

[1·03] Internasjonal politikk

**FNs konferansediplomati om miljø
og utvikling**

USA's balancegang i Sydkaukasus

**Sekularisme i en indisk kontekst
1946–98**

Presidenter og demokrater i Russland

Aktuelt

**Krig mot Irak. Foreligger det et
FN-mandat for bruk av militærmakt?**

Nr. 1 - 2003
61. Årgang

Norwegian Institute
of International
Affairs

Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt

Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2003

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

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

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

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

Internasjonal politikk er indeksert i *The International
Bibliography of the Social Sciences* og *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
Internett: www.nupi.no
Adresse: Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo
Besøksadresse: Grønlandsleiret 25

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

[1] Innhold

- 3 **FNs konferansediplomati om miljø og utvikling.
Fra normdannelse til handlingslammelse?**
Lars H. Gulbrandsen
- 29 **USA's balancegang i Sydkaukasus**
Rasmus Conradsen
- 55 **Sekularisme i en indisk kontekst 1946–98**
Lin Silje Nilsen
- 77 **Presidenter og demokrater i Russland**
Sven Gunnar Simonsen
- Aktuelt*
- 93 **Krig mot Irak. Foreligger det et FN-mandat for bruk
av militærmakt?**
Henrik Thune, Espen Barth Eide & Geir Ulfstein
- Bokspalte*
- 121 **Verdensbilder og selvbilder: En humanitær stormakts
intellektuelle historie**
Terje Tvedt
Anmeldt av Thomas Hornburg
- 125 **The Tragedy of Great Power Politics**
John J. Mearsheimer.
Anmeldt av Asle Toje
- 131 **Summaries**

FNs konferansediplomati om miljø og utvikling

Fra normdannelse til handlingslammelse?

Lars H. Gulbrandsen
er statsviter og forsker
ved Fridtjof Nansens
Institutt

«En kan spørre seg selv om slike store, ressurskrevende møter er det mest egnede redskap for å styrke FNs arbeid med bærekraftig utvikling og andre sentrale spørsmål.»

Statsminister Kjell Magne Bondevik i redegjørelsen om FN-toppmøtet i Johannesburg, Stortinget, 5. november 2002.

Internasjonalt samarbeid om miljø og utvikling

I august/september 2002 ble Verdenstoppmøtet om bærekraftig utvikling (WSSD – World Summit on Sustainable Development) avholdt i Johannesburg. Toppmøtet skulle evaluere arbeidet for bærekraftig utvikling siden FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992 (UNCED – UN Conference on Environment and Development) og identifisere satsningsområder for å videreutvikle dette arbeidet. Det internasjonale konferansediplomatiet om miljø går imidlertid tilbake til Stockholm-konferansen om det menneskelige miljø (UNCHE – UN Conference on the Human Environment) i 1972. Toppmøtet i Johannesburg markerte dermed også et 30-årsjubileum for de globale FN-konferansene om miljø og bærekraftig utvikling.

Formålet med artikkelen er å identifisere utviklingen, effektene og nytten av FNs konferansediplomati om miljø og bærekraftig utvikling. Dette er derfor en studie av FN som *arena* for statenes

Denne artikkelen er skrevet under Fridtjof Nansens Instituttts strategiske instituttprogram om FNs rolle i internasjonalt miljøsamarbeid, finansiert av Norges forskningsråd (150393/510).

problemløsning og ikke som selvstendig *aktør*. Hovedfokus vil være på toppmøtene i Stockholm, Rio, New York (Rio+5) og Johannesburg, og dermed tidsperioden 1972–2002. I denne perioden har et betydelige antall globale konferanser blitt arrangert, ikke bare når det gjelder temaet utvikling og miljø, men på en rekke områder. Typisk for utviklingen fra og med 1990-tallet er de mange oppfølgingskonferansene og de mange temaene som går igjen i stadig nye forhandlinger og reforhandlinger på ulike konferanser, som for eksempel reproduktiv helse og finansiering av miljøtiltak og utvikling. Likevel ser det ut til at troen på globale konferanser som et kostnadseffektivt instrument ikke bare for å sette nye temaer på den internasjonale dagsorden, men også for å følge opp tidligere forpliktelser, fortsatt står sterkt i FN-systemet og medlemslandene. Derfor er det viktig å undersøke om denne oppfatningen får empirisk støtte. Istedenfor å foreta en bredt anlagt undersøkelse av alle FN-konferansene som faller innenfor temaet miljø og utvikling, fokuserer denne artikkelen på de konferansene som spesifikt har behandlet miljø (Stockholm) og bærekraftig utvikling (Rio, Rio+5, Johannesburg). På denne måten er det mulig å undersøke dypere på hvilken måte agendaen for miljø og bærekraftig utvikling har utviklet seg over tid og vurdere resultatene fra konferansene.

To parallelle utviklingstrekk for tidsperioden som er i fokus, har betydning for vurderingen av nytten av globale konferanser. Det gjelder for det første den kraftige veksten i antallet internasjonale miljøkonvensjoner, protokoller og overenskomster fra 1972 til 2002. Mens det fram til 1970-tallet i gjennomsnitt ble inngått en multilateral miljøavtale årlig, har økningen i antall avtaler vært betydelig de to siste tiår (Andresen 2001).¹ For det andre gjelder det veksten i antall arenaer der miljø og bærekraftig utvikling diskuteres og antall aktører som er involvert i slike spørsmål. Sentrale fora som behandler saksområder som sorterer under temaet miljø og utvikling i dag, er ikke bare FN-konferansene og internasjonale regimer; de behandles også på en mer regulær basis i FNs generalforsamling, FN-organer og -organisasjoner som FNs miljøprogram, FNs utviklingsprogram og Verdens helseorganisasjon, og i internasjonale organisasjoner som Verdens handelsorganisasjon og Verdensbanken, for å nevne noen. Samlet sett betyr disse utviklingstrekkene at det globale samarbeidet om miljø og bærekraftig utvikling i langt større grad enn tidligere er *institusjonalisert*.

1 For en systematisert framstilling av sentrale avtaler se *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2002/2003*.

Framveksten av internasjonal lovgivning og institusjonalisering av internasjonalt samarbeid kan ikke betraktes isolert fra globale konferanser om miljø og utvikling, ikke minst fordi dette delvis er et resultat av konferansene, men spørsmålet her er hvilken betydning denne utviklingen over tid har for nytteverdien av konferansediplomatiet. Litt spissformulert er dette et spørsmål om konferansene har overlevd seg selv og gått ut på dato som et effektivt instrument for problemløsning. Ettersom behandlingen av miljø- og utviklingsaker har nådd en viss grad av modenhet på det internasjonale nivå, flyttes fokus over fra agendasetting og identifikasjon av problemene til iverksetting og oppfølging. Dette kan innebære at andre arenaer er mer egnet enn konferansene og at andre aktører får et større ansvar for å håndheve og bistå i implementeringen av forpliktelser. På den annen side kan det være at konferansene imøtekommer behov som ikke dekkes på andre arenaer, og at de er uttrykk for den stadig større avhengigheten mellom statene, den økte betydningen av ikke-statlige aktører i internasjonal politikk og behovet for å skape flere møteplasser for statene seg imellom og for statene og ikke-statlige aktører. Denne fortolkningen betyr at konferansediplomatiet fortsatt er et nyttig supplement til andre fora.

Problemstilling og tilnærming

Med dette utgangspunktet undersøkes følgende spørsmål:

- ▼ Hva er bakgrunnen for FN-konferansene om miljø og utvikling og hvordan har konferansediplomatiet utviklet seg fra Stockholm til Johannesburg?
- ▼ Hva er effektene av konferansene og på hvilken måte har de bidratt i det internasjonale og nasjonale arbeidet for en bærekraftig utvikling?
- ▼ Gitt institusjonaliseringen av internasjonalt samarbeid om miljø og utvikling, har konferansediplomatiet utspilt sin rolle?

Flere studier har pekt på problemer og barrierer for effektivt internasjonalt samarbeid basert på statsbasert styring og konsensusprinsippet, slik tilfellet er når FN studeres som arena for problemløsning, og undersøkt ulike forklaringer på dette (for eksempel Gallarotti 1991, Barnett & Finnemore 1999). Det er ikke gjort mange studier som spesifikt vurderer effekter av det internasjonale konferansediplomatiet, kanskje som en følge av metodiske problemer med å avdekke årsaksforhold, et uoversiktlig empirisk

landskap og komplekse sammenhenger. Noen unntak finnes, blant dem Fomerand (1996), som redegjør for kritikken mot slike enkeltstående begivenheter, men i likhet med Haas (2002) viser at konferansene over tid kan ha verdifulle indirekte effekter. Haas (2002) og Seyfang og Jordan (2002) peker i hovedsak på de positive effektene av globale FN-konferanser, spesielt med hensyn til det vi kan kalle et *læringsperspektiv*, der oppmerksomhet, kunnskap, forståelse og normdannelse står sentralt. Alle disse artiklene ble imidlertid publisert før toppmøtet i Johannesburg, og de har derfor ikke vurdert den seneste utviklingen på området sett i forhold til hva som skjedde i Stockholm og Rio.

I likhet med tidligere studier av konferansediplomatiet er ikke siktemålet her å gjennomføre en systematisk analyse av effektiviteten til globale konferanser hva gjelder problemløsning, men snarere å foreta en empirisk undersøkelse av utviklingstrekk, resultater og effekter av konferansene. Datatilfanget for artikkelen bygger på intervjuer i Utenriksdepartementet, Miljøverndepartementet og miljøbevegelsen, FN-dokumenter og annen offentlig dokumentasjon, samt sekundærlitteratur. I den videre framstillingen foretas først en gjennomgang av utviklingen fra Stockholm til Johannesburg. Deretter identifiseres ulike effekter av konferansediplomatiet, og konferansenes betydning for det internasjonale samarbeidet om bærekraftig utvikling analyseres. Med utgangspunkt i Johannesburg-møtet undersøkes til slutt negative utviklingstrekk, og det diskuteres om konferansene er egnet til å stimulere oppfølgingen av forpliktelser.

Fra Stockholm til Johannesburg: bakgrunn og resultater

Innenfor temaet miljø og utvikling har FN i løpet av 30 år avholdt konferanser om barns rettigheter, kvinners rettigheter, urfolks rettigheter, befolkning, vann, fornybar energi, klimaendringer, havrett, jordbruk, bosettinger, sosial utvikling, bærekraftig utvikling, finansiering av utvikling, hiv/aids og matvaresikkerhet, for å nevne noen av de viktigste temaene. Tabell 1 viser en oversikt over noen av FN-konferansene i perioden 1972–2002 [se neste side]. I det følgende undersøkes de som har hatt miljø og bærekraftig utvikling som hovedtema – Stockholm, Rio, Rio+5 og Johannesburg.

Tabell 1: Utvalgte FN-konferanser om temaer knyttet til miljø og utvikling 1972–2002

År	Temaer	Sted
1972	Miljø	Stockholm
1973–82	Havrett	New York, Caracas, Genève
1974	Befolkning	Bucuresti
1974	Mat (FAO)	Roma
1975	Kvinner	Mexico City
1976	Bosettinger (Habitat)	Vancouver
1977	Vann	Mar del Plata
1977	Ørkenspredning	Nairobi
1978	Teknisk samarbeid mellom utviklingsland	Buenos Aires
1978	Helse (WHO)	Alma-Ata
1979	Jordbruksreform (FAO)	Roma
1979	Vitenskap og teknologi for utvikling	Wien
1979	Klima	Genève
1980	Kvinner (II)	København
1981	Nye og fornybare energikilder	Nairobi
1981	De minst utviklede landene	Paris
1984	Jordbruksreformer (FAO)	Roma
1984	Befolkning (II)	Mexico City
1985	Kvinner (III)	Nairobi
1987	Sosial utvikling	Wien
1990	De minst utviklede landene	Paris
1990	Klima (II)	Genève
1992	Vann og utvikling	Dublin
1992	Miljø og utvikling (Earth Summit)	Rio de Janeiro
1994	Befolkning og utvikling	Cairo
1994	Bærekraftig utvikling for små øystater	Barbados
1995	Sosial utvikling	København
1995	Kvinner (IV)	Beijing
1996	Bosettinger (Habitat II)	Istanbul
1996	Mat (FAO – World Food Summit)	Roma
1997	Bærekraftig utvikling (UNGASS – Earth Summit II)	New York
1999	Befolkning og utvikling (UNGASS – Cairo+5)	New York
1999	Bærekraftig utvikling for små øystater (UNGASS)	New York
2000	Sosial utvikling (UNGASS – København+5)	Genève
2000	Kvinner (UNGASS – Beijing +5)	New York
2000	Utvikling/bærekraftig utvikling (Tusenårsmøtet)	New York
2001	HIV/AIDS (UNGASS)	New York
2001	Bosettinger (UNGASS – Istanbul+5)	New York
2001	Rasisme	Durban
2002	Finansiering for utvikling (UNDP)	Monterrey
2002	Barns rettigheter (UNGASS)	New York
2002	Mat (FAO – World Food Summit+5)	Roma
2002	Bærekraftig utvikling (World Summit)	Johannesburg

Kilder: *Fomerand (1996)*, *Haas (2002)*, *International Institute for Sustainable Development (Earth Negotiations Bulletin)*.

URL: <http://www.iisd.ca/linkages>.

Stockholm-konferansen

Bekymringen for miljøets tilstand startet ikke med noen FN-konferanse. På 1960-tallet begynte forskere og en voksende miljøbevegelse i vestlige land å utfordre datidens dominerende vekstfilosofi. De negative miljøkonsekvensene av den kraftige industrielle veksten på 1950- og 1960-tallet ble stadig mer åpenbare, og myndighetene i mange land innså at noe måtte gjøres. Ikke minst var de skandinaviske landene opptatt av å stimulere internasjonalt miljø samarbeid, blant annet som en følge av grenseoverskridende luftforurensninger som forsuret fiskevann og innsjøer. Det var derfor Sverige som i FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC – Economic and Social Council) i 1968 skal ha tatt initiativet til å avholde en global konferanse om det menneskelige miljø, noe som fikk tilslutning fra FNs generalforsamling samme året.²

Fire forberedende møter ble gjennomført og fem arbeidsgrupper tok for seg henholdsvis havforurensning, overvåkning av miljøtilstanden, naturvern, problemer knyttet til jorderosjon og forberedelse av en generell deklarasjon fra konferansen (St. meld. nr. 38, 1972–73). Totalt sendte 86 stater inn rapporter om den nasjonale miljøtilstanden, og det ble produsert mer enn 12 000 sider av ulike dokumenter før konferansen tok til (Bjørnsen 1972). Ifølge UNEP (UN Environment Programme) bidro informasjonen som ble innhentet mellom 1968 og 1972, til «å utvide vesentlig vår forståelse av globale miljøproblemer og sammenhengen mellom utvikling og miljø» (1992: 6 – min oversettelse).

Det fantes imidlertid stater som fryktet strenge internasjonale reguleringer på miljøområdet og som motarbeidet Stockholm-konferansen. Den såkalte Brussel-gruppen – bestående av Storbritannia, USA, Vest-Tyskland, Belgia, Nederland og Frankrike – møttes første gang i 1971, og i flere påfølgende, hemmelige møter for å forhindre at konferansen skulle resultere i kostbare miljøtiltak (Hamer 2002). Storbritannia og Frankrike skal ha vært spesielt bekymret for bestemmelser om forurensning i de øvre lagene av atmosfæren og forsøk på regulering av lydormsmell ettersom dette kunne sette det fransk-britiske samarbeidet om det supersoniske Concorde-flyet i fare (*ibid.*). I et britisk notat før et hemmelig møte i Genève, 1971, står det med henvisning til det som siden ble hetende UNEP, at «en ny og dyr internasjonal organisasjon må unngås» og at «en liten, effektiv koordineringsmekanisme er ikke ønskelig, men sannsynligvis ikke til å unngås» (*ibid.* – min oversettelse).

2 FNs generalforsamling (1968), resolusjon 23/2398.

Likevel ble Stockholm-konferansen et vannskille i det internasjonale miljøsamarbeidet. Aldri før hadde så mange stater vært samlet for å diskutere verdens miljøproblemer. Representanter for 113 stater og til sammen 400 internasjonale organisasjoner, FN-organer, samarbeidsfora og ikke-statlige organisasjoner deltok. De håndfaste resultatene av konferansen var Stockholm-deklarasjonen og en miljøhandlingsplan. Som et resultat av anbefalinger i handlingsplanen ble FNs miljøprogram (UNEP) etablert i kjølvannet av konferansen.

Rio-konferansen

I 1983 opprettet FNs generalforsamling Verdenskommisjonen for miljø og utvikling under ledelse av Gro Harlem Brundtland.³ Fire år senere la den fram sin rapport *Vår felles framtid* (1987). Kommisjonen anbefalte blant annet at FN skulle innkalle til en verdenskonferanse om bærekraftig utvikling, og i 1989 besluttet FNs generalforsamling at et slikt møte skulle arrangeres i Rio de Janeiro i 1992.⁴ En forberedende komité ble opprettet, samtidig som ulike FN-organer tok initiativ til å starte forhandlinger om konvensjonene om klima og biologisk mangfold. Mellom 1990 og 1992 ble det gjennomført fire forberedende møter, samt grundige prosesser på regionalt og nasjonalt nivå.

Rio-konferansen ble større enn Stockholm-konferansen på alle måter. For det første var den tematisk bredt anlagt. Mens Stockholm-konferansen i hovedsak dreide seg om industrilandenenes forurensningsproblemer, tok statene i Rio tak i en rekke globale utfordringer knyttet til utvikling og miljø. For det andre deltok 117 stats- og regjeringssjefer i Rio, hvilket var det høyeste antall som noen gang hadde vært samlet. Selv om til sammen 113 stater deltok på Stockholm-konferansen, var det bare to som var representert med statssjefer. Med 10 000 delegater samlet Rio også langt flere offisielle deltakere enn Stockholm. For det tredje deltok et stort antall ikke-statlige organisasjoner (NGO – non-governmental organisations) både i forberedelsene og på selve konferansen. NGOene arrangerte også et parallelt globalt forum for å diskutere de samme temaene som de som ble drøftet i de offisielle forhandlingene. Sist, men ikke minst ble Rio en mediebegivenhet av de sjeldne og overgikk dermed Stockholm også når det gjaldt oppmerksomhet.

3 FNs generalforsamling (1983), resolusjon 38/161.

4 FNs generalforsamling (1989), resolusjon 44/228.

Resultatene fra Rio består av Rio-deklarasjonen, Agenda 21, Skogprinsippene og konvensjonene om klima og biologisk mangfold. De to konvensjonene ble forhandlet fram uavhengig av selve forberedelsene til konferansen, men blir ofte framstilt som et resultat av UNCED-prosessen ettersom de ble undertegnet i Rio og framdriften etter toppmøtet medførte raskere ratifikasjon og ikrafttredelse enn vanlig. En tredje multilateral miljøavtale, konvensjonen om å bekjempe forørkning, kunne åpnes for signering i 1994, mye som et resultat av Rio. I likhet med Stockholm-konferansen medførte også Rio en institusjonell nyetablering. Kommisjonen for bærekraftig utvikling (CSD – Commission on Sustainable Development) ble opprettet kort tid etter konferansen for å overvåke og bistå i implementeringen av handlingsplanen Agenda 21 og andre forpliktelser fra UNCED.

Rio+5

Fem år etter UNCED møttes 53 statsledere og ministre fra mer enn 130 stater til FNs generalforsamlings spesialsesjon (UNGASS) om bærekraftig utvikling i FN-hovedkvarteret i New York.⁵ Det offisielle formålet var å vurdere arbeidet med å følge opp avtaleverket fra Rio-møtet, men både miljøorganisasjoner og andre observatører betraktet møtet som en lakmustest på statenes politiske vilje til å følge opp sine forpliktelser og sette nye mål (Jordan & Voisey 1998: 93). Håpet var at de mange anbefalingene fra Rio kunne gis en mer bindende karakter og et mer konkret innhold. Dette håpet bleknet fort ettersom delegatene brukte tiden på å diskutere prinsipper og forpliktelser statene allerede hadde blitt enige om i Rio istedenfor å bringe prosessen videre. Arrangørenes strategi om å holde en smal og fokusert dagsorden viste seg raskt å være umulig å gjennomføre (Seyfang & Jordan 2002: 21). Spesielt den evig tilbakevendende diskusjonen i FN om finansiering av miljøtiltak og utvikling satte hele konferansen i fare (Jordan & Voisey 1998). Som en følge av de vanskelige forhandlingene ble det besluttet å legge den politiske erklæringen til side og satse alt på å fullføre sluttdokumentet (Utenriksdepartementet 1997). Til slutt maktet statene å legge fram en «Plan for videre implementering av Agenda 21», mens den planlagte politiske erklæringen ble erstattet av et kort forord («preambulær tekst») til sluttrapporten. Til tross

5 Møtet fikk navnet Earth Summit II, men ble i Norge omtalt som Rio+5 – som også brukes her.

for magre resultater beredte UNGASS grunnen for en tiårs evaluering av Rio i 2002, og møtet viste dermed veien fram mot Johannesburg.

Johannesburg-konferansen

I desember 2000 besluttet FNs generalforsamling å innkalle til et verdenstoppmøte om bærekraftig utvikling for å evaluere arbeidet med å iverksette Agenda 21 og andre forpliktelser fra Rio-møtet, identifisere områder som burde gis sterkere prioritet og definere nye satsningsområder.⁶ Det ble avholdt fire forberedende møter, samt en rekke regionale, sub-regionale og nasjonale prosesser, for å legge fram forslag og sette dagsordenen for toppmøtet.

Forberedelsene ble preget av vanskelige og fruktesløse forhandlinger. Mangelen på framskritt blir forklart som et resultat av dårlig organiserte møter, mangel på ledelse, svakt politisk engasjement og mange uforberedte nasjonale delegasjoner.⁷ For å få prosessen på rett spor og veilede forhandlerne i forkant av det siste forberedende møtet på Bali, introduserte FNs generalsekretær Kofi Annan fem fokusområder på en tale i mai 2002. Disse var vann og sanitærforhold, energi, helse, landbruk og forvaltning av biodiversitet og økosystemer («WEHAB-områdene»). På Bali-møtet i mai/juni 2002 ble det likevel klart at statene ikke maktet å komme fram til enighet om et ferdig utkast til en handlingsplan. Stridsspørsmålene som førte til at forhandlingen låste seg, dreide seg først og fremst om handel og globalisering, finansiering av miljøtiltak og Rio-prinsippet om felles, men differensierte forpliktelser.⁸ Skillelinjene fulgte et velkjent mønster fra tidligere konferanser, ikke minst fra Rio+5, der G-77 og Kina oppfattet industrilandenenes påtrykk om miljøtiltak som skjult proteksjonisme og begrensning av retten til utvikling. Statene stod også langt fra hverandre i spørsmålet om tidsbestemte mål på en rekke saksområder, blant annet fornybar energi og biodiversitet. Frustrasjonen blant NGOene over mangelen på framgang fikk utløp i slagordet «Kom med klammene deres til Johannesburg!» (Bring your brackets to Jo'burg!), som henspilte på de mange klammetegnene i tekstutkastet til handlingsplanen. Oppfatningen var at ytterligere tekstforhandlinger på Bali var nytteløst, eller kunne resultere

6 FNs generalforsamling (2000), resolusjon 55/199.

7 'WSSD: The Second and Third PrepComs', Environmental Policy and Law (2002), 32(2).

8 Earth Negotiations Bulletin (2002), 22(41): 13.

i tilbakeskritt, og at bare statenes politiske engasjement i Johannesburg kunne løse flokene.⁹

Verdenstoppmøtet fant sted i Johannesburg i august/september 2002 og samlet 120 stats- og regjeringssjefer, samt mer enn 21 000 deltakere fra stater, mellomstatlige organisasjoner, NGOer, industri og næringsliv, academia og mediene.¹⁰ Etter nær to uker med intense forhandlinger kom statene fram til enighet om en politisk prinsipperklæring (Johannesburg-deklarasjonen) og en handlingsplan. I forhold til den massive Agenda 21 fra Rio, som besto av 40 kapitler og mer enn 700 sider, var handlingsplanen fra toppmøtet et beskjedent dokument på drøye 50 sider. På den annen side var det heller ikke meningen å lage en ny Agenda 21, men snarere å videreutvikle det omfattende arbeidet med å følge opp handlingsplanen fra

Tabell 2: Resultater av de undersøkte FN-konferansene

Navn	Resultater
FN-konferansen om det menneskelige miljø (Stockholm 1972)	Stockholm-deklarasjonen Handlingsplan FNs miljøprogram (UNEP)
FN-konferansen om miljø og utvikling (Rio de Janeiro 1992)	Rio-deklarasjonen Agenda 21 Skogprinsippene FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (CSD) Rammekonvensjonen om klimaendringer (FCCC)* Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD)*
FNs generalforsamlings spesialsesjon om bærekraftig utvikling (New York 1997)	Plan for videre implementering av Agenda 21
Verdenstoppmøtet om bærekraftig utvikling (Johannesburg 2002)	Johannesburg-deklarasjonen Handlingsplan

* *Konvensjonene om klima og biologisk mangfold ble undertegnet på Rio-konferansen, men ble forhandlet fram i parallelle løp – uavhengig av selve forberedelsene til konferansen.*

9 Intervju med Rasmus Hansson, Verdens Naturfond (WWF), september 2002.

10 Ifølge Earth Negotiation Bulletin (2002, 22(51)) samlet toppmøtet 21 340 deltakere, mens andre kilder opererer med et høyere antall. Forventningene om opp til 65 000 deltakere slo definitivt ikke til.

Rio. En sammenlikning av resultatene fra Stockholm, Rio, Rio+5 og Johannesburg blir fort meningsløs dersom en ikke tar konteksten og mandatene for konferansene i betraktning. Mens Stockholm og Rio hver på sin måte representerte en begynnelse på et internasjonalt samarbeid, var Rio+5 og Johannesburg en videreføring av dette samarbeidet. Tabell 2 viser en oversikt over erklæringene, planene og avtalene fra de undersøkte konferansene.

Effekter av konferansediplomatiet

Ved å studere de offisielle dokumentene og de konkrete resultatene fra de globale konferansene får man et visst inntrykk av hva konferansediplomatiet har dreid seg om og hvordan det har utviklet seg over tid. Dokumentene og resultatene forteller imidlertid i beste fall bare halve historien. Det er nødvendig å anlegge et bredere perspektiv for å studere effektene av konferansene. I det følgende undersøkes hvilken betydning konferansene har hatt for det internasjonale og nasjonale arbeidet for en bærekraftig utvikling.

Agendasetting og oppmerksomhet

Den miljøpolitiske agendaen har over tid endret karakter og blitt bredere. Selv om temaer som angår både miljø og utvikling ble tatt opp på Stockholm-konferansen, var dette et møte som særlig dreide seg om industrilandenenes forurensningsproblemer. Til tross for at G-77 (gruppen av utviklingsland)¹¹ argumenterte for at miljø og utvikling måtte ses i sammenheng (Williams 1997), kan det faktum at land som Brasil og Kina forfektet at virkelige miljøskader bare fantes i industriland (Miljøverndepartementet 1992: 14) ha virket mot sin hensikt. Stockholm-deklarasjonen omtaler riktignok både utviklingshjelp og støtte til bruk av miljøteknologi i utviklingslandene, men dette blir ikke fulgt opp i form av anbefalinger om konkrete tiltak i handlingsplanen.

På Rio-konferansen ble det satt et langt sterkere fokus på sammenhengen mellom utvikling og miljø, ikke minst som en følge av Brundtland-kommisjonens rapport. Bærekraftig utvikling og tesen begrepet bygger på, ble det konseptuelle rasjonale for å koble miljø- og utviklingsspørsmål (Seyfang & Jordan 2002). Dette reflekteres også i sluttokumentene fra møtet, Rio-deklarasjonen og Agenda

¹¹ G-77 ble opprettet i 1964 og er en sammenslutning av opprinnelig 77 utviklingsland.

21, men dokumentene viser likevel at Rio-konferansen var en miljøkonferanse mer enn en konferanse om bærekraftig utvikling. Det var ikke tilfellet på Verdenstoppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannesburg ti år senere. Her kom utviklingslandenes behov i fokus, og saksområder som helse, landbruksproduktivitet og fattigdom ble tatt opp på lik linje med miljøspørsmål. Temaer som globalisering og handel, bioteknologi og tilgang til informasjonsteknologi ble også diskutert på toppmøtet. Dette reflekterer nye sakskomplekser i den internasjonale debatten siden 1992, og alle har en klar utviklingskomponent.

Fellestrekket for konferansene er at de alle har bidratt til å sette viktige saksområder på den internasjonale agendaen. Stockholm-konferansen skapte oppmerksomhet om miljøproblemene og bidro til en langt større bevissthet om behovet for å forebygge miljøskader og løse problemene. Med Brundtland-kommisjonen og Rio-konferansen kom behovet for internasjonalt samarbeid og nasjonale tiltak for å oppnå en bærekraftig utvikling i fokus, og oppmerksomheten om sammenhengen mellom miljø og utvikling ble større enn noen gang tidligere. Johannesburg-konferansen hadde ikke samme gjennomslagskraft i forhold til å sette den politiske dagsorden som Stockholm og Rio. Den representerte i mindre grad noe grunnleggende nytt i forhold til de tidligere konferansene. Likevel hadde også Johannesburg en agendasettende funksjon, spesielt for å koble nye temaer til agendaen for bærekraftig utvikling og styrke fokuset på fattigdomsbekjempelse.

Inkludering av det sivile samfunn i internasjonale beslutningsprosesser

Den økende betydningen til det sivile samfunn på konferansene reflekteres ikke bare i større antall deltakere, men også i større muligheter til å sette dagsorden og bidra i beslutningsprosesser. Rio-konferansen blir ofte betegnet som et vannskille for ikke-statlige aktørers innflytelse i internasjonale forhandlinger, og flere har konkludert med at NGOene i Rio-prosessen mer enn noen gang tidligere ble involvert i internasjonale forhandlinger (Chasek 2001, Grubb *et al.* 1993). Fra første dag av forberedelsene argumenterte Maurice Strong, generalsekretæren for konferansen, for de positive bidragene NGOene ga til prosessen. Han fikk støtte fra flere industriland til å gi dem betydelig, om enn fortsatt begrenset, tilgang på de forberedende møtene (Grubb *et al.* 1993: 44). NGOene fikk derimot ikke delta i forhandlingene på selve toppmøtet, og de hadde

svært begrenset adgang til konferanselokalitetene i Rio. Likevel fikk flere ikke-statlige organisasjoner indirekte tilgang til lukkede forhandlinger ettersom mange stater hadde representanter fra slike organisasjoner i sine delegasjoner (*ibid.*). Utenom de statlige forhandlingene skal NGOenes parallelle globale forum i Rio ha samlet 20 000 deltakere – omtrent det dobbelte av antall delegater i de offisielle forhandlingene. I sum fikk ikke-statlige aktører relativt gode muligheter til å bidra i Rio-prosessen, men dette var ingen selvfølge da forberedelsene til Rio tok til, og det skjedde ikke uten motstand fra stater som mente at multilaterale forhandlinger var statlige aktørers eksklusive arena.

I forberedelsene til Johannesburg var det derimot selvsagt at ikke-statlige aktører skulle delta. Ulike grupper som hadde blitt identifisert på Rio-møtet, ble formelt og reelt involvert i prosessen fram mot Johannesburg. På toppmøtet var NGOenes adgang til selve konferansesenteret større enn i Rio, selv om mange av de avsluttende og vanskeligste forhandlingene fant sted bak lukkede dører. Tilgangen til konferanselokalitetene var likevel et framskritt siden Rio ettersom dette ga ikke-statlige grupper muligheten til å treffe delegatene og utøve tradisjonell lobbying i korridorene mens forhandlingene pågikk. På samme måte som i Rio hadde mange stater også representanter fra NGOer i sine delegasjoner, hvilket ga dem en viss tilgang til fora som vanligvis er stengt for ikke-statlige aktører.¹² Selv om adgang til forhandlinger ikke er det samme som innflytelse, er det ofte en nødvendig betingelse for å kunne påvirke beslutninger.

NGOenes deltakelse på FN-konferanser har utvilsomt økt betraktelig fra Stockholm til Johannesburg, og det er grunnlag for å hevde at de også har fått større innflytelse både i og utenfor forhandlingene. Flere studier har dokumentert den økende betydningen av ikke-statlige aktører i internasjonal miljøpolitikk (f. eks. Chatterjee & Finger 1994, Princen & Finger 1994, Wapner 1996) og mer spesifikt deres innflytelse i internasjonale forhandlinger (f. eks. Arts 1998, Newell 2000, Corell & Betsill 2002). Denne utviklingen kan ikke tilskrives globale FN-konferanser alene, men at konferansene har bidratt til at NGOene oppfattes som legitime deltakere i internasjonale forhandlinger – ikke minst når det gjelder miljø og utvikling – synes å være en rimelig konklusjon.

12 Det betyr ikke at de får full adgang overalt. Selv NGO-representanter i delegasjonene blir ofte stengt ute fra lukkede og uformelle møter i avgjørende forhandlingsfaser (Chasek 2001: 198).

Integrering av privat sektor i arbeidet for bærekraftig utvikling

Konferansene har bidratt til å inkludere industri og næringsliv i arbeidet for bærekraftig utvikling. Denne utviklingen har fulgt den status og legitimitet miljø- og utviklingsorganisasjoner etterhvert har oppnådd i internasjonale forhandlinger – med et visst etterslep. Mens miljøorganisasjonene på mange måter kan sies å ha fått sitt gjennombrudd i Rio, kom rollen til privat sektor først virkelig i fokus i Johannesburg. Men også denne utviklingen skjøt fart med Rio. I forkant av Rio-møtet utgav The International Chamber of Commerce (ICC) et *business charter for bærekraftig utvikling* (1991), som var et sett frivillige retningslinjer for god forretnings-skikk (Grubb *et al.* 1993). På initiativ fra ledere i en rekke store selskaper, og med sterk støtte fra Maurice Strong, ble The Business Council for Sustainable Development (BCSD) etablert, mens FNs eget senter for transnasjonale selskaper (UNCTC – UN Centre on Transnational Corporations) la fram en rapport forberedt til Rio-konferansen med forslag til tiltak (*ibid.*). Likevel ble ikke rollen til privat sektor noe viktig tema i forhandlingene. Rapporten fra UNCTC foreslo blant annet større ansvarlighet for selskapene, et 10-års mål for å harmonisere bedrifiers miljøregnskap og rapporteringsrutiner, og prisfastsettelse av felles miljøgoder (*ibid.*), men disse forslagene fikk liten grad av gjennomslag i forhandlingene. Selv om Rio-erklæringen inneholder prinsipper om bedrifiers miljøansvar og et kapittel i Agenda 21 er viet deres rolle i arbeidet for en bærekraftig utvikling, er anbefalingene generelle og lite forpliktende.

Etter Rio har næringslivets ansvar for miljø og samfunn på det internasjonale nivå forblitt forankret i frivillige initiativ. Dette har særlig manifestert seg gjennom FNs Global Compact, opprettet av FNs generalsekretær Kofi Annan i 1999 for å fremme næringslivets samfunnsansvar. Bedrifter som er tilsluttet Global Compact, forplikter seg til å følge ni sentrale prinsipper fra konvensjoner om menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter og – på miljøområdet – fra Rio-erklæringen om miljø og utvikling.¹³ På denne måten har prinsipper fra Rio-konferansen fortsatt i høy grad relevans for næringslivets miljøansvar, men utover selskapenes egen rapportering er det ingen som fører kontroll med deres etterlevelse av prinsippene.¹⁴ Mange frivillige sammenslutninger og private initiativ for å

13 Prinsippene fra Rio-erklæringen er at bedrifter skal (1) innta en fører-ansvar-tilnærming i miljøspørsmål, (2) ta initiativ til å fremme sterkere miljøansvar og (3) bidra til å utvikle og spre miljøvennlig teknologi (se URL: <http://www.unglobalcompact.org>).

14 Oppfatninger om Global Compact varierer fra dem som mener at dette er «grønn-

fremme samfunnsansvar i næringslivet, som World Business Council for Sustainable Development (WBCSD)¹⁵, har også en mer eller mindre indirekte sammenheng med Rio-konferansen.

I forberedelsene til Johannesburg ble *corporate accountability* et hett tema, det vil si kravet om at alle bedrifter må ha et juridisk bindende ansvar overfor myndighetene når det gjelder miljø, arbeidstakerrettigheter og menneskerettigheter – uansett hvor i verden de opererer. Mens bedriftene og mange stater, ikke minst USA, var opptatt av å fremme frivillige partnerskap, var det NGOene som satte *accountability* på dagsordenen. Kravet om at det skulle vedtas å utarbeide en internasjonal konvensjon om næringslivets samfunnsansvar vant ikke fram (Buenker 2002), men NGOene klarte å skape mye oppmerksomhet om temaet i Johannesburg. Enkelte betrakter paragrafen i handlingsplanen om næringslivets samfunnsansvar som et første skritt på veien til forhandlinger om et internasjonalt bindende regelverk.¹⁶ Selv om de fleste observatører nok vil mene at dette er en urealistisk forventning,¹⁷ er det åpenbart at NGOene maktet å fravriste USA og næringslivet det mange mener var et forsøk på å monopolisere agendaen med et ensidig fokus på frivillige partnerskap og initiativ.

Ikke desto mindre var oppmerksomheten om frivillige partnerskap et viktig tema på konferansen. Partnerskap, eller såkalte «type II-utfall», er samarbeidstiltak som kan involvere bedrifter, frivillige organisasjoner, stater og mellomstatlige aktører.¹⁸ Dette er ikke et konsept som oppstod i og med Johannesburg-konferansen, men det er nytt i FN-sammenheng. Toppmøtet kan virke som en katalysator for denne typen samarbeid og vil trolig bidra til en utvikling der industri og næringsliv får et stadig større ansvar, bindende eller ikke, for å ivareta sitt utvidede samfunnsansvar. I sum kan det konkluderes med at de globale FN-konferansene over tid har bidratt til å integrere privat sektor i arbeidet for en bærekraftig utvikling, sette søkelyset på multinasjonale selskapers virksomhet verden over og synliggjøre bedriftenes samfunnsansvar – lokalt, regionalt og globalt.

vasking» av bedrifter uten reell betydning, til dem som hevder at frivillige initiativ som dette er eneste veien å gå for å fremme næringslivets samfunnsansvar.

15 WBCSD ble opprettet i 1995 etter en sammenslåing av BCSD og World Industry Council for the Environment (WICS).

16 Earth Negotiations Bulletin (2002), 22 (51): 17.

17 Intervju med norske delegater, september 2002.

18 «Type I-utfall» brukes i denne sammenhengen om dokumentene som statene framforhandlet, det vil si Johannesburg-erklæringen og handlingsplanen.

Etablering og spredning av normer

Et viktig resultat av konferansene er etableringen av og tilslutningen til felles normer og prinsipper gjennom politiske erklæringer og handlingsplaner. Avtalene som har blitt framforhandlet på globale konferanser, er i regelen ikke-bindende prinsipper, retningslinjer og anbefalinger.¹⁹ Selv om en avtale ikke er bindende i juridisk forstand, kan det være et betydelig moralsk og politisk press på statene for å overholde avtalens forpliktelser. Prinsipper og avtaler i konsensusdokumentene fra konferansene får legitimitet gjennom frivillig tilslutning og vil gjerne oppfattes som normativt bindende (Franck 1990, Chayes & Chayes 1995). De ofte vanskelige og langdryge forhandlingene om teksten i politiske erklæringer og ikke-bindende avtaler viser at statene legger stor vekt på denne typen instrumenter. I tillegg er det viktig å være klar over at mangelen på effektive sanksjonsmekanismer på internasjonalt nivå gjør at en juridisk bindende avtale ikke med nødvendighet er mer effektiv for å påvirke aktørers atferd enn en ikke-bindende avtale.

Internasjonale avtaler avspeiler ikke bare en konsensus som allerede eksisterte på et saksområde. Gjennom forhandlinger kan normer som ikke var etablert tidligere, skapes, gis et innhold og forsterkes (se f.eks. Litfin 1994). Ikke-bindende avtaler er også viktige kilder til det som på engelsk kalles «soft law», det vil si et mellomstadium på veien til mer bindende juridiske rammeverk (Birnie & Boyle 1992). Mange av prinsippene fra Stockholm-deklarasjonen danner grunnlaget for sentrale bestemmelser i EUs miljøpolitikk (Seyfang & Jordan 2002), internasjonal rett (Birnie & Boyle 1992) og nasjonal miljøpolitikk. Et bærende prinsipp, som nå er forankret i en rekke multilaterale avtaler, er at stater har suveren rett til å utnytte egne ressurser, men ingen stater har rett til å skade miljøet i andre stater eller områder utenfor deres jurisdiksjon (Stockholm-deklarasjonen, prinsipp 21). Andre viktige prinsipper i Stockholm-deklarasjonen er at naturressurser må bevares til fordel for kommende generasjoner (prinsipp 1) og at statene skal samarbeide for å utvikle bestemmelser som gir ofre for grenseoverskridende miljøskader rett til kompensasjon (prinsipp 22). Likeledes inneholder Rio-erklæringen og Agenda 21 normer som har blitt sentrale i internasjonal og nasjonal miljøpolitikk, blant annet føre-var-tiltaksprinsippet (Rio-deklarasjonen, prinsipp 15), prinsippet om at forurenser betaler for skade på naturmiljøet (Rio-deklarasjonen, prin-

19 Unntak fra konferansene som er undersøkt i denne artikkelen, er konvensjonene om biologisk mangfold og klima, som er juridisk bindende.

sipp 16) og prinsippet om felles, men differensierte forpliktelser (Agenda 21, paragraf 39.3c). Disse normene har til en viss grad blitt bindende og institusjonalisert gjennom multilaterale avtaler, internasjonal rett, EU-retten og nasjonal rett (de Sadeleer 2002).²⁰

Johannesburg-møtet medførte ikke på samme måte som Stockholm og Rio konsensus om nye normer og prinsipper. Forhandlingene ble snarere preget av uenighet om hvordan tidligere etablerte prinsipper skulle fortolkes og gis et innhold. Det var for eksempel strid om fortolkningen og anvendelsen av føre-var-tilnærmingen både i forberedelsene og på selve toppmøtet. Uenigheten gjaldt blant annet operasjonalisering av normen i forbindelse med behandling av kjemikalier, beskyttelse av økosystemer og beslutningsprosesser for å beskytte miljø og helse.²¹ EU og Norge ønsket dessuten å erstatte uttrykket «føre-var-tilnærmingen», som det heter i Rio-deklarasjonen, med «føre-var-prinsippet», men USA og Japan motsatte seg dette og vant fram etter lange forhandlinger.²² Det er lett å trekke den konklusjonen at mens statene var progressive og viste veien framover i Stockholm og Rio, satte de bremsene på i Johannesburg. Selv om det kan være noe i dette, viste diskusjonene i Johannesburg mer enn noe annet de problemene som oppstår når generelle normer skal fortolkes og operasjonaliseres. Det kan være en mer takknemlig oppgave å skulle bli enige om et overordnet prinsipp enn om hvordan prinsippet skal anvendes på konkrete saksområder. Med hensyn til internasjonal normdannelse og tilslutning til felles prinsipper blir konklusjonen likevel at konferansene i Stockholm og Rio var viktigere enn Johannesburg.

Institusjonelle nyvinninger

De globale megakonferansene har medført etableringen av nye, internasjonale institusjoner. Et av de viktigste resultatene fra Stockholm-konferansen var opprettelsen av UNEP. Formålet med dette FN-organet skulle være å stimulere og koordinere miljøarbeidet innenfor hele FN-systemet, uten å finansiere eller iverksette store programmer på egen hånd (UNEP 1992: 8). På Stockholm-konferansen ble også tanken om et globalt miljøfond for å finansiere

20 For studier av institusjonaliseringen av sentrale normer fra Rio-konferansen, se også Veggeland (2002) for en analyse av føre-var-prinsippets rolle på miljø- og matvareområdet og Matsui (2002) for en undersøkelse av prinsippet om felles, men differensierte forpliktelser.

21 Earth Negotiations Bulletin (2002), 22 (51): 5.

22 *Ibid.*

miljøtiltak i utviklingslandene lansert (Brack *et al.* 2001). Konferansen kan dermed ha bidratt idémessig til etableringen av GEF (Global Environmental Facility) i 1991, som administreres av Verdensbanken, UNEP og FNs utviklingsprogram (UNDP – UN Development Programme) i fellesskap. På samme måte som Stockholm, medførte også Rio-konferansen en institusjonell nyetablering gjennom opprettelsen av Kommisjonen for bærekraftig utvikling (CSD). Rollen til CSD skulle være å overvåke og stimulere implementeringen av Agenda 21 og andre forpliktelser fra UNCED.

Institusjonelle nyetableringer er i seg selv verken en positiv eller negativ effekt av globale megakonferanser. Institusjonene må bedømmes ut fra funksjonene de ivaretar og resultatene de leverer. Erfaringene med UNEPs arbeid har vist svakhetene ved et FN-organ som har usikker finansiering, liten myndighet og lav status.²³ Brundtland-kommisjonen påpekte allerede i sin rapport behovet for å styrke UNEP (VKMU 1987), men nyere studier viser at de fleste av problemene kommisjonen påpekte, har vedvart (Andresen 2001, Downie & Levy 2000, Hoefnagel & Bode 2001). I sum konkluderer likevel de fleste observatører med at UNEP har vært viktig for miljøarbeidet i FN. UNEP har ikke minst hatt en sentral rolle i å organisere forhandlinger om og bidra til oppfølgingen av en rekke multilaterale miljøavtaler.

CSD har vært viktig for å stimulere og legge press på statene for å rapportere miljødata, og kommisjonen har bidratt til å opprette dialog mellom regjeringer og det sivile samfunn i mange stater (Brack *et al.* 2001). Opprettelsen av kommisjonen kan oppfattes som et uttrykk for læring, ved at statene har erkjent at uten instrumenter for å sikre oppfølging av konferansene, ender konferansediplomatiet lett opp med anbefalinger som ikke blir iverksatt (Seyfang & Jordan 2002: 24). Kommisjonen har imidlertid i liten grad lyktes i å leve opp til sitt mandat og forventningene fra Rio. Regjeringenes representanter på møter i kommisjonen er i regelen fra miljøvern-departementer, som i mange tilfeller har liten innflytelse over sine kolleger i departementer som finans, handel, industri, transport og landbruk (Bigg 1995: 251). Kommisjonenenes brede mandat, mangelen på klare prioriteringer i Agenda 21, dens lave status i FN-systemet og tendensen til å gjenta diskusjoner fra mer spesialiserte FN-organer, er andre forhold som kan forklare gapet mellom forventningene til CSD og faktiske resultater (Brack *et al.* 2001).

Selv om statene etter langvarige forhandlinger før Johannesburg

23 UNEP har ikke status som en FN-organisasjon, men som et FN-program.

ble enige om å bekrefte CSDs mandat på toppmøtet,²⁴ varierer oppfatningene om den videre berettigelsen av kommisjonens arbeid. Problemene CSD har hatt med å sette bærekraftig utvikling høyt på agendaen både i FN og medlemslandene, viser at nye institusjoner ikke nødvendigvis medfører vellykket oppfølging av forpliktelser fra de globale konferansene. Andresen (2001) hevder at det internasjonale samfunn har vært mer opptatt av å opprette nye institusjoner enn å vedlikeholde gamle og antyder at en konsolideringsstrategi i 1992 kunne vært mer effektivt enn ekspansjon. Hvis dette er korrekt, ville det vært en bedre strategi å styrke UNEP og samarbeidet mellom eksisterende FN-organer enn å opprette en ny kommisjon for bærekraftig utvikling etter Rio.²⁵

Nasjonal kapasitetsbygging

Globale konferanser har satt i gang nasjonale prosesser for å følge opp forpliktelser og anbefalinger verden over. I kjølvannet av Stockholm-konferansen opprettet en rekke stater miljøverndepartementer eller andre organer for å utforme og styrke den nasjonale miljøpolitikken. Som det første landet i verden opprettet Norge et eget miljøverndepartement i 1972. Selv om etableringene av miljøorganer i mange tilfeller ikke er direkte effekter av Stockholm-konferansen, er det grunn til å anta at den bidro til å sette fart på prosessen med å opprette nasjonale institusjoner og programmer for å beskytte miljøet. Gjennom å delta i forberedelsene til konferansen kan også mange stater ha tatt de første skrittene mot å utforme en nasjonal miljøpolitikk.

Mens en rekke nasjonale miljøprosesser kan betraktes som mer eller mindre indirekte effekter av Stockholm-konferansen, medførte Rio direkte effekter gjennom arbeidet med å følge opp Agenda 21 og andre forpliktelser. Etter Rio har det blitt iverksatt mer enn 2000 Lokal Agenda 21 (LA21) -prosesser verden over (Töpfer 2002), og en rekke land har utformet nasjonale strategier for bærekraftig utvikling. Som en følge av alle prosessene for å følge opp Rio-møtet er det grunn til å tro at Rio har bidratt til å styrke nasjonale miljømyndigheter. En viktig indirekte effekt av konferansediplomatiet er derfor kapasitetsbygging for å øke evnen til å takle miljøproblemer på nasjonalt nivå (Seyfang & Jordan 2002). Det er ennå for tidlig å trekke konklusjoner når det gjelder Johannesburg-konferansen, men

24 Som fastsatt i Agenda 21 og FNs generalforsamlings resolusjon 47/191 (1992).

25 Se Andresen (2001) for en grundig diskusjon.

på bakgrunn av erfaringene fra Stockholm og Rio er det grunn til å anta at både forberedelsene og oppfølgingen av konferansene bidrar til å styrke miljømyndighetene i mange land. Dette gjelder ikke minst utviklingslandene, som gjennom konferansediplomatiet blir integrert i det internasjonale miljøarbeidet.

Har FN-konferansene utspilt sin rolle?

Vi har sett at det er mange positive effekter av FN-konferansene. Det er imidlertid flere tendenser som peker i retning av at nytten av de globale megakonferansene er avtakende. Med utgangspunkt i Johannesburg-konferansen diskuteres i det følgende disse utviklingstrekkene og mulige implikasjoner – gitt at de virkelig reflekterer en generell tendens.

Globale megakonferanser betyr reforhandlinger og resirkulering av forpliktelser

En lang rekke vedtak fra Johannesburg-møtet var en bekreftelse av tidligere vedtak og representerte ikke noe nytt. Prinsipper fra Rio-konferansen ble gjentatt, mål fra FNs tusenårserklæring ble bekreftet, bestemmelser i ulike multilaterale miljøavtaler ble resirkulert, men på mange områder ble ikke agendaen brakt videre. Tvert imot medførte reforhandlinger i flere tilfeller fare for tilbakeskritt i forhold til tidligere forpliktelser. Striden om føre-var-prinsippet er allerede nevnt, et annet eksempel er at økosystem-tilnærmingen kom under press. Sluttresultatet ble at man unngikk alvorlige tilbakeskritt, men på noen områder – blant annet energi og arbeidstakerrettigheter – fikk man en dårligere tekst enn på tidligere konferanser.

På samme måte erfarte man at diskusjoner om stridsspørsmål som tidligere har blokkert enighet på viktige områder, gjentok seg nok en gang. Mer enn noe annet gjelder dette finansiering av miljøtiltak og utvikling i sør. Som på UNGASS fem år tidligere truet uenigheten mellom G-77/Kina og mange industriland lenge med å velte ethvert nytt initiativ om tidsbestemte mål og tiltak på miljøområdet. I forberedelsene var forhandlingsklimaet spesielt vanskelig, og observatører konkluderte med at mange av de toneangivende statene var mer opptatt av å forsvare sine egeninteresser enn å komme fram til enighet om nye mål.²⁶ Det har blitt påpekt at et

²⁶ Intervju med Morten Eriksen, Forum for utvikling og miljø, september 2002 og Svein Erik Hårklau, WWF, oktober 2002.

generelt problem med konferansediplomatiet er at delegatene ofte blir så opptatt av tekstforhandlinger at substansen mistes av syne (Fomerand 1996). De forberedende møtene til Johannesburg ble etter manges mening preget av nettopp langdryge diskusjoner om tekst, som en følge av profesjonelle forhandlere som nok kunne forhandle om formuleringer, men manglet mandat fra sine regjeringer til å ta avgjørelser om substansielle temaer.²⁷ Etter lange forhandlinger, og ikke minst som en følge av deltakelsen fra toppolitikere med reell beslutningsmyndighet, maktet man å komme fram til nye mål og tiltak på noen områder i Johannesburg. Likevel gjenstår det som et faktum at mange av bestemmelsene og de «nye» målene fra toppmøtet er en resirkulering av gamle forpliktelser.

Globale megakonferanser er kostbare og ineffektive

En alvorlig innvendig mot globale megakonferanser er at det er uvetting ressursbruk å investere så mye tid og penger i slike engangshendelser. Andre arenaer og fora kan være mer effektive med tanke på å løse de problemene som blir diskutert på globale FN-konferanser. Om dette er riktig, betyr det at miljøproblemer som ble diskutert i Johannesburg, som tap av biodiversitet, klimaendringer, overfiske og bruk av skadelige kjemikalier, behandles bedre gjennom de internasjonale regimene som spesifikt er opprettet og under utvikling for å løse disse spørsmålene. Andre saksområder, som helse, landbruk, bistand og fattigdomsbekjempelse, kan behandles mer effektivt og på en mer regulær basis i FNs organisasjoner og organer, de internasjonale finansinstitusjonene og andre mellomstatlige organisasjoner. Globale megakonferanser har riktignok alltid vært ment å være et supplement til andre fora og ikke et alternativ. Men om tendensen til reforhandlinger og resirkulering av tidligere forpliktelser er representativ for en generell utvikling, bidrar ikke de globale FN-konferansene til å styrke arbeidet for miljø og utvikling på andre arenaer. I verste fall kan dette arbeidet svekkes ved at ressursene som settes inn på konferansediplomatiet, går på bekostning av statenes satsning på eksisterende institusjoner og instrumenter og ved at forpliktelser blir utvannet gjennom stadige reforhandlinger.

²⁷ *Ibid.*

Globale megakonferanser har mislykkes i å integrere saksområder

Et av de viktigste formålene med globale megakonferanser om bærekraftig utvikling er generelt sett å bidra til at både miljøhensyn og utviklingsbehov ivaretas, og mer spesielt å finne integrerte løsninger på saksområder som henger sammen. Problemer som preger mye av arbeidet med miljø og bærekraftig utvikling i FN-regi, er fragmentering av ansvar, mangel på koordinering, og at mange saker behandles på en ad hoc-måte – uten en overordnet strategi (Andresen 2001). Ved å legge til rette for en integrert og planmessig tilnærming til miljø og utvikling kan globale megakonferanser bidra til å finne løsninger på disse problemene. Nettopp denne funksjonen har blitt noe av *la raison d'être* for megakonferansene i FN-regi.

En konklusjon fra et norsk ekspertpanel er at både den internasjonale og nasjonale innsatsen for utvikling og miljø etter Rio-konferansen har blitt forankret i parallelle prosesser med dårlig integrasjon (Norges forskningsråd 2002). Med sin brede agenda kunne toppmøtet i Johannesburg potensielt bidra til å integrere saksområder som henger sammen. Problemet i Johannesburg var at saksområdene stort sett ble diskutert hver for seg og at integreringstankegangen ikke vant fram. Sakskoblinger som ble foretatt, var like gjerne av negativ som av positiv art. Et eksempel på dette er koblingen mellom biodiversitet og fornybar energi som ble foretatt i forhandlingene. Saudi-Arabia, som ikke er kjent for å engasjere seg sterkt i saker som omhandler tap av biologisk mangfold, skal ha krevd at dersom ikke målet om 15 prosent fornybar energi i 2010 ble dropet, ville landet ikke gå med på målet om en betydelig reduksjon i tapet av biologisk mangfold innen 2010.²⁸ Sakskoblingen viser at istedenfor å ha en integrerende funksjon kan globale megakonferanser tvert imot legge til rette for uheldig hestehandel.

En annen begrensning ved denne typen konferanser har vært at en del grunnleggende aspekter ved bærekraftig utvikling aldri har nådd opp på agendaen (Seyfang & Jordan 2002). Viktige spørsmål som angår fattigdom og betingelser for utvikling, diskuteres i Verdensbanken, Det internasjonale pengefondet og Verdens handelsorganisasjon (WTO), men har i liten grad blitt behandlet på konferanser om bærekraftig utvikling (*ibid.*). I Johannesburg ble imidlertid nye temaer som globalisering, landbrukssubsidier i industrilandene, markedsadgang for utviklingslandenes produkter og handelsbetingelser tatt opp. Forhandlingene resulterte ikke i viktige

28 Intervju med norsk delegat, oktober 2002.

resultater på disse områdene – med ett mulig unntak: forholdet mellom regelverket i WTO og multilaterale miljøavtaler. I det opprinnelige tekstforslaget het det at miljøavtaler skulle være konsistente med WTO-regler. Etter sterkt press fra Norge og Sveits, og med avgjørende støtte fra Etiopia, ble denne teksten strøket.²⁹ Mange aktører, ikke minst miljøorganisasjonene, betrakter dette som en viktig seier og et klart politisk budskap fra toppmøtet om ikke å redusere statusen til multilaterale miljøavtaler i forhold til handelsregler.³⁰ Som en symbolsk seier var dette viktig, særlig fordi mange miljøorganisasjoner ville ha betraktet toppmøtet som mislykket dersom den opprinnelige teksten hadde blitt stående. Uten en viss støtte fra miljøorganisasjonene ville legitimiteten til toppmøtet stått i fare, og det ville vært svært vanskelig å «selge» resultatene fra møtet til et større publikum. Likevel gjenstår det som et faktum at en ikke oppnådde noen større grad av integrasjon mellom handel, utvikling og miljø i Johannesburg.

Globale megakonferanser er lite egnet til å følge opp forpliktelser

Globale FN-konferanser har utvilsomt bidratt avgjørende til å sette viktige spørsmål på dagsordenen, i faser da oppmerksomheten til verdens politiske ledere og et større publikum var nødvendig for arbeidet med å komme fram til enighet om forpliktende reguleringer. Når ytterligere forhandlinger om mål, tidstabeller og mekanismer for implementering av forpliktelser er nødvendig, kan det imidlertid være at globale megakonferanser er lite egnede fora. Konferansene kan rett og slett bli for store og tungroddet til at det er hensiktsmessig å gå inn i de langvarige og detaljerte forhandlingene som kreves for å bli enige om hvordan bestemmelser skal følges opp. Som tidligere påpekt, kan allerede etablerte forhandlingsarenaer være mer effektive i å behandle avgrensede problemområder enn de globale konferansene. Likeledes kan det være at en vil oppnå mer gjennom å styrke etablerte institusjoners kapasitet enn ved å avholde oppfølgingskonferanser. Dersom dette er riktig, vil det være hensiktsmessig å avgrense de globale FN-konferansenes mandat til særlig å fokusere på nye temaer og sakskoblinger, der

29 Formuleringen som ble strøket, var ordene i kursiv i følgende setning: «*In a manner consistent with WTO rights and obligations, continue to support the mutual supportiveness of trade and environment (...).*» (Fra *Plan of Implementation: Preliminary draft*, 28 August 2002).

30 Intervju med Rasmus Hansson, WWF, september 2002.

oppmerksomhet, bevissthet, læring og normdannelse er viktige utfordringer – med andre ord til den agendasettende fasen.

Konklusjon

Det synes å være en klar konklusjon av denne studien at de globale FN-konferansene har hatt en viktig *agendasettende* funksjon. Gjennom å skape oppmerksomhet og bevissthet om miljø og bærekraftig utvikling har konferansene bidratt til å sette en rekke saksområder på den politiske dagsorden. Stockholm-konferansen var viktig som et første skritt på veien mot forpliktende internasjonalt samarbeid om mange miljøproblemer. Rio-konferansen fulgte opp Brundtland-kommisjonen ved å skape oppmerksomhet om bærekraftig utvikling hos verdens toppolitikere og legge et grunnlag for å følge opp anbefalinger med handling. Johannesburg-konferansen hadde ikke den samme gjennomslagskraften, men nye temaer – spesielt relatert til fattigdomsbekjempelse – ble forsøkt inkludert i agendaen for bærekraftig utvikling.

En annen viktig funksjon er den *integrerende*. Konferansediplomatiet har i løpet av 30 år fått langt større deltakelse, samtidig som ikke-statlige aktører har blitt inkludert i arbeidet for miljø og utvikling. En tredje funksjon er den *normative*. Konferansene i Stockholm og Rio har bidratt til å etablere sentrale normer på miljø- og utviklingsområdet. Normer som var etablert fra før, har fått større legitimitet gjennom bred tilslutning fra statene i konsensusdokumentene fra konferansene. Sist, men ikke minst har konferansene hatt en *kapasitetsbyggende* funksjon, både med hensyn til å opprette nye institusjoner på det internasjonale nivå og ved å styrke miljømyndighetene på nasjonalt nivå.

Flere tendenser peker imidlertid i retning av at nytten av de globale konferansene er avtakende. Både Rio+5 og toppmøtet i Johannesburg viste at konferansediplomatiet ikke nødvendigvis er svaret på utfordringen med å følge opp bestemmelser fra tidligere konferanser. Reforhandlinger og resirkulering av forpliktelser, negative sakskoblinger og problemer med å komme fram til enighet om nye mål kan bety at ressursene blir bedre anvendt ved å styrke eksisterende institusjoner og instrumenter enn gjennom å avholde nye oppfølgingskonferanser. Sett i forhold til resultatene fra Stockholm og Rio, kan problemene med å bringe arbeidet for bærekraftig utvikling videre på Rio+5 og i Johannesburg tyde på at effektiviteten til konferansediplomatiet er høyere i den agendasettende fasen enn i implementeringsfasen.

Referanser

- Andresen, Steinar (2001) «Global Environmental Governance: UN Fragmentation and Co-ordination» i Olav Schram Stokke & Øystein B. Thommesen (red.) *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2001/2002*, The Fridtjof Nansen Institute. London: Earthscan.
- Arts, Bas (1998) *The Political Influence of Global NGOs. Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions*. Utrecht: International Books.
- Barnett, Michael N. & Martha Finnemore (1999) «The Politics, Power and Pathologies of International Organizations», *International Organization* 53 (4): 699–732.
- Bigg, Tom (1995) «The UN Commission on Sustainable Development: A Non-Governmental Perspective», *Global Environmental Change* 5 (3): 251–253.
- Birnie, Patricia & Alan Boyle (1992) *International Law and the Environment*. Oxford: Clarendon Press.
- Bjørnsen, Bjørn (1972) «Bare en jord. Spesialnummer fra FNs miljøvernkonferanse», *Aktuell*, 27 (b).
- Brack, Duncan, Fanny Calder & Müge Dolun (2001) «From Rio to Johannesburg: The Earth Summit and Rio+10», *RIIA Briefing Paper New Series* No.19 (March). London: The Royal Institute of International Affairs.
- Buenker, Michael A. (2002) «Progress at Bali – but Not Enough for Johannesburg!», *Environmental Policy and Law* 32 (3–4): 140–145.
- Chasek, Pamela S. (2001) *Earth Negotiations. Analyzing Thirty Years of Environmental Diplomacy*. Tokyo: United Nations University Press.
- Chatterjee, Pratap & Finger, Matthias (1994) *The Earth Brokers. Power, Politics and World Development*. London: Routledge.
- Chayes, Abram & Antonia Handler Chayes (1995) *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Corell, Elisabeth and Michele M. Betsill (2001) «A Comparative Look at NGO Influence in International Environmental Negotiations: Desertification and Climate Change», *Global Environmental Politics* 1 (4): 86–107.
- Downie, David & Marc A. Levy (2000) The United Nations Environment Programme at a Turning Point: Options for Change» i Pamela S. Chasek (red.) *The Global Environment in the Twenty-first Century: Prospects for International Co-operation*. Tokyo: United Nations University Press.
- Fomerand, Jacques (1996) «UN Conferences: Media Events or Genuine Diplomacy?», *Global Governance* 2: 361–375.
- Franck, Thomas M. (1990) *The Power of Legitimacy Among Nations*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallarotti, Giulio M. (1991) «The Limits of International Organization: Systemic Failure in the Management of International Relations», *International Organization* 45 (2): 183–220.
- Grubb, Michael *et al.* (1993) *The 'Earth Summit' Agreements: A Guide and Assessment*. London: Earthscan.
- Haas, Peter M. (2002) «UN Conferences and Constructivist Governance of the Environment», *Global Governance* 8: 73–91.
- Hamer, Mick (2002) «Plot to Undermine Global Pollution Control Revealed», *New Scientist* (2 January).
- Hoefnagel, Sabine J.H. & Aiko U.D. Bode (2001) «Achievements and Limita-

- tions of International Environmental Regimes and Institutions in Positive Dispute Prevention: UNEP's Role» i Eileen Petzold-Bradley, Alexander Carius & Arpad Vincze (red.) *Responding to Environmental Conflicts: Implications for Theory and Practice*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- International Chamber of Commerce (1991) *The Business Charter for Sustainable Development: Principles for Environmental Management*. Paris: ICC.
- Jordan, Andrew & Heather Voisey (1998) «The 'Rio Process': The Politics and Substantive Outcomes of 'Earth Summit II'» *Global Environmental Change* 8 (1): 93–97.
- Litfin, Karen T. (1994) *Ozone Discourses. Science and Politics in Global Environmental Cooperation*. New York: Columbia University Press.
- Matsui, Yoshiro (2002) «Some Aspects of the Principle of 'Common but Differentiated Responsibilities'», *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 2: 151–171.
- Newell, Peter (2000) *Climate for Change. Non-state Actors and the Global Politics of the Greenhouse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norges forskningsråd (2002) *Fattigdom, utvikling og miljø – Nasjonal konferanse 6.–7. mars 2002. Panelets anbefalinger*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Princen, Thomas & Matthias Finger (1994) *Environmental NGOs in World Politics. Linking the Local and the Global*. London: Routledge.
- Sadeleer, Nicolas de (2002) *Environmental principles. From political slogans to legal rules*. Oxford: Oxford University Press.
- Seyfang, Gill & Andrew Jordan (2002) «The Johannesburg Summit and Sustainable Development: How Effective are Environmental Mega-Conferences?» i Olav Schram Stokke & Øystein B. Thommesen (red.) *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2002/2003*, The Fridtjof Nansen Institute. London: Earthscan.
- St. meld. nr. 13 (1992–93) *Om FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- St. meld. nr. 38 (1972–73) *De Forente Nasjoners miljøvernkonferanse i Stockholm 5.–16. juni 1972*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Stokke, Olav Schram & Øystein B. Thommesen (red.) *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2002/2003*, The Fridtjof Nansen Institute. London: Earthscan.
- Töpfer, Klaus (2002) «Foreword: From Rio to Earth Summit» i Felix Dodds (red.) *Earth Summit 2002: A New Deal*. London: Earthscan.
- United Nations Environment Programme (1992) *UNEP: Two Decades of Achievement and Challenge*. Nairobi: UNEP.
- Utenriksdepartementet (1997) *Sluttrapport fra FNs Generalforsamlings 19. spesialsesjon om oppfølging av Rio-konferansen om miljø og utvikling (UNGASS)*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Veggeland, Frode (2002) «Institusjonalisering av internasjonale normer. Føre-var-prinsippets rolle på miljø- og matvareområdet», *Internasjonal politikk* 60 (3): 319–352.
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (VKMU) (1987) *Vår felles framtid*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Wapner, Paul (1996) *Environmental Activism and World Civic Politics*. Albany: State University of New York Press.
- Williams, Marc (1997) «The Group of 77 and Global Environmental Politics», *Global Environmental Change* 7 (3): 295–298.

USA's balancegang i Sydkaukasus

Rasmus Conradsen
er stud. scient. pol.
ved Aarhus Universitet
i Danmark

Indledning

Begivenhederne efter angrebet på USA den 11. september 2001 har på ny inddraget staterne i Sydkaukasus i mediernes og presSENS søgelys.¹ Det er ikke mindst USA's krig mod terror, som har medvirket til denne pludselige interesse for regionen. Alene ankomsten af amerikanske styrker til Georgien den 29. april 2002 har givet anledning til såvel diskussion som spekulation om hvorvidt dette militære engagement kan skrives ind i konteksten omkring USA's retmæssige krig mod terror. Selv har Washington insisteret på, at de 10 kamphelikoptere og omkring 150 militærinstruktører «udelukkende» har til formål at bekæmpe islamiske ekstremister i den lovløse Pankisi dal i det nordøstlige Georgien. Selvom deployeringen af amerikanske tropper mere synes at være endnu en brik i en amerikansk politisk linje i området, som allerede tog sin spæde begyndelse i de første år efter den Kolde Krig, altså lang tid før terrorangrebene på World Trade Center og Pentagon, har det ikke givet anledning til undren eller nævneværdig omtale i de vestlige medier. Alligevel kan også andre sikkerhedspolitiske motiver bag deployeringen af amerikanske styrker identificeres.

Det er ikke fordi Sydkaukasus har Washingtons største bevågenhed. I et isoleret perspektiv har Sydkaukasus kun en relativt lille

Jeg vil gerne takke Preben Bonnén og Liselotte Odgaard, begge ansat ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet (Danmark), samt Knut G. Nustad, Oslo Universitet, for at have bidraget med værdifulde inputs til tilblivelsen af denne artikel. Ansvar for artiklens indhold påhviler dog udelukkende forfatteren.

- 1 Ved Sydkaukasus forstås landene Aserbajdsjan, Armenien og Georgien. Landene øst for det Kaspiske Hav er altså ikke indbefattet i dette område.

betydning for USA sammenlignet med andre regioner som Europa og Mellemøsten. Men qua de sydkaukasiske staters voksende strategiske rolle og potentiale som leverandører af energiresourcer til den amerikanske økonomi har regionen vundet indpas i USA's verdenspolitik. Af samme årsag er det ikke overraskende at USA derfor i løbet af 90'erne er trådt ind fra sidelinien og blevet en aktiv aktør i området, som yder støtte til faste alliancepartneres bestræbelser på at styre den regionalpolitiske dagsorden. Udover loyal opbakning til den gamle allierede Tyrkiet og dets stormagtsambitioner i området, ser USA også en sikkerhedspolitisk interesse i at inddæmme den gamle fjende Irans ekspansionslyst, samt at støtte konstruktionen af en olierørledning gående fra Baku ved det Kaspiske Havs kyst gennem Georgien ud til den tyrkiske havneby Ceyhan. Olierørledningen, hvortil det første spadestik blev taget den 18. september 2002, betragtes som økonomisk vigtig, da den vil bryde Ruslands monopolagtige position i leveringen af olie fra det Kaspiske Hav til de vestlige markeder samt reducere afhængigheden af de arabiske olieressourcer.

Men udover at presse oliepriserne nedad vil en sådan rørledning også kunne rive de sydkaukasiske stater ud af Ruslands hidtidige stramme håndgreb og samtidig bane vejen for større amerikansk indflydelse i regionen. Amerikansk militær tilstedeværelse i det urohærge Georgien tiltænkes derfor en central rolle med hensyn til at sikre fredelige omgivelser for den sårbare rørledning samt styrke Georgiens uafhængighed overfor Rusland. Den forøgede militære tilstedeværelse af amerikanske tropper i regionen bør således ansues ud fra den sammenvævning af amerikanske interesser, som rækker ud over det snævre fokus på terrorbekæmpelse.

Den tiltagende aggressive linje i den amerikanske politik op gennem 90'erne har fået stor indflydelse på de sikkerhedspolitiske dynamikker i Sydkaukasus-området i form af en eskalerende polarisering og etableringen af et destabiliserende sikkerhedsdilemma blandt de regionale aktører. Fokus for denne artikel er USA's varetægtelse af strategiske og økonomiske interesser i Sydkaukasus efter den kolde krig og hvordan den amerikanske politik påvirker den regionale sikkerhedsorden. Analysen falder i tre dele: Artiklens første del identificerer skiftene i USA's strategivalg i Sydkaukasus efter den kolde krig ud fra det trusselsscenarie, som, set fra USA's synsvinkel, udspiller sig i regionen, hvorefter artiklens anden del analyserer de sikkerhedsmæssige konsekvenser, som disse strategivalg påfører regionen, herunder USA's kaukasuspolitikens bidrag til en destabilisering af området. Tredje del trækker et langtidsperspek-

tiv ned over USA's politiske dispositioner i Sydkaukasus. Men for at kunne forstå situationen og USA's interesse for regionen er det nødvendigt forinden også at kaste et blik på situationen mellem Tyrkiet og Iran.

Tyrkiets og Irans øgede indflydelse i regionen

Efter Sovjetimperiets sammenbrud blev en række nye uafhængige stater i det sydlige Kaukasus og Centralasien efterladt i et magtpolitisk tomrum. Parallelt med, at disse stater skal opbygge og rodfæste selvstændige sikkerhedspolitikker, har geografisk omkringliggende aktører som Tyrkiet, Rusland og Iran, alle med historiske, sikkerhedspolitiske og økonomiske interesser i området, forsøgt at udfylde dette vakuum. I de første år efter Sovjetunionens opløsning er magtforholdet i Sydkaukasus præget af Ruslands lave prioritering af regionen. Rusland identificerer på dette tidspunkt kun nogle svage nationale interesser i at forebygge og forhindre løsrivelseskrav i regionen, bevare adgang til de tidligere sovjetiske industrier og militære anlæg samt at udvikle markeder for russiske produkter. Ruslands strategi i regionen begrænses derfor til visse bestræbelser på at løse konflikter i regionen. Således forhandler Rusland en fredsaftale igennem mellem Georgiens regering og Sydossetien i 1992 samt sponserer forhandlinger om Nagorno-Karabakh (Hill 1995:4). Rusland er primært orienteret mod at skabe venlige relationer med Vesten.²

I modsætning til Ruslands manglende og vage politik i området fremstår Tyrkiets og Irans interesser klart formuleret fra starten. Tyrkiets interesser skal overordnet ses ud fra, at Tyrkiet deler stærke historiske og kulturelle bånd med disse stater.³ Men konkret har Tyrkiet også en række økonomiske og sikkerhedspolitiske interesser i regionen. Kaukasus udgør muligheder for nye afsætningsmarkeder for tyrkiske produkter og desuden ønsker Tyrkiet at være med

2 Ruslands vagt formulerede kaukasuspolitik på daværende tidspunkt skal dog også ses i lyset af den fragmenteringsproces, som prægede det politiske system i Rusland efter Sovjetimperiets fald. Således søgte flere aktørgrupper med divergerende dagsordener at påvirke Ruslands udenrigspolitik, hvilket gjorde det svært at sammenkøre en konsistent politik overfor regionen.

3 Hvor de historiske og kulturelle bånd skaber en positiv identifikation mellem Tyrkiet og lande som Georgien, Aserbajdsjan og en række centralasiatiske stater, så har det historiske forhold mellem Tyrkiet og Armenien været præget af dyb mistillid. Dette skyldes ikke mindst armenske beskyldninger om folkemord udført af det tyrkiske styre på den armenske befolkning under 1. verdenskrig. Også Armeniens rolle i krigen mellem Nagorno-Karabakh og Aserbajdsjan har dannet en vigtig ramme for Tyrkiets politik i området.

fra start i olieboomet, ikke mindst på grund af, at Tyrkiet mangler udbydere til en forventet massiv stigning i energiefterspørgslen. Endvidere frygter Tyrkiet, at løsrivelseskonflikterne i Kaukasus kan få en afsmittende effekt på Tyrkiets egne problemer med håndteringen af de kurdiske autonomikrav. Tyrkiet ønsker ligeledes at øge sin magt ikke mindst i forhold til den gamle ærkefjende Rusland, men også i forhold til Iran. Således besøgte en tyrkisk diplomatdelegation allerede i september 1991 Baku, Yerevan og Tbilisi med det formål at etablere formelle diplomatiske forbindelser, hvilket efterfølgende blev fulgt op med ambassader i Baku og Tbilisi (Henze 2001:85).

Tyrkiet har dog ikke været ene om buddet. Også Iran har søgt at tiltvinge sig en større rolle, ligesom Teheran på tilsvarende vis har en sikkerhedspolitisk interesse i om ikke at «minimere» så i det mindste at «afbalancere» den gamle fjende Tyrkiets rolle i netop Sydkaukasus. Iran betragter situationen som et kapløb mellem Tyrkiet og Iran, hvilket eksempelvis begrundes ud fra en frygt for, at et stærkt Aserbajdsjan med Tyrkiet i ryggen vil gøre krav på indlemmelse af den ca. 15 mio. store aserbajdsjanske diaspora i Nordiran (Cornell 1998:58). Nissman (1996:3) hævder, at Iran også selv har neoimperialistiske ambitioner, idet landet ønsker at løsrive og indlemme sydkaukasiske områder med iransk/persisk mindretal i Iran.

Skal man forsøge at sætte ord på USA's strategivalg i perioden 1991–93 kan denne beskrives som en ad hoc-præget kaukasuspolitik uden et overordnet sigte. Washington vurderer den sikkerhedspolitiske udvikling til ikke at udgøre en trussel imod amerikanske interesser. USA har på daværende tidspunkt ikke identificeret vitale interesser i selve regionen, og mulige spillover-effekter på andre regioner, som eksempelvis Mellemøsten eller Europa, vurderes som små. Hovedårsagen til den dengang manglende interesseformulering i Sydkaukasus var, at der reelt ikke stod nogle interesser på spil på det tidspunkt. Tværtimod blev de sydkaukasiske stater betragtet som strategisk uvæsentlige: Rusland er i gang med at trække deres tropper tilbage og signalerer dermed ingen magtpolitiske ambitioner i regionen. Tyrkiets magtambitioner konflikter ikke med USA's interesser – tværtimod vil USA gerne støtte en nøgleallieret – og Irans revisionistiske ambitioner vurderes til ikke at udgøre nogen trussel imod USA's interesser, ikke mindst så længe USA's interesser er så uklart definerede. Man har på daværende tidspunkt heller ikke et tilstrækkeligt kendskab til potentialet i regionens energiresourcer, hvorfor regionen ikke er genstand for amerikanske investeringer. Men også en række andre forhold spiller ind på den manglende interesseformulering (Sherwood-Randall 1998):

- ▼ Man er fra USA's side primært optaget af at få reduceret antallet af tidligere sovjetstater, som besidder atomvåben (eksempelvis Rusland, Ukraine, Kasakhstan og Hviderusland). Dette overskygger mulige interesser i de sydkaukasiske stater.
- ▼ USA mangler en klar identificering og forståelse af de ledende politiske kræfter i de sydkaukasiske stater, da interne magtkampe i de nye uafhængige stater stadig raser.
- ▼ USA har svært ved at behandle Armenien og Aserbajdsjan lige pga. af den armenske diasporas indflydelsesrige position i den amerikanske kongres.
- ▼ Regionen er hærget af en række uforudsigelige konflikter, eksempelvis i Nagorno-Karabakh, Abkhasien, Sydossetien og Tjetjenien.

Qua den manglende interesseformulering får Bush senior-administrationen kun udviklet en række løse retningslinier for, hvordan USA skal håndtere de tidligere sovjetrepublikker, herunder landene i det sydlige Kaukasus: Man skal anerkende disse staters selvstændighed og derefter støtte deres overgang til demokrati og markedsøkonomi. Derudover skal man fremme deres integration i multilaterale samarbejdsarrangementer som eksempelvis NATO's Partnerskab for fred-initiativ og OSCE (Sherwood-Randall 1998). Der er altså tale om en løs multilateral strategi med det formål at få de tidligere sovjetstater integreret i den nuværende orden.

Man opretter endvidere ambassader i alle lande samt etablerer et økonomisk støtteprogram: Freedom Support Act. Dette støtteprogram behandler dog ikke alle regionens nye stater lige, da den armenske lobby i USA får tilføjet den såkaldte «sektion 907», som forhindrer USA i at give samme form for støtte til Aserbajdsjan, som til de andre stater (MacFarlane 1999:62).⁴ Disse initiativer udgør indholdet i en ad hoc-præget kaukususpolitik uden et klart regionalt sigte. USA stiller sig tilfreds med, at Tyrkiet agerer som repræsentant for USA og vurderer, at Irans stigende indflydelse i regionen ikke udgør nogen trussel imod USA's sikkerhedsinteresser. Udfra trusselscenariet 1991–93 må det konkluderes, at USA ikke råder over nogen aktiv strategi, når det handler om håndteringen af regionens stater. Dette skyldes også den kendsgerning, at man ikke har

4 Sektion 907 forbyder amerikansk assistance (med undtagelse af humanitær assistance og assistance til ikke-sprednings- og nedrustningsprogrammer) til Aserbajdsjans regering «...until the President determines, and so reports to the Congress, that the Government of Azerbaijan is taking demonstrable steps to cease all blockades and other offensive uses of force against Armenia and Nagorno-Karabakh».

identificeret nogle interesser i området. Tværtimod håndterer USA regionen med det som kan karakteriseres som en vis ligegyldighed.

Rusland som revisionistisk magt

I 1994 sker der et betydningsfuldt skifte i Ruslands sikkerhedspolitiske fokus: Det nære udland, herunder Sydkaukasus, bliver den primære sikkerhedsbekymring og bliver derfor erklæret for Ruslands eksklusive interessesfære (Mykoyan 1998:115). Ruslands ændrede fokus ekspliciteres i «Jeltsin–Kosyrev-strategien», som bliver introduceret i midten af 1994. Årsagerne til den stigende opmærksomhed omkring det sydlige Kaukasus er flere, for det første at der i forbindelse med parlamentsvalget i december 1993 er sket en højredrejning, som tvinger præsident Boris Jeltsin i en mere nationalistisk retning (Freedman 1996), for det andet at der er en stigende utilfredshed med, at Tyrkiet og Iran siden 1991 har benyttet magttomrummet i regionen til at øge deres indflydelse, og endelig at USA har formuleret en mere aktiv Sydkaukasus-strategi for at støtte de nye sydkaukasiske staters uafhængighed.

Ruslands ændrede sikkerhedspolitiske fokus har betydet, at Rusland har stoppet sin tilbagetrækning af soldater. Samtidig tiltænkes SNG-samarbejdet rollen som katalysator for et russisk domineret sikkerhedssamarbejde for at få formaliseret tilstedeværelsen af russiske tropper i de nye sydkaukasiske stater. SNG-samarbejdet bliver altså betragtet som den institution, Rusland kan få kontrol med det nære udland igennem,⁵ dvs. en bevidst multilateral strategi med henblik på at få de sydkaukasiske stater orienteret mod Rusland. Af samme årsag forsøger Rusland med militære midler at presse Georgien og Aserbajdsjan ind i SNG (MacFarlane 1999:52). Ruslands «strong arm tactics» får de to stater til at indgå i SNG, men får dem efterfølgende til at øge deres militære samarbejde med USA, som netop søger at udbygge de bilaterale militære aftaler med disse to lande. Ruslands nye strategi indebærer også et øget militært samarbejde med Armenien, tiltagende manipulering af Georgi-

5 De tolv stater som udgør SNG-samarbejdet har længe været delt i to grupper. Ført an af Rusland, består den pro-russiske gruppe desuden af Hviderusland, Armenien, Kasakhstan, Kirgisistan og Tadsjikistan. Alle seks stater støtter SNG-integrationen inden for den økonomiske, politiske og sikkerhedsmæssige sfære. Skønt de resterende seks stater ikke er begejstret for Ruslands visioner for SNG-samarbejdet, er de genstand for varierende grad af russisk pres og tilslørede operationer. Hertil skal bemærkes, at Rusland fortsætter med at have militære baser i Moldova, Ukraine og Georgien, idet Rusland derved har nemmere ved at presse disse værtstater (Bonnén 2003).

en ved hjælp af de russiske «peacekeeping»-styrker, som er blevet udstationeret under OSCE- og FN-flag i forbindelse med løsrivelseskampe internt i Georgien samt øget militært samarbejde med Iran.⁶

USA's strategivalg for denne periode kan karakteriseres som en containmentpolitik overfor Rusland og Iran. Ruslands tiltagende offensive adfærd i regionen resulterer i en stigende bekymring fra USA's side. Jeltsin–Kosyrev-strategien, som erklærer Sydkaukasus for Ruslands eksklusive interessesfære, er uacceptabelt for USA, da en sådan interessesfære kan danne grundlag for russisk hegemoni i området og måske endda imperiedannelse på længere sigt. Washington opfatter således Ruslands adfærd, som en trussel for kaukasusstaternes uafhængighed. Der er desuden en stigende bekymring omkring Irans adfærd i regionen, idet Iran bevidst modarbejder Tyrkiets indflydelsesmuligheder. Iran har således indgået en uventet alliance med det kristne Armenien, da de to lande ser en fælles sikkerhedsinteresse i at modvirke Tyrkiets stigende indflydelse i Aserbajdsjan (Kemp 2000:152).

Rusland og Iran bliver altså betragtet som revisionistiske magter i regionen. Dette ændrede trusselsscenarie får Clinton-administrationen til i 1994 at formulere en overordnet og sammenhængende kaukasuspolitik i form af en klar definering af mål og strategi. USA får således formuleret et overordnet mål: Hindre at kaukasusstaterne bliver afhængige af både Rusland og Iran (Blank 1999:254). USA ønsker med andre ord at støtte de siddende magthavere og den interne stabilitet i staterne med henblik på at sikre disse landes uafhængighed af Rusland.

Den klare målsætning fordrer dog en ændret strategi: Fra at have indtaget en observationsposition, hvor Washington betragter og tager notits af udviklingen i det sydlige Kaukasus iværksætter USA nu en containmentstrategi overfor Rusland og Iran. Uagtet Clintons overordnede udenrigspolitik prioriterer det økonomiske aspekt højt, ligger fokus primært på de militære relationer i den sydkaukasiske region (Sherwood-Randall 1998). Man opretter således en speciel

6 Med hensyn til det øgede samarbejde mellem Iran og Rusland har den amerikanske opmærksomhed især koncentreret sig om Ruslands støtte til opbygning af en «fredelig» kernefysisk kapacitet i Iran. USA frygter, at dette samarbejde kan resultere i, at Iran tilegner sig de nødvendige kompetencer til at kunne udvikle A-våben. USA har derfor gentagne gange forsøgt at forpligte Rusland til at indstille sådanne samarbejdsaktiviteter med Iran. Allerede i 1995 indgik Al Gore og den russiske statsminister Tjernomyrdin en hemmelig aftale om, at Rusland vil begrænse Irans adgang til kernefysisk teknologi, som kan bruges til A-våben. USA har dog efterfølgende betvivlet, at Rusland vil overholde denne aftale fuldt ud.

stilling i forsvarsministeriet, som får til opgave at etablere og fremme militære arrangementer mellem USA og kaukasusstaterne. Bilaterale relationer til kaukasusstaterne skal danne et værn mod primært Ruslands, men også Irans, revisionistiske initiativer. En multilateral integrationsstrategi uden om Rusland, eksempelvis via optagelse af de sydkaukasiske lande i NATO, vurderes dog på daværende tidspunkt til at virke som et ufrugtbart trusselsignal til Rusland.

Der skal her bemærkes, at containmentpolitikken overfor Rusland i Sydkaukasus kun udgør et appendiks til en generel ruslandspolitik, som går ud på at engagere Rusland som strategisk partner i andre regioner som eksempelvis Europa. På globalt plan betragtes Rusland altså som en uafklaret stat, hvis politik kan drejes hen mod en bevaring af den nuværende magtfordeling (Blank 2000:560). Derfor engageres Rusland bl.a. i NATO's Partnerskab for fred-initiativ. USA har altså begivet sig ud på en vanskelig balancegang mellem det at hindre Rusland i at varetage deres interesser i Sydkaukasus og det at bevare et frugtbart forhold til Rusland på det overordnede plan, så man får orienteret Rusland mod Vesten og dermed integreret i den nuværende orden.

Skal man specificere USA's strategi, fokuserer denne fortrinsvis på Aserbajdsjan og Georgien. Disse to stater betragtes som lette ofre for et stærkt Rusland blandt andet på grund af deres ensidige handelsrelationer med Rusland og et politisk lederskab med dybe rødder i det gamle sovjetssystem. USA håndterer dem derfor som uafklarede stater, som ved hjælp af bilaterale militære kontakter kan styres over mod en pro-amerikansk orientering. Det Hvide Hus' bestræbelser på at engagere Aserbajdsjan obstrueres dog af den indflydelsesrige armenske lobby i kongressen, som forhindrer direkte militær og humanitær støtte til landet.

Armenien er dog også genstand for tiltagende bekymring i Clinton-administrationen jf. Armeniens tættere bånd til Rusland og Iran. En effektiv containmentpolitik overfor Armenien er dog udelukket. For det første fordi det vil være uhensigtsmæssigt, idet en sådan fremgang blot vil rykke Armenien endnu tættere på Rusland og Iran. For det andet fordi en sådan politik vil kunne forventes blokeret af den armenske lobby. USA vælger derfor at håndtere Armenien som en ikke helt afklaret stat. Eksempelvis støtter USA demokrati- og markedsøkonomiske reformer i Armenien gennem betragtelige bistandsbeløb via den såkaldte Freedom Support Act i håb om at styre landet mod en mere vestlig orienteret udenrigspolitik (Rutland 2000:180).

USA betragter Tyrkiet som en status quo-magt, der ikke agter

at modarbejde USA's hegemoniske position i international politik, hvorfor USA uden større tøven giver sin loyale diplomatiske støtte til Tyrkiets bestræbelser på at varetage tyrkiske interesser i regionen. Oliens betydning i denne fase er beskeden. Amerikanske olie-firmaers tiltagende investeringslyst i området bliver kun i begrænset omfang placeret ind i en geopolitisk kontekst. Dog iværksætter USA og Tyrkiet store diplomatiske bestræbelser på at presse Iran ud af Aserbajdsjans internationale oliekonsortium (MacFarlane 1999:55). Disse bestræbelser slår tonen an for den sikkerhedspolitiske udvikling fra omkring 1997.

Pipeline-determinismens voksende betydning

Hvor udvinding og transport af energi før blev betragtet som et mål (på grund af de medfølgende store indtægtskilder), bliver oliefelter og rørledninger nu betragtet som et middel til at øge egen og forhindre andres magt og indflydelse. «Pipeline-determinisme» henviser til dette skifte i energiresourcers strategiske betydning i Sydkaukasus (Ruseckas 2000). I pipeline-determinismens nulsumsoptik forvrides og simplificeres konsekvenserne af valget af transportruter: Energiressourcerne fra det Kaspiske Hav kan udfra en sådan synsvinkel enten flyde nordpå gennem Rusland, sydpå gennem Iran eller vestpå gennem Georgien og Tyrkiet. En nordlig rute vil genetablere Ruslands hegemoni i regionen. Den vestlige rute vil derimod (afhængig af synsvinkelen) enten etablere USA som hegemon i området eller integrere regionen ind i den globale økonomi og det internationale system. Den sydlige rute vil være ensbetydende med en fatal fiasko for USA's containmentbestræbelser overfor Iran. En sådan tænkning overser nemlig følgende:

- ▼ at rørledningerne i sidste ende skal konstrueres og vedligeholdes af profitsøgende firmaer, som mere er drevet af økonomiske kalkuler end af politik,
- ▼ at den fremtidige udvikling vil blive et plussumsspil, idet olien vil blive ført igennem en bred vifte af rørledninger – mindst fire små og to store,
- ▼ at Rusland har en række muligheder for at påvirke Baku–Ceyhan-rutens rentabilitet. Eksempelvis gennem støtte til separatistbevægelser i Georgien, som kan udøve terror mod rørledningerne eller støtte til de armenske militser i Nagorno-Karabakh, da disse er indenfor artillerirækkevidde af rørledningerne (Jaffe & Manning 1998–99:115).

Fra omkring 1997 gennemsyrrer pipeline-determinismen de udenrigspolitiske dispositioner hos alle i aktørfeltet. Vigtigt er her, at Rusland nu føler, at USA fører en mere bevidst økonomisk, politisk og militær kampagne for at marginalisere Ruslands indflydelse i regionen. Dette sker samtidig med, at en ofte citeret rapport fra det moskvabaserede *Council on Foreign and Defence Policy* konkluderer, at de militære midler, som blev iværksat i forbindelse med Jeltsin–Kosyrev-strategien, ikke har opfyldt Ruslands målsætninger om netop at hindre USA's ekspansionisme i regionen (Rutland 2000:168). De militære midler må suppleres med økonomiske presionsmidler for at få regionens stater orienteret mod Rusland. Det er derfor essentielt at forsvare Ruslands tilnærmelsesvis monopol på transport af de kaspiske energiressourcer ud til de internationale energimarkeder, da man dermed kan ramme især Aserbajdsjan men også Georgien økonomisk.

Endvidere kan Rusland svække Aserbajdsjan økonomisk ved at blokere for en afklaring på det Kaspiske Havs juridiske status. Rusland kan fastholde, at det Kaspiske Hav skal betragtes som en sø, hvilket ifølge international lov er ensbetydende med en fælles ret for alle de omkringliggende lande til udnyttelse af områdets ressourcer uden for en givet grænse fra kystlinien (Croissant & Croissant 1999:22). Dermed kan Rusland fravriste Aserbajdsjan nogle af de energiressourcer, som udgør Aserbajdsjans vigtigste indkomstkilde. Alternativt kan der ske en opdeling af rettighederne til havbunden efter sektorer, hvilket ifølge international lov vil udstyre Aserbajdsjan og Turkmenistan med de mest lovende oliefund. Ved sådan en opdeling vil især Rusland og Iran stå som tabere, både når det gælder råderetten over energiressourcer og når det handler om geopolitisk indflydelse på Aserbajdsjan. Ruslands blokering af en afklaring på striden får derfor ikke overraskende fuld opbakning fra Iran.

En betragtelig politisk sidegevinst ved at destabilisere Aserbajdsjans udvinding af energiressourcer er, at det samtidig mindsker amerikanske oliefirmaers incitament til at investere i den aserbajdsjanske olie og gas. Men striden om det Kaspiske Havs juridiske status er ikke den eneste faktor, der har bidraget til det som kan betragtes som et iransk og russisk skæbnefællesskab. Det intensiverede samarbejde mellem de to lande skyldes i høj grad, at Iran og Rusland har tydelige fællesinteresser i generelt at få reduceret USA's og Tyrkiets indflydelse i regionen. Rusland har endvidere udbygget sit militære samarbejde med Armenien, så de to lande i dag udgør en tæt alliance (Rutland 2000:181): Således underskrev de en sikkerhedspagt i august 1997, hvilket medførte en etablering

af et fælles luftforsvarssystem i 1999.

Men når Sydkaukasus tiltrækker så megen opmærksomhed, skyldes det Washingtons såkaldte pipeline-determinisme, som har en tendens til at gennemsyre aktørernes udenrigspolitiske dispositioner i regionen. Hvor Clinton-administrationen introducerede denne politik, videreføres den i dag af Bush junior-administrationen. Endvidere sker skiftet fra en defensiv til en offensiv USA-strategi i Sydkaukasus i takt med et generelt skifte i USA's ruslandspolitik: Hvor man før betragtede Rusland som en strategisk partner, fører man nu en mindre fleksibel og hensynsfuld politik overfor Rusland på globalt plan – eksempelvis omkring NATO-udvidelsen, Kosovo-interventionen og intensiveringen af planerne om et missilforsvar (Blank 2000). Også Ruslands tilnærmelsesvis monopol på transport af olie samt Ruslands muligheder for at bevare dette monopol, vurderes som en alvorlig trussel mod Aserbajdsjans og Georgiens uafhængighed. Af samme årsag arbejder USA aktivt for at fremme konstruktionen af Baku–Ceyhan-ruten, da denne rute på kort sigt med relativt få omkostninger muliggør:

- ▼ en reduceret russisk og iransk indflydelse i regionen
- ▼ en sikring af større konkurrence på energimarkedet
- ▼ støtte til en tæt allieret – Tyrkiet – hvis interne stabilitet i øjeblikket atter udfordres af stærke islamiske kræfter (Sayari 2000:230).

USA's containmentstrategi overfor de revisionistiske stater overføres altså også til de energipolitiske beslutninger. Et klart tegn på, at USA vægter det geopolitiske element i valget af fremtidige rørledninger er oprettelsen af stillingen som kaspisk oliekoordinator, som er underlagt udenrigsministeriet i stedet for eksempelvis energi- eller handelsministeriet. Ved denne administrative placering sikres bedre koordinering af olieinteresser og andre sikkerhedspolitiske interesser i regionen.

Udover at give diplomatisk støtte til Baku–Ceyhan-ruten ved internationale forhandlingsmøder, har USA øget det politiske og militære samarbejde med Aserbajdsjan og Georgien. Georgien og Aserbajdsjan betragtes i stigende grad som status quo-magter. Man får således etableret flådesamarbejde med Georgien, og med hensyn til Aserbajdsjan-støtten udvandes sektion 907 i Freedom Support Act-programmet, i takt med at den armenske lobbys indflydelsesrige position i kongressen opvejes af en voksende «Baku-lobby» drevet af oliefirmaerne. USA udbygger endvidere sine diplomatiske for-

bindelser med disse to lande på alle niveauer. Eksempelvis afholder både Georgiens og Aserbajdsjans præsidenter personlige drøftelser med Clinton i Washington i løbet af 1997 (Cherniavskii 1999:57).

USA's aggressive adfærd overfor Rusland skal dog ikke overdrives. USA har i et vist omfang bestræbt sig på at modificere den offensive politik for at reducere de trusselsignaler, der sendes til Rusland. Eksempelvis har USA officielt fulgt en såkaldt «dual track»-tilgang ved valget af rørledninger, idet USA, i et forsøg på at reducere Ruslands utilfredshed, har støttet en multipel rørløsning med flere transportruter fra det Kaspiske Hav (Morningstar 1999), dog med begrænset succes, da den nordlige rute allerede er en kendsgerning, hvorfor denne støtte ikke har nogen reel betydning. At USA officielt anerkender den nordlige rutes berettigelse er mere at betragte som et «spil for galleriet», hvorfor Rusland fortsat betragter USA's adfærd i regionen som revisionistisk (Cherniavskii 1999).

Den geopolitiske situation efter 11. september 2001

Med terrorangrebene den 11. september 2001 har de såkaldte svage stater, hvor dele af staternes territorium ligger uden for de centrale myndigheders kontrol, fået fornyet opmærksomhed. Først og fremmest fokuserer USA på Afghanistan (Al Qaeda-netværkets centrum), men militære og diplomatiske initiativer bliver også iværksat andre steder, der ses som (potentielle) «terroristreder». Udover at de sydkaukasiske stater ligger geografisk tæt op af såvel Afghanistan som Tjetjenien, er det anerkendt at dele af disse staters territorier er uden for de centrale myndigheders kontrol i flere dele af Georgien samt Nagorno-Karabakh. Derfor tiltrækker Sydkaukasus sig særskilt opmærksomhed.

I en høring i den amerikanske kongres 10. oktober 2001 angående netop Kaukasus og det Kaspiske Hav bliver den mulige tilstedeværelse af terrorister i regionen da også det overskyggende emne. De stigende amerikanske bekymringer om tilstedeværelsen af Al Qaeda-relaterede terrorister i Pankisi-dalen i Georgien fører til deployeringen af amerikanske træningspersonel (150 mand) og militært udstyr til bjergregionen den 29. april 2002. Den såkaldte «train and equip»-styrke er der «officielt» for at træne georgiske sikkerhedsstyrker i terrorbekæmpelse og udvikle en lokal «rapid reaction force».⁷ Men også denne deployering gennemsyres af

7 Således uddannes 550 georgiske soldater med amerikansk assistance i løbet af 2002. Soldaterne har blandt andet efterfølgende patruljeret i Pankisi-dalen.

pipeline-determinismen.

At olieinteresser er indblandet indikeres tidligt i deployeringsløbet af en embedsmand fra Georgiens forsvarsministerium, Mirian Kiknadze, der udtaler til Radio Free Europe den 27. februar 2002, at «...the US military will train our rapid reaction force, which is guarding strategic sites in Georgia – particularly oil pipelines» refererende implicit her til Baku–Ceyhan-ruten (Georgian 2002). Den georgiske præsident Shevardnadze har også på et tidligt tidspunkt beskrevet den amerikanske militære tilstedeværelse – på trods af dens lille størrelse – som et «skjold» for Georgien med henblik på at indikere, at den nuværende amerikanske mission blot er begyndelsen på, hvad han påstår er USA's villighed til at garantere Georgiens integritet og suverænitet med seriøs militær opbakning (Sokov 2002:3). Alligevel skulle det tage mere end det meste af et år før Washington sammenkæder de amerikanske olieinteresser i Georgien med deres visioner for det georgisk-amerikanske militære samarbejde. Den 4. januar 2003 bekendtgør Bush således planerne om, at USA vil forsyne og uddanne 400 georgiske soldater til at bevogte den georgiske del af Baku–Ceyhan-rørledningen.

Den øgede amerikanske militære tilstedeværelse i Georgien sker samtidig med, at Mira Ricardel (Deputy Assistant Secretary of Defense) den 28. marts 2002 bekendtgør, at USA vil yde militær assistance til Aserbajdsjans flåde som en del af den 4,4 mio. dollars store støttepakke til Aserbajdsjan for år 2002. Alligevel har den russiske præsident Vladimir Putin ikke offentligt modsat sig USA's deployering i Georgien, hvilket kan forklares med henvisning til, at Rusland får mere manøvrerum i Tjetjenien, hvis den brede koalition i den globale kamp mod terror holdes intakt og Rusland ser det endvidere som nødvendigt at samarbejde med USA og resten af Vesten for at sikre Rusland et handelsoverskud og investeringer, så Rusland på længere sigt kan overvinde den langvarige økonomiske krise. Ydermere vil en effektiv nedkæmpelse af påståede terrorister i Pankisi-dalen alt andet lige også være til Ruslands fordel. Dalen har således været et gentagende stridspunkt i de ustabile relationer mellem Rusland og Georgien, idet Rusland påstår, at den bruges som afsætningsrampe for tjetjenske oprøreres «raids» inde i Tjetjenien uden at Georgien griber ind.

Forudsat at den amerikanske militære tilstedeværelse gøres permanent eller på anden måde konsolideres vil Ruslands pressionsmuligheder på længere sigt overfor Georgien blive mindre, ligesom Rusland står til at blive skubbet om ikke helt så delvis ud af regionen.⁸ Selvom Rusland – trods disse dystre udsigter – ikke officielt

nedlægger protest imod det amerikanske initiativ i Pankisi-dalen, har Moskva indledt åbenlyse forhandlinger om nye våbenleverancer til Armenien. Hvor sådanne forhandlinger og våbenaftaler førhen har været gennemført i al hemmelighed, ser Rusland nu med offentliggørelsen af planerne om nye våbenleverancer til Armenien muligheden for at sende et kraftigt signal om, at Rusland ikke vil acceptere en intensiveret amerikansk militær tilstedeværelse i regionen.⁹ Endvidere intensiverer Rusland sine bestræbelser på at kontrollere regionen gennem et stadig tættere SNG-samarbejde. Rusland forstærker således presset for at omdanne «CIS Collective Security Treaty» (CIS CST) – underskrevet i Tashkent i 1992 – til en militæralliance med klare paralleller til den tidligere Warszawa-pagt. Det første skridt blev taget ved at omdøbe CIS CST til «CIS Collective Security Organisation» (CIS CSO) i maj 2002 (Bonnén 2003).¹⁰

At den russiske magtelite opfatter den amerikanske deployering som mere end blot en målrettet operation mod Al Qaeda-relaterede terrorister bekræftes af, at den russiske дума med udsigten til den øgede amerikanske tilstedeværelse vedtog en resolution med stemmerne 364 mod 3, der truede med, at Rusland ville anerkende Abkhasien og Sydossetien og dermed gøre væsentlige indhug i

8 Rusland befinder sig i samme dilemma i Centralasien. På kort sigt kan den amerikanske militære tilstedeværelse i Centralasien betragtes som en fordel, da russerne således kan undlade at engagere sine begrænsede ressourcer og lade USA løse sikkerhedsopgaverne i regionen (eksempelvis overvejede Rusland at gå til angreb på Taliban allerede i 2000/2001, men russerne afstod dog alligevel med henvisning til de dårlige erfaringer man havde fra afghanistaninvasionen i 1979). På længere sigt medvirker den amerikanske tilstedeværelse i såvel Centralasien som i Georgien dog blot til en yderligere svækkelse af Ruslands indflydelse i sine gamle republikker – en indflydelse som vil være meget svær at genvinde, når eller hvis Rusland rejser sig igen fra sin langvarige økonomiske krise.

9 Sådanne modreaktioner er i modstrid med Putins overordnede bestræbelser på kontrolleret at nærme sig Vesten, men bakkes dog op af store dele af det russiske militære establishment, som forholder sig særdeles kritisk med hensyn til Putins «resignerende» linje overfor amerikanske egenrådige initiativer som for eksempel NATO-udvidelsen, opsigelse af ABM-traktaten, Kosovo-interventionen med mere, som vil kunne skade Ruslands geopolitiske position ikke mindst i dets nærområde.

10 Ruslands visioner for SNG-samarbejdet skal dog ikke kun betragtes som en konsekvens af de sikkerhedspolitiske begivenheder internt i Sydkaukasus og Centralasien. SNG-samarbejdet betragtes også af Moskva som et middel til at dæmme op for det eksterne pres der kommer fra såvel EU's som NATO's udvidelsesrunder. Med invitationen til de baltiske lande om optagelse i NATO udsender Washington eksempelvis ikke længere signaler om, at de sydkaukasiske og central asiatiske stater ikke indtænkes i den langsigtede vision for NATO-samarbejdet. På den baggrund udgør CIS CSO og «Eurasian Economic Community» (EEC) præsident Vladimir Putins svage alternativer til henholdsvis NATO og EU (Bonnén 2003).

Georgiens territorium, hvis Georgien indledte en georgisk-abkhasisk krig, underforstået med amerikansk assistance i eller anden form (Sokov 2002:3).¹¹ Kampen mod terroren er altså hurtigt blevet en del af det politiske spil omkring rørledningsnettet og dermed viklet ind i rivaliseringen blandt regionens stater. Fokus fjernes fra handling mod islamiske ekstremister og indtænkes i det større spil om indflydelse i sydkaukasiske stater. Den amerikanske indsættelse af tropper i Georgien ligger med andre ord i naturlig forlængelse af USA's politiske linje i regionen siden omkring 1997 og endnu vigtigere: Den bliver opfattet som en naturlig del af USA's forsatte pres for at vriste især Georgien og Aserbajdsjan ud af Ruslands indflydelsessfære.

Man må dog også bemærke, at i det omfang USA har brugt skarp retorik i de senere år, er det ikke blevet fulgt op af seriøse ressourceforpligtelser i form af eksempelvis oprettelse af militære baser, som man ser det i andre regioner af verden. Dette gælder både situationen før og efter 11. september 2001. I starten af 1999 afslog USA eksempelvis et tilbud fra Aserbajdsjans side om, at USA og Tyrkiet kunne bygge en militærbase i Aserbajdsjan med henblik på at afbalancere Ruslands stigende militære tilstedeværelse i Armenien (Sayari 2000:245). USA har heller ikke etableret militærbaser i Sydkaukasus, som et led i kampen mod terror, som USA har gjort det i naboregionen Centralasien. Dette skal ses som forsøg på at dæmpe de aggressive signaler fra USA's side. Faktisk er USA's langsigtede strategi i regionen dybest set stadig usikker.

Fra manglende politik til offensiv politik

Ændringer i staternes trusselsignaler forklarer, at USA's strategivalg i Sydkaukasus efter den kolde krig har været karakteriseret ved en gradvis intensivering af en containmentpolitik overfor Rusland og Iran, hvormed menes en begrænsning af disse landes indflydelsesmuligheder i regionen. Dette har også nægtelig medført en skærpet linje overfor Ruslands og Irans største koalitionsparter i området – Armenien. Endvidere har USA gradvist intensiveret samarbejdet med status quo-magterne Georgien og Aserbajdsjan

11 Georgien har før truet med at intervenere i Abkhasien, da området – til Georgiens irritation – nyder en betragtelig grad af autonomi – en autonomi der hviler på den russiske militære tilstedeværelse i Abkhasien. Rusland har således kunnet afbalancere Georgiens trusler, men med amerikansk militær støtte vil Georgien stå langt stærkere og dermed forøge sine pressionsmuligheder overfor såvel Abkhasien som Rusland.

samt bakket op om Tyrkiets magtpolitiske ambitioner i regionen (se tabel 1).

Der er i praksis tale om flydende overgange mellem faserne. Af tabel 1 fremgår det også, at USA-reaktionerne har avlet modreaktioner. Der er altså tale om et gensidigt påvirkende forhold mellem regionale magters strategivalg og USA's strategivalg i regionen. Denne dynamik vil danne grundlaget i den følgende analyse af de sikkerhedspolitiske konsekvenser af USA's kaukasuspolitik.

Tabel 1: De 3 faser i USA's kaukasuspolitik efter den kolde krig

	Fase 1: Manglende politik	Fase 2: Defensiv politik	Fase 3: Offensiv politik
Tidsperiode	1991–1993	1994–1996	1997–
Mål	Ingen formulerede mål, kun nogle løse retningslinier uden regionalt sigte	Mål formuleres: Hindre mulighed for russisk og iransk neoimperialisme, dvs. konsolidering af de nye staters uafhængighed	Mål at reducere Ruslands og Irans indflydelse i regionen
Midler	De nye staters selvstændighed anerkendes. Oprettelse af formelle diplomatiske forbindelser. Støtteprogrammer udvikles	Bi- og multilateralt militært samarbejde og forsøg på skabelse af handelsmuligheder for amerikanske firmaer	Intensivering af bilaterale militære samarbejder med status quo-magter og indtænkning af geopolitik med hensyn til valg af rørledninger
Trusselsignaler	Signalerer ligegyldighed	Signalerer moderat aggressivitet	Signalerer aggressivitet
Sikkerhedspolitiske konsekvenser	Rivalisering om at udfylde magtvakuum overlades til Iran og Tyrkiet	Begrænser Ruslands og Irans indflydelsesmuligheder, men fremprovokerer modreaktioner	Polarisering langs de to akser, hvor parterne fanges i et sikkerhedsdilemma

Polariseringen i Sydkaukasus

Op gennem 90'erne har regionens aktører delt sig i to uformelle alliancer, som nu befinder sig i et sikkerhedsdilemma. Den første alliance består af Aserbajdsjan–Georgien–Tyrkiet, som geografisk

ligger placeret i et bælte fra øst mod vest. USA har fra omkring 1994 tilkoblet sig denne akse. Tyrkiet har været hovedarkitekt bag initieringen af de samarbejdsbånd, der knytter denne alliance sammen i dag, men i takt med USA's skifte til en mere offensiv politik i regionen, har USA i stigende grad overtaget lederskabet af øst-vest-aksen, hvor Tyrkiet i højere grad har fået status som juniorpartner (Ruseckas 2000:225). Den anden akse udgøres af Rusland–Armenien–Iran, som geografisk ligger placeret i et bælte fra nord mod syd. Under denne akse har Rusland rollen som allianceleder.

Konturerne af de to modsatrettede akser tegner sig allerede først i 90'erne i forbindelse med, at de regionale magter vælger side i Nagorno-Karabakh-konflikten. Men udbygningen af bilaterale militære alliancer og ikke mindst politiseringen af rørledningsspørgsmålet har i årene op til årtusindskiftet været blandt hovedårsagerne til den stigende polarisering mellem grupperingerne i det sydlige Kaukasus. Her spiller USA en ikke uvæsentlig rolle, jf. den amerikanske offensive politik. Der er altså tale om en stigende konkurrence mellem de to blokke, hvilket har medført en yderligere destabilisering af en region, som i forvejen er præget af løsrivelseskampe internt i staterne. De to alliancedannelser er utvivlsomt fanget i det klassiske sikkerhedsdilemma, hvor staterne må følge en vanskelig balancegang mellem på den ene side at søge at balancere den trussel, som staterne indenfor den anden blok signalerer, og på den anden side være opmærksom på ikke at blive inddraget i ufor-sigtig retorik, som kan intensivere de negative sikkerhedsdynamikker.

I de negative sikkerhedsdynamikker ligger der også et potentiale for et våbenkapløb i regionen. Især det massive antal russiske soldater langs Tyrkiets grænse udsender såvel uheldige som aggressive trusselsignaler overfor tyrkiske interesser. Endvidere har den nuværende spændte politiske situation nogle meget uheldige konsekvenser for regionens nye uafhængige stater. Kaukasusstaterne befinder sig i et krydspres mellem interne og eksterne sikkerhedsproblemer, som hverken er befordrende for udviklingen af demokrati og markedsøkonomi eller for amerikanske forretningsinteresser. USA's kaukasuspolitik er således kontraproduktiv:

- (1) I forhold til sin strategiske interesse i at konsolidere de nye staters uafhængighed. USA er med til at holde liv i Nagorno-Karabakh-konflikten og løsrivelseskampene i Georgien, idet USA provokerer Rusland og Iran til at øge deres indflydelse i regionen.

Eksempelvis affødte deployeringen af de amerikanske tropper i Georgien den 29. april 2002 en appel fra oprørsledere i Abkhasien og Sydossetien til Moskva om at få associeret status til Rusland, da de frygtede at den amerikanske deployering også ville blive brugt imod dem (Georgian 2002).¹² En sådan russisk indlemmelse af de to omstridte georgiske regioner vil uden tvivl afstedkomme alvorlige implikationer for den pro-amerikanske præsident Eduard Shervardnadzes kontrol med landet. Regionens stater vil ende som gidsler i et stormagtsspil, som ingen profiterer ved. USA's nuværende offensive strategi i regionen forstærker «i bedste fald» den politisk spændte situation, og i værste fald er dette strategivalg den største bagvedliggende årsag til polariseringen.

- (2) I forhold til Rusland som potentiel sikkerhedstrussel, idet Rusland er dybt afhængig af landets indtægter fra salg af energiresourcer. Omkring 50 procent af Ruslands valuta-indtægter kommer fra olie- og gassalg (Hill 2001:4). Ruslands olie- og gasindtægter har spillet en afgørende rolle i stabiliseringen af den russiske økonomi over de seneste to år. En øget konkurrence om energileverancer – eksempelvis i form af konstruktionen af Baku–Ceyhan-rørledningen – med faldende indtægter for Rusland til følge kan sætte Rusland ud på endnu en økonomisk slingrekurs, hvilket ikke er i USA's interesse. Et ustabilt og måske endda desperat Rusland vil alt andet lige kunne forestilles mere uforudsigelig i sin udenrigspolitik end det i dag er tilfældet.
- (3) I forhold til de amerikanske oliefirmaers interesser, idet disse firmaers investeringer forrenter sig bedst i en stabiliseret region. USA nedprioriterer altså de manglende finansielle incitamenter for amerikanske handelsinteresser i den nuværende strategi.

USA's containmentstrategi har bragt Rusland og Iran sammen i en alliance, som destabiliserer regionen. USA har med andre ord medvirket til stigende polarisering og skabt gensidig mistillid og trusler mellem to modsatrettede akser. Der skal dog bemærkes, at der også kan identificeres en positiv dynamik, der kan forklare, hvorfor regionen ikke er – og ikke bliver – årsag til en ny kold krig med USA og

12 Ruslands regering har afvist appellen. Som det også har vist sig i tilfældet med Tjetjenien og Kaliningrad, er Rusland ikke interesseret i at åbne op for en bredere debat om de postsovjetske grænser. Forslaget om indlemmelse i den russiske føderation fra oprørslederne i Georgien vinder dog sympati hos adskillige politikere i dumaen.

Rusland i spidsen af hver sin alliance: Interesses modsætningerne er ikke trukket hårdt nok op, da et stigende antal handelsrelationer mellem de to blokkes stater dæmper konfliktniveauet. Den voksende økonomiske afhængighed af bilaterale handelsrelationer mellem eksempelvis Tyrkiet og Rusland, Armenien og Aserbajdsjan, og Aserbajdsjan og Iran har i stigende grad gjort det økonomisk urentabelt at intensivere konfliktniveauet mellem de respektive lande. Den voksende interdependens kan også forklare, at de to allianceblokke er af uformel karakter forstået på den måde, at de ikke har noget konkret organisatorisk udtryk og er da heller ikke på samme måde fast sammentømret som eksempelvis NATO. Dermed er den sikkerhedspolitiske blokinddeling i regionen ikke konsolideret.

Fremtidsperspektiver for USA's kaukasuspolitik

Det ovenfor skitserede sikkerhedsdilemma tegner nogle uhensigtsmæssige fremtidsperspektiver i form af en yderligere destabilisering af regionen med risiko for spillover-effekter på naboregionernes trusselscenarier. USA står derfor i øjeblikket over for et afgørende valg:

- (1) USA kan benytte sig af den stadig eksisterende exitmulighed – USA har således endnu ikke bundet sig til regionen i form af seriøse ressourceforpligtelser hverken med hensyn til traditionelle militærbaser eller fredsbevarende styrker. Denne exitmulighed muliggør, at USA kan vende sin kontraproduktive strategi til en mere stabiliserende politik, inden USA vikler sig ind i eksempelvis et nyt våbenkapløb.
- (2) USA kan fortsætte sin aggressive politik i Ruslands interesse sfære med risiko for at destabilisere regionen yderligere og i værste fald fremprovokere en ny kold krig.
- (3) USA kan søge multilaterale løsninger, der kan opløse den tiltagende polarisering.

Ud fra de sikkerhedsmæssige konsekvenser som USA's strategivalg har påført regionen, herunder USA's kaukasuspolitik's bidrag til en destabilisering af området, ses den multilaterale strategi under option 3, som den vej USA *burde* følge. Terrorangrebene på USA den 11. september 2001 viste, at USA ikke blot kan vende dele af verden ryggen, som det var sket med Afghanistan, som var blevet ofret meget meget sparsomt opmærksomhed i mere end et årti. Det vil altså være at foretrække, at USA bevarer sit engagement i Sydkaukasus, men også at USA «sadler om» og begynder at sende færre

aggressive trusselsignaler til Rusland i hvert fald indenfor kaukasusregionen, som Rusland i flere hundrede år har betragtet som sin eksklusive interessesfære. Faktisk står USA i en position, hvor det kan gøre meget for at dæmpe og måske på længere sigt helt fjerne de nuværende regionale spændinger. USA kan med en målrettet politik være med til både at understøtte landenes institutionelle kapacitet og fremme samarbejde staterne imellem. Det vil dog kræve en tydelig defineret drejning af den nuværende politiske linje samt tilvejebringelsen af incitamenter for Rusland til at blive en stabiliserende kraft snarere end en faktor for ustabilitet i regionen.

Men hidtidige initiativer, der har kunnet indikere en drejning af USA's politiske linje i regionen, er blevet obstrueret af det geopolitiske billede, der tegnes af pipeline-determinismen. Seneste eksempel på obstruktion af et initiativ, der indeholdt et potentiale for at opløse polariseringen i regionen, kom med USA's forslag lanceret den 20. september 2002 angående et nyt trilateralt sikkerhedsarrangement for Georgien, hvorunder Rusland og USA koordinerer deres bestræbelser på at løse de ustabile forhold internt i Georgien. Det amerikanske forslag fik dog en kølig modtagelse af Putin, der ser initiativet som et forsøg på en institutionalisering og dermed også en konsolidering af USA's indflydelse i regionen. Endvidere skal Putins kølige modtagelse ses i sammenhæng med amerikanske forsikringer om, at USA ikke ville tillade et russisk angreb på dele af Georgien i bytte med russisk støtte til et amerikansk ledet angreb på Irak samt at Bush i et brev den 19. september 2002 til præsident Shevardnadze havde gentaget, at USA forbliver loyal overfor Georgiens interesser herunder støtte til at tilvejebringe sikre omgivelser for Baku–Ceyhan-rørledningen.

Endnu en gang ses det, at staterne, der er repræsenteret i regionen, ikke kan nå udover pipeline-determinismen, og med den styrke denne determinisme gennemsyrrer aktørernes perception af trussel-scenariet netop nu, er et radikalt skifte i USA's strategi ikke nært forestående, da dette vil blive opfattet som en stiltiende accept af, at Rusland etablerer sig som hegemon i regionen. Med års intensiv støtte til en multipel olie- og gasrørledningsløsning, vil det desuden ikke være realistisk at omdirigere den amerikansk støtte, da Baku–Tbilisi–Ceyhan-ruten allerede står som en regional politisk realitet, og det selvom den endnu ikke er etableret. USA står derfor overfor en omfattende udfordring: At fortsætte sin støtte til projekter, som i Moskva opfattes som skadelige for Ruslands interesser, samtidig med at politikken i højere grad bør indrettes efter Ruslands sensivitet i kaukasiske anliggender.

Trusselscenariet på længere sigt

Dog skal der fremhæves nogle forbehold med hensyn til det nuværende trusselscenarios holdbarhed og dermed også for holdbarheden af USA's nuværende strategivalg. Ved at trække et langtidsperspektiv ned over den samtidsdiagnose, som denne artikel ovenfor har tegnet af den sikkerhedspolitiske situation i Sydkaukasus, kan der identificeres nogle faktorer, der på længere sigt kan få USA til at tage sin nuværende strategi op til genovervejelse.

I den forbindelse skal fremhæves tre forhold, der kan udløse en intensivering af USA's nuværende containmentbestræbelser overfor Rusland og Iran:

- ▼ *Et stærkere Rusland:* På længere sigt kan demokratiseringsprocessen i Rusland gå i stå og eventuelt føre til en magtovertagelse af høgene i dumaen, som kæmper for et nyt Storrusland. En mere kategorisk og sammenhængende russisk kaukasuspolitik kan allerede antydes efter Putins magtovertagelse. På trods af, at Putins militæraktion i Tjetjenien har drejet sig om nedkæmpelsen af en forholdsvis svag og delt oprørsgruppe, og det kun med relativ succes efter massive militære bestræbelser, og at den russiske stats problemer er strukturelt forankret og dermed ikke forsvinder med ændringer i den politiske lederstab, så kan Moskvas magtdemonstration i Tjetjenien og Putins stålsatte image ikke undgå at påvirke de sydkaukasiske stater.¹³
- ▼ *Et eventuelt magtskifte i Aserbajdsjan:* Aserbajdsjans præsident lider af alvorlige hjerteproblemer. Følger et kommende præsidentskifte i Aserbajdsjan den nuværende præsident Aliyevs køreplan, overtager præsidentens søn magten med støtte fra den lokale elite. Men magtskiftet kan blive fyldt med komplikationer, og en potentiel efterfølgerkrise kan åbne muligheder for forøgelse af russisk og iransk indflydelse i landet.
- ▼ *Sanktioner mod Baku–Ceyhan-ruten:* Meget tyder på, at Baku–Ceyhan-ruten bliver en realitet på trods af de geopolitiske, tekniske, økonomiske, sociale og måske miljømæssige problemer, der er forbundet med konstruktionen af denne transportrute. Store diplomatiske bestræbelser fra USA's og Tyrkiets side,

13 Hvor Ruslands anden militærkampagne i Tjetjenien indenfor 10 år i første omgang signalerede Ruslands vilje til at bruge militær magt som politisk instrumenter, så har kampagnen her tre år efter dog mistet noget af sin signalværdi. Tjetjenien-problemet står i dag som et eksempel på Ruslands manglende evne til at skabe kontrol over eget territorium.

herunder en omkostningsgaranti stillet af den tyrkiske stat, synes i hvert fald at tale for rutens tilblivelse. I så fald vil det kunne presse Rusland til at bruge nogle af de mere indirekte sanktionsmetoder til at forhindre denne routes rentabilitet – eksempelvis støtte til løsrivelsesbevægelser i området langs rørledningen.

Men der vil omvendt også være en række forhold, som ligefrem vil kunne vende udviklingen i en mere positiv retning. Afgørende for et brud med den negative sikkerhedsspiral, som de to blokke i øjeblikket er fanget i, er en multilateral løsning, der kan få vendt nulsumsspillet til et plussumsspil. USA kan aktivt forsøge at få staterne ud af sikkerhedsdilemmaet ved hjælp af et sådant sikkerhedssamarbejde, men også en række andre forhold kan på længere sigt virke befordrende for en etablering af en effektiv multilateral løsning:

- ▼ Et gennembrud i forhandlinger om en løsning på Nagorno-Karabakh-konflikten vil betyde en normalisering af forholdet mellem Armenien og Aserbajdsjan, hvilket muliggør, at de to lande bliver mindre afhængige af støtte fra henholdsvis Rusland/Iran og USA/Tyrkiet. Et normaliseret forhold vil desuden resultere i varmere relationer mellem Tyrkiet og Armenien. Tyrkiet har altid ønsket sig et forbedret forhold til Armenien, da dette vil overflødig gøre russisk militær tilstedeværelse tæt ved den armensk-tyrkiske grænse. En løsning kan også udgøre et springbræt til et regionalt handelsregime i første omgang med Armenien og Aserbajdsjan som deltagere, men som Georgien og andre interesserede senere kan indlemmes i. Denne forhåbning bunder i, at Armenien og Nagorno-Karabakh i dag udgør en de facto toldunion (CEPS 2001b). Disse samhandelspræmisser ønsker Nagorno-Karabakh at beholde selvom, at området ved en fredsløsning juridisk formentlig vil komme til at høre ind under Aserbajdsjan. En fælles toldunion mellem de to lande kan være en løsning på det problem. Et sådant regionalt handelsregime kan endvidere udbygges med en sikkerhedspolitisk søjle. Der skal dog erindres om, at i 1999, da parterne nærmede sig en løsning, blev fredsprocessen obstrueret af attentater på armenske parlamentarikere herunder ministerpræsidenten. Flere iagttagere mener, at Rusland var hovedbagmanden bag disse attentater uden at der dog foreligger nogen beviser (*Politiken* 07.11.1999). For at fredsprocessen ikke igen skal blive

obstrueret, kræves altså foruden forhandlingsvilje fra Armeniens og Aserbajdsjans side et holdningsskifte i Rusland, hvilket synes at have lange udsigter, så længe USA vedholder sin nuværende strategi.

- ▼ Den stigende handel mellem Tyrkiet og Rusland kan drive de to lande tættere sammen. Hidtil har de politiske/militære spændinger mellem de to stater og de stigende økonomiske bånd blevet betragtet hver for sig. Men en stigende samhandel kan bringe de to forhold sammen. Det samme kan komme til at gælde for forholdet mellem Tyrkiet og Iran.
- ▼ EU kan spille en mere aktiv rolle i regionen, eksempelvis foranlediget af en optagelse af Tyrkiet i EU.¹⁴ EU har dog allerede taget de første skridt mod en mere aktiv kaukasuspolitik: Siden 1999 har EU i samarbejde med den uafhængige tænketank Centre for European Policy Studies, sikkerhedssamarbejdet OSCE og regionens aktører arbejdet på en såkaldt stabilitetspagt efter inspiration fra EU-initiativerne på Balkan i kølvandet på konflikterne i Bosnien og Kosovo (CEPS 2001a). En sådan pagt kan blive en katalysator for et multilateralt sikkerhedssamarbejde. Et for tæt parløb mellem EU og Tyrkiet og USA vil dog forringe chancerne for en multilateral løsning, da EU i så fald vil blive kædet sammen med øst-vest-aksen. EU kan i stedet profitere af sin «neutrale» rolle i den hidtidige polariseringsproces ved at holde behørig afstand fra USA og Tyrkiet, samt lokke med større økonomisk integration mellem EU og alle regionens stater via favorable handelsaftaler.
- ▼ En fortsat afradikalisering af styret i Teheran kan forbedre forholdet mellem USA og Iran, hvilket samtidig kan trække Iran og Rusland væk fra hinanden. Dette kunne eventuelt ske samtidig med en generel afspænding i Mellemøsten, eksempelvis initieret af Saddam Husseins død eller et gennembrud i den israelsk-palæstinensiske fredsproces. En sådan afspænding kan bane vej for en studehandel: Iran afvikler sin produktion af masseødelæggelsesvåben i bytte med et regionalt sikkerhedsregime.

14 EU's tilbageholdenhed med hensyn til at starte forhandlinger om tyrkisk optagelse i EU er netop at se i lyset af de sikkerhedsproblemer, som Tyrkiet vil bringe med ind i EU-samarbejdet. Et tyrkisk EU-medlemskab vil således radikalt ændre EU's udenrigspolitiske spillerum i regioner som Sydkaukasus og Mellemøsten, især fordi EU i en række situationer må forventes at indrette sig efter tyrkiske nationale interesser. Eksempelvis vil EU's rolle som neutral mægler i Israel-Palæstina-konflikten eller i det sydkaukasiske sikkerhedsdilemma blive sat over styr (Bonnén 2002).

Der er således en række forhold, der på længere sigt enten kan forstærke eller bryde de negative sikkerhedspolitiske dynamikker, og dermed er der også en vis usikkerhed forbundet med USA's fortsatte strategi i regionen. Når det er sagt, så må en forholdsvis uændret politisk linie fra USA's side dog vurderes som mest sandsynlig. Dette skyldes først og fremmest pipeline-determinismen, som fortsat vil gennemsyre de i regionen repræsenterede staters udenrigs- og sikkerhedspolitiske dispositioner. Endvidere bakkes en fortsat amerikansk offensiv containmentpolitik i regionen op af Bush-administrationens «National Security Strategy», offentliggjort den 20. september 2002. Denne sikkerhedspolitiske redegørelse omtaler ikke direkte en strategi for Sydkaukasus, men den understøtter amerikanske unilaterale initiativer for at bevare USA's hegemoniske position i international politik, hvis USA finder det nødvendigt.

Sådanne selverklærede rettigheder øger USA's trusselsignaler i regionen. Aksen bestående af Rusland, Armenien og Iran, hvis interesser i regionen opfattes som uforenelige med USA's, må alt andet lige betragte USA som mere uberegnelig, efter at Bush-administrationen har erklæret sig villig til at foretage såkaldte «forebyggende operationer» på egen hånd. Desuden vil sådanne operationer kunne danne præcedens for, at andre stater vil foretage lignende handlinger. Eksempelvis har Rusland allerede truet med at foretage et militært indgreb i Georgien – en af USA's hovedallierede i regionen, hvis selvstændighed betragtes som vital. Med andre ord vil USA dermed også på længere sigt kunne se sig selv fanget i et sikkerhedsdilemma i Sydkaukasus med risiko for en yderligere destabilisering af regionen til følge.

Litteraturliste

- Blank, Stephen J. (1999) «The United States: Washington's New Frontier in the Transcaspian» i Croissant & Aras (red.).
- Blank, Stephen J. (2000) «Partners in Discord Only», *Orbis* 44 (4): 557–570.
- Bonnén, Preben (2002) «Tyrkiet og Europas sikkerhedsarkitektur», *Indblik, Jyllands-Posten*, december.
- Bonnén, Preben (2003) «Towards a Common Defence Policy for Europe – The Ways and Means to Make it a Reality». Hamburg & London: LIT Publishers.
- CEPS (2001a) «Borderland Europe (4) – Stabilisation of the Caucasus», *CEPS Commentary*, marts (<http://www.ceps.be/Commentary/Mar01/Emerson>).
- CEPS (2001b) «Borderland Europe (7) – Towards a Breakthrough in the South Caucasus over Nagorno Karabakh?», *CEPS Commentary*, maj (<http://www.ceps.be/Commentary/May01/Emerson>).
- Cherniavskii, Stanislav (1999) «U.S. Strategy in the Caucasus», *International Affairs* 45 (3): 56–62.
- Cornell, Svante E. (1998) «Turkey and the Conflict in Nagorno-Karabakh: A Delicate Balance», *Middle Eastern Studies* 34 (1).
- Croissant, Cynthia M. & Michael P. Croissant (1999) «The Legal Status of the Caspian Sea: Conflict and Compromise» i Croissant & Aras (red.).
- Croissant, Michael P. & Bülent Aras (red.) (1999) *Oil and Geopolitics in the Caspian Sea Region*. London: Praeger.
- Ebel, Robert & Rajan Menon (red.) (2000) *Energy and Conflict in Central Asia and the Caucasus*. Oxford: Roman & Littlefield Pub.
- Freedman, Robert O. (1996) «Russian Foreign Policy in the Middle East: The Kozyrev Legacy», *Caspian Crossroads Magazine* 1 (1) (<http://ourworld.computerserve.com/homepage/usazerb>).
- Georgian, Armen (2002) «U.S. Eyes Caspian Oil in 'War on Terror'», *Foreign Policy in Focus* (<http://www.fpi.org>).
- Henze, Paul B. (2001) «Turkey's Caucasian Initiatives», *Orbis* 45 (1): 81–91.
- Hill, Fiona (1995) «Russian Foreign Policy and Conflict in the Caucasus», *BPS Caucasus Newsletter* (1): 3–5.
- Hill, Fiona (2001) «The Caucasus and Central Asia», *Policy Brief*. Washington DC: Brookings Institution.
- Jaffe, Amy Myers & Robert A. Manning (1998–99) «The Myth of the Caspian 'Great Game': The Real Geopolitics of Energy», *Survival* 40 (4): 112–129.
- Kemp, Geoffrey (2000) «U.S.-Iranian Relations: Competition or Cooperation in the Caspian Sea Basin» i Ebel & Menon (red.).
- MacFarlane, Neil (1999) *Western Engagement in the Caucasus and Central Asia*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Morningstar, Richard (1999) «The Caspian Sea – Where Foreign Policy and Business Interest Intersect», *BPS Caucasus Newsletter* (8).
- Mykoyan, Sergo A. (1998) «Russia, the US and Regional Conflict in Eurasia», *Survival* 40 (3): 112–126.
- Nissman, David (1996) «Iran and the Transcaucasus», *Caspian Crossroads Magazine* 2 (2). (<http://ourworld.compuserve.com/homepages/usazerb/casp.htm>).
- Politiken 07. 11.1999: «Brændpunkter i det tidligere Sovjetunionen».

- Ruseckas, Laurent (2000) «Turkey and Eurasia: Opportunities and Risks in the Caspian Pipeline Derby», *Journal of International Affairs* 54 (1): 217–236.
- Rutland, Peter (2000) «Paradigms for Russian Policy in the Caspian Region» i Ebel & Menon (red.).
- Sayari, Sabri (2000) «Turkey's Caspian Interests: Economic and Security Opportunities» i Ebel & Menon (red.).
- Sherwood-Randall, Elizabeth (1998) «US Policy and the Caucasus», *BPS Caucasus Newsletter* (5): 3–4.
- Sokov, Nikolai (2002) «Instability in South Caucasus and the War against Terrorism», *PONARS Policy Memo* (247).

Sekularisme i en indisk kontekst 1946–98

Lin Silje Nilsen
er cand.philol. med
historie hovedfag.

I am convinced that the measure of India's progress will be the measure of our giving full effect to what has been called a secular State...It means that while religion is completely free, the State, including in its fold various religions and cultures, gives protection and opportunities to all, and thus bring about an atmosphere of tolerance and cooperation...In politics we must not function in future as Hindus, Muslims, or Sikhs but as Indians (Gopal 1990).

*Jawaharlal Nehru*¹ (17. april 1949)

Målet til den indiske eliten, som i 1947 overtok regjeringsmakta etter de britiske koloniherrne, var å virkeliggjøre et moderne, framgangsrikt og innflytelsesrikt India. Denne ærverdige og mektige sivilisasjonen skulle innta en høvelig plass i verdenssamfunnet. *Demokrati, individualisme, frihet og likhet* blei adoptert som grunnleggende prinsipper for den indiske nasjonalstaten. I tillegg satset India på sekularisering som en styrende politisk ideologi.

Man gikk inn for å begrense en hittil altomfattende indisk religiøsitet til privatsfæren og forsøkte å redusere betydningen av religion i det offentlige rom. I flere tiår etter uavhengigheten var det enighet om dette virkemiddelet som skulle fremme nasjonal tilhørighet og identitet i en kulturelt og religiøst kompleks indisk befolkning. Men i seinere tid, i alle fall siden begynnelsen av 1980-tallet, har indisk sekularisme måttet tåle utfordringer. Ettersom religiøs identitet stadig oftere og mer åpenlyst har fungert som et demokra-

1 Jawaharlal Nehru spilte ei viktig rolle under Indias uavhengighetskamp. Han representerte Kongresspartiet og blei Indias første statsminister, en rolle han hadde i nesten tjue år (1947–64).

tisk instrument, har man fått ei gjenoppliving av konflikter mellom religiøse grupper, ei økning i voldelige sammenstøt og skjerpa motsetninger i samfunnet.² Utviklinga har gått i motsatt retning av hva man håpet.

Da det 20. århundre nærma seg slutten, syntes konsensusen om sekularisering å ha blitt svekka. Spørsmål blei stilt ved den sekulære staten, dens natur og hvorvidt den var en politisk nødvendighet i India. En debatt oppstod blant indiske intellektuelle og avslørte ei gjennomgående oppfatning av at grunnlovens sekulære ideologi ikke hadde svart til forventningene. Nytenkning, aktivisme og reeksaminasjon av det teoretiske og historiske grunnlaget for den liberaldemokratiske staten prega diskusjonen. Mange forskjellige standpunkt blei presentert både når det gjaldt å definere begrepet og forutsi dets framtidige betydning i India. Noen kritikere avviste kontant den sekulære staten og dens nytteverdi, mens andre oppfordra til kontekstbasert revisjon. Sekularismens forsvarere hadde også forskjellige vinklinger, men enighet om at en sekulær konstitusjonell ideologi var nødvendig, gikk igjen blant disse. I begge leire forekom for øvrig kritikk av den vestlig orienterte og moderniserende eliten som overtok makta i 1947, av Jawaharlal Nehru som arkitekten bak grunnloven og av rammebetingelsene den definerte for samfunnet.

Med utgangspunkt i de indiske grunnlovsforhandlingene³ har jeg forsøkt å undersøke hvilke tanker og holdninger som lå bak den sekulære staten i India og de beslutningene man tok for framtida. Denne artikkelen oppsummerer konklusjonene jeg kom fram til etter å ha sammenlikna disse med noen av de sentrale påstandene i den seinere tidas diskusjon.

Kritikere av grunnloven har hevdet at opprettelsen av den moderne, sekulære og liberaldemokratiske nasjonalstaten var hensynsløs overfor den indiske virkeligheten og at ideene bak var uforståelige

2 Den kanskje største utfordringen fant sted 6. desember 1992 da store folkemengder trosset høyesteretts beslutning, og jevnet Babri Masjid-moskeen i Ayodhya med jorda. Det hindunasjonalistiske BJP (Bharatiya Janata Party) hadde siden september 1990 brukt Ayodhya-konflikten til å mobilisere hindubefolkningen og samle politisk støtte (Larson 1995:266–274). Episoden førte til en bølge av voldelige sammenstøt mellom hinduer og muslimer med rundt 1700 drepte og store materielle skader. Uroen var så stor at hæren måtte settes inn for å opprettholde nasjonal ro og orden (Malik & Singh 1994:88–94). Ifølge legenden var Babri Masjid-moskeen bygd på guden Ram sitt fødested. Man trodde også at det hadde vært et hindutempel på stedet før den muslimske erobreren Babur raserte dette på begynnelsen av 1500-tallet.

3 *INDIA Constituent Assembly Debates*; official reports 1946–50, Volume 1–12. Delhi: Manager of Publications, heretter kalt CAD. *Indian Constituent Assembly Reports of Committees 1947–49*. Delhi: Manager of Publications.

for indere flest. Grunnlovsdebattene viste derimot at man var oppmerksom på forskjellene mellom visjon og virkelighet. Påstander om konstitusjonell inkonsekvens og selvmotsigelse med tanke på sekularisme og individualisme, og hvordan prinsippene skulle fungere i Indias flerkulturelle, religiøst mangfoldige og gruppeorienterte samfunn, har også blitt reist. Men grunnlovsdebattene avslører oppmerksomhet rundt kompromissene og at de beslutningene som har vært gjenstand for kritikk i seinere tid, ofte blei tatt nettopp i forsøk på å tilpasse grunnloven til India.

Tiltroen til sekularisering som en universell moderniseringsdoktrine var et element i prosessen mot avkolonisering og opprettelse av selvstendig styre i India. Sammenholdinga av bakgrunnen for adopsjonen av fremmede idealer med den seinere tidas analyse av hvordan disse har fungert, belyser spesielle indiske problemer med hensyn til overførbarhet. Men vansker i forbindelse med bruk av vestlige modeller er ikke enestående sett i en større sammenheng av politisk utvikling i tidligere kolonier.

Styringsproblemet

Kolonitida hadde ført til fragmentering av de hjemlige måter å organisere makt og autoritet i samfunnet på. I kaoset som fulgte uavhengigheten, var det naturlig at Indias vestlig orienterte elite tok over de eksisterende britiske styrings- og administrasjonsstrukturene. Selv om britisk overherredømme ikke tok form helt upåvirkta av India, var idealene man adopterte – demokrati, individualisme, frihet og likhet – produkter av ei vestlig utvikling. Rajni Kothari har sagt det slik: «We have been dished out all the advantages more or less on a platter. We have never gone through a struggle» (Sharma 1989:75).

Kolonistytet berørte hovedsakelig toppen av det indiske samfunnet, mens endringer som følge av det fremmede styret ellers gikk tregt. Britenes gave til India var «the rule of law», men den anglo-indiske loven var bare en blant mange faktorer som formet folks livsførsel og virkelighetsoppfatning. På landsbygda blei konflikter for det meste håndtert lokalt (Rudolph & Rudolph 1967: 279–281). Da uavhengigheten kom, var ikke betydningen av vestlige ideer og prinsipper allment kjent i befolkningen. Tvert imot fantes det flere karaktertrekk ved tradisjonell indisk styringsideologi, samfunnsstruktur og virkelighetsforståelse som ikke så lett lot seg forene med disse.

De fleste førkoloniale indiske imperier har i seinere tid blitt beskrevet som svært segmenterte og løst integrerte (Stein 1977).

Segmenterte stater var ordna som en pyramide av et stort antall små kongedømmer eller enheter uten monopol på militærmakt eller suverenitet og uten territoriale grenser. Det var heller ikke noe klart skille mellom kongedømmet og andre institusjoner i samfunnet, som religion og slektskap (Price 1989:152). Kongens autoritet trengtes ikke for internt styre i regioner og lokalsamfunn, og det fantes ikke et enhetlig rettssystem. Konflikter blei håndtert lokalt innenfor landsby, kaste, familie eller lignende. Sedvaneretten var like variert som India var mangfoldig.

Selv om britene til en viss grad hadde innført universelle lover i India, var de tilbakeholdne når det gjaldt sosial og religiøs lovgivning (Rudolphs 1967:286). Anglo-hinduisk lovgivning innebar en konservering av «antikke» sosiale institusjoner og leveregler i minst like stor grad som den la til rette for et samfunn bygd på individualisme og universelle rettigheter (Washbrook 1981:675). Da India blei selvstendig, eksisterte fremdeles separate lover for forskjellige trosamfunn med hensyn til ekteskap, skilsmisse, arv, arverekkefølge, kastedisiplin, religiøse skikker og institusjoner etc. Samfunnsstrukturen var fremdeles basert på kastesystemet, med grenser for sosial status og posisjon, som for eksempel hindret ekteskap på tvers av disse. Befolkningen var ordna i utallige, forholdsvis avskilte og til dels konkurrerende folkegrupper og var mer kompleks enn hva europeiske samfunn hadde vært da nasjonalstatene tok form. I 1947 fantes ingen klar indisk nasjonal identitet som man kunne bygge nasjonalstaten på.

Indias selvstendighet førte også til opprettelsen av Pakistan. Muslimsk separatisme og forestillinga om at religiøs tilhørighet og nasjonalitet hang sammen, kom dermed til å prege Indias uavhengighet.⁴ Dette skapte en ekstra dimensjon i det pluralistiske samfunnet. Men også en hinduistisk nasjonalisme basert på at hinduer uavhengig av kaste, sekt eller språk hadde en felles identitet, hadde vokst fram under frigjøringskampen. I hindunasjonalistenes øyne utgjorde majoriteten i befolkningen – hinduene – med sin tro og historie grunnlaget for den indiske nasjonalstaten. Denne nasjonale ideologien var ekskluderende overfor muslimer, avviste Indias kulturelle mangfold og så bort fra det faktum at hinduer slett ikke utgjorde ei homogen gruppe, tvert imot.⁵

4 Det muslimske partiet The Muslim League framsatte under den indiske uavhengighetskampen krav om en egen muslimsk stat med bakgrunn i teorien om at religion bestemte nasjonalitet. Da Pakistan blei oppretta i 1947, aksepterte man indirekte «the two-nation theory».

5 Se Larson (1995) for omtale av hindubefolkningens sammensetning.

Delinga av det indiske subkontinentet førte til stor folkeflytting, og millioner flyktet i begge retninger over grensene. Desperate omstendigheter førte til voldelige sammenstøt, drap, voldtekter og ran av eiendom. De menneskelige tragediene skjerpa spenningene mellom religiøse grupper i samfunnet, og fiendtlighet, mistillit og fordommer rådde. Til tross for delinga fantes det fremdeles ti-talls millioner muslimer i India, og mange stilte spørsmål ved den muslimske befolkningens nasjonale lojalitet. Ei sammenblanding av religion og politikk blei oppfatta som en fatal kombinasjon – ødeleggende både for det sivile samfunn og for staten. Det selvstendige India forpliktet seg derfor ikke bare til å være en sekulær stat, men også til en sekulær ideologi (Rudolph 1988:78).

For størstedelen av den indiske befolkningen var religionen integrert i hverdag, virkelighet og verdensorden. Den var et nødvendig element i styringsideologi og politisk kultur, men også for en persons forståelse av seg selv, sin eksistens og plass i verden. I det konvensjonelle indiske samfunnet hang sekulær makt og autoritet nøye sammen med rituell status, og det sakrale var overordna det sekulære. Når man satte sin lit til en sekulær stat i et religiøst samfunn, må det forstås med bakgrunn i religionens rolle som instrument i samfunnsordenen og de sterke religiøse motsetningene tida var prega av. En omdefinisjon og begrensing av religionens posisjon og en inkluderende, sekulær nasjonalisme blei oppfatta som nødvendig hvis Indias kulturelt og religiøst heterogene befolkning til slutt skulle samles om en nasjonal identitet.

Den sekulære staten – hva blei nedfelt i grunnloven?

I seinere tid har den indiske grunnloven, med sin sekulære ideologi, blitt kritisert for å være utilstrekkelig i India (Chatterjee 1998:365, Nandy 1998, Madan 1987). Liknende kritikk om blind og servil imitasjon av Vestens modeller var synlig allerede da grunnloven tok form. Advokaten Bhimrao Ambedkar var formann i komiteen som utforma utkastet til grunnloven og har blitt kalt grunnlovens far.⁶ Han påstod at kritikere baserte sine synspunkter på en dårlig studie av loven. India kunne ikke utforme noe helt nytt og annerledes på et så seint tidspunkt i historien, mente Ambedkar, for det hadde

6 Dr. Bhimrao Ambedkar var advokat, dalit og talsmann for «the unthouchables». Gerald J. Larson har sagt: «[He] detested everything Hindu but agreed to serve in Nehru's first cabinet as Minister of Law. He also agreed to chair the drafting committee for India's new consitution and was instrumental in helping to fashion the final constitutional document...» (Larson 1995:19)

lenge vært kjent hvordan grunnlover skulle være. Allikevel var det klart at idealene måtte kunne tilpasses et lands spesielle behov.⁷

Også Jawaharlal Nehru mente det ville være uklokt bare å kopiere det andre hadde gjort før. Når det skulle bygges for framtida, måtte konstruksjonen fundamenteres dypt i den indiske grunnen (Nehru 1946:57). Men vestlige modeller blei vedtatt som utgangspunkt for styresmakt og sosial organisasjon. Forventet man simpelt hen at de skulle fungere?

Individualisme, frihet og likhet

Individet var ingen viktig enhet i det konvensjonelle samfunnet, og mellommenneskelige forhold var ofte bare aspekter i en gruppesammenheng. Likhetsidealet lot seg forene med verken kastesystemets hierarki eller det patriarkalske samfunnet der menn hadde vært hovedaktørene i det offentlige liv. Allikevel var man i grunnlovsforsamlinga enige om at individet var enheten som staten skulle forholde seg til i framtida.

Alle indere skulle ha rett til lik behandling, beskyttelse og til like muligheter uavhengig av religion, rase, kaste, kjønn eller fødested.⁸ Dette var ufravikelige prinsipper i en moderne grunnlov og «part and parcel of the mental make-up of modern man in every part of the civilised...world».⁹ I tillegg fant man det nødvendig med en egen artikkel som slo fast at det fra da av skulle være forbudt å behandle noen som kasteløse og diskriminere av den grunn.¹⁰ En egalitær stat var uforenlig med en hierarkisk samfunnsorden. Det var det nødvendig å understreke.

Religionsfrihet var et annet viktig demokratisk prinsipp dersom universelle rettigheter, enhet og stabilitet skulle kunne realiseres i det religiøst komplekse indiske samfunnet. Forskjellige rettigheter i forbindelse med religion blei vedtatt og man forsøkte å definere religionens rolle og forholdet til styresmakta.

The religious conceptions in this country are so vast that they cover every aspect of life, from birth to death. There is nothing which is not

7 CAD VII (1): 37–38. Dr. B. R. Ambedkar, 04.11.1948.

8 Artikkene 14 og 15 i den indiske grunnloven (*The Indian Constitution*, Part III, Fundamental Rights).

9 CAD I: 100. Dr. B. R. Ambedkar, 17.12.1946.

10 Article 17, Abolition of Untouchability: «Untouchability» is abolished and its practice in any form is forbidden...(*The Indian Constitution*, Part III, Fundamental Rights).

religion.... [W]e ought to...limit the definition of religion...in order to reform our social system which is so full of inequities...[and] discriminations...[in] conflict with our fundamental rights...¹¹

Artikkel 25 i grunnloven slo fast retten til «Freedom of conscience and free profession, practice and propagation of religion», og artikkel 26 gav «Freedom to manage religious affairs». Slike hensyn skulle for øvrig komme i andre rekke hvis offentlig orden, moral og helse stod i fare. De skulle heller ikke hindre staten i å regulere økonomiske, finansielle, politiske eller sekulære aktiviteter knyttet til religionsutøvelse eller i å sørge for «social welfare and reform or the throwing open of Hindu religious institutions of a public character to all classes and sections of Hindus». ¹² Religion kunne ikke fredes, og religiøse hensyn måtte vike hvis de stod i veien for framgang, utvikling og realisering av andre prinsipper i loven.

Under diskusjonen i grunnlovsforsamlinga framkom ulike tolkninger av begrepet sekularisme. Noen mente at en sekulær stat ikke skulle ha noe med religion å gjøre og at artiklene 25–28, som definerte rettigheter i forbindelse med religion, var upassende. ¹³ Den sekulære staten garanterte religionsfrihet, noe mange oppfatta som svært sjenerøst overfor religiøse minoriteter i en hovedsakelig hinduisk nasjon. Retten til å drive misjon vakte flest protester. Flere uttalte at frihet til å misjonere eller drive religiøs propaganda i et demokrati der kollektiv tilhørighet og identitet forplikter, la til rette for en fortsatt politisk utnyttelse av religion og derfor var uforenlig med idealet som tilrødde et skille mellom religion og politikk.

Andre så friheten til å drive misjon som en mulighet til å gi undervisning og øke trossamfunnenes kunnskap om hverandre. Sekularismen bygde på forutsetninger som statlig nøytralitet, toleranse og likebehandling av de forskjellige religiøse gruppene. I teorien skulle det ikke være politiske fordeler forbundet med endra størrelsesforhold mellom trossamfunnene i en sekulær, liberaldemokratisk stat. ¹⁴ Selv om man i grunnlovsforsamlinga var klar over hvor viktig religionen var i samfunnet, blei det bestemt at sekulære hensyn

11 CAD 7 (18–36): 781. Dr. Bhim Rao Ambedkar, 02.12.1948.

12 Artiklene 25 og 26 i den indiske grunnloven (*The Indian Constitution*, Part III Fundamental Rights).

13 Ifølge artikkel 27 kunne ingen pålegges skatt til støtte for en bestemt religion eller et trossamfunn. Artikkel 28 slo fast at det ikke skulle drives religionsundervisning i statlige skoler og at slik undervisning samt deltakelse i religiøse seremonier skulle være frivillig i statlig støtta eller anerkjente utdanningsinstitusjoner (*The Indian Constitution*, Part III, Fundamental Rights).

14 CAD V, 30.08 1947 og VII nr. 18–36, 06. og 07.12.1948.

skulle komme først i forholdet mellom staten og samfunnets sosiale strukturer og tradisjonelle ideologier.

Artikkel 44 – en ensartet sivil lov ¹⁵

Under britisk styre hadde hinduer og muslimer fortsatt å praktisere sine særskilte og religiøst funderte¹⁶ sivile lover som omfatta ekteskap, skilsmisse, arv, arverekkefølge, kastedisiplin, religiøse skikker og institusjoner etc. Intensjonen til grunnlovsforsamlinga var å lage en helhetlig lov,¹⁷ men dette ønsket var det ikke lett å oppfylle. Både sedvanerettens påståtte religiøse opphav og betydningen den hadde for livsførsel og identitet, skapte store vansker.

Protester rundt artikkel 44 under grunnlovsdebattene kom først og fremst fra muslimske deltakere som forsøkte å hindre reform.

Is it open to this Assembly to pass by one stroke of the pen an article by which the whole country is revolutionised? What is the purpose served by this uniformity except to murder the consciences of the people and make them feel that they are being trampled upon as regards their religious rights and practices?¹⁸

Sida religionsfrihet alt var vedtatt som en fundamental rettighet, blei det oppfatta som motstridende å kreve ei samordning av religiøse lover.

Samfunnsutvikling og framvekst av en nasjonal identitet var hovedargumenter for artikkel 44. Indias kompleksitet skapte behov for å knytte folk sammen. Konvensjonell indisk samfunnsorganisasjon berodde på en heterogen rettspraksis som inneholdt skikker uforenlige med grunnleggende prinsipper i grunnloven. Individer var underlagt kollektive hensyn, og det var ulikhet basert på kaste og kjønn. Dette stod i skarp kontrast til individualisme og likhet. De religiøse lovene var ikke beskyttet av religionsfriheten så lenge de hindret sosial reform og kunne ses på som sekulær aktivitet. Det var allikevel ingen tvil blant lovens forsvarere om at artikkel 44 ikke kunne tvinges på India, men at en enhetlig sivil lov måtte innføres

15 Article 44, Uniform civil code for the citizen. The State shall endeavour to secure for the citizens a uniform civil code throughout the territory of India (*Indian Constitution*, Part IV, Directive Principles of State Policy).

16 Det er uenighet om hvor stor vekt en skal legge på religion som bakgrunn for sedvaneretten, men i praktisk politikk har religion blitt brukt som argument for å la den være i fred.

17 CAD VII (1–17): 36–37. Dr. B. R. Ambedkar, 04.11.1948.

18 CAD VII (1–17): 545, 23.11.1948.

gradvis og med folket i ryggen: «No Government can exercise its power in such a manner as to provoke the Muslim community to rise to rebellion. I think it would be a mad Government if it did so.»¹⁹

Beskyttelse av religiøs-kulturell identitet

Grunnloven garanterte universelle rettigheter, frihet og likhet. I teorien skulle verken religion, rase, kaste, kjønn eller fødested ha betydning for status og posisjon lenger. I den sekulære staten var alle likeverdige, og det var individets statsborgerskap man tok hensyn til. Var dette tilstrekkelige forordninger i en indisk virkelighet?

Artikkel 29 som omhandler «Protection of interests of minorities» og artikkel 30 om «Right of minorities to establish and administer educational institutions» fastslo kulturelle og utdanningsmessige rettigheter. De anerkjente Indias mangfold og gjorde det klart at befolkningens forskjellige religiøse og kulturelle identiteter skulle beskyttes. Samtidig påpekte de statens ansvar for å ivareta alles interesser og tilby like muligheter i form av støtte, adgang til utdanningsinstitusjoner og liknende.²⁰ Igjen blei det understreka at religion ikke hadde noen betydning for status og posisjon i den sekulære staten. Å beskytte religiøs-kulturelle identiteter og anerkjenne pluralismen var absolutt nødvendig for å sikre likhet.

I India var minoritetsbegrepet knytta til religiøse grupper. Mange stilte spørsmålet: Kan en sekulær stat anerkjenne religion som grunnlag for minoritetsstatus? I løpet av grunnlovsforhandlingene forandra man ordlyden i artiklene 29 og 30 slik at referansene til minoriteter blei færrest mulig. Det var viktig å framheve at de kollektive rettighetene var ment for enhver kulturell gruppering og ikke bare for religiøse og språklige minoriteter. Intensjonen var ikke å ekskludere religiøse grupper, men å inkludere andre. Allikevel lyder fortsatt artikkel 30 (1) slik: «All minorities, whether based on religion or language, shall have the right to...»

De kollektive rettighetene blei ikke oppfatta som uproblematiske under grunnlovsforhandlingene. Mange viste til de allerede vedtatte universelle rettighetene og hevdet at disse gjorde kollektive rettigheter unødvendige. Problemet for India var at den eksisterende samfunnsstrukturen og folks måte å tenke om seg selv og sin posisjon i denne ikke var bygd på individualisme (Nehru 1946: 246). Inndere så ikke først og fremst på seg selv som individualister, men

19 CAD VII (2): 781. Dr. B. R. Ambedkar, 02.12.1948.

20 Artiklene 29 og 30 (*The Indian Constitution*, Part III, Fundamental Rights).

som medlemmer av konkurrerende grupper, og spenningene mellom disse var store. Man måtte forsøke å tilpasse prinsippene for å oppnå nødvendig stabilitet, tillit og trygghet i samfunnet.

Kritikk av grunnloven

While it is always healthy to shed complacency in the most cherished of our beliefs and values, the secular world-view appears to have fallen victim to paralysing self-doubt. There is widespread confusion about what it means, about its original purpose and current function. A general forgetfulness exists about why it is needed at all (Bhargava 1994: 33).

De to siste tiåra har det vært en utbredt oppfatning blant indiske akademikere at den sekulære nasjonalstaten er i krise (Tambiah 1998: 418, Bhargava 1998: 522, Madan 1993: 674). Hvorfor har religiøs identitet fortsatt politisk betydning? Hva innebærer egentlig sekularisme? Er begrepet virkelig en politisk nødvendighet? Flere har funnet forklaringer og svar på liknende spørsmål i grunnloven og de beslutningene man tok på slutten av 1940-tallet. Diskusjonen har vist mange og varierende tolkninger av hva disse rammebetingelsene har betydd for den politiske utviklinga i India.

Den vestlig orienterte indiske elitens bruk av antatt universelle, moderniserende politiske ideer har blitt trukket fram som en årsak til problemene. Det hevdes at to uforenlige begrepsverdener har eksistert side om side etter uavhengigheten og ført til feiltolkninger av forholdet mellom stat og samfunn. De som lagde grunnloven, feila når de ikke tok nok hensyn til indiske særegenheter og religiøsitet i befolkningen, men bare antok og forventa at kollektiv tilhørighet og identitet skulle forsvinne og at folk ville handle som frie enkeltindivider uten at det blei lagt til rette for kulturell utvikling (Kaviraj 1995). Da en liten minoritet, den vestlig orienterte eliten, insisterte på sekularisme – skille mellom religion og politikk – som en konstitusjonell ideologi, tok man ikke hensyn til den indiske virkeligheten og befolkningens religiøsitet. Moderniseringsmodeller burde gjennomgått en kontekstuell gjennomtenkning og ikke bare blitt direkte overført (Madan 1993). Den politiske betydningen av forpliktelser på grunn av religiøs tilhørighet burde vært anerkjent i grunnloven. Da dette ikke skjedde, blei den indiske virkeligheten hvor religion og politikk hang sammen, oversett (Bilgrami 1998). Var det hensynsløshet og neglisjering som lå bak grunnlovforsamlingas beslutninger? Innebar den konstitusjonelle sekularismen et strengt skille mellom religion og politikk?

De artiklene i grunnloven som omhandler rettigheter i forbindelse med religion, kulturelle og utdanningsmessige rettigheter og en uniform sivil lov, har fått mye oppmerksomhet. Konflikter i forbindelse med hvordan staten skal forholde seg til heterogen rettspraksis når det gjelder ekteskap, skilsmisse, arv, etc. har bidratt til oppblomstringa av hindunasjonalistiske strømninger de siste to tiåra og vært sentrale for krisa India som sekulær nasjonalstat anses å være i.

Retningslinjer for hvordan staten skal opptre har blitt etterlyst, og påstander om at grunnloven er inkonsekvent overfor slike, har blitt reist. De fundamentale rettighetene garanterte religionsfrihet og beskyttelse av religiøs og kulturell identitet, men i artikkel 44 stilte man samtidig krav om reform i sedvanerett med religiøst opphav.

Det har blitt sagt at den konstitusjonelle selvmotsigelsen forsterket trossamfunnenes navlebeskuende innstilling, hindret framveksten av moderne, sekulær utdanning og endringer i minoritetenes holdninger og legitimerer minoritet/majoritetoppdelinga i samfunnet. Artikkelen 44 har ikke blitt realisert, bortsett fra et forsøk på å sammenfatte hinduenes lover. Hvorfor behandlet Nehru²¹ hinduer og muslimer forskjellig? Skulle ikke lik behandling være et av de første prinsippene i en sekulær stat (Madan 1993: 688)?

De konstitusjonelle forordningene gir ikke svar på spørsmålet om grenser mellom det religiøse og det sekulære i en religiøst mangfoldig, flerkulturell og kollektivistisk indisk kontekst. Selv ikke i Nehrus tid eksisterte en uniform oppfatning av hvordan dette pragmatiske og diplomatiske synet skulle implementeres. Når artikkel 44 først var vedtatt, hvorfor brukte ikke personer som Jawaharlal Nehru autoriteten sin til å få den gjennomført (Tambiah 1998: 424)?²²

Håndteringa av Indias minoritetsdilemma i grunnloven er et annet tema som har blitt mye diskutert. Diskusjonen har vist sprikende tolkninger av minoritetspolitikk og forholdet mellom forskjellige grupper og den liberaldemokratiske staten. Grunnloven har blitt kritisert for å ta spesielle hensyn til minoriteter. Det hevdes at de kollektive rettighetene har bygd opp under oppfatningen av India som et samfunn splitta langs religiøse og kulturelle linjer. Minoritetsdilemmaet burde ikke vært konserverert i grunnloven og gjort til et element som kunne utnyttes av maktsyke politikere (Madan 1993).

21 Mange anser Jawaharlal Nehru som hjernen bak grunnlovsssekularismen, og legger stor vekt på den innflytelsen han hadde på utforminga av det selvstendige India.

22 T. N. Madan har også kritisert Nehru for ikke å ha brukt sin makt til å fjerne minoritet/majoritet-problematikken fra grunnloven (Madan 1993: 688).

Den sekulære nasjonalismen har definert India som et pluralistisk samfunn og ført til at den hindudominerte staten har kunnet ignorere religiøse minoriteters krav med grunnlag i at de er anti-nasjonale eller separatistiske (Upadhyaya 1992). Så lenge kollektiv tilhørighet forplikter, kan man spørre: Hva slags legitimitet har styresmakta i forholdet til minoriteter i et demokrati med allmenn stemmerett? Hvor representativ er den? Appell til religion og religiøs identitet har fungert som et demokratisk instrument. Derfor mangler India en institusjon som har representativ legitimitet nok til for eksempel å påta seg utformingen av en enhetlig sivil lov (Chatterjee 1998: 364).

Ikke alle har vært like kritiske til håndteringa av minoritetsdilemmaet. Noen har hevdet at nettopp minoritetsspørsmålet har synliggjort en alternativ løsning der rigid håndheving av individuell likhet ikke var nødvendig, men at målet om et verdig liv for alle lå til grunn for den sekulære staten. Indias sekularisme var kontekstuell og blei utforma i en kontekst av konflikter mellom religiøse grupper (Bhargava 1998:537). Det var riktig å gi minoritetene en garanti gjennom retten til å bevare sin religiøse og kulturelle identitet – en essensiell konstitusjonell kvalitet i et pluralistisk samfunn (Engineer 1997:1881).

Ei løs sammenlikning

Det var mange forskjeller mellom trekk ved den indiske virkeligheten, den visjonen man hadde for framtida og midlene man tok i bruk for å realisere denne, men var grunnlovgiverne hensynsløse og overkjørende i sine beslutninger? Hvordan skal man tolke det at artikkel 44 blei vedtatt, men at personer som Jawaharlal Nehru unnlot å bruke autoriteten sin til å gjennomføre den og tvinge reform på befolkningen? Var det forskjellsbehandling og favorisering av muslimer/minoriteter som lå bak?

Sekularisme var en konstitusjonell hovedideologi da man forsøkte å løse Indias styringsproblem. Hvis den innebar et strengt skille mellom stat og religion, framstod grunnloven som inkonsekvent fordi den tilrettela for statlig overstyring og reform av religiøse normer og regler og godkjente religion som utgangspunkt for minoritetsstatus. I tillegg hadde alle indere uavhengig av religion, kaste, kjønn etc. fått garanti om universelle rettigheter på et individuelt grunnlag. Vedtaket om kollektive rettigheter til minoritetene var derfor unødvendig. Hvorfor gjorde man som man gjorde? Hva slags sekularisme var det egentlig man innførte? Hva la man i begrepet?

Favorisering

Artikkel 44 blei vedtatt til tross for muslimske protester, og man gjorde ingen kompromisser i så henseende. Modernitet, enhet og sekularisme vant den første runden, men skulle ikke tvinges på et uvillig samfunn. Mer enn 50 år seinere har hinduer og muslimer fortsatt forskjellige lover for ekteskap, skilsmisse, arv, kastedisiplin, religiøse skikker og institusjoner etc. Både hindunasjonalister og deltakere i debatten blant indiske intellektuelle har hevdet at statlig favorisering av muslimer forklarer denne toleransen. Ut ifra grunnlovsdebattene kan tilbakeholdenhet når det gjaldt artikkel 44 tolkes på en annen måte.

De forskjellige indiske systemene av sedvanerett var i utakt med prinsipper for et sekulært og moderne styre. De var også viktige elementer i den hierarkiske og patriarkalske samfunnsordenen der mye var uforenlig med individuell likhet og forbud mot diskriminering med hensyn til kjønn, kaste etc. Før artikkel 44 blei vedtatt, var allerede et forsøk på å sammenfatte hinduenes forskjellige tradisjoner – the Hindu Law Draft – i gang. Dette var et forsøk på å endre tidligere praksis. Døtre skulle ha samme arverett som sønner, og skilsmisse, adopsjon av døtre og ekteskap mellom personer fra forskjellige kaster skulle legaliseres. Det var bare muslimske protester mot en enhetlig sivil lov som var synlige i grunnlovsdebattene, men det viste seg å være svært vanskelig å reformere hinduenes praksis selv i et hindu- dominert India.²³ Motstanden var sterk og begrunna ut ifra eldgammel overtro, patriarkalske tanker og fordommer langs kaste, klasse, religiøse og regionale skillelinjer. Det skulle ta mer enn et tiår å vedta loven og da i en mindre omfattende og kanskje mer symbolsk form (Som 1994:193).

Hvis den sekulære staten hadde lagd en enhetlig lov, hvordan hadde den blitt seende ut? Hadde den sprunget ut av ei sammenblanding av alle gruppers tradisjoner for å bevare likhetsprinsippet? Eller hadde det blitt en sekulær lov? Hvis man tar med i betraktningen de store vanskelighetene som en reform av hinduenes lover bød på, kan man kanskje si at beslutningen om ikke å tvinge gjennom artikkel 44 også tjente deres interesser?

I grunnloven finnes en annen artikkel som kan støtte opp under en slik konklusjon. Artikkel 48 om «Organisation of agriculture and

²³ Det opprinnelige utkastet til loven møtte kraftig opposisjon og måtte splittes opp og vedtas i flere deler: Hindu Marriage Act 1955, Hindu Succession Act 1956, Hindu Adoption and Maintenance Act, 1956 og Dowry Prohibition Act 1961.

animal husbandry» forbød slakting av kyr.²⁴ Beskyttelse av kyr var en viktig og først og fremst religiøs sak for hinduene. Jawaharlal Nehru kjempet hardt for å unngå at forbudet blei knytta til religion, og da man til slutt avverga det, måtte beslutningen tåle kritikk gjennom resten av grunnlovsprosessen.²⁵

Britenes tilbakeholdenhet når det gjaldt religiøs og sosial lovgivning, kan føyes til for å forklare at heterogen rettspraksis fortsatt eksisterer i India. Selvsagt er det mulig at indiske styresmakter har unngått å lage en enhetlig sivil lov etter uavhengigheten simpelthen fordi risikoen ville være for stor. Kanskje mente man at det var umulig å gjennomføre en slik reform? Uansett synes det ikke tilstrekkelig å forklare dette med favorisering av muslimer. Det er Indias religiøsitet og kollektive identiteter generelt som har hatt fordeler av at man har mislykkes i gjennomføringa av artikkel 44 og kompromittert grunnleggende idealer og håpet om en nasjonal identitet.

Den muslimske opposisjonen mot artikkel 44 må ses i sammenheng med minoritetsposisjonen og den anstrengte situasjonen muslimene befant seg i etter delinga av det indiske subkontinentet. Religiøse motsetninger og fordommer var framtreddende i det hindudominerte demokratiet, og det var lite sannsynlig at den muslimske innflytelsen i utforminga av en enhetlig lov ville bli stor. Når kritikere av i dag hevder at Nehru ikke behandla hinduer og muslimer likt, kan motspørsmålet stilles: Hadde det vært mulig å behandle hinduer og muslimer likt i prosessen hvis Nehru hadde utnyttet autoriteten sin og tvunget fram en reform?

Individualisme, likhet og kollektive rettigheter

Det er mer enn 50 år sida man bestemte at individet var den enheten i samfunnet som staten i hovedsak skulle forholde seg til, men kollektive forpliktelser lar seg fremdeles utnytte politisk. Grunnloven har på forskjellige måter blitt trukket fram som årsak til dette. Spørsmålet om hvordan en sekulær, liberaldemokratisk stat kan forholde seg til et religiøst og kulturelt komplekst samfunn med kollektiv i motsetning til individuell orientering, har vært sentralt i den seinere tidas debatt rundt indisk sekularisme. Tolkningene av de svarene grunnloven gir, har variert. Hvilke tanker lå bak vedtakene i grunnlovsforsamlinga?

Ambedkar sa en gang at løsningen på Indias styringsproblem

24 Artikkel 48 (*Indian Constitution*, Part IV, Directive Principles of State Policy).

25 CAD XI (613). Seth Govind Das, 17.11.1949.

måtte ha en dobbel funksjon. Det var viktig å anerkjenne minoritetene og deres spesielle situasjon, men samtidig måtte man gjøre det mulig å samle hele befolkningen under en nasjonal identitet til slutt.²⁶ Ulikheter mellom vestlig og indisk måte å ordne samfunnet og verden på var synlige i minoritetsspørsmålet. Den indiske realiteten med kollektiv orientering blei tatt hensyn til, og grunnlovgiverne var oppmerksomme på problemet i lys av Vestens, med Nehrus ord, «excessive individualism» (Nehru 1946:246). Individuell likhet og universelle rettigheter blei supplert med kollektive rettigheter for minoriteter til å beskytte sin kulturelle og religiøse egenart.

Påstanden om at det var bevissthet og tilpasning snarere enn inkonsekvens som lå bak de kollektive rettighetene, kan underbygges. Grunnloven definerte India som et demokrati med allmenn stemmerett, men befolkningen var gruppe- heller enn individorientert. Under slike forutsetninger skapte mistilliten som hang ved den muslimske minoriteten etter delinga av India, et problem med hensyn til representativitet og legitimitet. Selv om en person stilte til valg med en politisk ideologi og sekulære synspunkter, var det sannsynlig at personens muslimske identitet ville ha innflytelse på stemmegivningen. Faren for at kandidater ville bli oppfatta som representanter for muslimske interesser, var til stede. Hvor mange stemmer ville muslimer få fra medlemmer av andre trossamfunn? På den andre sida ville det også være vanskelig for makthaverne å gi lover for grupper de selv ikke tilhørte, hvis folkevalgte blei oppfatta på denne måten.

I starten av grunnlovsprosessen vedtok man kollektive politiske rettigheter for å møte slike demokratiske problemer. Minoritetene hadde rett til proporsjonal representasjon i lovgivende forsamlinger ut ifra deres andel i befolkningen.²⁷ Vedtaket blei gjort til tross for at flertallet i grunnlovsforsamlinga var av den oppfatning at nettopp politiske rettigheter for religiøse minoriteter og sammenblandinga av religion og politikk hadde skylda for at India blei delt og følgene det fikk.²⁸

26 CAD VII: 330–331. 31.05.1949.

27 «Appendix to the Report of the Advisory Committee on the Subject of Minority Rights», *Indian Constituent Assembly, Reports of Committees*, Second Series: 35–36.

28 I 1905 blei de britiske Morley-Minto-reformene lansert. De foreslo en utvidelse av innfødt representasjon i provinsforsamlingene. En effekt av reformen var at velstående muslimer mobiliserte rundt et krav om separate valgkretser. Bevisstheten om en muslimsk identitet økte, og Den muslimske ligaen (the Muslim League) blei grunnlagt i 1906. Selv om indere har tolka den britiske godkjenningen av separate valgkretser som et ondskapsfullt forsøk på å splitte hinduer og

Nehru var i tvil og spurte seg selv om dette var et tegn på svakhet. Slik forklarte han hvorfor han gikk inn for noe han egentlig mente var galt: For det første syntes han ikke det var riktig å overse minoritetenes vanskelige situasjon. De måtte selv ønske at særlige politiske hensyn skulle fjernes. For det andre var han usikker på hvordan det demokratiske flertallet – slik situasjonen var, betydde dette hindubefolkningen – ville handle hvis reservasjonene forsvant (Gopal 1991).

Muslimene var svært opptatt av politiske rettigheter, men til slutt var også de fleste muslimske delegatene i grunnlovsforsamlinga enige i at slike ville gjøre vondt verre. Nehru mente det var en modig avgjørelse da man bestemte at politiske rettigheter allikevel ikke kunne aksepteres. I hans øyne var en ond sirkel brutt. Det var ingen lett beslutning, og den kan ikke sies å ha vært til fordel for muslimene, tvert imot. Hvis favorisering av muslimer var tilfellet og man unngikk konfrontasjoner og vanskelige beslutninger, hvorfor brukte Nehru og andre ledere sin autoritet til å fjerne politiske rettigheter?

Politiske rettigheter til minoriteter fremmet ikke utviklinga av en nasjonal identitet. Antakelig ville slike rettigheter opprettholdt betydningen av religiøse og kulturelle identiteter som grunnlag for politikk. Minoritetsgrupperinger kunne dermed aldri oppnå politisk flertall. Den eneste måten å vinne fram på i et slikt system ville være å gjøre sin gruppe til en majoritet, noe som indikerte separatistisk tankegang. Dette hadde man allerede opplevd da Pakistan blei oppretta. Politiske rettigheter utgjorde et for stort kompromiss med den liberaldemokratiske, sekulære nasjonalstaten og tjente ikke den doble løsningen man søkte på Indias styringsproblem.

Indias sekularisme

Mange har definert den konstitusjonelle indiske sekularismen som et klart skille mellom stat og religion. Den har følgelig blitt kritisert for å være meningsløs i en verden der religion var integrert i folks virkelighetsforståelse og livsførsel. Religionsfrihet blei vedtatt som en fundamental rettighet i grunnloven, allikevel bestemte man at den sekulære staten skulle ha makt til å gripe inn og overstyre religiøs praksis for å sikre samfunnsutvikling og at andre viktige prinsipper ikke blei kompromittert. I seinere tid har man tolka dette som et misforhold mellom artikkel 25, som stadfester religionsfri-

muslimer, handlet nok dette heller om å gi legitime interesser skikkelig representasjon.

het, og grunnlovens sekulære ideologi. Grunnloven er inkonsekvent og den mangler retningslinjer for hvordan vanskelighetene som følger skal håndteres. Kan man se dette annerledes? Krever den indiske sekularismen et absolutt skille mellom stat og religion?

En sak som blei debattert i grunnlovsforsamlinga uten uenighet mellom religiøse grupperinger, var ønsket om å inkorporere Guds navn i loven. Man blei enige om at embetseden for Indias presidenter skulle lyde: «I,...do solemnly declare in the name of God...» Religion var viktig for folk, og det måtte man ta hensyn til. India kunne ikke ha en sekulær stat hvis det skulle bety at staten var imot religion.²⁹

Muslimene var en utsatt minoritet på slutten av 1940-tallet. Også muslimske delegater i grunnlovsforsamlinga tolket følgene av sekularisering på forskjellige måter, men de oppfatta sekularismen som fordelaktig med hensyn til muslimers mulighet til å fortsette sine liv i India. Ali Asghar Engineer, muslimsk intellektuell og deltaker i den seinere tidas debatt, har også pekt på en slik betydning av indisk sekularisme: følsomhet for forskjeller og mangfold (Engineer 1996).

Jawaharlal Nehru mente at sekularisering var en nødvendighet for en stat som ville gjøre et inntrykk i en moderne verden. Han protesterte høylydt under grunnlovsdebattene da det blei hevda at sekularisme var favorisering av muslimer og altfor sjenerøst overfor minoritetene. Idealet var ikke realisert i India ennå, men det innebar enhet, likhet og avvikling av fordommer mellom religiøse grupper. På lang sikt skulle den sekulære staten være til fordel for alle.³⁰ Hadde det vært til fordel for India hvis man hadde gjennomført artikkel 44?

Selv om man ikke kan finne noen bestemt og entydig definisjon av indisk sekularisme i grunnlovsforhandlingene, var de aller fleste deltakerne enige om at religion hadde en plass innenfor den sekulære staten. Allikevel var det sekulære hensyn, framgang og utvikling som skulle ha forrang hvis det oppstod konflikt mellom statlige og religiøse prinsipper. Det var umulig å frede de forskjellige systemene av sivile lover hvis man skulle kunne realisere visjonen – et moderne, sekulært og liberaldemokratisk India, men det var heller ingen tvil om at en reform måtte skje med folkets samtykke. Dette taler for at toleranse, hensyn til indiske særegenheter og til kulturelt mangfold var karakteristika ved den konstitusjonelle sekularismen.

Grunnlovsdebattene viser at man var oppmerksomme på van-

29 CAD VII (2):1057. 27.12.1948.

30 CAD IX (1): 400. 12.08.1949.

skene som forskjellene mellom visjon og virkelighet skapte, at man forsøkte å tilpasse loven så langt det var mulig innenfor visse idealer og gjorde bevisste valg. Man gjorde vedtak med India i tankene selv om disse blei kritisert for å være i konflikt med idealene. Det blei tatt hensyn til både det komplekse samfunnet og religionens viktige rolle. Kanskje kan man si at enkelte anti-sekularister og kritikere av i dag ikke har sett dette?

Rajeev Bhargava deltar i dagens debatt og har utfordret det han mener har blitt en indisk kulturell institusjon, nemlig oppfatningen av at sekularisme og religion alltid står mot hverandre. Han tenker på Indias sekularisme som et alternativt begrep og ikke et speilbilde av en vestlig stamfar. Religion er ikke absolutt ekskludert fra politikk, og forskjellig behandling kan tolereres så lenge man søker å oppnå et felles gode. Denne tolkningen har mye i seg av det ovennevnte og passer godt med Nehru sitt ønske om det som er til beste for alle.

Konklusjon

Jawaharlal Nehru var klar over forskjellene mellom tradisjonelle indiske måter å ordne samfunnet på og det han så på som moderne, og han beskrev problemet man stod overfor og var satt til å løse, som en balansegang på samtidas knivegg mellom framtid og fortid (Gopal 1993:73). I India forandra samfunnet seg sakte. I Europa skiller det man kan kalle moderne tid seg klart fra tida før renessansen. Man finner ikke slike skarpe kontraster mellom 700- og 1700-talls stater i Sør-Asia (Rudolph 1987:733). To forskjellige verdener møttes på en måte da vestlige styresmakter med sine ideer tok over makta. Toppskiktet i samfunnet måtte tilpasse seg de nye makthaverne. Endringer ellers i samfunnet gikk tregt.

Blant Indias politiske elite i 1947 fantes mange advokater utdannet ved europeiske universiteter. De kjente godt til modellene de tok i bruk. Men indere flest levde i en verden der begreper som sekularisme, demokrati, individualisme, frihet og likhet knapt eksisterte. Da India blei selvstendig og rammebetingelsene for framtida skulle fastlegges, krevdes ei helhetlig håndtering av samfunnet.

Mer enn 50 år har gått sida uavhengigheten. Det er liten tvil om at indisk politisk praksis ikke helt har fulgt en sekulær ideologi av statlig likebehandling og nøytralitet i et religiøst og kulturelt mangfoldig samfunn. Omstendighetene endra seg ikke over natta, og det kan kanskje forklare hvorfor teorien ikke fungerte i praksis. Kritikere i seinere tid har pekt på manglende tilrettelegging for kulturell

utvikling i det selvstendige India som en årsak til krise i den politiske utviklinga (Madan 1993:685, Kaviraj 1995:313). Det er ikke utenkelig at spredning av kunnskap og forståelse gjennom utdanning kunne ha påskyndet utviklinga. Men man må huske på hvilke forutsetninger både India som stat og den indiske befolkningen hadde. Fattigdom og analfabetisme rådde, landet var enormt og hadde akkurat oppnådd uavhengighet. I tillegg skapte opprettelsen av Pakistan komplikasjoner. Det var nok av problemer å ta tak i.

Hvis man hadde hatt mulighet til å gjøre noe effektivt på utdanningsfronten, kan man likevel spørre om 50 år under noen omstendigheter hadde vært lang nok tid for kulturell forandring og endring i folks tenkning om og forståelse av seg selv, samfunnet og verden? Individualisme og likhetstanken måtte bli integrerte elementer i Indias selvforståelse og sosiale design, og eldgamle prinsipper om hierarki og patriarki måtte forandres radikalt. I Europa tok utviklinga av menneskerettigheter århundrer (og fremdeles har man ikke oppnådd full likhet mellom kjønnene). Dessuten blei evolusjonen av nye ideer i Vesten generert av radikale økonomiske forandringer. Noe liknende var ikke tilfelle i India. Hvordan kunne Nehru, selv med sin enorme innflytelse, ha forandra folks virkelighetsforståelse?

Hvis man var klar over spriket mellom visjon og virkelighet, hvorfor blei ikke tradisjonelle indiske modeller for sosial og politisk organisasjon brukt som modeller for grunnloven? Kolonitida hadde påvirket India, og maktstrukturene i det konvensjonelle samfunnet var forandra. Dessuten var den vestlig orienterte politiske eliten overbevist om at modernitet, velstand og utvikling var hva alle burde strebe etter. De hadde også grunn til å spørre hvordan et hjemlig styringssystem og avvisning av Vestens institusjoner og modeller for styring og sosial organisasjon hadde blitt mottatt. Ville det vært et godt utgangspunkt for en frigjort koloni med tanke på anerkjennelse, respekt og status i verdenssamfunnet?

Den konstitusjonelle sekularismen var løsningen på styringsproblemet. Den oppstod i et dialektisk forhold til det konvensjonelle India da grunnlovens arkitekter forsøkte å forene to ulike virkelighetsforståelser mens de balanserte på «samtidas knivegg mellom fortid og nåtid». I vår globaliserte tid lever fortsatt store deler av verdens befolkning i tråd med sin særegne og lokale oppfatning av verden, virkeligheten og sin egen plass i den. Tatt i betraktning den tida som utvikling og realisering av idealene har krevd i vestlige samfunn, kan en spørre seg: Finnes det forståelse, toleranse og respekt i verden i dag for tilpasning og alternative måter å organisere samfunn på sosialt, politisk og økonomisk?

Litteratur

- Bilgrami, Akeel (1998) «Secularism, Nationality and Modernity» i Bhargava (red.).
- Bhargava Rajeev (1994) «How Not to Defend Secularism», *South Asia Bulletin, Comparative Studies of South Asia, Africa, and the Middle East* 14(1).
- Bhargava, Rajeev (1998) «What is secularism for?» i Bhargava (red.).
- Bhargava, Rajeev (red.) (1998) *Secularism and its Critics*. Delhi: Oxford University Press.
- Chatterjee, Partha (1998) «Secularism and Tolerance» i Bhargava (red.).
- Engineer, Asghar Ali (1996) «Secularism in India», *The Hindu Online*, 11.06.96.
- Engineer, Asghar Ali (1997) «Intra-Community Violations of Rights», *Economic and Political Weekly* 32(30):1881–1883.
- Gopal, Sarvepalli (red.) (1990) *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, Second Series, vol. 10. New Delhi.
- Gopal, Sarvepalli (red.) (1991) *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, Second Series, vol. 11. New Delhi.
- Gopal, Sarvepalli (red.) (1993) *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, Second Series, vol. 15(2). New Delhi.
- Indian Constituent Assembly Debates*; official reports 1946–1950, Volume 1–12. Delhi: Manager of Publications.
- Indian Constituent Assembly Reports of Committees 1947–1949*. Delhi: Manager of Publications.
- Kaviraj, Sudipta (1995) «Religion, Politics and Modernity» i Upendra Baxi & Bhikhu Parekh (red.) *Crisis and Change in Contemporary India*. New Delhi: Sage Publications India Pvt Ltd.
- Larson, Gerald J. (1995) *India's Agony over Religion*. State University of New York Press.
- Madan, T. N. (1987) «Secularism in Its Place», *The Journal of Asian Studies* 46(4).
- Madan, T. N. (1993) «Whither Indian Secularism?», *Modern Asian Studies* 27. Cambridge University Press.
- Malik, Yogendra K. & V. B. Singh (1994) *Hindu Nationalists in India*. Vistaar Publications.
- Nandy, Ashis (1998) «The Politics of Secularism and the Recovery of Religious Tolerance» i Bhargava (red.).
- Nehru, Jawaharlal (1946) *Discovery of India*. Calcutta: The Signet Press.
- Price, Pamela (1989) «Using Cultural History in Development Studies», *Forum for utviklingsstudier* 1989(2):152.
- Rudolph, Lloyd I. & Susanne Hoeber Rudolph (1967) *The Modernity of Tradition – Political Development in India*. The University of Chicago Press.
- Rudolph, Susanne Hoeber (1987) «Presidential Address: State Formation in Asia – Prolegomenon to a Comparative Study», *The Journal of Asian Studies* 46(4).
- Rudolph, L.I. & S.H. Rudolph (1988) «Confessional Politics, Secularism and Centism in India» i J. W. Björkman (red.) *Fundamentalism, Revivalists & Violence in South Asia*. New Delhi: Manohar Publications.
- Sharma, Ram Avtar & S. Yadav (red.) (1989) *Political Culture in Post-Independent India*, intervju med Rajni Kothari. Delhi
- Som, Reba (1994) «Jawaharlal Nehru and the Hindu Code: A Victory of Symbol over Substance?» i Gordon Johnson (red.) *Modern Asian Studies* 28(1). Cambridge University Press.

- Stein, Burton (1977) «The Segmentary State in South Indian History» i Richard G. Fox (red.) *Realm and Region in Traditional India*. Durham, N.C.: Duke University Monograph.
- Tambiah, Stanley J. (1998) «The Crisis of Secularism in India» i Bhargava (red.).
- Upadhyaya, Prakash Chandra (1992) «The Politics of Indian Secularism», *Modern Asian Studies* 26. Cambridge University Press.
- Washbrook, D. A. (1981) «Law, State and Agrarian Society in Colonial India», *Modern Asian Studies* 15. Cambridge University Press.

Presidenter og demokrater i Russland

Sven Gunnar Simonsen
er dr. philos. og
seniorforsker ved Insti-
tutt for fredsforskning i
Oslo (PRIO)

Demokratiet og presidentstyret kom begge til Russland på begynnelsen av 1990-tallet, idet Sovjetunionen falt fra hverandre. Med den karismatiske Boris Jeltsin som leder framsto de to som dimensjoner ved den samme vidunderlige nye verden. I det drøye tiåret som siden har gått, har forholdet mellom dem vist seg å være langt mer komplisert enn som så.

Vestlige og russiske perspektiver på Russlands politiske utvikling har vært til dels meget ulike. Kanskje spesielt de siste tre årene, med Vladimir Putin som president, vurderes forskjellig – og da særlig med hensyn til demokratiets kår. I Vesten har mange akademikere pekt på det de har sett som urovekkende tegn på svekkelse av det demokratiet man har oppnådd. Blant russere flest nyter derimot presidenten svært stor tillit, og få gir inntrykk av å bekymre seg for demokratiet.

Denne artikkelen tar for seg nettopp utviklingen av demokratiet og presidentstyret i det post-sovjetiske Russland – og de ulikeartede vurderingene som det har avfødt i Russland og i Vesten. Hvordan har oppslutningen om, og forholdet mellom, de to utviklet seg siden 1991? Og hvilke forskjeller finnes mellom vestlige og russiske syn på demokratiet og presidentstyret og forholdet mellom dem? Dette er problemkompleksene som artikkelen vil belyse. Heller enn å gå for «full symmetri» – å sammenligne for eksempel vurderin-

Artikkelen er basert på min prøveforelesning over oppgitt tema for graden dr. philos. (april 2002), med tittelen «The Russian Presidency and Democracy: Russian and Western Perspectives». Medlemmer i doktorgradskommisjonen var Anders Kjølberg, Richard Sakwa og Anton Steen.

ger fra vestlige og russiske akademikere, eller vestlig og russisk opinion – velger jeg en «asymmetrisk» tilnærming: å sammenligne vestlige akademikeres synspunkter med hva meningsmålinger har funnet om den russiske opinionen. En slik tilnærming får ikke bare fram den klareste kontrasten, men den bringer også fram det interessante – og kanskje litt brysomme – spørsmålet om hvilken rett vi som står utenfor har til å vurdere normativt hvilken skjebne et lands borgere velger for seg selv.

Artikkelen tar dermed utgangspunkt i to spørsmål som har vært sentrale i mye av diskusjonen omkring demokrati og regimetype i Russland: (1) Hvor demokratisk er Russland? og (2) Hva slags politisk system trenger Russland? Meningen med det siste av disse to spørsmålene, bør det legges til, er ikke å komme fram til et svar i form av en anbefaling; hensikten er å få fram kontrasten mellom akademikerens og den jevne borgers politiske vurderinger og prioriteringer.¹

Russlands presidentstyre forstås her som regimet som oppsto i den russiske sovjetrepublikken (RSFSR) i juni 1991, og fortsatte i Den russiske føderasjon etter at Sovjetunionen brøt sammen, gjennom 1993 og innføringen av en ny grunnlov og fram til i dag. Eller enklere: fra Boris Jeltsin først ble valgt til president, fram til i dag. Presidentstyret er altså *institusjonen*, men det er tett forbundet med de to personene som har hatt toppstillingen – Boris Jeltsin og Vladimir Putin.

Det finnes en overflod av definisjoner av «demokrati» i statsvitenskapen. Noen er mer komplekse, og krevende, enn andre. En enkel definisjon kan være en som forlanger lite mer enn at det holdes regelmessige valg med reell konkurranse. En mer kompleks definisjon vil kunne inkludere kriterier som ytringsfrihet, organisasjonsfrihet, rettsstatsprinsipper og retten til informasjon. Den mer komplekse definisjonen kan sies å falle mer eller mindre sammen med hva vi ofte omtaler som «liberalt demokrati». Samtidig kan det være nyttig å huske at «liberal» ikke alltid kommer sammen med «demokrati» – hvis vi godtar at demokrati er definert ved at det avholdes regelmessige, konkurrerende valg. Som Fareed Zakaria har påpekt, har «demokrati» i Vesten i nesten et århundre betydd «liberalt demokrati». Men teoretisk og historisk er demokrati – igjen i henhold til en minimalistisk definisjon – noe som er distinkt fra liberalisme (Zakaria 1997: 22)

I denne artikkelen vil jeg innledningsvis ta utgangspunkt i en «minimalistisk» definisjon, formulert av Seymour Martin Lipset: Demokrati er her «et politisk system som gir regelmessige konsti-

tusjonelle anledninger til å skifte ut de regjerende embetsmenn, og en sosial mekanisme som tillater den størst mulige del av befolkningen å påvirke viktige beslutninger ved å velge blant politiske konkurrenter» (Lipset 1959). Årsaken til dette valget av definisjon er enkel: For å være et demokrati må en stat i det minste kunne bestå en slik minimumstest. Siden vil vi så kunne stille høyere krav, som inkluderer variabler som typisk blir betraktet som karakteristiske for liberale demokratier. En ekstra bonus ved å bruke en definisjon av denne siste kategorien er at den gir mer rom for en evaluering av et regime i *grader* av demokrati, heller enn bare en stempling av staten som «enten demokrati eller diktatur». For en slik mer krevende definisjon vil jeg bruke følgende liste av kriterier for demokrati, som er blitt formulert av Robert A. Dahl (Dahl 1971: 3)

(1) Frihet til å danne og slutte seg til organisasjoner, (2) ytringsfrihet, (3) stemmerett, (4) valgbarhet for offentlige verv, (5) politiske lederes rett til å konkurrere om oppslutning, (6) alternative informasjonskilder, (7) frie og rettferdige valg, (8) institusjoner for å gjøre regjeringens politikk avhengig av stemmegivning og andre preferanseuttrykk.

Hvor demokratisk er Russland?

Denne delen av artikkelen vil gjøre et sveip over russisk politikk siden 1991, i lys av Robert A. Dahls kriterier for demokrati. Hensikten her er ikke å gi den fulle diskusjonen om Russlands demokratiske rulleblad, men å skissere de vesentligste tendensene. Jeg fokuserer derfor på et utvalg av disse kriteriene – forhold som ofte berøres i diskusjoner om i hvilken grad Russland er et demokrati. Fremst blant disse er det ene som også springer ut av Lipsets «minimumsdefinisjon»:

Frie og rettferdige valg: Russland har hatt to presidentvalg og tre parlamentsvalg siden 1991. Ved det første presidentvalget, i 1996, ble Jeltsin gjenvalgt, fem år etter at han først ble valgt i RSFSR. Ved det andre ble fungerende president Vladimir Putin valgt. I de tre dumavalgene, derimot, har partier og valgallianser som har støttet presidenten og regjeringen gjort det mindre bra. Bare det seneste valget, i 1999, sikret en дума som regjeringen kunne regne med ville gi et pålitelig flertall for dets initiativer (Simonsen 2001, 2002). Det har med andre ord ikke bare vært avholdt regelmessige valg i Russland, men opposisjonen har hatt en mulighet til å vinne – og den *har* vunnet – og den har fått lov til å innta maktposisjoner etter en seier.

I en slik forstand kan man si at kriteriene er oppfylt for at Russland skal kunne beskrives som et demokrati i henhold til en «minimums-definisjon», som Lipsets.

Dette bildet bør imidlertid modereres noe. Det er rimelig å skille mellom dumavalg og presidentvalg: Grunnloven av 1993 gir presidenten svært stor myndighet. Ingen vil være i tvil om hvem som styrte landet på 1990-tallet: Hvis et flertall i parlamentet var uenig med presidenten (slik det gjerne var tilfelle), kunne det som oftest gjøre lite annet enn å obstruere hans virksomhet. I en slik fortolkning kan man si at Jeltsin og «hans folk» aldri egentlig mistet makten på riksplan. Og hvis et essensielt kriterium for en slik definisjon er det at opposisjonen ikke bare skal kunne delta i valg, men også skal ha en reell sjanse til å vinne og ta over makten, må vi slutte at det ennå er for tidlig for juryen å avsi en dom.

Et annet tema som også er del av diskusjonen om «frie og rettferdige valg», er valgfusk. Ved alle post-sovjetiske valg i Russland er det blitt fremmet påstander om valgfusk. Noen slike påstander har fått bredere støtte enn andre, men ingen har ført til endringer i valgutfallet. Formelle klager ser uten unntak ut til å fordunste i retts-systemet. I en ustabil stat er det naturligvis lett for en beseiret part å anklage valgvinnerne for juks. Men internasjonale observatører, fra organisasjoner som OSSE og Europarådet, har ved flere anledninger ganske eksplisitt støttet slike påstander. Enkelte av Russlands regioner har et verre rykte enn andre på dette feltet. Blant dem er viktige republikker som Tatarstan og Basjkortostan. Valg i disse republikkene påvirkes tungt av den lokale presidenten. Et spesielt tilfelle som også bør nevnes, er Tsjetsjenia. Valgresultater som føderale myndigheter har rapportert herfra, synes svært lite troverdige.

Et annet demokratikriterium gjelder adgangen til alternative informasjonskilder – som igjen er nær knyttet til kravet om ytringsfrihet. Dette er et kriterium som ikke bare berører borgernes dagligliv, men også har stor betydning for valgutfall. Dette er et tema som har fått mye oppmerksomhet, spesielt siden Vladimir Putin kom til makten. Men også før det var graden av politisk kontroll over informasjonsflyten i Russland et presserende tema, ikke minst i forbindelse med valg. For om valgene ble manipulert, var det ikke i valglokalene at den store forskjellen ble gjort – trolig har de fleste av oss som har tjent som valgobservatører vært ganske tilfredse med hvordan valgene har vært gjennomført «på bakken» – men i massemedia, i ukene og månedene før valgene.

Fremdeles kan vi høre et svært bredt spekter av ideer bli uttrykt i Russland. Opposisjonspolitikere kan komme med svært kritiske

utsagn mot Kreml, og få en viss oppmerksomhet omkring det. Men når det er sagt, er ikke alt vel når det gjelder tilgangen til alternative informasjonskilder. Og situasjonen er blitt betydelig forverret de to siste årene: Den viktigste grunnen til bekymring er det faktum at alle riksdekkende fjernsynskanaler er blitt brakt inn under Kremls innflytelse. Og den viktigste enkeltsaken som har motivert Kreml til å styre mediene hardere, er krigen i Tsjetsjenia. Kritisk reportasje finner man først og fremst i aviser og tidsskrifter med lite opplag, som ikke når langt utenfor sitt kjerneområde. Hvis vi ser på det regionale bildet, finnes det en rekke regioner hvor de lokale mediene er under hard kontroll, og hvor det er vanskelig – kanskje sågar farlig – å opprettholde uavhengig, kritisk reportasje (Coalson *et al.* 1999). Kort oppsummert: På det nasjonale plan er det mulig å uttrykke et bredt spekter av ideer. Men den som ønsker å nå et større publikum, må holde seg inne med myndighetene. Og som medium bør en velge fjernsynet – det er den fullstendig dominerende kanalen for riksdekkende kommunikasjon, etter at det samlede opplaget av landets aviser har falt til kanskje bare en tiendedel av hva det var i 1991.

Med hensyn til et annet av Robert A. Dahls kriterier – valgbarhet – kan det være nyttig å minne om et begrep som av og til brukes for å beskrive en spesiell type stater: «kontrollert demokrati». Dette er stater hvor regimet i betydelig grad manipulerer opinionen, ikke minst gjennom massemedia, og obstruerer den politiske opposisjonen, ved opportunistisk bruk av juridiske og andre midler. I Russland kaller man gjerne den samlede «pakken» av slike midler som myndighetene disponerer, for *adminresursy* – «administrative ressurser». Regjeringskontroll over riksdekkende fjernsyn faller åpenbart inn under denne kategorien. Det samme kan sies om muligheten til å utnytte reglene som sier hvem som kan stille til valg lokalt og nasjonalt.

Problemer oppstår når lovgivning brukes selektivt til fordel for den som er i posisjon. Dette problemet kan kanskje overdrives når det gjelder nasjonale valg, men det er definitivt et problem ved mange regionale valg. En «farlig» kandidat kan bli hindret fra å stille til valg av så trivielle grunner som det at han ikke har oppgitt en rusten Moskvitsj i redegjørelsen for sin personlige formue. Det åpner feltet for den som er i posisjon, eller noen med hans – eller Kremls – velsignelse. Én indikasjon på en negativ utvikling for valgene som avholdes i Russlands regioner, er det fallende gjennomsnittet for antall kandidater ved guvernørvalg (presidenter).

En stat hvor det avholdes regelmessige valg, men som scorer

lavt på andre indikatorer som til sammen utgjør en mer kompleks definisjon av demokrati, kan beskrives som et «delegativt demokrati» eller «valgdemokrati». Dette er en stat hvor det er reell kamp om makten, men så snart noen har vunnet, vil han bruke den slik han måtte finne det for godt, fram til det er tid for neste valg. Mange vestlige analytikere har ment at Russland passer godt inn en slik modell. En stat som dette har, for å følge Dahls modell, svake institusjoner for å gjøre regjeringens politikk avhengig av stemmegivning og andre preferanseuttrykk.

Det har vært mange tilfeller på 1990-tallet hvor vestlige observatører har vært tilfredse med at Russlands president har vært egenrådig. Det var definitivt tilfelle da president Jeltsin ikke lot sin utenrikspolitikk bli (for) preget av stemningen i det konservative Øverste sovjet, og senere i Statsdumaen. På den andre siden har Jeltsins svært utstrakte bruk av sin myndighet til å styre ved dekret blitt brukt imot Russland, når akademikere har utarbeidet anslag for nøyaktig hvor demokratisk staten er. Enkelt sagt har hans omgåelse av parlamentsflertallet gjort at landet har framstått som mindre demokratisk – selv om parlamentarikernes holdninger ikke har vært gode nyheter for demokratiet generelt.

For Vladimir Putin er det lettere enn det var for Jeltsin å samarbeide med andre statsinstitusjoner, slik som parlamentet. Slik, skulle man tro, får også opinionen en sterkere innflytelse på statens politikk. Men samtidig kan ikke denne større mottakeligheten ses bare som et enveisfenomen. Putin-administrasjonen har også vært meget effektiv i å *forme* opinionen. Å samarbeide med dumaen, for eksempel, er ikke vanskelig så lenge folket har valgt en forsamling hvis flertall kan forventes å slutte opp om praktisk talt ethvert vesentlig initiativ fra presidentens apparat.

Som en foreløpig konklusjon; er det russiske demokratiglasset halvfullt eller halvtomt? Tatt i betraktning at det *sovjetiske* demokratiglasset var knusktørt i mange tiår, har enkelte valgt å se mer positivt enn andre på 1990-tallet. Det gjelder for eksempel konklusjonene fra ulike internasjonale valgobservatører til Russland. Begge de to seneste OSSE-misjonene, i 1999 og 2000, for eksempel, konkluderte med at valgene innebar en «ytterligere konsolidering» av demokratiet i Russland. I et slikt perspektiv er med andre ord glasset så visst halvfullt.

Om vi vedgår at mye ble oppnådd politisk under Boris Jeltsin, må vi likevel konkludere med at han i det store og hele forhindret en konsolidering av demokratiet. Og han gjorde det ofte for å tjene sine egne, kortsiktige politiske behov. Enkelte i Vesten var kanskje

ikke så oppjaget over det, gitt at hans handlinger kan ha blitt sett på som «liberale målsetninger av og til fremmet med illiberale midler».

I vår diskusjon kan det være vel så viktig å si noe om retningen i de politiske forandringene som fant sted i disse årene, og i den senere tids tendenser. Og hvis vi ser på utviklingen de seneste årene, blir det mer tvil om hvor fullt glasset er. Valg er blitt avholdt regelmessig siden 1993, og således er kravene til en minimumsdefinisjon oppfylt. Men bildet er ikke så rosenrødt hvis vi tar for oss en mer krevende demokratidefinisjon. I artikkelen jeg viste til tidligere, konkluderer Fareed Zakaria med at halvparten av verdens «demokratiserende stater» er «illiberale demokratier»: stater hvor det holdes valg – de er kanskje ikke fullstendig «free and fair», men de avspeiler en folkelig deltakelse – men hvor en konstitusjonell liberalisme er mer eller mindre fraværende. Zakaria plasserer eksplisitt Russland i denne kategorien. Og vi kan notere hans kommentar til hva Jeltsin etterlot seg: «Jeltsin er muligens en liberal demokrat i sitt hjerte, men hans handlinger har skapt et russisk superpresidentstyre. Vi kan bare håpe at hans etterfølger ikke vil misbruke det» (Zakaria 1997: 34).

Presidentstyret og demokratiet: Hva slags politisk system trenger Russland?

Hvis vi går mer direkte inn i forholdet mellom presidentstyre og demokrati i Russland, kan en første observasjon være det at vestlige akademikere og den russiske opinion sannsynligvis har sammenfallende oppfatninger i mangt når det gjelder *beskrivelsen* av tingenes tilstand. Russere flest har, for eksempel, liten tillit til lokale lovgivende forsamlinger, dumaen og regjeringen, og til politiet også, for den saks skyld. Hva de derimot kan være mer uenige om, er hva denne situasjonen faktisk *betyr*. To viktige spørsmål trer fram her: For det første: Vil man anbefale *mer demokrati* som en løsning for å gi Russlands befolkning et bedre liv? Og for det andre: Ville man, for å bedre den politiske beslutningsprosessen i landet, anbefale en endring i politisk institusjoner? I dette tilfellet; ville man anbefale en *svekkelse* av dagens meget sterke presidentembete? Disse to spørsmålene styrer denne andre delen av artikkelen.

Bifall og alternativer: demokrati

I Jeltsin-epokens tidlige år var det optimismen som dominerte vestlige oppfatninger om russisk politikk. Jeltsin bedrev «demokratisering og markedsreformer» – og landet gjennomgikk en «overgang» eller *transition*. Det var flere problemer med dette perspektivet, og de ble mer tydelige ut på 1990-tallet. Ordet «transisjon» antyder en tilstand av overgang fram mot en (påny) mer stabil tilstand, og mange i Vesten har nok også tatt for gitt at det stabiliserte Russland vil ha et liberalt demokrati og markedsøkonomi. I virkeligheten er «muddling through» et reelt, om enn ikke konstruktivt, alternativ. På lignende måte har «reform» hatt en positiv klang; «tilbakesteg i reformprosessen» – et begrep vi kjenner fra medias og politikeres stenografi – lyder definitivt ikke like positivt. Dette ordet kobles gjerne retorisk til «demokrati» og «markedsøkonomi» – som ofte kommer sammen som begreper, men ikke alltid som fenomener ute i den virkelige verden.

I senere år har vi naturligvis fått en mer substansiell akademisk kritikk av Jeltsins politikk som har poengtert nettopp dette. Et veldig tydelig eksempel er tittelen på Peter Reddaway og Dmitri Glinskis bok, *The Tragedy of Russian Reforms* (2001), med en undertittel som går rett inn i denne materien: «Market Bolshevism Against Democracy». I Russland trengte folk flest ikke akademisk forskning for å kunne fastslå at livet deres ble vanskeligere som følge av disse reformene. Og det var en svært utbredt oppfatning at politiske lederes selvberikelse var en vesentlig del av problemet.

«Demokratisering» og «markedsreformer» er altså i Vesten ofte blitt sett på som to sider av samme sak. En annerledes, men samtidig parallell identifikasjon fant sted i den russiske befolkningen. Der ble demokratiet straffet for prøvelsene som fulgte med Jeltsins politikk, og med spredningen av lovløshet i landet. Det som skjedde på 1990-tallet, var at «demokrati», som hadde vært så tett forbundet med Boris Jeltsin personlig, ble diskreditert etter som russerne mistet sin tillit til og sans for Jeltsin. Valget i 1996 var siste gang at «demokrati» sto opp imot «kommunisme». Etter det befant Jeltsin seg i en bratt nedoverbakke fysisk og mentalt.

Hva var essensen i denne utviklingen? En pragmatisk tolkning er det at svekkelsen av demokratiet i befolkningen ikke var så dramatisk – i den forstand at den ikke innebar at demokratiet som sådant var diskreditert og ikke lenger populært, men heller at denne skjebnen var blitt «Jeltsins demokrati» til del. Det ville bety at en russer i dag ser på hva Jeltsin sto for, og sier «hvis *det* er demokrati, så kan du ha det for meg». Fra et mer analytisk perspektiv kunne

en slik holdning innebære at russere flest faktisk *har* tatt til seg demokratiets virkelige *innhold* – slike ting som valg, ytringsfrihet, bevegelsesfrihet etc. – og til og med tar det for gitt i sitt daglige liv. Og, videre, at det ikke er så viktig hva dette fenomenet kalles – de liker bare ikke ordet «demokrati» lenger.

Denne fortolkningen fremmes av en del russiske analytikere. En vestlig akademiker som også har uttrykt den er Michael McFaul. I en fersk rapport, skrevet sammen med Timothy J. Colton – med tittelen «Are Russians Undemocratic?» – er konklusjonen at «det ville være feil å kjapt konkludere at [det russiske folk] ensidig kaster vrak på demokratiske verdier og ideer» (Colton & McFaul 2001). I studien, som tar for seg politiske institusjoner heller enn opinionen, konkluderer de med at «det russiske folk har tatt til seg demokratiske verdier raskere enn eliten har forhandlet fram demokratiske institusjoner».

En konklusjon i samme lei finner vi hos Marcial Weigle i boken *Russia's Liberal Project* (2001). I sin konklusjon innrømmer hun at bildet av dagens Russland (dvs. slutten av Jeltsin-perioden) synes «ganske nedslående». Ikke desto mindre finner hun flere ting som talte imot dette bildet; framfor alt det faktum at Russland fremdeles har et konstitusjonelt liberalt politisk system. Og hun er kategorisk imot å stemple Russlands «liberale prosjekt» som mislykket etter en såpass kort levetid; det ville ikke bare være «en stor fornærmelse» mot de russerne som hadde kjempet det fram, men også «metodologisk ufornuftig» (Weigle 2001: 462).

Dette er en sympatisk innstilling, men den reiser selv et metodologisk spørsmål: Når har vi et «utfall» å studere? Selv vil jeg hevde at vi *har* et utfall nå. Ikke i den forstand at dette er Russlands «end of history», men på den måten at vi har hatt en utvikling over mer enn et tiår som har resultert i et viktig skifte – et utfall: valget av en ny president, med en ny politisk profil. Hvis vi vender tilbake til spørsmålet om hva som er essensen i den endrede holdningen til demokrati i Russland, så er det ikke nødvendig å fullstendig avskrive McFauls argument. Like fullt er jeg tilbøyelig til å tolke opinionen mer pessimistisk.

Svært mange meningsmålinger er blitt gjennomført de seneste årene med spørsmål omkring et tenkt valg mellom levestandard og lov og orden på den ene siden, og demokrati på den andre, som peker i samme retning: at russerne er villige til å oppgi mer eller mindre av sine friheter til fordel for et tryggere og materielt sett bedre liv. Og jeg er overbevist om at de fleste av dem som uttrykker denne preferansen, har en rimelig klar forestilling om hva de sier. Funn

fra meningsmålinger fra de siste par årene kan illustrere:

Høsten 1999 ble en gruppe respondenter spurt om det var situasjoner hvor Russland etter deres mening trengte en sterk og mektig leder. 45 prosent svarte at Russland «alltid» trenger en jernhånd, mens ytterligere 27 prosent mente at Russland trenger en i dag. (Popov 1999) I en meningsmåling utført bare få dager før presidentvalget i mars 2000, svarte 50 prosent at de ville stemme på Putin. Blant disse var det 50 prosent som sa at de «likte» ham, 26 prosent sa at de «respekterte» ham, og 24 prosent at de «fryktet» ham. Tilhengerne oppga hans «tøffhet» som hans mest attraktive egen-skap. Fire måneder senere viste en meningsmåling at så mange som 81 prosent av respondentene var villige til å oppgi «visse friheter» hvis det kunne skape mer orden. Bare 9 prosent sa at de støttet «demokratiske verdier». En meningsmåling fra våren 2000 viste at bare 9,1 prosent av respondentene sa seg enig i at «demokrati er den beste styreformen, til tross for visse problemer». 38,7 prosent var «noe enig», mens 23,7 prosent var noe uenig og 4,2 prosent var helt uenig i denne påstanden (Interfax 2000). I en meningsmåling som ble publisert sommeren 2001, var respondenter blitt bedt om å peke ut blant fem opsjoner politiske oppgaver som de mente var i deres og deres families interesse. Øverst på listen kom «styrking av innenlands produksjon», valgt av 69 prosent av respondentene. To valg – «å styrke forsvarets kapabiliteter» og «å beskytte innenlands produksjon» – scoret begge 47 prosent. Nederst blant valgene kom «å fremme og styrke demokrati og ytringsfrihet». Det scoret så lite som 12 prosent (Interfax 2001).

Dette burde være tilstrekkelig bakgrunn når vi fører inn en annen viktig konklusjon: På grunnlag av den første seksjonen fastslo jeg at det trolig er liten forskjell i hvordan russiske borgere og vestlige akademikere ville *beskrive* det russiske demokratis tilstand på 1990-tallet. Jeg har argumentert for at russerne er blitt mindre entusiastiske overfor demokrati – ikke bare ordet, men også dets *innhold*. Hva dette betyr, er at de har gjennomlevd en periode med et demokrati med svært mange svakheter, og de likte det ikke. Men deres reaksjon har ikke vært å forlange *mer* demokrati – eller et *bedre* demokrati – men å ønske seg noe som ser mer ut som det motsatte.

Det er her (de fleste) vestlige akademikere og den russiske opinion skiller lag. Om vi er i stand til å rasjonalisere russernes preferanser, kan vi likevel ikke så lett si oss enige i konklusjonen som uttrykkes i meningsmålingene. I de fleste vestlige land er oppslutning om demokratiske verdier og metoder et grunnleggende trekk ved politisk virksomhet. Og vi er tilbøyelige til å mene at liberalt

demokrati ville gjøre seg godt også andre steder i verden – eller i det minste i et så utviklet land som Russland. Det vil kunne være uenighet om detaljer ved hvordan det ideelle russiske politiske system ser ut. Men det store flertall av oss er enige om at mindre demokrati ikke vil gjøre landet noe godt. Vi ser gjerne demokrati som en grunnleggende verdi – og valget mellom demokrati og «velstand» eller «orden» som kunstig. Stalin skal ha sagt at «du kan ikke lage en omelett uten å knuse egg». Det logiske, og liberale, svaret på en slik påstand er naturligvis det at «å knuse egg ikke garanterer at du kommer til å lage noe velsmakende i det hele tatt».

Bifall og alternativer: presidentstyret

Hvordan har det så gått med *presidentstyret* de siste elleve årene? La oss her først ta for oss begivenhetene i september–oktober 1993. Dette kunne ha vært diskutert under spørsmålet om hvor demokratisk Russland er – det som skjedde den gang var at en kamp om politisk makt låste seg og kom til en slutt først gjennom maktbruk. Fred ble oppnådd ikke ved kompromiss, men ved seier. Og måten det skjedde på var åpenbart ikke i tråd med grunnloven. Med andre ord: Det var alt som demokrati ikke er. I denne analysen tror jeg likevel at det er riktigere å ta for seg russisk demokratisk funksjon før disse begivenhetene, og etter – og å se kulminasjonen av denne konflikten som en fase mellom to konstitusjonelle ordener.

Dette betyr så visst ikke at oktober 1993 ikke fikk stor betydning for den senere utviklingen, eller at det ikke forteller oss viktige ting om russisk politisk kultur. For befolkningen må det ha vært en stor skuffelse å se politikernes manglende evne til å inngå kompromisser. Og på et institusjonelt nivå benyttet Jeltsin-administrasjonen situasjonen – med presidenten igjen som seierherre på slagmarken – til å gjøre viktige endringer i grunnlovsutkastet som allerede forelå.

Årene 1991–93 hadde lært Jeltsin hva mange statsvitere også har funnet i sin forskning: at tvemakt – *dvoevlastie* – kan være et meget ustabilt og frustrerende system. I grunnlovsutkastet som nå ble lagt fram, og bifalt i en folkeavstemning som ble holdt parallelt med det første dumavalget i desember 1993, skiftet balansen avgjørende til presidentens fordel. I korte avsnitt defineres presidentens vide fullmakter: Det er han som utnevner – og eventuelt sparker – statsminister og regjeringsmedlemmer. Han foreslår lovgivning, som dumaen så tar stilling til. Ved uenighet kan han omgå dumaen ved å utstede dekreter. Utenriks- og forsvarspolitikken bestemmes

i all hovedsak av presidenten.

Hvor passer dette presidentstyret, som har vært Russlands politiske system siden 1993–94, inn i vestlige akademiske betraktninger omkring regimetyper? Enkelte forskere har kommet til at «overgangsstater», som Russland etter oppløsningen av Sovjetunionen, trenger nettopp et sterkt presidentstyre. Grunnen, slik de ser det, er den at dette er tider hvor et land trenger en fast og entydig ledelse, og beslutninger må fattes hurtig. En annen side ved dette resonnementet er imidlertid at stater som velger et gitt system på et tidlig tidspunkt, som regel vil ende opp med å beholde dette systemet.

På den andre siden har flere analytikere kommet fram til at et presidentsystem – generelt, og ikke bare i Russland – kan vise seg å bli mindre demokratisk enn et parlamentarisk system. Argumentet i dette tilfellet er i korte trekk at et presidentsystem vil skape flere løsninger av «vinn–tap-typen», mens et parlamentarisk system tvinger partene til en mer konsensuell tilnærming til konflikt.

Adam Przeworski *et al.* har konkludert med at «demokratiers overlevelse avhenger av deres institusjonelle systemer. Parlamentariske regimer varer lenger, mye lenger, enn [presidentregimer]» (Przeworski *et al.* 1996: 47). Przeworski og hans medforfattere viser nettopp til «vinn–tap-dimensjonen» ved presidentstyret som en forklaring på dets mindre levedyktighet.

Når dette er sagt, skal vi huske at det er et veldig stort spenn av ulike presidentsystemer i verden, og blant dem – selv blant dem med forholdsvis sterke presidenter – er det stater som vi ikke ville ha noe problem med å beskrive som liberale demokratier. I Russland er presidentstyret kanskje én grunn til at landet ikke har mer av et liberalt demokrati. Men det er også mulig å se for seg andre, parallelle forklaringer. Avhengig av forklaringsnivå kunne vi for eksempel peke på trekk ved personlighetene – Jeltsin og Putin – eller vi kunne identifisere gjenværende trekk fra sovjetisk (eller enda eldre) «politisk kultur», både hos elitene og hos borgerne. I boken *Presidential Power in Russia* (1999) konkluderer Eugene Huskey med at «det finnes ikke noe bevis for at noen annen form for demokratisk styre, så som parlamentarisme, kunne ha forent mer effektivt kravene fra politiske grupperinger» (Huskey 1999: 218). Slik Huskey ser det, er dagens russiske samfunn «uforenlig med seg selv: Det minimum av konsensus som er nødvendig for å opprettholde et stabilt politisk fellesskap er fraværende».

Når det er sagt, er det mange av temaene som jeg framhevet i første del av artikkelen, som direkte angår presidentens ansvar –

hans handlinger, eller hans mangel på handling. Især – og dette vil lede oss videre til neste konklusjon – er det godt dokumentert at *Boris Jeltsin – presidenten* – mer enn noen annen er blitt holdt personlig ansvarlig av sitt folk for den bedrøvelige tingenes tilstand.

Ville det ikke så være en naturlig reaksjon for befolkningen å bebreide ikke bare den enkelte lederen, men institusjonen selv? Om ikke nødvendigvis ved å slutte at «alle presidentregimer er ille», så kanskje ved å si at «med så elendige politikere som vi har, er det nødvendig å spre ansvaret slik at vi unngår de verste dumhetene og overgrepene».

George Breslauer har brukt mye tid på å studere Boris Jeltsins lederskap. Når han beskriver røttene til dette lederskapet – som han beskriver med ord som «patriarki» og «paternalisme» – så innleder Breslauer sin liste over forklaringsfaktorer med denne: *anledning* – «han kunne komme unna med det» (Breslauer 2001: 80). Det var med andre ord ingen andre krefter som var sterke nok til å moderere presidentens atferd. Like fullt har det å snakke om hva man kunne vinne på endringer i landets politiske system – så som en styrking av parlamentet på bekostning av presidenten – ikke vært reaksjonen blant russere flest. Jeg har allerede vist til flere meningsmålinger som viser at russere flest ønsker seg et sterkere, fastere lederskap – eller en sterkere, fastere leder. Ikke bare har den mest utbredte reaksjonen på utviklingen i en periode av mangelfullt demokrati ikke vært krav om mer demokrati. Presidentstyret som institusjon lastes ikke for demokratiets svakhet og svekkelse, eller for tilbakegangen på så mange andre samfunnsområder. *Jeltsin* var problemet, ikke stillingen han hadde da han sviktet.

Dette understøttes igjen av funn fra meningsmålinger. I desember 1994, ett år etter at dumaen var blitt etablert, var det for eksempel bare 12 prosent av de spurte som uttrykte stor interesse for dumaens arbeid. Mer enn en tredjedel fulgte knapt med på hva som foregikk der, og 42 prosent sa at de visste absolutt ingenting, og heller ikke hadde noe ønske om å vite (*Kuranty* 1994). Det er ikke mye til ranking for en institusjon som kunne komme til å kreve mer innflytelse på presidentens bekostning.

La oss til sist se på oppslutningen om parlamentet og regjeringen i årene 1997–2000 – den sene Jeltsin- og tidlige Putin-perioden. Under Putin har presidentembetet vært den institusjonen som har scoret høyest for oppslutning og tillit. Det som skjedde i 1997–2000, var imidlertid at også tallene for tillit til regjeringen og dumaen vokste (vel å merke fra et veldig lavt nivå). For regjeringen skjedde det faktisk en tredobling, fra 11 til 33 prosent. For dumaen ble tilli-

ten doblen, fra 10 til 21 prosent (FOM 2000). Igjen skjedde dette mens folkets tillit til *presidentembetet* vokste enda kraftigere. Dette var trolig utslag av samme valgkampdynamikk: Fra sommeren 1999 ble tilliten til regjeringen og dumaen bestemt av den økte tilliten til lederskapet personifisert ved den stigende stjernen Vladimir Putin. Mer polemisk uttrykt var det tilliten til personen Vladimir Putin som også drev opp tilliten til regjeringen og parlamentet fra sommeren 1999. Parlamentet som ble valgt i desember 1999, har kunnet surfe på denne bølgen sammen med regjeringen fordi dets majoritet nå i store trekk er på linje med presidentens administrasjon.

Konklusjoner: parallelle liv, ulike skjebner

Russlands demokrati og Russlands presidentstyre kom til verden i samme periode, på begynnelsen av 1990-tallet. Men deres skjebne siden har vært ulik. Vi har hatt regelmessige valg – igjen noterer vi oktober 1993 som et meget spesielt tilfelle og et historisk brudd – og dermed kan Russland sies å ha oppfylt kravene fra en minimums-definisjon av demokrati. Men på mange variabler som til sammen utgjør vår forståelse av liberalt demokrati, gjør landet det ikke så bra. Og de seneste årene er det russiske demokratiet, om noe, blitt svakere heller enn sterkere. De fleste russere, og de fleste vestlige akademikere, er enige om mye når det gjelder beskrivelsen av det russiske demokratis utvikling de siste 10–11 årene. Men på den andre siden er meningene mer ulike når det gjelder å tolke denne utviklingen, og hvilke «policy recommendations» den bør lede til.

I det store og hele er det rimelig å si at vestlige akademikere har sett presidentstyret som en gitt størrelse i russisk politikk. Diskusjoner om «hva ellers vi kunne hatt», har ikke virket spesielt interessante all den tid russerne selv ikke har utfordret det rådende systemet. Etter som lederskapet hans strakte seg ut gjennom 1990-årene, mistet russerne troen på Boris Jeltsin. Samtidig mistet de mye av troen på demokratiet, som hadde vært så tett forbundet med Jeltsin. De mistet imidlertid *ikke* troen på presidentstyret som institusjon. Og vi har ikke hørt utbredte krav om en forandring i statsstrukturen som en følge av Jeltsins svikt.

Så mye gikk galt på 1990-tallet, og det var «den demokratiske presidenten Jeltsin» som fikk skylden for det, og med god grunn. Men det var han, og demokratiet, som ble skadelidende, og ikke presidentstyret som institusjon. Demokratiet og presidentstyret kom til Russland i samme periode. Men i dag, elleve år senere, synes presidentstyret betydelig mer solid enn demokratiet.

Referanser

- Breslauer, George (2001) «Boris Yeltsin as Patriarch» i Archie Brown (red.) *Contemporary Russian Politics: A Reader*. Oxford: Oxford University Press.
- Coalson, Robert (red.) (1999) *The Silent Regions*. Moscow: Sashcko Publishing House for the Glasnost Defense Foundation. Tilgjengelig på <http://www.gdf.ru/books/books/silence/index.html>
- Colton, Timothy J. & Michael McFaul (2001) *Are Russians Undemocratic?* Carnegie Endowment for International Peace, Working Paper No. 20.
- Dahl, Robert A. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven & London: Yale University Press.
- FOM (*Fond Obsjtsjestvennoe mnenie*) (2000) «Doverie k vlasti rastet. Reitingi doverija/nodoverija institutam vlasti». Meningsmåling lagt ut på FOMs nettsted (www.fom.ru) 09. 03. 2000.
- Huskey, Eugene (1999) *Presidential Power in Russia*. Armonk, NY: M. E. Sharpe. Interfax 19. 04. 2000.
- Interfax, 22. 05. 2001.
- Lipset, Seymour Martin (1959) «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy», *American Political Science Review* 53: (69):105.
- Kuranty*, 24. 12. 1994. «People Are Indifferent to Duma Members». Gjengitt i FBIS-SOV-94-248.
- Popov, Nikolai (1999) «The quiet appeal of dictatorship». *Vremya MN*, 6 December 1999, gjengitt av RIA Novosti.
- Przeworski, Adam & Michael Alvarez, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi (1996) «What Makes Democracies Endure?» *Journal of Democracy* 7 (1) January.
- Simonsen, Sven Gunnar (2001) «Nationalism and the Russian Political Spectrum: Locating and Evaluating the Extremes», *Journal of Political Ideologies* 6 (3): 263–288.
- Simonsen, Sven Gunnar (2002) *Pains of Partition. Nationalism, National Identity, and the Military in Post-Soviet Russia*. (Dr. philos.-avhandling) Institutt for statsvitenskap, Samfunnsvitenskapelig fakultet, Universitetet i Oslo.
- Weigle, Marcia A. (2001) *Russia's Liberal Project. State-Society Relations in the Transition from Communism*. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Zakaria, Fareed (1997) «The Rise of Illiberal Democracy», *Foreign Affairs*, November-December.

Aktuelt

Krig mot Irak

Foreligger det et FN-mandat for bruk av militærmakt?

Henrik Thune

er forsker, NUPI

Espen Barth Eide

er leder for Avdelingen
for internasjonal politikk,
NUPI

Geir Ulfstein

er professor ved Institutt
for offentlig rett, UiO

Innledning

Den «andre golfkrigen», den som ofte bare omtales som «Golfkrigen», tok egentlig aldri slutt.¹ Da kamphandlingene opphørte i februar 1991, da fjernsynskameraene ble slått av, begynte det en annen og mindre tydelig krig. En krig som innholder et av det 20. århundres mest massive økonomiske sanksjonsregimer, historiens lengste kontinuerlige luftkrig,² en aktiv amerikansk regimeendringspolitikk, en serie kortere luftangrep³ og en humanitær intervensjon og en borgerkrig i Nord-Irak. Det er dette som er den «tredje golfkrigen»: krigsoppgjøret med Irak etter Golfkrigen i 1991.⁴ Bush-

Dette bidraget er utgitt som NUPI-notat 643, 26. februar 2003.

- 1 Den «første golfkrigen» brukes her, slik det ofte gjøres i Midtøsten, med referanse til krigen mellom Irak og Iran fra 1980 til 1988.
- 2 Dette refererer til de såkalte «flyforbudssonene» nord for 36. breddegrad og sør for 33. breddegrad. Den nordlige sonen ble etablert i tilknytning til *Operation Provide Comfort* i 1991, den sørlige i 1992, og utvidet til 33. breddegrad høsten 1996.
- 3 Dette dreier seg om fire angrep: i) Amerikansk rakettangrep (45 tomahawk-missiler) 18. januar 1993 mot Zafaranyha-komplekset utenfor Bagdad etter at Irak bl.a. sendte militærpersonell inn i Kuwait for å hente ut utstyr som ble etterlatt i forbindelse med Golfkrigen i 1991. ii) Amerikansk tomahawkangrep (23 missiler), 26. juni 1993, mot irakisk etterretningshovedkvarter i Bagdad som straff for et attentatforsøk mot tidligere president Bush våren 1993 som det ble hevdet Irak sto bak. iii) Amerikansk og britisk rakettangrep (44 missiler), 3. og 4. september 1996, mot mål i Sør-Irak etter at irakiske hærstyrker gikk inn i Arbil i Nord-Irak august 1996. iv) Fire dagers angloamerikansk luftangrep med fly og krysserraketter mot i underkant av 100 mål i og utenfor Bagdad fra 16. desember 1998.
- 4 Se for eksempel Andrew Cockburn & Patrick Cockburn (2000), *Out of The Ashes*, London: Verso, Sarah Graham-Brown (1999) *Sanctioning Saddam*, London: I.B. Tauris, Henrik Thune (2000) «Den andre Golfkrigen», *Internasjonal*

administrasjonens planer om å fjerne Saddam Husseins 34 år gamle Baath-regime, eventuelt med militærmakt, er en del av denne krigen.

Irak-spørsmålet har vært med på å forme folkeretten og FNs sikkerhetsråds politikk knyttet til bruk av kollektive sanksjoner og militærmakt. Ikke minst viktig er Sikkerhetsrådets resolusjon 678 fra 29. november 1990. Resolusjonen autoriserte FNs medlemsstater til å ta i bruk militærmakt («all necessary means») for å tvinge Irak ut av Kuwait og gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet i området. Vedtaket var et vannskille i internasjonal politikk. Enigheten i Sikkerhetsrådet markerte et endelig farvel med den kalde krigens vedvarende blokkering av Rådet, og representerte den formelle innstiftelsen av det president Bush (senior) i sin tid beskrev som «The New World Order», som skulle revitalisere FNs rolle i internasjonal politikk.

Også på andre områder har krisen i Irak hatt betydning for den internasjonale rettslige utviklingen. Dette gjelder blant annet for det folkerettslige grunnlaget for såkalte «humanitære intervensjoner», altså tanken om at Sikkerhetsrådets rolle i internasjonal politikk ikke er begrenset til mellomstatlige forhold, men også omfatter humanitære forhold internt i stater. I den viktige resolusjon 688 fra 5. april 1991 besluttet Sikkerhetsrådet at det irakiske regimets overgrep, blant annet mot den kurdiske befolkningen i Nord-Irak, er å anse som en «trussel mot internasjonal fred og sikkerhet i området». Selv om Sikkerhetsrådet dermed ikke autoriserte bruk av militærmakt, etablerer resolusjon 688 ikke desto mindre for første gang en direkte kobling mellom Sikkerhetsrådets rolle som ivaretaker av fred og sikkerhet på den ene siden, og brudd på grunnleggende menneskerettigheter på den andre. Dette ble senere anvendt i forbindelse med intervensjonene i Somalia (1992), Haiti (1994) og i Kosovo (1999).

Målsetting

Irak-krisen har svært mange dimensjoner og aktualiserer mange av de overordnede politiske og etiske spørsmål om krig og fred, Midt-Østens fremtid, amerikansk utenrikspolitikk, FNs rolle, osv. Vi tar *ikke* sikte på å drøfte hele bredden av folkerettslige problemstillinger i tilknytning til den «andre» og «tredje» golfkrigen. Dette bidraget til *Aktuelt* har et meget avgrenset fokus og er ute-

Politikk, Kenneth M. Pollack (2002) *The Threatening Storm. The Case for Invading Iraq*, New York: Random House. Charles Tripp (2000) *A History of Iraq*, Cambridge: Cambridge University Press.

lukkende rettet inn mot det folkerettslige grunnlaget for eventuell bruk av militærmakt mot Irak i forbindelse med en eventuelt amerikansk-ledet krig mot Irak. Siktemålet er å drøfte tre spørsmål i tilknytning til dette:

1. Foreligger det pr. i dag autorisasjon fra Sikkerhetsrådet for bruk av militærmakt mot Irak dersom landet ikke etterkommer de krav om avvæpning og inspeksjoner som ble stilt etter Golfkrigen i 1991?
2. Gir Sikkerhetsrådets resolusjon 1441 fra 8. november 2002 en slik autorisasjon?
3. Vil det britisk-amerikansk-spanske resolusjonsforslaget av 24. februar 2003, dersom det blir vedtatt, etablere et legalt grunnlag for bruk av makt?

Disse tre spørsmålene reises med tanke på følgende scenario:

- ▼ Det oppstår mindre eller større problemer mht. FN's (UNMOVICs) inspeksjoner og avvæpningen av Irak. Dette vil enten skje i form av samarbeidsproblemer som UNMOVIC rapporterer tilbake til Sikkerhetsrådet, eller fordi det konstateres utelatelser og mangler i erklæringen Irak overleverte Sikkerhetsrådet i desember 2002.
- ▼ USA vil, alene eller sammen med andre stater i Sikkerhetsrådet, henvise til resolusjon 1441 og fastslå at det foreligger brudd («material breach») på denne resolusjonen og tidligere relevante Irak-resolusjoner (se under).
- ▼ I henhold til (nummerert) avsnitt 11 og 12 av resolusjon 1441 vil situasjonen drøftes i FN's sikkerhetsråd. USA vil imidlertid enten ikke be om, eller ikke få vedtatt, en ny resolusjon som eksplisitt autoriserer bruk av militærmakt. Sikkerhetsrådet vil i stedet kunne komme til å vedta en resolusjon som fastslår at det foreligger et brudd på resolusjon 1441 fra Iraks side.
- ▼ USA, eventuelt med andre allierte, vil på denne bakgrunnen hevde, med henvisning til resolusjon 1441 (2002), 687 (1991) og 678 (1990), at det allerede foreligger autorisasjon for bruk av militærmakt pga. brudd på våpenhvilen etter Golfkrigen 1991, samt vise til Irak som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet i tråd med resolusjonsvedtak i den amerikanske kongressen 11. oktober 2002.⁵

5 «Authorization for the Use of Military Force Against Iraq», 11. oktober 2002.

Vi understreker at dette kun er et mulig scenario blant flere tenkelige. Det kan naturligvis også oppstå en situasjon der Sikkerhetsrådet er rede til å vedta en ny resolusjon som eksplisitt autoriserer bruk av militærmakt knyttet til den da foreliggende situasjon, der ingen av de permanente medlemmene legger ned veto mot dette, og der USA velger å følge dette sporet på tross av at de har hevdet at tilstrekkelig mandat allerede foreligger. I så fall blir premissene for den følgende diskusjonen grunnleggende forandret, fordi det da vil finnes en eksplisitt FN-autorisasjon.⁶

Amerikansk regimeendringskrig

Regimeendring har vært en vesentlig ingrediens i amerikansk Irak-politikk helt siden avslutningen av den «andre golfkrigen» 28. februar 1991. Etter Golfkrigen knyttet både Bush- (fram til 1993) og Clinton-administrasjonen (1993-2001) forhåpninger til at kombinasjonen av økonomiske sanksjoner, militær oppdemning og de såkalte «flyforbudssonene» i det nordlige og sørlige Irak ville resultere i militærkupp eller palassrevolusjon innenfor Saddam Husseins eget Baath-regime.⁷

USAs regimeendringsspolitikk overfor Irak ble formalisert i september 1998 ved Kongressens vedtak av *The Iraq Liberation Act*. Dette vedtaket autoriserer presidenten til å bruke \$97 millioner for (ikke-militær) støtte til ulike deler av den irakiske opposisjonen med sikte på å fjerne Saddam Husseins regime. Seksjon 3 lyder slik:

It should be the policy of the United States to seek to remove the regime headed by Saddam Hussein from power in Iraq and to promote the emergence of a democratic government to replace that regime.

På tross av forhåpninger om at oppdemningspolitikken mot Irak skulle kunne føre til statskupp, var Clinton-administrasjonen preget av dyp skepsis mht. et direkte amerikansk militært engasjement i Irak. Hovedstrategien var hele tiden kupp og palassrevolusjon gjennom oppdemning, ikke aktiv amerikansk inngripen for å omkalfatre

6 Det britisk-amerikansk-spanske forslaget til ny resolusjon som ble lagt fram 24. februar 2003 diskuteres senere.

7 Koblingen mellom FNs sanksjonspolitikk og regimeendring, det som er blitt beskrevet som USAs «oppdemnings- pluss regimeendringsspolitikk», var ikke en del av Sikkerhetsrådets samlede politikk overfor Irak siden Golfkrigen. Det er tvert om snakk om et vedvarende spenningsforhold mellom USAs unilaterale bestrebelser på å endre regimet i Bagdad, og Sikkerhetsrådets vilkår og krav knyttet til en endelig framtidig opphevelse av FNs sanksjoner mot Irak.

selve maktbasen til Baath-regimet. Slik sett innebar Bush-administrasjonens maktovertakelse i januar 2001 en betydelig omlegging av USAs Irak-politikk, et skifte som altså skjedde forut for terrorangrepene mot USA den 11. september i 2001.⁸

Så sent som i august i 2002 hevdet juridiske rådgivere i Det hvite hus at president Bush har fått den amerikanske kongressens autorisasjon til å gjennomføre en regimeendringskrig i Irak. Denne autorisasjonen ble gitt 12. januar 1991, fem dager før Golfkrigen, i Kongressens *Persian Gulf Resolution*. Også i henhold til *The War Power Resolution*⁹ fra 1973 var presidenten derfor, ifølge Det hvite hus, ikke avhengig av en ny autorisasjon fra Kongressen. På tross av dette valgte Presidenten likevel å legge fram et nytt resolusjonsforslag til Kongressen for å autorisere en eventuell krig mot Irak. Denne autorisasjonen ble gitt av Kongressen 11. oktober 2002 i resolusjonen *Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002*. I resolusjonene heter det:

Sec 3: (a) The President is authorized to use the Armed Forces of the United States as he determines to be necessary and appropriate in order to

- (1) defend the national security of the United States against the continuing threat posed by Iraq; and
- (2) enforce all relevant United Nations Security Council resolutions regarding Iraq.

Dette vedtaket i Kongressen betyr selvsagt ikke at en krig, dersom president Bush skulle velge å angripe Irak, dermed er lovlig i henhold til FN-pakten. Den foreliggende trusselen fra Irak mot USA eller andre stater synes ikke å være av en slik art at det kan åpne

8 Strategidokumentet *Rebuilding America's Defense*, utgitt av den neokonservative «tenketanken» *The Project for the New American Century* i 2000, er viktig dokumentasjon i så måte. Dokumentet er signert av nåværende visepresident Cheney, forsvarsminister Rumsfeld, viseforsvarsminister Wolfowitz, presidentens bror Jeb Bush og en rekke andre sentrale personer i Bush-administrasjonen.

9 Den aktuelle delen av *The War Power Resolution* (...) lyder: «constitutional powers of the President as Commander-in-Chief to introduce United States Armed Forces into hostilities, or into situations where imminent involvement in hostilities is clearly indicated by the circumstances, are exercised only pursuant to (1) a declaration of war, (2) specific statutory authorization, or (3) a national emergency created by attack upon the United States, its territories, or possessions or its armed forces.» Ingen amerikanske presidenter har imidlertid fullt ut akseptert den tolkningen av Konstitusjonen som ble lagt til grunn for *The War Power Resolution* (se Glennon 2002, i Ku & Jackobsen, *Accountability and the Uses of Force*, Cambridge: Cambridge University Press).

for anvendelse av FN-paktens artikkel 51 om individuelt og kollektivt selvforsvar.¹⁰ En slik fortolkning ville i så fall utgjøre en betydelig utvidelse av «selvforsvarsretten» under artikkel 51. Det finnes ikke offentlig tilgjengelige bevis for at Irak var direkte involvert i terrorhandlingene i USA 11. september 2001, noe både CIA og flere europeiske lands etterretningsorganisasjoner har bekreftet offentlig.¹¹ Irak representerer heller ingen umiddelbar trussel, verken mot sine nabostater eller mot land utenfor Midtøsten av en slik art at dette synes å kunne åpne for anvendelse av FN-paktens artikkel 51, selv dersom denne artikkelen gis en vid fortolkning. Et angrep på Irak vil dermed, i tråd med FN-pakten, måtte autoriseres av Sikkerhetsrådet. Forutsatt, som nevnt over, at USA enten ikke vil be om eller ikke vil få en ny resolusjon fra Sikkerhetsrådet som autoriserer bruk av militærmakt, er spørsmålet derfor om det allerede foreligger en slik autorisasjon fra Sikkerhetsrådet.

Eksisterende autorisasjon for bruk av militærmakt mot Irak

Den 2. august 1990 invaderte Irak Kuwait. Samme dag vedtok Sikkerhetsrådet resolusjon 660. I resolusjonen fastslår Rådet at det foreligger et fredsbrudd, og krever at Irak umiddelbart og betingelsesløst trekker seg ut av kuwaitisk territorium. Drøyt tre måneder og ti Irak-resolusjoner senere fastslår Sikkerhetsrådet at Irak ikke har implementert resolusjon 660, og autoriserer bruk av militærmakt dersom Irak innen 15. januar ikke bøyer av for Sikkerhetsrådets krav. I resolusjonens andre (nummererte) avsnitt heter det:

S/RES/678/2: [The Security Council, acting under Chapter VII of the Charter] . . . authorizes Member States cooperating with the Government of Kuwait unless Iraq on or before 15 January 1991 fully implements as set forth in paragraph 1 above the foregoing resolutions to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area.

10 Se Anthony H. Cordesman (2002): *Iraq and the Risk Posed by Weapons of Mass Destruction*, CISI, Anthony H. Cordesman (1999): *Iraq and the War of Sanction*, London: Praeger. John Chipman, *Net Analysis*, IISS, *Iraq's Weapons of Mass Destruction* (2002), The Assessment of the British Government. *A Decade of Deception and Defiance – Saddam Hussein's Defiance of the UN* (2002), The US State Department.

11 Se www.globalsecurity.org/iraq/documents.

Den krigen som begynte 17. januar 1991, og som ovenfor ble omtalt som den «andre golfkrigen», hadde sitt folkerettslige mandat fra denne resolusjonen (S/RES/678). I streng forstand var de allierte styrkene som deltok på Kuwaits side i denne krigen, neppe avhengig av en eksplisitt autorisasjon fra FNs sikkerhetsråd. Den situasjonen som oppsto da Irak invaderte Kuwait, ga direkte åpning for anvendelse av FN-paktens artikkel 51 som gir stater «...naturlig rett til individuelt eller kollektivt selvforsvar når et væpnet angrep er blitt foretatt mot et medlem av De forente nasjoner...».¹² Dette er den samme artikkelen som USA har anvendt i forbindelse med *Operation Enduring Freedom* i Afghanistan fra oktober 2001, den gangen med henvisning til terrorangrepene mot USA 11. september.¹³

Golfkrigen varte i 42 dager. Den faktiske krigføringen opphørte 28. februar 1991, bare hundre timer etter at USA hadde igangsatt sin bakkeoffensiv mot irakiske styrker i Kuwait og i Sør-Irak. Den formelle våpenhvilen ble inngått i april og var knyttet til en rekke krav som ble stilt av Sikkerhetsrådet i den såkalte «våpenhvile-resolusjonen» (S/RES/687) fra 3. april 1991. Resolusjonen er svært omfattende. I 34 nummererte avsnitt stiller Sikkerhetsrådet en rekke spesifikke krav til Irak. De åtte viktigste kravene er de følgende:

1. Anerkjennelse Kuwaits territorielle integritet (*nummererte avsnitt 2–4*)
2. Akseptere en demilitarisert sone langs grensen mellom Irak og Kuwait overvåket av FN (*nummererte avsnitt 5–6*)
3. Destruksjon av alle kjemiske og biologiske våpen, ballistiske raketter, samt godta permanent intern overvåking under ledelse av FN (*nummererte avsnitt 7–10*)
4. Destruksjon av alt materiale for å framstille atomvåpen, overvåket av Det internasjonale atomenergibyrået, ikke-spredning (*nummererte avsnitt 11–13*)

12 Se USAs FN-ambassadør Negropontes brev til presidenten i Sikkerhetsrådet 7. oktober 2001.

13 Resolusjon 687 viderefører også det sanksjonsregimet som ble etablert etter Iraks invasjon av Kuwait (resolusjon 661). Vilkårene for en endelig opphevelse av de økonomiske sanksjonene mot Irak er imidlertid noe uklare i resolusjon 687. I resolusjonens (nummererte) avsnitt 21 heter det at sanksjonene skal vurderes på bakgrunn av «...the policies and practices of the Government of Iraq...». Avsnitt 22 er imidlertid langt mindre generell i formen og begrenser vilkårene til en opphevelse av de økonomiske sanksjonene til avsnitt 8–13 av resolusjon 687. Avsnitt 8–13 dreier seg utelukkende om Iraks arsenal av masseødeleggende våpen og leveringsmidler for slike våpen (raketter med rekkevidde på mer enn 150 km).

5. Returnere stjålet eiendom til Kuwait (*nummerert avsnitt 15*)
6. Godta opprettelsen av et fond for betaling av krigsskadeerstatning (*nummererte avsnitt 16–19*)
7. Tilbakevending av kuwaitiske og andre statsborgere til sine respektive hjemland (*nummererte avsnitt 30–31*)
8. Lovnad om ikke å delta i eller støtte internasjonal terrorisme (*nummerert avsnitt 32*).

Resolusjon 687 krever at Irak aksepterer samtlige av disse vilkårene. Og i henhold til resolusjonen vil den formelle våpenhvilen mellom Irak og Kuwait og øvrige medlemsstater i FN tre i kraft straks Irak underretter FNs generalsekretær og Sikkerhetsrådet om dette.¹⁴

S/RES/687/33: Declares that, upon official notification by Iraq to the Secretary-General and to the Security Council of its acceptance of the above provisions, a formal cease-fire is effective between Iraq and Kuwait and the Member States.

I brev til FN 6. april 1991 gjorde Iraks utenriksminister det klart at Irak gikk med på samtlige krav i våpenhvileresolusjonen.¹⁵ Våpenhvilen trådte følgelig formelt i kraft. Irak ble informert om dette samme dag i brev fra presidenten i Sikkerhetsrådet:

...The members of the SR have, accordingly, asked me to note that the conditions established in paragraph 33 of resolution 687 (1991) have been met and that the formal cease-fire referred to in paragraph 33 of that resolution is therefore effective.¹⁶

14 UN document S/22456, 6 April 1991: «Identical letters from the Deputy Prime Minister and Minister for Foreign Affairs of Iraq to the President of the Security Council and to the Secretary-General stating that Iraq has no choice but to accept the provisions of Security Council resolution 687 (1991)», UN document S/22480, 11 April 1991: letter dated 10 April 1991 from the Permanent Representative of Iraq to the President of the Security Council transmitting the National Assembly decision of 6 April 1991 concerning acceptance of Security Council resolution 687 (1991).»

15 Report of the Secretary-General to the Security Council dated 11 April 1991: S/22485.

16 Se Graham-Brown (1999:17).

Har mandatet fra Golfkrigen opphørt?

Et sentralt spørsmål er hvorvidt den våpenhvileavtalen som ble formalisert 6. april 1991, er betinget. Formulert på en annen måte: Autoriserte Sikkerhetsrådet (fremtidig) bruk av militærmakt mot Irak i det tilfelle Irak ikke fullt ut etterkommer de kravene som stilles i resolusjon 687? Dette kan brytes ned i to ulike spørsmål:

- i) Autoriserer «våpenhvileresolusjonen» (S/RES/687) bruk av militærmakt dersom Irak ikke samarbeider fullt ut i henhold til de krav som stilles?
- ii) Vil manglende etterlevelse fra Iraks side bety at den autorisasjonen som ble gitt i november 1990, kan gjenopplives?

i) Autorisasjon av militærmakt og våpenhvileresolusjonen (S/RES/687)

Resolusjon 687 inneholder ingen trusler om bruk av makt dersom Irak ikke etterkommer alle de krav som stilles. I stedet stiller Sikkerhetsrådet det åpent med hensyn til framtidige nødvendige tiltak for å implementere våpenhvileresolusjonen. Dette gjøres i resolusjonens siste avsnitt, avsnitt 34:

S/RES/687/34: *Decides* to remain seized of the matter and to take such further steps as may be required for the implementation of the present resolution and to secure peace and security in the region.

Fra amerikansk side ble det riktignok gjort forsøk på å inkludere en stående autorisasjon for bruk av militærmakt. Dette ble gjort i forbindelse med Rådets drøftelser av resolusjon 686 (vedtatt 2. mars 1991). I denne resolusjonen krever Sikkerhetsrådet, etter at krigshandlingene hadde opphørt, at Irak implementerer samtlige 12 resolusjoner vedtatt av Sikkerhetsrådet etter Iraks invasjon av Kuwait 2. august. Det opprinnelige amerikanske forslaget til resolusjonstekst inkluderte en eksplisitt trussel «to resume offensive combat operations if Iraq does not comply with all demands». Trusselen ble sløffet, bl.a. på grunn av sovjetisk motstand.¹⁷

¹⁷ Dette synes også å gjelde en senere resolusjon fra Sikkerhetsrådet, resolusjon 949 fra 15. oktober 1994. Bakgrunnen for denne resolusjonen var at Irak fra 2. oktober samme år igangsatte en mindre deployering av deler av Den republikanske garde i det sørlige Irak mot den kuwaitiske grensen. Sikkerhetsrådets svar var resolusjon 949, vedtatt under FN-paktens kapittel VII. I resolusjonens tredje avsnitt heter det: «[Sikkerhetsrådet, ...under kapittel VII]...demands that Iraq

Det finnes imidlertid ett mulig unntak mht. trusselen om gjenopptakelse av bruk av militærmakt i resolusjon 687. Dette er knyttet til resolusjonens (nummererte) avsnitt 4. I dette avsnittet videreføres trusselen om bruk av militærmakt fra november 1990:

S/RES/687/4: Decides to guarantee the inviolability of the above-mentioned international boundary and to take as appropriate all necessary measures to that end in accordance with the Charter of the United Nations.

Dette gjelder imidlertid utelukkende for ett av de spesifikke kravene som resolusjon 687 stiller til Irak, nemlig krav knyttet til Kuwaits territoriale suverenitet. Avvæpning av og inspeksjoner i Irak synes imidlertid ikke å falle innunder denne autorisasjonen.¹⁸ Dessuten er det ifølge dette avsnittet Sikkerhetsrådet som skal ta «all necessary measures». Det gis altså – i motsetning til resolusjon 678 – ingen autorisasjon til at medlemsstatene kan iverksette militære tiltak mot Irak.

ii) *Våpenhvileresolusjonen (S/RES/687) og resolusjon 678*
Oppphørte mandatet fra 29. november 1990 (S/RES/678) med våpenhvilen av 6. april 1991?

Avsnitt (nummerert) 33 av våpenhvileresolusjonen (S/RES/687) gjør det som nevnt klart at en formell våpenhvile trer i kraft når Irak har *akseptert* resolusjonens vilkår. I innledende avsnitt 6 i den aktuelle resolusjonen (S/RES/687) gjør Sikkerhetsrådet det også klart at den militære tilstedeværelsen i Irak avsluttes så snart FNs observatørstyrker er utplassert:

S/RES/687/6: [The Security Council . . . acting under Chapter VII] . . . notes that as soon as the Secretary-General notifies the Security Council of the completion of the deployment of the United Nations observer unit, the conditions will be established for the Member States cooperating with Kuwait in accordance with Resolution 678 (1990) to

not again utilize its military or any other forces in a hostile or provocative manner to threaten either its neighbours or United Nations operation in Iraq.» I dette operative avsnittet av resolusjonen trues det ikke direkte med militærmakt. Innledningsvis henvises det imidlertid til autorisasjonen for bruk av militærmakt fra resolusjon 678 (nummerert avsnitt 2), november 1990. Men dette er i likhet med (nummerert) avsnitt 4 i resolusjon 687 koblet til Kuwaits territoriale integritet og FNs observatørstyrker (UNIKOM) i grenseområdet mellom Irak og Kuwait.

bring their military presence in Iraq to an end consistent with Resolution 686 (1991).

Denne observatørstyrken (UNIKOM) var i virksomhet fra 6 mai 1991, og alle andre styrker ble i henhold til våpenhvileavtalen trukket ut fra Iraks territorium. Rådet ble informert om deployeringen av UNIKOM den 9. mai.¹⁹ Den 9. mai var dermed betingelsene for slutføringen av den militære tilstedeværelsen i Irak innfridd.

Opphørte dermed også autorisasjonen for bruk av militærmakt fra november (S/RES/678)? Dette er i alle fall en nærliggende tolkning. Etter den endelige deployeringen av FNs observatørstyrker (UNIKOM) og med Generalsekretærens rapport til Sikkerhetsrådet om dette 9. mai, synes det klart at effekten av (unummerert) avsnitt 6 (S/RES/687) er at den autorisasjonen som ble gitt i november (S/RES/678) om bruk av militærmakt har opphørt.

Deler av autorisasjonen fra november synes imidlertid å bli videreført i resolusjon 687. Det kan hevdes at avsnitt 6 (S/RES/687) ikke utelukker all framtidig bruk av militærmakt. Avsnittet refererer til «military presence in Iraq». Dette kan tolkes dit hen at det i henhold til resolusjon 687 foreligger autorisasjon for bruk av militærmakt dersom dette ikke innebærer militær tilstedeværelse («military presence») i Irak. Det er imidlertid vanskelig å forestille seg hva slags form for militærmakt dette skulle være. Rakettangrep fra hangarskip i Persiabukta eller flyangrep mot Irak fordrer at irakisk luftrom tas i bruk, og dermed en grad av militær tilstedeværelse. En rimelig fortolkning av «military presence in Iraq» er derfor at formuleringen er valgt fordi Sikkerhetsrådet gjennom 687 ikke ønsket å avslutte den sjøblokaden som ble iverksatt fra 25. august 1990 (S/RES/665) for å håndheve deler av det sanksjonsregimet som ble innført mot Irak fra 6. august samme år (S/RES/661), og som ble videreført etter våpenhvilen i 1991.

Det kan også spørres om Sikkerhetsrådet gjennom sin etterfølgende praksis har godkjent bruk av militær makt ved brudd på resolusjon 687. Sikkerhetsrådets president skal etter Rådets midlertidige prosedyreregulering nummer 19 opptre på vegne av Rådet. Det har utviklet seg en praksis i Sikkerhetsrådet hvor presidentuttalelser uttrykker en konsensus i rådet.²⁰ I flere slike uttalelser sies det

18 Report of the Secretary-General to the Security Council dated 9 May 1991: S/22580.

19 Rolf Einar Fife, «Noen utviklingslinjer i Sikkerhetsrådets beslutningsprosess», *Internasjonal Politikk* 53 (4): 478–79.

20 Se følgende uttalelser i perioden 1991–93: S/22746 28 June 1991, S/23609 19

at Irak har foretatt vesentlige brudd («material breach») på resolusjon 687 og at slike brudd vil ha alvorlige følger («serious consequences»)²¹. Som vi skal komme tilbake til i forbindelse med resolusjon 1441 nedenfor, kan det argumenteres både for at «material breach» opphever våpenhvilen i resolusjon 687 og dermed gjenoppliver autorisasjonen til bruk av makt i resolusjon 678, og at «serious consequences» gir rett til maktbruk. Med hensyn til de aktuelle presidentuttalelsene må det imidlertid tas utgangspunkt i at det er Sikkerhetsrådet selv, etter FN-paktens artikkel 42, som har myndighet til å autorisere bruk av militær makt. Og det synes å være hevet over tvil at Rådet gjennom presidentuttalelser ikke har ønsket å gi en slik autorisasjon.

Sammenfatning av vedtak knyttet til våpenhvile og avvæpning

Konklusjonen synes å være at våpenhvilen etter Golfkrigen formelt sett trådte i kraft 6. april 1991 da Irak informerte FN om at landet godtok resolusjon 687, og at autorisasjonen for bruk av militærmakt fra november 1990 (S/RES/678) opphørte 9. mai 1991 da Generalsekretæren informerte Sikkerhetsrådet om at FNs observatørstyrker var deployert. Videre autoriserte Sikkerhetsrådet ikke bruk av militærmakt med sikte på å tvinge Irak til å implementere de krav som stilles til landet i tilknytning til våpenhvilen etter Golfkrigen. Bare i tilknytning til ett av de hovedkravene som stilles til Irak i våpenhvileresolusjonen, autoriserer Sikkerhetsrådet bruk av makt – grensedragningen mellom Kuwait og Irak – og da etter nærmere autorisasjon fra Rådet.

Dette synet bekreftes av Jules Lobel og Michael Ratner:²²

Resolution 687, in contrast to Resolution 686, did not explicitly state that Resolution 678 would remain valid until Iraq complied with its detailed terms. The crux of Resolution 687 was the transformation of the temporary cessation of hostilities into a permanent cease-fire upon Iraq's *acceptance* of, not compliance with, its terms. Of all the detailed provisions in the cease-fire, only paragraph 4 guaranteeing the

February 1992, S/23663 28 February 1992, S/23699 11 March 1992, S/23803 10 April 1992, S/25081 8 January 1993 og S/25091 11 January 1993.

21 Jules Lobel og Michael Ratner (1999), «Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime», *American Journal of International Law*, January 1999.

22 Se US Information Agency, <http://198.80.36.136/regional/nea/iraq/legal.htm>.

inviolability of the Iraq-Kuwait border contains language authorizing the use of force, and then only by the Security Council and not by individual states. That the Council decides to guarantee Kuwait's boundary by force if necessary – a guarantee that is central to both Article 2(4) of the Charter and the 1991 Persian Gulf war – excludes an interpretation of Resolution 687 as continuing the Resolution 678 authorization so as to allow individual nations to use force to rectify other, presumably less central violations. It would be illogical for Resolution 687 to require Security Council action to authorize force against threatened boundary violation, yet dispense with such action if Iraq violated another provision of the resolution.

Ny autorisasjon for bruk av militærmakt etter Golfkrigen?

Resolusjon 687 gir, som nevnt, Sikkerhetsrådet i oppgave å vurdere nødvendige framtidige tiltak for å sikre full implementering av våpenhvileavtalen med Irak etter Golfkrigen i 1991. Et helt sentralt spørsmål er derfor hvorvidt manglende framtidig irakisk samarbeid gir adgang til å sette til side hele eller deler av våpenhvileavtalen, og derigjennom gjenopplive autorisasjonen for bruk av militærmakt fra november 1990 (S/RES/678).

USAs posisjon

Spørsmålet om fortsatt mandat for militære aksjoner mot Irak er ikke nytt. Det er blitt diskutert i en rekke sammenhenger på 1990-tallet. USAs uttrykte folkerettslige posisjon har lenge vært at brudd mot Sikkerhetsrådets krav om avvæpning innebærer at våpenhvilen fra 1991 settes til side, og, derigjennom, at november-resolusjonens (S/RES/678) autorisering av bruk av militærmakt på nytt trer i kraft. Thomas Pickering, Undersecretary of State for Political Affairs i det amerikanske utenriksdepartementet, gjorde rede for dette synet i tilknytning til samarbeidsproblemer mellom Irak og FNs daværende våpeninspektører (UNSCOM), 19. desember 1997. Pickering uttrykte seg på følgende måte:

The United States believes that Saddam Hussein, in agreeing to accept the cease-fire and the Resolution 687, which implemented it, also agreed to accept the disarmament of his weapons of mass destruction. Having created in fact a situation in which he is no longer obviously complying with that resolution – he is blocking access to inspections, he has not fully complied with the requirement of the resolutions to

provide full disclosure of his programs in the first 15 days after the resolution was passed back in 1991. This means that in our legal view the underlying resolution which authorized the use of force, all necessary means, at the end of November in 1990, the famous Resolution 678, still applies. And in the absence of a binding cease-fire there is on the part of the United Nations and others the right to use force.²³

Et likelydende resonnement ble framført av Edwind D. Williamson i mars 1998. Williamson fungerte på den tiden som juridisk rådgiver (Legal Advisor) i det amerikanske utenriksdepartementet:

The argument that would be used [by those who believe that no further UN Security Council action is necessary for the US to use force against Iraq] is that with Iraq's reneging on its commitments with respect to weapons of mass destruction, the threat to peace and security remains and, therefore, one of the goals of Resolution 678 – the restoration of international peace and security – has not been accomplished. As a result, member states are still authorized to use force under Resolution 678. Furthermore [...] the declaration in Resolution 687 of a cease-fire in effect was clearly based upon Iraq's acceptance of the terms of that Resolution.²⁴

Operasjon Ørkenrev (desember 1998)

Den amerikanske posisjonen, uttrykt her av Pickering og Williamson, ble dramatisk aktualisert i desember 1998 da amerikanske og britiske fly og skip gjennomførte et fire dagers angrep mot 97 mål i og omkring Bagdad. Dette var den såkalte *Operation Desert Fox*. Bakgrunnen for angrepene var en dispuTT som hadde brutt ut mellom Irak og Sikkerhetsrådet høsten året i forveien. Uenigheten dreide seg om FNs våpeninspektørers (UNSCOM) arbeidsforhold i Irak, blant annet våpeninspektørenes tilgang til ulike såkalte «sensitive sites» og åtte «presidentpalasser og -områder». Allerede i januar 1998 flyttet USA og Storbritannia store tropper inn i Persiabukta. Etter intenst diplomati fra generalsekretær Kofi Annans side lovet Irak å gjenoppta samarbeidet med UNSCOM. Avtalen (*Memorandum of Understanding* (23. februar)) ga UNSCOM

23 Se E. D. Williamson, «Comments on ASIL Flash Insight: The Legal Background On The Use Of Force to Induce Iraq to Comply With Security Council Resolution», *ASIL Flash Insights*.

24 Reuters 15. desember 1998

adgang til Iraks «presidentområder» under forutsetning av at våpeninspektørene på forhånd informerte Irak om at de ville gjennomføre inspeksjoner. Sikkerhetsrådet ga sitt samtykke til denne overenskomsten i resolusjon 1154 (2. mars 1998), men gjorde det samtidig klart at «ethvert brudd» («any violation») på inngåtte avtaler ville ha de «alvorligste konsekvenser» («severest consequences»).

Angrepet mot Irak ble dermed avverget, men bare for noen måneder. Allerede i oktober annonserte Bagdad nok en gang at regimet ville trekke seg fra alt videre samarbeid med UNSCOM. Men igjen ble krisen avverget, og Irak lovet å la våpeninspektørene gjenoppta sitt arbeid. Den 16. desember valgte USA og Storbritannia allikevel å igangsette Operasjon Ørkenrev. Angrepet umiddelbare foranledning var en rapport som UNSCOMs leder Richard Butler framla for Sikkerhetsrådet i New York den 15. desember. I rapporten hevdet UNSCOMs leder at Irak ikke fullt ut hadde etterkommet sine tidligere løfter om å gjenoppta samarbeidet med våpeninspektørene. Irak, konkluderte Butler, «ensured that no progress was able to be made in the field of disarmament».²⁵ Det britisk-amerikanske angrepet begynte for øvrig mens Sikkerhetsrådet var samlet for å diskutere hvordan det skulle reageres på Butlers rapport.

Under en pressekonferanse få timer etter at de første missilene var avfyrt, tok Clintons nasjonale sikkerhetsrådgiver, Samuel Berger, utgangspunkt i Butlers rapport og begrunnet angrepet som «et nødvendig tilsvær på at Saddam Hussein gjentatte ganger hadde hindret UNSCOM i sitt arbeid». Operasjonens mål var derfor «å ødelegge Husseins arsenal av masseødeleggelsesvåpen og evne til å true sine naboer».²⁶

Bare tre av Sikkerhetsrådets 15 medlemsstater ga sin støtte til luftangrepene – Japan, USA og Storbritannia.²⁷ Russland og Kina omtalte angrepene som en «unprovoked act of force» som «violated the principles of international law and the principle of the Charter», og Costa Rica, Sverige, Brasil og Kenya understreket at bruk av makt må autoriseres av Sikkerhetsrådet.²⁸

Med dette avviste disse medlemmene av Rådet den amerikanske posisjonen uttrykt av Pickering og Williamson (se over), nemlig

25 Det hvite hus, Briefing-rom 16. desember 1998.

26 Se Security Council Press Release No. SC/6611.

27 Se Lobel & Ratner, *ibid.*

28 ABC News 2. mars 1998.

at brudd på vilkårene for inspeksjoner medfører en gjenoppliving av autorisasjon for bruk av militærmakt fra november 1990 (S/RES/678). USA hevdet imidlertid å finne støtte for sin fortolkning i resolusjon 1154 fra 2. mars 1998 (se over). I denne resolusjonen heter det:

S/RES/1154/3: [The Security Council...acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations]...stresses that compliance by the Government of Iraq with this obligation, repeated again in Memorandum of Understanding, to accord immediate, unconditional and unrestricted access to the Special Commission and the IAEA in conformity with the relevant resolution is necessary for the implementation of Resolution 687 (1991), but that any violation would have the severest consequences for Iraq.

Med henvisning til dette vedtaket i Sikkerhetsrådet hevdet USAs daværende FN-ambassadør, Bill Richardson, at det fantes tilstrekkelig autorisasjon fra Sikkerhetsrådet for bruk av militærmakt i tilknytning til spørsmålet om masseødelegglesesvåpen, og at dette nå var bekreftet av øvrige medlemmer i FNs sikkerhetsråd:

It has always been America's position that there was sufficient authority in existing Security Council resolutions for us to take such unilateral actions. What happened today [S/RES/1154] in the Security Council, 15-0, only reinforces that position, because if you look at the language of the resolution, it says that if Iraq fails to comply, it will be hit with the severest consequences.²⁹

Men også dette ble eksplisitt avvist av en rekke av Sikkerhetsrådets medlemsstater, deriblant Brasil, Kina, Gambia, Russland, Sverige, Slovenia, Pakistan, Malaysia og Egypt.³⁰

Dette sammenfaller med konklusjonen ovenfor: Den amerikanske posisjonen (jf. Pickering, Williamson og Ricardson) legger til grunn at våpenhvilen fra april 1991 var betinget, samt at det finnes automatikk mht. tilbakevending til en krigstilstand dersom Irak ikke fullt ut implementerer vilkårene for våpenhvilen.

Som vi har sett, synes imidlertid ingen slik automatikk å være bygget inn i resolusjon 687. Dette underbygges av særlig tre forhold: i) Resolusjon 687 autoriserer ikke bruk av militærmakt i til-

29 S/PV.3858, 2. mars 1998. For en diskusjon av dette se Marc Weller (1999): «The US, Iraq and the Use of Force in a Unipolar World», *Survival*.

30 Se S/PV.3939, 5 November 1998.

knytning til krav om avvæpning av Irak. ii) Autorisasjonen for bruk av militærmakt fra november 1990 (S/RES/678) opphørte 9. mai 1991, da Generalsekretæren informerte Sikkerhetsrådet om at FNs observatørstyrker var deployert.

Det framstår dessuten som vesentlig at resolusjon 687 (nummerert avsnitt 34) etablerer Sikkerhetsrådet, ikke enkeltstater, som rette myndighet mht. å vurdere eventuelle framtidige tiltak for å sikre irakisk implementering av vilkårene for våpenhvilen i 1991. Vedtak i Sikkerhetsrådet fram til Operasjon Ørkenrev synes ikke å ha endret på dette. I de resolusjonene som ble vedtatt av Sikkerhetsrådet i forbindelse med problemene vedrørende FNs våpeninspektører i 1997 og 1998, ble det ikke gitt noen ny autorisasjon for bruk av militærmakt (jf. S/RES/1137, 1154, 1207). I Sikkerhetsrådets resolusjon 1207 fra 5. november 1998 – vedtatt før USA og Storbritannia angrep Irak i desember 1998 – stiller Rådet det tvert om på nytt åpent mht. nødvendige tiltak for å sikre irakisk avvæpning. I resolusjonens (S/RES/1207) avsluttende avsnitt heter det: «...in accordance with its primary responsibility for the maintenance of international peace and security, to remain actively seized of the matter.» Dette reflekterte Sikkerhetsrådets syn, nemlig at det på dette tidspunktet ikke var gitt noen autorisasjon for bruk av militærmakt.³¹

Resolusjon 1441 (8. november 2002)

Den 8. november i fjor vedtok FNs sikkerhetsråd enstemmig den mye omtalte resolusjon 1441. Har resolusjon 1441 endret den rettslige situasjonen fra 1998? Altså: Vil manglende irakiske implementering av resolusjon 1441 autorisere bruk av militærmakt av USA, eller andre stater, mot Irak?

På bakgrunn av den ovenstående gjennomgangen dreier dette seg om tre spørsmål:

- 1) Autoriserer resolusjon 1441 bruk av militærmakt?
- 2) Vil manglende implementering av resolusjon 1441 innebære et brudd på våpenhvilen fra 1991(S/RES/687)?
- 3) Vil et slikt resolusjonsbrudd (S/RES/1441) i så fall gjenopplive autorisasjonen fra november 1990 (S/RES/678)?

³¹ Iraq – Joint statement by the People's Republic of China, France and the Russian Federation, New York, November 8, 2002.

Eksplisitt autorisasjon

Autoriserer resolusjon 1441 bruk av militærmakt?

Resolusjon 1441 gir ingen eksplisitt autorisasjon for bruk av militærmakt dersom Irak ikke innfrir sine forpliktelser. En slik autorisasjon var riktignok inkludert i det opprinnelige britisk-amerikanske resolusjonsforslaget, men ble i den endelige resolusjonsteksten omgjort til «face serious consequences» (avsnitt 13). Sikkerhetsrådet uttaler at Irak flere ganger tidligere er blitt advart mot slike alvorlige følger av brudd på sine forpliktelser, jf. også ovenfor om uttalelser fra Rådets president. Hva som er alvorlige følger defineres ikke, og det kan tenkes å omfatte både ikke-militære og militære tiltak. Men i denne sammenheng er det vesentlige at Sikkerhetsrådet i denne resolusjonen ikke autoriserer medlemsstatene til å iverksette slike tiltak. Resolusjon 1441 autoriserer derfor ikke – i motsetning til resolusjon 678 – medlemsstatenes bruk av militær makt.

Dette er i samsvar med en felles uttalelse fra tre av Rådets fem vetomakter (Kina, Russland og Frankrike), hvor det heter:

Resolution 1441 (2002) adopted today by the Security Council excludes any automaticity in the use of force. In this regard, we register with satisfaction the declarations of the representatives of the United States and the United Kingdom confirming this understanding in their explanations of vote, and assuring that the goal of the resolution is the full implementation of the existing Security Council resolutions on disarmament of Iraq's weapons of mass destruction. All Security Council members share this goal.³²

Dette sammenfaller med tidligere uttalelser fra medlemmer av Sikkerhetsrådet i forbindelse med en tilsvarende ordlyd («the severest consequences») som ble brukt i resolusjon 1154 fra mars 1998 (se over).

Forholdet til våpenhvileresolusjonen fra 1991

Vil manglende implementering av resolusjon 1441 innebære et brudd på våpenhvilen fra 1991(S/RES/687)?

Resolusjon 1441 gjør det klart at dersom Irak ikke fullt ut etterkommer Sikkerhetsrådets krav til avvæpning og nye våpeninspek-

³² Iraq – Joint statement by the People's Republic of China, France and the Russian Federation, New York, November 8, 2002.

sjoner, innebærer dette et ytterligere brudd («further material breach») med Iraks forpliktelser. Resolusjonens viktige (nummererte) avsnitt 4 lyder slik:

S/RES/1441/4: [The Security Council] Decides that false statements or omissions in the declarations submitted by Iraq pursuant to this resolution and failure by Iraq at any time to comply with, and cooperate fully in the implementation of, this resolution shall constitute a further material breach of Iraq's obligations and will be reported to the council for assessment in accordance with paragraph 11 and 12 below.

De forpliktelsene dette avsnittet henviser til, er ikke begrenset kun til de nye krav som stilles i resolusjon 1441, men også tidligere resolusjoner, herunder våpenhvileresolusjonen fra 3. april 1991 (S/RES/687). Dette gjentas flere steder i resolusjonen. I resolusjonens (nummererte) avsnitt 1 og 2 heter det henholdsvis:

S/RES/1441/1: Decides that Iraq has been and remains in material breach of its obligations under relevant resolutions, including resolution 687 (1991), in particular through Iraq's failure to cooperate with the United Nations inspectors and the IAEA, and complete the actions required under paragraphs 8 to 13 of resolution 687 (1991).

S/RES/1441/2: Decides, while acknowledging paragraph 1 above, to afford Iraq, by this resolution, a final opportunity to comply with its disarmament obligations under relevant resolutions of the council; and accordingly decides to set up an enhanced inspection regime with the aim of bringing to full and verified completion the disarmament process established by resolution 687 (1991) and subsequent resolutions of the council.

I disse avsnittene beslutter Sikkerhetsrådet at Irak er i «material breach» i forhold til våpenhvileresolusjonen fra april 1991 (S/RES/687), men landet gis en «final opportunity» til å etterkomme sine forpliktelser. Resolusjon 1441 fastsetter ytterligere forpliktelser, og terskelen for hva som er «material breach» er satt lavt. «[F]alse statements» eller «omissions» i den erklæringen Irak var forpliktet til å overlevere Sikkerhetsrådet innen 30 dager etter at resolusjonen ble vedtatt, og «failure by Iraq at any time to comply with, and cooperate fully in the implementation of, this resolution...», er tilstrekkelig for å erklære resolusjonsbrudd. Mindre enn én time etter at resolusjon 1441 var vedtatt, gjorde president Bush det klart at enhver overtredelse fra Iraks side ville innebære «a material

breach».³³ I ettertid har USA ved to anledninger hevdet at det foreligger «a material breach», først i tilknytning til Iraks forsøk på å skyte ned amerikanske og britiske fly innenfor de såkalte nordlige og sørlige flyforbudssonene, og deretter i forbindelse med mangler ved den irakiske våpenerklæringen framlagt 29 dager etter vedtaket av resolusjon 1441.

I resolusjon 1441 nummerert avsnitt 12 binder Rådet seg til «...to convene immediately upon receipt of report [from the executive chairman of UNMOVIC and the director general of the IAEA]...to consider the situation and the need for full compliance with all the relevant council resolutions...». Dette betyr imidlertid ikke at USA, eller andre stater, forplikter seg til et nytt vedtak i Sikkerhetsrådet. Medlemmene av Sikkerhetsrådet har bundet seg til å møtes og vurdere situasjonen, men dette innebærer verken at en autorisasjon for bruk av makt er gitt eller vil bli gitt.

Opphører våpenhvilen etter Golfkrigen i april 1991 dersom Irak, i henhold til rapporten fra UNMOVIC og IAEA eller på grunn av feil eller mangler i den erklæringen Irak skal framlegge, verken har oppfylt sine forpliktelser etter våpenhvileresolusjon 687 eller etter resolusjon 1441?

Som vi allerede har sett var våpenhvilen med Irak knyttet til Iraks «acceptance» av kravene i resolusjon 687.³⁴ Sikkerhetsrådet har altså allerede vedtatt at Irak er i «material breach» i forhold til resolusjon 687, men vil gi landet en siste mulighet til å oppfylle sine forpliktelser. Samtidig er det i resolusjon 1441 vedtatt at det også kan oppstå «material breach» i forhold til denne resolusjonen (jf. også ovenfor om bruken av dette uttrykket i presidentuttalelser fra Sikkerhetsrådet).

Uttrykket «material breach» finnes i Wien-konvensjonen om traktatretten (1969) artikkel 60. Uttrykket er her knyttet til suspensjon eller opphør av en traktat. Og det må antas at uttrykket er ment å ha et tilsvarende innhold i forbindelse med resolusjon 1441 – altså at fortsatt brudd på resolusjon 687 – og eventuelt brudd på resolusjon 1441 – medfører at våpenhvilen bortfaller eller opphører.

Til dette er det imidlertid grunn til å hevde at en opphevelse av våpenhvilen fra 1991 ikke innebærer at Irak dermed mister sin beskyttelse etter FN-paktens artikkel 2 nr. 4 om forbudet mot bruk av

33 President Bushs tale i Rosehagen, Det hvite hus, 8. november, *CNN International*.

34 S/RES/687/33: «Declares that, upon official notification by Iraq to the Secretary-General and to the Security Council of its acceptance of the above provisions, a formal cease-fire is effective between Iraq and Kuwait and the Member States.»

militærmakt. Selv dersom hele våpenhvileavtalen som ble formalisert 6. april 1991 kan sies å opphøre dersom Irak ikke fullt ut etterkommer de krav som stilles i resolusjonene 687 og 1441, betyr dette ikke at FNs medlemsstater har autorisasjon for bruk av militærmakt mot Irak.

Resolusjonsbrudd (S/RES/687/1441) og gjenopplivelse av autorisasjonen fra november 1990

Vil brudd på resolusjonene 687 og 1441 gjenopplive autorisasjonen for bruk av militærmakt fra november 1990 (S/RES/678)?

Slik det ble understreket ovenfor autoriserte ikke Sikkerhetsrådet bruk av militærmakt i tilknytning til krav om inspeksjoner, masseødelegglesesvåpen og avvæpning av Irak etter Golfkrigen i 1991 (S/RES/687). Det eneste unntaket mht. bruk av militærmakt i resolusjon 687 er knyttet til en åpning for bruk av militærmakt uten «military presence in Iraq» (S/RES/687/6) (se over). En eventuell irakisk invasjon av Kuwait vil ikke bare medføre brudd på våpenhvileavtalen, men gir anledning til å anvende en stående autorisasjon for bruk av militærmakt for å sikre Kuwaits integritet. Men denne automatikken eksisterer ikke mht. de øvrige kravene som ble stilt til Irak i resolusjon 687. Heller ikke i senere resolusjoner som berører spørsmålet om inspeksjoner og masseødelegglesesvåpen i Irak (jf. S/RES/1154 (1998) og S/RES/1441 (2002)) autoriserer Rådet bruk av militærmakt.

Autorisasjon for bruk av militærmakt i tilknytning til spørsmålet om masseødelegglesesvåpen synes derfor ikke å kunne etableres direkte på bakgrunn av de resolusjoner Sikkerhetsrådet har vedtatt etter Golfkrigen i 1991. Et alternativt argument knytter an til og gjenoppliver autorisasjonen for bruk av militærmakt som ble gitt av Sikkerhetsrådet i november 1990 (S/RES/678). Et slikt resonnement innholder to hovedelementer. For det første: Dersom Irak ikke fullt ut underkaster seg de vilkår som etableres i resolusjonene 687 og 1441, innebærer dette et brudd («material breach») på våpenhvile-resolusjonen fra april 1991 (S/RES/687) og andre relevante resolusjoner. For det andre: Konsekvensen av et slikt brudd er at grunnlaget for våpenhvilen bortfaller og at tidligere autorisasjon for bruk av militærmakt (S/RES/678) gjenopplives.

Et slikt argument forutsetter med andre ord at den resolusjonen som i sin tid autoriserte bruk av militærmakt i tilknytning til Golfkrigen (S/RES/678), kan gjenopplives. Som nevnt er det ikke hevet over

tvil at så er tilfellet, i og med at effekten av våpenhvileresolusjonen (S/RES/687) var at autorisasjonen for bruk av militærmakt som ble gitt i resolusjon 678, opphørte 9. mai 1991. Men selv om man skulle forutsette at resolusjon 678 kan gjenopplives, foreligger det dermed ikke umiddelbart autorisasjon for bruk av militærmakt knyttet til spørsmålet om masseødelegglesesvåpen og inspeksjoner i Irak. Hvorvidt en slik autorisasjon foreligger, vil være bestemt av ordlyden i og formålet med resolusjon 678.

For å gjenta; den relevante ordlyden i (nummerert) avsnitt 2 av resolusjon 678 er følgende:

[The Security Council, acting under Chapter VII of the Charter] . . . authorizes Member States cooperating with the Government of Kuwait unless Iraq on or before 15 January 1991 fully implements as set forth in paragraph 1 above the foregoing resolutions to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area.

Det kan framføres to ulike argumenter for å hevde at resolusjon 678 gir autorisasjon for bruk av militærmakt mht. til spørsmålet om masseødelegglesesvåpen og inspeksjoner. Det første argumentet er knyttet til leddet *to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions*. Det andre argumentet er knyttet til *to restore international peace and security in the area*.

...all subsequent relevant resolutions

Det kan hevdes at leddet *all subsequent relevant resolutions* betyr at autorisasjonen for bruk av militærmakt ikke bare refererer til eksisterende relevante sikkerhetsrådsresolusjoner, men også omfatter resolusjoner vedtatt av Sikkerhetsrådet etter resolusjon 678. Følgelig foreligger det autorisasjon for bruk av militærmakt for å implementere de krav som ble stilt til Irak i resolusjon 687 etter Golfkrigen, dermed også krav knyttet til masseødelegglesesvåpen.

En slik fortolkning er imidlertid urimelig. Tolkningen vil nemlig innebære at det foreligger et nærmest evigvarende mandat for bruk av militærmakt mot Irak, en autorisasjon som først opphører i det øyeblikket Sikkerhetsrådet beslutter at autorisasjonen settes til side. Autorisasjonen fra 29. november 1990 (S/RES/678) vil i så fall gjelde for alle resolusjoner som berører Irak etter denne datoen, og alle krav som senere er og vil bli stilt til Irak, samt for enhver framtidig

situasjon som ennå ikke har oppstått og som Rådet derfor ikke kan ha hatt oversikt over da S/RES/678 ble vedtatt. Den ovennevnte fortolkning av leddet *all subsequent relevant resolutions* framstår også som urimelig i lys av at ethvert forsøk på å oppheve denne autorisasjonen, på ethvert punkt i framtiden, vil kunne avvises ved at ett av Sikkerhetsrådets fem permanente medlemmer nedlegger veto.

En annen, og mer rimelig, fortolkning av *to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions*, er at «*subsequent*» viser til alle eksisterende resolusjoner fra og med resolusjon 660 til resolusjon 678. Det finnes elleve slike resolusjoner. I første avsnitt av resolusjon 678 henvises det eksplisitt til disse, og det synes å være liten tvil om at det er disse «*subsequent*» refererer til. Spørsmålet blir derfor om noen av de resolusjonene vedtatt før resolusjon 678 berører formålet med en eventuell ny krig mot Irak. USAs erklærte begrunnelse er som kjent knyttet til masseødeleggingsvåpen og til Sikkerhetsrådets krav om inspeksjoner. Ingen av de relevante elleve resolusjonene berører dette spørsmålet.

...restore international peace and security in the area

Et alternativt argument for å hevde at det foreligger autorisasjon for bruk av militærmakt, er at Sikkerhetsrådets intensjon med avsnitt 2 (S/RES/678) var å autorisere bruk av militærmakt for enhver framtidig situasjon som kan sies å true «*international peace and security in the area*», i tilknytning til Irak. Både i resolusjon 687 (1991) og 1441 (2002) henviser Sikkerhetsrådet til «*international peace and security*» i tilknytning til krav om inspeksjoner og avvæpning. Det kan følgelig hevdes at avsnitt 2 i resolusjon 678 autoriserer framtidig bruk av militærmakt i den grad Irak bryter med disse kravene såframt Sikkerhetsrådet allerede har vedtatt at brudd utgjør en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.

Men også denne fortolkningen av avsnitt 2 i resolusjon 678 framstår som vanskelig å begrunne. Dette er særlig knyttet til tre forhold:

- ▼ Fortolkningen bryter med hva som synes å ha vært Sikkerhetsrådets egen fortolkning av resolusjon 678 slik denne framkommer i resolusjon 687, avsnitt 6. I dette avsnittet gjøres det som nevnt klart at «...the completion of the deployment of the United Nations observer unit, the conditions will be established for the Member States cooperating with Kuwait in accordance with

Resolution 678 (1990) to bring their military presence in Iraq to an end consistent with Resolution 686 (1991)». Resolusjon 687 synes med andre ord å legge til grunn at formålet med resolusjon 678 var irakisk tilbaketrekking fra Kuwait.

- ▼ Dette kan videre underbygges ved at formuleringene «*restore international peace*» og «*security in the area*» (i avsnitt 2 S/RES/678) ikke kan leses uavhengig av hverandre. Når formuleringene leses i sammenheng, synes det åpenbart at Sikkerhetsrådets intensjon var å «gjenopprette» («restore») en normalsituasjon koblet til den aktuelle krigssituasjonen som oppsto da Irak annekterte Kuwait i august 1990. Det er heller ikke uten betydning at ordlyden i avsnitt 2 (S/RES/678) ikke er «gjenopprette og opprettholde», men kun «gjenopprette» («restore»). Sikkerhetsrådets intensjon synes derfor å ha vært å autorisere militærmakt for å etablere fred mellom Kuwait og Irak, og at denne autorisasjonen opphører når dette er oppnådd. Og det var nettopp dette Sikkerhetsrådet informerte Irak om 6. april 1991³⁵ (se over). Autorisasjonen knyttet til «to restore international peace and security» synes dermed ikke lenger å være operativ.
- ▼ I likhet med en ubegrenset fortolkning av uttrykket «subsequent» (se over) vil også en utvidet fortolkning av «to restore international peace and security in the area» autorisere bruk av militærmakt for enhver framtidig situasjon som kan sies å ha å gjøre med fred og sikkerhet. Men også dette synes fullstendig urimeleg fordi Sikkerhetsrådet dermed gir en blankofullmakt til bruk av militærmakt som helt og fullt underkastes enkelte staters unilaterale interesser uten noen ytterligere spesifikasjoner, betingelser eller begrensninger. Dette vil i så fall innebære at Sikkerhetsrådet i november 1990 opphevet FN-paktens generelle forbud mot bruk av militærmakt overfor Irak, og at Iraks rettigheter som suveren stat i praksis har opphørt og er underkastet en av vetomaktenes negative veto. Dette synes imidlertid både å bryte med formålet og praktiseringen av FN-paktens artikkel 2 nr. 4, og kravet om autorisering for bruk av militærmakt i paktens kapittel VII.³⁶

35 Report of the Secretary-General to the Security Council dated 11 April 1991: S/22485 (se over).

36 Se Marc Weller (*ibid.*: 90–92), Lobel & Ratner (*ibid.*: 2–9) og Adam Roberts & Benedict Kingsbury (1993): «The UN's Role in International Society», i Roberts & Kingsbury *United Nations, Divided World*. Oxford: Oxford University Press.

Det britisk-amerikanske resolusjonsforslaget

Det felles britisk-amerikanske resolusjonsutkastet av 24. februar 2003 er kortfattet og gir ingen eksplisitt autorisasjon for medlemsstatenes bruk av militær makt mot Irak. Hovedelementene i utkastet er at Irak ikke har benyttet den siste muligheten som ble gitt i resolusjon 1441; at Irak er «in material breach»/ har brutt sine forpliktelser, og at dette vil få «serious consequences» for landet.

USA og Storbritannia synes å mene at dersom utkastet blir vedtatt, vil Sikkerhetsrådet ha autorisert bruk av militær makt mot Irak. Ved å unnlate å inkludere en eksplisitt autorisasjon for bruk av makt kan de to landene håpe at Sikkerhetsrådet vil vedta utkastet. Men samtidig oppstår tvilen om en autorisasjon virkelig vil være vedtatt. USA og Storbritannia viderefører her sin (tidligere omtalte) argumentasjon for at det allerede foreligger tilstrekkelig mandat, og vil derfor fremholde at Rådet, ved å vedta forslaget fra 24. februar 2003, bekrefter at så er tilfelle.

Den folkerettslige vurderingen av utkastet – dersom det skulle bli vedtatt – vil i stor grad tilsvare rettssituasjonen som ble diskutert for de tidligere resolusjonenes vedkommende.

Det fastslås for det første at Irak har vært og er «in material breach», altså at de har brutt sine forpliktelser etter tidligere resolusjoner, hvor våpenhvileresolusjon 687 er av spesiell betydning. Dette er også konstatert av Sikkerhetsrådet tidligere. Et slikt brudd på Iraks forpliktelser kan medføre at våpenhvilen etter resolusjon 687 bortfaller. Utkastet fastslår også at Irak ikke har oppfylt sine forpliktelser etter resolusjon 1441. Det vises også til at Iraks brudd vil få «serious consequences». Som sagt kan det diskuteres om dette også omfatter bruk av væpnet makt mot Irak. Det sentrale i denne sammenhengen er uansett at det er Sikkerhetsrådet som må vedta slike følger.

Utkastet viser til FN-paktens kapittel VII, altså kapitlet hvor Sikkerhetsrådet kan treffe bindende vedtak og autorisere bruk av tvang. En slik henvisning gir imidlertid ikke i seg selv rett til bruk av makt. Det eneste som står i utkastets operative del er at Sikkerhetsrådet finner at Irak ikke har benyttet sin siste mulighet slik den ble gitt i resolusjon 1441, og at Rådet vil fortsette å ha saken på sin dagsorden. Dette innebærer at Iraks muligheter etter resolusjon 1441 er uttømt. Et vedtak om at Irak ikke har benyttet sin siste mulighet vil være bindende, men det innebærer altså ikke en autorisasjon for bruk av makt. Videre varsler altså Rådet at det vil fortsette å vurdere Irak-spørsmålet. Sikkerhetsrådet har til enhver tid mulighet til å ta nye initiativer og treffe nye tiltak.

Konklusjon

Innledningsvis stilte vi følgende tre spørsmål i forbindelse med en eventuelt amerikanskledet krig mot Irak:

1. Foreligger det pr. i dag autorisasjon fra Sikkerhetsrådet for bruk av militærmakt mot Irak dersom landet ikke etterkommer de krav om avvæpning og inspeksjoner som ble stilt etter Golfkrigen i 1991?
2. Gir Sikkerhetsrådets resolusjon 1441 fra 8. november 2002 en slik autorisasjon?
3. Vil det britisk-amerikansk-spanske resolusjonsforslaget av 24. februar 2003, dersom det blir vedtatt, etablere et legalt grunnlag for bruk av makt?

Som diskusjonen har vist, er dette tre meget omfattende og sammensatte spørsmål. Formålet med denne gjennomgangen er begrenset til å gi en beskrivelse av den folkerettslige status en eventuell aksjon vil ha, og hva som eventuelt kreves i tillegg til det som nå foreligger. Diskusjonen kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- ▼ Det foreligger ingen generell autorisasjon for bruk av militærmakt mot Irak i tilknytning til Sikkerhetsrådets krav om avvæpning av, og inspeksjoner i, Irak etter Golfkrigen i 1991.
- ▼ En rekke av Sikkerhetsrådets medlemmer har avvist at USA har hatt autorisasjon for deres bruk av militærmakt knyttet til spørsmålet om inspeksjoner i Irak etter 1991. Slik bruk av militærmakt så vi bl.a. i forbindelse med Operasjon Ørkenrev i desember 1998.
- ▼ Sikkerhetsrådets enstemmige resolusjon 1441 (fra 8. november 2002) etablerer ikke i seg selv et slikt mandat for bruk av militærmakt, men truer med at dette kan bli konsekvensen av fortsatt manglende irakisk samarbeid med våpeninspektørene. Det framgår imidlertid tydelig at saken må tilbake til Sikkerhetsrådet og at det fortsatt er Rådet som skal beslutte om det er grunnlag for maktbruk. Tre av fem faste medlemmer av Sikkerhetsrådet understreket at det ikke lå noen automatikk i dette i en felles uttalelse som ble avgitt 8. november 2002, samme dag som S/RES/1441 ble vedtatt.
- ▼ Storbritannia, USA og Spania presenterte den 24. februar 2003 et utkast til en ny sikkerhetsrådsresolusjon. I dette resolusjonsforlaget fastslås det at Irak har vært og er «in material breach» med hensyn til sine forpliktelser etter tidligere resolusjoner, først

og fremst våpenhvileresolusjonen (S/RES/687). Et slikt brudd på Iraks forpliktelser kan medføre at våpenhvilen etter resolusjon 687 bortfaller. Utkastet fastslår også at Irak ikke har oppfylt sine forpliktelser etter resolusjon 1441, og viser til at dette vil ha «serious consequences». At Rådet konstaterer dette, gir imidlertid ikke i seg selv noen rett til bruk av makt, med mindre Sikkerhetsrådet eksplisitt autoriserer dette. I den form det ble fremlagt den 24. februar 2003 innebærer ikke forslaget noen slik autorisasjon. I stedet bygger det videre på USAs og Storbritannias argumentasjon om at autorisasjon kan hentes fra tidligere vedtatte resolusjoner.

- ▼ Dette alternative rettslige grunnlaget for bruk av militærmakt legger til grunn at den autorisasjonen som ble gitt av Sikkerhetsrådet i forkant av Golfkrigen i 1991 (S/RES/678) fortsatt gjelder. Det britisk-amerikanske argumentet er at denne autorisasjonen kan aktiveres dersom Sikkerhetsrådet skulle komme fram til at Irak har brutt vilkårene i våpenhvilen fra april 1991. Sikkerhetsrådets Irak-resolusjon fra november 2002 (S/RES/1441) innebærer at manglende etterlevelse («material breach») fra Iraks side delvis vil oppheve våpenhvileresolusjonen fra 1991 (S/RES/687) og andre relevante resolusjoner. Manglende irakisk etterlevelse vil, ifølge resolusjon 1441, utløse nye tiltak fra Sikkerhetsrådets side.
- ▼ Som vi har vist, er det britisk-amerikanske resonnementet svært problematisk. Det har gjentatte ganger blitt imøtegått av Sikkerhetsrådets øvrige faste medlemmer. Våpenhvileresolusjonen (S/RES/687) etablerer ingen automatikk mht. bruk av militærmakt knyttet til spørsmålet om inspeksjoner og masseødelegelsesvåpen. Autorisasjonen for bruk av militærmakt som ble gitt av Sikkerhetsrådet 29. november 1990 (S/RES/678), opphørte etter Golfkrigen i 1991. Autorisasjonen var knyttet til å gjenopprette fred og sikkerhet etter Iraks invasjon av Kuwait i august 1990. I den grad denne autorisasjonen kan gjenopplives, vil dette måtte knyttes til en gjenopptakelse av krigstilstanden mellom Irak og Kuwait.
- ▼ Det bør her understrekes at den amerikanske administrasjonen selv, under og etter Golfkrigen i 1991, klart gav uttrykk for at autorisasjonen (S/RES/678) fra Sikkerhetsrådet i forkant av Golfkrigen i 1991 var begrenset til å gjenopprette fred og sikkerhet mellom Irak og Kuwait. Både daværende president George Bush og den nasjonale sikkerhetsrådgiveren Brent Scowcroft har ved flere anledninger, under og etter Golfkrigen,

understreket at Washingtons beslutning om ikke å fortsette krigen med sikte på å fjerne Saddam Hussein fra makten i Bagdad, bl.a. skyldtes at Sikkerhetsrådet ikke hadde gitt noe mandat for å gjøre dette. Mandatet USA hadde fått fra FN var å frigjøre Kuwait.³⁷

- ▼ Det eneste rettslige alternativet til en eksplisitt autorisasjon fra FNs sikkerhetsråd vil være anvendelse av retten til selvforsvar. Den faktiske militære trusselen fra Irak kan vanskelig sies å være av en slik art at dette kan gi grunnlag for å åpne opp for anvendelse av FN-paktens artikkel 51 om individuelt og kollektivt selvforsvar. Dette har Storbritannia og USA så langt heller ikke påberopt seg.
- ▼ *Hovedkonklusjon:* Under forutsetning av at Sikkerhetsrådet ikke vedtar en ny resolusjon som eksplisitt autoriserer bruk av militærmakt, vil en invasjon av Irak knyttet til spørsmålet om masseødelegglesesvapen ikke være i samsvar med FN-paktens krav til legitim bruk av militærmakt.

37 Se G. Bush og B. Scowcroft, *A World Transformed*, s. 488–490, og K. M. Pollack (2002) *The Threatening Storm*, s. 46.

Bokspalte

Tvedt i urent trav

Verdensbilder og selvbilder: En humanitær stormakts intellektuelle historie

Terje Tvedt

Universitetsforlaget 2002

Anmeldt av **Thomas Hornburg**, idéhistoriker og prosjektleder, Schibsted ASA.

Verdensbilder og selvbilder er en diskursanalytisk fremstilling av norske intellektuelles forestillinger om verden utenfor Norge. Essay-samlingens hovedspor er beskrivelsen av tre verdensbilder som ordnes kronologisk – 1970-tallets romantisering av den tredje verden, 1980-tallets humanistiske moralisme og 1990-tallets narsissistiske kosmopolitisme. Felles for alle «verdensbildene» er, ifølge Tvedt, underkjennelsen av «den andres annerledeshet». Kinas historiske utvikling på 1970-tallet, den kenyanske presidenten Daniel Arap Moïse styre på 1980-tallet og terroren 11. september 2001 tolkes av norske forfattere og intellektuelle på en måte som viser liten kunnskap om fremmede aktørers særegne historier og verdier, hevder Tvedt. Man skal derfor ikke lese Dag Solstad for å lære noe om Kina eller norske aviser for å lære noe om Kenya eller lese kronikker av Thomas Hylland Eriksen for å lære noe om 11. september. Denne boken impliserer at man heller burde lese Hylland Eriksens, Solstads eller norske avisers dekning av verden utenfor for å lære noe om Norge og norske skribenters stereotypiske tankemønstre og grunnleggende narsissisme.

Gjennom seks essay, en innledning og et etterord ønsker Tvedt på denne måten å kaste nytt lys over norsk idéhistorie. Norsk historieskriving har, hevder Tvedt, neglisjert at «...norske bilder av 'de andre', av utvikling, av menneskerettigheter, av Norges rolle som veiviser og giver er av idéhistorisk betydning» (s. 9). Norske historikere har utelatt fortolkninger av «de andre» som en avgjørende kilde til å forstå den rollen norske intellektuelle har hatt i Norges egne identitets- og dannelsesprosesser.

Tvedt ønsker å utbedre denne mangelen, av vitenskapelige og av moralske grunner. For Tvedt, som for mange andre representanter for kritisk teori, er diskursanalysen en «frigjøringsakt». Derfor er Tvedts bok full av ladede ord som «konseptuelle erobringer», «begrepsmakt», «de herskende perspektivers tvang» og «dominerende ideers karakter og tvang». Frigjøring gjennom historisering og avstand gjennom kontekstualisering er Tvedts prosjekt slik han selv forstår det. Selv om Tvedt gjennom debatten med Jan Kjærstad i *Morgenbladet* og *Aftenposten* i høst har blitt mest kjent som «eks-maoist» og «parasitt», er Tvedt til daglig forskningsleder ved Senter for utviklingsstudier, professor ved Geografisk institutt, Universitetet i Bergen og professor II ved Senter for Utvikling og Miljø, Universitetet i Oslo. Han har utgitt en rekke bøker og *Verdensbilder og selvbilder* er en videreføring av boken *Bilder av «de andre»*. *Om utviklingslandene i bistandsepoken* (1990)

Det første essayet, «Den tredje verden som historiens fremtid: Om 68-ernes verdensbilder», tar for seg ideen om «den tredje verden» som Europas veiviser. Dag Solstads roman *Arild Asnes 1970* står i sentrum i dette kapitlet. Tvedt mener Solstads roman eksemplifiserer hvordan norske intellektuelle på 1970-tallet lot sine politiske ambisjoner for Norge være styrende for forståelsen av andre land og deres utviklingshistorie.

Det andre kapitlet, «De gode mot de onde: Norsk presses møte med Kenya», er en fremstilling av den norske dagspressens «felttog» mot Kenya og president Daniel Arap Moi på slutten av 1980-tallet. Hovedanliggendet for Tvedt i dette kapitlet er å vise hvordan norsk presses demonisering av Moi i realiteten var motivert av en forestilling om Norge som det godes budbringer i den tredje verden. Humanistisk moralisme, kaller Tvedt det.

Det tredje essayet, «Den narsissistiske kosmopolitikk: Verdensbilder og 1990-tallslitteratur», er en lesning av Jan Kjærstads trilogi om Jonas Wergeland. Tvedts poeng er at romanserien «reproduserte dominerende offentlige verdensbilder og produserte ny nasjonalistisk propaganda» (s. 20). Analysen, skriver Tvedt selv, viser «hvordan forføringen ble forført av sin egen kunnskapsløshet om «annerledeshet» og «den andre» (ibid.).

Det fjerde essayet, «Taliban, terror og tenkemåter», er en analyse av et utvalg norske intellektuelles syn på terroren 11. september 2001. Tvedt har valgt ut forfatterne Gert Nygårdshaug, Espen Haavardsholm og Tore Renberg samt antropologen Thomas Hylland Eriksen. Alle opererer ifølge Tvedt «innenfor de samme hegemoniske tankemønstrene og fortolkningsfiltre» (s. 105). Alle fire

kritiseres for å frarøve al-Qaida sitt egentlige historiske prosjekt. Alle innlemmer terroren 11. september i fortellinger som angår oss og som vi forstår; om fattigdom i den tredje verden, om globaliserings motreaksjoner og om kritikkverdig amerikansk utenrikspolitikk. Slik blir bin Ladens handlinger, skriver Tvedt, «ikke søkt forstått innenfor hans prosjekt om å knuse Vesten og vinne over de «ikke-troende»...» (s. 104).

Disse fire essayene utgjør hoveddelen i boken. Det er disse tekstene som tydeligst knytter an til det prosjektet som Tvedt presenterer i innledningen og etterordet. De to siste tekstene i boken, «Vestliggjøring, makt og innenrikspolitikk: Et teoretisk perspektiv på norsk utviklingshjelp» og «Om den kommunikative situasjons betydning: Å skape et alternativt bilde av verden med vannet som speil», er frittstående essay. Førstnevnte er en teoretisk gjennomgang av perspektiver på norsk bistandshistorie. Det siste essayet redegjør for Tvedts engasjement som fagansvarlig for dokumentarfilmen «En reise i vannets historie». Essayet om bistandshistorie er så teoretisk at det nok kun vil interessere bistandshistorikere. Essayet om hvordan Tvedt tenkte som ansvarlig for «En reise i vannets historie», blir etter hvert ganske kjedelig, som å bli hjemme for å lese sangtekster i stede for å gå på konsert. Man vil enten se dokumentaren eller få lov til å bla videre. Dessuten har jeg vanskelig for å se hvorfor Tvedt og forlaget har valgt å innlemme et slikt essay i en bok som lover å handle om norske intellektuelles syn på verden utenfor Norge.

Jeg har all mulig sans og sympati for Tvedts valg av tema og diskursanalytiske innfallsvinkel. En samtidskritisk diskursanalytisk fremstilling av intellektuelles representasjoner av «de andre» er det ingen tidligere som har skrevet i norsk idéhistorie. Forordet kan derfor love mye, etterordet kan oppsummere i store ord:

Denne boken har, gjennom en analyse av en humanitær stormakts intellektuelle historie, indirekte søkt å vise at det er behov for refleksjon over nyere norsk idéhistorie, tenkemåter og tradisjoner når det gjelder å forstå verdenspolitiske endringsprosesser og begivenheter og Norges plass i den globale siviliseringsprosessen. De tankemodeller og verdensoppfatninger som har preget norsk intellektuell offentlighet, og som ligger i bunnen av tradisjonell bistands- og fredspolitikk i den ikke-europeiske verden (og i innvandringspolitikken), må tenkes nytt – ikke på grunn av hva som skjedde 11. september 2001, men fordi 11. september tydeliggjorde begrepers og perspektivers historiske og relasjonelle feste (s. 187).

Prosjektet er med andre ord en ordentlig munnfull. Dessuten er det ganske nytt. Lykkes det? Jeg synes ikke det. Teksten mellom løftene i innledningen og honnørordene til slutt er ikke det nybrottsverket denne boken kunne vært. Når det kommer til stykket, makter ikke Tvedt å ta vare på den muligheten valg av perspektiv og fokus faktisk åpner. Boken er metodisk og programmatisk lovende og som litteraturanalyse og historieskriving skuffende.

Verdensbilder og selvbilder er urent trav på flere måter. Det mest graverende er at den bryter med forordets løfte til leserne om hva bokens idéhistoriske prosjekt er. Man får ganske raskt inntrykk av at Tvedt tar seg lite tid til virkelig grundige lesninger og analyser fordi han aller helst vil bedrive teori og polemikk. Teori er riktignok en naturlig del av det prosjektet Tvedt lanserer. Men jeg reagerer på omfanget av Tvedts teoretiseringer og ikke minst på hans oppstyltede språklige omgang med teori. Som ett av svært mange mulige eksempler, om vann, skriver han: «Vannets materialitet og fysisk-økonomiske kontinuitet revolterer både mot ahistorismen i dominerende verdensbilder og mot forestillingen om en universell historie» (s. 166).

Verre er det at Tvedt lar polemikken mot det han oppfatter som norsk presse og toneangivende norske intellektuelles dumskap, overskygge det som kunne vært en spennende analyse. Boken bærer sterkt preg av at forfatterens utgangspunkt er en sterk irritasjon over manglende kunnskaper blant norske intellektuelle om Kenya, Taliban, hinduismen etc. Heller enn å bedrive diskursanalyse vil Tvedt bedrive kritikk og folkeopplysning. Det gjør at de tekstene og forfatterne Tvedt vurderer, ikke blir gjenstand for en grundig analyse. De blir bare statister, symptomer eller i beste fall eksempler i en svovelpredikants forestilling hvor man får inntrykk av at budskapet er bestemt på forhånd. Det gjør at noen av lesningene Tvedt gjør, er nesten komisk preget av selvhøytidelig vrangvilje. Ett eksempel fra Tvedts kritikk av Jan Kjærstads trilogi om Jonas Wergeland får holde:

Jonas Wergeland sa til Kamala, mens de seilte ut Sognefjorden, at inderne hadde Ganges, men «vi har Sognefjorden. Den er vår hellige flod. Gårdene som klamrer seg fast oppe i fjellsiden er våre templer». (*Oppdageren*: 459). Den platte morsomheten hviler på en fundamental blindhet for forskjellene mellom hinduenes templer i Indias liv og historie og de norske ødegårdene, og på Ganges, som hinduenes himmelske elv, som ikke eksisterer som en empirisk realitet, men er en elv i himmelen, og Sognefjorden (s. 88).

I vrangviljens tegn tolkes det som MÅ være en metaforisk sammenligning av Sognefjorden og Ganges fra Kjærstads side, så bokstavelig at det passer inn i Tvedts analyse av norske forfatters dumskap. Jeg tror simpelthen ikke på det. Jeg tror Kjærstad vet bedre, og jeg kan ikke skjønne at denne typen eksempler kan være med og bevise at norske intellektuelle og forfattere er grunnleggende uvitende om alt annet enn lo fra egen navle.

En siste uheldig konsekvens av at Tvedt egentlig ikke er interessert i kildene sine, er at han skaper en fullstendig homogen masse av norske intellektuelle. De er like og de er like dumme. Selv Thomas Hylland Eriksen, som har viet sitt forfatterskap til verdippluralisme, kontekstualisering og forståelse av andre kulturer som annerledes, innordnes i Tvedts marsjerende rekke av norske narssister. Det samme gjelder kapitlet om Jan Kjærstads trilogi. Essayet har undertittelen «Verdensbilder og 1990-tallslitteraturen», som om det fantes et lite knippe ideer som preget denne litteraturen og som om Kjærstads trilogi var representativ for denne. Det finnes ikke fnugg av bevis i det Tvedt faktisk skriver for å hevde noe slikt. Ingen andre verk enn Kjærstads trilogi er vurdert. Der den diskursanalytiske innfallsvinkel krever vidsyn og kildemangfold for å fange opp allmenne trekk ved en gruppe eller institusjons eller tidsalders begrepsverden, praktiserer Tvedt vrangvilje i lesningen og sneversyn i kildeutvalget. Slik blir et lovende utgangspunkt til en stor skuffelse.

Amerikansk politikks tragedie

The Tragedy of Great Power Politics

John J. Mearsheimer.

W.W. Norton, 2001, 555 sider.

Anmeldt av **Asle Toje**, vit.ass. Tenke-tank Europa, NUPI

Alt mens de første vårtegn avløste den kalde krigen, ble det vanlig – spesielt i Europa – å hevde at geopolitikken var blitt voksen. Stormaktenes tradisjonelle maktliv, ble det hevdet, ville gradvis svekkes av en synergi av internasjonale institusjoner, gjensidig økonomisk avhengighet og globaliserte verdier. President Clinton fremstår som en eksponent for en slik tankegang når han siteres i *The*

Tragedy of Great Power Politics: «In a world where freedom, not tyranny, is on the march, the cynical calculus of power politics simply does not compute. It is ill suited for the new era» (s. 360). John Mearsheimer er uenig i dette.

Mearsheimer, som er professor i internasjonal politikk ved Universitetet i Chicago, er kanskje mest kjent for et norsk publikum gjennom fotnotetraveren *The False Promise of International Institutions*.¹ I boken *The Tragedy of Great Power Politics* beholder Mearsheimer ikke overraskende grunntanken om at realisme best forklarer internasjonal politikks grunnleggende dynamikk. Internasjonalt anarki er drivkraften bak stormaktenes handlingsmønstre. Det finnes ikke «snille» eller «slemme» stater. Ingen stat kan til fulle kjenne andre staters intensjoner. Derfor oppnår stater sikkerhet kun gjennom å dominere sitt nærområde. På grunn av dette vil intens geopolitisk rivalisering mellom stormaktene i verden fortsette, og kan – hevder Mearsheimer – også komme til å intensivere.

Kongstanken i *The Tragedy of Great Power Politics* er ideen om «offensiv realisme». Denne tankeretningen slutter seg til kjernerealistisk tenkning om at nasjonalstatene er de sentrale aktørene i et anarkisk internasjonal system. Det overordnede mål er nasjonal overlevelse, som igjen oppnås gjennom konstant fokus på egen sikkerhet. Internasjonal politikk blir således en kamp om det knappe godet makt. Ideen om suverenitet, nasjonale særinteresser og at «makta rår», er andre sentrale byggesteiner i klassisk realisme. Den offensive realismen skiller lag med hva Mearsheimer ser på som defensive tankestrømninger – som for eksempel presentert av Kenneth Waltz i den neorealistiske bibelen *Theory of International Politics*² – hvor maktbalanser hevdes å kunne ta brodden av stormaktenes kjekling. Tvert imot hevdes det at sikkerhet er så viktig at stormakter vil fortsette å maksimere sin makt også etter at de føler seg trygge – med hegemoni som endelig mål. For å oppnå dette vil de tenke og handle offensivt – om nødvendig også i betydningen aggressivt. Mearsheimer har liten tiltro til *status quo* og maktbalanser. På grunn av internasjonalt anarki anses alle stormakter å ha revisjonistiske intensjoner. Bokens devise er noe forenklet at *alle stormakter søker å maksimere sin makt hele tiden*. Tragedien

1 Mearsheimer, John (1995) «The False Promise of International Institutions», i *International Security* 19(3):5–49.

2 Waltz, Kenneth (1979) *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.

ligger i at systemets iboende logikk også dømmer vennesele stormakter til evig maktkamp. Det er således et mørkt og lite positivt verdensbilde Mearsheimer beskriver.

Selv om Mearsheimer beskriver denne tilstanden som «tragisk», kan han mistenkes for å få en bister glede ut av å fortelle hva han kaller «optimister» – som synes å være alt til venstre for mørkeblå konservatisme – at «julenissen ikke finnes»:³ «This cycle of violence will continue far into the new millennium. Hopes for peace will probably not be realized, because the great powers that shape the international system fear each other and compete for power as a result» (s. xi).

Historien som variasjoner over et gitt tema

Mye av Mearsheimers bok er satt av til å analysere stormaktspolitikk gjennom de siste 200 årene. Historien kondenseres deretter til teori som brukes til å forklare samtiden og forutsi fremtiden. En spådom er at USAs allierte fra den kalde krigen i større grad vil definere og følge sine egne utenrikspolitiske agendaer – blant annet som et resultat av at USA vil fristes til å skyve regningen for sitt hegemoni over på sine klientstater. Andre lite vovede spådommer er at USA vil fortsette sin militære tilbaketrekking fra Europa og at dette vil føre til at Tyskland må ruste opp. Mer interessant er påstanden om at dette vil true Europas stabilitet «[...] Europe may not remain peaceful without the American pacifier» (s. 394). Et lignende scenario foreslås for Nordøst-Asia der amerikansk tilbaketrekking vil føre til at Japan må ruste opp, mens Kina vil ta over som regional hegemon.

Mearsheimer ser Tyskland som fremtidig regional hegemon på grunn av økonomi og demografi. Dette kan bidra til å forklare Storbritannias arbeid for å opprettholde det transatlantiske forholdet til USA – som styrker landets stilling i Europa gjennom USAs tradisjonelle preferanse for sine engelskspråklige allierte. Mearsheimer er vag med hensyn til hvorfor USA skulle trekke seg ut og overlate disse maktarenaene i Europa og Asia til andre.

Forklaringen ligger heller ikke med nødvendighet i bokens teoretiske rammeverk. Heller ikke den supplerende tesen om «vann som stoppende faktor» som den eneste reelle begrensende faktor i streben mot hegemoni klargjør dette. Bak denne antakelsen ligger

3 Paul Kennedy: «The Modern Machiavelli», *The New York Review of Books*, November 7, 2002

et premiss om at soldater på bakken representerer militærmakt av det avgjørende slaget. Slik makt er det vanskelig å flytte over vann. Mearsheimer legger i kapittel 4 ut på en lang og til tider interessant utredning om hærens relative viktighet over de to andre våpengrenene. Mearsheimer trådte selv sine militære barnesko på hærens akademi, West Point, fra 1966 til 1970. Der fikk han utvilsomt denne tankegangen inn med morsmelken. En innvending mot Mearsheimers tese er at han ikke tar høyde for betydningen av nye våpensystemer og moderne luftmakts innvirkning på «vann som stoppende faktor». Krigene i Kosovo og Afghanistan har satt et spørsmålsteget ved om konfrontasjoner i fremtiden vil skje ved bruk av store ekspedisjonsstyrker der transport over vann er til vesentlig hinder. Med andre ord er det tenkelig at «vann som stoppende faktor» snarere vil begrense intervensjonsstyrkens størrelse enn viljen til å intervenere, slik vi har sett eksempler på i nyere tid. Man kan også undre om Mearsheimer i sitt arbeid for å vise at «verden er som verden var», står i fare for forholde seg til en verden av i går. Som når han hevder at «[...] the German army is well trained and well-led» (s. 394). Dette er en påstand som i dag er langt mindre selvforklarende enn Mearsheimer later til å tro.⁴

Mearsheimer ser på ideen om EU som fredsprosjekt som illusorisk fordi «Institutions are arenas for acting out power relationships» (s. 364). Dette er ingen ny tanke, særlig ikke i USA, hvor for eksempel Andrew Moravcsiks intergovernmentalisme i lengre tid har hatt en dominerende stilling som verktøy for analyse av EU. Dette til tross for dens begrensede evne til å forklare annet enn EUs svakheter. Mearsheimer viser sin manglende interesse for EU når han skriver «But even if [...] western Europe becomes a super-state, it would still be a state, albeit a powerful one, operating in a system of states» (s. 366). EU er ikke lenger en vesteuropeisk union – og var det heller ikke da Mearsheimers bok gikk i trykken.

Tanker fra sentrum

The Tragedy of Great Power Politics tydeliggjør det normative dilemma der teorier og tolkningsmodeller i seg selv kan tjene til å rettferdiggjøre fremtidige politiske valg gjennom å avpolitisere dem. Fra et kildekritisk ståsted er det som levning snarere enn som beretning at boken har sin største relevans. Med andre ord forteller

4 Se for eksempel: Cornish, P. (1997) *Partnership in Crisis: the US, Europe and the Fall and Rise of NATO*, London, Cassell

boken kanskje vel så mye om forfatterens holdninger til det som skjer, enn om faktiske forhold i internasjonal politikk.

Mearsheimer går ikke av veien for å gi spesifikke forslag til endring i amerikansk policy som når han ser på USAs samarbeidspolitikk overfor Kina som feilaktig ettersom et økonomisk sterkere Kina med nødvendighet vil komme til å utfordre USA. «The US policy on China is misguided. A wealthy China would not be a status quo power but an aggressive state determined to achieve regional hegemony. [...] So it is not too late for the United States to reverse course and do what it can to slow the rise of China» (s. 402). Med andre ord oppmuntrer han USA til å virkeliggjøre sine egne spådommer. Mearsheimers tanker fortjener dermed merkelappen «offensiv» også i akademisk forstand.

En forutsetning som kan bidra til å forstå Mearsheimers bok, er å tillegge han den realisme han bekjenner seg til. Når Mearsheimer snakker om «stormakter», er dette en status han er predisponert til kun å tildele USA – fordi USA er den ledende staten i et unilateralt internasjonal system. Som Tony Judt ved New York University sier det: «All great powers are arrogant, it just so happens that America is the only one around».⁵

Boken har fått en bred lezerskare i en rekke land – spesielt i USA. Bush-administrasjonen ledes av mennesker som gjennomgående bekjenner seg til realismen som beskrevet innledningsvis. *The Tragedy of Great Power Politics* kan dermed tjene som et ståsted til å se internasjonal politikk fra en kommandohøyde i den gjestående supermakten. At bokens antakelser kan klinge eksotisk i europeiske ører, er en indikasjon på en mer fundamental endring, nemlig at USA og Europa synes å ha skilt lag i sikkerhetspolitisk tankegang. Et illustrerende eksempel er tiltroen til «myk makt» i Europa kombinert med motvilje mot ordet og fenomenet «krig». Parallelt viser USA en tilsvarende tiltro til «hard makt» og krig som politisk virkemiddel hvis nødvendig.⁶

Mearsheimer utviser i boken en klarhet i tanke og språkføring som han har all ære av. Boken er teoretisk sofistisert, men allikevel forbausende tilgjengelig. Et videre pluss er at han ikke som så mange av sine kolleger faller for fristelsen til å trekke terrorisme inn som

5 Tony Judt: «America and the War», *The New York Review of Books*, November 15, 2001.

6 Denne tanken er kanskje mest berømt formulert i en innflytelsesrik artikkel der Robert Kagan hevder at «Amerikanere er fra Mars og europeere er fra Venus» med referanse til den berømte boken om forholdet mellom kvinner og menn, *Menn er fra Mars, Kvinner er fra Venus* (*Policy Review* (113) juni/juli 2002).

en sentral faktor i internasjonal politikk, men behandler det som det perifere fenomen det kan sies å være.⁷ Bokens realistiske tilnærming til internasjonal politikk er forfriskende i en tid da mye av den åpent kommuniserte utenrikspolitikken i Europa er preget av tankegods fjernt fra Mearsheimers «offensive realisme».

De bærende argumentasjonsrekkene er bredt anlagt og favner vidt på en måte som vil interessere også de med et sofaforhold til internasjonal politikk. Bokens bærende tanke – at krass konkurranse mellom stormaktene også i fremtiden vil definere internasjonal politikk – er ikke nødvendigvis populær i land der nettopp felles verdier fremsettes som byggesteiner i internasjonal politikk. Kanskje nettopp derfor fortjener Mearsheimer en bred leserkrets – det har han nemlig i USA.

7 The Economist: «No, realists can be optimists too», 4. October 2001

Summaries

UN Conferences on Environment and Development: From Initiation to Inaction?

By Lars H. Guldbrandsen

This article identifies the development, effects and usefulness of UN global conferences on sustainable development, with a particular focus on the world summits in Stockholm (1972), Rio (1992) and Johannesburg (2002). It is argued that the global conference diplomacy has contributed to agenda setting and greater awareness, the integration of non-governmental actors in international environmental and development politics, and the adoption of new norms, principles and standards, as well as international and domestic capacity building. Based on the experiences from Johannesburg, negative effects of the conference diplomacy are also discussed, including renegotiations and backsliding, re-circulation of commitments, a fragmented agenda and lack of co-ordination, counterproductive issue-linkages, and inefficient use of time and resources. The lack of progress on several issues in Johannesburg may indicate that the conference diplomacy is more effective in the agenda-setting phase than in the implementation phase.

Internasjonal politikk 61 [1] 2003: 2–28

USA's Balance in Southern Caucasus

By Rasmus Conradsen

The article examines USA's increasing activism in Southern Caucasus after the Cold War by pointing out the American support to selected alliance partners' aim at controlling the political agenda in the region. Whereas USA has gradually intensified its cooperation with Georgia and Azerbaijan along with underpinning Turkic power-motivated initiatives in Southern Caucasus, USA has slowly but surely taken up a containment policy towards Russia and Iran in terms of constraining their influence in the region. Also, Armenia has been subject to a more confronting policy line due to its stronger ties with Russia and Iran. The article stresses that the American current strategy stimulates an escalating polarisation process taking form as a destabilising security dilemma among the states in the

region. Thus, USA's Caucasus policy is counterproductive. On the basis of an analysis of possible developments in the regional threat scenario in the long term, the final section of the article investigates the prospects for USA's future Caucasus policy.

Internasjonal politikk 61 [1] 2003: 29–54

Secularism in an Indian Context 1946-1998

By Lin Silje Nilsen

The Indian Constitution defined independent India as a liberal democratic, secular state. In the future her conventional, religious, hierarchical and group oriented society was subjected to universal rights, individualism and equality.

However, the utility of these concepts in an Indian context has been questioned in recent times. Even a crisis of secularism as well as the nation-state has been announced. Constitutional secularism has not as intended curtailed religious fanaticism, communalism and conflict between religious groups.

What was laid down in the Constitution? By studying the Indian Constituent Assembly debates I have tried to discover reasons behind the adoption of foreign ideas, and to make a loose comparison between those and the critique voiced among Indian intellectuals of late.

Internasjonal politikk 61 [1] 2003: 55–75

Presidents and Democrats in Russia

Sven Gunnar Simonsen

This article compares Russian and Western perspectives on Russia's democracy, and its presidency, since 1991. The topic is addressed through a study of assessments by Western scholars, and evidence from opinion polls about the state of Russian public opinion. The author finds that while the Russian public has lost much of its trust in democracy, it has maintained its trust in the presidency as an institution. Western scholars studying Russian politics have generally treated the presidency as a given. It is in their assessment of democracy that Russian citizens and Western scholars diverge the most: the Russians' response to President Yeltsin's failures has not been to call for more democracy, or a better democracy – but rather to call for something that looks more like the opposite.

Internasjonal politikk 61 [1] 2003: 77–91

War on Irak

By Henrik Thune, Espen Barth Eide, Geir Ulfstein

Does international law provide a basis for use of military force against Iraq?

The article summarises the UN Security Council's handling of the Iraq issue since the Kuwait invasion in August 1990 till ultimo February 2003. The authors conclude that any US led military action without explicit UN authorisation will be in breach with The UN Charter.

Internasjonal politikk 61 [1] 2003: 93–120

Ny bok

Pernille Rieker og
Ståle Ulriksen [Red.]

ISBN: 82 7002 180 6

Pris: 200 NOK



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

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

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

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

Boken presenterer den sikkerhetspolitiske relaterte EU-forskningen på NUPI. Alle forfatterne deltar helt eller delvis i *Temagruppen for europeisk og transatlantisk sikkerhet* under *Avdelingen for internasjonal politikk*.



Med internasjonalt innhold fra Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Hvor hender det?

- Hvilke ulike synspunkter sto mot hverandre i Sikkerhetsrådets behandling av Irak-spørsmålet?
- Hva var bakgrunnen for planene om en tredje golfkrig?
- Hvilken rolle spiller den arabiske verden og Iraks naboland?

Hvor hender det? (HHD) er artikkelserien som gir deg bakgrunnen for internasjonale begivenheter i fortettet form – 24 ganger i året. HHD behandler temaer som spenner fra EU-stoff til kvinner og sikkerhet.

Fra den siste årgangen:

- Espen Barth Eide: Irak-konflikten: Transatlantiske spenninger
- Henrik Thune: Den tredje golfkrigen?
- Henrik Thune: Irak – naboland, opposisjon og farer
- Andreas Selliaas: Sport og politikk
- Jakub M. Godzimirski: Tsjetsjenia: Europas «glemt krig»
- Sverre Lodgaard: Amerikansk unilateralisme

Den konsentrerte og forenklede formen og den kortfattede framstillingen av konflikter og samarbeid, prosesser, utfordringer og utviklingstrekk i det internasjonale samfunnet, er selve konkurransefortrinnet til HHD. HHD skrives av ekspertene selv, og har vært gitt ut av NUPI i 40 år.

Antall

..... Enkeltabon.* HHD 2002/2003	kr 260
..... Enkeltabon. (utenfor Norge)	kr 360
..... Forrige årgang av HHD	kr 125
..... Løssalg pr. nr.	kr 30

(Om mulig: oppgi tidligere kundenr.)

* Vi tilbyr også klasseabonnement til bruk i skolen

Temahefter (pris pr. stk. 50 kr)

Ved bestilling: **Marker antall** ved ønsket hefte.

- | | | |
|--|---|--|
| ☐ Miljøvern | ☐ EU | ☐ Nord-Sør |
| ☐ Øst-Europa | ☐ FN | ☐ Midtøsten |
| ☐ Emneregister | ☐ Krig og fred | |
| ☐ Nobels fredspris | ☐ Op. dagsverk | |
| ☐ Økonomi/globalisering | | |

Bruk blokkbokstaver!

Navn:

Adresse:

Postnr./-sted:

Norsk Utenrikspolitisk Institutt Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo
Tel.: [+47] 22 05 65 14 | Fax: [+47] 22 17 70 15 | Internett: www.nupi.no
E-post: pub@nupi.no



Ny bok

Andres Kasekamp
and Martin Sæter

ISBN: 82 7002 181 4

Pris: 100 NOK



This booklet is the first concrete result of the cooperation established in 2002 between the Norwegian Institute of International Affairs in Oslo and the Estonian Foreign Policy Institute in Tallinn. It thus symbolises the comprehensive growing-together that increasingly characterises the east-west situation also in Northern Europe, generally as well as in the field of foreign policy research more specifically.

The Estonian EU membership case gives a good illustration of crucial and controversial problems linked to the process of asymmetrical change in Europe at large, in particular as regards security and foreign policy rearrangements. The analysis focuses on how the different security interests of the countries involved are likely to be affected by the Baltic enlargement of the EU in the perspective of further European integration. Will Baltic security through expanding EU integration take place at the cost of a NATO or US guarantee? In their relations with Russia, the Baltic countries seem obliged to follow the adopted EU strategy of increasing cooperation. Such a strategy of 'soft security' in accordance with the EU Nordic Dimension also seems to offer the best possibilities for closer Nordic-Baltic cooperation in this area.

Retningslinjer for manus til *Internasjonal Politikk*

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

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

1. Anbefalt format for kildehenvisning

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

«... (Wæver 1992) ...»

«... (Skogan & Brundtland 1990) ...»

Skal sidetall oppgis, tilføyes det i parentes etter årstallet med kolon imellom, og uten «s.», f.eks.: «... (Wæver 1992:24) ...» Helt korte kommentarer kan også føyes inn, f.eks.: «... (se også Wæver 1992:50-52) ...»

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

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

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

2. Anbefalt format for liste over litteraturhenvisninger

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

a) Bok Wæver, Ole (1992) *Inndrøining til Studiet Of International Politik*. København: Politiske Studier.

b) Bok med to/tre forfattere

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

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

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

c) Fire eller flere forfattere

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

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

d) Artikkel i tidsskrift

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

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

e) Kapittel/artikkel i redigert verk

Østerud, Øyvind (1992) ((Regional Great Powers)) i Iver B. Neumann (red.) *Regional Great Powers in International Politics*. London: Macmillan (15).

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

3. Noter

Noter bør være fotnoter og helst brukes til korte utdypninger av eller kommentarer til teksten.



FNs konferansediplomati om miljø og utvikling Fra normdannelse til handlingslammelse?

Lars H. Gulbrandsen

USA's balancegang i Sydkaukasus

Rasmus Conradsen

Sekularisme i en indisk kontekst 1946–98

Lin Silje Nilsen

Presidenter og demokrater i Russland

Sven Gunnar Simonsen

Aktuelt

Krig mot Irak. Foreligger det et FN-mandat for bruk av militærmakt?

Henrik Thune, Espen Barth Eide & Geir Ulfstein

Bokspalte

Summaries