobyl-ulykken forvaltes ulikt av ulike interesser. I det ene ytterpunktet finner vi kjernekraftindustrien og deler av det etablerte strålemiljøet, som bare anerkjenner begrensede og klart definerte helseskader. I det andre finner vi helsemyndigheter i de stråleutsatte områdene og enkelte forskningsmiljøer som rapporterer om hundretusener og millioner syke. Til nå synes det etablerte strålemiljøet å relatere de fleste helseskadene som er rapportert etter ulykken, til psykologiske faktorer og stress. Når det gjelder den uventede økningen i thyreoidkreft, synes dette bare delvis anerkjent som et resultat av stråling. Selv om helseutviklingen har skapt ny debatt og usikkerhet i ulike forskningsmiljøer, synes ingen vesentlige endringer i den eksisterende risikomodellen å være forstående i det etablerte strålemiljøet. ICRP åpner for at dosegrensene for yrkeseksponering *kan* komme til å bli senket ved neste anbefaling i 2005–2006, men avviser klart muligheten for en senking av dosegrensen for den generelle befolkningen. Sekretariatet medgir imidlertid at organisasjonen ikke er god nok når det gjelder å diskutere og beskrive usikkerhet i dagens risikovurdering.<sup>21</sup>

Debatten om risiko ved lavdosestråling har også nådd det politiske nivå. EU-parlamentet vedtok 3. mai 2001 en resolusjon «On nuclear safety, 15 years after the Chernobyl accident» (EU-parlamentet 2001), hvor de ber om en revurdering av de risikomodellene ved radioaktiv stråling som benyttes av IAEA, UNSCEAR, ICRP og Euratom. Den britiske regjeringen har nedsatt en komité som skal gjennomgå risikovurderinger, dosegrenser og doseutregning for indre lavdosestråling på nytt (Naturvernforbundet 2002). Forsker og toksikolog Gunnar Brunborg ved Nasjonalt folkehelseinstitutt svarer dette på spørsmål om hvordan myndighetene forvalter usik-

21 Jack Valentin ved ICRPs sekretariat. Personlig referanse 25.09.2002.

kerheten som Tsjernobyl-ulykken har skapt om dagens risikomodell: «Så langt jeg kjenner til, er det ingen her i landet som foretar slike vurderinger. Vi forholder oss til ICRPs risikoestimer.»<sup>22</sup>

## Deregulering – for helse og miljø?

Nok et forhold som har skutt fart i debatten om lavdosestråling, er at EU og USA er i gang med å legalisere gjenvinning av lavradioaktivt avfall i produksjonen av forbruksvarer. Bakgrunnen for en slik legalisering er bl.a. at første generasjons kjernekraftverk snart går mot slutten av sin levetid og skal dekommisjoneres. Det innebærer mange titalls millioner tonn lavradioaktivt avfall, som det med tidligere lovverk ville vært påbudt å behandle som spesialavfall.

EU har åpnet for at lavradioaktivt avfall kan gjenvinnes i produksjon av forbruksvarer, gjennom direktiv 96/29/ av 13.05.96 «om fastsettelse af grundlæggende sikkerhedsnormer til beskyttelse af befolkningens og arbeidstageres sundhed mod de farer, som er forbundet med ioniserende stråling».<sup>23</sup> Tittelen indikerer at formålet er å beskytte folks helse. Men substansen er forvirrende. For visse isotoper blir grenseverdiene strengere enn tidligere, mens de liberaliseres for andre. Det siste gjelder særlig hyppig forekommende nukleider i metaller fra kjernekraftverk. Dereguleringen har skjedd på bakgrunn av anbefalinger fra en ekspertgruppe i Euratom (The article 31 group), der anbefalingene omfatter «a number of important radionucleides in metals from the dismantling of nuclear installations» (IAEA 2000). For Storbritannia, som fram til nå har hatt egne nasjonale grenseverdier, representerer direktivet en tydelig liberalisering:

<i>Radioactive isotope (decay)</i>	<i>Present threshold limit under RSA 1993 (Bq/kg)</i>	<i>New threshold limit after EU-RATOM transposition (Bq/kg)</i>
Plutonium 239/40 (alpha)	400	1.000
Strontium-90 (beta)	400	100.000
Caesium-137 (beta/gamma)	400	10.000
Krypton-85	400	100.000.000.000
Tritium 11-3 (beta)	400	1.000.000.000

Kilde: *The Ecologist*, May/June 1998

<sup>22</sup> Personlig referanse 04.11.2002.

<sup>23</sup> Direktivet skulle være innarbeidet i medlemslandenes lovgivning innen 13.05.2000.

I artikkel 4 tillates medlemslandene selv å bestemme hvorvidt tillatelse skal kreves (pkt. 3) for «forsættlig tilsætning af radioaktive stoffer ved produktion og fremstilling af forbrugsvarer og import eller eksport af sådanne varer». Gjenvinning kan gjøres uten tillatelse dersom: 1) strålenivået er under de grenseverdier som er utarbeidet av de nasjonale myndigheter (basert på prinsippene i Euratom-direktivet)<sup>24</sup>, og 2) gjenvinning ikke forekommer i produksjon av mat, leker, smykker og kosmetikk.<sup>25</sup> Til grunn for EUs risikovurdering legges berettigelsesprinsippet, basert på en kost-nytte-vurdering.<sup>26</sup> Norske strålevernmyndigheter avviser at direktivet vil innebære gjenvinning av lavradioaktivt avfall, ved å vise til kravet om berettigelse.<sup>27</sup> Men danske myndigheter har nå implementert gjenvinningspraksisen i dansk lovgivning:

Radioaktive stoffer eller materialer, som indeholder radioaktive stoffer, kan frigives fra den kontrol, de er underlagt på grund af deres radioaktivitet, når særlige strålebeskyttelsesmessige krav med hensyn til aktivitetsmængder m.m. er opfyldt. I praksis indebærer dette, at frigivne radioaktive stoffer kan behandles og håndteres som ikke-radioaktivt materiale. Frigivelse kan f. eks. omfatte bortskaffelse som ikke-radioaktivt affald eller genvinding eller anvendelse af pågældende materialer.<sup>28</sup>

### Drivkrefter bak deregulering

Den største dereguleringen i Euratom-direktivet omfatter to isotoper, Krypton-85 og Tritium 11-3 (se tabell foran). Disse er de vanligste isotopene i lavradioaktivt avfall fra dekommissionerte kjernekraftverk. «The huge deregulation of these two substances is a measure, not of any rational assessment of risk from them, but of the embarrassment they cause to the nuclear industry under the

24 Art. 5, pkt.2: «Imidlertid kan bortskaffelse, genvinding eller genanvendelse af sådanne stoffer eller materiale fritages fra kravene i dette direktiv, såfremt de er i overensstemmelse med de frigivelsesnivåer, der er utarbejdet af de kompetente nationale myndigheder.»

25 Art. 6, pkt. 5: «Medlemsstaterne må hverken tillade forsættlig iblanding af radioaktive stoffer ved fremstilling av levnedsmidler, legetøj, prydenstande eller kosmetikk eller import eller eksport af sådanne produkter.»

26 Art. 6, pkt. 1: «Medlemsstaterne sikrer, at alle nye klasser eller typer av produkter, der medfører utsættelse for ioniserende stråling, inden de vedtages eller først godkennes, er retferdiggjort ved deres økonomiske, samfunnsmessige eller andre fordele i forhold til den sundhedsskade som de måtte forårsage.»

27 Helsedepartementets brev til Nei til EU, datert 23.05.2002.

28 Offentliggjøring fra Sundhedsstyrelsen 2. april 2002. «Bekentgjørelse om undtagelsesregler fra lov om brug m.v. af radioaktive stoffer», [http://www.sis.dk/love\\_regler/Bekg\\_192\\_02042002.pdf](http://www.sis.dk/love_regler/Bekg_192_02042002.pdf)

present regulations» (Busby 1998). En artikkel i bulletinen *Nuclear Energy*, som utgis av OECDs Nuclear Energy Agency, illustrerer dette:

At Berkley power station the large diameter ductwork (...) has a Tritium activity of 100 000 Bq/kg...We have had to treat the steel before we can send it for smelting (but) proposed free release in the EU is 1.000 000 Bq/kg! This is the culmination of a number of years' work by international bodies as the International Atomic Energy Agency (IAEA) and the OECD's Nuclear Energy Agency. Developing in the field (...) is promising.

(sisert i *The Ecologist* nr. 4 1997)

Av *IAEA Bulletin* (IAEA 2000) framgår det at OECD og IAEA allerede for ti år siden var i gang med å utarbeide prinsipper for deregulering av praksiser som da var underlagt regulering.

I USA er en liknende utvikling i gang. Også her øves press for at lavradioaktivt avfall kan tilsettes i produksjon av forbruksvarer. En drivkraft i denne prosessen er det amerikanske Nuclear Regulatory Commission (NRC). Kommisjonens leder, dr. Richard Merserve, argumenterer for å bedre kjernekraftindustriens betingelser:

This type of recycling is necessary to insure the continued viability of the commercial nuclear power plant (...) it's a license need (...) it's extraordinarily expensive for nuclear power plant operators to dispose of their radioactively contaminated solid materials through other means.

(*Environment News Service* 03.01.2001).

I USA fremmes resirkulering også med støtte i internasjonale standarder, der det blant annet henvises til EU. NRC peker på at «Different standards could adversely affect international trade» (*ibid.*). Miljø- og forbrukerbevegelsen mener atomindustrien og IAEA er pådrivere:

The nuclear industry is pushing the government to permit more recycling of contaminated waste from nuclear power plants and nuclear weapons facilities because it is far less expensive to sell the waste than to isolate it from humans and environment. (...) the International Atomic Energy Agency (...) is heavily involved in setting recycling standards in other countries (*Public Citizen* 2000).

### Mange bequereller små...

Den menneskeskapte strålerisiko befolkningen og miljøet utsettes for, reguleres ikke bare gjennom å fastsette dosegrenser, men også ved kontroll av strålekilder. Frigivelse og gjenvinning av lavradioaktivt atomavfall vil påvirke begge faktorene fordi en gjennom slik praksis vil få mange nye og ukontrollerbare strålekilder. Dette vil påvirke det totale strålenivået og også helserisikoen. Det er vanskelig å vurdere stråleomfang som følge av gjenvinning, men dersom slik praksis medfører kostnadsbesparelser for kjernekraftindustrien, er det sannsynlig at ikke bare USA, men også andre kjernekraftland, som for eksempel Kina, India og land i Øst-Europa, vil følge EUs eksempel. I så fall vil store mengder lavradioaktivt avfall som tidligere måtte behandles som spesialavfall, kunne havne i det globale varemarkedet. Det kan omfatte alt fra veifyllinger og byggematerialer til vanlige forbruksvarer, f.eks. bestikk. IAEA (2000) erkjenner at spesifikke frigivelsesnivåer anvendt på store avfallsmengder fra atomindustrien, kan bidra til å øke det samlede omfanget av radioaktiv stråling,<sup>29</sup> «although *probably* not in excess of the dose limit for members of the public» (min utheving).

Skepsis mot å frigi lavradioaktivt materiale fra tidligere reguleringspraksis møtes gjerne med at menneskeskapt lavdosestråling betyr lite sammenliknet med stråling fra naturlige kilder. Argumentene framføres ikke bare av gjenvinningstilhengerne i EU og USA, men også av norske fagmyndigheter som Statens strålevern og Nasjonalt folkehelseinstitutt.<sup>30</sup> En slik argumentasjon tar imidlertid ICRP (1998) avstand fra: «The presence of doses from natural sources of radiation does not justify the doses from controllable sources. It is proper to control these sources, even if the doses are less than the background doses from uncontrolled natural sources.»

Men på tross av dette prinsippet har ikke ICRP frarådet gjenvinning som vil innebære mange nye ukontrollerbare strålekilder. Hvordan kontrollere at det totale stråleomfanget ikke overskrider de anbefalte doser? «Det er opp til myndighetene. Har man sluppet det fri, så skal det være fritt,» uttrykker ICRP.<sup>31</sup>

De ulike lands myndigheter har imidlertid ingen muligheter til å kontrollere stråleomfanget fra gjenvunnet avfall. Ettersom håndte-

29 «If the radionuclid-specific exemption levels are used in these type of situations, doses in excess of trivial levels could theoretically be received (although probably not in excess of the dose limit for members of the public).» De situasjoner det refereres til, er demontering av kjernefysiske installasjoner.

30 Dette uttalte flere av de ansatte i de to faginstitusjonene i telefonsamtaler jeg hadde da jeg innhentet informasjon til denne artikkelen.

31 Jack Valentin, ICRPs sekretariat i Stockholm, personlig referanse 25.05. 2001.

ring av lavradioaktivt avfall har vært gjenstand for deregulering, såkalt «clearance», blir avfallet definert som «ikke-radioaktivt» så lenge strålingen ikke overskrider de nye grenseverdiene. Varer som kommer inn under slike definisjoner, blir følgelig ikke merket. Dette vil i praksis frata stater og forbrukere muligheten til å velge bort varer med lavradioaktiv stråling. Varehandelen reguleres av regionale og globale frihandelsavtaler som EØS, NAFTA og WTO. Disse vil legge begrensninger på stater som vil hindre import av varer som man vet inneholder radioaktive partikler.

### Ny æra for kjernekraft?

Strålevernstandarder har viktige energipolitiske implikasjoner fordi de påvirker rammevilkårene for kjernekraftindustrien. Lederen for de amerikanske strålevernmyndighetene er klar i sin argumentasjon for deregulering med sikte på å gjenvinne lavradioaktivt atomavfall: «This type of recycling is necessary to insure the continued viability of the commercial nuclear power plant industry (...)» (*Environment News Service* 2001).

På klimatoppmøtet i Buenos Aires i 1998 talte kjernekraftlobyen mer enn 150 lobbyister (Balanya *et al.* 2000). Flere stater ser kjernekraft som et bidrag til å løse globale miljøutfordringer, ikke minst klimatrusselen. Særlig EU lanserer kjernekraft som et miljøvennlig alternativ til fossile brennstoffer. En aktiv lobby fra bl.a. European Roundtable of Industrialists (ERT) synes å ha gitt atomindustrien en ny sjanse (*ibid.*). EUs atomenergiforskningsprogram<sup>32</sup> er ambisiøst:

The goal of the Nuclear Energy Programme is to help exploit the full potential of nuclear energy (...). The availability of secure, sustainable and competitive sources of energy is essential to economic growth, prosperity and quality of life in Europe. (...) Nuclear energy has the potential to provide Europe with a secure and sustainable electricity supply at a competitive price. It also makes a significant contribution to the policy of diversifying energy supply and reducing overall emissions of CO<sub>2</sub>.

De samme ambisjonene kommer til uttrykk i det såkalte PINC-papet,<sup>33</sup> som beskriver EU-kommisjonens kjernekraftstrategi knyttet til østutvidelsen.

32 <http://www.cordis.lu/fp5-EURATOM/src/overview.htm>

33 *Nuclear Power and the Enlargement of the European Union*. Draft 10th of July 1999.

Under det som omtales som den amerikanske energikrisen, har Bush-administrasjonen foreslått en rekke tiltak for å få fart på byggingen av både kjernekraft-, kullkraft- og gasskraftverk.<sup>34</sup> Ifølge Center for Strategic and International Studies vil verdens energibehov øke med over 50 prosent de neste 20 årene. De foreslår at «Western Nations should assess the conditions under which nuclear power could make a significant contribution to electricity generation in the developing world» (Nunn & Schleisinger 2000).

I forberedelsesprosessen til miljøtoppmøtet i Johannesburg i 2002 (World Summit on Sustainable Development) ble kjernekraftspørsmålet aktualisert. Også aktører som hittil har vært tilbakeholdne, kommuniserte åpent at kjernekraft kan bli et viktig bidrag til å løse klimaproblemene. EU-kommisjonen fremmet et energiinitiativ som omhandler EU-støtte til en framtidig satsing på utbygging av kjernekraft i utviklingsland (EU-kommisjonen 2002). OECD presenterte en analyse der det argumenteres for at OECD-land bør anvende kjernekraft for å redusere CO<sub>2</sub>-utslipp (OECD/NEA 2002). Også IAEA fremmet kjernebasert teknologi, inkludert til energiformål (IAEA 2002).

## Harmonisering av norsk strålevernlovgivning

Den norske strålevernlovgivningen ble revidert i 2000.<sup>35</sup> Lovens formål er ifølge §1 «å forebygge skadelige virkninger av stråling på menneskers helse og bidra til å beskytte det ytre miljø» (Ot.prp. nr. 88, 1998–99). Lovendringen begrunnes bl.a. med å tilpasse lovgivningen til dagens behov og å «få en norsk lovgivning som er i pakt med moderne internasjonale prinsipper». En annen begrunnelse er at den gamle loven fra 1938 trengte en revisjon, bl.a. for å tilpasse lovverket til den teknologiske utviklingen.

Det nye lovverket er en fullmaktslov som inneholder få konkrete krav, men som muliggjør innføring av internasjonale standarder «der dette etter nasjonal vurdering anses ønskelig» (*ibid.*). Relevant for vår problemstilling er hvordan norske myndigheter forholder seg til internasjonale institusjoner og den pågående harmoniseringen av strålevernstandarder. Myndighetene synes i stor grad å adoptere premisser og innhold denne baseres på. Det legges til grunn en til-

34 *Dagens Næringsliv* 18.05.2001.

35 Loven omfatter «enhver tilvirkning, import, eksport, transport, overdragelse, besittelse, bruk, håndtering og avfallsdisponering av strålekilder, samt utslipp av radioaktive stoffer». Høringsutkast til ny lov om strålevern og bruk av stråling, brev fra Sosial- og helsedepartementet, 28.10.98.

svarende kost–nytte–tenkning og avveining mellom risiko og nytte som i ICRP, IAEA og Euratom. Myndighetene erkjenner at risiko ved lavdosestråling er omdiskutert, og at definisjon av nytten ved stråling avhenger av ståsted. Samtidig oppfattes en tilpasning til internasjonale standarder som viktig: «Etter departementets syn skal det sterke grunner til for å fravike en entydig internasjonal praksis, som over år har vært anvendt på strålevernområdet» (*ibid.*). Men verken kostnader eller nytte ved risikovurdering eller argumentet om harmonisering er nærmere drøftet eller begrunnet med hensyn til norske interesser generelt eller den pågående deregulering spesielt.

### Norske ikke-beslutninger

Det er særlig to spørsmål som er aktuelle å drøfte når det gjelder harmonisering av den norske strålevernpolitikken. Det ene er de energipolitiske følgene av å bedre rammebetingelsene for kjernekraftindustrien. Det andre er holdningen til import av varer som inneholder lavradioaktivt avfall. Import av slike varer reguleres av gjeldende handelsregler: «For varer som er omfattet av EØS-avtalen, gjelder som utgangspunkt fri flyt av varer. Et import- eller omsetningsforbud er som utgangspunkt ikke forenlig med dette prinsippet» (*ibid.*). For varer som ikke har felles standarder, gjelder gjensidighetsprinsippet: «En vare som er lovlig produsert og omsatt i et avtaleland skal fritt kunne selges i et annet avtaleland» (*ibid.*).

Departementet viser til handelsreglene og argumenterer for å innarbeide og gjennomføre internasjonale prinsipper «slik de er nedfelt f.eks. i Euratom-direktiver» (*ibid.*). Men departementet unnlater å drøfte den dereguleringen som kan medføre import av radioaktive forbruksvarer til Norge. Heller ikke energipolitiske implikasjoner av den pågående dereguleringen – som direkte berører norske oljeinteresser – drøftes. Som verdens 2. største oljeeksportør er det nødvendigvis ikke i norsk interesse å bedre rammevilkårene for kjernekraftindustrien. Også miljøpolitisk vil mange argumentere for at dereguleringen er i strid med norske interesser.

Dereguleringen i de internasjonale strålevernstandardene kan dermed komme i konflikt både med lovens formål og med norske oljeinteresser. Det ville vært naturlig at slike spørsmål ble drøftet under revisjonen av den norske strålevernlovgivningen. Men de stod ikke på dagsordenen. Verken høringspartene eller Stortinget syntes oppmerksomme på den pågående internasjonale dereguleringen. Den norske Lægeforening var en av høringsinstansene og uttalte seg om de helsemessige sidene ved bruk av stråling i behandling og



diagnostikk, både for helsearbeidere og pasienter. Foreningen var ikke klar over den pågående legaliseringen knyttet til gjenvinning av lavradioaktivt avfall: «Hvis vi hadde visst om muligheten for å tilsette radioaktivt avfall i forbruksvarer, ville vi interessert oss for dette, og trolig anbefalt at det ble helsemessig utredet.»<sup>36</sup>

Ettersom Euratomtraktaten er holdt utenfor EØS-avtalen, er ikke Norge forpliktet til å gjennomføre Euratom-direktivene. Men politikere og myndigheter ønsket tilpasning. Da loendringen ble behandlet i Stortinget, tok ingen ordet. Sosialkomiteen var «tilfreds med den grundige redegjørelse det er i proposisjonen om akutte virkninger ved bruk av stråling og de forholdsregler som tas i planlegging av strålevern og fastsettelse av vilkår for bruk av stråling»<sup>37</sup>. Proposisjonen ble enstemmig vedtatt 12. mai 2000, for øvrig dagen før Euratom-direktivene skulle være gjennomført i EUs lovgivning. Myndighetene er nå i gang med å utarbeide nye forskrifter for strålevern. Ifølge Statens strålevern<sup>38</sup> legges det opp til at de norske grenseverdiene blir de samme som i EU-direktivet og skal etter planen gjelde fra 2003.

## Premisser for definering og harmonisering av strålevernstandarder

Fokus for denne artikkelen er å finne forklaringer på en tilsynelatende konsensus om en deregulering på strålevernområdet som vil bedre rammebetingelsene for kjernekraftindustrien. Jeg har så langt pekt på ulike drivkrefter for dagens utvikling og institusjonelle forhold som legger til rette for denne. Jeg har også problematisert at dereguleringen foregår parallelt med en stigende uro og mistillit til de etablerte risikomodeller for helseskader ved stråling. Men fortsatt gjenstår drøftingen av underliggende forklaringer på den internasjonale konsensus, altså *harmoniseringen* på stråleområdet. Hvorfor slutter stater som ikke har interesser i kjernekraft, som Norge, opp om dereguleringen? Hva forklarer «harmonien»?

Jeg vil nå drøfte dette i lys av noen teoretiske perspektiver. Jeg har valgt fire ulike premisser for harmonisering av strålevernstandarder. De to første er tradisjonelle, rasjonalistiske tilnærminger i studiet av internasjonal politikk, mens de to siste er basert på en sosiologisk og en vitenskapsteoretisk tilnærming. Det er for å gripe

36 Spesialrådgiver Audun Fredriksen i Den norske Lægeforening, personlig referanse, mai 2001.

37 Sosialkomiteens innstilling.

38 Gunnar Saxebøl, personlig referanse 10.09.2002.

kompleksiteten og samspillet mellom et sett av ulike forklaringer at jeg har valgt flere innfallsvinkler.

### **Premiss 1: Det er makta som rår**

Strålevernpolitikk berører vitale makt- og geopolitiske betingelser ettersom den påvirker vilkårene for energiforsyning og indirekte også produksjon og lagring av a-våpen.<sup>39</sup> Definerings og harmonisering av strålevernstandarder er derfor nærliggende å forklare i lys av maktstrukturen i det internasjonale systemet. Den legitime berettigelsen av kjernekraft i etterkrigstiden har vært termen «bruk av kjernekraft til fredelige formål». Men selv den «fredelige» bruken har klare maktpolitiske islett: Opprettelsen av Euratom skjedde under innflytelse av Suezkrisen i 1956, som førte til en midlertidig mangel på olje (Energibevægelsen OOA 1998). Kjernekraft ble sett som et middel til å minske den europeiske oljeavhengigheten. Dette gjelder også i dagens EU, der det vektlegges at en sikker energiforsyning «is essential to economic growth and prosperity». Disse interessene er viktige kapabiliteter for statene.

I et neorealitisk perspektiv er det internasjonale systemet spontant generert som et biprodukt av handlingene til dets konstituerende enheter, dvs. statene, «whose aims and efforts are directed, not toward an order but rather toward fulfilling their own internally defined interests by whatever means they can muster» (Waltz 1979). I lys av dette kan vi si at både dereguleringen av strålevernet og den politiske arkitektur av dets institusjoner speiler de mektige statenes egeninteresser og «relative kapabiliteter». Hva som defineres som «optimale stråledoser» og akseptabel risiko, bestemmes av den nytte og interesse de mektige aktørene, særlig USA og EU, har av kjernefysisk teknologi.

«The most powerful states in the system create and shape institutions so that they can maintain their share of world power, or even increase it» (Mearsheimer 1994). I lys av dette er det ikke overraskende at de to viktigste politiske institusjoner som fremmer vekst og utvikling i bruken av kjernekraft, IAEA og Euratom, også utarbeider og harmoniserer internasjonale strålevernstandarder. Her er så å si optimaliseringsprinsippet og kost-nytte-avveiningen institusjonalisert – på kjernekraftens og hegemonistatens premisser. Det samme kan sies om styrkeforholdet mellom de to FN-institu-

<sup>39</sup> Kjernekraftindustrien er knyttet til produksjonen av kjernefysiske våpen bl.a. gjennom å tilføre våpenindustrien plutonium.

sjonene IAEA og WHO, der sistnevnte synes å ha bøyd seg for IAEAAs mandat til å spille førstefiolin.

Harmonisering og deregulering gjennom Euratom-direktivet vil kunne bedre rammebetingelsene for kjernekraftindustrien, og samsvarer således med EUs energipolitiske ambisjoner.<sup>40</sup> Den harmonerer også med Euratoms politiske målsetninger og EUs ambisiøse forskning på kjernekraft. Så lenge EU defineres som en «stat», ser vi at den neorealisticke forklaringen er fruktbar. Men studeres EU nærmere, er bildet langt mer komplekst. For Euratoms og EU-kommisjonens offensive kjernekraftpolitikk samsvarer ikke med Europas «move away from nuclear power» (IEO 2001), der seks av de ni medlemslandene som har/hadde kjernekraft, har vedtatt utfasing eller er i gang med nedbyggingen. Dereguleringen av strålevernstandarder kan ut fra dette vanskelig forklares på bakgrunn av medlemsstatenes egeninteresse. Ett år etter at Euratom-direktivet ble implementert, tydeliggjøres motsetningene i strålevernspørsmålet på toppnivå i EU: Dette skjer gjennom en resolusjon der EU-parlamentet krever revurdering av de eksisterende risikomodeller som brukes av det etablerte strålemiljøet, inkludert Euratom. Begrunnelsen er sykdomsutviklingen etter Tsjernobyl-ulykken.

Ett av de tre gjenværende EU-landene som fortsatt vil basere seg på kjernekraft, og som i tillegg har a-våpen, er Storbritannia. Basert på en neorealisticke tilnærming skulle en forvente at deregulering av strålevernstandarder var i landets interesse. Men flere trekk peker i motsatt retning: Storbritannia har allerede igangsatt en prosess for å revurdere risikomodellene som brukes av det etablerte strålevernregimet. Myndighetene har videre valgt å reservere seg mot Euratom-direktivets grenseverdier og beholde sine gamle, som er strengere. Dette kan trolig forklares ut fra innenrikspolitiske forhold, for det første ved tillitskrisen som kugalskapen har utløst, og for det andre debatten rundt Sellafield og den høye krefthypigheiten rundt gjenvinningsanlegget.

## Premiss 2: Gjensidig avhengighet og frihandel

Harmonisering av strålevernstandarder kan også forstås i lys av en økende institusjonell og økonomisk samhandling statene imellom. Selv om også neoliberalistene mener at stater er de primære aktø-

<sup>40</sup> De strategiske målene for EUs energipolitikk er definert ved «overall competitiveness, security of energy supply and environmental protection». Energy Policy — the Way Ahead. Commission White Paper entitled *An Energy Policy for the European Union* (Document COM(95) 682, 13.12.95).

rer, åpner de for at andre – og særlig institusjoner og regimer – kan spille viktige roller i internasjonal politikk (Keohane 1984). Internasjonale institusjoner måles her ut fra deres evne til å forsyne aktørene med informasjon, og derved redusere transaksjonskostnadene og gjøre samarbeidet lettere (Wæver 1992). IAEAs og Euratoms streben etter å harmonisere strålevernstandarder forstås tilsvarende som noe alle stater tjener på, om ikke like mye. Som neorealistene mener også neoliberalistene at «det er staterne, der bruker institusjonene, ikke omvendt».

Men viktig for liberalistene er i tillegg at «Eksistensen af institusjoner kan medføre, at staternes rationelle egeninteresse bliver en anden, end den ellers havde været» (Wæver 1992, Keohane 1984). Dette skyldes blant annet at institusjoner «*prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations*» (Keohane 1989). Det skjer en gjensidig og dynamisk utvikling mellom statene og institusjonene, som bidrar til å forme statenes preferanser. Internasjonale strålevernstandarder er dermed ikke bare en funksjon av statenes egeninteresser isolert, de påvirkes også av institusjonene: Euratom og IAEA kan dermed antas å ha *endret* statenes preferanser, i retning av et epistemisk fellesskap og en felles kost–nyttevurdering. Det er liten tvil om at både UNSCEAR, IAEA og Euratom har fremmet et epistemisk fellesskap, både om kjernekraftens rolle og den kunnskapsmessige vurderingen av risiko. Også denne forklaringen er anvendbar dersom vi betrakter EU som en «stat», men blir mindre opplagt når vi studerer statene i EU enkeltvis. Det er langt fra konsensus om Euratoms målsetninger blant EU-medlemmene. Oppslutningen om Euratom er bare tilsynelatende og er nærliggende å forklare ut fra institusjonelle forhold i EU, som særlig er knyttet til de begrensninger medlemsstatene har til å melde seg ut av eller endre Euratoms målsetninger. Her er det nærliggende å si at det er institusjonene som bruker statene, ikke omvendt.

En viktig drivkraft for harmonisering og standardisering er en økende økonomisk globalisering. Fra et liberalistisk og neoliberalistisk perspektiv er dette et mål i seg selv fordi det øker statenes gjensidige avhengighet; *interdependence* – som i sin tur bidrar til å øke omfanget og bredden i internasjonalt samarbeid gjennom internasjonale institusjoner (Nye & Keohane 1977). I lys av dette er det ønskelig og fornuftig å fremme harmonisering fordi det vil fjerne handelsbarrierer og fremme økt økonomisk samarbeid. Det er tydelig at også ICRP er preget av neoliberalistiske frihandelsidealer, gjennom anbefalinger for å unngå «unnecessary restrictions in international trade (...)». Any restrictions applied to goods below the

intervention levels (...) should be regarded as artificial barriers to trade» (ICRP 1991).

### **Premiss 3: Forestillingen om «harmony of Interests»**

Den moderne miljøpolitiske varianten av en «internasjonal harmoni» ble etablert med tittelen på Brundtlandkommisjonens rapport, *Our Common Future* (WCED 1987).

Tittelen er et godt eksempel på hvordan *språket* er en grunnleggende premiss for hvordan virkeligheten forstås. «Internasjonale» og «globale» strålevernstandarder bygger på forestillingen om at den akseptable risiko ved bruk av stråling er den samme for alle stater, uavhengig av deres miljø- og helsepolitikk og uavhengig av deres interesser knyttet til kjernekraft. Begrepet «harmonisering» vekker forestillingen om en avstemt og harmonisk enighet statene imellom, en «harmony of interests», for å bruke termen fra liberalistisk IP-teori i begynnelsen av forrige århundre.

Etablerte institusjoner, holdninger og «sannheter» kan danne grenser for hva som er legitimt og politisk korrekt. Slike sannheter er ofte så rotfestet at de ikke trengs å rettferdiggjøres (Neumann & Ulriksen 1997). Den internasjonale oppslutningen om felles strålevernstandarder er ikke bare grunnet på rasjonelle tilpasninger av maktmessige eller praktiske hensyn, men også på etablerte normer fra ledende institusjoner og politiske aktører. Disse normene synes bare unntaksvis å bli brutt. USA gjør det, ved ikke å etterkomme ICRPs anbefalinger om å senke dosegrensene for akseptabel risiko. Storbritannia gjør det også, ved å nekte å implementere Euratoms grenseverdier og erstatte disse med de nasjonale, som er strengere. Begge deler kan tolkes som en utfordring av rådende normer, som tilsynelatende bare mektige stater er i posisjon til. De øvrige statene har stilltiende tilpasset sin strålevernpolitikk, i tråd med det rådende strålevernregimet.

I Norge synes harmoniseringen å samsvare med det Polanyi (1944) kaller «international automaticity [which] stands in fundamental and potentially explosive contradiction to an active state domestically». Selv om Polanyis utsagn refererer til det han kaller «capitalist internationalism» i mellomkrigstida, kan det også være beskrivende for vår kontekst. IAEAs, Euratoms og kjernekraftindustriens press for å liberalisere strålevernstandardene passer dårlig med viktige norske interesser. Såvel nasjonale oljeinteresser som fravær av norske kjernekraftverk eller a-våpen skulle tilsi at myndighetene ville ha interesse av å arbeide for strengere strålevern-

standarder, nasjonalt og internasjonalt. Men slike overveielser stod ikke på dagsordenen da lovgivningen ble revidert. Handelspolitiske hensyn eller forpliktelser har heller ikke vært brukt som begrunnelse for den norske tilslutningen. Normer fra toneangivende institusjoner i kjernen av det internasjonale systemet synes *automatisk* å ha blitt vurdert å samsvare med norske interesser. «To be modern states means to have these things» (Finnemore 1996, Ruggie 1998). Det samme synes å være tilfellet for flere andre stater, f.eks. EU-medlemmer som ønsker å fase ut sin egen kjernekraft.

#### **Premiss 4: Forestillingen om «Den nøytrale vitenskap»**

Å definere grenseverdier for helse- og miljøtrusler innebærer å bestemme risikoens smertegrense. Grenseverdier etablerer det sosiale og analytiske skillet mellom ikke-neglisjerbar og neglisjerbar risiko, mellom det «farlige» og «ufarlige». De som har ansvaret for å definere grenseverdier, «den kognitive giftsluse (...), tillater giftproduksjon og legitimerer den, nøyaktig i det omfang som trengs» (Beck 1997). ICRP erkjenner at definering av risiko ikke kan baseres på kvantitative størrelser alene, men også på «value judgements about the relative importance of different kinds of risks and about the balancing of risks and benefits» (ICRP 1998). «Risiko» og «nytte» knyttet til stråling er derfor sosiale og politiske begreper, ikke nøytrale, vitenskapelige størrelser. Det samme gjelder ICRPs vurdering av hvilke strålenivåer som er «artificial barriers to trade» (ICRP 1991). ICRP er en NGO og selvoppnevnt ekspertgruppe der kjernekraftmotstanderne er klart underrepresentert. Denne gruppen er tilkjent en slags enerett på å definere både nytten ved radioaktiv forurensing og regler for handelen med lavradioaktivt materiale.

Likevel synes beslutningstakere, med få unntak, å oppfatte ICRPs anbefalinger som objektive og nøytrale.

*Definisjonsforholdene* er risikosamfunnets motstykke til Marx' produksjonsforhold. De omfatter regelverket, institusjonene og kapasitetene som strukturerer identifisering og vurdering av risiko. De utgjør den rettslige, epistemologiske og kulturelle matrise som risikopolitikk utøves innenfor (Beck 1997). Hvem skal definere risiko, og hvem skal definere hva som er kunnskap og ikke-kunnskap? ICRP avviser funn som peker i retning av høyere risiko ved lavdosestråling, og begrunner dette med at slike funn ikke er «sufficiently strong to provide a quantitative basis» (ICRP 1991). UNSCEAR og UNDP gir lignende uttalelser om omfanget av helseskader etter

Tsjernobyl-ulykken. Dette er vitenskapens dilemma: jo strengere krav til vitenskapelig kvalitet, jo større blir køen av ikke-erkjente risikorer: Den risiko som ikke kan kvantifiseres, blir i vitenskapsteoriens og politikkenes logikk ikke farlig. Og jo større risiko som moderniseringen produserer, jo mer villig synes de politiske beslutningstakerne å være til å overlate beslutningene til teknokratiet og markedet. De som har ansvaret for å foreta den kvalitative og politiske drøftingen av strålerisikoens nytte og unytte, synes å ha abdisert. Revidering og harmonisering av den norske strålevernlovgivningen ble gjennomført uten at grunnleggende og nødvendige spørsmål ble stilt ved ICRPs «balancing of risk and benefit». Regjeringen unnlot også å ta stilling til om det er i orden å importere radioaktive forbruksvarer. Dette spørsmålet er overlatt til EØS-avtalen og WTOs bestevilkårsprinsipp.

Moderniseringens økende risiko, og samtidig økende politiske tafatthet, går i retning av et «syndebukksamfunn» (Beck 1997): Det er ikke truslene, men de som påpeker dem som skaper opprørthet. Sommeren 1999 ble 18 stråleforskere ved Gomel Medical Institute saksøkt av hviterussiske myndigheter, anklaget for korrupsjon. Blant dem var Gomel-instituttets stifter og rektor, professor Yury Bandazhevsky. Han har levert et av de viktigste forskningsbidragene som peker i retning av at risikoen ved lavdosestråling er betydelig høyere enn antatt, særlig for barn. I august 2001 ble Bandazhevsky dømt til åtte års fengsel. Amnesty International har adoptert Bandazhevsky som samvittighetsfange, og mener at saken mot han er relatert til hans vitenskapelige arbeid med konsekvensene av Tsjernobyl, og hans åpne kritikk av myndighetene (Amnesty International 2001). Saken har klare paralleller til Nikitin-saken, men har på langt nær fått samme oppmerksomhet i Vesten. Ligger noe av årsaken i at Nikitin-sakens følsomhet var knyttet til russiske forsvarsinteresser, mens Bandazhevsky utfordrer atomindustrien generelt, inkludert kommersielle og militære interesser i Vesten?

Vestlige myndigheter og internasjonale stråleinstitusjoner synes å overse både omfanget av helseskadene etter Tsjernobyl-ulykken og den politiske forfølgelsen av forskere som frambringer kunnskap om dette. Også kritiske vestlige forskere møtes med mistillit: Chris Busby og Rosalie Bertell er ikke «nøytrale». Dessuten har de kanskje ikke så mange vitenskapelige publikasjoner å vise til. Ettersom de stiller seg i spissen for folkelige kampanjer og grasrotbevegelser – er det ikke mer politikk enn forskning de driver med? Dette er det vitenskapelige og politiske establishments reaksjon. Den bygger på og styrker forestillingen om at organer som ICRP er nøytrale

og ansvarlige, mens dets kritikere er «politiske» og suspekte. Ti år etter Tsjernobyl-ulykken kunne atomindustriens kritikere oppsummere: «All who disagree with the recommendations and policies are labelled either ignorant, emotional or non-scientific» (Permanent People's Tribunal, Wien, april 1996).

## Strålevern med dobbel agenda

Debatten om helseeffektene av Tsjernobyl-ulykken viser mer enn noe annet hvordan spørsmål om risiko ved lavdosestråling er et eksistensielt anliggende for kjernekraftindustrien. Med det forklaringsproblemet ulykken har reist om risiko ved lavdosestråling, er det et paradoks at en harmonisering og deregulering på strålevernområdet har vært politisk gjennomførbart. Selv land som ikke har interesser i kjernekraft, har stilltiende sluttet seg til. Dermed har de legitimert strålevernstandarder som ikke bare er basert på gamle og etterhvert kontroversielle risikomodeller, men også støttet en deregulering som vil bedre rammebetingelsene for kjernekraftindustrien. For helsen og miljøet vil dette bety økt lavdosestråling fra en mengde nye og ukontrollerbare kilder. Dereguleringen implementeres i land etter land – *som en trojansk hest* – i helsen og miljøets navn, dels via harmonisering av nasjonal strålevernlovgivning som angivelig skal beskytte arbeidere og den øvrige befolkning. Dels skjer det via handelsregler som begrenser statenes muligheter til å ha andre standarder, og til å forby forbruksvarer som inneholder radioaktivt avfall.

Analysen av det internasjonale strålevernregimet peker i retning av at aktører som har interesser i kjernekraft, i stor grad forvalter kunnskapen og institusjonene som definerer strålevernstandardene og dermed «sannheten» om risiko og nytte ved stråling. Tydeligst vises dette ved Euratoms rolle som en av de mest toneangivende aktører for deregulering og harmonisering, både i og utenfor EU. Å tillate omsetning og gjenvinning av lavradioaktivt atomavfall kan vanskelig begrunnes med «beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed» slik det heter i Euratom-direktivets overskrift. Her er det kjernekraftindustriens behov som har stått i fokus. Det er billigere å sende lavradioaktivt avfall ut på varemarkedet enn å plassere det i særskilte deponier, slik reglene tidligere krevde. Derfor måtte deregulering og harmonisering til, både av grenseverdier og praksis for avfallshåndtering. Som amerikanske strålevernmyndigheter påpeker: «different standards could adversely affect international trade.»



Det siste tiårets flukt fra kjernekraft i Vest-Europa synes ikke å ha hemmet deregulering og harmonisering av strålevernstandardene. Bare Storbritannia har aktivt reservert seg mot å implementere de nye grenseverdiene. En viktig forklaring på oppslutningen rundt harmoniseringen er praktiske og handelspolitiske hensyn, der intensiteten i den økonomiske integrasjon tvinger fram felles standarder. Et forhold som kanskje er like viktig, er institusjonelle og maktmessige forhold i EU, der medlemslandene i realiteten er tvunget til å følge Euratom, både når det gjelder målet om å fremme bruk av atomkraft og direktiver som ivaretar dette. Et tredje forhold kan imidlertid være at motstanden mot kjernekraft i EU bare er tilsynelatende, idet flere EU-land som har vedtatt utfasing, f.eks. Tyskland, nå investerer tungt i kjernekraft i østeuropeiske søkerland. Strategien er kanskje ikke en orientering bort fra kjernekraft, men å flytte kraftverkene bort fra skeptiske velgere?

Ved siden av de rasjonalistiske forklaringsmodellene av utviklingen på strålevernområdet kan også symbolske tilnærminger være fruktbare, ikke minst i en norsk kontekst. Harmoniseringen av den norske strålevernlovgivningen synes å være basert på to grunnleggende forestillinger hos beslutningstakerne. Den ene er en teknisk tilnærming, bygd på ideen om at bestemte strålevernstandarder er objektive størrelser som har den samme nytte for alle stater. Den andre er behovet for å identifisere seg med en moderne utvikling iscenesatt av toneangivende aktører i det internasjonale samfunnet. Resultatet er fraværet av en politisk analyse, der strålevernspørsmålet drøftes ut fra viktige norske interesser. Norge er ikke bundet av Euratomtraktaten, men er nå i gang med en fullstendig tilpasning til Euratom-direktivet, inkludert grenseverdier for en lang rekke isotoper. Dermed implementeres et regelverk som kan komme i konflikt, både med lovens formål og med norske oljeinteresser. IAEAs, Euratoms og kjernekraftindustriens press for å liberalisere strålevernstandardene høver dårlig med norske interesser. Såvel nasjonale oljeinteresser som fravær av norske kjernekraftverk eller a-våpen skulle tilsi at myndighetene ville ha interesse av å arbeide for strengere strålevernstandarder, nasjonalt og internasjonalt. Men slike overveielser stod ikke på dagsordenen da lovgivningen ble revidert. Normer fra toneangivende aktører i kjernen av det internasjonale systemet synes *automatisk* å ha blitt vurdert å samsvare med norske interesser.

## I klem mellom Tsjernobyl og Kyoto – behov for en helhetlig energipolitikk

Tsjernobyl ble en politisk vekker som brakte betydelig vesteuropeisk skepsis mot kjernekraft. Men hvor lenge vil det vare? I dag ser vi klare tendenser til at klimatrusselen og forpliktelsene i Kyotoavtalen kan komme til å endre bildet. Finland har nylig, og med henvisning til forpliktelsene i Kyotoavtalen, vedtatt å bygge et nytt kjernekraftverk. Flere av de landene som har vedtatt utfasing, f.eks. Sverige, Belgia og Tyskland, baserer rundt halvparten av sin nasjonale energiforsyning på kjernekraft (IEO 2001). Det er åpenbart at utfasing av kjernekraft vil bli vanskelig å kombinere med reduksjon i forbruket av fossilt brensel, særlig med en bedring av kjernekraftindustriens rammebetingelser. Resultatet for mange lands vedkommende kan derfor bli valget mellom «pest og kolera», kjernekraft eller olje/gass. Med innspillene fra aktører som EU og OECD ble Johannesburg-konferansen kanskje den internasjonale miljøarenaen hvor kjernekraft for alvor ble presentert som løsningen på klimatrusselen. Faren for at forpliktelsene i Kyotoavtalen skal bidra til å fremme økt bruk av kjernekraft, synes overhengende og understreker behovet for en helhetlig politikkutforming på energiområdet.

Strålevern dreier seg om å forvalte risiko og usikkerhet, og de valg som gjøres i denne sammenheng, har store implikasjoner for helse-, miljø- og energipolitikk. En føre-var-tilnærming på stråleområdet tilsier at usikker viten om strålerisiko ikke skal hindre tiltak for å beskytte helse og miljø. Ut fra en slik tilnærming ville det være hensiktsmessig å ta høyde for at omfanget av helseskader, for eksempel i kjølvannet av Tsjernobyl-ulykken, kan være et resultat av lavdosestråling. Dette ville være en parallell til vurderingene til FNs klimapanel, som på tross av usikker viten har valgt å ta høyde for at dagens klimaendringer er menneskeskapt. En tilsvarende forvaltning av usikkerhet på stråleområdet ville tilsi en revurdering av eksisterende risikomodeller, og kanskje medføre at både stråledoser og praksis som i dag regnes som akseptable, må defineres som uakseptable. En slik tilnærming synes imidlertid urealistisk med mindre det skjer institusjonelle endringer i dagens strålevernregime. Det måtte for det første innebære større engasjement og innflytelse fra stater som ikke har interesser i atomkraft, og for det andre etableringen av et skille mellom interesser som fremmer bruk av kjernekraft og dem som definerer strålevernstandarder.

Om vi forfølger parallellen til FNs klimapanel, kunne vi se for oss et «FNs strålepanel», der en bredt sammensatt ekspertgruppe

fikk i mandat å vurdere risiko og nytte ved stråling, samt å komme med anbefalinger om grenseverdier og stråledoser. Dette ville representere en utfordring av dagens strålevernregime og den definisjonsmakt som i dag utøves av ICRP, IAEA og Euratom, og dermed kjernekraftlandenes innflytelse på strålevernområdet. Men endringer som jeg her tar til orde for, forutsetter at stater som ikke har interesser i kjernekraft, melder sin interesse og er langt mer offensive på stråleområdet enn i dag. Det er gode grunner til at forslaget om FNs strålepanel burde være et norsk initiativ.

## Litteraturliste

- Amnesty International (2000) «Harming the Healers. Violations of the human rights of health professionals».  
[http://web.amnesty.org/rmp/hponline.nsf/0/6efeb32b306500a0802568f1003f18f2/\\$FILE/harminghealers.pdf](http://web.amnesty.org/rmp/hponline.nsf/0/6efeb32b306500a0802568f1003f18f2/$FILE/harminghealers.pdf)
- Amnesty International (2001) «Belarus. Professor Yuri Bandazhevsky – prisoner of conscience», AI Index: EUR 49/008/2001, 22. aug. 2001. <http://web.amnesty.org/ai.nsf/Index/EUR490082001?OpenDocument&of=COUNTRIES,BELARUS>
- Balanaya, B. et al. (2000) *Europa A/S – De transnasjonale selskaper, EU og globaliseringen*. København: Forlaget Klim.
- Bandazhevsky, Yuri (1998) «Pathophysiology of incorporated radioactive emission». <http://fortunecity.com/boozers/vines/858/bandazhevski/content003.htm>
- Beck, Ulrich (1992) *Risk Society*. London: Sage Publications.
- Beck, Ulrich (1997) *Risiko og Frihet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Beck, Ulrich (2000) *What is Globalization?* Cambridge: Polity Press.
- Bertell, Rosalie (1998) «Limitations of the ICRP Recommendations for Workers and Public Protection from Ionizing Radiation». For presentation at the STOA Workshop. Survey and Evaluation of Criticism of Basic Safety Standards for the Protection of Workers and the Public against Ionizing Radiation. European Parliament, Brussel, 5 februar.
- Birnie, P. (1992) «International environmental law: Its adequacy for present and future needs» i A. Hurrell & B. Kingsbury (red.) *The International Politics of the Environment*. Oxford: Clarendon Press.
- Burlakova, Elena B. (1994) «Radiation of low intensity. Radiobiologic aspects» i E.B. Burlakova & J. Reitan «Russian-Norwegian Satellite Symposium on Nuclear Accidents, Radioecology and Health 27–28 October Moscow 1994, arrangert av Det Russiske Vitenskapsakademi og Universitetet i Oslo.» ISBN 1 870965 41 8.
- Burlakova, Elena B. (1996a) «Consequences of the Chernobyl Catastrophe: Human Health». Moskva : ISBN 5-88587-019-5.
- Burlakova, Elena B. (1996b) «Direct damage to people attributable to Chernobyl», foredrag referert i Permanent People's Tribunal/International Medical Commission on Chernobyl (IMCC), 1996: Environmental, Health and Human Rights Implications, ISBN 3-00-001534-5.
- Busby, Chris (1995) *Wings of Death. Nuclear Pollution and Human Health*. ISBN: 1-897761-03-1.

- Busby, Chris (1997) «Entering the Era of Radioactive Consumerism», *The Ecologist* July/August, Vol. 4.
- Busby, Chris (1998) «Poisoning the Public to 'Protect' its Health», *The Ecologist*, May/June. <http://www.zpok.hu/mirror/ecologist/MAYJUNE/Poisoning.htm>
- Busby, Chris (2001) «Poisoning in the Name of Progress», *The Ecologist Online*. <http://www.theecologist.org/Poisoning.html>
- Catchside, D.G. (1947) «Memo to the British Medical Research Council sub-committee on radiation protection standards», 6th of February 1947. Referert i Rosalie Bertells foredrag; «Can ICRP be trusted to set Radiations Exposure Standards?», Osaka Symposium 13. august 1995. [http://www.iicph.org/docs/can\\_icrp\\_be\\_trusted.htm](http://www.iicph.org/docs/can_icrp_be_trusted.htm)
- Catchside, D.G. (1952) «Genetic Effects of Radiation» i A. Haddow (red.) *Biological Hazards of Atomic Energy*. Oxford: Clarendon Press.
- Chernobyl Info (2002) <http://www.ukraine.chernobyl.info/en>
- Cox, Roger (1996) Innlegg på Low Level Radiation Campaign Symposium, House of Commons, 24.04 1996, <http://www.llrc.org/wingrevw.htm>
- Cox, Roger & A.A.Edwards (1999) «Commentary on the Second Event Theory of Busby», *International Journal of Radiation Biology*: 76, 119–24.
- Davis, Scott (1992) «Report into the Incidence of Leukaemia Around Nuclear Plants and Preconception Exposure to Radiation and Childhood Cancer» (unpublished report for Plaintiffs), and «Testimony in Reay and Hope versus British Nuclear Fuels PLC», London, December 7–8 1992. Begge referert i «The Children of Plutonium. High Cancer Rate Found in Offspring of Sellafield Fathers», William Keepin i *Nuclear Guardianship Forum*, #3, Spring 1994. [www.nonukes.org/w15cancer.htm](http://www.nonukes.org/w15cancer.htm)
- Dickinson, H. & L. Parker (2002) «Leukaemia and non-Hodgkin's lymphoma in children of male Sellafield radiation workers», *International Journal of Cancer* 99:436–43.
- Energibevægelsen OOA (1998) «Den skjulte atommagt», 1. opplag, august, København.
- Environment News Service (2001) « U.S. Agency Seeks Approval to Recycle Radioactive Metals», Washington <http://www.ens-news.com/ens/jan2001L01-03-15.html>
- EU-kommisjonen (2002) *Energy co-operation with the developing countries*. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 17.07. COM (2002) 408 final.
- EU-parlamentet (2001) «On Nuclear Safety, 15 years after the Chernobyl Accident», resolusjon 3. mai.
- Euratom (1957) *Traktat om opprettelse av det europeiske atomenergifellskap*. Roma 25. mars.
- Euratom (1996) «Om fastsettelse av grunnleggende sikkerhetsnormer til beskyttelse af befolkningens og arbeidstagenes sundhed mod de farer, som er forbundet med ioniserende stråling». Rådsk Direktiv 96/29/ av 13.5.96.
- Euratom (1997) «Om beskyttelse av personers sunnhet mot faren ved ioniserende stråling i forbindelse med medisinsk bestråling». Rådsk Direktiv 98/43/ Euratom av 30. juni 1997.
- Finnemore, M. (1996) «Norms, culture, and world politics; insights from sociology's institutionalism», *International Organization* 50(2).

- Gardner, M.J. *et al.* (1990) «Results of Case-Control Study of Leukaemia and Lymphoma among Young People Near Sellafield Nuclear Plant in West Cumbria» and «Methods and Basic Data of Case-Control Study of Leukaemia and Lymphoma among Young People Near Sellafield Nuclear Plant in West Cumbria», *British Medical Journal*, February 17.
- Henriksen *et al.* (1995) *Stråling og helse*. Oslo: ISBN 82-992073-2-0.
- IAEA (1957) «Statute of the International Atomic Energy Agency». <http://www.iaea.org/worldatom/Documents/statute.html#A1.1>
- IAEA (1991) «The International Chernobyl Project. Assessment of radiological consequences and evaluation of protective measures». Report by an international advisory committee.
- IAEA (2000) *International Atomic Energy Agency Bulletin*, 42/2/2000.
- IAEA (2002) <http://www.iaea.org/worldatom/Press/News/prepcom4.shtml>
- ICRP (1991) *Annals of the ICRP. Publication 60. 1990 recommendations of the International Commission on Radiological Protection*. ISBN 0 08 041144 4.
- ICRP (1998) *International Commission on Radiological Protection. History, Policies, Procedure*. ISBN 1-897761-03-1, Oxford: Elsevier Science Ltd.
- IEO (2001) «International Energy Outlook». Energy Information Administration Office of Integrated Analysis and Forecasting. Washington DC: US Department of Energy.
- Keohane, Robert (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton New Jersey: Princeton University Press.
- Keohane, Robert (1989) *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview.
- Lea, D.E. (1947) «Memo to the British Medical Research Council subcommittee on radiation protection standards», 28th of April 1947. Referert i Rosalie Bertells foredrag «Can ICRP be trusted to set Radiations Exposure Standards?», Osaka Symposium 13. august 1995 [http://www.iicph.org/docs/can\\_icrp\\_be\\_trusted.htm](http://www.iicph.org/docs/can_icrp_be_trusted.htm)
- Lengfelder, Edmund *et al.* (2000) «14 Jahre nach Tschernobyl: Schilddrüsenkrebs nimmt zu», *Fortschritte der Medizin*, 41(16)(142.Jg.): 353.
- Lengfelder, Edmund (2001) *Otto Hug Strahleninstitut, Informationen*, Ausgabe 9/2001 K, 2001, p. 4.
- Mather, K. (1952) Artikkel i A. Haddow (red.) *Biological Hazards of Atomic Energy*. Oxford: Clarendon Press.
- Mearsheimer, J. J. (1994) «The False Promise of Institutionalisation», *International Security* 19 (3).
- Muller, Hermann (1964) «Radiation and Heredity», *American Journal of Public Health* 54 (1): 42–50.
- Naturvernforbundet (2002) Brev til helseminister Dagfinn Høybråten fra Naturvernforbundet i Hordaland 8.mai. <http://www.naturvern.no/hordaland/nord-sjo/brev/helseminister.html>
- Nesterenko, V.B. (1999)<sup>41</sup> «Radiation and ecological consequences of Chernobyl accident and efficiency of the children protection in the contaminated areas of Belarus». <http://www.fortunecity.com/boozers/vines/860/Nester/english/radekola.htm>

41 Det er usikkert om artikkelen kan være utgitt senere enn 1999. Dette året er det seneste som de empiriske data i artikkelen refererer til.

- Neumann, Iver B. & Ståle Ulriksen (1997) «Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk» i Torbjørn Knutsen, Gunnar Sørbo & Svein Gjeråker (red.) *Norges Utenrikspolitik*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag A/S.
- Nunn, S. & James Schleisinger (2000) «The Geopolitics of Energy Into the 21st Century». ISBN 0-89006\_367\_X
- Nye, J.S. & R. Keohane (1977) *Power and Interdependence*. Boston: Little & Brown.
- OECD (1995) «Chernobyl. Ten Years on Radiological and Health Impact». An appraisal by the NEA Committee on Radiation Protection and Public Health. Paris: OECD.
- OECD/NEA (2002) *Nuclear Energy and the Kyoto Protocol*. ISBN 92-64-18486-4.
- Odelstingsproposisjon nr. 88 (1998–99) «Om lov om strålevern og bruk av stråling». Det Kongelige Sosial- og Helsedepartementet.
- Permanent People's Tribunal/International Medical Commission on Chernobyl (1996) *Environmental, Health and Human Rights Implications*, ISBN 3-00-001534-5.
- Polanyi, K. (1944) *The Great Transformation*. New York: Farrar and Rinehart.
- Public Citizen (2000) «Trained NRC Process on Radioactive Waste Recycling Continues. Adoption of International Standards Used as Justification for Radioactive Recycling». <http://www.citizen.org/press/pr-cmep55.htm>
- Ruggie, G. (1998) *Constructing World Polity. Essays on international institutionlization*. London and New York: Routledge.
- UNDP & UNICEF (2002) «The Consequences of the Chernobyl Nuclear Accident. A Strategy of Recovery». A report commissioned by UNDP and UNICEF with the support of UN-OCHA and WHO.
- UNSCEAR (2000) «Sources and Effects of Ionising Radiation». Report of the United Nations Scientific Committee on the Effects of Atomic Radiation to the General Assembly.
- Valentin, Jack (1998) «Kommentar til Dr. Chris Busbys Second Event Theory», i *NRPB's Radiological Protection Bulletin*, No. 208.
- Waltz, K.N. (1979) *Theory of International Politics*. Reading MA: Addison-Wesley.
- WCED (1987) *Our Common Future*. World Commission on Environment and Development Geneva: Palais Wilson.
- WHO (1989) *Report on the WHO Mission of Radiation Protection Experts to the USSR, 19–25 June 1989*. Geneva: WHO.
- Weber, Max (1946) «Bureaucracy» i H.Gerth & C.W.Mills (red.) *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Wise News (1997) Communiqué 26.9. 1997. <http://www.antenna.nl/wise/508/5002.html>
- Wæver, Ole (1992) *Introduktion til Studiet af International Politik*. København: Forlaget Politiske Studier, Institut for Statskundskab.

# Fredsforhandlinger i Nicosia – har det «mogna ögonblicket» nu infunnit sig?

**Ann-Sofi Jakobsson Hatay**  
är freds- och konflikt-  
forskare vid Uppsala  
universitet.

I mitten av januari 2002 återupptogs fredsforhandlingarna mellan grek- och turkcyprioter efter ett över fyra år långt uppehåll. Utgången av förhandlingarna är avgörande för huruvida Cypren ska kunna anslutas till EU som en enad stat i enlighet med unionens tidtabell för den förestående utvidgningen. Enligt denna ska anslutningsfördragen för de nya medlemmarna färdigställas under det andra halvåret 2002 och beslut om vilka kandidatländer som ska omfattas fattas under toppmötet i Köpenhamn i december. Därefter vidtar under 2003 ratificering av fördragen av unionens nuvarande medlemmar. Målet är att de nya medlemsländerna ska kunna delta i valet till Europaparlamentet år 2004.

Under snart fyra decennier – alltsedan det institutionaliserade samarbete mellan grek- och turkcyprioter som utgjorde en grundpelare i den 1960 självständiga statens konstitution bröt samman – har grek- och turkcyprioter levt under skilda politiska administrationer, sedan 1974 på var sin sida av en FN-övervakad buffertzona. Under denna tid har fredsansatser i syfte att möjliggöra en återförening av den delade ön pågått kontinuerligt. Initiativ som syftat till att nå en omfattande uppgörelse i konfliktens alla frågor har avlösts av mindre ambitiösa försök att initiera förtroendeskapande åtgärder för att bereda marken för en sådan uppgörelse. Resultaten har i båda fallen varit ringa. Men när nu grek- och turkcyprioter återigen satte sig vid förhandlingsbordet, denna gång i Nicosia, föreföll de mer motiverade än tidigare att nå en lösning på

---

Jag är tacksam för värdefulla kommentarer och synpunkter från en anonym lektor.

den långvariga konflikten. I ljuset av att Cypern sannolikt kommer att ingå i kretsen av nya EU-medlemsstater tvingas båda sidor ånyo ta ställning till sin relation. Ska de fortsätta på den inslagna vägen som innebär att grek- och turkcyprioter lever sida vid sida utan något formellt samröre med varandra eller ska de göra ett nytt försök att samexistera – och samregera – inom ramen för en politisk administration? Är tiden nu mogen för att avsluta det som trots frånvaron av våld är en i allra högsta grad pågående konflikt?

Föreställningen om att konflikter genomgår en utveckling där förutsättningarna för konfliktlösning varierar över tid har blivit ett återkommande tema inom modern konfliktlösningsteori. Det « mogna ögonblicket» (*ripe moment*) utgör här ett nyckelbegrepp, eller snarare en metafor, som framför allt förknippas med I. William Zartman (se t.ex. Zartman 1989, Zartman 1995, Zartman 2001).<sup>1</sup> Det mogna ögonblicket symboliserar en situation där förutsättningarna för konfliktlösning antas vara särskilt gynnsamma genom att parterna tvivlar på sina möjligheter att vinna konflikten samtidigt som de ser en möjlighet att nå en åtminstone någorlunda tillfredsställande uppgörelse förhandlingsvägen (*a way out*). Särskilt «mogen» anses situationen vara om status quo av parterna upplevs som ohållbar eller på andra sätt plågsam situation. En sådan «smärtsam låsning», särskilt om den är ömsesidig, antas bidra till parternas benägenhet att förhandlingsvägen söka alternativa lösningar.

I det följande ges först en kort bakgrund till de återupptagna fredsförhandlingarna. Därefter analyseras de reaktioner beslutet om att återuppta fredsförhandlingarna mötte bland den grek- och turkcypriotiska allmänheten och vad de säger om upplevelsen av status quo och framtidsutsikterna på respektive sida om buffertzonen. En analys av parternas mål ligger sedan till grund för en analys av möjliga kompromisser och konturen av en «någorlunda tillfredsställande uppgörelse». Artikeln avslutas med en sammanfattande diskussion om huruvida förutsättningarna för ett moget ögonblick nu kan sägas föreligga i Cypernkonflikten.

1 Mogenhetsteorin (*ripeness theory*) har också tillämpats och utvecklats av andra, däribland Stephen Stedman (Stedman 1999) och Richard N. Haass (Haass 1990). Tankegångarna återfinns också i litteraturen kring begreppet «timing», som föredras av bland andra Louis Kriesberg (se t.ex. Kriesberg & Thorson 1990).



## Ökad polarisering

Fredsförhandlingarna i Nicosia har sin upprinnelse i ett möte som den 3 december förra året ägde rum mellan Cyperns grekcypriotiske president Glafkos Klerides och turkcyprioternas ledare Rauf Denktash, vars presidentskap för den turkcypriotiska statsbildningen på norra Cypern endast erkänns av Turkiet. Mötet hade tillkommit på den senares initiativ efter en långvarig period av ökad polarisering i konflikten. De närmast föregående förhandlingarna hade avbrutits i augusti 1997 efter endast två omgångar. Under den sista omgången, som ägde rum i den schweiziska staden Glion, hade EU-kommissionens rapport om unionens utvidgning, *Agenda 2000*, offentliggjorts (Europeiska kommissionen 2000). I rapporten uttalade kommissionen avsikten att inleda anslutningsförhandlingar med Cypern även i det fall de då pågående ansträngningarna att nå en politisk uppgörelse misslyckades. Turkcyprioterna, som motsatt sig den medlemskapsansökan som den grekcypriotiska regeringen inlämnat 1990 å hela den delade öns vägnar, valde efter detta att dra sig ur fredsförhandlingarna.

Krisen fördjupades efter EU-toppmötet i Luxemburg i december samma år. Samtidigt som ett datum fastslogs för inledningen av anslutningsförhandlingarna med Cypern nekades Turkiet den efter sökta statusen som kandidatland varefter såväl turkarna som turkcyprioterna undandrog sig allt samröre med EU. För att återuppta fredsförhandlingarna med grekcyprioterna ställde turkcyprioterna – med Ankara i ryggen – som villkor att anslutningsprocessen mellan EU och Cypern skulle avbrytas. Därtill upprepades kravet på ett erkännande av den turkcypriotiska stat på norra Cypern som utropats 1983 (tu. *Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, KKTC*, eng. *Turkish Republic of Northern Cyprus, TRNC*) men som hittills endast erkänts av Turkiet.

Efter Glion övergav turkcyprioterna därtill den princip som sedan slutet av sjuttioalet varit vägledande för fredsanssträngningarna och som dittills accepterats av alla parter, inklusive Grekland och Turkiet, nämligen att en lösning på konflikten ska sökas inom ramen för en federal statsbildning, en *bi-zonal bi-communal federation*.<sup>2</sup> Detta är en princip som också vunnit omvärldens gillande

2 En principöverenskommelse om återförening i form av en federation ingicks redan 1977 (den bekräftades två år senare i ännu ett så kallat *high level agreement*). Den oenighet som överenskommelsen gav uttryck för var i mångt och mycket skenbar och ännu har parterna inte vidtagit några steg mot dess implementering. Federationsförslaget fick sin mest detaljerade utformning i förhandlingar som ägde rum i början av 1990-talet under aktivt deltagande av

och som utgör ramarna för de fredsanskrängningar som äger rum i FN:s regi. I stället sade sig turkcyprioterna nu eftersträva en konfederation mellan två suveräna stater.<sup>3</sup>

I samband med att turkcyprioternas konfederationsförslag presenterades i augusti 1998 tonades dock det tidigare kravet på att EU-förhandlingarna skulle avbrytas ned (Denktash 1998). Turkcyprioterna sade sig nu också vara beredda att överge det tidigare kravet på att ett EU-medlemskap för Cyperns del måste avvaktas också Turkiets anslutning, på villkor att Turkiet under denna tid inte förfördelades i relationen med Cypern. Men samtidigt gjorde turkcyprioterna det principiellt omöjligt för grekcyprioterna att återuppta fredsförhandlingarna genom att hävda att ett sådant steg i sig skulle tolkas som ett erkännande av det turkcypriotiska kravet att de grek- och turkcypriotiska administrationerna ska betraktas som representanter för två suveräna, likställda stater och att ingendera kan göra anspråk på att representera den andra parten. Konfederationsförslaget avvisades omedelbart och förutsägbart av grekcyprioterna, för vilka även federationstanken fortfarande framstår som en betydande eftergift.<sup>4</sup>

Grekcyprioterna å sin sida koncentrerade efter Glion ansträngningarna på anslutningsförhandlingarna och anpassningen till EU:s *acquis communautaire*. Efter det att anslutningsförhandlingarna inletts i slutet av mars 1998 utmärkte sig Cypern som något av ett mönsterkandidatland och kapitlen i EU:s regelverk avverkades i rask följd.<sup>5</sup> Grekcyprioternas mål har varit att så snart som möjligt kvalificera sig för medlemskap i unionen. Med de övriga medlemsstaterna i ryggen hoppas man därigenom kunna öka påtryckningar mot Turkiet att häva ockupationen av norra Cypern, som efter anslutningen i praktiken kommer att utgöra ockupation av EU-territorium.<sup>6</sup> Samtidigt intensifierade grekcyprioterna upprustningen av det

---

dåvarande FN-generalsekreteraren Boutros-Ghali. FN:s säkerhetsråd har upprepat sitt stöd för dessa «'Set of Ideas' On An Overall Framework Agreement on Cyprus» i ett flertal resolutioner: 750 (1992) 774 (1992); 789 (1992); 889 (1993); 969 (1994); 1032 (1995); 1062 (1996) and 1146 (1997).

- 3 Även om avvikelser från tidigare terminologi markerade en positionsförändring utgjorde formuleringen i praktiken en mer rättvisande avspeglning av tidigare turkcypriotiska krav som då formulerats i termer av federation.
- 4 Federationstanken har alltsedan den formellt accepterades av båda parter slitits mellan grekcyprioternas strävan mot en centraliserad statsbildning och turkcyprioternas strävan efter bevarat självbestämmande.
- 5 Eftersom turkcyprioterna hittills inte deltagit i anslutningsprocessen är harmoniseringen emellertid begränsad till de områden som kontrolleras av den grekcypriotiska regeringen.
- 6 Den 20 juli 1974 genomförde Turkiet en militär intervention med hänvisning

militära försvaret inom ramen för den försvarspakt med Grekland som ingicks 1993, *Joint Defence Doctrine*.<sup>7</sup> Utöver en ny militärflygplats utanför Pafos omfattade upprustningen planer på att stationera ryska luftvärnsmissiler på ön. Efter turkiska hot och omvärldens protester övergavs dock dessa planer som sommaren 1998 varit nära att orsaka en eskalation i konflikten, varefter missilerna i stället utplacerades på Kreta.

I strid med EU:s förhoppningar om att utsikten om medlemskap skulle påskynda en återförening har grek- och turkcyprioter sedan Glion tillsynes varit på väg mot olika håll. Parallellt med integrationsprocessen mellan (de facto grekcypriotiska) Cypern och EU har steg vidtagits i riktning mot att fördjupa integrationen mellan (turkcypriotiska) norra Cypern och Turkiet. Denna process har framställts som ett svar på EU-integrationen och har ägt rum enligt liknande principer, även om asymmetrin mellan parterna gör att jämförelsen haltar. Och liksom målet för den förra processen är en politisk union mellan Cypern och EU har Turkiet uttalat att i det fall det delade Cypern upptas som EU-medlem kommer även denna process att kulminera i en politisk union.<sup>8</sup>

Inför Europeiska rådets toppmöte i Helsingfors 10–11 december 1999 intensifierades fredsansträngningarna. Turkiet förväntades erhålla status som kandidatland och förhoppningen var att det dödläge som rått sedan Glion därmed skulle kunna brytas. På initiativ av FN-generalsekreteraren Kofi Annan inleddes en serie bila-

---

till sina åtaganden enligt 1959 års avtal att upprätthålla det självständiga Cyperns territoriella integritet och självständighet. Cyperns president Makarios hade några dagar tidigare avsatts i en kupp med aktivt deltagande av den grekiska juntan, som syftade till att genomföra enosis, det vill säga Cyperns anslutning till Grekland. Den turkiska interventionen följdes dock inte av ett återställande av status quo ante. I en efterföljande offensiv lade de turkiska styrkorna under sig en stor del av norra Cypern. Området låg senare till grund för en turkcypriotisk statsbildning. De turkiska styrkorna har förblivit kvar på Cypern och uppgår för närvarande till cirka 30 000–35 000 man. Till skillnad från grekcyprioterna uppfattar turkcyprioterna i allmänhet inte deras närvaro som en ockupation utan som en säkerhetsgaranti, även om protester mot det turkiska inflytandet – en oundviklig följd inte bara av den militära närvaron utan också av det generella beroendeförhållande turkcyprioterna befinner sig i gentemot Turkiet – förekommer.

7 Också kallad *Doctrine of the Unified Defence Space*.

8 Enligt uttalande av den turkiske premiärministern Bülent Ecevit kan detta ske antingen genom annektering varvid norra Cypern görs till en integrerad del av den turkiska staten eller genom att den turkcypriotiska republiken tillerkänns viss autonomi (se t.ex. *Cyprus Weekly* 9–15 november 2001 samt *Turkish News* 30 november 2001). Den senare situationen skulle innebära en smärre avvikelse från den rådande situationen då turkcyprioternas självständighet på grund av icke-erkännandet av deras stat i praktiken är närmast nominell.

terala överläggningar där sändebudet Alvaro de Soto pendlade mellan de grek- och turkcypriotiska delegationerna. Fram till november 2000 ägde fem omgångar av sådana så kallade *proximity talks* rum. FN-sändebudet kunde dock inte förmå parterna att återuppta de direkta förhandlingarna.

I början av november 2000 presenterade generalsekreteraren Kofi Annan ett utkast till uppgörelse. Utkastet, med karaktären av ett så kallat icke-bindande *non-paper*, var avsett att användas som underlag i de fortsatta överläggningarna men väckte starka reaktioner bland turkcyprioterna.<sup>9</sup> I protest mot att Annans utkast inte tillgodosåg turkcypriotiska krav på suveränitet och turkiska säkerhetsgarantier valde turkcyprioterna därefter att dra sig ur överläggningarna. Detta följdes av ett turkcypriotiskt avvisande i september 2001 av en inbjudan från FN-generalsekreteraren att återuppta överläggningarna i New York.

Efter avhoppet utsattes turkcyprioterna för omfattande kritik. Och denna gång kom kritiken för vad som tolkades som bristande freds vilja även från Turkiet där Cypernfrågan har bidragit till att förstärka en på grund av EU-frågan redan starkt polariserad opinion. Turkarna är väl medvetna om att deras egna medlemskapsambitioner är nära förbundna med utvecklingen i Cypernkonflikten. Och vad som framför allt står klart är att om turkarna i Bryssels ögon framstår som omedgörliga i Cypernfrågan kommer detta att negativt påverka deras egna möjligheter att ansluta sig till unionen. Den kritik som nu riktades mot det turkcypriotiska avhoppet kom framför allt från den EU-vänliga falang som oroas av att Cypernkonflikten används som slagträ mot Turkiets egna ansträngningar att kvalificera sig för EU-medlemskap. Kritikerna ifrågasatte det rimliga i att ett par hundra tusen turkcyprioter, vars levnadsstandard dessutom är betydligt högre än genomsnittet i Turkiet, ska stå i vägen för något som ligger i 65 miljoner turkars intresse.

Även om turkcyprioternas beslut att dra sig ur överläggningarna backades upp av företrädare för det officiella Turkiet var den turkiska kritiken mot det turkcypriotiska agerandet oöverträffad både till sin natur och i sin utbredning. Cypernkonfliktens karaktär av

9 Innehållet i detta konfidentiella dokument skisserades senare i grekcypriotisk press, (se t.ex. *Cyprus Weekly* 24–30 november samt 1–7 december 2000, *Cyprus Mail* 26 augusti 2001). Enligt medierapporter drogs i detta non-paper riktlinjer upp för utformningen av en gemensam statsbildning med följande huvuddrag: Staten ska i sig vara «indissoluble»; inneha en internationell personlighet och ett gemensamt medborgarskap men omfatta två delstater (component states) med omfattande självstyre.

nationell ödesfråga brukar annars innebära att meningsskiljaktigheter i frågan inte vädras offentligt. Men mot bakgrund av Turkiets egna ansträngningar att kvalificera sig för medlemskap, ansträngningar som intensifierades sedan Turkiet i december 1999 erhållit den eftersökta statusen som kandidatland, är EU:s förväntningar i Cypernfrågan något som turkarna inte tar lätt på. Efter Helsingforsmötet påbörjades ett ambitiöst reformarbete, som bland annat omfattar grundlagsändringar i riktning mot de politiska kriterier som ställs för ett medlemskap (de så kallade Köpenhamnskriterierna) och ekonomiska omstruktureringar under överinseende av IMF.

EU:s förväntningar på Ankara i Cypernfrågan, förväntningar som efter det turkcypriotiska avhoppet formulerades i termer av «konkreta åtgärder», och den turkiska kritiken är således två faktorer mot bakgrund av vilka den turkcypriotiske ledaren Rauf Denktashs överraskande initiativ att bjuda in sin grekcypriotiska motpart till direkta överläggningar bör ses. Men därtill kan inte betydelsen av den interna turkcypriotiska opinionen ignoreras.

De senaste årens djupa ekonomiska kris i Turkiet – med tilltagande inflation efter en tid av ekonomisk återhämtning – har inneburit att turkcyprioterna liksom turkarna fått se sina tillgångar avsevärt reducerade. Under 2000 förvärrades den ekonomiska krisen av en våg av konkurser bland privata småbanker som drabbade många turkcypriotiska småsparare hårt. Och efter över ett kvartssekel i det limbo i världssamhällets utkant som turkcyprioterna på grund av omvärldens ovilja att tillmötesgå deras anspråk på suveränitet varit hänvisade till, framstår framtiden som allt dystrare. Inför utsikten att ställas utanför EU under det att deras i jämförelse redan välbeställda grekcypriotiska grannar upptas som medlemmar har krisen givit upphov till en allt starkare frustration. Med avhoppet från fredsansträngningarna såg turkcyprioterna sina egna medlemskapsambitioner gå om intet och steget väckte därför också intern kritik.

### «Dinner diplomacy»

Huruvida Glafkos Klerides skulle acceptera inbjudan från sin turkcypriotiske motpart hade i sig varit ovisst. Men även efter det att Denktashs inuit fått ett positivt svar var utgången av deras möte oförutsägbar. Att de båda ledarna enades om att åter sätta sig vid förhandlingsbordet var således ett överraskande framsteg i fredsansträngningarna. Men därtill åtföljdes beslutet av en ännu mer oväntad «bonus» av mer informell karaktär som bidrog till att öka

förhoppningarna. Under mötets avslutning inbjöd Denktash Klerides till en middag i sitt residens i Nicosia, beläget strax norr om den buffertzonen som delar staden. Efter att ha förhört sig om huruvida hans turkcypriotiska motpart skulle accepterat en motsvarande inbjudan (och fått ett bekräftade svar), tackade Klerides ja. Att Klerides anlände till middagen som ägde rum ett par dagar senare i en bil utan formella insignier, tolkades som en inte obetydlig gest från den grekcypriotiske ledaren, som ensam av de två besitter omvärldens erkännande som statsöverhuvud. I mitten av januari avlade Denktash en svarsvisit på Klerides hemmaplan, också han i en bil fri från statssymboler.

Medan det inledande mötet hade ägt rum på neutral mark inne i den FN-kontrollerade buffertzonen hade nu med denna «middagsdiplomati» ett tabu brutits: detta var för första gången på decennier som de båda ledarna passerat den de facto gräns som sedan över ett kvartssekel skiljer grek- och turkcyprioter åt och som symboliserar de motstridiga suveränitetsanspråk som utgör en kärnfråga i konflikten.

Som en förtroendeskapande åtgärd enades Klerides och Denktash därtill om att intensifiera ansträngningarna att bringa klarhet i en fråga av stor humanitär betydelse: ödet för de nära två tusen turk- och grekcyprioter som försvunnit under sextio- och sjuttioitalens våldsamheter. Dessa så kallade *missing persons* kan förmodas vara döda men deras kroppar har inte återfunnits. För turkcyprioterna rör det sig om 500 individer som framför allt försvann i samband med våldsamheterna 1963–64.<sup>10</sup> De cirka 1500 grekcypriotiska fallen härrör sig främst till personer som försvunnit under striderna sommaren 1974.<sup>11</sup>

Denktash och Klerides sade sig vara inställda på att förhandla fram tills dess att alla frågor i konflikten funnit en lösning. Deras ambitiösa målsättning var att en uppgörelse skulle nås redan i juni – en tidpunkt som sammanföll med det datum då Cyperns anslutnings-

10 Medan de grekcypriotiska fallen uppges uppgå till 1493 varierar uppgifterna om antalet försvunna turkcyprioter, där uppgifter om över 800 fall förekommer. Uppgiften om 500 kommer från den turkcypriotiska representanten i den kommitté som arbetar med frågan (se nedan) (*Cyprus Today* 19–25 januari 2002).

11 I början av 1980-talet tillsattes en gemensam grek- och turkcypriotisk kommitté (Missing Persons Committee) för att arbeta med frågan. Kommitténs arbete har emellertid gått på sparlåga: hittills har man inte bringat klarhet i ett enda fall. Grekcyprioterna har genom DNA-analys på senare år på egen hand identifierat flera av de ursprungligen 1619 försvunna grekcyprioterna, varefter 1493 grekcypriotiska fall nu återstår.

förhandlingar med EU förväntades gå in i ett slutskede. Inför mötet hade de turkcypriotiska kraven givits en avslipad skepnad. I stället för konfederation talades nu om att former skulle sökas för att etablera «ett nytt partnerskap» mellan grek- och turkcyprioter. Frågan vad detta partnerskap skulle betecknas som var, enligt turkcyprioterna, av underordnad betydelse och något som kunde skjutas på framtiden.<sup>12</sup> Sammantaget kunde dessa signaler tolkas som att viljan på båda sidor att nå en uppgörelse nu var god.

### Oenighet i kärnfrågor

Överläggningarna inleddes den 16 januari 2002. Ett intensivt schema slogs fast med flera möten per vecka. Mötena äger rum i den sedan 1974 övergivna flygplatsen i Nicosia som numera hyser högkvarteret för FN:s fredsbevarande styrka och andra FN-organ och där FN nu för ändamålet inrett ett konferenscenter. Förhandlingsdelegationerna har på båda sidor begränsats till ett fåtal nyckelpersoner ur de båda ledarnas närmaste krets.

FN-sändebudet Alvaro de Soto deltar i överläggningarna men hänvisades inledningsvis av parterna till status som «observatör». Parterna har enats om att överläggningarna ska äga rum i avskildhet och har i enlighet härmed begränsat sina uttalanden till media.

Även om ramarna för en möjlig lösning har varit utkristalliserade sedan länge, och ett flertal detaljerade utkast till en överenskommelse utifrån en avvägning mellan parternas positioner existerar, rådde vid förhandlingarnas inledning fortfarande stor oenighet i alla konfliktens kärnfrågor:

- ▼ *Statsform och maktfördelning:* Grekcyprioterna eftersträvar en centraliserad statsbildning där turkcyprioterna tillerkänns en viss grad av autonomi. Turkcyprioterna föredrar en association av två i princip självstyrande och suveräna stater där centralmaktens befogenheter är begränsade.
- ▼ *Territorium:* Grekcyprioterna kräver att en del av det territo-

<sup>12</sup> I ett dokument med titeln «Objectives and Basic Parameters of a Cyprus Settlement» som i november 2001 tillställdes FN:s generalförsamling och säkerhetsråd var dock «partnerskapet» av tydlig konfederal karaktär: de två «parterna» beskrivs som «two equal and sovereign Partner States representing two distinct peoples respectively». Makten till de gemensamma institutionerna («new partnership structure») delegeras 'uppåt' «in matters which are explicitly assigned to it» (Denktash 2001).

rium som nu är under turkcypriotisk kontroll (cirka 36 procent) ska överföras till en framtida grekcypriotisk delstat.

- ▼ *Säkerhetsarrangemang:* Grekcyprioterna vill att alla utländska styrkor ska dras tillbaka från Cypern som ett första steg mot en total demilitarisering och har föreslagit att den nuvarande fredsbevarande FN-styrkan under en övergångsperiod ska ersättas av en internationellt sammansatt styrka. Turkcyprioterna misstror en internationell styrkas förmåga att garantera deras säkerhet och vill även i fortsättningen kunna förlita sig på militär uppbackning från Turkiet.
- ▼ *Egendom och återflyttning:* Grekcyprioterna har krävt att de grekcyprioter som tvingades lämna sina bosättningar i norr ska tillerkännas rätten att återvända och att de som väljer att avstå ska kompenseras ekonomiskt för sin förlorade egendom. Turkcyprioterna hyser i allmänhet ingen önskan att återvända till tidigare (pre-1974) bosättningar på den södra delen av ön och motsätter sig grekcyprioternas krav på att återvända till områden som efter en återförening skulle utgöra en turkcypriotisk delstat. De turkcyprioter som efterlämnade egendom i söder har dessutom redan «kompenserats» för sina förluster. Den egendom som grekcyprioterna tvingades lämna i norr exproprierades av de turkcypriotiska myndigheterna och fördelades därefter ut bland de turkcyprioter som förlorat egendom på den södra delen av ön.

Efter en inledande sonderingsomgång där parterna presenterade sina positioner, övergick överläggningarna i mars i förhandlingar. Snarare än oenighet i de olika sakfrågorna var det dock inledningsvis oenighet om själva förhandlingsprocessen som stod i vägen för framsteg.

Förhandlingarna förs enligt principen *nothing is agreed until everything is agreed*, det vill säga, det som eftersträvas är en paketuppgörelse; lösningen på specifika problem ska sökas inom ramen för en sådan och ingen fråga är därför att betrakta som slutgiltigt avgjord innan en paketuppgörelse föreligger i sin helhet. Turkcyprioterna var emellertid ovilliga att gå in på de olika sakfrågorna innan man nått en principöverenskommelse i den övergripande suveränitetsfrågan. Till skillnad från grekcyprioterna ser de inte en framtida gemensam statsbildning som sprungen ur en redan existerande stat (1960 års republik) utan som en ny stat som tillkommer genom att de två existerande administrationerna – på likställd basis – överlåter en del av sin suveränitet. Grekcyprioterna ställde sig å



sin sida helt avvisande till att diskutera de turkcypriotiska suveränitetsanspråken: de hävdar att detta är en fråga som redan avgjorts genom att turkcyprioternas anspråk i FN-resolutioner avvisats av omvärlden (*Cyprus Today* 9–15 februari 2002). Enligt deras mening borde förhandlingarna därför koncentreras kring sakfrågor som en framtida fördelning av territorium och tillbakadragande av utländska styrkor.

I ljuset av dessa svårigheter kom realismen i den ambitiösa målsättning om att nå en fullständig uppgörelse i juni snart att ifrågasättas. Efter två förhandlingsrundor uttryckte dock Denktash, i något makabra ordalag, förhoppningen att man i juni åtminstone skulle ha lyckats enas om utkast till uppgörelse som «även om resultatet bestod av två skelett innebar att de båda skeletten åtminstone förenades av en bro från huvud till huvud» (*Turkish News* 23–24 mars 2002). Från grekcypriotiskt håll var tongångarna mer dämpade. Klerides menade att efter två månader och 22 möten var resultatet «inte uppmuntrande». Regeringens talesman Michalis Pappetrou talade om att förhandlingarna gått in i ett «dödläge» och den grekcypriotiska utrikesministern Yiannakis Kassoulides förutspådde att förhandlingarna skulle dra ut på tiden (*Cyprus Weekly* 28 mars–4 april 2002).

I mitten av maj avlade FN:s generalsekreterare Kofi Annan ett besök på ön för att understryka världsorganisationens önskan att se ett slut på den långvariga konflikten där fredsbevarande trupp varit stationerad sedan 1964. Liksom sina företrädare har Annan deltagit aktivt i fredsansatserna. Vid denna tidpunkt hade parterna börjat utväxla skriftliga förslag till en uppgörelse, där utformningen av en konstitution för en framtida gemensam stat utgjorde en central del. De stod dock fortfarande långt ifrån varandra i centrala principfrågor och hade ännu inte enats om statsformen för den framtida staten. Även om turkcyprioterna vidhöll sitt krav på bevarad suveränitet förefall de vid denna tid ha accepterat att en framtida gemensam stat ska ha vad som med en juridisk term kallas för en internationell personlighet. Det belgiska exemplet med dess treskiktade suveränitet: knuten till delstatsnivå, nationell nivå respektive EU, framställdes som en möjlig modell också för Cypern (Olgun 2002).

## Lättnad men också oro

De båda ledarnas beslut att återuppta förhandlingarna hade på båda sidor om buffertzonen inledningsvis mottagits med en närmast euforisk lättnad. Allt under det att tidpunkten för beslutet om Cyperns anslutning till EU rycker allt närmare har ovissheten om framtiden tett sig som alltmer påfrestande för såväl grek- som turkcyprioter. Trots de försäkringar som från EU-håll erhållits om motsatsen oroas grekcyprioterna av att den olösta konflikten ändå ska försvåra deras inträde i den europeiska unionen. Anslutningsfördragen för de nya medlemmarna måste ratificeras av vart och ett av de nuvarande femton medlemmarna. När allt kommer omkring krävs det endast att en av de femton får kalla fötter inför utsikten att acceptera en stat vars regering endast kontrollerar två tredjedelar av det territorium den representerar och där den resterande delen är ockuperad av Turkiet, som kan antas reagera kraftfullt på en sådan utveckling. Och alltmedan tidpunkten för anslutningsförhandlingarnas avslutande rycker allt närmare, samtidigt som fredsanssträngningarna förblivit resultatlösa, har utsikten att ett EU-medlemskap i stället för att leda till öns återförening ska bidra till att permanenta öns delning tagits på allt större allvar.

Grekcyprioterna är också medvetna om att de i frånvaro av en uppgörelse med turkcyprioterna, som möjliggör en återförening av ön, efter anslutningen kommer att ställas inför avsevärda praktiska svårigheter att leva upp till de åtaganden ett medlemskap innebär. Grekcyprioterna har under anslutningsförhandlingarna avstått från att med hänvisning till konflikten begära undantag från tillämpningen av *acquis communautaire*. Att begära sådana undantag skulle, fruktade grekcyprioterna, riskera att försena ett inträde och att negativt påverka utsikterna att återförena ön under en politisk administration. Men eftersom den grekcypriotiska regeringen förhandlar å hela öns vägnar kan grekcyprioterna komma att hållas ansvarig för implementeringen av *acquis* över hela ön, även i det fall ön efter anslutningen förblir delad.<sup>13</sup> Dessa överväganden förklarar att de inledande reaktionerna på den grekcypriotiska sidan präglades

13 De försäkringar som grekcyprioterna har avgivit om sin förmåga att leva upp till åtagandena har uppenbarligen varit övertygande: de kapitel som är färdigförhandlade, och som bland annat omfattar fri rörlighet, saknar anmärkningar från EU:s sida som tyder på motsatsen. Men eftersom kommissionen har sista ordet innan det slutliga anslutningsfördraget färdigställs, och de förhandlade kapitlen därför endast ska betraktas som provisoriskt färdigförhandlade, kan eventuella undantag och reservationer rörande själva implementeringen tillkomma senare.

av lättnad. Med återupptagna förhandlingar föreföll en lösning på konflikten i tid för anslutningen åtminstone som en möjlighet.

Också bland turkcyprioterna dominerade inledningsvis de hoppfulla tongångarna. Ett återupptagande av fredsförhandlingarna sågs som en välkommen utveckling, dels för att den egna sidan för en gångs skull nu tagit ett initiativ som välkomnades av omvärlden men också för att turkcyprioterna är medvetna om att en uppgörelse med grekcyprioterna är deras enda förutsättning för att få del av EU-medlemskapets fördelar – och bland de internationellt isolerade turkcyprioterna är förväntningarna på dessa fördelar (orealistiskt) högt ställda.<sup>14</sup>

Återupptagna fredsförhandlingar var således något som välkomnades på båda sidor. Men samtidigt saknades inte kritiska röster. Från båda håll ifrågasattes om motpartens avsikter verkligen var seriösa. Turkcyprioterna ifrågasatte om det på den grekcypriotiska sidan verkligen fanns incitament att ingå en fredsuppgörelse med tanke på att grekcyprioterna redan vid Europeiska rådets toppmöte i Helsingfors i december 1999 utlovats EU-medlemskap även i frånvaro av en lösning på konflikten. Och var grekcyprioterna verkligen beredda att ge upp det monopol på att representera Cypern de innehaft i snart fyrtio år för att bereda plats för turkcyprioterna i förvaltning, styrande organ och internationell representation? För att inte tala om att acceptera Rauf Denktash, som i den officiella grekcypriotiska retoriken utmålats som «Ankaras marionett» och företrädare för en «pseudostat» alternativt en «illegal utbrytarregim», som vicepresident eller till och med president för ett återförenat Cypern?

Grekcyprioterna å sin sida uttryckte misstanken att Denktashes initiativ endast var ett «utspel» ämnat att sätta käppar i hjulet för Cyperns EU-anslutning och samtidigt blidka den turkiska opinionen. Några grekcypriotiska röster var också kritiska mot att Klerides tackat ja till Denktashes middagsinbjudan. Ett sådant fraterniseran-

14 Turkcyprioter som kan uppvisa rötter på Cypern som föregår 1974 kan dock på individuell basis tillförsäkra sig dessa fördelar genom att ansöka om cypriotiskt pass, det vill säga pass utställda av den internationellt erkända republiken Cypern. Enligt uppgifter i grekcypriotisk press har sådana ansökningar från turkcyprioter på senare tid ökat dramatiskt (*Cyprus Weekly* 26 oktober–1 november 2001). De turkcypriotiska myndigheterna har indirekt försökt stävja denna utveckling lagstiftningsvägen genom att föreslå förbud mot innehavandet av pass knutna till stater «som inte erkänns av turkcyprioterna». Lagförslaget har mött omfattande kritik, bland annat från oppositionspartierna men också från Serdar Denktash, turism- och miljöminister i den sittande koalitionsregeringen, tillika Rauf Denktashes son (*Cyprus Today* 17 februari 2002).

de var att gå för långt: det riskerade att sända «fel» signaler. Denktashs svarsvisit väckte också den grekcypriotiska protester och beskrevs under demonstrationer som en «nationell skam» (*Cyprus Weekly* 2–10 januari 2002).

Grekcyprioterna oroades också över att de riktlinjer för förhandlingarna som Klerides och Denktash enats om föreföll avvika från de ramar som genom olika resolutioner slagits fast i FN:s säkerhetsråd och generalförsamling. I ett gemensamt uttalande efter decembermötet saknades de formuleringar som kommit att bli ett mantra om att en lösning på konflikten ska sökas inom ramen för alla «relevanta FN-resolutioner». Inga frågor skulle vara undantagna för diskussion och möjligheten att den turkcypriotiska konfederationens modellen, eller till och med ett erkännande av den turkcypriotiska statsbildningen, skulle diskuteras sågs som en oroande utveckling.

Andra grekcypriotiska röster gav uttryck för oron att den grekcypriotiska sidan i ljuset av det stundande EU-medlemskapet skulle komma att utsättas för orimliga internationella påtryckningar under förhandlingarna. Även om grekcyprioterna erhållit försäkringar om att en lösning på konflikten inte kommer att utgöra ett villkor för medlemskap, har EU samtidigt klargjort att en politisk lösning skulle underlätta Cyperns anslutning. Därtill hade Europeiska rådet till sina slutsatser efter Helsingforsmötet fogat en brasklapp om att beslutet om medlemskap efter avslutade förhandlingar kommer att fattas med hänsyn till «alla relevanta faktorer» (European Council 1999). Inför risken att utpekades den part som spolierar fredssträngningarna uttryckte grekcyprioterna oro för att tvingas till oacceptabla eftergifter vid förhandlingsbordet.

Även på den turkcypriotiska sidan gav beslutet att återuppta förhandlingarna upphov till viss oro. Framför allt återuppväcktes den latent oron för att en politisk lösning ska ske till priset av att tusentals turkcyprioter tvingas lämna sina nuvarande bosättningar. Att en framtida lösning kommer att innebära en gränsjustering till grekcyprioterna förmån är något som förefaller oundvikligt, även om det förnekas av den turkcypriotiska retoriken. Därtill kommer det grekcypriotiska kravet att de cirka 160 000 grekcyprioter som tvingades lämna norra Cypern 1974 vid en lösning på konflikten ska tillerkännas rätten att återvända till sina tidigare bosättningar. Turkcyprioterna, som i allmänhet inte hyser någon motsvarande önskan att återvända till tidigare bosättningarna på den södra delen av ön, fruktar att en grekcypriotisk återflyttning ska urholka deras dominans i vad som skulle utgöra en turkcypriotisk delstat i en (eventuell) framtida gemensam statsbildning. Väl medvetna om det

grekcyriotiska ekonomiska försprånget uttrycktes från turkcyriotiskt håll också oro för en framtida grekcyriotisk ekonomisk dominans. Medan tillståndet för grekcyriotiska ekonomin är gott även med EU-mått mätt hålls den turkcyriotiska ekonomin under armarna av subventioner från Ankara. Men trots dessa reservationer var det hoppfulla tongångar som inledningsvis dominerade reaktionen också på den turkcyriotiska sidan.

Den eufori som dominerat de inledande reaktionerna, och de förhoppningar som väckts, klingade emellertid snart av. I dess ställe bredde en skepsis om möjligheterna att nå en uppgörelse ut sig. Samtidigt tilltog oron för konsekvenserna av en eventuell uppgörelse. I turkcyriotisk media publicerade uppskattningar om att 60 000–70 000 turkcyrioter skulle kunna komma att beröras av en framtida gränsjustering. Uppgifterna väckte stor oro särskilt som vissa byar belägna i gränsområdet namngavs (*Cyprus Today* 9–15 februari 2002). Grekcyrioterna å sin sida började frukta att de skulle presas till eftergifter i fråga om återflyttning och egendom.

Samtidigt som kontakter med motparten nu kunde ha förefallit sanktionerade från högsta nivå höjdes den politiska temperaturen. Den interna polarisering som råder på båda sidor, men som vanligtvis överskuggas av motsättningarna mellan grupperna, kom nu i dagen. På båda sidor utsattes personer som verkat för *rapprochement* mellan grek- och turkcyrioter på gräsrotsnivå, inom ramen för vad som kommit att kallas för *bi-communal activities*, för intensifierad kritik. Grekcyrioter kritiserades för att ha deltagit i en diskussionsgrupp som bland annat diskuterat ett «Cyperns förenta stater», turkcyrioter för att i ett annat initiativ ha ställt sig bakom en federal modell (*Cyprus Weekly* 11–17 januari 2002).<sup>15</sup> Deltagarna i dessa och liknande initiativ namngavs i media. Gemensamt för kritiken oavsett dess innehåll var dess konspiratoriska karaktär. Deltagarna i de olika initiativen anklagades för att gå motpartens ärenden genom att legitimera deras krav, vara amerikanska agenter och/eller vara köpta av EU, och deras motiv ifrågasattes.

Att de pågående förhandlingarna har bidragit till att höja temperaturen visades också av att företrädare för olika grek- och turkcyriotiska politiska partier som i den slovakiska Cyprenambassadörens regi sedan flera år tillbaka håller regelbundna över-

15 Kritiken mot de turkcyriotiska deltagarna publicerades framför allt i en nystartad dagstidning *Volkan*, som ges ut av ett nationalistiskt nätverk av organisationer under ledning av den tidigare utrikesministern och nuvarande Denktashrådgivaren Taner Etkin. För ett av flera exempel av kritik mot rapprochementsträvandena, se *Volkan* 30 januari 2002.

läggningar, för första gången misslyckades att enas om en gemensam kommuniké. Oenighet hade uppstått om huruvida det stöd för förhandlingarna som man hade för avsikt att uttala skulle innehålla referenser till FN-resolutioner (*Cyprus Weekly* 18–24 januari 2002).

De pågående förhandlingarna innebar inte heller någon lättnad i de restriktioner som de turkcypriotiska myndigheterna tillämpar för kontakter mellan grek- och turkcyprioter. Den turkcypriotiska ledarens initiativ att inleda kontakter med motparten innebar inte att det nu var fritt fram för andra att göra sammaledes. Ett möte mellan de två handelskammarna, efter tidigare möten bland annat i Bryssel planerat att äga rum på turkcyprioternas hemmaplan, där bland annat EU:s utfästelser om stöd till små och medelstora företag skulle diskuteras, slutade vid gränsen. De turkcypriotiska värdarna hade i förväg fått utfästelser om att de grekcypriotiska gästerna skulle undantas från kravet att fylla i de annars obligatoriska «inresedokumentet», något som grekcyprioterna motsätter sig då de menar att det utgör ett erkännande av den turkcypriotiska staten, men beskedet från gränspoliserna var ett annat (*Turkish Daily News* 15 januari 2002 och *Cyprus Weekly* 18–24 januari 2002). Myndigheternas agerande försvarades med hänvisning till att man för tillfället föredrog att begränsa dialogen till «statsnivå». Agerandet var anmärkningsvärt också med tanke på att företrädare för handelskammaren och andra affärsintressen varit bland de första att offentligt uttala sitt stöd för de återupptagna förhandlingarna (*Cyprus Today* 22 december 2001–4 januari 2002. *Cyprus Weekly* 22 januari–8 februari 2002).

Att vinna opinionens stöd för ett eventuellt avtal är centralt. Svårigheterna att implementera ett fredsavtal som saknar folklig förankring, eller som av endera parten uppfattas som djupt otillfredsställande är betydande, vilket också understryks av Cyperns egen historia. Avsaknaden av folklig förankring, framför allt bland den grekcypriotiska majoriteten, var en avgörande faktor bakom sammanbrottet för 1959 års uppgörelser, vilka lade grunden för Cyperns självständighet. Därtill förefaller det sannolikt att en eventuell uppgörelse kommer att underställas folkopinionen i separata folkomröstningar.<sup>16</sup> Vad säger reaktionerna bland den grek- och turkcypriotiska allmänheten om jordmånen för en eventuell uppgörelse?

16 Separata folkomröstningar återfinns som ett inslag både i Ghalis *Set of Ideas* från 1992 och, enligt mediareporter, i Kofi Annans utkast till uppgörelse som presenterades i november 2000.

Å ena sidan gav både grek- och turkcyprioter uttryck för önskan om en förändring av den rådande situation och en förhoppning att förhandlingarna skulle leda till en uppgörelse med motparten. Men även om båda sidor tog fasta på att en uppgörelse var av godo då den ökade sannolikheten för en problemfri och snar anslutning av Cypern till EU, ett mål som delas av grek- och turkcyprioter, uttryckte ingendera sida någon entusiasm för möjligheten att återförenas inom en politisk ram med motparten. Detta kan väcka oro inför framtiden: enigheten om det önskvärda av ett EU-medlemskap kan dölja de motsättningar som fortfarande råder: den kan därmed visa sig vara otillräcklig för att underlätta en lösning av konflikten.

### Konturen av en kontraktzon

En förutsättning för att parterna ska välja att söka en uppgörelse förhandlingsvägen snarare än fortsatt konflikt är att en möjlig lösning; en kontraktzon eller det som mogenhetsteorin benämner «a way out» – där parternas mål i viss mån sammanfaller kan identifieras. Det bör dock understrykas att konfliktens kärnfrågor inte utgör jämförbara enheter som lånar sig till byteshandel. Utifrån antagandet att en kompromisslösning skulle underlättas om vardera sida kan uppvisa förhandlingsvinster i de frågor som är av störst betydelse för dem diskuteras i det följande konturen av en möjlig kontraktzon i Cypernkonflikten.

För grekcyprioterna är återflyttningsmöjligheten för de grekcypriotiska flyktingarna en sådan fråga medan för turkcyprioterna garantier mot framtida grekcypriotisk dominans (demografisk, politisk, ekonomisk) är en motsvarande fråga där kompromissutrymmet är ringa. Snarare än att kompromissa i frågan om återflyttning till områden under turkcypriotisk kontroll torde turkcyprioterna vara beredda till territoriella eftergifter under förutsättning att deras majoritetsställning på de områden som skulle förbli under turkcypriotisk kontroll garanteras.<sup>17</sup> Enligt tidigare beräkningar skulle upp till hälften av de grekcypriotiska flyktingarna kunna återvända om den grekcypriotiska stadsdelen i Famagusta, Varosha, överfördes till grekcypriotisk kontroll. Området har, sannolikt med denna avsikt, förblivit obesatt, vilket innebär att få turkcyprioter skulle beröras.

<sup>17</sup> Innebörden av ett uttalande av Rauf Denktash (i *Cyprus Mail* 9 mars 2002) var emellertid att det turkcypriotiska motståndet mot grekcypriotisk återflyttning inte ska ses som absolut: «We are not saying no Greek Cypriot can come and live among us – that will be based on a quota. In time it will be possible.»

Men turkcyprioternas krav på ett omfattande självbestämmande måste samtidigt balanseras mot grekcyprioternas absoluta motstånd mot att tillerkänna den turkcypriotiska (del)statens suveränitet. Kontraktzonen i denna fråga måste således sökas inom ramen för en gemensamt förvaltd suveränitet. Det turkcypriotiska kravet har sin upprinnelse i deras erfarenheter efter 1963, då staten och dess suveränitet med omvärldens stöd monopoliserades av grekcyprioterna. En vägran att tillerkänna turkcyprioterna suveränitet måste följas av garantier mot en upprepning av denna situation, något som antingen kan åstadkommas genom garantier i grundlagen, där principen att statens suveränitet förvaltas av båda grupperna *gemensamt* och inte kan utövas av endera gruppen på egen hand, ges en explicit utformning, en princip som kan förstärkas genom internationella garantier att inte erkänna en regering där detta villkor inte uppfylls.

Säkerhetsgarantier utgör en central del av varje fredsuppgörelse. I denna fråga torde dock en acceptabel kompromiss vara mindre komplicerad än i de övriga frågorna. En kompromiss måste dock bygga på erkännandet att ingendera part i nuläget är villig att i denna fråga utlämna sig till säkerhetsgarantier från motparten. Därtill bör en situation undvikas där ena partens säkerhetsgarantier bidrar till att öka den andra partens osäkerhet, så som fallet är idag. En möjlighet vore att åtminstone under en övergångstid låta detta vara en fråga som parterna på det hela taget hanterar var för sig inom ramen för det territorium de kontrollerar. Detta utesluter inte att de idag existerande inslagen av grekiska respektive turkiska militärer i de grek- respektive turkcypriotiska säkerhetsstyrkorna bevaras, alternativt att de ingår i en internationellt sammansatt styrka med förbehållet att de grekiska respektive turkiska styrkorna endast skulle tjänstgöra i den grek- respektive turkcypriotiska zonen.

Att säkerhetsarrangemang under en övergångstid, medan misstron mellan parterna fortfarande är stark, står under garanti av en utomstående part har visat sig öka sannolikheten för att en fredsuppgörelse ska bli beständig (Walter 2002) (Hartzell *et al.* 2001). En nödvändig förutsättning är dock att garantierna av båda parter upplevs som trovärdiga: det vill säga, att de är övertygade om att garantimakten kommer att leva upp till sina åtaganden om det skulle bli nödvändigt. Ur turkcypriotiskt perspektiv skulle en internationell styrka utan Turkiets deltagande sakna denna trovärdighet.<sup>18</sup>

18 FN-styrkans närvaro efter mars 1964 var otillräcklig för att förhindra fortsatta attacker mot turkcyprioterna.



Samtidigt upplevs just turkiska styrkor som det främsta säkerhets-  
hotet av grekcyprioterna.

Liksom turkcyprioterna har sökt garantera sin säkerhet i nära  
samarbete med Turkiet har grekcyprioterna vänt sig till Grekland.  
En möjlig lösning vore att låta såväl Grekland som Turkiet åtmins-  
tone under en övergångstid behålla den status som garantimakt som  
de, tillsammans med Storbritannien, erhöll vid Cyperns självständig-  
het. Greklands och Turkiets interventionsrätt/-skyldighet skulle dock  
i ett reviderat garantiavtal dock begränsas till den grekcypriotiska  
zonen för Greklands del och till den turkcypriotiska zonen för Tur-  
kiets del.

Även om konstitutionella frågor tenderar att dominera diskussi-  
onerna om Cypernkonflikten och dess eventuella lösning är det  
sannolikt de frågor i konflikten som har övervägande humanitära  
aspekter som det kommer att vara svårast att nå en överenskom-  
melse om. Det är också i dessa frågor som den folkliga opinionen  
kan antas vara som starkast. Frågan om grekcyprioternas möjlig-  
het att återvända till sina tidigare bosättningar på den norra delen  
av ön innehar här en särställning. För en majoritet grekcyprioter är  
ett hävande av den turkiska ockupationen följt av en återflyttning  
till öns norra del i själva verket synonym med konfliktens lösning.  
Inget av de grekcypriotiska politiska partierna har varit beredda att  
betala det pris som ett avvikande från denna linje skulle föra med  
sig. Starka lobbygrupper har bildats för att tillvarata de fördrivna  
grekcyprioternas intressen. Hundratals enskilda grekcyprioter har  
tagit sina fall till Europadomstolen för mänskliga rättigheter.

För turkcyprioterna är emellertid en grekcypriotisk återflyttning  
till områden under turkcypriotisk kontroll likvärdig med grekcyprio-  
tisk seger i konflikten. Frågan kompliceras av att många av de turk-  
cyprioter som idag är bosatta i de grekcypriotiska husen själva har  
en bakgrund som flyktingar. Turkcyprioterna hyser därtill i allmän-  
het ingen önskan att återvända till tidigare bosättningar på den sö-  
dra delen av ön.

Frågan är således starkt emotionellt laddad på båda sidor. För-  
handlingsutrymmet på båda sidor är därför starkt kringskuret och  
kontraktzonen följaktligen liten. Utmaningen består således i att finna  
en lösning som möjliggör återvändandet av ett så stort antal grek-  
cyprioter som möjligt samtidigt som det antal turkcyprioter som  
berörs minimeras.

En annan kontroversiell fråga med starka humanitära och män-  
niskorättsliga implikationer, men som hittills tilldragit sig liten upp-  
märksamhet, rör ställningen i en framtida återförenad statsbildning

för de turkiska invandrare som sedan 1974 bosatt sig på norra Cypern. Under de år som närmast följde efter öns delning rekryterades turkar inom ramen för en bosättningspolitik i syfte att konsolidera den turkiska/turkcypriotiska kontrollen över norra Cypern. Därefter har en spontan invandring skett, även om det faktiska antalet turkar på norra Cypern – utöver 30 000–35 000 soldater däribland ett stort antal universitetsstudenter och gästarbetare – överstiger de som är permanent bosatta på ön.

Parterna har i denna fråga uppvisat diametralt motsatta positioner. Det råder stor oenighet om vilka som ska inbegripas i denna kategori och därmed också om deras antal.<sup>19</sup> Turkcyprioterna har inför tidigare förhandlingar hävdad att alla de som idag uppstår medborgarskap antingen i republiken Cypern eller i den turkcypriotiska staten ska kunna göra anspråk på medborgarskap i en framtida gemensam statsbildning. Grekcyprioterna kräver att Cyperns «demografiska karaktär» ska återställas och att endast de som kan uppvisa rötter på Cypern som föregår 1974 ska ha rätt till medborgarskap. Övriga ska förmås att lämna Cypern, eventuellt mot ekonomisk kompensation.

Den andel som ställde inför detta val skulle lämna Cypern är dock sannolikt mycket liten. Många har en bakgrund i de krigshärjade och utarmade sydöstra delarna av Turkiet och har lite att «återvända» till. Andra har rotat sig på Cypern: deras barn och barnbarn ser sig snarare som första eller andra generationen turkcyprioter än som turkar. Andelen blandade äktenskap är hög. Men frågan är också kontroversiell då den har direkt bäring på den relativa befolkningsstorleken mellan grek- och turkcyprioter och därmed påverkar maktbalansen dem emellan. Utifrån grekcypriotiska beräkningar, där turkcyprioternas antal uppskattas till 87 700, skulle turkcyprioterna endast utgöra 11,6 procent av den totala befolkningen. Om i stället turkcypriotiska uppgifter ligger till grund för beräkningarna skulle deras andel i stället uppgå till mellan 20 och 23 procent.<sup>20</sup>

19 Enligt grekcypriotiska uppskattningar uppgår de turkiska invandrarna till 115 000 (Republic of Cyprus 2002). Den senaste turkcypriotiska folkräkningen (från december 1996) anger att 23 924 av de som uppstår medborgarskap i den turkcypriotiska staten var födda i Turkiet (Turkish Republic of Northern Cyprus 1999).

20 De grekcypriotiska uppgifterna är hämtade från den senaste folkräkningen som genomfördes den 1 oktober 2001 (se ovan). Denna fastställer grekcyprioternas antal till 647 100 (siffran inkluderar 8000 medlemmar av de tre erkända minoritetsgrupperna maroniter, armenier och latinare) medan turkcyprioterna, som inte omfattades av folkräkningen, uppskattas till 87 800. De turkcypriotiska uppgifterna är hämtade från folkräkningen den 15 december 1996. Enligt denna

## EU – en «ömsesidigt lockande möjlighet»?

Onekligan har Cypernkonflikten genom tillkomsten av EU-faktorn hamnat i ett dramatiskt annorlunda läge. Beslutet att acceptera den konfliktfyllda ansökarstatens medlemskapsansökan initierade en process som sedan dess fortlöpt enligt en egen dynamik. Under det att anslutningsförhandlingarna fortskridit och närmat sig sitt avslutande har denna process nu accelererat. Kulmen utgörs av Köpenhamnsmötet i december, då beslut ska fattas om vilka av kandidatländerna som erbjudas fullt medlemskap och då det danska ordförandeskapet lämnar över stafettpinnen till grekerna.

Brussels förhoppningar att Cyperns medlemskapsutsikterna skulle fungera som en katalysator i fredsansträngningarna har ännu inte infriats. EU-tidtabellen har dock tillfört en dimension som länge varit frånvarande. Det förefaller nu som närmast oundvikligt att det status quo som kännetecknat situationen på Cypern i över ett kvartssekel kommer att förändras. Möjligheten att påverka denna förändring i önskad riktning kan antas utgöra en morot för båda parter att åstadkomma en förändring i en för dem gynnsam riktning. Den fråga som avslutningsvis ska diskuteras är huruvida medlemskapsutsikterna mot bakgrund av att fredsförhandlingarna nu återupptagits trots det magra resultatet hittills ändå har bidragit till att skapa gynnsamma förutsättningar – ett moget ögonblick – för en lösning av den långvariga konflikten.

Det råder ingen tvekan om att ett EU-medlemskap är en prioriterad fråga för både grek- och turkcyprioter. Även om medlemskap stöds av en majoritet av grekcyprioterna – 62 procent enligt den första Eurobarometern bland ansökarländerna (European Commission 2002) – är turkcyprioterna än mer entusiastiska. I en opinionsundersökning från våren 2002 uppgav sig hela 96,8 procent av turkcyprioterna vara för ett EU-medlemskap. Stödet är dock inte förbehållslöst: 85,8 procent var för ett medlemskap på villkor att det föregicks av en lösning på Cypernkonflikten medan 23,8 procent också ställde som villkor att Turkiet samtidigt erhöll medlemskap. 11 procent var för medlemskap även i avsaknad av dessa villkor.<sup>21</sup>

Vare sig grek- eller turkcyprioter betraktar heller en eventuell

---

uppgick den totala befolkningmängden till 200 587, vilket exkluderar den turkiska armén men inkluderar «foreign residents» samt tillfälligt bosatta, exempelvis studenter. Antalet permanent bosatta på norra Cypern vid tiden för folkräkningen var 188 662.

21 Undersökningen genomfördes av institutet Ekart Danishmanlık ve Bilgi Pazarlama Ltd och publicerades i den turkcypriotiska dagstidningen *Yenidüzen* 9 april 2002.

uppgörelse som fristående från EU-medlemskap (turkcyprioterna dock med den reservationen att ett EU-medlemskap inte får hota den grekisk-turkiska balansen i fråga om relationen till Cypern). EU-medlemskap kan därmed sägas utgöra en ömsesidigt lockande möjlighet (*mutually enticing opportunity*), vilket enligt mogenhets-teorin antas främja konfliktlösning.

Om EU-medlemskapet således utgör ett positivt incitament (morötter) har situationen dessutom inslag av negativa incitament (piskor): alternativet till en relativt snar uppgörelse torde för båda parter, om än av olika skäl, framstå som värre. Detta kan, vilket Cyperns egen historia visar, i sig utgöra ett tungt vägande skäl att ingå en uppgörelse, även om den upplevs som mindre tillfredsställande.<sup>22</sup> För grekcyprioterna skulle frånvaron av en politisk uppgörelse vid tiden för anslutningen resultera i ett svårt dilemma. En sådan situation skulle kunna leda till en polarisering av den hittills i EU-frågan relativt enade grekcypriotiska opinionen, där en diskussion om den inslagna strategin att europeisera Cypernkonflikten även till priset av en cementering av öns delning («Eurodivision») med nödvändighet kommer att utgöra en central vattendelare (European Commission 2002). Utgången av denna diskussion är inte given, EU-kritiska röster saknas inte. Kommunistpartiet Akel, med 34,7% av rösterna i det senaste valet (maj 2001), övergav sitt tidigare EU-motstånd på villkor att ett medlemskap inte skulle bidra till att förstärka Cyperns delning, men har förblivit EU-skeptiska. Och även om en majoritet av grekcyprioterna (62%) i den första Eurobarometern bland ansökarländerna uppgav att de i en folkomröstning skulle rösta ja till medlemskap är den andel på 25 procent som på samma fråga gav ett nekande svar, med tanke på att EU-medlemskapet framställts som ett prioriterat nationellt mål och stöds av alla partier, betydande (European Commission 2002).

Att EU skulle göra avsteg från utfästelserna att uppta även ett delat Cypern som medlem i det fall parterna misslyckas nå en överenskommelse förefaller mindre troligt. Därtill torde priset vara alltför högt: dels skulle det innebära en trovärdighetskris för unionen och dels riskeras hela den planerade östutvidgningen av det veto som Grekland hotat inlägga i det fall Cypern inte återfinns bland de första nya medlemsstaterna. Grekcyprioterna kan således sanno-

22 Liknande omständigheter rådde inför de uppgörelser som resulterade i Cyperns självständighet 1960 (Jakobsson Hatay 2002). Denna erfarenhet visar dock också på vikten av att såväl tillfredsställelsen som otillfredsställelsen med en uppgörelse bör vara någorlunda jämnt fördelade mellan parterna.

likt påräkna en inbjudan från Bryssel även i det fall Cypern förblir delat vid tiden för anslutningen. Ett frågetecken kan möjligen resas i fråga om hur grekcyprioterna själva skulle ställa sig till detta alternativ. Att den inslagna strategin att europeisera Cypernkonflikten skulle överges förefaller dock mindre sannolikt. Målet att återförena ön skulle kvarstå och det starkaste argumentet för ett medlemskap i denna situation skulle vara att ett sådant skulle stärka grekcyprioternas position visavi motparten i framtida förhandlingar.

Turkcyprioternas situation framstår däremot i en helt annan dager. Samtidigt som status quo för dem har en tydlig karaktär av «smärtsam låsning» framstår deras alternativ till en uppgörelse med grekcyprioterna, vare sig det utgörs av en formaliserad integration med Turkiet eller en fortsättning på den nuvarande isoleringen, som allt annat än attraktiva. Till skillnad från grekcyprioterna kan dessutom turkcyprioterna endast räkna med att få del av EU-medlemskapets «lockande möjlighet» efter en uppgörelse.

Det är denna asymmetri mellan parterna ifråga såväl som de positiva som de negativa incitamenten som framför allt gör att det kan ifrågasättas huruvida ett moget ögonblick föreligger. Därmed kan frågetecken kring förutsättningarna för en snar uppgörelse också resas.

En smärtsam låsning bör nämligen för att bidra till uppkomsten av ett moget ögonblick vara ömsesidig. Genom att frikoppla Cyperns medlemskap från villkoret att konflikten ska vara löst har Bryssel emellertid frånhänt sig möjligheten att bidra till uppkomsten av en smärtsam låsning på den grekcypriotiska sidan.

Inför utsikten av att EU-anslutningen riskerar att leda till att öns delning permanentas, vilket skulle bli följden om Turkiet gör verklighet av sina utfästelser att annektera norra Cypern, eller EU använder sig av den brasklapp om «relevanta faktorer» som fogades till Helsingforsmötets slutsatser – kan dock denna asymmetri utjämnas, och förutsättningar för ett moget ögonblick skapas.

## Alternativet till en uppgörelse

En politisk uppgörelse mellan grek- och turkcyprioter i tid för EU:s decembermöte skulle möjliggöra en jämförelsevis oproblematiserad anslutning av Cypern till EU, med den reservationen att eftersom turkcyprioterna hittills inte omfattats av anpassningen till EU:s regelverk skulle särskilda insatser krävas ifråga om den turkcypriotiska harmoniseringen.

Men denna utgång kan ingalunda tas för given. Parterna står

fortfarande långt ifrån varandra i sakfrågorna. När förhandlingarna återupptas efter en tid av «reflektion» under sommaren kastar därtill den begynnande grekcypriotiska presidentvalskampanj – valet ska enligt planerna hållas i februari 2003 – liksom den tilltagande politiska osäkerheten i Ankara (där nyval utlysts till november) sin skugga över överläggningarna. Båda dessa faktorer kan antas inverka menligt på parternas beslutsförhet och därmed på möjligheterna att nå en snar uppgörelse. Det är därför klokt att också titta på konsekvenserna i det fall de pågående förhandlingarna inte leder till en politisk uppgörelse i tid för den förestående anslutningen.

Det förefaller av tidigare nämnda skäl som mindre sannolikt att Cypern på grund av konflikten skulle förvägras medlemskap. Men även om hela ön *de jure* kommer omfattas av medlemskapet finns möjligheten att den turkcypriotiska norra delen i frånvaro av en uppgörelse *de facto* undantas från tillämpningen av EU:s *acquis*, åtminstone under en övergångstid. Detta kan göras genom ett tillägg till anslutningsfördraget. EU kommer dock sannolikt i så fall att försöka hålla dörren öppen också för turkcyprioternas anslutning genom formuleringar om att den norra delen kan anslutas efter det att konflikten nått en lösning. Detta skulle dock i praktiken ge grekcyprioterna vetorätt över turkcyprioternas anslutning och förstärka asymmetrin mellan parterna.

Avgörande för utvecklingen är emellertid också vilka konsekvenser anslutningen av ett fortfarande delat Cypern skulle få för relationen mellan EU och Turkiet. Att det skulle utsätta denna för svåra påfrestningar är klart. Krisens natur kommer dock att avgöras av huruvida Turkiet gör allvar av sina utfästelser och annekterar norra Cypern. Av flera skäl kan frågetecken resas kring detta scenario. Dels är integration med Turkiet framtidsutsikter som få turkcyprioter skulle välkomna: enligt en opinionsundersökning stöds denna utveckling av endast 7,7 procent av befolkningen.<sup>23</sup> Därtill skulle en sådan utveckling omintetgöra Turkiets egna EU-medlemskapsambitioner.

Det senaste årets upptrappade tongångar bör därför snarare tolkas i ljuset av Turkiets ambition att få del av en eventuell «freds-återbäring» i händelse av en lösning på Cypernkonflikten. I de turkiska förväntningarna ingår att ett datum ska fastställas för

23 Ännu mindre (5,3 procent) är dock, enligt samma undersökning, stödet för att integreras med grekcyprioterna inom ramen för en enhetsstat. Undersökningen, som utfördes av opinionsinstitutet Comar i augusti 2000, publicerades i den turkcypriotiska dagstidningen *Kibris* 8 september 2000.

inledningen av Turkiets egna anslutningsförhandlingar.<sup>24</sup> I augusti fattade det turkiska parlamentet beslut om att anta ett omfattande reformpaket avsett att underlätta Turkiets närmande till EU. Samtidigt som turkarna förbereder sig för valet i november, där Turkiets relationer till EU utgör en vattendelare, kommer de signaler som sänds ut från Bryssel både ifråga om Cyperns och landets eget närmande till unionen den närmaste tiden att noga iakttas. Utvecklingen av relationerna mellan EU och Turkiet den närmaste tiden är således avgörande för resultatet av de intensifierade fredsansträngningarna i Nicosia.

---

24 Tidigare antydningar i denna riktning övergavs till förmån för ett mer direkt språkbruk när dåvarande utrikesministern Ismail Cem efter ett möte i Bryssel med Javier Solana och Guenther Verheugen lät meddela att: «If dates were given, there would be developments» (*Cyprus Weekly* 28 mars–4 april 2002).

## Litteratur

- Denktash, Rauf R. (1998) «Proposal for Confederation made by Rauf R. Denktash, the President of the Turkish Republic of Northern Cyprus, 31 August 1998», *Journal of Cypriot Studies* vol. 16/17: 223.
- Denktash, Rauf R. (2001) «Letter sent to the UN Secretary General Annan on 12 November 2001, A/56/622-S/2001/1077».
- European Commission (2002) *Applicant Countries' Eurobarometer 2001. Public Opinion in the Countries applying for European Union membership*. Brussels: Directorate-General Press and Communication.
- European Council (1999) *Presidency Conclusions, Helsinki 10–11 December*. Brussels: General Secretariat of the Council.
- Europeiska kommissionen (2000) *Agenda 2000. En förstärkt och utvidgad union*. Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer.
- Haass, Richard N. (1990) *Conflicts Unending. The United States and Regional Disputes*. New Haven: Yale University Press.
- Hartzell, Caroline, Matthew Hoddie & Donald Rothchild (2001) «Stabilizing the Peace After Civil War: An Investigation of Some Key Variables», *International Organization* 55 (1): 183–208.
- Jakobsson Hatay, Ann-Sofi (2002) «Konflikten på Cypern», *Världspolitikens Dagsfrågor* (8). Stockholm: Utrikespolitiska Institutet.
- Kriesberg, Louis & Stuart J. Thorson (red.) (1991) *Timing the De-Escalation of International Conflicts*. Syracuse Studies on Peace and Conflict Resolution. New York: Syracuse University Press.
- Olgun, M. Ergün (2002) *Cyprus: Settlement and Membership*. Paper presented at a conference organized by Europe—Turkey Foundation and Turkish Economic and Social Studies Foundation. European Parliament, 3 June.
- Republic of Cyprus, Statistical Service (2002) *Population Census 2001*, [http://www.pio.gov.cy/dsr/key\\_figures/population\\_census/index.htm](http://www.pio.gov.cy/dsr/key_figures/population_census/index.htm).
- Stedman, Stephen John (1990) *Peacemaking in Civil War: International Mediation in Zimbabwe, 1974–1980*. Boulder: Lynne Rienner.
- Turkish Republic of Northern Cyprus (1999) *Census of Population. Social and Economic Characteristics of Population December 15, 1996*. Lefkosha: Statistics and Research Department, State Planning Organisation, TRNC Prime Ministry.
- Walter, Barbara F. (2002) *Committing to Peace. The Successful Settlement of Civil Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Zartman, I. William (1989) *Ripe for Resolution. Conflict and Intervention in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Zartman, I. William (red.) (1995) *Elusive Peace. Negotiating an End to Civil Wars*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Zartman, I. William (2001) «The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemate and Ripe Moments», *Global Review of Ethnopolitics* 1 (1): 8–18.



# Sverige – falmet idealist i et likere Europa?

**Njord Wegge**

er hovedfagsstudent ved  
Institutt for statsvitenskap,  
UiO. Studieopphold våren  
2002 ved den svenske  
Försvarshögskolan i  
Stockholm.

## Innledning

Sverige har i etterkrigstiden, gjennom en nærmest «messiansk» identitet, gjerne sett på seg selv som et forbilde for andre stater. Nøytralitet, idealisme og moralistisk kamp for en mer rettferdig verden har således kjennetegnet landets utenriks- og sikkerhetspolitikk. De siste års utvikling har imidlertid satt denne identiteten på flere prøver, og vi ser at Sverige i dag er i ferd med å bli mer lik andre vesteuropeiske land. Jeg vil i denne artikkelen undersøke disse endringene, og argumenterer for at en *europisering* av svensk sikkerhetspolitikk i dag finner sted. Selv om det de siste ti årene har blitt avdekket at det «nøytrale» Sverige under den kalde krigen langt fra var så «nøytralt» som man fra offisielt hold hevdet, er det liten tvil om at dagens endring er dramatisk. Vi finner i den forbindelse både en politisk, administrativ og forsvarsmessig reorientering mot Europa, tydelig illustrert gjennom det svenske forsvarets største reform på flere tiår, hvor militær deltakelse utenlands er i ferd med å bli Försvars-maktens nye hovedoppgave.

For å få en best mulig forståelse av de nevnte endringene vil jeg først kort belyse den tradisjonelle svenske nøytralitetspolitikken, før jeg spesielt undersøker utviklingen fra underskrivningen av Amsterdamtraktaten høsten 1997 og frem til i dag. Deretter vil jeg skille ut og analysere de faktorene jeg vurderer som de viktigste i endringsprosessen som har funnet sted. Disse er: økonomi, forsvarsindustri og teknologiutvikling, EU-medlemskapet og elitestyre. Avslutningsvis vil jeg gjøre opp status for dagens svenske sikkerhetspolitiske tenkning og se i hvilken grad endringene kan tolkes som et resultat av en *europiseringsprosess*.

## Bakgrunn

Svensk utenriks- og sikkerhetspolitikk har lenge blitt assosiert med nøytralitet. Denne nøytraliteten har lange tradisjoner og kan i dag virke som en nærmest uatskillelig del av den «svenske nasjonale identiteten».

Røttene til dagens svenske nøytralitetspolitikk strekker seg om lag 200 år tilbake i tiden og har sitt utgangspunkt i omskiftningene i Europa etter Napoleons fall tidlig på 1800-tallet. Fra da av brukte kongemakten stadig oftere nøytralitet som en utenrikspolitisk strategi for å unngå å bli dratt med i stormaktskonfliktene på det europeiske kontinentet. Nøytralitetspolitikken utviklet seg imidlertid deretter fra å være en ad hoc-strategi til å bli en varig sikkerhetspolitisk linje (Ojanen *et al.* 2000: 157). Nøytraliteten skulle i årene som fulgte, vise seg å være en egnet strategi til å ivareta landets selvstendighet og økonomiske utvikling. Sverige slapp dermed å bli trukket inn i ødeleggende og kostbare kriger gjennom så godt som hele 1800-tallet. Mot denne bakgrunnen finner vi den svenske nøytraliteten vel etablert ved inngangen til det 20. århundre. Sveriges status som nøytralt land ble deretter kraftig styrket gjennom at landet klarte å holde seg utenfor de to verdenskrigene. Den svenske nøytralitetspolitikken skulle likevel bli karakterisert av en utpreget *pragmatisme*, hvor nettopp *avvik* fra nøytraliteten var det aktivum den meget profesjonelle utenriksledelsen spilte på (Walter 2001:38). Denne pragmatismen var i stor grad uoffisiell, og de blandede erfaringene fra andre verdenskrig skulle raskt føre til at en debatt omkring nøytraliteten blusset opp.

Sveriges offisielle nøytralitet i etterkrigsperioden var i stor grad en suksess. Blokkuavhengigheten gav dessuten landet en følelse av «objektivitet» i utenrikspolitikken og skulle bli karakteristisk for svensk sikkerhetspolitikk i etterkrigstiden. Man søkte videre å bruke FN og senere også KSSE (Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa) som plattform internasjonalt, og tanken om å være brobygger mellom øst og vest var sentral i hele perioden. Like fullt var det aldri noen tvil om at Sverige i alle henseender «tilhørte» Vesten. Om det fantes noen potensiell militær trussel, var det heller aldri noen tvil om at denne trusselen kom fra Sovjetunionen. De siste års forskning har dessuten vist at nøytraliteten først og fremst gjaldt den *offisielle* utenrikspolitikken, og vi ser at det i dag er enighet om at det politiske Sverige i stor grad stilltiende aksepterte at et visst hemmelig militært samarbeid med Nato fant sted.

## Det europeiske fellesskapet

Utviklingen av Det europeiske fellesskapet skulle etter hvert skape et dilemma i den svenske utenrikspolitikken. Et medlemskap i EF, og senere EU, ble i utgangspunktet sett på som uforenlig med den tradisjonelle nøytralitetslinjen. Men da blokkuavhengigheten mistet mye av sin hensikt med Murens fall, og økonomiske hensyn talte for en endring, ble det åpnet for en svensk reorientering og tilnærming til det daværende EF. Tilnærmingen hadde et økonomisk utgangspunkt og skulle ha to aspekter. På den ene siden omdefinerte man et eventuelt EU-medlemskap fra å være et politisk til et økonomisk spørsmål, mens man på den andre siden modererte den offisielle nøytralitetsdoktrinen (Malmborg 2001: 39–40). I den nye doktrinen finner vi derfor at *nøytralitetsbegrepet* har blitt erstattet med *militær alliansefrihet*, «syftande til at [Sverige] skall kunna vara neutralt i händelse av krig i [Sveriges] närområde».<sup>1</sup> Etter at Sverige ble EU-medlem, oppsto imidlertid frykten for at landet på lengre sikt kanskje også kunne miste sin nydefinerte «alliansefrihet». Ikke minst fryktet man et bindende militært samarbeid i EU, i kjølvannet av Maastrichttraktatens formulering om et mulig fremtidig kollektivt forsvar. Denne bekymringen ble også delt i Finland og førte til at landene innen kort tid tok et felles initiativ på området og benyttet sin nyvunne innflytelse som EU-medlemmer til å fremme forslag om å inkludere Petersberg-oppgavene i Amsterdamtraktaten.<sup>2</sup> Denne retningsangivelsen av EUs sikkerhetspolitiske dimensjon ble betraktet som en stor diplomatisk suksess i så vel Helsingfors som Stockholm, da man unngikk en utvikling mot felles forsvar, og i stedet ledet retningen mot krisehåndtering, forenlig med den ikke-allierte statusen (Rieker 2002:22).

I perioden 1991–95 førte Sverige en meget aktiv Europa-politikk. Den nye politikken var naturlig nok dels en konsekvens av et nytt utenrikspolitisk landskap, med den kalde krigens slutt og Sovjetunionens sammenbrudd. Dessuten gjorde den svenske økonomiske krisen tidlig på 1990-tallet sitt til at samtlige partier innså at en radikal nytenkning måtte til. Men den nye aktive linjen hadde også sammenheng med regjeringsskiftet i oktober 1991, hvor den Europavennlige moderatlederen Carl Bildt overtok statsministerposten. Den

1 Utrikesdeklarationen 2001.

2 Petersberg-oppgavene henviser til et ministermøte med Den vesteuropeiske union (VEU) ved Petersberg utenfor Bonn 19. juni 1992. Oppgavene viser til hvilke militære operasjoner som kunne bli gitt VEU, herunder: «humanitarian and rescue tasks, peace-keeping tasks and tasks of combat forces in crisis management, including peace-making» (Knutsen 2000: 12).

nye sikkerhetspolitiske doktrinen, som var en foranledning til EU-medlemskapet, kan således være illustrerende for nyorienteringen ført frem av Bildt (Malmberg 2001: 40–42). Etter valget i 1995 vendte imidlertid Ingvar Carlsson tilbake til statsministerposten som leder for en sosialdemokratisk regjering. EU-medlemskapet hadde nå sikret den europeiske dimensjonen som en sentral del av svensk utenrikspolitikk. Like fullt finner vi at Carlssons regjering til dels bremsset det svenske Europa-engasjementet som hadde karakterisert Bildt-perioden. Det mer klassiske, idealistiske svenske engasjementet rettet mot den 3. verden og FN skulle i større grad komme tilbake øverst på den utenrikspolitiske agendaen (Malmberg 2001: 43).<sup>3</sup> Regjeringsskiftet til tross; vel inne i EU skulle Sverige bli stadig mer knyttet til den europeiske utviklingen. I denne sammenhengen ser vi europeiseringen finne sted på det innenrikspolitiske planet, ikke minst med hensyn til harmonisering av økonomi, landbruk, reguleringspolitikk m.m.<sup>4</sup> Mellomstatligheten innen EUs andre søyle, og de sprikende nasjonale ønskene på det sikkerhetspolitiske området, skulle imidlertid gjøre endringene her mer subtile. Like fullt må Sveriges inntreden i EU og aksept av Maastrichttraktaten – med unionens «felles utenriks- og sikkerhetspolitikk» (FUSP), «[which] shall include all questions related to the security of the Union»<sup>5</sup> – ses på som en revolusjon i svensk sikkerhetspolitikk. Etter offisielt å ha ført en nøytralitetspolitikk på alle utenriks- og sikkerhetspolitiske områder, aksepterte landet nå Maastricht uten vilkår og bandt seg dermed til å samordne sin politikk med allierte atommakter som Frankrike og Storbritannia.

Sveriges holdning til det sikkerhetspolitiske samarbeidet var imidlertid avventende og preget av en grunnleggende skepsis. Som nevnt parerte man tendensene til diskusjon om alliansesamarbeid ved å gå inn for Petersberg-initiativet, men selv denne løsningen gikk nok langt videre enn den svenske utenriksledelsen hadde sett for seg ved landets inntreden i unionen. I sin skepsis mot et utvidet og overnasjonalt sikkerhetspolitisk samarbeid i unionen allierte derfor Sverige seg i mange saker med Storbritannia. Denne alliansen kom ikke minst til uttrykk i debatten omkring en eventuell innlem-

3 I denne sammenheng kunne man kanskje argumentere for at de politiske prioriteringene fra denne perioden gjenspeilet den svenske kampanjen for å vinne støtte til sin medlemskapssøknad til Sikkerhetsrådet 1997–98, men vi finner like fullt at Sverige viser en større skepsis mot å engasjere seg i den sikkerhetspolitiske utviklingen i EU enn hva tilfellet hadde vært under Bildt.

4 Med «europeisering» mener jeg utvikling mot likere og felleseuropeiske systemer.

5 Maastrichttraktaten, Art. J 4.

ming av VEU (Den vesteuropeisk union) i EU, og viste tegn på at det vi må kunne kalle den nordiske «euroskepsisen», har mange likhetstrekk med britenes tradisjonelle atlantiske linje. I denne sammenheng er det også verdt å merke seg Sveriges stadig mer synlige støtte til et fortsatt sterkt amerikansk engasjement i Europa, og betoningen av den transatlantiske forbindelsens viktighet for stabilitet i det euroatlantiske området. Mikael af Malmborgs beskrivelse av endringen er således treffende: «The change from the days of Olof Palme is, nevertheless, quite remarkable. Swedish social democrats had swung from being ardent critics of American dominance in Europe and elsewhere, to being concerned that they would see too little of the Americans» (2001: 43).

### De militære styrker

Parallelt med nedtoningen av nøytralitetspolitikken til fordel for en «ikke-alliert» sikkerhetspolitisk linje, fant det også sted store omstruktureringer i de svenske væpnede styrkene. Med begivenhetene tidlig på 1990-tallet syntes det klart at fremtidens svenske forsvar ikke nødvendigvis måtte planlegges ut fra og dimensjoneres i forhold til en eventuell eksistensiell storkrig i Europa. Kommunismens sammenbrudd i øst førte også til at gamle og tidligere fastlåste etniske konflikter kom til overflaten i stor målestokk. Etniske konflikter og borgerkriger skulle dermed i økende grad bli symbolet på fremtidens kriger. Parallelt med denne utviklingen ble Sverige, i forbindelse med sin EU-søknad, også kritisert for manglende engasjement, evne og villighet til å delta i FN-opppdrag i det tidligere Jugoslavia (Walter 2001: 42). Dette utenrikspolitiske presset sammen med den nye sikkerhetspolitiske situasjonen medførte et nytt fokus på den svenske evnen til deltakelse i internasjonale operasjoner. Det kvantitativt store forsvaret med (massivt) invasjonforsvar som fremste oppgave kunne imidlertid ikke omstruktureres over natten. Samtidig var det også betydelig uenighet blant både militære og politikere om hva slags forsvar landet trengte. Etersom det betydelige territorialforsvaret og nøytralitetstankegangen var tett koplet til den svenske *sikkerhetsidentiteten*, ble det i 1994 besluttet å nedsette en bredt sammensatt, permanent forsvarskommisjon: Försvarsberedningen (Rieker 2002: 24). Denne skulle sikre størst mulig konsensus i omskiftningene som måtte til. Den skulle også utrede Sveriges langsiktige forsvarsbehov samt fungere som en basis for regjeringen i forsvarsrelaterte spørsmål. Kommisjonen skulle komme med en rekke innspill, men påpekte

ikke minst at den militære planleggingen i større grad måtte rettes inn mot internasjonal krisehåndtering, og at den militære virksomheten måtte koordineres med de andre EU-landene. Anbefalingene ble så fulgt opp gjennom vedtak i Riksdagen 6. desember 1995, og ble et vendepunkt for Forsvarsmakten, som nå også skulle gi konfliktforebygging, krisehåndtering og humanitær innsats betydelig større prioritet (Rieker 2002: 24).

## Svensk sikkerhetspolitikk etter Amsterdam

### Hva er forandret?

Det militära försvaret omstruktureras nu från att nästan helt ha varit inriktat mot att kunna möta ett invasionsföretag syftande till att ockupera landet, till ett insatsförsvaret med förmåga att lösa många typer av uppgifter såväl nationellt som internationellt (Forsvarsberedningen 2001: 178).

I perioden 1997–2002 har Sveriges forsvars- og sikkerhetspolitiske «signatur» blitt til dels radikalt endret. Med regjeringens proposisjon ved årsskiftet 1999/2000, «Det nya Försvaret», ble det foreslått en kraftig kvantitativ reduksjon av forsvaret. De gjenværende styrkene skulle imidlertid moderniseres kraftig og ha en vesentlig høyere kvalitet. Videre skulle styrkene inndeles i «insatsstyrkor» til bruk både hjemme og ute, samt «nationella skyddsstyrkor» av heimevernstype. Proposisjonen ble utarbeidet ikke minst på bakgrunn av Forsvarsberedningens anbefalinger og innspill fra det sikkerhetspolitiske miljøet, og ble vedtatt av Riksdagen våren 2000. Dette vedtaket representerer den største transformasjonen av det svenske forsvaret i hele perioden etter den kalde krigen. I tillegg er det trolig også en av de mest avgjørende reformene siden Den annen verdenskrig, ettersom invasionsforsvarskonseptet oppgis for godt (*Militärbalansen 2001–2002*: 40).

Foruten de militære reformene ble også den sikkerhetspolitiske formuleringen endret våren 2002. I stedet for «militär alliansfrihet syftande til at [Sverige] skall kunna vara neutralt i händelse av krig i [Sveriges] närområde», ble den nye formuleringen lydende «*med möjlighet till neutralitet vid konflikter i vårt närområde*» (min kursiv).<sup>6</sup> Mot slutten av 1990-tallet utviklet dessuten EU en egen sikkerhets- og forsvarspolitik (European Security and Defence Policy,

6 Utrikesdeklarationen 2002.

ESDP) innen unionens andre søyle. ESDP skulle være et forsøk fra EUs side på en koordinering av unionens politikk også på det forsvarspolitiske og militære området, og skulle få en betydelig innflytelse også på svensk politikk.

Etter underskrivningen av Amsterdamtraktaten har det funnet sted flere viktige endringer i svensk sikkerhetspolitikk. For å oppsummere vil jeg si at de viktigste formelle og uformelle endringene er:

- ▼ Internasjonalt militært samarbeid blir i denne perioden «common-place» i svensk politikk.
- ▼ Territorialforsvaret mister sin dominerende stilling i forsvarsplanleggingen.
- ▼ Evne til robust militær deltakelse i internasjonale operasjoner blir nytt satsningsområde, med økt fokus på interoperabilitet.<sup>7</sup>
- ▼ Tanken om selvhjulpenhet innen militær materiellanskaffelse forlates for godt, og ny politisk konsensus for internasjonalt militærindustrielt samarbeid oppstår.
- ▼ EU som nytt «centre of gravity»; ESDP får stor innflytelse på svensk sikkerhetspolitisk planlegging.
- ▼ Sverige innordner seg, dels motvillig, dagens europeiske sikkerhetspolitiske hierarki.
- ▼ Argumenter om hva som er riktig/galt nedprioriteres, større åpning for realpolitisk «hestehandel».
- ▼ Forsvarsdepartementet får større innflytelse på enkeltdeler av sikkerhetspolitikken på bekostning av utenriksdepartementet, samtidig som departementene samarbeider tettere enn før.
- ▼ Sikkerhetspolitikken blir i større grad et legitimt objekt for diskusjon og nytenkning.
- ▼ Sikkerhetspolitikken og dens beslutningstakere må forholde seg til en ny virkelighet hva angår krav til reaksjonstid.

Ser vi nærmere på de ovennevnte endringene, finner vi at kausale faktorer kan være vanskelig å skille ut, i tillegg til at de kan være vanskelig å sammenfatte. Dessuten vil flere av endringene være av uformell art samtidig som det kan herske uenighet om hva de eventuelle endringene faktisk innebærer. Som en veiledning til dette vil jeg bruke «europeisering» som et nøkkelbegrep. Kevin Featherstone anbefaler i artikkelen «Europeanisation in Theory and

<sup>7</sup> Med interoperabilitet menes evne til samvirke mellom militære styrker fra ulike land gjennom eksempelvis harmonisering av standarder, prosedyrer og rutiner.

Practice» å bruke termen europeisering som «a gateway to complex current developments», en anbefaling som ikke minst kan synes fruktbar i vårt tilfelle (2002: 18). Hvis vi så har in mente at endringene til dels kan skyldes en «EU-prosess» på ett eller flere plan, kan det være interessant å gå videre og forsøke å identifisere konkrete påvirkningsfaktorer.

I den følgende delen av artikkelen vil jeg derfor forsøke å skille ut noen av disse faktorene og analysere dem separat i den grad det lar seg gjøre.

## Økonomi

Hvorvidt ulike økonomiske forutsetninger har medvirket til de siste endringene i svensk sikkerhetspolitikk, synes å være et kontroversielt spørsmål. Imidlertid synes det klart at den økonomiske krisen tidlig på 1990-tallet og spekulasjonene mot den svenske kronen i 1992 indirekte påvirket og ledet til den nye sikkerhetspolitiske doktrinen som lå til grunn for at et EU-medlemskap skulle kunne bli aktuelt. Den økonomiske krisen gjorde det videre åpenbart for både den politiske elite og «folk flest» at Sverige befant seg i en «interdependent verden», og at landet var avhengig av forhold utenfor landets grenser. Det er dermed rimelig å anta at de endrede økonomiske forutsetningene i første omgang sterkt påvirket dannelsen av en *ny opinion* til støtte for et svensk EU-medlemskap, som så igjen indirekte forandret forutsetningene for svensk sikkerhetspolitikk på 1990-tallet.

Utover dette kan man spørre i hvilken grad Försvarsmaktens nye fokus på internasjonal deltakelse, fleksible og færre styrker av høy kvalitet og med kort reaksjonstid i stedet for territorialforsvar, utholdenhet og kvantitet, skyldtes endrede økonomiske rammer og utgifter. Det er vanskelig å svare kategorisk på dette, men igjen ser vi at det trolig er en sammenheng. Den økonomiske krisen i Sverige katalyserte i stor grad behovet for en reform i de militære styrkene. De nevnte endringene i 1995 må derfor også kunne sies å være sterkt påvirket av den økonomiske situasjonen og fordyringen av militært materiell som følge av teknologiutviklingen.

I hvilken grad kan man så si at økonomi fremdeles spiller en rolle for den svenske sikkerhetspolitikken? Selv om det ikke finnes noe enkelt svar på dette spørsmålet, må man kunne si at EU-medlemskapet, og økt økonomisk samarbeid rent generelt, har ført til tettere sammenkopleing av «low» og «high politics». Et eksempel på en slik effekt kan være det økte forsvarsindustrielle samarbeidet, noe



jeg snart vil komme tilbake til. Som tegn på tendensen til å betone økonomiens kopling til sikkerhetspolitikken finner vi også følgende sitat fra Försvarsberedningens rapport, *Förändrad omvärld – om-dananat försvar*: «Det är vår övertygelse att Sveriges säkerhet i allt högre grad måste grundas på gemensam säkerhet byggd på hållfasta politiska och ekonomiska relationer mellan demokratiska stater» (1999: 89). Utover dette finner vi også at forsvarsreformen fra våren 2000 dels hadde økonomiske beveggrunner, selv om dette reformforslaget nok primært var et politisk motivert program. Å si at økonomi i dag spiller en *avgjørende* rolle for utformingen av den svenske sikkerhetspolitikken, blir dermed lite treffende selv om vi merker dens indirekte effekter og tendens til å øke i viktighet.

## Forsvarsindustri og teknologiutvikling

Sverige har i etterkrigstiden prioritert utviklingen av en sterk og nasjonalt selvstendig forsvarsindustri. Dagens svenske produksjon av det meget avanserte JAS Gripen-jagerflyet er således et slående, og til dels forbløffende, eksempel på denne politikkenes gjennomslag og suksess. Den høye kompetansen og betydelige militærindustrielle produksjonen har naturlig nok også skapt økt (nasjonal) tiltro til Sveriges tradisjonelle nøytralitet og, senere, ikke-allierte status. Det er i denne sammenheng illustrerende å se at så sent som på 1990-tallet kom nærmere 65 prosent av det svenske forsvarets materiellprodukter fra nasjonal industri (Svensk Försvarskalender 2002: 349). Den siste tidens utvikling har imidlertid endret denne situasjonen, og vi må i dag si at Sveriges forsvarsindustrielle politikk gjennomgår en europeiseringsprosess, med både politiske, økonomiske og teknologiske forklaringsfaktorer (Britz, kommer: 1–3).

Jeg vil i dette underpunktet se nærmere på forklaringsfaktorene som går på den økonomiske, industrielle og teknologiske utviklingen – faktorer som alle har vært svært sentrale for utviklingen mot slutten av 90-tallet. Med synkende forsvarsbevilgninger i de fleste europeiske land, kombinert med en enorm teknologiutvikling og materiell fordyring, var det åpenbart for de europeiske våpenprodusenter, og vertslend, at noe måtte gjøres om industrien skulle beholdes. Behovet for forsvarsindustriell reform ble dessuten forsterket av hardere konkurranse fra USA, som selv hadde gjennomgått en strukturforvandling i forsvarsindustrien, med det resultat at kun et fåtall dominerende giganter sto igjen (Svensk Försvarskalender 2002: 350). Det var dermed på det rene at skulle de euro-

peiske forsvarsprodusentene overleve, og være konkurransedyktige i den teknologiske utviklingen, måtte utstrakt samarbeid og sammen-slåing av foretak over landegrensene finne sted. Sveriges betydelige forsvarsindustri gjorde også landet meget interessert i et utvidet industrisamarbeid. I tråd med denne tankegangen argumenterer også Forsvarsberedningen for viktigheten av en nyordning:

Sveriges utlandssamarbete i forsvarsrelaterede spørsmål har utvekkelt mye under det seneste decenniet. Det gjelder vårt raskt voksende samarbeid om forsvarsmateriell samt forsknings- og teknikutvekkelse såvel i multilaterale fora som i mange bilaterale konstellasjoner... Øket internasjonelt samarbeid er av central betydelse for den framtidige materieforsyningen. Materieforsyningen, som under det kalde krigens dager først inriktet mot å støtte innhemsk industri og å utvekkle nasjonale løsninger for forsvarets funksjoner og systemer, må nå inriktet mot en ferdighet til operativ samarbeid i internasjonell krishandling og samarbeid innen materieforsyningen mellom myndigheter og industrier i Sverige og i utlandet (Forsvarsberedningen 1999: 179).

Beredningen anser at internasjonell samarbeid betråffende forskning, teknologi og utvekkelse for Sveriges del er nødvendig (Forsvarsberedningen 2001: 201).

Forsvarsindustriens viktighet for svensk økonomi gjenspeiles også i debatten omkring fortsatt nasjonal kontroll, en debatt hvor diskusjonen har beveget seg fra å omhandle (sikkerhets) politiske spørsmål på midten av 90-tallet, til å bli et spørsmål mer preget av økonomiske argumenter rundt århundreskiftet (Britz, kommer: 28).

Konkret har den nye politikken for Sverige delvis ført til at alle de store, tidligere nasjonale, selskapene har fått en *transnasjonal karakter* der de har blitt tillatt slått sammen med eller kjøpt opp av utenlandske investorer.<sup>8</sup> Sverige ble i perioden fra 1997 til 2000 også med i West European Armament Group (WEAG) og aksepterte dermed ytterligere utenlandsk innflytelse over sektoren. Som følge av sin betydelige forsvarsindustrielle forskning og industri ble Sverige i 1998 tatt opp i seksnasjonersgruppen (UK, Fr, Ty, It, Sp og S) for integrering, samordning og harmonisering av Europas forsvarsindustri. Dette samarbeidet styrket Sveriges innflytelse på den militære forskningen og utviklingen, men skulle samtidig virke tilbake

8 Eksempler på dette er BAE SYSTEMS' oppkjøp i SAAB, Celcius' samarbeid med Nammo A/S, United Defences kjøp av Bofors og britiske Alvis' kjøp av Hägglunds Vehicle.

og øke de europeiske stormaktenes innflytelse på den svenske politikken (Statens Offentliga Utredningar 2001/22: 59).

## EU, ESDP og den sikkerhetspolitiske elite

I avsnittet «Hva er forandret?» så vi mange ulike endringer i svensk sikkerhetspolitikk i perioden 1997–2002. Jeg har i det foregående blant annet trukket frem forklaringsfaktorer relatert til økonomi og forsvarsindustri som årsak til disse endringene. Men det er nærliggende å se på utviklingen i EU som den viktigste årsaken til de fleste av dem.

Det svenske medlemskapet i EU utgjorde utvilsomt en helt ny dimensjon i landets utenrikspolitikk rent generelt, og imøtekom ønsket om større innflytelse på den europeiske politiske utviklingen. Med ESDP-samarbeidets fremvekst skulle denne utvikling fortsette til også å gjelde landets sikkerhetspolitikk. Å stille seg utenfor det sikkerhetspolitiske samarbeidet, som eksempelvis Danmark hadde gjort, var aldri aktuelt, til det var ønsket om innflytelse altfor sterkt. Innflytelsen skulle imidlertid ikke bare gå én vei. ESDP har også hatt en betydelig påvirkning på svensk sikkerhetspolitikk.

### «Ikke si det til barna»

Utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk har i de fleste europeiske land tradisjonelt hatt et elitistisk tilsnitt, med en snevrere krets av beslutningstakere enn hva tilfellet har vært for innenrikspolitiske saksområder (Hill & Wallace 1996: 6). Dette har også ofte vært tilfelle innen EUs overnasjonale samarbeid samt FUSP. Hill og Wallace behandler dette fenomenet i *The Actors in Europe's Foreign Policy* i det talende avsnittet kalt «The Domestic Deficit or Don't tell the Children» (1996: 6). Her beskrives problemet knyttet til mangel på samsvar i tilfeller hvor unionens beslutninger avviker fra holdningene nasjonalt. En liknende situasjon, med en nølende holdning fra offisielt hold til å fortelle om hvilke endringer som faktisk finner sted, har også vært tilfelle for endringene innen svensk sikkerhetspolitikk de senere årene. I denne sammenheng er det interessant å merke seg at EUs potensielle forsvars- og sikkerhetspolitiske rolle ble aktivt brukt som et nei-argument ved folkeavstemningen i 1994, mens det i dag, uten nevneverdig debatt om emnet, har blitt offisiell svensk politikk å styrke EUs sikkerhetspolitiske rolle. Når dette er sagt, må det imidlertid tilføyes at de offisielle sikkerhetspolitiske veivalg i størst mulig grad blir forsøkt truffet

med bredest mulig parlamentarisk basis, noe den bredt sammensatte Försvarsberedningen er et godt eksempel på. Det jeg tidligere i artikkelen definerte som den «sikkerhetspolitiske eliten», fremstår dermed med uforholdsmessig stor innflytelse på mange av landets sikkerhetspolitiske veivalg.<sup>9</sup> Denne innflytelsen ble demonstrert gjennom regjeringens forslag om reform av Försvarsmakten 1999/2000. For å forstå hvordan den radikale omleggingen av forsvaret var mulig på så kort tid, er det nærliggende å betrakte dette som en klar «overstyring» fra den øverste forsvarsledelsen og regjeringens sikkerhetspolitiske ansvarlige. Endringsforslagene ble dessuten fremmet samlet, noe som fratok Riksdagen muligheten til å behandle enkeltsakene hver for seg, og førte til resignasjon og passivisering (Walter 2001:55).

### Elitesosialisering

Brussel og EU-systemet blir gjerne sett på som arenaer for elitesosialisering. Dette fenomenet gjør seg også gjeldende for Sveriges del, og det er ingen tvil om at unionsmedlemskapet og utviklingen av ESDP har medført vesentlig mer kontakt mellom den svenske sikkerhetspolitiske eliten og dens motstykker i de andre EU-landene. Ikke minst er dette tilfelle blant diplomater, høyere militære utsendinger, regjeringspolitikere og deres rådgivere. Det er særlig vennskap, økt kunnskap og arbeid gjennom felles prosjekter som utpeker seg som instrumenter for denne sosialiseringen. Det svenske formannskapet i EU høsten 2000 fremstår i den sammenheng som et foreløpig toppunkt for denne prosessen, da man ved å lede EU-arbeidet ble tvunget til å samarbeide og tilegne seg ny kunnskap. EU-formannskapet førte dermed til en mer positiv holdning til EUs felles prosjekter hos den sikkerhetspolitiske eliten.

Denne sosialiseringen har naturlig nok hatt mange ulike konsekvenser for Sveriges sikkerhetspolitikk. I vår sammenheng kan ett aspekt være særlig interessant å trekke frem. Som en generell trend kan det synes som om sosialiseringen har gjort at militærmakt i enkelte tilfeller blir sett som et legitimt politisk virkemiddel. Denne tendensen har ikke minst manifestert seg i det nye fokuset på viktigheten av å sikre forsvarets evne til å delta i internasjonale krisehåndteringsoperasjoner i fremtiden. Videre synes det klart at det

9 Til den sikkerhetspolitiske eliten regner jeg regjeringen, det øvre sjiktet av politikere med sikkerhetspolitikk som fagfelt, sivil og politisk ledelse/rådgivere i forsvars- og utenriksdepartementet, den militære ledelsen, diplomatiet, samt forskere m.m. innen utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk.

sikkerhetspolitiske miljøets erfaring med å utvikle ESDP i stor grad var ny praktisk kunnskap, og en opplæring i hvordan man i realiteten driver sikkerhetspolitikk.<sup>10</sup> Fra å være idealistisk motivert (og isolert), i tråd med den retoriske arven fra nøytralitetsperioden, innså man nå viktigheten av alliansedannelser og realpolitiske forhandlinger, hvor det ensidige fokuset på hva man ideelt sett anså som riktig til en viss grad forsvant, mens fokuset i større grad ble rettet mot utsikten til å oppnå flertall.

### Ny virkelighet i forsvars- og utenriksdepartementet

ESDP har også ført til at Sverige, riktignok noe motvillig, innordner seg i dagens europeiske sikkerhetspolitiske hierarki. Mens landet i sin nøytralitetsperiode under den kalde krigen til en viss grad ble vant til sin stilling som «messiansk idealland», og derigjennom eksempelvis kunne tale «Roma (USA) midt imot», er denne posisjonen nå tapt, og man innser i stadig større grad at Sverige er ett blant flere middels store til små land i Europa, med dertil hørende innflytelse.

Storbritannia, Frankrike og Tyskland er dermed i ferd med å få en viktigere posisjon i svensk sikkerhetspolitikk gjennom deres posisjon som de førende land i ESDP og ECAP (European Capability Action Plan)-samarbeidet. Denne endringen har i stor grad kommet som en direkte konsekvens av unionens sikkerhetspolitiske samarbeid, men innflytelsens betydning er omstridt. Interessant i denne sammenheng er det at den svenske utenriksminister Anna Lindh og enkelte av hennes politiske rådgivere hevder at ESDPs påvirkning er liten.<sup>11</sup> Situasjonen oppleves imidlertid annerledes hos flere politikere og sakkyndige i departementene, hvor ESDP i dag fremstår som stadig mer prioritert. Den økte prioriteringen gjenspeiler seg i en markert bemanningsøkning i ESDP-avdelingene i både UD og FD de siste årene. Mens det i 1995 var én person som jobbet med VEU-spørsmål og én person med Nato i svensk UD, arbeider i dag to personer med Nato og fem med ESDP-spørsmål. I FD arbeidet én person med EU-spørsmål og tre personer med Nato. I dag behandler derimot fire personer EU-spørsmål mens bare to jobber direkte med Nato. Det mest illustrerende eksempelet på endringene finner vi imidlertid i Försvarets Högkvarter. Her har andelen

10 Intervju med Erik Windmar, politisk rådgiver i Forsvarsdepartementet 28.08.02.

11 Svar på direkte spørsmål til utenriksminister Anna Lindh om ESDPs innflytelse samt intervju med Lindhs politisk rådgiver Monica Andersson 29.08.02.

som jobber med VEU og ESDP, økt fra én til nær 20 personer i løpet av de siste årene. Det hevdes dessuten fra flere i det sikkerhetspolitiske miljøet at ESDP har tatt over for PfP (Natos partnerskap for fred) i Sveriges sikkerhetsmessige samarbeid med utlandet.

At Vest-Europas militære stormakter har fått større innflytelse, blir imidlertid ikke bare sett på som positivt. Undersøker vi saken nærmere, sporer vi en viss frustrasjon over «overstyringen» som til en viss grad finner sted fra særlig Frankrikes og Storbritannias side. Overstyringen gir seg ikke minst utslag i sterke føringer på de praktiske sidene av ESDP-samarbeidet kombinert med bruk av korte tidsfrister. ESDP-avdelingene, forsvarsministeren og utenriksministeren må i dag, gjerne på svært kort varsel (enkelte ganger 24–48 timer), mene noe om forslag som blir sendt fra London og Paris til EU-landene, før viktige møter.<sup>12</sup> Dette har dessuten økt kravet til oppdaterhet og kort reaksjonstid i departementene, og har i praksis forskjøvet makt nedover i systemet til nøkkelpersoner med høy kunnskap på de aktuelle saksområdene. Utviklingen har også ført til at forsvarsdepartementet har blitt knyttet nærmere opp til utenriksdepartementets saksbehandling, og overtatt en del av ansvaret og oppfølgingen av det som tidligere ville ha sortert under utenriksdepartementet.

## Svensk sikkerhetspolitikk i dag

Vårt land genomlever nu en formativ period där etablerade handlingsmönstre ock välkända sanningar stöts mot en reviderad verklighetsuppfattning om den för landets säkerhet relevanta omvärldsmiljön. Mer eller mindre medvetet omorienteras vår säkerhetspolitiska huvudlinje av de politiskt ansvariga och deras ämbetsmän (Sundelius 2002: 280).

Sveriges sikkerhetspolitikk er i dag, som Sundelius betegner det, inne i en «formativ period». Den statiske situasjonen som kjennetegnet landet under den kalde krigen, er således definitivt forbi, og det tidligere honnørordet «svensk profil» er i ferd med å bli byttet ut med «förmåga till att samverka» (Moore: 2000: 7).

Vi ser endringene gjenspeile den nye sikkerhetspolitiske formuleringen samtidig som Sveriges militære styrker blir reformert etter det nye fokuset. Å kunne stille opp med militære avdelinger og personell til internasjonale oppdrag er således i ferd med å gå fra å være

<sup>12</sup> Intervju med Erik Windmar, politisk rådgiver i Forsvarsdepartementet 28.08.02.

en «sideoppgave» til å bli en «hovedoppgave» for Försvarsmakten (Moore 2000:7). Som beskrevet ovenfor, er denne utviklingen også fulgt av større aksept for bruk av militær tvangsmakt som et politisk instrument. Den tidligere svenske nøytrale identiteten er også i ferd med å bli forandret. Dette skjer som resultat av mange ulike forhold i inn- og utland, men ikke minst som følge av den svenske sikkerhetspolitiske elitens forandrede selvilde og identitetsoppfatning (Lödén 2002: 257).

På samme tid som disse endringene finner sted, ser vi imidlertid at enkelte elementer fortsatt ligger fast. Selv om ordet nøytralitet ikke lenger brukes, ser vi *alliansefrihet* forbli «the bottom line» i sikkerhetspolitikken. Denne innstillingen gjenspeiles for øvrig i så godt som alle ledd i svensk utenriksledelse og embetsverk. Vi kan likevel se en viss bevegelse i bildet, og det er verd å merke seg at Moderata samlingspartiet høsten 2002 ikke utelukket at et svensk Nato-medlemskap *kunne* bli aktuelt på lengre sikt, selv om dette per i dag langt ifra er offisiell svensk politikk (*Dagens Nyheter* 29. august).

Et annet trekk som fortsatt må sies å være til stede i svensk utenriks- og sikkerhetspolitikk, er en betydelig grad av idealisme. Selv om denne idealismen kan virke noe redusert for tiden, viser idealistiske motiver og fokus på «myk makt» seg stadig å være et kjennetegn på svensk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Dette forholdet ser vi ikke minst komme frem gjennom det iherdige svenske arbeidet med å utvide ESDP til også å inkludere sivile elementer. Den fortsatt idealistiske, om enn noe nedtonede, innretningen av svensk sikkerhetspolitikk er det i denne forbindelse naturlig å se som en fortsettelse av nøytralitets- og Palme-tiden, en tid hvor man offisielt arbeidet for å søke internasjonal sikkerhet via sivile og politiske virkemidler snarere enn ved våpenmakt.

## Europeisering

Jeg foreslo tidligere at europeiseringsbegrepet skulle ses som et nøkkelord for å forstå utviklingen på det sikkerhetspolitiske området i tidsrommet 1997–2002, og at begrepet gjengir en bevegelse mot felleseuropeiske systemer. I artikkelen har vi imidlertid sett at det kan være gode grunner til å nyansere denne forståelsen noe.

På den ene siden finner vi at utviklingen mot en mer felles virkelighetsforståelse i flere europeiske land også angår Sverige. Denne virkelighetsforståelsen gir seg utslag i mer like uformelle regler, normer og «nye måter å gjøre ting på», som et resultat av påvirkning

fra EU-hold. Samtidig ser vi også mer institusjonaliserte strukturelle, og dermed også formelle, endringer som følge av EU-prosessen.

For Sveriges del synes det klart at en europeisering har forekommet langs begge disse dimensjonene. Vi finner store uformelle endringer i måten å håndtere sikkerhetspolitiske spørsmål på, tenkemåter, normendringer m.m. Vi ser også nye mønstre i beslutningsstrukturene i departementene, samtidig som bi- og multilateral innflytelse fra andre land er endret. Endringer har også skjedd på det formelle, strukturelle og til dels institusjonelle området. Dette er særlig synlig innen den forsvarsrelaterte industrien og i den nye departementsstrukturen, som tydelig er preget av ESDP-samarbeidets økte tyngde. Utover dette registrerer vi også et forsterket fokus på evne til militært samarbeid med andre EU-land, blant annet gjennom økt interoperabilitet. Til sist ser vi også europeiseringen materialisere seg gjennom økt reisevirksomhet til Brussel, noe som i seg selv har økt EU-systemets viktighet som arena for nye impulser, påvirkning og koordinering (Eriksson 2001: 11). Vi har dermed en situasjon hvor europeiseringen av svensk sikkerhetspolitikk forekommer på bred front og gir seg utslag på de fleste områder. Oppsummert kan vi dermed si at Sverige er i ferd med å bli *mer likt* andre europeisk land, også sikkerhetspolitisk. Landet følger dermed en bred europeisk trend, kjennetegnet av økt harmonisering – hvor EU fremstår som det nye «centre of gravity».



## Kilder

- Britz, Malena (kommer) *Aspects of Economy and Security in the Policy of Swedish Defence Equipment Supply*. Stockholm: SCORE, Stockholm Universitet.
- Dagens Nyheter (2002) *M öppnar dörren för Nato*, s. A15 torsdag 29. august.
- Eriksson, Arita (2001): «Europeanisation of Swedish security and defence policy». «Paper» presentert på Försvarshögskolans konferanse «Europeanisation of Security and Defence policy». Stockholm 5– 6 desember 2001.
- EU/ Eur-Lex, Maastricht-traktaten / TEU (15.08.02) [online].-URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/treaties\\_en.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/treaties_en.pdf)
- Featherstone, Kevin (2002) «Europeanisation in Theory and Practice», kap 1 i Davidson, Elisabeth *et al.* (red): *Europeanisation of Security and Defence policy. A conference held at the Swedish National Defence College December 5, 2001*. Stockholm: Swedish National Defence College.
- Försvarsberedningen (1999) *Förändrad omvärld – omdanat försvar. Rapport från försvarsberedningen inför 1999 års kontrollstation*. Regeringskansliet: Försvarsdepartementet.
- Försvarsberedningen (2001) *Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvar och krishantering. Rapport från Försvarsberedningen inför 2001 års försvarsbeslut*. Regeringskansliet: Försvarsdepartementet.
- Hill, Christopher & William Wallace (1996) «Introduction: actors and actions» i Christopher Hill (red.) *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London: Routledge.
- Knutsen, Bjørn Olav (2000) *The Nordic Dimension in the Evolving European Security Structure and the Role of Norway*. Paris: Institute for Security Studies, WEU Occasional Papers 22.
- Lödén, Hans (2002) «Anarki på svenska» i Sven Eliæson & Hans Lödén (red.) *Nordisk säkerhetspolitik inför nya utmaningar*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Malmberg, Mikael af (2001) «Sweden in the EU» i Bo Hultdt *et al.* (red.) *Finnish and Swedish Security. Comparing National Policies*. Programme on the Northern Dimension of the CFSP. Stockholm: Swedish National Defence College.
- Militærbalansen 2001–2002 (2001). Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé.
- Moore, Michael (2000) «Revolution i det svenske forsvaret», *Försvarsberedningens debattserie*. Stockholm: Försvarsberedningen.
- Ojanen, Hanna *et al.* (2000) *Non-alignment and European Security Policy*. Programme on the Northern Dimension of the CFSP. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Regeringen/ Den svenske (1999/2000) «Det nya Försvaret», *Regeringens proposition*.
- Regeringen/ Den svenske: Statens Offentliga Utredningar (2001: 22): *Forskning och utveckling för totalförsvaret. Överväganden och förslag till åtgärder*.
- Regeringen/ Den svenske: Utrikesdeklarationen 2001 (02.05.02) [online].- URL: <http://www.utrikes.regeringen.se/fragor/utrikespolitik/utrikesdek/2001.htm>
- Regeringen/ Den svenske: Utrikesdeklarationen 2002 (02.05.02) [online].- URL: <http://www.utrikes.regeringen.se/fragor/utrikespolitik/sakret/index.htm>
- Rieker, Pernille (2002) *From territorial defence to comprehensive security? European integration and the changing Norwegian and Swedish security identities*. Working Paper 626. Oslo: NUPI.

- Sundelius, Bengt (2002) «Svenskskuta på drift – en kommentar» i Sven Eliæson & Hans Lödén (red.): *Nordisk Säkerhetspolitik inför nya utmaningar*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Svensk Försvarskalender 2002 (2001) Eskilstuna: Streck & Punkt! AB.
- Walter, Tor Egil (2001) «Nordiske militære utfordringer i et svensk perspektiv» i Bjørn Inge Ruset (red.) *Militærmaktseminaret 2000. Forsvaret ved et veiskille*. Oslo: NUPI.

## Kommentar

# «Helhetsperspektiver på norsk utenrikspolitikk»

**Olav Riste**  
professor i historie  
og forskningssjef  
ved Institutt for  
forsvarsstudier

Det er gledeleg at ein sentralt plassert kommentator som Sverre Lodgaard i såpass utførleg form tek opp til vurdering dei langsiktige perspektiva for norsk utanrikspolitikk. Redaktørens utfordring om å kommentere artikkelen hans stiller meg imidlertid overfor eit problem, etter som vi nok har ulike utgangspunkt: Medan eg som historikar prøver å forstå norsk utanrikspolitisk tradisjon ut frå sine historiske røter, er Lodgaard som statsvitar primært oppteken av å analysere aktuell politikk. Lodgaard gir likevel lesaren eit visst inntrykk av at han har boka mi *Norway's Foreign Relations – a History* som utgangspunkt. Eg ser meg derfor nøydd til straks å gjere merksam på at Lodgaard i sin artikkel både terminologisk og framstillingsmessig alt i utgangspunktet fjernar seg frå det eg har definert som «tradisjonar» eller «trender» i norsk utanrikspolitikkens historiske utvikling.

Det gjeld for det første Lodgaards uttrykk «nøytraliteten/isolasjonismen» der eg har skrive om «neutralism/isolationism». For meg er det viktig å skilje mellom «nøytralitet» – som er ein folkerettsleg tilstand under ein krig mellom andre makter – og nøytralisme, som er ei generell avstandsmarkering til alle former for forpliktande allianseliknande forhold til andre statar. Når eg brukar uttrykket norsk nøytralisme eller isolasjonisme om det som i alle offisielle deklarasjonar vart kalla nøytralitetspolitikk, har det fleire grunnar. Dels har uttrykket «nøytralitetspolitikk» ideelle overtonar som gjer det lite tenleg som deskriptivt omgrep, dels er det tvetydig: Nøytralitet er

---

Kommentar til Sverre Lodgaards artikkel i IP 3-2002 «Utenrikspolitisk utsyn: Helhetsperspektiver på norsk utenrikspolitikk».

som sagt ein folkerettsleg definert tilstand som strengt sett er avgrensa til krigstider. Nøytralitetspolitikk i fredstid er derfor reelt sett ikkje noko anna enn ein alliansefri politikk, definert som ein bestemt vilje til å halde seg unna innblanding i stormaktspolitikk. Ein langvarig alliansefri politikk får imidlertid lett eit aksiomatisk eller dogmatisk preg, og fortener då nemninga «nøytralisme». Isolasjonisme er derimot eit historisk omgrep, som både i sitt amerikanske opphav og i den norske varianten føddest av frykt for andre lands maktpolitiske innblanding i nasjonens affærar, gjerne kombinert med innslag av moralsk fordøming av den same maktpolitikken, og med von om at geografisk avstand frå den europeiske stormaktspolitikken konfliktsentra gjorde ein slik isolasjon mogleg.

Dette gjer at eg ikkje kan følgje Lodgaard i den koplinga han gjer mellom den nøytralistiske tradisjonen i norsk utanrikspolitikk og Norges bidrag til diverse fredsprosessar. Lodgaard skriv nemleg at den tillit Norge må ha hos alle partar i ein konflikt, er knytt til at vi blir oppfatta som «nøytrale» i konflikten. Men her er «nøytrale» brukt i tydinga «upartiske», og det har etter mitt syn lite med nøytralitet å gjere, og slett ingen ting med tradisjonell norsk nøytralisme. Tradisjonen botna jo først og fremst i frykt for innblanding i internasjonal politikk – den «trø meg ikkje for nære»-innstillinga som Lodgaard elles har ei prisverdig klar framstilling av.<sup>1</sup>

Minst like problematisk er Lodgaards bruk av omgrepet «moralisme» som synonymt med det eg i boka kallar «the missionary impulse». Eg finn denne samanblandinga desto meir forunderleg når han lengre ute faktisk skriv at «Moralisme er vel å merke ikke det samme som kamp for idealene. Hvis kampen for idealene er et spørsmål om forsvar og fremme av internasjonale regler, normer og standarder, er dette en typisk småstatsinteresse ...»<sup>2</sup> Ja, nettopp. Med uttrykket – og tradisjonen – «misjonærimpulsen» meiner eg eit ønske eller ein trang til å fremje andsynes andre folk og statar, på relativt generell basis, nokre sentrale verdiar eller ideal som Norge (og for så vidt mange andre småstatar) meiner bør leggest til grunn for mellomfolkeleg samkvem. Denne tradisjonen i norsk utanrikspolitikk fekk først utfalde seg i mellomkrigstida, og sjølv om eg ein stad brukar uttrykket «somewhat moralistic» om den norske lovprisinga av folkerett og nedvæpning i Folkeforbundsforamlinga, er ikkje dette min hovudkarakteristikk av tradisjonen. «Moralisme» eller «moralisering» vil eg helst reservere for noko som «misjonær-

1 Lodgaard s. 265 og 281

2 Lodgaard s. 261

impulsen» nok kan utarte til, men som ikkje er ein nødvendig konsekvens av den: Nemleg «protest-diplomatiet» – offentlege utanrikspolitiske utspel hovudsakleg til innvortes bruk, framførde utan omsyn til verknaden for det som det blir protestert imot. Norsk utanrikspolitikks historie inneheld mange eksempel på dette – så mange at Knut Frydenlund i 1973 fann grunn til å åtvare mot slik «moralisering», og kravde at slike «protester må bli mer enn tomme slag i luften».<sup>3</sup> Lodgaard er også inne på det når han kommenterer tendensen til å la det «moralsk riktige og høyverdige ... få forrang framfor det instrumentelle i våre diplomatiske bidrag».<sup>4</sup>

Når det så gjeld den tredje tradisjonen som eg har framheva, så er det greitt nok at Lodgaard drøftar den under stikkordet «internasjonalisme». Eg har sjølv brukt uttrykket, om enn under tvil: Ismer får gjerne eit preg av ideologi. Eg har derfor presisert min bruk av uttrykket til å omfatte overgangen til å bli «an active participant in international power politics» – tidfest til prosessen som fører Norge frå nøytralitetens samanbrot i 1940 til medlemskap i Nato 1949.<sup>5</sup> Den norske internasjonalsmenen blir dermed i min språkbruk avgrensa til det tryggingspolitiske feltet – den er med andre ord sektororientert. Dette fell då godt saman med ein fjerde tradisjon som Lodgaard legg særleg vekt på og meiner å finne implisitt i dei tre som eg har framheva, nemleg sektororienteringa. Lodgaards introduksjon av sektororienteringa som ein innfallspurt til utforskinga av den norske utanrikspolitiske tradisjonen kan ha mykje for seg, og denne vil eg gjerne knyte nokre kommentarar til. Eg er einig i at denne «sektoriseringa» er eit gjennomgåande problem i norsk utanrikspolitikks utvikling. Eg finn imidlertid Lodgaards drøfting av dette litt uklar, eller kanskje heller ufullstendig.

På det generelle plan er vel «sektorisering» av eit lands utanrikspolitikk eit velkjent fenomen, og ikkje spesielt for Norge. Meir spesielt vil eg meine at Lodgaards kritikk av sektororienteringa blir for snever når han i så sterk grad knyter den til «vår rolle som energileverandør og vår forvaltning av oljefondet».<sup>6</sup> Kjerneproblemet med sektoriseringa av norsk utanrikspolitikk er etter mi meining den snart hundreårige tradisjonen med å behandle utanrikspolitikk og utanriksøkonomi som uavhengige variable. Når Jørgen Løvland i 1905 proklamerte kombinasjonen av ein streng alliansefridom med

3 Th. Stoltenberg (red.) *En bedre organisert verden: Foredrag, innlegg og taler av Knut Frydenlund* (Oslo 1987) s. 78

4 Lodgaard s. 260

5 *Norway's Foreign Relations – a History*, f. eks. s. 206

6 Lodgaard s. 278

ein aktiv utanriksøkonomisk politikk, var det greitt nok innanfor eit internasjonalt system der handel og økonomi var regulert gjennom bilaterale traktatar og avtalar. Men, som eg skriv i avslutninga av boka mi, med utgangspunkt i eit sitat frå Alfred Cobban,<sup>7</sup> er sjølv-råderett for lenge sidan blitt irrelevant i den økonomiske verdsordenen, spesielt for eit land som Norge der utanriksøkonomien spelar ei så dominerande rolle. Likevel held Norge fram med å prøve å sektorisere utanriksøkonomien gjennom EØS-arrangementet, på same tid som vi ønskjer å oppretthalde vår politiske eksklusivitet i forhold til Europa-samarbeidet.

Lodgaards kritikk av sektororienteringa i norsk utanrikspolitikk kan også knytast til eit anna hovudelement i artikkelen – spørsmålet om utnytting av eventuelle synergieffektar av norske engasjement i u-hjelp og fredsarbeid. Lodgaard har eit klart positivt syn på dette engasjementet, og har sikkert rett i at vi treng å demonstrere vilje og innsats i slike samanhengar for å motverke at andre ser på det rike Norge som «en grisk, selvopptatt nasjon».<sup>8</sup> Dette «stemmer overhodet ikke med vårt selvbilde,» legg han til. Men kanskje er det nettopp «selvbildet» som er problemet, etter at vi i lange tider støtt og stendig av statsrådar og statssekretærer er blitt fora med påstandar om Norges sentrale rolle og avgjerande innverknad i den eine gode saka etter den andre? Eg har vanskeleg for å følgje Lodgaard når han hevdar, om eg forstår han rett, at Norges aktive rolle i slike samanhengar har gitt oss ein sterk og klar profil, «med mulighet for synergieffekter».<sup>9</sup> Slik ser vel vårt «selvbilde» ut. For min del har eg mine tvil om dette er andres bilde av oss. På dette feltet treng vi i det minste meir forskning. Eksemplet Lodgaard nemner – om at Jagland var den andre utanriksministeren som fekk møte Colin Powell då Bush-administrasjonen overtok, fordi Norge då hadde formannskapet i sanksjonskomiteen for Irak – fortel meg ingen ting. Og skryt om Norges rolle frå f. eks. Richard Holbrooke og Kofi Annan bør takast med ei stor klype salt.

Lodgaard og eg er sikkert einige om at det er viktig for Norge å delta i internasjonale organisasjonar og fora. Men deltaking åleine seier ingen ting om Norges innverknad på dei saker som der blir behandla. Når det gjeld Lodgaards eksempel, vil eg for det første gjerne vite kva som vart sagt mellom Jagland og Powell, og kva konklusjonar det amerikanske utanriksdepartementet drog av sam-

7 *Norway's Foreign Relations – a History*, s. 289–90

8 Lodgaard s. 266

9 Lodgaard s. 263

talen med omsyn til Norges dåverande og framtidige rolle. Vidare ville eg gjerne vite kva Norges eigentlege rolle var i sanksjonskomiteen. At Jaglands møte med Powell og Norges formannskap i sanksjonskomiteen blir framheva i norske media som uttrykk for at Norge er «en stormakt i FN-sammenheng» er greitt nok: Norske styresmakter har som dei fleste andre sine «spin doctors», og norske media er villige medspelarar. Den som følgjer med i internasjonale media, finn imidlertid få spor etter det som skal ha vore Norges rolle. Det kan derfor tenkjast at den har vore minimal, og at det her som for det meste elles var dei involverte stormaktene som avgjorde sakene.

Det vil gå fram av det som ovanfor er sagt at eg er langt meir skeptisk enn Lodgaard til den nesten frenetiske norske viljen til å ta på seg konfliktløysingsoppgåver i alle verdshjørna. Sjølv er eg av og til frista til å sjå Norges vektlegging av fredsmeklarrolla dels som eit utslag av hybris – Norge som «the city on the hill», for å bruke eit bibelsk bilde som amerikanarane elles har patentert – dels som ei form for eskapisme: Sidan vi av indrepolitiske årsaker er ute av stand til å hogge over den gordiske knuten som vårt forhold til Europa har utvikla seg til å bli, er det best å vise ansikt på eit felt som alle kan samlast om. Kanskje kan Lodgaard og eg likevel bli einige om at Norges innsats i fredsarbeid på ein heilt annan måte enn hittil bør innrettast etter to hovudkriteria: Innsatsen må rettast mot oppgåver vi har spesielle føresetnader – utover ein velfylt pengepung – for å lykkast med, og den må kunne gi klare synergieffektar på felt der vi har særlege interesser å ivareta. Barentssamarbeidet har gode eksempel på slike oppgåver. Forsvaret sin innsats i Kosovo, Makedonia, og no i Afghanistan, går i same retning.

### *Replikk til Sverre Lodgaard*

[«Helhetsperspektiver på norsk utenrikspolitikk»]

**Nils Morten Udgaard**  
er utenriksredaktør  
i Aftenposten

En debatt om «helhetsperspektiver» på Norges utenrikspolitikk er velkommen og naturlig, etter at den store seksbindsserien om utenrikspolitikkens historie er avsluttet med et syvende bind som trekker linjer, ved professor Olav Riste. Nå er helhetsperspektiver ikke det som preger eller har preget norsk politisk debatt og nyere generasjoner av norske historikere og samfunnsforskere. Kanskje kan vi se en debatt om perspektiver som et bevis på voksende nasjonal modenhet, på at vi kan reflektere rundt en utenrikspolitikk

som i lange perioder er blitt til som et biprodukt av vår nasjonsbygging.

Mot en slik bakgrunn blir det mest interessante i Lodgaards artikkel hans velbegrunnede fremheving av sektortenkningens rolle i norsk utenrikspolitikk. Det er en mer fruktbar tilnærming enn diskusjonene om Norge i «makttriangelet» USA–EU–Russland, som mer illustrerer en situasjon enn forklarer handlingsmønstere.

Lodgaard taler innledningsvis om at nøytraliteten etter 1905 dekker over «den politiske uformuenheten» – som han mener at siden har «fortatt seg». Det er nok riktig, men mangelen på vilje til å utøve politikk på Norges vegne – til å «sette klare prioriteringer blant norsk utenrikspolitikkens mål og midler», ifølge Riste – den er også med på å forklare sektortenkningen. Ja, den er en del av den. Denne «upolitiske» linje, vegringen mot å tenke i interesse- og maktkategorier også for et mindre land, den er med oss fremdeles, som en sterk rød tråd i vårt forhold til omverdenen.

Vår satsing på humanitært arbeid helt siden Nansens tid er i sin kjerne ikke-politisk, en rosverdig innsats med bare svak tilknytning til norske politiske interesser. I dag, under den raske omformingen av Nato, er vår iver etter å være med militært i mange deler av verden uttrykk for et ønske om å se og bli sett – men uten at den styres av en klar definisjon av norske politiske og diplomatiske interesser.

Norges fremstøt for fredsmegling, i kjølvannet av den viktige Oslo-avtalen om Midtøsten, omtales av Lodgaard som «limet» i norsk utenrikspolitikk, sammen med bistand og humanitær innsats. Den gir oss «oppmerksomhet». Men oppmerksomhet er ikke et mål, i høyden et instrument. Og det peker rett mot spørsmålet om hvilke politiske mål oppmerksomheten skal fremme for Norge. Her ute blir ofte svarene, også hos Lodgaard. I stedet får dette fredsarbeidet jevnlig karakter av å være et «diplomatenes diplomati», uavhengig – og dette understreker vi selv – av noen former for interesser på egne vegne. Vi får en fremvisning av et diplomatisk apparats evner og ressurser, og et sterkt potensial for personlig profilering, men ingen «utenrikspolitikk» for Kongeriket Norge. Den nærmeste parallell er trolig Røde Kors og Sveits, som utmerker seg ved et fravær av politikk på store deler av den internasjonale arena.

Fraværet av en diplomatisk tradisjon i Norge i 1814/1905 er viktig, og vi kan reise spørsmålet om det ikke er her – på feltene utenrikspolitikk, diplomati, maktspill – at det norske erfaringstapet har vært størst og virket dypest, etter århundrene i union med København og Stockholm. Det påfallende etter 1905 er Norges mangel på vilje til å opptre som politisk subjekt og å utvikle det forvaltnings-



apparat som ville være nødvendig for å drive politikk. Vi får Integritetstraktaten fra 1907, en form for selvpålagt nøytralisering, så et mer aktivt og interesseorientert diplomati under første verdenskrigs voksende press, og deretter et halvhjertet politisk engasjement i Folkeforbundets arbeid for kollektiv sikkerhet. I tiden mellom krigene sank ikke bare tallet på lønnede UD-tjenestemenn i utlandet, men vi unnlot å utbygge den «politiske» siden av vår diplomatiske virksomhet. Utenriktjenesten hadde mest legitimitet når den tok seg av praktiske oppgaver, for handel, shipping og fiske – det tellet mest i det norske politiske miljø.

Først i 1938 fikk UD en egen politisk avdeling, og først etter utbruddet av Den annen verdenskrig – den 2. oktober 1939 – ble statsministeren fritatt for å bestyre et departement. Han fikk et eget kontor som leder av regjeringen, med en – en! – byråsjef som personlig sekretær i heldagsstilling. Her blir ikke bare en sammenligning med stormaktens samtidige forvaltningsapparater grotesk, men også en sammenligning med to land som Sverige og Danmark – begge med en fortid gjennom flere århundrer som aktører i europeisk politikk.

Det vi kan kalle den «upolitiske tradisjon» i norsk utenrikspolitikk, gjenfinner vi i Lodgaards påvisning av sektortenkningens dominans. Dette resonnement kunne vært ført videre, utdypet og belagt med flere eksempler. Vi ser at politikken stykkes opp, norsk makt og innflytelse – to størrelser som ofte omtales med motvilje – blir ikke samordnet og rettet mot ett mål, men splittet. Det siste eksempel, som også Lodgaard nevner, er fraværet av olje og gass som et element i dagens norske diplomati.

Med unntak av Nato-medlemskapet under den kalde krigen, et allianseforhold som ble bærebjelken i etterkrigstidens norske utenrikspolitikk, har en bred konsensus manglet om hvordan Norge skulle engasjere seg politisk i omverdenen. De to EU-avstemningene, der befolkningen sa «nei» til det valg den «politiske klasse» anbefalte, har naturlig nok forsterket tendensen til å drive det vi kan kalle «en upolitisk utenrikspolitikk». Der står u-hjelp, nødhjelp, megling sterkt, støttet av en tradisjon for oppslutning om folkeretten. Det som mest åpenbart har manglet, er et engasjement i de politiske spørsmål som ligger under fremveksten av EU. Spørsmålet om den fremtidige politiske «orden» i Europa – nå hele Europa, tidligere Vest-Europa – har ikke engasjert befolkning og politikere i Norge. Den atlantiske orientering, rettet mot USA og Storbritannia, har dominert, også etter at en politisk gjenetablering av kontinental-Europa fant sted, rundt et tysk-fransk samarbeid. Her tenker vi «ja» i én sektor – den øko-

nomiske – og «nei» i en annen, den politiske. Sektorene kobles fra hverandre.

Lodgaard går langt i å understreke at «avstanden (øker) mellom USA og Europa fordi holdningene til internasjonale regler, normer og standarder er grunnleggende forskjellige». Her er en sterkere nyansering påkrevet. Det er riktig at USAs overlegne makt, slik den er blitt synlig etter den kalde krigen, har gitt amerikanerne en (enda) større selvbevissthet internasjonalt. Unilateralismen står sterkere blant dagens ledere, selv om vi bør vektlegge det faktum at president Bush i Irak hittil har valgt å følge en multilateral linje, via FN.

Men ser vi på holdningene i den amerikanske befolkning, slik den er målt av blant andre Chicago Council of Foreign Relations, ser vi snarere et sammenfall mellom holdninger i befolkningene i USA og Europa. Et klart flertall foretrekker å opptre sammen med allierte og partnere på den internasjonale arena, og et tydelig mindretall ønsker en alenegang. Trolig er det slik at de politiske systemene på begge sider av Atlanterhavet – valgordninger, partimønstre, valgdeltagelse – bidrar til å forsterke ulikhetene mellom USA og Europa. Vi ser en klassisk dragkamp om innflytelse, men neppe en grunnleggende ulikhet i verdisystemer og holdninger. Derfor finnes det fremdeles et bærekraftig politisk grunnlag for samarbeid og forståelse mellom USA og Europa.

### *Tilsvare fra Sverre Lodgaard*

#### [«Helhetsperspektiver på norsk utenrikspolitikk»]

Et helhetsperspektiv på utenrikspolitikken kan formes med det siktemål å *beskrive totaliteten* i den. Ingen av de tre perspektivene jeg skisserte – med utgangspunkt i norske tradisjoner, i makttriangelet som omgir oss, og i selvbildet/andres bilde av oss – gjør det. Men til sammen gir de et bilde av norsk utenrikspolitikk som favner det meste.

Et helhetsperspektiv kan også ha et *forklarende* siktemål. Udgaard har rett i at det mye omtalte makttriangelet illustrerer og beskriver mer enn det forklarer. Beskrivelsen gir imidlertid systematikk til drøftinger av Norges plassering i det internasjonale system: I det ligger verdien. Tradisjoner har derimot en åpenbar forklaringskraft. Forholdet mellom vårt selvbilde og andres oppfatning av oss, av det

norske, har også det. For i praksis tilstreber vi et samsvar, selv om det sjelden kommer eksplisitt og offentlig til uttrykk. I min artikkel pekte jeg på noen utenrikspolitiske dimensjoner hvor vi må ligge høyt for å unngå dissonans.

Olav Riste spør i stedet om det er noe oppstyltet ved vårt selvbilde. Samsvar kan oppnås på begge måter, ved å justere selvbildet så vel som utenriksprofilen. Når statsråder og statssekretærer framhever Norges viktige bidrag til diverse gode saker, er de utvilsomt med på å forsterke det positive selvbildet. Annet er ikke å vente, for slik er politikkenes vesen. Men selvbildet bestemmes også av mange andre enn de sittende regjeringer. Når medier ser seg bedre tjent med å hylle innsatsen enn å øve nødvendig kritikk, må vi forvente at utenriksledelsen følger opp og holder fanen høyt.

Et helhetsperspektiv gir dessuten muligheter for *analyse* av sammenheng vs. fragmentering, harmoni vs. spenning, synergi-effekter vs. negativ interaksjon i utenrikspolitikken. Ved å sette mange variabler i forbindelse med hverandre kan slike perspektiver også tydeliggjøre spennet i våre politiske valgmuligheter. Nylig ble det for eksempel spurt om bare et dusin deltakere i FN-ledete fredsoperasjoner betyr en alvorlig ripe i lakken for Norge? Spørsmålet må vurderes i lys av vår medvirkning til fredsoperasjoner som ikke er ledet, men autorisert av FN: våre bidrag til fredsprosesser i Midtøsten, Sri Lanka og andre steder, regjeringens og NGO-enes humanitære innsats, vår bistandsvirksomhet og vår innsats for bedre styresett i mange land. Kan vi fortsatt være oss bekjent av den totaliteten som avtegner seg? Bør vi gå i oss selv og justere selvbildet et hakk ned? Har vi skaffet oss en fallhøyde i FN-systemet som er farlig høy? Harmoni–dissonans-perspektivet gir en fruktbar kontekst å vurdere disse spørsmålene i.

Olav Ristes definisjon av nøytralitetspolitikk er den velkjente og allment aksepterte – alliansefrihet i fred med sikte på nøytralitet i krig. En langvarig alliansefri politikk får imidlertid lett et «aksiomatisk eller dogmatisk preg» som innebærer en generell avstandsmarkering til alliansedannelser: Derfor bruker Riste «nøytralisme» som benevnelse på denne norske tradisjonen. Riste gjør rett i å presisere det. Jeg burde selv ha gjort det på s.1, fotnote 1.

Mitt anliggende er imidlertid at mens nøytralitetspolitikken er forsvunnet, lever beslektede tankeganger videre i våre bidrag til diverse fredsprosesser. Mens den kalde krigen satte strenge rammer for et lite lands engasjementer, ga 1990-årene et nytt handlingsrom for norsk utenrikspolitikk. Og i dette handlingsrommet utviklet Norge en oppmannsrolle som oppmuntrer og tilskynder partenes

kontakt før, under og etter forhandlingsrundene, men uten å presse fram enighet om egne tekster. Her er *tillit* hos alle berørte parter grunnleggende, ikke at vi er nøytrale, slik Riste (feilaktig) gjengir meg. Tillit innebærer bl.a. at vi holder distanse til alt som smaker av allianser med noen av partene. Slik sett har det norske fredsdiplomati klangbunn i vår politiske historie. Derfor er også oppslutningen om det så sterk. Og derfor har norske medier hatt en tendens til å rose norske «fredsmeglere» i meste laget, for deres virksomhet er så ukontroversielt prisverdig. Norge har også sine «spin doctors», som Riste sier, og det er ganske fritt fram for dem. For rosen spinner på tradisjoner og verdier som fortsatt har en plass i nasjonens liv.

Jeg tror Riste undervurderer hvilken anerkjennelse vi høster for vårt fredsdiplomati. Og han tar feil når han skriver om «den nesten frenetiske norske viljen til å ta på seg konfliktløysingsoppgåver i alle verdshjørna». Tvert om har norske regjeringer de senere årene silt de mange henvendelsene som har kommet, og vår nåværende utenriksminister hadde en erklært restriktiv holdning da han tiltrådte. Men jeg er enig med Riste i at selvbildet ved flere anledninger har fått uvirkelige proporsjoner.

Misjonærimpuls og moralisme. Jeg stusser litt over «misjonærimpuls» som karakteristikk av for eksempel forsvar og fremme av folkeretten. Slik Riste definerer uttrykket, og beskriver tradisjonen, ligger det et alminnelighetens skjær over den – noe vi har til felles med veldig mange andre. Hva rommer den, rent bortsett fra at Norge er en småstat og oppfører seg som sådan?

Men dette til side: I et helhetsperspektiv er det moralismen som er det problematiske aspektet – det Riste ser tilbøyeligheter til i mellomkrigstida, det Knut Frydenlund advarte mot i 1973 og det vi har sett mange eksempler på også siden – siste gang i forbindelse med LOs oppfordring til boikott av israelske varer. Det var moralismen jeg grep fatt i, forstått som sinnelagsetikk. Den kommer tidvis på kant med det instrumentelle, for eksempel i form av protestdiplomati og tunnelperspektiver som markerer høyverdige holdninger uten sjenerende hensyn til måloppnåelse. Tidvis skaper den også konsistensproblemer ved at vi hever fanen så høyt i noen sammenhenger at vi ikke makter å gjøre noe tilsvarende i andre situasjoner hvor det ville være like (u)naturlig. Da er vi straks sårbare for beskyldninger om opportunistisme.

Man øyner en sammenheng mellom moralismen og «trø meg ikke for nære»- holdningen, måten vi har fått den isolasjonistiske arven og den moderne internasjonalismen til å gå i hop på. For i

praksis er det lettere å moralisere over det som ligger langt borte og som vi ikke har så mye befatning med – bistand, humanitær innsats osv. til tross. Da kan forenklinger og «Besserwissen» passere ukorrigert. Da er det ikke alltid så nøye med proporsjonene. Da får president Mois Kenya så hatten passer. Og politikere som kommer tilbake fra Øst-Asia og prøver å sette spørsmål om styresett og menneskerettigheter inn i en østasiatisk historisk og kulturell sammenheng, må velge sine ord med største omhu. Ellers kan de bli beskyldt for lemfeldig omgang med fundamentale verdier, med påfølgende krav om kanossagang.

Udgaard peker på sektororienteringens historiske røtter med henvisning til den «upolitiske tradisjon» i norsk utenrikspolitikk. Videre etterlyser han – med rette – en utdyping og eksemplifisering av sektortenkningens dominans i norsk utenrikspolitikk p.t. Kjerneproblemet, slik Riste ser det, er den snart hundreårige tradisjonen med å behandle utenrikspolitikk og utenriksøkonomi som atskilte størrelser, som i europeisk sammenheng videreføres gjennom økonomisk integrering (EØS) og politisk utenforskap. Fraværet av olje og gass som et element i dagens norske diplomati har snart en trettiårig historie.

Et tredje uavklart forhold gjelder det globale vs. det europeiske i vår uteniksprofil. Det globale engasjementet er stort og krevende og må fornyes hele tida. Det gjelder våre roller i utviklings- og humanitær sammenheng, i fredsoperasjoner, i fredsprosesser, i multilaterale og andre sammenhenger hvor vi påtar oss særlige oppgaver fordi vi har spesielle forutsetninger for det, eller fordi det kan sies å være vår tur. For å sikre kvaliteten på bidragene kreves det aktiv deltakelse i nasjonale og internasjonale fora hvor premisser og politikk formes. Verden er turbulent og hele tida er det nye utfordringer å forholde seg til. Stort sett tror jeg en må si at denne delen av norsk utenrikspolitikk har vært framgangsrik. Men hvordan er den knyttet til våre interesser i de europeiske nærområdene? Svaret er, på spissen satt, at det er den ikke.

Vår globale innsats gir oss oppmerksomhet og reputasjon, og vår deltakelse i internasjonale nettverk gir oss muligheter. Hvor mye av denne innsatsen som skyldes det historiske «trø meg ikkje for nære»-kompromisset og hvor mye som skyldes eskapisme – slik Riste mistenker – siden vi av indrepolitiske årsaker ikke er i stand til å hogge over den gordiske knuten som vårt forhold til Europa har blitt, skal være usagt. Høyst sannsynlig er det vesentlige elementer av begge deler. Men kombinasjonen byr på særlige muligheter. Her anmelder imidlertid Riste skepsis.

Det var som illustrasjon på mulige synergieffekter jeg stilte følgende spørsmål: Ville Thorbjørn Jagland fått det tidlige møtet med Colin Powell for å diskutere sanksjonene mot Irak om det ikke også hadde vært for den norske involveringen i konflikten mellom Israel og palestinerne og Jaglands deltakelse i Mitchell-kommisjonen? Godt plasserte iakttakere som jeg har spurt, er ikke sikre på at kombinasjonen var avgjørende, men mener den bidro vesentlig. Et annet spørsmål er hva møtet betydde. Det har jeg ikke påstått noe bestemt om. Powell sa seg visstnok enig i grunntrekkene i den omleggingen av sanksjonene som Norge foreslo. I sin bok *Vår sårbare verden* skriver Jagland at han tror han klarte å legge inn et avgjørende ord for at den nye administrasjonen burde støtte Mitchell-kommisjonen. Riste på sin side er fristet til å «sjå Norges vektlegging av fredsmeklarrolla som eit utslag av hybris... (med) Norge som ‘the city on the hill’». Mitt inntrykk er et annet. Dermed er det lett å si seg enig i behovet for mer forskning på dette feltet.

Tilbake til spørsmålet om det globale og det europeiske i norsk utenrikspolitikk. Her setter Udgaard fingeren på et helt fundamentalt punkt. I den grad vi ikke evner å *prioritere* – å rette norsk innflytelse mot rimelig klart definerte mål – blir kombinasjonen av nettverksdeltakelse og internasjonal anseelse liggende der som et utnyttet potensial som vi stadig investerer i opprettholdelsen av, men som vi ikke konverterer til politisk gevinst. Potensialet blir å sammenligne med en politisk kapital som vi ikke tar ut. Også i forholdet mellom det globale og det europeiske er politikken stykket opp. «...(N)orsk makt og innflytelse – to størrelser som ofte omtales med motvilje – blir ikke samordnet (mot nærmere definerte mål), men splittet.»

Også vår *militære* deltakelse i mange deler av verden er etter Udgaards oppfatning uttrykk for et ønske om å se og bli sett. «Den gir oss ‘oppmerksomhet’. Men oppmerksomheten er ikke et mål, i høyden et instrument. Og det peker rett mot spørsmålet om hvilke politiske mål oppmerksomheten skal fremme for Norge. Her ute blir ofte svarene, også hos Lodgaard.»

Riktig. Og det er ikke av frykt for å begi meg inn i et politisk felt, selv om prioriteringer går til kjernen av hva *politikere* bør stille med. Forskere bør også kunne bidra med analyser av hvordan ressurser og innflytelse kan kraftsamles om alternative målforestillinger. Snarere er det fordi helhetsperspektiver på utenrikspolitikken er et krevende tema som en aldri blir ferdig med, og som jeg valgte å slippe i denne formen i håp om reaksjoner. Det har jeg fått, og jeg er Riste og Udgaard takk skyldig for meget verdifulle kommentarer.

La meg likevel avslutte med følgende: I lys av energirikdommen i nordområdene, de uavklarte grensespørsmålene der, den mulige åpningen av en ny fartsled til Asia nord om Sibir, de enorme investeringene som kan bli gjort der oppe i nær framtid og de sikkerhetspolitiske spørsmålene som alltid ligger der, ville en analyse av vårt utenrikspolitiske potensial med hensyn på norske interesser i disse europeiske nærområdene være en spennende og betimelig oppgave.





## Bokspalte

### Konstruktivistiske perspektiver på europeisk integrasjon

#### The Social Construction of Europe

Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen og Antje Wiener (red.)

London: SAGE Publications, 2001, 239 sider.

Anmeldt av **Børge Romsloe**. Han er hovedfagsstudent i statsvitenskap og studentstipendiat ved ARENA, UiO.

EU fremstår i dag på mange måter som en av de mest interessante politiske konstruksjonene i nyere tid, og har således lenge blitt studert av ulike akademiske fagmiljøer. De siste årene har man vært vitne til flere bidrag fra konstruktivismen innen fagdisiplinen internasjonal politikk, og dette har blitt karakterisert som «the constructivist turn in International Relations».<sup>1</sup> Det er imidlertid et paradoks at denne retningen ikke i større grad har blitt anvendt på *europeisk integrasjon*, et studieområde som representerer et stort teoretisk og empirisk potensial for konstruktivismen ettersom den fokuserer på hvordan normer, ideer, diskurser og identiteter bidrar til sosial og politisk utvikling innenfor ulike kontekster. Med dette utgangspunktet er det betimelig at en rekke konstruktivistiske bidrag endelig er systematisk samlet i boka *The Social Construction of Europe*, redigert av Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen og Antje Wiener.

Antologien er delt inn i tre deler; første del inneholder teoretiske bidrag, og et høydepunkt i så måte er et nytt bidrag av Ernst B. Haas, som regnes som opphavsmannen til integrasjonsteorien *par excellence*, neofunksjonalismen.<sup>2</sup> Del to beskjeftiger seg med hvor-

---

1 Se f. eks. Checkel (1998) «The Constructivist turn in international relations theory», *World Politics* 50:324–348.

2 I 1958 kom Haas med *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957*, Stanford: Stanford University Press, hvor han på bakgrunn av erfaringene med Kull- og stålfellesskapet formulerte antakelser om funksjonell integrasjon. Det er imidlertid verket fra 1964, *Beyond the Nation-State*.

dan man kan anvende konstruktivismen på studiet av europeisk integrasjon, og herunder er spennvidden stor. En rekke ulike temaer, som blant annet postnasjonal konstitusjonalisme, ulike diskursanalyser av hvilken rolle språk spiller i konstruksjonen av EU, samt utvikling og rekonstruksjon av identitet innenfor EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og utvidelsen østover, blir drøftet med utgangspunkt i konstruktivismen. Del tre er en debatt del hvor etablerte forskere som Andrew Moravcsik og Steve Smith kritiserer konstruktivismen fra henholdsvis et intergovernmentalistisk og et reflektivistisk ståsted. Disse er etterfulgt av et tilsvar med oppsummering av Thomas Risse og Antje Wiener. Boka bygger på et spesialnummer av *Journal of European Public Policy* (vol. 6, no. 4 & 5) fra 1999, som kom til etter en forskerkonferanse i Danmark med tittelen «Constructivism and Research on European Integration».

Beslutningsstrukturer i vesteuropeiske stater har i de senere år opplevd en *europeisering* i den forstand at beslutninger fattet på EU-nivå gjennomgår flere og flere saksområder på nasjonalt nivå. EU har i økende grad blitt den viktigste og mest relevante referanserammen for ulike aktører på nasjonalt nivå, og dette gjelder også for Norge.

Kunnskap om EU blir stadig mer aktuelt, og i disse dager diskuterer Konventet under ledelse av Valéry Giscard d'Estaing hvordan fremtidens EU skal se ut. Herunder er forholdet mellom nasjonal suverenitet og overføring av beslutningsmyndighet til overnasjonale organer et ømtålig tema. Disse deliberative prosessene på europeisk nivå er, som flere av bokas bidrag er inne på, viktige i EUs politikktutforming og danner grunnlag for viktige beslutninger. *The Social Construction of Europe* byr i så måte på et godt begrepsapparat for å gripe at EU kan forstås som noe mer enn et mellomstatlig samarbeid hvor suverene medlemsstater utelukkende søker å hevde egne interesser.

Konstruktivismen utfordrer vår oppfatning av verden gjennom *materiell virkelighet* (rasjonalisme) ved å fremheve at det eksisterer *sosial virkelighet* som gis mening ved menneskelig samhandling. Den *sosiale virkeligheten* er potensielt foranderlig, omstridt og varig. Et gjennomgangstema i boka er at den *sosiale virkeligheten* betyr mye i studiet av europeisk integrasjon, som redaktørene skriver på s. 3 i introduksjonen:

---

*Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press, som gjerne betegnes som det viktigste neofunksjonalistiske arbeidet.

[A]ll this is most pertinent to the study of the European integration process that has as much, if not more, to do with socially constructed realities as it has with material reality.

Ifølge redaktørene er konstruktivismen særlig nyttig for å forstå EU som politisk konstruksjon, fordi den fremhever betydningen av hvordan og hvorfor *sosiale ontologier* (s. 12), dvs. normer, institusjoner, identiteter og kontekster, har bidratt til å transformere EU til den politiske konstruksjonen man ser i dag. Redaktørene argumenterer altså (i likhet med neofunksjonalismen) for å studere europeisk integrasjon som en *prosess* hvor sosiale ontologier er under forandring. Dermed skiller konstruktivismen seg analytisk fra liberal intergovernmentalisme (som implisitt antar at ingen fundamental forandring har funnet sted), og mer komparative tilnærminger (som implisitt antar at fundamental forandring har funnet sted). Antologiens utgangspunkt blir således spørsmål av typen; i hvilken grad og på hvilke måter er en ny politisk enhet under konstituering i Europa?

Rey Koslowski tar i kapittelet «Understanding the EU as a Federal Polity» utgangspunkt i en konstruktivistisk tilnærming til EUs føderale utvikling. Han søker å overgå dikotomien om hvorvidt EU er en samling av suverene stater (konføderasjon) eller en føderal politisk enhet, samtidig som han tar avstand fra teleologiske analyser av en hypotetisk *end-state* på europeisk integrasjon. Han argumenterer for å utvide den legalistiske forståelsen av regler og normer, og fremhever særlig at uformelle politiske prosesser over tid har gitt opphav til et institusjonelt rammeverk hvor aktørene har en felles forståelsesramme, og at EUs føderale utvikling ikke alltid har vært tilsiktet fra aktørenes side. Koslowski identifiserer på denne bakgrunn ulike føderale elementer ved EU som Den europeiske sentralbank, unionsborgerskapet, en mulig integrering av en felles utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik og at subsidiaritet betraktes som beslutningsprinsipp i Unionen.

Checkels bidrag kan sies å være et av de mer metodologisk bevisste bidragene, og han er særlig opptatt av betydningen av læring og sosialisering i formingen av ulike aktørers interesser og identiteter. I kapittelet «Social Construction and European Integration» skisserer han eksplisitt flere hypoteser utledet fra konstruktivismen hvor det er sannsynlig at sosial læring finner sted, og disse kan tjene som utgangspunkt for empiriske studier av EU. Checkel hevder (s. 54) at *sosial læring* særlig kan finne sted under følgende betingelser: dersom en gruppe tilhører samme profesjon (f. eks. jus, øko-

nomi), dersom en gruppe opplever en krisesituasjon, dersom grupper møtes gjentatte ganger og det er høy interaksjon, og dersom en gruppe er utsatt for direkte politisk press. Argumentasjonen styrkes ytterligere av empirisk materiale Checkel har utført i Committee of Experts on Nationality, hvor grunnleggende forståelser av nasjonalitet og identitet ble forandret gjennom lærings- og sosialiseringprosesser.

Ernst B. Haas stiller spørsmålet: «Does Constructivism Subsume Neo-functionalism?», og illustrerer i et velskrevet kapittel at neofunksjonalismen kan sammenlignes med konstruktivismen langs ulike dimensjoner som: avhengig variabel, forholdet mellom agent og struktur, analysenivå, interessedannelse og epistemologi. Haas introduserer oss for det han kaller «soft rationality», som innebærer at aktører definerer interesser ut ifra kollektive verdier og behov, og påpeker (s. 26–29) at neofunksjonalismen har mye til felles med konstruktivistiske bidrag som anvender denne formen for «myk rasjonalitet» (her nevner Haas forfattere som Peter Katzenstein, Emanuel Adler, Peter Haas, Harvey Starr og Andrew Farkas).

I bidragene til Thomas Diez «Speaking 'Europe': The Politics of Integration Discourse», Marcussen *et al.* «Constructing Europe? The Evolution of Nation-State Identities» og Ben Rosamond «Discourses of Globalization and European Identities» blir det på ulike måter fokusert på hvilken rolle språk og diskurser spiller i konstruksjonen av EU. Diez hevder at alle våre overveielser om verden (også europeisk politikk) skjer gjennom diskurser som er avhengige av den sosiale konteksten de springer ut fra, og Diez' bidrag befinner seg dermed i sterk opposisjon til rasjonalistiske antakelser. Ifølge Diez (s. 91) har det utviklet seg et eget europeisk vokabular, *Euro-speak*, som blant annet innbefatter *acquis communautaire*, *co-decision*, *subsidiarity* og *supranationalité*. Disse diskursene gir mening til ulike aktører i EU avhengig av kontekst, men kan forekomme som utilgjengelige for utenforstående. Kapitlet til Marcussen *et al.* undersøker hvordan nasjonal identitet og ideer omkring det europeiske politiske prosjekt har blitt konstruert i politiske eliter i Frankrike, Tyskland og Storbritannia siden 1950-tallet, mens Ben Rosamond på sin side fokuserer på hvordan ulike globaliseringsdiskurser har foregått i ulike politiske fora i EU. Han argumenterer overbevisende for at *globalisering* har blitt brukt av enkelte aktører for å promotere neolibérale økonomiske løsninger på denne «eksterne trusselen». Den sosiale konstruksjonen av *globalisering* som en ekstern trussel blir altså inkorporert i interne retoriske dragkamper som igjen påvirker hvilken politikk som blir ført i EU.

Kenneth Glarbo behandler EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, og fremhever at utviklingen av denne har skjedd på bakgrunn av uformell kommunikasjon mellom nasjonale diplomater som har utviklet intersubjektive forståelser (co-ordination reflex) som går utover medlemsstatenes umiddelbare nasjonale interesser. Et annet empirisk interessant område som blir behandlet, er utvidelsen østover. Fierke og Wiener sammenlikner EU- og Nato-utvidelsen, og her kommer fruktbarheten til konstruktivismen godt frem. Hvordan kan man forklare det tilsynelatende paradokset at EU ønsker å gi en rekke stater i det tidligere Øst-Europa fullt medlemskap, til tross for en rekke økonomiske og institusjonelle kostnader heftet ved en slik politikk? Fierke og Wiener hevder at utvidelsen er grunnet i historiske (verdimessige og moralske) løfter fra Vesten helt tilbake til Helsinkipakten fra 1975, og derfor er *speech acts* viktige – ikke bare som ord, men også som handling.

I debattdelen kritiserer Andrew Moravcsik de konstruktivistiske bidragene i antologien, og påstår at (s.177) «[H]ardly a single claim in this volume is formulated or tested in such a way that it could, even in principle, be empirically invalid». Ifølge Moravcsik oppfyller ikke boka målsettingen om å bygge et godt teoretisk og empirisk fundament for studier av EU, fordi halvparten av bidragene henfaller til metateoretiske analyser, og altså ikke til hypoteser som kan testes empirisk. Steve Smith er derimot mer positivt innstilt til de ulike bidragene i boka, og mener konstruktivismen ikke bare har stor forklaringskraft, men også utvider vår dypere forståelse av europeiske studier. Smith mener imidlertid at bidragene i for stor grad varierer med henblikk på grunnleggende vitenskapsteoretiske posisjoner (ontologi og epistemologi), og det er således problematisk å plassere dem i en middelkategori mellom reflektivismen og rasjonalismen.

Boka inneholder derfor etter mitt skjønn en rekke gode bidrag til hvordan man kan forstå EU som et *dynamisk politisk system*, og kan anbefales til alle som er opptatt av teoretiske og empiriske forhold ved europeisk integrasjon. De ulike bidragene representerer imidlertid langt fra noen enhetlig konstruktivistisk tilnærming, og det som forener bidragene, synes heller å være en misnøye med rasjonalistiske antakelser i studiet av europeisk integrasjon. Videre forskningsbidrag fra konstruktivismen trenger å presisere nærmer under *hvilke betingelser* aktører forandrer og (re-) konstruerer interesser og identiteter. Dette gjelder særlig siden flere av bidragene skisserer at historiske kontekster hvor «kritiske øyeblikk» (f. eks. slutten på den kalde krigen) har inntruffet, er spesielt viktige

for kollektiv (re-) konstruksjon av identiteter. I og med denne utgivelsen bør det imidlertid være duket for flere konstruktivistisk inspirerte studier av EU. Det gjenstår likevel å se om dette vil føre til «a constructivist turn in European studies», men et godt grunnlag skulle allerede være lagt med denne boka.

### **Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society**

Nicholas J. Wheeler

Oxford University Press, 2000, 336 sider.

### **Også krig er terror: Et kritisk oppgjør med det nye Nato, krigene i Afghanistan og Kosovo og Norges egen rolle**

Gunnar Garbo

Eget forlag, 2002, 280 sider.

Anmeldt av **John W. Dahl**, hovedfagsstudent i statsvitenskap ved UiO og studentstipendiat ved NUPI

Kosovo-krigen har økt intensiteten i debatten om såkalte humanitære intervensjoner. Debatten har imidlertid foregått på forskjellige fronter. Mens enkelte har fokusert på folkeretten, har andre debattanter lagt mer vekt på de etiske sidene ved slike intervensjoner. Både begrepet og praksisen har dermed fått tilhengere og motstandere. Blant tilhengerne finner vi Nicholas Wheeler, som i boken *Saving Strangers* presenterer et normativt forsvar av hva han kaller solidarismen. Blant motstanderne – og med en helt annen type bok – finner vi Gunnar Garbo, som er sterkt kritisk til angrepet på Jugoslavia i 1999.

### **Et solidarisk forsvar for humanitære intervensjoner**

Whealers formål med *Saving Strangers* er å finne ut i hvilken grad stater har akseptert humanitær intervensjon som et legitimt unntak fra reglene om suverenitet og ikke-intervensjon. Wheelers legitimitetsforståelse er basert på påstanden om at staters handlinger vil bli begrenset dersom de ikke kan forsvares ved hjelp av plausible forklaringer. Han baserer seg derfor på et konstruktivistisk rammeverk idet han hevder at regler og normer både begrenser og skaper handlingsrom for aktører på den internasjonale arena.

Wheeler plasserer seg innenfor Den engelske skolen i interna-

sjonal politikk og bygger boken rundt Hedley Bulls skille mellom pluralistisk og solidaristisk teori. De to teoriretningene gir fundamentalt forskjellig svar på legitimiteten til humanitære intervensjoner. Mens pluralistisk teori hevder at humanitær intervensjon er et brudd på det internasjonale samfunns hovedregler om suverenitet og ikke-intervensjon, og dermed utgjør en trussel mot internasjonal orden, åpner solidaristisk teori for økte internasjonale forpliktelser mot grove brudd på menneskerettighetene. Pluralistene innser at det finnes et mangfold av ideer om hva «det gode» innebærer i det internasjonale samfunn og at intervensjoner vil være en trussel mot internasjonal orden dersom man baserer seg på kun ett sett av verdier. Solidaristene på sin side hevder at stater som bryter menneskerettighetene i stor skala, bør miste sin rett til å bli behandlet som legitime suverene stater. Dette gir andre stater en moralsk rett til å stoppe undertrykkningen. Wheeler plasserer blant andre R. J. Vincent og Michael Walzer i kategorien solidarister siden de er positive til humanitære intervensjoner.<sup>1</sup>

I drøftingen av pluralistenes og solidaristenes syn på humanitær intervensjon får Wheeler lagt frem de fleste viktige argumentene både for og imot slike intervensjoner. Han presenterer viktige innvendinger fra pluralistene og realistene, som først og fremst hevder at humanitær intervensjon er en trussel mot internasjonal orden, men som også hevder at en slik institusjon vil kunne bli misbrukt.

*Saving Strangers* er et forsvar for solidarisme. For at en intervensjon skal kunne kalles humanitær, må den tilfredsstillende fire minimumskrav, sier Wheeler; ekstraordinær humanitær nødssituasjon («supreme humanitarian emergency»), nødvendighet/siste utvei («necessity or last resort»), proporsjonalitet («proportionality») og positivt humanitært utfall («positiv humanitarian outcome».)<sup>2</sup> I tillegg lister Wheeler opp ytterligere fire kriterier som – dersom de er tilfredsstillende – vil styrke en gitt intervensjons humanitære karakter. Disse er: humanitære motiver («humanitarian motives»), humanitær rettferdiggjøring («humanitarian justification»), legalitet («legality») og selektivitet («selectivity»).

*Saving Strangers* er delt inn i tre deler. Etter første del, hvor Wheeler presenterer sin solidaristiske teori om humanitær intervensjon, drøfter han tre casestudier fra den kalde krigen i del to (India

1 Dette kan være litt forvirrende for lesere som kjenner Michael Walzer fra politisk teori hvor han puttes i kategorien «pluralister». Walzers pluralisme har imidlertid grenser, og han åpner derfor for humanitær intervensjon dersom handlinger «shock the moral conscience of mankind» (Walzer 1977:107).

2 Andre har satt opp tilsvarende lister, f.eks. The Independent International Commission on Kosovo (2002).

i Bangladesh, Vietnam i Kambodsja og Tanzania i Uganda). Siste del har fire casestudier fra tiden etter den kalde krigen (Irak, Somalia, Rwanda samt et kapittel som omhandler både Bosnia og Kosovo). I tillegg til å gi en god innføring i de enkelte intervensjonene og omstendighetene rundt dem bruker Wheeler de forskjellige casene til nærmere å begrunne kriteriene han har satt opp. Eksempelene viser også at det internasjonale samfunn ble mer åpent for humanitære intervensjoner etter den kalde krigens slutt.

Wheeler argumenterer for at Indias redningsoperasjon for bengalene i Øst-Pakistan i 1971 kan karakteriseres som en humanitær intervensjon fordi den møter alle minimumskravene. India forsøkte også å argumentere for intervensjonen på humanitært grunnlag, men møtte ingen forståelse for dette i FN. Samtidig hevder Wheeler at Vietnams intervensjon i Kambodsja tilfredsstiller minstekravene til en humanitær intervensjon til tross for at Vietnam aldri brukte den humanitære situasjonen som et argument for intervensjonen. Tanzanias intervensjon i Uganda var det klareste eksempelet på en humanitær intervensjon under den kalde krigen, ifølge Wheeler. Her brukte da også president Nyerere den humanitære situasjonen i Uganda til å legitimere intervensjonen. Dette ble til en viss grad stilltiende akseptert av verdenssamfunnet.

I del tre vurderer Wheeler i hvilken grad intervensjoner av vestlige stater basert på en humanitær argumentasjon lyktes i å sikre legitimitet i det internasjonale samfunn på 1990-tallet. Også her støtter han Operation Provide Comfort i Irak i 1991–93, hvor sikre soner ble opprettet for å forsvare kurderne i nord og shiamuslimene i sør, og hevder at operasjonen tilfredsstiller kravene til en humanitær intervensjon. Sikkerhetsrådets resolusjon 794, hvor den humanitære situasjonen i Somalia ble ansett som en trussel mot freden, bidro ytterligere til å legitimere humanitær intervensjon i det internasjonale samfunn. Imidlertid endte aksjonene i Somalia i en katastrofe og bidro trolig til den manglende responsen fra det internasjonale samfunn på folkemordet i Rwanda. Wheelers påstand er at Vesten, og spesielt USA, ikke reagerte på folkemordet i Rwanda på grunn av frykt for tap av egne soldaters liv. At USA heller ikke hadde andre interesser som kunne bidra til en avgjørelse i den retning, spilte også en viktig rolle. Wheeler er nemlig overbevist om at USA ville fått støtte i Sikkerhetsrådet til å benytte militærmakt dersom amerikanerne hadde tatt et slikt initiativ. Realistene og pluralistene på sin side vil hevde at mangelen på intervensjon i Rwanda skyldes at USA og Europa ikke hadde egne interesser i området som gjorde at de ville sette egne soldaters liv på spill for å «redde fremmede».



Wheeler er usikker på om Natos angrep på Jugoslavia i mars 1999 faller innunder kategorien humanitær intervensjon, men konkluderer allikevel til fordel for Nato. Dette skyldes at Nato kun benyttet luftangrep for å unngå å risikere egne soldaters liv. Dette medførte unødige sivile tap og bidro til at Jugoslavia økte overgrepene mot sivile kosovoalbanere. Det kan derfor argumenteres for at angrepet på Jugoslavia ikke fikk det humanitære utfallet som ifølge Wheelers egne kriterier må være tilfredsstillende for at intervensjonen skal kunne kalles humanitær. På den annen side er det usikkert hva som ville ha skjedd dersom Nato ikke hadde intervenert. Wheeler mener derfor det var riktig av Nato-landene å handle preventivt, men at de burde ha gjort det med bakkestyrker slik at de kunne ha redusert sivile tap med en militær redningsaksjon.

Gjennom hele boken drøfter Wheeler utviklingen fra den kalde krigen, hvor intervensjoner konsekvent ble avvist, til 1990-tallet, da humanitære forhold ble brukt til å legitimere intervensjoner. Han gjør dette ved å sette realismens, pluralismens og solidarismens forklaringer opp mot hverandre. Mens realistene og pluralistene hevder at utviklingen skyldes endrede maktforhold etter den kalde krigens slutt, mener Wheeler at den skyldes en endring av normer. Ved å benytte humanitære forhold i sin argumentasjon for intervensjoner blir stater fanget av sin egen retorikk, og nye normer blir etablert. De nye normene endrer så rammene for hva som er legitimt fordi aktører som forsvarer handlinger med referanse til moralske prinsipper, vil være bundet av disse argumentene ved senere anledninger. Wheeler hevder derfor at vi vil se flere intervensjoner mot folkemord og grove menneskerettighetsbrudd. Dette er en utvikling han som solidarist ønsker velkommen. Argumentet står og faller imidlertid på politiske lederes redsel for å bli kalt hyklere. Et nærliggende motargument er i så fall at denne frykten trolig ikke er så stor som Wheeler hevder.

### «Krig koster mer enn fred»

I sin bok *Også krig er terror* skriver Gunnar Garbo også om intervensjoner, men med et helt annet utgangspunkt enn Wheeler. Sammen med blant andre Noam Chomsky (1999) hevder Garbo at Natos luftangrep mot Jugoslavia var en angrepskrig og som sådan et brudd på internasjonal lov. Selv om Garbo ikke forsøker å sette opp kriterier for humanitære intervensjoner, er det ett krav som står klart frem gjennom hele boken, nemlig at enhver intervensjon må følge folkeretten, dvs. den må skje i henhold til FN-pakten og

være godkjent av Sikkerhetsrådet.

Men det er ikke bare bruddet på internasjonal lov Garbo går i rette med, men også måten Nato gjennomførte angrepet på. Nato valgte å benytte kun luftstyrker mot Jugoslavia, noe som ledet til feilbombing med den følge at flere kosovoalbanske og serbiske sivile ble drept. Nato inkluderte også tv-huset i Beograd blant sine militære mål. Det var også Natos intervensjon som var den direkte utløsende årsaken til økt serbisk undertrykkelse og deportasjon av sivile kosovoalbaniere. Garbo avviser også påstandene om at Jugoslavia allerede hadde planer om å tømme Kosovo for albanere gjennom Operasjon Hesteko som et falsum. Garbo er derfor ikke i tvil om at «krig koster mer en fred». At krig må unngås for enhver pris, er da også det underliggende temaet i hele boken.

Garbo er følgelig sterkt kritisk til Natos nye strategidokument som ble utviklet under bombingene av Jugoslavia, og som åpner for flere operasjoner utenfor Natos eget område. Dette strider ikke bare mot FN-pakten, men også Atlanterhavspakten, hvor det går klart frem at Nato skal være en forsvarsallianse.

*Også krig er terror* er en bok som først ble skrevet som en kritikk av det «Nye Nato» og intervensjonen i Kosovo. Terrorangrepene i New York skjedde imidlertid før Garbo fikk gitt ut boken, han har derfor også tatt med kritikk av USA i forbindelse med krigen i Afghanistan. Han har også sett på den norske debatten rundt deltakelse i krigen i Kosovo og Afghanistan.

Når det gjelder krigen mot terror, og da spesielt den militære delen, mener Garbo at USAs angrep på Afghanistan føyer seg inn i rekken av eksempler på Natos egenrådighet og USAs unilaterale etter den kalde krigens slutt. Garbo hevder blant annet at krigen i Afghanistan ikke kan karakteriseres som selvforsvar fordi Sikkerhetsrådet i FN ikke har gitt USA tillatelse til et slikt angrep. Han hevder også at president Bush er mer motivert av olje og en strategisk tilstedeværelse i Sentral-Asia enn selvforsvar. Krigen i Afghanistan er følgelig en angrepskrig og dermed forbudt ifølge folkeretten.

De beste delene av *Også krig er terror* er de som tar for seg den norske debatten – eller mangel på sådan – i forbindelse med krigen i Kosovo og Afghanistan. Garbo påpeker med rette at det knapt har vært noen prinsipiell debatt om disse spørsmålene i Norge. Tiden Stortinget har brukt på debatten om disse spørsmålene har vært minimal, spesielt i forbindelse med Afghanistan. Garbo hevder også at Forsvarsdepartementet ga uriktige opplysninger i den kongelige resolusjonen som åpnet for norsk deltakelse i angrepet

på Jugoslavia. Konklusjonen i resolusjonen støtter seg blant annet på en uttalelse fra presidenten i Sikkerhetsrådet som antyder en støtte til Nato. Denne uttalelsen har senere vist seg å ikke eksistere. Viktigst er det allikevel at den norske politikken i forbindelse med Kosovo og Afghanistan strider mot de prinsippene som Halvard Lange trakk opp for norsk utenrikspolitikk etter den andre verdenskrig; for det første å etterleve FN-pakten, og for det andre aldri gjøre noe som kan skade FN som organisasjon.

### Intensjon og utfall

Som vi har sett, har Wheeler og Garbo vidt forskjellig syn på bruken av intervensjoner etter den kalde krigens slutt. Spesielt kommer de til motsatt konklusjon om intervensjonen i Jugoslavia i 1999. Mens Wheeler hevder at en utvikling hvor det internasjonale samfunn er solidarisk og påtar seg oppgaven å «redde fremmede» bør ønskes velkommen, mener Garbo at «krig koster mer enn fred» og at det er viktigst å verne om folkeretten. Garbo mener videre at dersom folkeretten skal endres, må det skje gjennom FN, og ikke gjennom endring av praksis fra dem som sitter med makten.

Viktigheten av et positivt humanitært utfall av en intervensjon er helt sentralt hos Wheeler. Her skiller Wheeler seg fra den tradisjonelle oppfatningen, nemlig at det som kjennetegner en humanitær intervensjon, er en humanitær intensjon. Problemet med kravet om positivt utfall er at det er vanskelig å vurdere dette før lenge etter selve intervensjonen. Kriteriet er derfor ubrukelig som handlingsregel. Kriteriet bidrar imidlertid til at utøverne av en redningsaksjon må være overbevist om at ethvert utfall av en intervensjon vil være bedre enn at man ikke intervensjoner. Det styrker dermed kravet om at alle ikke-militære midler må forsøkes først.

Hva hvis en intervensjon er humanitær ifølge kriterier av den typen som Wheeler setter opp, men samtidig tilfredsstillende den intervensjonens strategiske og økonomiske interesser? Dette er viktig hos Garbo, som hevder at den humanitære argumentasjonen kun vil ha en legitimerende funksjon. Wheeler er enig i at dette vil kunne skje, men mener det bidrar til en positiv utvikling fordi aktørene blir fanget av sin egen retorikk. Samtidig har Wheeler et poeng når han hevder at det er utfallet av intervensjonen som må være avgjørende, ikke intensjonen. Problemet er bare at man kan aldri vite hva utfallet hadde blitt dersom man hadde gjort noe annet enn hva man faktisk gjorde. En sammenlikning av mulige utfall vil derfor alltid være hypotetisk.

Et annet poeng som kommer klart frem hos Garbo, men som er lite synlig hos Wheeler (selv om han støtter det), er at en intervensjon må være absolutt siste utvei. Garbo påpeker derfor hva alternativene til intervensjon er, siden debatten rundt Kosovo (men også i andre konflikter) fremsto som en konflikt mellom dem som ville «gjøre noe» (militær intervensjon) og dem som ikke ville (ikke intervenere). Garbo påpeker med rette at ikke-militære tiltak ofte forsvinner i slike debatter. Problemet med slike tilnærminger er at de ofte fremstår som etterpåklokskap (selv om det alltid er noen som har tenkt på det før) slik at løsningen på krisen i Kosovo i 1999 ofte blir at man skulle ha hørt kosovoalbanernes rop om hjelp allerede på begynnelsen av 1990-tallet eller i det minste ha inkludert Kosovo i Dayton-avtalen i 1995.

På 1990-tallet har spesielt hendelsene i Bosnia og Rwanda minnet oss om løftet til jødene etter holocaust om at vi aldri må tillate slike forbrytelser mot menneskeheten igjen. Det er dette humanitære intervensjoner i siste instans handler om for Wheeler; har vi ikke bare en rett, men også en plikt til å gripe inn dersom det kan stoppe eller forhindre forbrytelser mot menneskeheten? Dette spørsmålet får overraskende liten omtale hos Garbo, som vier misbruk av slike etiske argumenter mer oppmerksomhet. Jeg mener imidlertid man vanskelig kan komme unna et så viktig moralsk spørsmål i debatten om humanitære intervensjoner. Det forhindrer selvfølgelig ikke at man skal diskutere og slå ned på angrepskriger som utføres under dekke av å være humanitære.

### Viktig debatt

Enten man er enig med Nicholas Wheeler eller Gunnar Garbo, er *Saving Strangers* og *Også krig er terror* to bøker jeg vil anbefale på det sterkeste. Wheeler illustrerer med sine mange eksempler de etiske, juridiske og politiske argumentene for og imot humanitære intervensjoner og konkluderer på det grunnlag at en utvikling i retning av større internasjonal oppmerksomhet mot urettferdighet og undertrykkelse i stater bør ønskes velkommen og at slike intervensjoner i enkelte tilfeller bør understøttes med militær makt.

*Også krig er terror* er også en meget viktig bok, som prøver å sette i gang en debatt som er altfor viktig til å få så liten oppmerksomhet. Boken har imidlertid flere svakheter. Garbo forsøker å si for mye på en gang og burde kanskje ha holdt diskusjonen om Afghanistan utenfor. At det er avsnitt i boken som blant annet hevder

at det var Nato som under den kalde krigen drev rustningskappløpet fremover, bidrar ikke til å gjøre fremstillingen klarere. Tvert imot er det vanskelig å se hva det har med saken å gjøre. Boken bærer også preg av å være utgitt på eget forlag. For eksempel har sluttnotene til kapittel fem falt helt ut. Allikevel vil jeg anbefale *Også krig er terror* fordi den viser hvordan disse viktige spørsmålene nesten har vært helt fraværende hos våre folkevalgte, som har støttet vår militære deltakelse i operasjoner uten FN-mandat.

## Litteratur

- Chomsky, Noam (1999) *The New Military Humanism: Lessons from Kosovo*.  
 Monroe, ME: Common Courage Press.
- Independent International Commission on Kosovo (2000) *The Kosovo Report*.  
 Oxford: Oxford University Press.
- Walzer, Michael (1977) *Just and unjust wars: A moral argument with historical illustrations*. New York: Basic Books.

## ***Bokessay:***

### **«Frem fra glemselen – tanker om fagets tenkere»**

#### **Hans J. Morgenthau – An Intellectual Biography**

Cristoph Frei

Baton Rouge, LA: University of Louisiana Press, 2001, 236 sider.

Anmeldt av **Halvard Leira**, cand. polit. statsvitenskap, UiO.

Faget internasjonal politikk (IP) har de siste drøyt 10–15 årene vært preget av selvransakelse. Fagets historie har blitt tatt opp til diskusjon, og det har blitt fokusert sterkere på fagets ikoner. Dette har artet seg på forskjellige måter. På den ene siden har det fra flere leire vært en fornyet interesse for fagets aner innen politisk teori, som Machiavelli, Hobbes, Grotius, Pufendorf og Kant.<sup>1</sup> På den annen side har det også vært et sterkere fokus på dagens teoretikere (Neumann & Wæver 1997). Mellom de fjerne aner og de dagsaktuelle forskerne kommer så interessen for fagets grunnleggere, og da særlig tenkningen om internasjonal politikk i mellomkrigstiden og tidlig etterkrigstid.<sup>2</sup> Det er særlig det store oppsvinget

1 Innen en etter hvert rikholdig litteratur kan følgende bøker nevnes som eksempler: Bull, Kingsbury & Roberts (1990), Malnes (1993), Walker (1993), Clark & Neumann (1996).

i interessen for denne gruppen tenkere jeg skal diskutere i dette essayet. Når det her er snakk om et oppsving, heller enn noe helt nytt, henger det sammen med at det finnes en viss tradisjon for å diskutere de tidlige IP-teoretikerne. Det kom enkelte spredte arbeidere i løpet av 1960- og 70-tallet, og noen flere etter 1980. Kenneth W. Thompson er en nøkkelfigur innen denne tradisjonen, både gjennom bøker (Thompson 1980, 1996) og ved at han redigerte serien *Political Traditions in Foreign Policy*. I denne serien kom blant andre Michel J. Smiths (1986) viktige bok om realisme fra Weber til Kissinger. Økningen i interessen for fagets tidligere tenkere har allikevel vært eksplosiv i løpet av 1990-tallet, og jeg vil undersøke hvordan dette kan forstås ved først å se på fageksterne forklaringer, dernest forklaringer basert på fagets egen dynamikk.<sup>3</sup>

### IP-faget som spill for verden

I motsetning til mange andre samfunnsfag forklares gjerne utvikling og trender innen IP med fageksterne hendelser, hvilket kan skyldes fagets tradisjonelt sett empiristisk orienterte epistemologi, hvor forklaringer er noe man finner «der ute», og hvor vitenskap og virkelighet ikke nødvendigvis forstås som gjensidig konstituerende. Det hevdes ofte at den andre verdenskrig førte til at «idealismen» ble vraket og «realismen» vant fram, på samme måte som det hevdes at transnasjonale interdependensmodeller kom i vinden etter Vietnamkrigen, oljekrisa og Bretton Woods-systemets sammenbrudd og at neorealismen hang sammen med tilspissingen i supermaktsforholdet på slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet. Endelig har «Murens fall» blitt trukket fram som forklaring på det aller meste av teoriutvikling og trender de siste 13 årene.<sup>4</sup>

For å følge tradisjonen kan det derfor være fristende å starte med slutten på den kalde krigen. Men hvordan kan dette kobles til den økende interessen for enkelttenkere innen IP-faget? Her skal kort fire generelle sammenhenger antydes. For det første førte slutten på den kalde krigen til at det ble åpnet rom for alternativ tenk-

2 I norsk sammenheng er tidsskriftet *Internasjonal politikks* serie om «Det 20. århundres klassikere» det beste eksempelet på denne fornyede interessen for fagets enkelttenkere og enkelttekster.

3 I den grad utvikling innen faget og utenfor faget henger tett sammen – teoretisering er også en form for praksis, med virkninger på den virkelighet som det teoretiseres om – er dette skillet trukket av analytiske årsaker, og det er ikke rigid.

4 Det vil slik sett være sannsynlig at eventuelle teoretiske nyvinninger de neste ti årene settes i sammenheng med terroranslagene 11/9 2001.

ning generelt innen faget. Dette innebærer ikke at slik tenkning ikke fantes før 1989,<sup>5</sup> men at den slapp lettere til da de eksisterende teoriene hadde kommet til kort, og da disiplinens selvdisiplinering dermed mistet legitimitet. Denne åpningen mot nye tanker gjorde det mulig å se på faktorer som på 1980-tallet hadde blitt sett som irrelevante – som enkelttenkeres innflytelse på teori og praksis, og ikke minst hvordan teori var en viktig form for praksis. For det andre, og i forlengelsen av delegitimeringen av eksisterende teori, kom mange etter hvert til å se historiske analogier mellom vår egen tid og mellomkrigstiden, og av den grunn økte interessen for de tenkere og de alternative løsninger som fantes i den tidligere perioden. Disse to faktorene virket direkte på fagets egen teoriutvikling og historiografi, og var viktige for å muliggjøre den faginterne utviklingen jeg kommer tilbake til nedenfor. De to neste har mer å gjøre med fagets empiriske fokus og den generelle ideologiutviklingens virkning på faget.

Den tredje faktoren, som dreide fokus mot enkeltindivider, var at bestemte personer tydelig hadde vært viktige for avslutningen av den kalde krigen. Strukturelle teorier, som neorealisme og neoliberal institusjonalisme, kunne nok forutse at Sovjetunionen før eller siden ville få problemer med å følge USAs rustningspolitikk, men i 1989 var det liten tvil om at enkeltpersonen Gorbatsjov var helt sentral for den raske og relativt smertefrie oppløsningen av Sovjetunionen og Østblokken. I større grad enn under rustningskappløp og supermaktsrivalisering var det et følt behov for teorier som fanget opp hvordan enkeltpersoner kunne påvirke viktige politiske prosesser.<sup>6</sup> Oppsvinget for slike teorier forklarer ikke i seg selv interessen for de enkelte tenkere, men økt interesse for enkeltpersoner som utformer politikk har vært med på å legitimere interesse for enkeltpersoner som utformer teori, ikke minst i den grad teoretisering vurderes som en form for (politisk) praksis. Den siste sammenhengen som er verdt å se på, er hvordan slutten på den kalde krigen generelt innebar at vestlig, liberal individualisme ble den totalt dominerende ideologien, mens kommunistisk, strukturorientert teori og samfunnsliv ble delegitimert. Innen IP-faget er dette tydeligst i dreiningen bort fra forskjellige materialistiske/marxistiske teorier, og i hvordan interessen for enkeltaktører har øket.<sup>7</sup>

5 Det kom for eksempel en rekke viktige post-strukturalistiske, «kritiske» og konstruktivistiske arbeider før, eller i løpet av, 1989 (se for eksempel Ashley 1981, 1987, 1988, Cox 1981, Kratochwil 1989, Onuf 1989).

6 Et klart eksempel på dette er Hoffmanns (1990:21) programmatisk begrunnelse for å se på enkeltindivider: «In short, leaders matter.»

## IP-faget som en verden i seg selv

Slutten på den kalde krigen åpnet altså for nye tilnærminger til IP-faget som sådant, og til en fornyet interesse for det enkelte individ og tidligere teoretikere. Jeg vil allikevel hevde at eksterne forklaringer ikke holder når vi søker å forstå den nye refleksjonen omkring fagets fortellinger om seg selv, hvor vekten på enkeltteoretikere er en ikke ubetydelig del. En viktig grunn til å se på faginterne årsaker er den kritiske tenkningen som altså var aktuell også før 1989. Med Richard Ashley i spissen foretok teoretikere inspirert av kontinental post-strukturalisme på 1980-tallet omfattende angrep på, og dekonstruksjoner av, hele fagdisiplinen internasjonal politikk. De tekstbaserte analysene som disse teoretikerne gjennomførte, var riktignok strukturorienterte, men med mindre fagets utvikling skulle ses som en avspeiling av endrede samfunnsstrukturelle forhold,<sup>8</sup> åpnet de også for at bestemte tekster, skrevet av bestemte tenkere, kunne være viktige.<sup>9</sup> Det er allikevel verdt å merke seg at denne første generasjonen av post-strukturalister bare i beskjeden grad tok opp fagets moderne tenkere til grundig behandling.

Imidlertid førte post-strukturalistenes dekonstruksjon til at andre, mindre radikale tenkere stilte spørsmål ved fagets selvforståelse. Generelt økte selvrefleksjonen og meta-tenkningen omkring fagets historie og sosiologi. Ikke minst viktig var det at den underliggende «grand narrative», den dominerende fortellingen om fagets store «debatter», ble utfordret, og at det i den sammenheng ble påpekt at «ikonenes» tenkning ofte var sammensatt og lite enhetlig.<sup>10</sup> En rekke nytolkninger av fagets grunnleggere viste til at disse

7 Bildet er allikevel sammensatt, og det er ikke gitt at enkeltaktørene er individer. Innen post-strukturalistiske tilnærminger er det for eksempel stor interesse for språklige strukturer, men samtidig også for de undertrykte stemmer. I neo-neo-litteraturen er det på samme måte både interesse for strukturerende regimer og for stater og interessegrupper som aktører. Innen konstruktivistisk inspirert forskning, hvor det ofte har vært et ønske om å forene aktører og strukturer, er det endelig både interesse for normer og regler (strukturer) og entreprenørene som forsøker å endre dem (aktører). Det klareste fokus på aktører (ofte i betydningen individer) finnes innen rational choice-tilnærminger.

8 Eller som overbygning i forhold til materiell basis, hvilket er utgangspunktet for en del «kritiske» tenkere, som Robert Cox (1981:128): «Theory is always for someone and for some purpose.»

9 I den «språklige vendingen» innen samfunnsvitenskapene er det Edward Said (1977) som først, og med størst styrke, fremmet dette poenget – enkelte tekster og enkelte forfattere vil ofte være helt sentrale innen en bestemt fagdiskurs.

10 Dette har særlig vært tilfelle i forbindelse med det som har vært kjent som den første store debatten, mellom «realister» og «idealister» i mellomkrigstiden.



ikonene bar i seg mange av de motsetningene som vi kjenner igjen fra i dag, og det ble hevdet at de derfor er relevante også i dagens situasjon. Stefano Guzzini (2001a: 111–112) tar opp det samme argumentet, men hevder at forklaringen på den voksende interessen for fagets tidlige tenkere kan finnes i at de skaper *tilsynelatende* enhet i et fragmentert fag gjennom å samle motsetningsfylte posisjoner innen et enkelt livsløp.

I forlengelsen av denne lesningen vil jeg antyde at kritiske tenkeres overtakelse av de tidlige tenkerne også kan forstås som et legitimeringsgrep, som et forsøk på å skape en ny fortelling om faget internasjonal politikk hvor kritiske perspektiver har lange røtter å trekke på. Hvis man kan gi ny mening til Carr og Morgenthau ved å vise at de var avgjørende inspirert av henholdsvis Mannheim og Nietzsche, etablerer man samtidig sine egne valg av forbilder og forskningsstrategier som akseptable innen fagtradisjonen.<sup>11</sup> Utgangspunktet var å vise til tvetydighet hos tidligere tenkere, og dermed dels skape rom for mangfold, dels undergrave realismens hegemoni. I en del tilfeller har resultatet allikevel blitt ny kanonbygging og alternative «grand narratives», hvor for eksempel E.H. Carr ikke lenger er *klassisk* realist, men heller er *utopisk* realist (Howe 1994).

Det er også verdt å merke seg at mange kritiske tenkere (og i økende grad også mer tradisjonelt orienterte tenkere) ikke har begrenset seg til å se på ren IP-tenkning. De har snarere sett IP-tenkningen som en del av en langt større vestlig tanketradisjon.<sup>12</sup> Det har derfor vært et behov for å undersøke i større grad hvor pionerene hadde sine ideer fra, og igjen var det for mange et poeng å vise at den «realistiske» tradisjonen ikke var så entydig, lineær og ahistorisk gyldig som man hadde antatt innen deler av faget. Andre har vært mer opptatt av at IP-faget bør modnes, i retning av en eller annen form for «normalvitenskap». Det har derfor vært følt et behov for etablerte referansepunkter som knytter den klassiske poli-

11 Slik sett er også kritiske tenkere fanget av en av IP-fagets dominerende strategier for legitimering, hvor status henger sammen med evne til å vise til historisk presedens. Den tilbakevendende trangen til å sette nye faglige merkelapper (relatert til tidligere benevnelser) på tidligere og nåværende tenkere er et annet uttrykk for den samme logikken.

12 En slik helhetstenkning har hatt flere siktemål. Det mest vanlige har nok vært å søke legitimering av faget ved å se på det som del av en større, vitenskapelig og progressiv utviklingsprosess. Andre har søkt å kritisere IP-fagets oppfatning av internasjonal politikk som et unikt fenomen, og har vært skeptiske nettopp til framskrittstanken. Atter andre har på forskjellige måter arbeidet for en normalisering av IP i retning andre samfunnsfag.

tiske teorien sammen med dagens fag. IP har i manges øyne manglet referansepunkter som Marx, Weber, Durkheim, Radcliffe-Brown og Malinowski, som man kan orientere seg i forhold til og som man stadig kommer tilbake til. Faget har vært preget av en enkelt dominerende fortelling – realismen. Påvisning av mangfold i inspirasjonskilder og synspunkter hos de såkalte «realistene», og rehabiliteringen av forskjellige «idealister», kan derfor ses som forsøk på å skape utgangspunkt for mangfold innen studiet av IP.

At det har kommet få protester mot de ofte radikale nylesningene, kan ha sammenheng med at nylesningene stort sett gjøres (og publiseres) i Europa, og først og fremst har betydning for europeisk IP-debatt og europeisk markering av egenart overfor amerikansk faglig hegemoni.<sup>13</sup> Et slående trekk ved nylesningene er nettopp hvordan det spesifikt *europeiske* i tankegodset understrekes, både i hvilke tenkere og hvilke problemstillinger som trekkes fram som inspirasjon. Dette er i tråd med Ole Wævers (1998) analyse av IP-faget, hvor han understreker hvordan den amerikanske IP-tradisjonen skiller seg fra den europeiske. Det foregår sterk og klar kommunikasjon mellom de to kontinentene, men tradisjonelt sett har USA eksportert teorier og metoder, og i liten grad tatt opp europeiske teorier.<sup>14</sup>

Nå er amerikansk samfunnsvitenskap tradisjonelt sett også opptatt av individer, men amerikansk samfunnsvitenskap er også i langt større grad enn europeisk opptatt av å finne fram til lovmessigheter, med naturfagene og økonomi som modeller. Interessen for enkeltindivider har derfor i USA ført til en eksplosiv vekst i rational choice-tilnærminger, heller enn studier av enkeltindivider og enkeltteoretikere.<sup>15</sup> Hvis man sammenligner den amerikanske, økonomisk inspirerte tenkningen med den britiske, historisk og sosiologisk orienterte tenkningen, er det ikke vanskelig å forstå hvorfor det er europeere (og da særlig briter) som tar opp tidligere tenkere til behandling. En framstilling av Morgenthau's forfatterskap i lys av «Fangens dilemma» er kanskje ikke så interessant, verken for forfatter eller leser.

13 Et unntak er Schmidts arbeider (for eksempel Schmidt 2002), som både er skrevet i USA og fokuserer mest på den amerikanske IP-tenkningen. Typisk nok publiserer han allikevel vel så mye i Europa som i USA.

14 Et umiddelbart forbehold må tas med hensyn til etableringen av IP som fagdisiplin i USA etter andre verdenskrig, som var avgjørende inspirert og dominert av europeiske immigranter. Mer om dette senere.

15 Merk allikevel Byman & Pollack (2001), hvor det argumenteres sterkt for å se nærmere på den enkelte statsmann.

## Idealisme og realisme

Det er altså i første rekke europeiske, særlig britiske, forskere som har tatt opp tidligere tenkere til behandling. Det er slik sett ikke overraskende at de særlig har fokusert på britiske tenkere. Teoretikere som Hobson, Zimmern, Woolf og Angell har blitt tatt opp til ny vurdering, ofte med overraskende resultat (Long 1991, Wæver 1992, Long & Wilson 1995, Wilson 1998, 2000). Den største interessen har allikevel blitt viet E.H. Carr, i den grad at Michael Cox i spøk kan antyde at det er i *akademia* man finner framtiden for den britiske «Car(r) industry» (Booth 1991, Howe 1994, Jones 1998, Wilson 2000, 2001, Cox (red.) 2000, Cox 2001). Det er derfor litt underlig at det ikke har kommet en tilsvarende boom i studier av ham som regnes som realismens andre gudfar, Hans J. Morgenthau (se allikevel Ashley 1981, Guzzini 1998, 2001a og Underdal 1999 for en diskusjon av Morgenthau på norsk). Imidlertid er det mulig at vi nå kan se begynnelsen av en Morgenthau-revival, i og med utgivelsen av Freis bok *Hans Joachim Morgenthau – An Intellectual Biography*, den første og hittil eneste bok om Morgenthaus intellektuelle utvikling.

## Hans J. Morgenthau – Amerika for mine føtter

Det bør med en gang understrekes at Freis bok faller litt mellom to stoler hva angår den trenden som er beskrevet ovenfor. Boka er utgitt i Thompsons tidligere nevnte serie, *Political Traditions in Foreign Policy*, og Frei oppgir at Thompson har vært hans mentor i USA (xiii). Ettersom Thomson i sin tid var student av Morgenthau, og siden jobbet tett sammen med ham, kunne man kanskje forventet seg en bok som feiret Morgenthau og hans plass i IP-fagets panteon. Dette er i og for seg også tilfelle, men den Morgenthau som feires, er ikke den Morgenthau som mange kjenner fra før. Boka er altså utgitt i USA, i en serie som har hatt et mer tradisjonelt preg enn de siste årenes arbeider om IP-teoretikere. Allikevel har den et klart europeisk preg. Frei er sveitser, og den engelske versjonen av boka er en gjennomarbeidet versjon av originalutgaven på tysk. Som det vil gå fram av gjennomgangen, presenteres Morgenthau også konsekvent som en *europeisk* tenker.

At det europeiske står i fokus, er klart allerede fra bokas kilde-tilfang og organisering. For å begynne med kildene så har Frei gjort ekstremt nitid arbeid med å grave seg ned i den første halvparten av Morgenthaus intellektuelle liv. Han refererer ikke bare til verk publisert på fransk og tysk, men også til dagboksnotater, gymnas-

stiler, notater og korrespondanse, som han fikk stilt til rådighet av familien Morgenthau. Målsetningen har vært at «Morgenthau can speak for himself» (7). Frei gjør selv et poeng av at deler av hans argument er basert på at han har sett på upubliserte tekster som ingen tidligere har hatt tilgang til (96), men han understreker allikevel også at en del av de funnene han har gjort, er basert på tilgjengelige tekster som ikke har hatt gjennomslag i IP-faget ettersom de er skrevet på tysk eller fransk. Dette kan vanskelig leses som annet enn et stikk til amerikansk faglig navlebeskuelse.

Det grunnleggende organisatoriske valget Frei gjør, er å konsentrere seg om Morgenthaus liv fram til 1947, året før publiseringen av *Politics Among Nations*. Begrunnelsen er, som vi kommer tilbake til, at alle de viktigste elementene i Morgenthaus tenkning var på plass allerede da, og ettersom Morgenthau levde i Europa fra 1904 til 1937, står den europeiske arven i første rekke. Det andre forfattergrepet er å dele boka inn i to hoveddeler, begge kronologisk oppbygd, hvor den første (*Way Stations of a German Jew*) er relativt tradisjonelt biografisk, selv om Morgenthau, som tysk jøde og bosatt blant annet i borgerkrigens Madrid, hadde et alt annet tradisjonelt livsløp. Denne delen av boka er velskrevet og spennende, og gir viktig kontekstuell informasjon om Morgenthaus tenkning. Frei får fram et bilde av en mann som slet med mindreverdighetskomplekser hele livet igjennom, men som samtidig var en kampnatur, og som var drevet fram av intellektuell stolthet og et ønske om å bli udødelig gjennom sine arbeider. For et IP-publikum er denne delen av boka interessant først og fremst fordi den for de fleste vil inneholde helt ny bakgrunnskunnskap, og fordi den etablerer en ramme for den andre delen.

I den andre hoveddelen av boka (*The Reconstruction of a Political Philosophy*) går Frei til kjernen av Morgenthaus tenkning. Og det er her den ivrige IP-leser finner de virkelige gullkornene. Denne delen av boka er organisert i fire deler; først undersøker Frei Morgenthaus inspirasjonskilder og hans intellektuelle modning, deretter ser han på det vi kan kalle henholdsvis realismen og idealismen i Morgenthaus tenkning, før han runder av med Morgenthaus møte med USA. Organiseringen er ikke strengt kronologisk, men fungerer godt for å få fram Morgenthaus tidlige tenkning.

Det har vært vanlig innen IP-faget å se Morgenthau som inspirert eller påvirket av tenkere som Max Weber, Friedrich Meinecke, Reinhold Niebuhr og Carl Schmitt. Frei er heller ikke uenig i at Morgenthau trakk på disse kildene, særlig Weber (109–110) og Meinecke (217–218), men han understreker allikevel en annen ten-

ker som den helt avgjørende for Morgenthau: Friedrich Nietzsche. Freis belegg for denne påvirkningen er omfattende og begynner med en rekke dagboksitater fra 1920-tallet:

It is easy to see why religions prescribe praying morning, noon and night, when I note the effect on me of reading one of Nietzsche's sentences. (...) And is it not the equivalent of religion for modern man? We should impose on ourselves the duty to read one of Nietzsche's essays every day to live better lives, to achieve greater things (99).

Senere finner Frei også gjennomgående paralleller til Nietzsche i Morgenthaus tenkning og arbeider, selv om Morgenthau sjelden eller aldri refererte direkte til Nietzsche etter at han kom til USA. Morgenthau ga imidlertid klart uttrykk for inspirasjon i et brev skrevet i 1962: «A most powerful and probably decisive influence has certainly been Nietzsche» (108). Endelig oppga han også selv i 1976 Nietzsches samlede verker som ett av de ti bokverkene som hadde formet hans liv (113).

Men hva ligger så denne påvirkningen fra Nietzsche i? Frei finner den særlig i det han oppfatter som Morgenthaus realisme. Dette har igjen to sider. For det første dekker det ønsket om å se ting objektivt, som de er, ikke som de burde eller kunne være (103,107,122). Samtidig minner Nietzsche også om kunnskapens relativitet, de begrensningene som ligger på mulighetene for kunnskap og det Frei kaller «the tragic limitations of human life itself» (107). For det andre, og i forlengelsen av å se ting slik de virkelig er, var Morgenthaus syn på politikk og makt inspirert av Nietzsches rett-på-sak-tilnærming til makt.<sup>16</sup> Dette ble særlig klart i hvordan han markerte forskjell fra det han oppfattet som den tradisjonelle tyske moralismen (122). Politikk handlet for Morgenthau først og fremst om makt: «For my part, I certainly prefer the brutality inherent in this approach to the thoughtless sentimentality that neglects its own interests out of sheer, silly emotionality and leaves no room for objective thinking» (122). Frei finner også klare likheter mellom Morgenthaus vektlegging av staters trang til selvhevdelse og Nietzsches «vilje til makt». Endelig deler Morgenthau også Nietzsches vurdering av samtidens moralske krise, hvor nedbryting av felles normer gjør

<sup>16</sup> Her var Morgenthau også inspirert av Weber (som selv sto i forlengelsen av Nietzsche) og Machiavelli. Gjennom sin nærlesning av Morgenthaus dagbøker (1923–30) og tidlige manuskripter kommer Frei til at Morgenthau i tillegg var inspirert av Schopenhauer, Burckhardt, Simmel, Mann og Schmitt (108).

maktkamp allestedsnærværende (142–143).

Når det kom til moral og verdier, fulgte Morgenthau imidlertid slett ikke Nietzsche (107,145). Han var i utgangspunktet skeptisk til eksistensen av tidløse verdier og mente at moralske konvensjoner var formet av sosiologiske forhold som varierte med tid og sted (147). Allikevel skulle han etter hvert ta avstand fra moralsk relativisme og argumentere for forskerens plikt til å innta verdistandpunkter. Frei forklarer denne endringen i syn med indre politiske endringer i Tyskland. Relativisme kan bare fungere så lenge alle aksepterer den som grunnleggende spilleregul, men den går under når den møter absolutte sannhetskrav, som i Weimar-republikkens siste år (152–153). Morgenthau slet lenge med å komme fram til et samlet moralsk standpunkt, men endte rundt 1930 med det Frei kaller en *transcendental idealisme*. Morgenthau beholder der et skille mellom det som *er*, og det som *burde være* – men som ikke er av denne verden. De transcendentale verdiene eksisterer uavhengig av menneskene, og de er objektive og evige. Det som imidlertid varierer, er hvordan verdiene iverksettes av menneskene (166). Frei mener at Morgenthaus egne verdier var klassisk humanistiske – frihet, selvbestemmelsesrett, enkeltmenneskets rettigheter – fundert i en europeisk liberal tradisjon, og han ser dem som forårsaket av Morgenthaus følelse av usikkerhet overfor sin omverden (170). Slik fremstår Morgenthau som en tenker som forstår og erkjenner hvordan politikken er maktbasert, men som fordømmer at den er det: «I do indeed believe that any exercise of power by one man over another is evil» (173).<sup>17</sup> De to forskjellige sidene av hans natur var alltid til stede, og hvilken side som ble understreket, varierte med omgivelsene. Morgenthau hadde alltid et behov for å utfordre det han oppfattet som rådende oppfatninger; i 1959 skrev han for eksempel at «I might have become a great idealist if I had lived in a realistic environment» (177).

Det USA som Morgenthau møtte i 1937, var imidlertid langt fra preget av realisme slik Morgenthau forsto det. Tvert imot så han den amerikanske tilnærmingen til politikk som uforholdsmessig optimistisk, troen på det uavvendelige framskrittet som naiv og den liberale, selvrettferdige moralismen som dekadent og falsk. I motsetning til dette lanserte Morgenthau den intellektuelle tilnærmingen han hadde med seg fra Europa, hvor det tragiske elementet var

17 Det kan være verdt å merke seg at Morgenthau (1948:134) kritiserte Carr for nettopp å mangle «a transcendent standard of ethics» og dermed å bli «a utopian of power».

permanent i menneskenes liv, hvor vitenskapelig metode hadde klare begrensninger og hvor politiske krefter og politikkenes autonomi var varige fenomener (185). Men, som Frei understreker, var ikke 1940-tallets USA stedet for å lansere tyske teorier, langt mindre teorier inspirert av Nietzsche. Det han derfor gjorde, var å gi teorien ny innpakning, særlig etter mønster av Reinhold Niebuhr, eller det Frei omtaler som en «rephrasing of Nietzsche with slightly religious overtones» (111, 189 se også 218–219 for eksempler på hvordan Morgenthau byttet ut tyske eksempler med amerikanske og britiske). Slik kunne hans tyske intellektuelle arv komme til uttrykk uten å støte fra seg et amerikansk publikum. I behandlingen av hvordan Morgenthau amerikaniserte sin teori, underspiller for øvrig Frei i mine øyne hvilken endring som fant sted. Det var ikke bare snakk om å skifte ut Nietzsche med Niebuhr, men også en reorientering i retning amerikansk pragmatisme og praktisk orientert samfunnsvitenskap. Selv om Morgenthau var skeptisk til hvor mye man kunne vite om den sosiale virkelighet, og uttrykte stor skepsis til empirisme (193–194) og tekniske løsninger, var hans arbeider i USA klare i sine praktiske implikasjoner, hvilket vi straks kommer tilbake til.

Med hensyn til amerikansk utenrikspolitikk var særlig Morgenthaus kritikk av liberalismen viktig. Han kritiserte hvordan liberalister ignorerte det historisk kontingente i den situasjonen hvor liberalismen hadde lyktes, og dermed ga liberalismen universell gyldighet. Videre mente han at den amerikanske innenrikske liberale doktrinen helt ukritisk hadde blitt overført til internasjonale forhold, uavhengig av maktpolitikkenes realiteter, men at liberalismens forsøk på å avskaffe politikken som autonomt felt var dømt til å mislykkes (196–199).<sup>18</sup> Det man måtte arbeide for, var en mer realistisk tilnærming til amerikansk utenrikspolitikk, slik at man kunne sikre den grunnleggende liberalismen i innenrikske forhold. I sin polemikk mot naiv liberalisme var Morgenthau påpasselig med å understreke det historisk relative i liberalismen som ideologi, men, som Frei påpeker, var han ikke like villig til å erkjenne at hans egne synspunkter på samme måte var relative (201).

Denne sikkerheten på eget standpunkt må imidlertid forstås i sammenheng med Morgenthaus posisjon i en faglig strid og hans egen følelse av at det hastet med å gjøre USA mer oppmerksom på maktpolitikken. Amerikanske utenrikspolitikere lærte imidlertid kjapt leksen, og det til overmål, og da så Morgenthau det som nød-

<sup>18</sup> Her finner Frei at innflytelsen fra Schmitts kritikk av liberalismen er svært tydelig (197).

vendig å lansere et korrektiv, gjennom sin transcendentale idealisme. For USA kom dette til uttrykk i en «equality in freedom», som for Morgenthau var USAs transcendentale formål (215). I konkret utenrikspolitikk måtte det finnes en middelvei mellom idealisme og realisme, måtehold måtte være målet. Dette krevde etter Morgenthaus syn at statsmannen måtte være en kunstner og vismann, som var styrt av *prudence*.<sup>19</sup> Som Morgenthau formulerte det (gjennom et sitat fra Burke): «Prudence is not only the first in rank of the virtues political and moral, but she is the director, the regulator, the standard of them all» (224). *Prudence* gjør det mulig å forene abstrakte prinsipper og konkret politisk handling, og forlike menneskenes politiske natur med deres moralske plikt. Gjennom det praxeologiske begrepet om *prudence* forente altså Morgenthau den realistiske analysen og den moralske grunnholdningen til politikken, og der slutter Frei sin gjennomgang.

Freis bok er et verdifullt pionerarbeid, og hans gjennomgang av kilder er imponerende og viktig, og absolutt noe å bygge videre på for andre forskere. Han argumenterer på overbevisende måte for viktigheten av Nietzsche for Morgenthau, og for at de viktigste elementene i hans tenkning var på plass før han kom til USA, hvilket for Frei er et hovedpoeng: «Morgenthau's writings published after 1947 appear indeed as systematic elaborations and practical implications of an intellectual foundation that had been molded in Europe under the most adverse circumstances» (226). Et eksempel på dette er hvordan Frei på elegant måte viser hvordan Morgenthaus overlegninger om staters trang til selvhevdelse og deres utenrikspolitikk som maktdrevet, som skulle bli sentrale i *Scientific Man vs. Power Politics* (1946) og *Politics Among Nations* (1948), ble utviklet tidlig på 1930-tallet (128,131). Det er allikevel enkelte ting å sette fingeren på. For det første mangler det kildekritikk og refleksjon over metode. Frei bruker store mengder sitater, men han tillegger dem stor bevisvne uten å spesifisere hvordan og hvorfor han kan gjøre dette. Spesielt er dette tydelig i en ganske utstrakt bruk av stiler fra ungdomsskole og gymnas i de første kapitlene. Det er heller ikke alltid klart hvordan Frei tenker seg at bestemte påstander henger sammen med de sitatene han lanserer som belegg. For det andre blir enkelte av argumentene i overkant psykologiserende, som når Morgenthaus mindreverdighetskompleks forklares med farens hardhendte behandling, eller når Nietzsche

<sup>19</sup> Trofaste lesere av *Internasjonal politikk* vil gjenkjenne vekten på *prudence* fra Underdal (1999). Se også Leira (2002:kap.3).



tillegges ekstra påvirkning i kraft av parallelliteten i Nietzsches og Morgenthau livssituasjoner.

Disse to problemene er generelle, men det er også noen emner man kunne ønsket en behandling av, som ikke kommer fram i boka. Her tenker jeg særlig på den store litteraturen om IP-fagets tenkere som jeg drøftet i første del av essayet. Frei refererer ikke i det hele tatt til denne litteraturen, og boka virker derfor noe løsrevet fra faget som sådant. En sammenligning med andre teoretikere fra samme periode ville ha løftet boka ytterligere. En grunn til den manglende behandlingen av de siste årenes litteratur er at boka bygger på en tysk versjon som kom tidlig på 1990-tallet, og ikke er oppdatert med nyere litteratur. Det samme inntrykket av distanse fra faget blir forsterket av at Frei ikke posisjonerer seg innen IP-litteraturen generelt, det forblir uavklart hva han vil med boka, rent bortsett fra å fortelle en historie som ingen andre kjenner. Videre er det et problem at selv om Morgenthau kontekstualiseres politisk, mangler den faglige konteksten i USA i stor grad. Noe av problemet her er kanskje at Frei slutter sin utlegning rundt 1948, og derfor ikke fanger opp noe særlig av debattene på 1950- og 60-tallet. Dermed mister også Frei muligheten til å styrke sitt eget argument med hensyn til kontinuiteten i Morgenthau tenkning. Han argumenterer godt for kontinuitet fram til 1948, men jeg skulle gjerne ha sett noe mer av eksempler og underbygging fra årene etter dette.

Jeg vil altså hevde at boka kunne vunnet på om Frei hadde plassert både sin egen gjennomgang og Morgenthau selv sterkere innen IP-faget generelt. Som den står nå, er det noe uforløst over den. Dette skal allikevel ikke overskygge bokas mange kvaliteter og verdien av at det nå foreligger et verk som viser den samme flertydighet og mangfold hos Morgenthau som hos andre av fagets grunnleggere. I dagens internasjonale situasjon hadde det heller ikke vært noe i veien for at flere, kanskje særlig i USA, leste Morgenthau, og bet seg merke i både de realistiske og de idealistiske elementene i hans tenkning og *prudence* som rettesnor for handling.

## Bibliografi

- Ashley, Richard K. (1981) «Political Realism and Human Interest», *International Studies Quarterly* 25(2): 204–236.
- Ashley, Richard K. (1987) «The Geopolitics of Geopolitical Space: Toward a Critical Social Theory of International Politics», *Alternatives* XII: 403–434.
- Ashley, Richard K. (1988) «Untying the Sovereign State: A Double Reading of the Anarchy Problematique», *Millennium* 17(2): 227–262.
- Bull, Hedley, Benedict Kingsbury & Adam Roberts (red.) (1990) *Hugo Grotius and International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Byman, Daniel L. & Kenneth M. Pollack (2001) «Let Us Now Praise Great Men – Bringing the Statesman Back In», *International Security* 25(4): 107–146.
- Clark, Ian & Iver B. Neumann (red.) (1996) *Classical Theories in International Relations*. London: Macmillan.
- Cox, Michael (2001) «Introduction», s. ix–lviii i E.H. Carr: *The Twenty Years' Crisis 1919–1939*. London: Palgrave.
- Cox, Michael (red.) (2000) *E.H. Carr. A Critical Appraisal*. London: Palgrave.
- Cox, Robert (1981) «Social Forces, States and World Order: Beyond International Relations Theory», *Millennium* 10(2): 126–155.
- Guzzini, Stefano (1998) *Realism in International Relations and International Political Economy: the Continuing Story of a Death Foretold*. London: Routledge.
- Guzzini, Stefano (2001a) «The Different Worlds of Realism in International Relations», *Millennium* 30(1): 121–131.
- Guzzini, Stefano (2001b) *The enduring dilemmas of realism in international relations*. COPRI Working Paper 43/2001. København: COPRI.
- Hoffmann, Stanley (1990) «The Case for Leadership», *Foreign Policy* 81: 20–38.
- Howe, Paul (1994) «The utopian realism of E.H. Carr», *Review of International Studies* 20:277–297.
- Jones, Charles (1998) *E.H. Carr and international relations. A duty to lie*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kratochwil, Friedrich V. (1989) *Rules, norms, and decisions: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leira, Halvard (2002) *Internasjonal idealisme og Norge – Utenrikspolitisk tenkning fra Justus Lipsius til Halvdan Koht*. Oslo: Universitetet i Oslo. Hovedoppgave i statsvitenskap.
- Long, David (1991) «J. A. Hobson and idealism in international relations», *Review of International Studies* 17:285–304.
- Long, David & Peter Wilson (red.) (1995) *Thinkers of The Twenty Years' Crisis: Inter-war Idealism Reassessed*. Oxford: Clarendon Press.
- Malnes, Raino (1993) *The Hobbesian theory of international conflict*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Morgenthau, Hans J. (1948) «The Political Science of E.H. Carr», *World Politics* 1(1): 127–134.
- Neumann, Iver B. & Ole Wæver (red.) (1997) *The Future of International Relations – Masters in the Making?* London: Routledge.

- Onuf, Nicholas Greenwood (1989) *World of our making: rules and rule in social theory and international relations*. Columbia, SC: University of South Carolina Press.
- Schmidt, Brian C. (2002) «Anarchy, World Politics and the Birth of a Discipline: American International Relations, Pluralist Theory and the Myth of Inter-war Idealism», *International Relations* 16(1): 9–32.
- Smith, Michael J. (1986) *Realist thought from Weber to Kissinger*. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press.
- Thompson, Kenneth W. (1980) *Masters of International Thought: Major Twentieth Century Theorists and the World Crisis*. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press.
- Thompson, Kenneth W. (1996) *Schools of Thought in International Relations – Interpreters, Issues, and Morality*. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press.
- Underdal, Arild (1999) «Den klassiske realismens hovedverk: Hans J. Morgenthau *Politics Among Nations*», *Internasjonal Politikk* 57(2): 323–337.
- Walker, R.B.J. (1993) *Inside/outside: international relations as political theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilson, Peter (1998) «The myth of the ‘First Great Debate’», s. 1–15 i Tim Dunne, Michael Cox & Ken Booth (red.) *The Eighty Years’ Crisis: International Relations 1919–1999*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilson, Peter (2000) «Carr and his Early Critics: Responses to *The Twenty Years’ Crisis*, 1939–46», s. 165–197 i Michael Cox (red.) *E.H. Carr: A Critical Appraisal*. London: Palgrave.
- Wilson, Peter (2001) «Radicalism for a Conservative Purpose: The Peculiar Realism of E.H. Carr», *Millennium* 30(1): 123–136.
- Wæver, Ole (1992) *Introduktion til Studiet af International Politik*. København: Forlaget Politiske Studier.
- Wæver, Ole (1998) «The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations», *International Organization* 52(4): 687–727.

## Amerikansk unilateralisme

Sverre Lodgaard

**Unilateralisme** er på vei inn også i det norske politiske vokabularet, som en karakteristikk av amerikansk utenrikspolitikk. Den amerikansk 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 tenkningen begynte under Bill Clintonsens tid og skjøt fart under George Bush.

- **Hvorfor kan USA i stor grad overlate 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 nokå fritt eller egenrådig til internasjonale regler, normer 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 skrottes. Derfor har USA gått ut av eksisterende avtaler og slått seg på sidelinjen i forhold til nye. Verder skal nok styres, men fortrinnsvis på basis av beslutninger fattet i Washington. Det samme gjelder multilateralt samarbeid. Dette er også noe som kan legges usadige bland på amerikansk utenrikspolitisk institutt

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

Unilateralismen springer ut av USAs dominerende stilling i internasjonal politikk. Etter Sovjetunionens fall sto 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 verdensomspennende rekkevidde og er i en klasse for seg. Gjennom mange år har USA dessuten lagt grunnen for sin eneblendede dominans ved å lære andre å erstatte amerikansk kultur og teknologi. USA kombinerer hard 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 hensiktsløs og 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 enkeltvis er EU-landene sterke tilhengere av internasjonale kjøreregler. Det samme gjelder Norge. For små land er omforenne regler og multilateralt samarbeid særlig viktig for å begrense maktens vilkårlighet og bygge forutsigbarheten i internasjonal politikk. Der USA er kjøl til forpliktende internasjonalt samarbeid, er de europeiske landene blant de fremste til å forsvare det.

I forholdet mellom unilateralisme og forpliktende internasjonalt samarbeid ligger det to

ulike perspektiver på internasjonalt politikk og to grunnleggende forskjellig oppskrift på hvordan utenrikspolitikk skal føres. Imidlertid er det aldri så enkelt som at det er USA mot resten som at det er USA mot de overflaten gjør det seg gjeldende et spektakel av oppføringer både i USA og mange andre land.



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

www.nupi.no

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

## Hvor hender det?

Hvor Hender Det? er et ukentlig nyhetsbrev som gir deg bakgrunn om internasjonale spørsmål i konsentrert og forenklet form

HDD 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. HDD 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](http://www.nupi.no/pub/hhd/hhdliste.htm).

### Abonnementspriser

kr. 260 pr skoleår [2002/2003]

kr. 360 pr skoleår [utenfor Norge]

### Klasseabonnement

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

## *Summaries*

### **Deregulation of Radiation Protection Standards**

*By Bente Aasjord*

The author discusses the preconditions for defining international standards on radiation protection, with a particular focus on the dominating relations between the international institutions regulating these standards. Radiation protection is discussed in light of two major debates. The first is the debate on health risks posed by ionising exposure. The other is the energy policy debate, where the climate change could provide new opportunities for the nuclear industry. The lack of involvement from states without nuclear power offers the nuclear power lobby little resistance during discussions on the cost-benefits of nuclear technology and when radiation protection standards are defined. There is a need for a comprehensive international nuclear energy policy, and to establish an independent «UN Radiation Panel», able to challenge the discursive power of today's institutionalised radiation protection regime.

*Internasjonal politikk 60 (4) 2002: 383–416*

### **Peace Talks in Nicosia: Has the Ripe Moment Arrived?**

*By Ann-Sofi Jakobsson Hatay*

The article gives a background to the resumption of peace negotiations in Nicosia in January 2002. The negotiations follow on a period of increased polarisation in the conflict resulting from the prospects that Cyprus will be admitted to the European Union. Concepts from ripeness theory are thereafter used in an analysis of whether the Cyprus conflict is now ripe for resolution. Although the prospect of EU membership is found to have provided Greek and Turkish Cypriots with new incentives to strike a deal in their long-standing conflict, the prevailing asymmetry – to which EU has added – raises doubts on the possibility of reaching an agreement in time for admission. In addition, on neither side has the ground been prepared for a compromise settlement. However, the

development of EU's relationship with Turkey is found to be of even more crucial importance, as that will have a decisive effect on the respective parties' incentive structure.

*Internasjonal politikk* 60 (4) 2002: 417–442

## **Sweden – Fading Idealist in a More Uniform Europe?**

*By Njord Wegge*

The insistence on neutrality has set Swedish security policy apart from the security policies of most other European countries in the period after the Second World War. In recent years, this claim to uniqueness has been challenged through what the author terms a Europeanisation of Swedish security policy. This process is analysed with regards to the economy, the defence industry, to technological development, the EU membership and «the rule of the elite». The article concludes by looking at current Swedish security politics, and by demonstrating the way in which the Europeanisation of the security policy has led to both formal and informal changes. These changes add up to a radically new security political profile.

Sweden therefore ends up being more similar to other European countries.

The country therefore follows a broad European trend characterised by an increased harmonisation of politics, and with the EU as the new centre of gravity.

*Internasjonal politikk* 60 (4) 2002: 443–460

# Internasjonal politikk, årgangen 2002

1–2002	2–2002
3 <b>Kampen mot terrorisme</b> <i>Jan Oskar Engene</i>	131 <b>Politisk økonomi i Afrika – mellom formell og uformell struktur</b> <i>Morten Bøås</i>
27 <b>Terrorbekjempelse og maktens fristelse</b> <i>Nils Butenschøn</i>	139 <b>Den nye regionalismens politiske økonomi i sødra Afrika</b> <i>Fredrik Söderbaum</i>
31 <b>Konvensjonen om biologisk mangfold og norsk skogbruk. Strategisk eller normativ tilpasning?</b> <i>Lars H. Gulbrandsen</i>  <i>Aktuelt</i>	163 <b>Multilateral konflikthåndtering i Vest-Afrika. Er ECOWAS et egnet forum?</b> <i>Karin Dokken</i>
55 <b>Kaliningrad og utvidelsen av EU og NATO</b> <i>Andreas Selliaas</i>	189 <b>Sør Afrika, hva nå?</b> <i>Liv Tørres</i>  <i>Debatt</i>
77 <i>Det 20. århundres klassikere</i> <b>David Campbells Writing Security – United States Foreign Policy and the Politics of Identity</b> <i>Halvard Leira</i>	211 <b>Internasjonal terrorisme – folkerettslige konsekvenser</b> <i>Espen Barth Eide</i>
101 <b>Bokspalte</b>	225 <b>Dark side of the moon</b> <i>Thomas Hylland Eriksen</i>
126 <b>Summaries</b>	227 <b>I globaliseringens skygge</b> <i>Espen Barth Eide</i>  <i>Aktuelt</i>
	229 <b>Hva skjedde med fredsforhandlingene i Colombia?</b> <i>Roy Krøvel</i>
	235 <b>Bokspalte</b>
	251 <b>Summaries</b>

**3–2002**

- 257 **Utenrikspolitisk utsyn**  
**Helhetsperspektiver på norsk**  
**utenrikspolitikk**  
*Sverre Lodgaard*
- 285 **Golfen og oljemarkedet ett år**  
**etter 11. september**  
*Øystein Noreng*
- 319 **Institusjonalisering av**  
**internasjonale normer.**  
**Føre-var-prinsippets rolle på**  
**miljø- og matvareområdet**  
*Frode Veggeland*
- 353 *Det 20. århundres klassikere*  
**Teori som våpen**  
*Tim Dunne om E. H. Carr og*  
*internasjonal politikk*
- 367 **Bokspalte**
- 379 **Summaries**

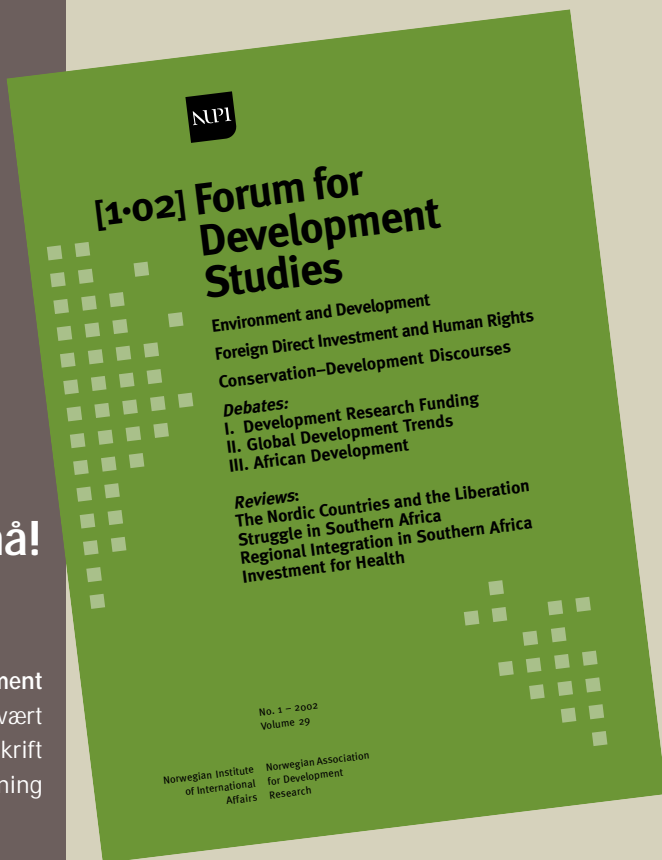
**4–2002**

- 383 **I helsen og miljøets navn?**  
**Deregulering av internasjonale**  
**strålevernstandarder**  
*Bente Aasjord*
- 417 **Fredsförhandlingar i Nicosia –**  
**har det «mogna ögonblicket» nu**  
**infunnit sig?**  
*Ann-Sofi Jakobsson Hatay*
- 443 **Sverige – falmet idealist i et**  
**likere Europa?**  
*Njord Wegge*
- 461 *Kommentar*  
**«Helhetsperspektiver på norsk**  
**utenrikspolitikk»**  
*Olav Riste*
- 465 **Replikk til Sverre Lodgaard**  
*Nils Morten Udgaard*
- 468 **Tilsvaer**  
*Sverre Lodgaard*
- 475 **Bokspalte**
- 503 **Summaries**
- 505 **Internasjonal politikk, årgangen**  
**2002**



## 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.

## Abonnér nå!

### Nordisk Øst-forum

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

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



**Nordisk Øst-forum** er et kvartalstidsskrift (4 hefter i året) som vektlegger politisk, økonomisk og kulturell utvikling i Øst-Europa og Sovjetunionens etterfølgere-stater. Sentrale forsknings- og undervisningsinstitusjoner i Norden står bak tidsskriftet, hvor faglig bredde, aktualitet og kvalitet garanteres gjennom lokale redaksjoner i de nordiske land.


### Abonnementspriser \*

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

\* For utenlandske abonnenter er det mulig å betale med VISA

### Enkelthefter

kr 115 + porto/eksp.  
Gratis prøveeksemplar? kontakt NUPI



## I helsens og miljøets navn? Deregulering av internasjonale strålevernstandarder

*Bente Aasjord*

## Fredsforhandlingar i Nicosia – har det «mogna ögonblicket» nu infunnit sig?

*Ann-Sofi Jakobsson Hatay*

## Sverige – falmet idealist i et likere Europa?

*Njord Wegge*

*Kommentar*

## «Helhetsperspektiver på norsk utenrikspolitikk»

*Olav Riste*

## Replikk til Sverre Lodgaard

*Nils Morten Udgaard*

## Tilsva

*Sverre Lodgaard*

*Bokspalte*