



NPI

[1·05] Internasjonal politikk

Westfalermyten i internasjonal politikk

Ikke-spredning under press

Nordisk sikkerhetssamarbeid

Konfliktløsning i Sudan

Nr. 1 - 2005
63. Årgang

Norwegian Institute
of International
Affairs

Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt

Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2005

Redaktør: Birgitte Kjos Fonn
Bokmeldingsred.: Halvard Leira
Red.sekr.: Jan Risvik
Red.utvalg: Torgeir Larsen, Henrik Thune, Bent Sofus Tranøy, Ståle Ulriksen

Red.råd: Helge Blakkisrud, Torkel Brekke, Laila Bokhari, Karin Dokken,
Gro Holm, Lars Mjøset, Iver B. Neumann, Knut G. Nustad,
Jarle Simensen, Stein Tønnesson, Nils Morten Udgaard

Manus: Sendes elektronisk til: bkf@nupi.no
Vennligst bruk malen på 3. omslagsside.

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

Internasjonal politikk er indeksert i *The International Bibliography
of the Social Sciences*, *International Political Science Abstracts* og
Gale Directory of Publications and Broadcast Media

Internasjonal politikk: 4 hefter i året
Abonnement 2004: NOK 360 (innen Norden)
NOK 480 (utenfor Norden)
Enkelthefter: NOK 115 (+ porto/eksp.)
Bestilling: www.nupi.no/Norsk/Publikasjoner/Bestilling/

Tel.: 22 99 40 00
Fax: 22 36 21 82
E-post: pub@nupi.no
Internett: www.nupi.no
Adresse: Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo
Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2

Design: Ole Dahl-Gulliksen
Trykk: Hegland trykkeri as, Flekkefjord
Omslagsbilde: Adriaen van Nieulandt «Westfalerfreden» 1648. Rijksmuseum, Amsterdam

[1] Innhold

- 3 **Forord: Westfalermyten i internasjonal politikk**
Birgitte Kjos Fonn
- 7 **Den westfalske fetisj i internasjonal politikk. Om den suverene stat og statssystemets opprinnelse**
Benjamin de Carvalho
- 35 **Snikende tiger, skjult drage. Ikke-spredning i en ny tid**
Sverre Lodgaard og Helene Revhaug
- 59 **Nordisk sikkerheds- og forsvarspolitisk samarbejde i en europæisk kontekst**
Preben Bonnén
- Aktuelt:*
- 75 **Erfaringer fra konfliktløsning i Afrika: En vurdering av resultater og virkninger – tilfellet Sudan**
Tom E. Vraalsen
- Bokspalte*
- 89 **EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk – teori og praksis**
Børge Romsloe
- 109 **Eurasia og Oseania**
Andreas Selliaas
- 123 **En splintret stat. Regjeringskontorene 1940-1945**
Iver B. Neumann

125 **Arguing about War**
Anmeldt av Bjørn Klouman Bekken

129 **Summaries**

Forord

Westfalermyten i internasjonal politikk

Da en rasende folkemengde kastet en håndfull makthavere ut av slottsvinduet i Praha i 1618, (en særtsjekkisk form for politisk protest, som for øvrig har vært fulgt mer enn en gang i historien), var det neppe noen som forutså hva dette ville føre til. Først kom 30 år med krig i Europa. Da trettiårskrigen omsider gikk mot slutten i 1648, møttes partene til forhandlinger i byene Osnabrück og Münster i Westfalen. Denne begivenheten har i ettertid dannet grunnlaget for vår forståelse av opprinnelsen til den moderne stat og det internasjonale statssystemet.

I artikkelen «Den westfalske fetisj i internasjonal politikk: Om den suverene stat og statssystemets opprinnelse» argumenterer *Benjamin de Carvalho* for at det er lite som underbygger denne forståelsen, både i selve traktatene fra Westfalen og i den politiske situasjonen rundt 1648. Tvert imot kan Westfalerfreden på mange måter forstås som en tilbakegang fra den relativt moderne forståelse av suverenitet som finnes i 1500-tallsjuristen Jean Bodins kjente tekster, og som til en viss grad var nedfelt allerede i Augsburgtraktaten i 1555.

Internasjonal politikk-fagets forståelse av Westfalerfreden, hevder de Carvalho, er følgelig basert på en feiltolkning av historiske prosesser. Han mener at faget bør forkaste det mytiske skillet som 1648 representerer i dag. I stedet for å søke etter en ny opphavsmyte for statssystemet, mener han at man bør rekonseptualisere det internasjonale systemets karakter på en måte som tar hensyn til dets iboende dynamikk og aktørenes heterogenitet.

I neste artikkel beveger vi oss fra 1648 til et sikkerhetsspørsmål som er høyst reelt i dag. Under den amerikanske valgkampen var de to presidentkandidatene i alle fall enige om en ting: Spredning av kjernevåpen er i dag en enorm sikkerhetstrussel. Begge oppfattet det

som den største trusselen mot amerikansk nasjonal sikkerhet, men trusselen er til stede langt utenfor USAs grenser. Når den sjuende tilsynskonferansen for den kjernefysiske ikke-spredningsavtalen (Non-Proliferation Treaty, NPT) holdes i mai i år (tilsynskonferansene har vært avholdt hvert femte år siden 1975), er imidlertid den internasjonale avtalen som skulle sikre stater mot atomtrusselen under sterkt press.

Lenge var det bred oppslutning om avtalens hovedprinsipper, som er en tilnærming basert på universalitet, likebehandling, konsensusvedtak i tilsynskonferansene og behandling av kritiske spørsmål i FNs sikkerhetsråd, og på ikke-spredning og nedrustning som to sider av samme sak. Dette er fortsatt holdningen i de aller fleste land. Men etter 11. september 2001 har USA skiftet kurs. I tillegg er det kjernefysiske markedet ikke lenger begrenset til statssystemet. Både blant tilbyderne og etterspørerne finnes det i dag ikke-statlige aktører. Spredningsdiskusjonene må nå derfor føres i et nytt, utvidet paradigme.

Artikkelen «Snikende tiger, skjult drage – ikke-spredning i en ny tid» drøfter status for avtalen og det regimet som er bygd opp rundt den, de svake punktene i regimet i dagens situasjon og hva som kan gjøres for å rette dem opp. Endringer må vurderes innenfor den rammen som regimet og sentrale aktørers ikke-spredningspolitikk setter, det vil si i et helhetsperspektiv, skriver *Sverre Lodgaard* og *Helene Revhaug*.

De nordiske landene har en rekke likheter, felles interesser og verdier. Noe dypere samarbeid på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området har det likevel vært vanskelig å få til, skriver *Preben Bonnén* i artikkelen «Nordisk sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeide i en europæisk kontekst». Den 57 år gamle planen om å etablere et nordisk forsvarsfelleskap (NDC) var etter alt å dømme både for ambisiøs og urealistisk. I dag er det likevel ting som tyder på at et samarbeid på dette området kan være på vei tilbake på den nordiske dagsordenen. I 2000 besluttet Norge, Sverige, Finland og Danmark å etablere en felles nordisk brigade (Nordic Co-ordinated Arrangement for Military Peace Support – NORDCAPS), noe Bonnén ser som et klart eksempel på et nærmere samarbeid. Han mener at også EUs etablering av 13 kampgrupper, som skal kunne involvere seg i internasjonale kriser, er et tiltak som kan bringe de nordiske landene tettere sammen og utvide det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet. Så langt har imidlertid Danmark, som eneste nordiske EU-land, sagt nei. Sverige og Finland er med på å etablere en slik nordisk kampgruppe – og det samme gjør ikke-medlemslandet Norge.

I en tid hvor militært samarbeid igjen drøftes i de nordiske landene, bør noen av standardforutsetningene innenfor nordisk samarbeid i sikkerhets- og forsvarsspørsmål diskuteres, skriver Bonnén.

Også nummerets to bokessays handler om EU og europeisk politikk. I essayet «EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk – teori og praksis» tar *Børge Romsloe* for seg tre bøker som alle analyserer ulike aspekter ved den nåværende utenrikspolitiske utviklingen i EU. Selv om EU ennå ikke fullt ut har utviklet en felles utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik, er det et tydelig felles budskap i disse tre utgivelsene at vi bør ta utviklingen av denne dimensjonen på alvor, skriver Romsloe.

Andreas Selliaas tar i bokessayet «Eurasia og Oseania» for seg tre bøker som på forskjellige måter belyser problemstillinger knyttet til EUs utvidelser, utenrikspolitikk og ikke minst hvilken rolle EU kan spille i global målestokk, særlig sammenliknet med USA. EU har beveget seg fra å være et regionalt prosjekt med et økonomisk siktemål til å bli en global utenrikspolitisk og sikkerhetspolitisk aktør. EUs utvidelser har vært med på å forme unionens utenrikspolitikk. Det gjenstår å se om den siste utvidelsen vil gi et EU med en enhetlig og forent utenrikspolitikk – og om en slik politikk fører til samarbeid med USA eller økt rivalisering, skriver Selliaas.

I januar i år kunne den sudanske regjeringen og frigjøringsbevegelsen SPLM undertegne det som forhåpentligvis vil bli en avtale om varig fred – etter nesten femti år med mer eller mindre vedvarende konflikt og borgerkrig. Norske myndigheter har bidratt i forsøkene på å skape en politisk løsning helt siden 1993, først i all hemmelighet, etter hvert åpent. Ambassadør *Tom E. Vraalsen*, som i årene 1998–2004 var visegeneralsekretær i FN og spesialutsending for humanitære saker til Sudan, gir i dette nummeret av *Internasjonal politikk* et innblikk i fredsprosessen sett fra innsiden. De siste årene var Norge, sammen med USA og Storbritannia, sterkt involvert som observatører. Vraalsen advarer mot overdrevne forventninger. Selv om Sudan nå faktisk har muligheten til å bli en stabil og demokratisk stat, er fallgrubene mange. Sudan er et kulturelt, etnisk og religiøst mangefasettert land, med en svært skjev makt- og ressursfordeling. Løsningen på Sudans problemer ligger i en ny form for nasjonsbygging som tar høyde for dette.

Foreløpig er det et problem at fredsavtalen har varierende politisk legitimitet i landet, og legitimiteten er lavest i nord. Avtalen er også inngått mellom bare to, riktignok sterke, parter. Men det faktum at begge disse partene har et sterkt eierskap til avtalen og at

både visepresident Ali Osman Taha og SPLM-leder dr. John Garang har investert mye politisk prestisje i den, kan være det som gir størst håp, skriver ambassadør Vraalsen.

NUPI, mars 2005
Birgitte Kjos Fonn

Den westfalske fetisj i internasjonal politikk:

Om den suverene stat og statssystemets opprinnelse

Benjamin de Carvalho
stipendiat, NUPI

Den westfalske fetisj er ingen tekstuell fetisj. Betydningen Westfalerfreden er blitt tillagt i faget internasjonal politikk (IP) er i beste fall en myte, da traktatene undertegnet i Münster (IPM) og Osnabrück (IPO) 24. oktober 1648 – som til sammen utgjør det som kalles Westfalerfreden¹ – forteller en helt annen historie. Westfalerfreden har tradisjonelt representert opprinnelsen til både staten, statssystemet og den moderne forståelsen av statsuverenitet. Men Westfalerfreden hadde lite å gjøre med noen av de ovennevnte. I den grad den hadde noen betydning, var det som en *tilbakegang* fra en allerede etablert idé om et moderne system av stater til en mer føydal orden. Suverenitetsbegrepet hadde heller ikke sin opprinnelse i 1648. Tvert imot ble idéen om at stater har full autoritet over sitt eget territorium *begrenset* i 1648. Det internasjonale statssystemet hadde derfor hverken sin opprinnelse eller formalisering i Westfalen,² og verden etter 1648 var stort sett den samme som før.

Jeg takker Halvard Leira, Henrik Thune, Iver B. Neumann, Kristin M. Haugevik samt *Internasjonal politikks* anonyme fagfelle for mange gode og konstruktive innspill. Alle feil forblir mine egne.

- 1 Freden i 1648 besto av to relativt like traktater, Münstertraktaten (*Instrumentum Pacis Monasteriensis* eller IPM) og Osnabrücktraktaten (*Instrumentum Pacis Osnabrugensis* eller IPO). Sverige deltok i forhandlingene i Osnabrück og stilte som garantist for traktaten, samtidig som Frankrike deltok i Münster og garanterte for den traktaten. Den hellige romerske keiseren og en rekke politiske enheter i keiserdømmet var parter til traktaten. Det finnes en rekke oversettelser og utgaver av fredstraktatene, mange tilgjengelig på internett. For de mest autoritative oversettelsene er nettstedet *Acta Pacis Westphalicae* (Document edition on the Peace of Westphalia) [www.pax-westphalica.de] den beste kilden. Dette nettprosjektet har traktatene fra Münster og Osnabrück både på originalspråket (latin) og i en rekke oversettelser, mens andre utgaver har generelt trykket Münstertraktaten bare på engelsk.
- 2 Et plausibelt argument er at Westfalerfreden var begynnelsen på en lang tradisjon av

I denne artikkelen oppklarer jeg en rekke misforståelser og feiltolkninger i håp om å mane det westfalske spøkelset i jorden. Målet er å vise at Westfalerfreden slik IP-faget forstår den i dag, er en ren historiografisk konstruksjon. Slik sett, står artikkelen i forlengelsen av Stephen Krasners og Andreas Osianders artikler og bøker om emnet (Krasner 1993, 1995, Osiander 1994, 2001). Det finnes dessverre ingen god forklaring på hvorfor myten lever videre til tross for deres gjentatte forsøk på å avdekke Westfalerfredens mytologiske karakter.

Denne artikkelen består av to hoveddeler. I første del tar jeg opp problematikken rundt Westfalerfreden i internasjonal politikk (IP), *hvordan* man i dag forstår 1648, hvorfor man *ikke* bør forstå 1648 på den måten og *hvorfor* man forstår 1648 på den måten.

Den andre delen av artikkelen består av refleksjoner rundt implikasjonene av å forkaste 1648 som IP-fagets grunnpilar og muligheten for en «pre-westfalsk» IP. Her tar jeg for meg en rekke aspekter ved staten og statssystemets³ opprinnelse, samt vanskeligheter og fordeler forbundet med å overtre den westfalske grensen. Fordelelene er mange. For det første vil IP-faget kunne bli kvitt illusjonen om statssystemets uendrede karakter, til fordel for et dynamisk og heterogent system. For det andre kan innsikt i 1500-tallets debatter om forholdet mellom forskjellige politiske enheter og institusjoner innenfor et gitt system belyse dagens debatter om europeisk integrasjon, hegemoni versus imperium og ikke-statlige aktørers rolle i internasjonal politikk, samt debatter om statssuverenitetens betydning.⁴

store fredskonferanser, men dette er det få som mener. Dessuten kan mye tyde på at det heller ikke var tilfelle, da denne tradisjonen i 1648 allerede var veletablert mellom europeiske stormakter (se Lesaffer 1997, 2004).

- 3 Jeg vil i denne artikkelen bruke Hedley Bulls forståelse av statssystem, nemlig at «*A system of states* (or international system) is formed when two or more states have sufficient contact between them, and have sufficient impact on one another's decisions to cause them to behave – at least in some measure – as parts of a whole [and where] in addition there is interaction between them sufficient to make the behavior of each a necessary element in the calculations of the other» (1995: 9–10) (opprinnelig utheving). I kontrast til dette argumenterer Bull for at stater også kan danne et «samfunn» karakterisert ved gjensidig erkjennelse av felles verdier, regler og institusjoner (1995: 13).
- 4 Ved å inkludere statssystemets «formative» periode i studiet av internasjonal politikk vil man også kunne kaste nytt lys over dagens debatter om menneskerettigheter og sameksistens i multi-etniske og multi-religiøse samfunn. Forholdet mellom individ, gruppe og stat førte på 1500- og 1600-tallet til enorme konflikter rundt religiøse spørsmål og de institusjonelle ordningene som avsluttet religionskrigene. Det var også på denne tiden de første moderne løsningene på dette forholdet ble skissert. Som den franske *politique* kansleren Michel de l'Hôpital uttalte i 1561, selv en kjetter forble en borger: «Même l'hérétique reste un citoyen!» (i Rabb 1994: 312) For en diskusjon av 1500-tallet og religionskrigenes relevans i forbindelse med minoritetskonflikter, se de Carvalho (2003).

Westfalerfreden i internasjonal politikk

En mulig forklaring er at Westfalerfreden har hatt en viss heuristisk verdi i IP, ved å gi faget en *founding myth*, en enkel fortelling om statssystemets opprinnelse:

Conveniently and comprehensively, it explains the origin of what are considered the main characteristics of that system, such as territoriality, sovereignty, equality, and nonintervention. It fits perfectly with the accepted view of what international relations is about, or at least has ‘traditionally’ been about: relations of a specific kind [...] among actors of a specific kind (Osiander 2001: 266).

Spørsmålet som melder seg er imidlertid hvorvidt IP i dag trenger en slik grunnleggende myte, eller om den kan virke mot sin hensikt.

IP-faget mangler ikke henvisninger til Westfalerfreden som det skarpe skillet mellom det føydale og det moderne statssystemet. Likevel er de fleste av dem ahistoriske, og svært sjelden baserer de seg på traktatenes innhold. Hans Morgenthau, for eksempel, snakker i *Politics Among Nations* om at en rekke «rules of international law were securely established in 1648, when the Treaty of Westphalia brought the religious wars to an end and made the territorial state the cornerstone of the modern state system» (1999: 254). Det samme gjør Leo Gross, som omtaler Westfalerfreden som «the end of an epoch and the opening of another» (1948: 28). Robert Cooper fremmer en liknende påstand når han refererer til 1648 som «when the modern state system emerged at the Peace of Westphalia» (2003: 3). David Held påstår på sin side at Westfalerfreden «entrenched, for the first time, the principle of territorial sovereignty in inter-state affairs» (1995: 77). Det viktigste av prinsippene nedfelt i Westfalertraktatene er ifølge Kalevi Holsti «the principle of sovereignty, the principle that underlies the relations between all states to this day» (1992: 40). Et annet sted argumenterer Holsti for at Westfalerfreden «represented a new diplomatic arrangement – an order created by states, for states – and replaced most of the legal vestiges of hierarchy» (1991: 25). Hendrik Spruyt argumenterer også med at Westfalerfreden «formally acknowledged a system of sovereign states» (1994: 27).

IP-lærebøker har også en rolle i spredningen av myten. I sin klassiske *International Politics: A Framework for Analysis*, som har vært en grunnbok i undervisningen ved universiteter gjennom flere år, påstår Holsti at «The Treaty of Westphalia [...] formally acknowledged the basic principles upon which the states system has

operated for more than 340 years» (1992: 40). Torbjørn Knutsens *A History of International Relations Theory* mener på sin side at

a period of intense debate about princely authority in war and religion [...] did not end until the Treaty of Westphalia 1648 more clearly expressed the terms on which the new international order was to be based (1997: 63–64).

Knutsen påstår også at «The Treaty of Westphalia gave sovereignty to the small states in the heart of Europe. Thus it rendered the Holy Roman Emperor politically impotent» (1997: 83). Nye lærebøker i IP, som for eksempel Karen Mingsts *Essentials of International Relations*, hevder at Westfalerfreden hadde en

profound impact on the practice of international relations. [T]he Treaty of Westphalia embraced the notion of sovereignty. With one stroke, virtually all the small states in central Europe attained sovereignty. The Holy Roman Emperor was dead (2004: 25).

Videre skriver Mingst at selve fredstraktaten «represents the beginning of state sovereignty within a territorial space» (2004: 324). Selv lærebøker som ble skrevet lenge etter at myten om 1648 for lengst burde vært avlivet, holder fast på fantasien.

Dette synet på Westfalerfredens rolle i internasjonal politikk gjør seg også i stor grad gjeldende i norsk sammenheng. Henrik Thune skriver at Westfalerfreden ble «det avgjørende vendepunktet for framveksten av statssystemet og det internasjonale samfunn av stater» (1998: 516), og viser videre til fredsavtalen i Westfalen som «en historisk milepæl for framveksten av statssystemet» (1998: 518). Men Thune er ikke alene om å forfekte et slikt syn blant norske samfunnsvitere. Tvert imot er han i meget godt selskap. Andreas Føllesdal hevder at

systemet av suverene stater slik vi kjenner det i dag startet med Westfalerfreden, som avsluttet tredveårskrigen i 1648. Der fikk hver stat tilkjent råderett over eget territorium, og ‘suverenitet’ ble presisert (2000).

Den norske maktutredningen av 2003 har også adoptert samme standpunkt når det påstås at

Nasjonalstatsideen, som kombinerer makt og politikkutøvelse innen et avgrenset territorium, er en relativt ny utvikling i historien. Ideen om

nasjonal suverenitet ble legitimert med Westphalen-freden i 1648. Den likviderte Pavens og den tysk-romerske keiserens overhøyhet, bidro til å etablere den suverene absolutistiske staten (Johnstad *et al.* 2003: kap. 3.1).

Erik Oddvar Eriksen slutter seg også til rekkene når han refererer til «modellen som ble etablert med freden i Westphalen i 1648», og hvordan denne «orden» nedfelt i fredstraktatene fra 1648 «garanterer staters ukrenkelighet» (2003). Janne Haaland Matlary har også meldt seg inn i klubben: «Den europeiske nasjonalstaten [...] utviklet seg først etter freden i Westfalen i 1648. Denne nedfelte prinsippet om at en hersker har all makt over alle sider ved livet innenfor sitt territorium» (2001: 1). Et annet sted snakker Espen Barth Eide om at «Siden det moderne statssystemet ble etablert i 1648, har man sett en utvikling i retning av visse grunnleggende regler for samspillet mellom stater» (2002: 211).

Forståelsen av Westfalerfreden som kilden til det moderne statssystemet, basert på staters gjensidige suverenitet, later til å være godt befestet både internasjonalt og innenfor norsk IP. Og det er ikke rart. Jeg husker selv da jeg ble konfrontert med «1648» skrevet på tavlen under min aller første forelesning i IP ved universitetet. 13. februar 2001 ble studenter fortsatt innviet i den westfalske illusjonen med følgende transparent:

Det moderne (europeiske) statssystem ble etablert som følge av den vestfalske fredsavtale i 1648 som gjorde slutt på den kaotiske 30-års krigen. Derfor kaller vi ofte vårt statssystem tuftet på suverene nasjonal-stater, for den vestfalske politiske orden (Ruud 2001).

Problemet med alle ovennevnte påstandene er at hverken selve traktatene eller de politiske og historiske prosessene rundt 1648 bekrefter dem. Westfalerfreden og dens betydning i statsvitenskapelig ortodoksi kan derfor ikke sies å ha noe hold hverken i selve traktatene eller i de politiske prosessene som kom i kjølvannet av Tredveårskrigen.

Tredveårskrigen: suverenitet versus imperium?

For å forstå betydningen av Westfalerfreden er det nødvendig å foreta en noe skjematisk gjennomgang av Tredveårskrigen, dens årsaker og konsekvenser.⁵ IP-ortodoksien har fremstilt det som en krig mellom to hovedparter. På den ene siden hadde man representantene for en universalistisk eller imperial orden, hovedsakelig den tysk-romerske keiseren og den spanske kongen – begge lojale mot paven. På den andre siden hadde man representantene for en mer partikularistisk og antihegemonisk orden som fremmet den moderne idéen om statsuverenitet, hovedsakelig Frankrike, Sverige, Danmark og Nederland. Slik Knutsen argumenterer for, var det nettopp denne partens seier i 1648 som «rendered the Holy Roman Emperor politically impotent» (1997: 85). David Boucher forklarer videre at Westfalerfreden var «designed to undermine the hegemonic aspirations of the Habsburgs» (1998: 290), mens Hedley Bull på sin side mener at 1648 «marked the end of Habsburg pretensions to universal monarchy» (1995: 32). Thune argumenterer også for at «Først med fredsavtalen i 1648 ble det satt et endelig punktum for [...] den habsburgske keisermaktens sentraliseringsforsøk» (1998: 518).

Men handlet Tredveårskrigen i det hele tatt om å bekjempe de universalistiske habsburgske krefters ambisjoner i Europa? Var det virkelig slik at Tredveårskrigen var en krig mellom stater og imperiet, mellom representanter for en ny orden basert på statsuverenitet og prinsippet om ikke-intervensjon og representantene for den hegemoniske *respublica Christiana*? Eller baserer denne forståelsen av Tredveårskrigen seg på en historisk feiltolkning som har sin opprinnelse i tysk anti-habsburgsk propaganda fra 1800-tallet, slik Osiander påstår?

Da krigen brøt ut i 1618, var keiseren allerede svekket. Böhmenkrisen brøt ikke ut på grunn av keiserens umettelige ambisjoner, men fordi han var på sitt svakeste. I et keiserdømme allerede splittet mellom en katolsk allianse («Ligaen») og en antikatolsk allianse («Unionen») så det lenge ut til at Habsburgerne kom til å miste makten ved at en protestantisk keiser kunne bli valgt. Da både katolske og protestantiske fyrster i 1619 omsider valgte å støtte den habsburgske kandidaten Ferdinand fremfor den protestantiske, var Habsburgernes og keiserens posisjon i Sentral-Europa meget svekket. Det er klart at keiserens posisjon og universalistiske ambisjon i

5 Min noe skjematisk gjennomgang av Tredveårskrigen i denne artikkelen baserer seg for enkelhets skyld i stor grad på Osiander (1994, 2001). For mer utfyllende kilder, se for eksempel Asch (1997) og Parker & Adams (1997)

den tidlige fasen av Tredveårskrigen på ingen måte kan ses på som årsaken til krigen. Tvert imot. Det var Habsburgernes kollaps mer enn deres ambisjoner man fryktet (Osiander 2001: 253–54).

Ting endret seg imidlertid i det som kalles krigens andre fase, med den danske kongens inntog i 1625. Med keiserens posisjon svekket, og Spania opptatt av krigen mot Nederland, så den danske kongen sin mulighet til å styrke protestantismen og sin egen innflytelse i imperiet. Hans forsøk ble imidlertid stoppet, og han ble i 1629 tvunget til å godta *status quo ante* som løsning. Den danske intervensjonen viser likevel at det ikke var habsburgske ambisjoner som var drivkraften bak fortsettelsen av krigen. Tvert imot var det danskekongens territoriale ambisjoner og ønske om å bidra til den religiøse maktbalansen i imperiet som førte til at Tredveårskrigen fortsatte.

Når nå krigen fortsatte etter 1629, var det heller ikke denne gangen på grunn av Habsburgerne, men på grunn av svenske og franske ambisjoner i Europa på bekostning av Habsburgerne. Da Gustav 2 Adolf invaderte Nord-Tyskland i 1630, var det i håp om å «deliver a decisive blow to Habsburg and German Catholicism». Ironisk er det at «Gustav Adolf invaded the empire for the stated purpose of removing the threat posed by the emperor just when the electoral college stripped Ferdinand of much of his military power» (Osiander 2001: 255–58).

Det samme gjelder den franske invasjonen. Franskmennene ble med i Tredveårskrigen for å hindre keiseren i å komme seg ut av den. Da det katolske Frankrike med Richelieu i spissen gikk med i Tredveårskrigen på den protestantiske siden, var det få år etter at protestantismen i Frankrike hadde blitt utryddet i La Rochelle (1628).⁶ Om Richelieus motiver bak den franske intervensjonen er det heller ikke særlig tvil når han i 1632 skriver

to ruin the House of Austria completely [...] to profit from its dismemberment, and to make the [French] king the head of all the catholic princes of Christendom and thus the most powerful in Europe (Richelieu i Osiander 2001: 260).

Det er tydelig at det ikke er frykten for den habsburgske univer-

6 Frankrikes allianser under Tredveårskrigen kan virke noe unormalt i forhold til det europeiske mønsteret. Frankrike, til tross for å være en katolsk stat etter religionskrigene, så alltid sine interesser i den protestantiske eller anti-habsburgske leiren. Hvorvidt det kan tyde på at Frankrike allerede da opererte med en mer moderne *raison d'état* som hovedinteresse er usikkert; det var uansett ikke konfesjonelle interesser som motiverte Frankrikes utenrikspolitikk på den tiden.

salistiske ambisjonen som er drivkraften bak den franske intervensjonen. Tvert imot kan mye tyde på at det var franskmennene som hadde slike ambisjoner. Osiander konkluderer med at det bør være klart om Tredveårskrigen at

the very issue generally put forward, the struggle between universalism and particularism or between empire and sovereignty, has little to commend it. The war was not fought because the Habsburgs were straining to expand their role, but because other actors were seeking to diminish it. The Habsburgs did not want this war and did not threaten the independence of other actors, least of all outside the empire. [...] The Danish, Swedish, and French crowns all entered, and prolonged, the conflict [...] in order to aggrandize themselves (2001: 260).

Westfalerfreden kan derfor ikke sies å representere slutten på de hegemoniske ambisjonene til keiseren og statssuverenitetens seier, spesielt siden imperiet bestod helt frem til 1806. Siden krigen ikke ble kjempet på grunn av trusselen de «universalistiske» habsburgske interessene representerte, kan heller ikke IP-ortodoksiens tradisjonelle fortolkning stemme.

Westfalerfreden som ny internasjonal orden?

Spørsmålet som gjenstår, er da hvorvidt 1648 likevel representerer grunnlaget for statssystemet: en ny internasjonal orden, en orden basert på statens ukrenkelige suverenitet.

Det er uklart hva som danner grunnlaget for disse påstandene, da Westfalerfreden på mange måter er en *tilbakegang* fra den orden som ble etablert i imperiet etter freden i Augsburg i 1555. Det moderne statssuverenitetsbegrepet sies generelt å stamme fra prinsippet om *cuius regio, eius religio*, nemlig at herskeren står fritt til å bestemme religionen på sitt eget territorium. Men dette prinsippet ble ikke vedtatt i 1648. Tvert imot var det allerede i 1555 at dette prinsippet dannet grunnlaget for freden mellom keiseren, hans undersåtter og paven. Selv om dette prinsippet brøt med den tradisjonelle føydale *respublica Christiana* – siden paven mistet mye av sin autoritet i religiøse saker, og også måtte akseptere Den augsburgske konfesjonens legitimitet⁷ – var *cuius regio, eius religio* fortsatt et prinsipp som kun gjaldt keiserdømmets *indre* anliggender.

⁷ Den reformerte religionen, kalvinismen, ble ikke godkjent i Augsburg. Traktatens artikkel XVII sier at «However, all such as do not belong to the two above named religions [the Augsburg Confession and the old religion] shall not be included in the present peace but be totally excluded from it».

Augsburgfredens artikkel XV sier derfor at

let neither his Imperial Majesty nor the Electors, Princes, etc., do any violence or harm to any estate of the empire on the account of the Augsburg Confession, but let them enjoy their religious belief, liturgy and ceremonies as well as their estates and other rights and privileges in peace.

Videre står det i artikkel XVI at

Likewise the Estates espousing the Augsburg Confession shall let all the Estates and Princes who cling to the old religion live in absolute peace and in the enjoyment of all their estates, rights, and privileges.

Augsburgtraktatens artikkel XXII er nok den som kommer nærmest dagens forståelse av statssuverenitet, når den fastslår at: «No Estate shall try to persuade the subjects of other Estates to abandon their religion nor protect them against their own magistrates.»⁸

Statssuverenitetens bakenforliggende prinsipp er derfor ikke et prinsipp som bygger på Westfalertraktatene, men et prinsipp som hadde vært styrende for keiserdømmets interne anliggender i bortimot et århundre når det gjaldt forholdet mellom Den augsburgske konfesjonen og den katolske.

Selve Westfalertraktaten nevner imidlertid verken suverenitet eller *cuius regio, eius religio* med et eneste ord. Tvert imot. Den eneste «staten» som får bekreftet sin uavhengighet fra keiserdømmet, er de sveitsiske kantonene. Traktatene «declare the said City of Bazil, and the other Swiss Cantons to be in possession of a quasi full Liberty and Exemption from the Empire» (Art. VI IPO og § 61 IPM). Men der keiserdømmets enheter tidligere hadde hatt en rett til å velge sin egen religion, en rett som var nedfelt i Augsburgtraktaten, *mistet* de denne retten med Westfalerfreden. Westfalertraktatene fastslår at den religiøse situasjonen i keiserdømmet skal tilbake til *status quo ante*, en dato som relativt arbitrært blir satt til 1. januar 1624. Det er da *ikke* noe den enkelte herskeren kunne bestemme over lenger: «the Term from which Restitution in Ecclesiastical Affairs is to begin, as also in the Changes in Politicks with regard

8 Symptomatisk for måten Westfalerfreden misforstås på, er Karen Mingsts beskrivelse av den: «each monarch gained the authority to choose the version of Christianity for his or her people. This meant that monarchs, and not the church, had religious authority over their populations.» (Mingst 2004: 25–26) Der dette var tilfelle i Augsburg, var det *ikke* tilfelle i 1648.

to them, be the first Day of January 1624» (Art. V,2 IPO og § 47 IPM). For selv om Westfalerfreden bekrefter Augsburgtraktaten, er det med en rekke modifikasjoner. I artikkel V,1 IPO (§ 47 IPM) står det at Augsburgfreden *ikke* skal gjelde «certain Articles in the said Transaction [Augsburg] which are troublesom and litigious».

Som sagt var hovedproblemet i Westfalen hvordan keiserdømmet skulle blidgjøre Tredveårskrigens seierherrer, nemlig Frankrike og Sverige. Men på et mer generelt plan kan man også se på forhandlingene som et forsøk på å avslutte religionskrigene som hadde pågått i Europa i over et århundre (Krasner 1993: 240). Både Frankrike og Sverige ble derfor tildelt en rekke territorier som tidligere tilhørte keiserdømmet. Frankrike fikk kontroll over Metz, Toul, Verdun og Alsace, mens Sverige – som hadde sterke geopolitiske ambisjoner i Sør-Baltikum – ble tildelt Øst-Pommern, Rügen, Usedom, Willin, Bremen, Verden og havnen Wismar. Men der Frankrike fikk kontroll over disse områdene på en måte som vi i dag ville sett på som konsistent med det moderne statssuverenitetsbegrepet, fikk Sverige kontroll over sine områder som len (*fief*) av keiserdømmet. Dette illustreres godt av Art. X, 12 IPO, som understreker det føydale aspektet ved de svenske territoriene:

if it should fall out that the Kings of Sweden, as Dukes of Bremen, Werden, and Pomerania, and as Princes of Rugen, or Lords of Wismar, should legally appeal for any one, in a Cause concerning these Provinces; his Imperial Majesty leaves them at liberty to chuse what Tribunal they please, whether it be the Aulick Court or the Imperial Chamber, there to bring the Suit commenc'd (min utheving).

Det er derfor klart at den forståelsen som til en viss grad underbygde Münstertraktaten med Frankrike som garantist, ikke er den samme som den som er til stede i Osnabrück, der Sverige var motpart. Resultatet av Osnabrück-forhandlingene kan på *ingen* måte sies å være i tråd med en moderne suverenitetsforståelse:

The most Serene Queen, the future Kings, and the Crown of Sweden, shall reciprocally acknowledg, that they hold all and every the foresaid Fiefs of his Imperial Majesty and the Empire; and upon that score shall demand, as often as shall be requisite, the Renewal of the Investitures, taking the Oath of Fidelity, and all that is thereto annex'd, like the former Possessors, and like Vassals of the Empire (Art. X,15 IPO).

Når det gjelder IPM og overføringen av territorier til Frankrike, så skjedde den mer i tråd med en moderne forståelse av suverenitet. I

så måte ble Frankrikes rettigheter over disse territoriene definert i henhold til begrepet *dominium*, som allerede i den franske oversettelsen av IPM fra 1651 ble oversatt med «Droit de Souveraineté» (§ 70 IPM). Det samme gjelder begrepet *superioritatis* som i IPM ble oversatt til «droit de Seigneurie directe & Souveraineté» (§ 72 IPM). I det sistnevnte tilfellet dreier det seg likevel ikke om suverenitet i en moderne forstand, men refererer til keiserens tidligere herredømme over et gitt territorium. Suverenitet i en moderne forstand kan likevel finnes i § 74 IPM, der *superioritatis* defineres som alt som beveger seg og som finnes av ressurser innenfor et gitt territorium, uten at keiseren kunne blande seg inn:

tous les Vassaux, Sujets, Hommes, Villes, Bourgs, Chasteaux, Maisons, Forteresses, Forets, Taillis Minieres d'or, d'argent & d'autres minéraux, Rivieres, Ruisseaux, Pasturages, en un mot tous les Droits, Regales & appartenances, sans reserve aucune, appartenront au Roy Tres Chrestien [franskekongen], & seront incorporées à perpetuité à la Couronne de France, avec toute sorte de Jurisdiction, & Souveraineté, sans que l'Empereur, l'Empire, la Maison d'Austriche ny aucun autre y puisse apporter aucune contradiction.

Men IPO har også noen referanser til begrepet *superioritatis*. Det kommer likevel klart frem der at det ikke dreier seg om den moderne forståelsen av suverenitet, i den grad det gjelder enheter i keiserdømmet, og begrepet blir brukt for å definere undersåtters plikter overfor herskeren. Diskusjonen blir også vanskeliggjort av at man må ta hensyn til en rekke oversettelser til forskjellige språk på forskjellige tidspunkt, som seg imellom ikke er konsistente. Den franske oversettelsen av IPO Art. XV fra 1684 gjengir *superioritatis* som «les droits de Souveraineté, & la jurisdiction», mens den franske oversettelsen av § 53 IPM av 1654 gjengir *superioritatis* som «droit de Superiorité & la Jurisdiction». Til tross for at franskmennene allerede hadde en forståelse av suverenitetsbegrepet på den tiden, er det uklart hvilken mening som ble tillagt *superioritatis*; at det var den moderne suverenitetsforståelsen som lå til grunn i alle tilfeller er tvilsomt. Det som uansett er klart er at i den grad *dominium* eller *superioritatis* noen steder refererer til en moderne forståelse av suverenitet, er det *ikke* i tilfellet Sverige eller keiserdømmet, men kun med referanse til Frankrike. Andre steder refererer det ifølge Gantet til en «'qualité spécifique de gouvernement' dans un territoire ne portent nullement atteinte à l'allégeance envers l'Empire et l'Empereur» (2000: 55–56). Altså et føydalt begrep som omhandler forhold innenfor keiserdømmet. Heller ikke her ser Westfalerfreden

ut til å være noen generell formalisering av suverenitetsprinsippet som grunnpilar i det europeiske statssystem.

Hvis Westfalertraktatene på mange måter hadde en rekke føydale trekk i måten de konseptualiserte suverenitet og lensherredømme (*suzerainty*) på, er det også viktig å poengtere at i den grad de omhandlet den augsburgske forståelsen av suverenitet nedfelt i prinsippet om *cuius regio, eius religio*, var det ved å *begrense* denne retten. Mye av skylden for religionskrigene i keiserdømmet generelt og for Tredveårskrigen mer spesifikt ble tillagt nettopp dette prinsippet – et prinsipp som hadde skapt en dynamisk ubalanse i keiserdømmet. Løsningen man kom frem til under forhandlingene i Westfalen, var derfor å gå bort fra dette prinsippet:

The Peace did not explicitly reject the principle that the ruler had the right to determine the religion of his subjects (a principle completely consistent with conventional notions of internal sovereignty), but *several of its provisions constrained the authority of the sovereign* (Krasner 1993: 242) (min utheving).

Referanser til disse begrensningene finnes i begge traktatene:

It has likewise been thought good [...] That the same Right or Advantage, which [...] the Peace of Religion, this present Transaction [...] grant to the Catholick States and Subjects, and to those of the Confession of Augsburg, ought also to be granted to those who call themselves the Reform'd [...] [But] if any Prince, or other Lord of a Territory, or Patron of any Church, should afterwards go over to the Religion of another Party [...] it *shall not be lawful to change the Exercise of Religion* [...] nor to take the Churches, Schools, Hospitals, or the Revenues, Pensions and Salaries thereto belonging, from the first Possessors, and confer them upon those of his own Religion (Art. VII,1 IPO og § 47 IPM) (min utheving).

Dette eksemplet viser klart at herskerens rett i religiøse saker i henhold til en moderne suverenitetsforståelse *ikke* ble sanksjonert av Westfalerfreden:

In the area of religion, the central political question of the seventeenth century, Westphalia was less consistent with modern notions of sovereignty than Augsburg, which had been concluded almost a century earlier (Krasner 1993: 244).

Når det gjelder en annen rett som følger av en moderne forståelse av statssuverenitet, nemlig retten til å føre sin egen utenrikspolitikk

og danne egne allianser, er det også blitt hevdet at dette var en av de rettighetene Westfalerfreden tilla keiserdømmets enheter. Det er riktig at traktatene tilla keiserdømmets enheter denne retten, men med en viktige modifikasjon, nemlig at disse alliansene *ikke* kunne være rettet mot keiseren:

That, above all, each of the Estates of the Empire shall freely and for ever enjoy the Right of making Alliances among themselves, or with Foreigners, for the Preservation and Security of every one of them: *provided nevertheless that these Alliances be neither against the Emperor nor the Empire*, nor the publick Peace, nor against this Transaction especially; and that they be made without prejudice in every respect to the Oath whereby every one of them is bound to the Emperor and the Empire (Art. VIII,2 IPO og § 63 IPM) (min utheving).

Det er også viktig å poengtere at denne retten ikke var noe nytt. Retten til å danne allianser med fremmede makter var en rett keiserdømmets enheter hadde hatt tidligere, men som de hadde mistet under Tredveårskrigen ved freden i Praha i 1635 (Lesaffer 1997: 71). Nok en gang illustreres det hvorfor Westfalerfreden ikke var begynnelsen på noe nytt.

Selv om Westfalerfreden av IP blir sett på som etableringen og formaliseringen av det suverene statssystemet, er det lite som tyder på at det faktisk var tilfelle. Både årsakene til Tredveårskrigen, de ulike aktørenes beveggrunner, den politiske situasjonen før og etter samt selve traktatene forteller en ganske annen historie. Spørsmålet som er av interesse for IP-faget er hvorfor denne historien ikke har kommet frem, og hvorfor påstander om Westfalerfredens mystiske karakter har kommet til å danne grunnlaget for hvordan faget forstår statssystemets og suverenitetsbegrepets opprinnelse.

Om mytens opprinnelse

Men hvordan oppstod da myten om Westfalerfreden? Den tradisjonelle myten om Westfalerfreden består av to elementer. Det første er at 1648 representerte formaliseringen av det europeiske statssystemet. Det andre er at fragmenteringen av politisk autoritet langs territorielle grenser representerte kroningen av statsuverenitet som grunnprinsipp i internasjonal politikk. Hvordan har IP-faget kommet til å assosiere det moderne statssystemet basert på stater suverenitet og autonomi med Westfalerfreden, når hverken traktatene selv eller den politiske orden som sprang ut av fredsforhandlingene i Münster og Osnabrück stemmer med den forståelsen. Innenfor IP-

faget representerer Andreas Osianders artikkel fra 2001 det siste forsøket på å spore tilbake IPs forståelse av *the Westphalian turn*. Men selv om forståelsen stammer fra anti-habsburgsk propaganda på 1800-tallet og Leo Gross' «tidløse» artikkel om Westfalerfreden som «majestic portal», er det fortsatt en rekke hull i denne historio-grafien. I følgende avsnitt vil jeg bøte på noen mangler, samtidig som jeg i noen grad vil bygge på Osianders fremstilling. Min korte begrephistorie pretenderer ikke å være fullstendig, men det finnes likevel en rekke plausible forklaringer på hvordan denne forståelsen av Westfalerfredens betydning er blitt så utbredt.

Osiander argumenterer for at rollen tradisjonelt tillagt Westfalerfreden i stor grad er et produkt av anti-habsburgsk propaganda, og at målet til tyske historikere på 1800-tallet var å «point out the 'excessive' ambition [of the Habsburgs] to explain its failure to create a German nation-state» (2001: 264). Ved å spre denne forståelsen av Westfalerfreden mener Osiander at IP er blitt «among the most eager continuators of the old propaganda image of the war» (2001: 264). Videre mener han at den forståelsen IP-faget i dag har av Westfalerfredens betydning, i stor grad stammer fra Leo Gross' artikkel «The Peace of Westphalia, 1648–1948», der han hevder at «[the] Treaty of Westphalia, for better or worse, marks the end of an epoch and the opening of another. It represents the majestic portal which leads from the old into the new world» (1948: 28). Men Osianders korte genealogi fører oss ikke til røttene av denne forståelsen. Hvordan tyske historikere fikk denne forståelsen av Westfalerfredens betydning, sies det lite om.

Claire Gantet skriver at krigens eksepsjonelle karakter allerede kom frem under selve konflikten. Dette var den største krigen Europa noensinne hadde sett. For de som hadde opplevd krigen, ble derfor Westfalertraktatene lovpriset som kilden til fred og keiserdømmets fortsatte eksistens. Denne positive holdningen mener hun holdt seg frem til slutten på den tyske enheten i 1806. Men allerede rundt 1730 hadde denne positive skildringen av Westfalerfreden økt, og de første utgivelsene av traktatene og skolebøker om fredens betydning ble gitt ut. For protestantene representerte freden keiserdømmets grunnleggende lovgivning, en lovgivning som sto høyere enn prinsippene om religiøs og konfesjonell toleranse, da den var garantert av internasjonale stormakter. Denne positive tolkningen eller anseelsen av traktaten utviklet seg videre med opplysningsfilosofene, da det etter hvert ble klart at alliansen mellom Frankrike og Wittelsbachene begynner å vise tegn til svakhet. Igjen ble den internasjonale freden mer prekær, og opplysningsfilosofene som

Voltaire, Rousseau og Mably lovpriste alle systemet som hadde oppstått etter Westfalerfreden (Gantet 2000: 53–54). Først i pennen av Rousseau, i 1756, står det i *Extrait du projet de paix perpétuelle de M. L'Abbé de Saint-Pierre* at

Ce qui fait le vrai soutien du système de l'Europe, c'est bien en partie le jeu des négociations, qui presque toujours se balancent mutuellement. Mais ce système a un autre appui plus solide encore; et cet appui c'est le Corps germanique [...] utile à tous par sa constitution [...] Malgré les défauts de cette constitution de l'Empire, il est certain que, tant qu'elle subsistera, jamais l'équilibre de l'Europe ne sera rompu [...] et que le traité de Westphalie sera peut-être à jamais parmi nous la base du système politique. Ainsi le droit public, que les Allemands étudient avec tant de soin [...] n'est pas seulement le droit public germanique, mais, à certains égards, celui de toute l'Europe (1915).⁹

Denne teksten tyder på at det var en lang periode med relativ fred i Europa som førte til at opplysningsfilosofene oppfattet Westfalerfreden som en milepæl. Man må imidlertid ikke glemme at Rousseau ikke så på stater som hobbesianske suverene fyrster «in continuall jealousies, and in the state and posture Gladiators; having their weapons pointing, and their eyes fixed on one another [...] which is a posture of War» (Hobbes 1996: 90). Tvert imot var det håpet om en føderal ordning for hele systemet – Europa – som var ledemotivet i hans «IP»-forfatterskap; et tema som senere ble tatt opp av Kant i 1795 i hans essay *Zum ewigen Frieden* (1997). Det var *pasifiseringen* av keiserdømmet Westfalerfreden medførte som gjorde det til en milepæl i europeisk forstand, ikke fragmenteringen av politisk autoritet som vi forbinder med statssuverenitet. Westfalerfreden ble ansett for å være et vendepunkt fordi den paralyserte keiserdømmet som utenrikspolitisk aktør. Når Rousseau snakket om Westfalertraktatene som konstitusjonelt dokument, var det da ikke som et europeisk dokument, men først og fremst som keiserdømmets konstitusjon, en «constitution, qui, lui ôtant [ôte] les moyens et la volonté de rien conquérir». Det er derfor Rousseau

9 «Det som utgjør det europeiske systemets virkelige støtte, er selvsagt delvis forhandlingenes spill, som nesten alltid holder hverandre i gjensidig balanse. Men dette systemet har en enda mer solid støtte; og denne støtten er den germanske enheten [*corps*] [...] som er nyttig for alle på grunn av sin konstitusjon [...] Til tross for manglene ved keiserdømmets konstitusjon, er det sikkert at så lenge den overlever, vil Europas balanse aldri bli brutt [...] og Westfalertraktaten kanskje alltid komme til å danne hos oss selve grunnlaget for det politiske system. På den måten er offentlig rett [*droit public*], som tyskerne studerer så nøye [...] ikke bare germansk offentlig rett [*droit public germanique*] men, på mange måter, hele Europas» (min oversettelse).

mente at den tyske offentlige retten og konstitusjonen Westfalertraktatene utgjorde for keiserdømmet, på mange måter var å anse som europeisk rett eller folkerett. Ikke fordi de omhandlet Europa som system, men på grunn av de realpolitiske konsekvensene de hadde for Europa. Westfalerfreden bar for Rousseau mer et håp om at Europa skulle utvikle en form for felles føderativ ordning enn en full fragmentering av politisk autoritet, som karakteriserer dagens statssystem.

Mot slutten av 1790-årene, når de revolusjonære konfliktene ser ut til å nærme seg, skuet politiske tenkere nok en gang nostalgisk tilbake til Westfalerfreden. Mellom 1790 og 1792 gir Friedrich Schiller ut sin *Geschichte des dreißigjährigen Krieges*. I likhet med tidligere historiografer var det ikke Tredveårskrigen som borgerkrig som opptok ham. Tvert imot insisterte han på konfliktens europeiske dimensjon (Gantet 2000: 54). Schillers verk representerte på mange måter et vendepunkt i måten man oppfattet Westfalerfreden på. I et Tyskland som holdt på å samle seg rundt nasjonalistiske idealer, var det selve konflikten mellom forskjellige konfesjoner og mellom keiseren og keiserdømmets andre enheter som ble tillagt vekt. I så måte ble Westfalertraktatene nå tillagt skylden for at Tyskland ikke hadde klart å samle seg om nasjonalstatlige idealer på et tidligere tidspunkt. Det var derfor elementet av territoriell fragmentering som til en viss grad var del av fredshandlingene, som ble tillagt mest vekt. Klausulen i Münstertraktaten som hadde gitt Frankrike en rolle som garantist, ble funnet skyldig i å ha hindret tysk samling. Som Gantet argumenterer for, var dette en holdning både hos tyske katolikker og protestanter. Protestantene mente Westfalerfreden hadde hindret dannelsen av et protestantisk Tyskland under prøysisk ledelse, mens katolikkene mente den hadde hindret den videre utviklingen av det imperiale Tyskland (2000: 54).¹⁰

Historiografien om Westfalerfreden har gjennomgått en rekke faser før IP-faget gjennom Leo Gross plukket opp forståelsen av 1648 som begynnelsen av det suverene statssystemet. Fredsslutningene i Münster og Osnabrück ble tidlig tillagt en historisk rolle, da de avsluttet kontinentets mest blodige krig noensinne. Senere ble denne rollen gjort til gjenstand for nye tolkninger – av franske

10 Av mer anekdotisk interesse kan det nevnes at i mellomkrigstiden, da tysk nasjonalisme var på sitt mest intense, ble Versaillestraktaten og Westfalerfreden ofte satt i sammenheng i Hitlers taler. Han understreket i hvilken grad begge hadde vært nasjonale demografiske katastrofer for Tyskland, og skal til og med ha vurdert å kreve av Frankrike at de signerte sin kapitulasjon i Münster, en by han opphøyet til «Anti-Versailles» (Gantet 2000: 55).

og særlig tyske kommentatorer. Inntrykket av Westfalerfredens viktighet ble bevart, mens traktatenes internasjonale dimensjon ble tillagt nye betydninger. Derfra ble traktatenes internasjonale dimensjon og implikasjoner tillagt vekt gjennom den pasifiserende rollen traktatene ble påstått å ha hatt. Til slutt kom 1648 som sanksjoneringen av keiserdømmets mindre enheters «suverenitet» i sentrum, før IP-faget lanserte myten om 1648 og formaliseringen av statssuverenitet.

Mot en overskridelse av den westfalske grensen

Dersom 1648 ikke lenger kan danne utgangspunktet for IP, finnes det da et alternativ? Gir det mening å studere internasjonal politikk for Westfalerfreden, eller bør man slik Krasner (1993) og Osiander (2001) gjør, begynne med napoleonskrigene? Det er ingen tvil om at statssystemet på 1500-tallet ikke var like formalisert *qua* statssystem som på tidlig 1800-tall. Likevel mener jeg det finnes en rekke argumenter som taler for at IP bør søke sine røtter mot slutten av 1400-tallet heller enn å velge 1800-tallets formaliserte system som utgangspunkt.

Men et slikt syn har en rekke problemer knyttet til seg. Hvordan skal man konseptualisere enhetenes autonomi på en tid der alle enhetene i systemet ikke passet den moderne forståelsen av suverenitet?¹¹ Kan man snakke om et system bestående av mer eller mindre uavhengige politiske enheter på 1500-tallet? Og hvordan skal man håndtere ulikhetene mellom disse enhetene, det være seg stater, bystater, byer eller imperier? Jeg argumenterer i følgende avsnitt for at disse problemene kan la seg løse.

Om å konseptualisere tidlig moderne suverenitet

Selv om stater er relativt nye skapninger, har de likevel eksistert en god stund. Dersom man skal konseptualisere staten, må man forsøke å trekke frem dens grunnleggende kjennetegn. Men en slik

11 I 1576, tyve år etter freden i Augsburg, ga Jean Bodin ut sine *Six livres de la république*. I disse setter han seg fore å definere suverenitetsbegrepet, som han mener mange jurister og politiske filosofer anvender uten å ha forsøkt å definere det. Bodin definerer suverenitet som «that absolute and perpetual power vested in a commonwealth» (i Knutsen 1997: 73). Denne definisjonen må likevel sies å bære preg av å være idealtypisk for perioden. Alle enhetene i det europeiske statssystemet på det tidspunktet passet ikke denne relativt moderne forståelsen av suverenitetsbegrepet. Det er likevel interessant å poengtere i denne sammenheng at Westfalertraktatene kan tyde på at den franske delegasjonen i Münster må ha hatt en forståelse av suverenitet mer i tråd med Bodins, enn den svenske delegasjonen i Osnabrück (se også Osiander 1994).

prosess må ta hensyn til disse kjennetegnenes historisitet og omstridte karakter. Suverenitet er et slikt konsept. I motsetning til hva den westfalske myten vil ha det til, har ikke suverenitetsprinsippet kommet frem som resultat av noe vedtak eller formalisering. Tvert imot er det en iboende del av fremveksten av den moderne stat og territorialiseringen av politisk autoritet.

Joseph Strayer argumenterer for at de fleste enhetene hadde tilegnet seg en rekke av de kjennetegnene vi i dag tillegger stater allerede rundt 1500 (Strayer 1970: 13). Ifølge Max Webers definisjon er en stat «a human community that (successfully) claims the *monopoly of the legitimate use of physical force* within a given territory» (Weber 1963: 78).¹² Likevel advarer Strayer mot å tillegge disse statene for mange av de trekkene vi i dag assosierer med moderne stater:

The concept of 'foreign affairs' could hardly exist in a Europe that admitted the fact that it was made up of a congeries of sovereign states but was not quite sure of what states were sovereign (Strayer 1970: 83).

Men sosiologiske forklaringer¹³ om statens opprinnelse har hatt en viss forkjærlighet for de *interne* prosessene som ledet til statens opprinnelse, og tatt den eksterne sfæren for ontologisk gitt. Dette er problematisk, sett fra IPs standpunkt, ettersom den moderne stats opprinnelse var iboende knyttet til dannelsen av et moderne system. Statens territorielle suverenitet, som Poggi uttrykker det, resulterer i at «the political environment in which each state exists is by necessity one which it shares with a plurality of states similar in nature to itself» (1990: 23). Et lignende syn finner man hos Jens Bartelson som argumenterer for at

[a] history of the international proper cannot be a history of individual states and their modes of interaction [...] but must depart from the principles which organize the international into a whole (1995: 222).

Suverenitet må derfor ses på som en av de konstitutive grunnpillarene i internasjonal politikk. Samtidig som suverenitetsbegrepet definerer staters formelle autonomi som den grunnleggende aktøren

¹² For en definisjon som legger mer vekt på det territorielle aspektet, se Weber (1978: 56).

¹³ Det går utover denne artikkelens ambisjoner å gi et fullstendig sammendrag av disse verkene. Et utdrag av disse inkluderer Anderson (1998), Anderson (1996), Elias (1996), Ertman (1997), Hintze (1975), Poggi (1990, 1995), Skocpol (1999), Strayer (1970), Tilly (1975, 1995), Tilly & Blockmans (1994), van Creveld (1999).

i internasjonal politikk på den ene siden, demarkerer suverenitet også enhetenes politiske og geografiske rom. Ved å konstituere hovedaktørene i internasjonal politikk (innsiden) produserer suverenitet også det internasjonale rommet (utsiden).

Dersom man bestemmer seg for å overskride grensen satt av 1648 i IP, støter man raskt på problemer med hensyn til hvordan man skal forstå de forskjellige aktørene. Når man skiller mellom middelalderens *respublica Christiana* og det moderne statssystemet, er nettopp moderne suverenitet en av hoveddistinksjonene. Som en konsekvens av dette er termen også en av de mest debatterte innenfor IP-faget. Suverenitet, sier F. H. Hinsley i likhet med Bodin, er «the idea that there is a final and absolute political authority in the political community» og at «no final and absolute authority exists elsewhere» (Hinsley 1986: 26). Suverenitetskonseptet er derfor verken fullstendig del av det interne politiske rommet eller den eksterne sfæren. Suverenitet er det begrepet som muliggjør distinksjonen. Bartelson foreslår at man bør konseptualisere suverenitet som en ramme eller en *parergon*:

the frame [...] itself cannot be a member of either class. It is neither inside, nor outside, yet it is the condition of possibility of both. [...] [T]here is a ceaseless activity of *framing*, but the frame itself is never present, since it is itself unframed (Bartelson 1995: 51).

I tillegg til å godta suverenitetens konstitutive funksjon for både den interne og eksterne politikken, må man også innse dens historigrafiske og konstruerte karakter. Det vil si at man i tillegg til å forstå hvordan praksisen og teorien om statssuverenitet er blitt konstruert, dekonstruert og rekonstruert over tid, er det viktig å se disse prosessene i sin historiske kontekst (Biersteker & Weber 1996: 4). For som R. B. J. Walker advarer, kan det å se suverenitet kun som en definisjon eller et juridisk prinsipp føre til «a certain amnesia about its historical and culturally specific character» (1995: 166). For suverenitet er ikke et prinsipp som på noe tidspunkt ble vedtatt som grunnpilar for statssystemet, men en konseptualisering av politisk autoritet som vokste frem som følge av samspillet mellom politisk tenkning og tidlig moderne politiske realiteter.

Og selv om Gierke påstår at det har vært lite endring i den teoretiske måten man har forstått suverenitet på siden senmiddelalderen (1996: 97), har stater praksis overfor konseptet endret seg dramatisk.¹⁴ Som Sørensen hevder: «[t]he institution of sovereignty and

¹⁴ Se for eksempel Krasners *Sovereignty* (1999), der han tar for seg forholdet mellom

the actual degree of state autonomy are two different things» (1999: 595). En forståelse av suverenitet krever derfor at man studerer både den politiske diskursen og praksisen på den tiden dagens forståelse ble til. Spørsmålet blir da hvorvidt man kan tillegge noen av aktørene på 1500- og 1600-tallet et *begrep* («suverenitet») som det ikke hører noen *terminologi* til.¹⁵ Quentin Skinner har advart mot farene ved å tillegge en historisk aktør et begrep han ikke kan uttrykke; som ikke eksisterte i hans samtid (1988). Likevel argumenterer Gad Prudovsky for at en slik anakronisme i visse tilfeller kan være en plausibel og legitim historietolkning, selv om forfatteren ikke hadde de lingvistiske midlene til å uttrykke konseptet han refererte til (1997: 15).¹⁶ Som Prudovsky konkluderer, finnes det også en fare forbundet med *the linguistic turn*, nemlig «to discard all historical descriptions of conceptual developments if they are not coupled with linguistic ones» (1997: 31).

Det pre-westfalske statssystemet

Fremveksten av staten og statssystemet er ugjenkallelig knyttet sammen. Til tross for mye debatt rundt systemets historiske opprinnelse, mener Charles Tilly at allerede sent på 1400-tallet

in Europe something resembling the state system we know today was taking shape. The participants moreover, were increasingly not city-states, leagues, or empires, but national states: relatively autonomous, centralized, and differentiated organizations exerting close control over the population within several sharply-bounded contiguous regions (1995: 164).

suverenitetsbegrepet og staters handlinger. Ikke uten grunn er undertittelen til boken *Organized Hypocrisy*.

- 15 Et beslektet tema er diskusjonen rundt begrepet «stat». Mot slutten av middelalderen hadde de ulike betydningene av *civitas*, *regnum* og *imperium* blitt borte, og alle ble brukt i betydningen av politiske fellesskap «which had no external *Superior*» (Gierke 1996: 97). Derfor, påstår Gierke, ettersom staten nærmet seg sin teoretiske fullføring allerede i senmiddelalderen, ble dens definerende karakteristikkk eksternt suverenitet. Men, poengterer Skinner, termen «stat» ble ikke veletablert i den vestlige europeiske politiske diskursen før på slutten av 1600-tallet (1987: 123). Derfor mener han at argumenter om at «staten» i tidlig 1500-talls politiske skrifter (e.g. Machiavelli) refererer til vår moderne forståelse av staten er overdrevet (1987: 102). Hobbess, utdyper Skinner, var den første som skrev om staten «systematically and unapologetically, in the abstract and unmodulated tones of the modern theorist of the state» (1987: 126).
- 16 Prudovsky diskuterer Alexander Koyrés bruk av konseptet «inertial mass» i forbindelse med Galileo: «Even though Galileo does not employ this term, it is nonetheless true that he constantly makes use of this concept in his arguments» (Prudovsky 1997: 16).

En sentral faktor i forklaringen av en slik utvikling er diplomatiets rolle i utenrikspolitikken. Selv om diplomati har sin opprinnelse i politikken mellom de italienske bystatene tidlig på 1400-tallet, hadde permanente diplomatiske forbindelser blitt vanlig i Europa mindre enn hundre år senere (Mattingly 1988: 83). I 1494 hadde Napoli permanente ambassadører i Spania, England og Tyskland for å oppnå hjelp mot Frankrike (Mattingly 1988: 105, 132). Den hellige liga («Holy League») som ble inngått i 1495 «was, in fact, a European-wide coalition against France, the first decisive drawing together of the major states of Europe into a single power system. Italian politics were transferred to a wider arena» (Mattingly 1988: 124). De franske militære manøvrene hadde allerede da systemiske konsekvenser. Tidlig på 1500-tallet gikk europeerne inn i «a period in which the major realignments of boundaries and sovereigns throughout the continent occurred at the ends of wars, under the terms of agreements joined by multiple states» (Tilly 1995: 163–64). En illustrasjon på dette kan være freden i Buda (1503), som rangeres som en av de første moderne internasjonale fredskongresser. Den inkluderte aktører som Tyrkia, Moldavia, Ragusa, Venezia, Pavestatene, Böhmen-Ungarn, Polen-Litauen, Rhodos, Spania, Portugal og England (Tilly 1995: 162).

Men internasjonal politikk hadde fortsatt et sterkt dynastisk preg: «National interest was still too vague a concept to guide or even to excuse the policies of the monarchies»¹⁷ (Mattingly 1988: 140). Likeledes kan man allerede se begynnelsen av et særdeles moderne trekk ved dette unge europeiske systemet, nemlig konseptet om maktbalanse:¹⁸

The League of Cognac [1526] is one of those points in sixteenth-century diplomatic history at which the «balance of power» is said to have been

17 Selv om stater på 1500-tallet fortsatt var fyrstenes og kongenes stater, dynastiske stater, og herskerens person mer enn staten var sett på som bæreren av suverenitet, var disse herskerne i økende grad tvunget til å handle og legitimere sine handlinger i henhold til statens og dens befolknings felles og offentlige gode, på bekostning av egne goder. Som eksempel på dette kan det nevnes at frem til Crépytraktaten i 1544 mellom Frankrike og Spania, hadde internasjonale traktater blitt ratifisert av herskeren og hans viktigste vasaller/undersåtter. Grunnen til dette var nettopp at det ikke var staten, men herskeren selv som ble ansett for å være suverenitetsbæreren og derfor også traktatpartneren. Etter Crépy blir denne praksisen borte, hvilket indikerer at undersåttens deltakelse ikke lenger ble sett som nødvendig for å garantere at traktaten ville bli etterlevd av hele staten (Lesaffer 1997: 79).

18 Selv om Mattingly peker på noen få tilfeller av maktbalanse mellom 1494 og 1599, advarer han likevel med at «it is hard to be sure if the sixteenth century appreciated the full beauty of a balanced system. It is harder because none of the arrangements lasted» (1988: 141).

invented, the point at which national interest replaced dynastic interests as the main motive of European politics (Mattingly 1988: 150).

Likedan var statsmenn og diplomater allerede opptatt av kristenhetens (systemets) fred og enhet. Et viktig eksempel på dette er Thomas Wolseys Londontraktat (1518), som

was cast in the form of another holy league to preserve peace in Europe and defend Christendom against the Turks. But this time it was, in announced intention, completely inclusive and European-wide, with provisions for arbitration of disputes, and stiff guarantees against aggression (Mattingly 1988: 144–45).

Denne traktaten viser at det allerede på tidlig 1500-tall – 130 år før Westfalerfreden – eksisterte en økende grad av bevisstgjøring rundt ønsket om å finne institusjonelle løsninger for å bevare og skape fred i det fortsatt unge systemet.

Stat og imperium på 1500-tallet

Et av de største problemene man støter på når man først beveger seg forbi grensen satt av Westfalerfreden, er Det hellige romerske keiserdømmet. Hvordan skal man forstå rollene til de ulike enhetene i keiserdømmet? En rekke statsvitenskapelige studier har søkt å identifisere og kategorisere medlemmene av det europeiske stats-systemet på 1500-tallet (gjengitt i Tilly 1995: 170–75). Alle har tatt i bruk forskjellige metoder og kriterier, det være seg ulik grad av autonomi og uavhengighet eller relativ styrke. Men som Tilly poengterer, er mange av disse undersøkelsene foretatt av nasjonalt orienterte historikere, som for eksempel Meinecke, som ser tysk enhet der det ikke var noen. Tysklands suverene status varierer derfor drastisk avhengig av hvilket studium man velger å se på. Det samme gjelder også for Østerrike og Habsburg-områdene.¹⁹ Et opplagt problem ved å overfokusere på keiserdømmets enhet er at det overskygger den ofte uavhengige rollen til de ulike territoriale enhetene i keiserdømmet, som for eksempel Bayern, Brandenburg, Sachsen og Palatinatet. Det er derfor viktig når IP begir seg inn i det

19 Man kan notere seg at Pufendorf skriver om Tyskland i sin *The Present State of Germany* av 1696 at: «Germany is an Irregular Body, and like some mis-shaped Monster if it be measured by the common Rules of Politcs and Civil Prudence. [...] [B]ut something (without a name) that fluctuates between [a *Limited Kingdom* and a *Body* or *System* of many Sovereign States]» (i Beaulac 2000: 175) (opprinnelig utheving).

ukjente pre-westfalske terrenget å være klar over at ulike aktører spilte en mer eller mindre viktig rolle til ulike tider.

Likevel er det liten tvil om at Europas politiske enheter lenge før Westfalerfreden utgjorde et felles system, og at det systemet allerede hadde en rekke felles institusjoner. Kontakten mellom enhetene hadde økt dramatisk blant annet på grunn av teknologiske fremskritt og bedret infrastruktur, men også takket være diplomatiets spredning. Som den franske invasjonen av Italia i 1495 viser, hadde Frankrikes handlinger ikke bare konsekvenser for naboområdene, men også for de fleste andre enhetene i systemet.

Ny start og nye grenser?

Spørsmålet som melder seg som følge av denne diskusjonen, er hva slags tilnærming man skal ha til opprinnelsen av fagets studieobjekt ettersom man bør bli kvitt Westfalerfreden som referansepunkt. Mitt argument i denne artikkelen er at IP-faget bør se til begynnelsen av 1500-tallet snarere enn til 1800-tallet.

Her er det likevel på sin plass å komme med noen advarsler hva gjelder IPs videre arbeid med å grave etter statssystemets opphav. Et slikt foretak må ikke bli en søken etter en grunnleggende myte, slik Westfalerfreden har vært. Forkastede myter *må* ikke erstattes med nye. Tvert imot kan det vise seg både umulig og lite produktivt å sette en ny dato for statssystemets opprinnelse, siden prosessene som ledet opp til dets moderne karakter verken var progressive eller lineære. De var heller ikke irreversible. Men, dersom den fortsatt unge fagdisiplin trenger mer sikkerhet enn tvil i spørsmålet om sitt studieobjekts fødselsattest, finnes det mange gode kandidater. En kandidat som melder seg, er den franske invasjonen av Italia i 1495, da Europa for første gang viste seg å være et system i Hedley Bulls forstand. Dersom man legger vekt på opprinnelsen til det moderne suverenitetsbegrepet, kan freden i Augsburg i 1555 være en verdig kandidat. Datoene er mange, og det finnes gode argumenter for å adoptere flere av dem. Det som er sikkert er at enhetene som utgjorde kristenheten allerede lenge før 1648, hadde vært involvert i gjensidig interaksjon og politikk på en måte som ikke kan karakteriseres som annet enn et internasjonalt system, ja, kanskje sågar et *samfunn* (se fotnote 3).

En innvending mot dette synet er selvsagt at alle aktørene på det tidspunktet ikke kan kalles stater. Noen var utvilsomt moderne territorialstater, mens andre aktører på det internasjonale planet fortsatt var byer, bystater, fyrstedømmer og imperier i ulike varianter. Man

må være forsiktig og ikke tilskrive disse enheter *alle* de karakteristikkene som forbindes med moderne stater, eller kalle disse aktørene «stater». Likevel opptrådte enhetene som var involvert i internasjonal politikk på den europeiske scenen på den tiden, i økende grad som autonome stater, uten kontroll utenfra (eller «ovenfra»); det mest sentrale trekk ved vår moderne suverenitetsforståelse. Stater i dagens statssystem utgjør heller ikke alle aktørene, og dagens IP-fag erkjenner også i økende grad rollen til ikke-statlige aktører. Og selv aktører som går under betegnelsen «stater», oppfyller ikke alle kravene man stiller til enheter som går under den betegnelsen. Et eksempel kan være Robert Jacksons «quasi-states» (Jackson 1990). Det kan også nevnes at i størstedelen av det 20. århundre oppfylte en av de største og viktigste aktørene i systemet, Sovjetunionen, mange av de egenskapene man tillegger imperier. *Vice versa* kan det også nevnes at aktører som går under betegnelsen «stat» i dag, også i økende grad oppfører seg som imperiemakter. Debatter om USAs rolle i dagens verden, mellom hegemoni og imperium, kan være et eksempel på det sistnevnte. Dette viser at det er iboende problematisk å tillegge alle enheter en viss identitet (*statehood*) ved å *statliggjøre* dem.

Det europeiske statssystemet som vokste frem på 1500-tallet, kan gi mange innsikter ikke bare i de prosessene som førte til krystalliseringen av det internasjonale statssystemet, men også i internasjonal politikk generelt. 1500-tallet var en periode der både individuelle stater og systemet i sin helhet undergikk store endringer i form av kriser og tilbakefall. Men det var også en periode der en rekke krav om rettferdig behandling av både individer og grupper ble artikulert. Som sådan vokste både staten og statssystemet frem i en tid som kan gi bidrag til dagens debatter om individers rettigheter *vis-à-vis* stater; blant annet de pågående debattene om statssuverenitet versus menneskerettigheter. Dersom man ser bort fra statens formative periode, glemmer man fort at staten ikke alltid har eksistert i sin nåværende form. Studiet av IP-fagets tradisjonelle objekt, statssystemet, bør derfor bli en viktigere del av faget, og IP bør få et litt mindre anstrengt forhold til sin egen fødsel. På den måten kan man kanskje oppnå en mer dynamisk forståelse av det internasjonale systemet, en forståelse som tar hensyn til systemets heterogene karakter. Noen ny opphavsmyte trenger IP-faget som nevnt ikke, og fabuleringene rundt Westfalerfreden bør man derfor skrinlegge en gang for alle.

Litteratur

- Anderson, M. S. (1998) *The Origins of the Modern European State System, 1494-1618*. Essex: Addison Wesley Longman.
- Anderson, Perry (1996) *The Lineages of the Absolutist State*. New York: Verso.
- Asch, Ronald G. (1997) *The Thirty Year's War*. Basingstoke: Macmillan.
- Beaulac, Stephane (2000) «The Westphalian Legal Orthodoxy – Myth or Reality?» *Journal of the History of International Law* 2 (2): 148–77.
- Bartelson, Jens (1995) *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barth Eide, Espen (2002) «Internasjonal terrorisme – folkerettslige konsekvenser», *Internasjonal politikk* 60 (2): 211–24.
- Boucher, David (1998) *Political Theories of International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Bull, Hedley (1995) *The Anarchical Society*. London: Macmillan.
- Cooper, Robert (2003) *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*. London: Atlantic Books.
- de Carvalho, Benjamin (2003) «Keeping the State: Religious Toleration in Early Modern France, and the Role of the State», *European Yearbook of Minority Issues, Volume 1, 2001/2*. Dordrecht: Kluwer.
- Elias, Norbert (1996) *The Civilizing Process*. Cambridge, MA: Blackwell Publishers.
- Eriksen, Erik Oddvar (2003) «Postnasjonalt Demokrati», kronikk i *Dagbladet* 28.07.
- Ertman, Thomas (1997) *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Føllesdal, Andreas (2000) «Menneskerettigheter og ulike verdisyn: Vestlige mot asiatiske verdier?» i H. Nissen (red.) *Det Kongelige Norske Videnskabers Selskabs Forhandlinger*. Trondheim: DKNVS.
- Gantet, Claire (2000) «Le ‘tournant westphalien’: anatomie d’une construction historiographique», *Critique internationale* 9: 52–59.
- Gierke, Otto (1996) *Political Theories of the Middle Ages*. Translated by F. W. Maitland. Bristol: Thoemmes Press.
- Gross, Leo (1948) «The Peace of Westphalia, 1648–1948», *American Journal of International Law* 42 (1): 20–41.
- Held, David (1995) *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hinsley, F. H. (1986) *Sovereignty*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hintze, Otto (1975) *The Historical Essays of Otto Hintze* (F. Gilbert, red.) New York: Oxford University Press.
- Hobbes, Thomas ([1651] 1996) *Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holsti, Kalevi J. (1991) *Peace and War: Armed Conflicts and International Order, 1648–1989*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holsti, Kalevi J. (1992) *International Politics: A Framework for Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Jackson, Robert (1990) *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Johnstad, Tom, Jan Erling Klausen & Jan Mønnesland (2003) «Globalisering, regionalisering og distriktspolitikk», *Makt- og demokratiutredningens rapportserie 76* [<http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/rapport76/index.html>]
- Kant, Immanuel ([1795] 1997) «Toward Perpetual Peace: A Philosophical Sketch» i H. Reiss (red.) *Kant's Political Writings*. Cambridge: CUP.
- Knutsen, Torbjørn (1997) *A History of International Relations Theory*. Manchester: Manchester University Press.
- Krasner, Stephen (1993) «Westphalia and All That» i Judith Goldstein & Robert O. Keohane (red.) *Ideas and Foreign Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner, Stephen (1995) «Compromising Westphalia», *International Security* 20 (3): 115–51.
- Krasner, Stephen (1999) *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- Lesaffer, Randall (1997) «The Westphalian Peace Treaties and the Development of the Tradition of Great European Peace Settlements prior to 1648», *Grotiana* (18): 71–95.
- Lesaffer, Randall (2004) «Peace Treaties from Lodi to Westphalia» i Randall Lesaffer (red.) *Peace Treaties and International Law in European History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Matlary, Janne Haaland (2001) «Den Hellige Stol: En unik aktør» *Hvor hender det?* (15).
- Mattingly, Garrett (1988) *Renaissance Diplomacy*. Mineola, N.Y.: Dover.
- Mingst, Karen (2004) *Essentials of International Relations*. New York: W. W. Norton.
- Morgenthau, Hans (1999) *Politics Among Nations*. New York: McGraw-Hill.
- Osiander, Andreas (1994) *The States System of Europe, 1640–1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Osiander, Andreas (2001) «Sovereignty, International Relations and the Westphalian Myth», *International Organization* 55 (2): 251–87.
- Parker, Geoffrey & Simon Adams (1997) *The Thirty Year's War*. London: Routledge.
- Poggi, Gianfranco (1990) *The State: It's Nature, Development and Prospects*. Stanford: Stanford University Press.
- Poggi, Gianfranco (1995) *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*. Stanford: Stanford University Press.
- Prudovsky, Gad (1997) «Can We Ascribe to Past Thinkers Concepts They had no Linguistic Means to Express?», *History and Theory* 36 (1): 15–31.
- Rabb, Theodore K. (1994) «Religious Toleration during the Age of Reformation» i M. R. Thorp & A. J. Slavin (red.) *Politics, Religion & Diplomacy in Early Modern Europe: Essays in Honor of De Lamar Jensen*. Kirksville, MO: Sixteenth Century Journal Publishers.
- Reich, Emil ([1905] 2004) *Select Documents Illustrating Mediæval and Modern History*. London: University Press of the Pacific.
- Rousseau, Jean-Jacques ([1756] 1915) «Extrait du projet de paix perpétuelle de M. L'Abbé de Saint-Pierre» i C. E. Vaughan *The Political Writings of Jean Jacques Rousseau*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruud, Arild Engelsen (2001) «2. forelesning STV grunnfag 13. februar 2001».

- Oslo: Universitetet i Oslo. [<http://www.sum.uio.no/staff/aruud/forelesning2.html>]
- Skinner, Quentin (1987) «The State» i T. Ball, J. Farr & R. L. Hanson (red.) *Political Innovation and Conceptual Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skinner, Quentin (1988) «Meaning and understanding in the history of ideas» i J. Tully (red.) *Meaning & Context. Quentin Skinner and his Critics*. Cambridge: Polity Press.
- Skocpol, Theda (1999) *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sørensen, Georg (1999) «Sovereignty: Change and Continuity in a Fundamental Institution», *Political Studies* 47 (spesialutgave: Sovereignty at the Millennium): 590–604.
- Spruyt, Hendrik (1994) *The Sovereign State and Its Competitors*. Princeton: Princeton University Press.
- Strayer, Joseph R. (1970) *On the Medieval Origins of the Modern State*. Princeton: Princeton University Press.
- Thune, Henrik (1998) «Westfalerfreden og 'humanitær intervensjonisme'», *Internasjonal Politikk* 56 (4): 515–38.
- Tilly, Charles (1975) «Reflections on the History of European State-Making» i C. Tilly (red.) *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Tilly, Charles (1995) *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1992*. Cambridge, MA: Blackwell Publishers.
- Tilly, Charles & Wim P. Blockmans (red.) (1994) *Cities and the Rise of States in Europe, A.D. 1000 to 1800*. Boulder: Westview Press.
- van Creveld, Martin (1999) *The Rise and Decline of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walker, R. B. J. (1995) *Inside/outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, Max (1963) *From Max Weber: Essays in Sociology* (H. H. Gerth & C. W. Mills, red.) New York: Oxford University Press.
- Weber, Max (1978) *Economy and Society* (G. Roth & C. Wittich, red.) [2 vol.] Berkeley: University of California Press.

Snikende tiger, skjult drage

Ikke-spredning i en ny tid

Sverre Lodgaard
direktør, NUPI
Helene Revhaug
vit.ass., NUPI

«Hva er den største trusselen mot amerikansk nasjonal sikkerhet?» spurte Jim Lehrer. «Spredning av kjernevåpen. Spredning av kjernevåpen,» svarte John Kerry. Og Bush var enig. Faresignalene kommer fra terrorgrupper som al-Qaida og fra stater som Nord-Korea og Iran. Under de tre valgkampdebattene mellom daværende guvernør George W. Bush og visepresident Al Gore ble ordet «terrorisme» ikke nevnt en eneste gang. Et liknende søk etter ordet «kjernefysisk» gir tilnærmet samme resultat. Fire år senere står nettopp disse to fenomenene i sentrum for den sikkerhetspolitiske oppmerksomheten.

Hvert femte år holdes det en tilsynskonferanse for den kjernefysiske ikke-spredningsavtalen (Non-Proliferation Treaty, NPT). Den første fant sted i 1975, og i mai 2005 holdes nummer sju. Avtalen er under sterkt press. Mer enn noen gang tidligere står det strid om ikke-spredningspolitikken. Lenge var det bred oppslutning om en tilnærming basert på universalitet, likebehandling, konsensusvedtak i tilsynskonferansene og behandling av kritiske spørsmål i FNs sikkerhetsråd, og på ikke-spredning og nedrustning som to sider av samme sak. Dette er fortsatt holdningen i de aller fleste land. Men etter 11. september 2001 har USA skiftet kurs. For eksempel aksepterer ikke amerikanerne lenger de 13 stegene for kjernefysisk nedrustning som det var enighet om på tilsynskonferansen i 2000 – ikke engang som diskusjonsgrunnlag (NPT Review Conference 2000). Videre gjør det faktum at det kjernefysiske markedet ikke

Artikkelens tittel er hentet fra den kinesiske filmen ved samme navn (2000). Tigeren kan assosieres med Iran, dragen med Nord-Korea.

Takk til IPs anonyme fagfelle for verdifulle kommentarer.

lenger er begrenset til statssystemet verken på tilbuds- eller etterspørselssiden, at spredningsdiskusjonene må føres i et nytt, utvidet paradigme.

Årets konferanse blir derfor ingen «vanlig» gjennomgang av avtaleverket. Artikkelen drøfter status for avtalen og det regimet som er bygd opp rundt den, de svake punktene i regimet gitt de nye utfordringene, og hva som kan gjøres for å rette dem opp. Normene, reglene og de praktiske ordningene som regimet oppbærer, er et sammenhengende hele bygd opp omkring noen sentrale avveininger, i hovedsak ikke-spredning (art. I og II) mot nedrustning (art. VI), og sikkerhetskontroll (art. III) mot teknologi for utnyttelse av kjernefysisk energi for sivile formål (art. IV). Endringer må vurderes i den rammen som regimet og sentrale aktørers ikke-spredningspolitikk setter, dvs. i et helhetsperspektiv.

Status

I år er det 60 år siden Hiroshima og Nagasaki ble bombet. Hva kan vi lese ut av atomalderens historie? Gir den noen pekepinn om hva som er i vente?

NPT definerer en kjernevåpenmakt som en stat som har testet atomvåpen før 1. januar 1967. Ut fra dette kriteriet kunne man lenge lese en positiv trend: Tre nye atommakter i perioden 1945–55 (USA, Sovjetunionen og Storbritannia); to nye fra 1955 til 1965 (Frankrike, Kina); én ny mellom 1965 og 1975 (India), skjønt denne testen gjaldt et kjernefysisk eksplosiv og ingen leveringsklar bombe; og ingen nye de to påfølgende tiårene. Pakistan testet i 1998, umiddelbart etter India. Legger vi *testkriteriet* til grunn, blir spredningsprofilen over de seks tiårene 3-2-1-0-0-1.

Men testkriteriet forteller ikke hele historien. Israel klargjorde de første atombombene umiddelbart før seksdagerskrigen i 1967, uten å ha testet. Sør-Afrika anskaffet atomvåpen i perioden 1975–85, også uten å teste. Taiwan forsøkte seg på 1970-tallet, men ble stoppet i tilløpet. I neste 10-årsperiode – 1985–95 – utviklet India og Pakistan atomvåpen. I samme periode demonterte Sør-Afrika sine. I perioden 1995–2005 er det mye som tyder på at Nord-Korea har kommet til atomvåpen, men om dette vet vi ingenting sikkert. Legger vi atomprogrammenes *historie* til grunn – og det gir et sannere bilde enn testkriteriet – blir profilen 3-2-1-1-2¹-1. Hva kan vi lese ut av dette?

1 Her må Sør-Afrika trekkes fra.

For det første at de fem vetomaktene i FNs sikkerhetsråd befestet sin stormaktsstatus ved raskt og målbevisst å etablere seg som atommakter. Deretter erklærte USA, Storbritannia og Sovjetunionen – NPTs sjefsforhandlere og depositarmakter – strek satt.² India, som på mange måter var stormakt nummer seks etter Kina, men som tok en lederrolle i den alliansefrie bevegelsen med en sterk appell om nedrustning, gjorde verden oppmerksom på sin kapasitet i 1974, men ventet helt til 1998 med å gå åpent ut med sitt atomvåpeninnhav. At India dro Pakistan med seg var noe nær uunngåelig. De andre nykommerne – Israel, Sør-Afrika og Nord-Korea – var stater og regimer som kjempet med «ryggen mot veggen» for sin uavhengighet og overlevelse og som utviklet sine programmer i hemmelighet. Sør-Afrika er ute av lista, mens Israel, India og Pakistan har kommet for å bli.

Alt i alt har spredningen fra fem til åtte–ni atommakter vært en langsom prosess over nesten 40 år. Alarmerende antakelser om storstilt spredning fra 1960-tallet og utover er gjort til skamme. I dette århundret har imidlertid nye, kritisk viktige faktorer kommet til.

Ikke-spredning og regimeendring: USA versus Iran og Nord-Korea

Vil flere stater følge etter? Flere stormakter – for eksempel Japan som ledd i en østasiatisk dynamikk med Nord-Korea som utløsende faktor, eller Brasil i en nasjonalistisk manifestasjon for å markere status i internasjonal politikk? Japan har store mengder plutonium på lager, og Brasil bygger opp en betydelig kapasitet for anriking av uran. Det er likevel ikke her det primære spredningspresset ligger. Det ligger i den andre kategorien – regimer som trues på livet – i første rekke de gjenværende delene av «ondskapens akse», dvs. Nord-Korea og Iran (Lodgaard 2005). Nord-Korea har produsert nok plutonium til 5–10 bomber. Om landet også har et anrikingsprogram for uran og hvor langt det i tilfelle har kommet, vet vi ikke.³ Iran

2 Flere stater, bl.a. Algerie, Argentina, Brasil, Japan, Sør-Afrika og Sør-Korea, har siden blitt med i NPT som ikke-atomvåpenstater under den uttrykkelige forutsetning at man bare «kjenner» fem atommakter.

3 I en samtale med den amerikanske utsendingen James Kelly skal nordkoreanerne ha bekreftet at de har et slikt program (CNN 2003). Sørkoreanske kilder har likevel ment at amerikanerne misforstod. Spindelen i det pakistanskdrøvede svartebørsnettverket som spesialiserte seg på anrikningsteknologi, Abdul Qadeer Khan, skal ha besøkt Nord-Korea 13 ganger (*International Herald Tribune* 2003). Hvis dette er riktig, er det i det minste en klar indikasjon på nordkoreansk interesse. Urananriking etterlater ingen sterke «signaturer» som kan registreres på avstand slik plutoniumproduksjon gjør.

har en betydelig anrikingskapasitet som angivelig skal benyttes til kjernekraft, men som også kan brukes til våpenproduksjon. Om landet har et våpenprogram, og om det fortsatt finnes hemmelige kjernefysiske anlegg der, er uklart.⁴

Nordkoreanerne mener atomvåpnene har en avskrekkingseffekt vis-à-vis USA som styrker deres sikkerhet. Mange iranere ønsker seg atomvåpen av samme grunn. Etter den første Golfkrigen i 1991 oppsummerte en indisk general lærdommene slik: Dette viser at ingen bør innlate seg på krig mot Amerikas forente stater uten å ha atomvåpen (*American Forces Press Service* 2003). Bare atomvåpen kan utlikne den enorme amerikanske overlegenheten i konvensjonell stridskraft.⁵ Hvis Nord-Korea og Iran etablerer seg som atommakter, kan ringvirkningene bli betydelige både i Øst-Asia og Midtøsten.

I NPT er det atomvåpnene som er telleenheten. De må ikke spres til flere (art. I og II), og til sjuende og sist skal alle elimineres (art. VI). Det siste ble presisert med all ønskelig tydelighet i sluttdokumentet fra tilsynskonferansen for avtalen i 2000. Der påtar de fem atommaktene seg en uforbeholden forpliktelse («unequivocal commitment») til å ruste ned til null.⁶

I mellomtida har USA satt søkelyset på eierne. Presidenten har gjentatte ganger understreket betydningen av at våpnene er «i de rette hender». I noen land kan dette bety at USA primært er interessert i å fjerne regimene. For eksempel er det mange som oppfatter den amerikanske politikken overfor Nord-Korea på denne måten: Mens de øvrige deltakerne i Beijing-samtalene prøver å finne en formel som gjør det av med det nordkoreanske atomvåpenprogrammet, er USA ute etter å gjøre det av med regimet. Så lenge

4 Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA) hadde ved årsskiftet 2004/05 fokus på to utestående spørsmål i denne sammenheng. For det ene er det funnet spor etter uran som er anrikt til ulike nivåer. Noe er kommet fra Pakistan, men noe kan også ha kommet fra andre land eller fra hittil ukjent aktivitet i Iran selv. For det andre er det fortsatt uklart om Iran har tatt i bruk den såkalte P-2-teknologien for anriking av uran, som det fikk fra Qadeer Khan-nettverket i 1995. P-1-teknologien som anvendes i det kjente anrikingsanlegget i Natanz er av tidligere årgang og mindre effektiv. Spørsmålet er i klartekst om det finnes et hemmelig, militært P-2-anlegg ett eller annet sted.

5 Atomvåpen som «equalizers». Noen ganger brukes uttrykket i betydningen krigføringssmidler som kan oppveie motpartens overlegenhet i konvensjonelle styrker, andre ganger under henvisning til at atomvåpen kan påføre motstanderen uakseptable tap og dermed avskrekke et angrep. Begge tankeganger er problematiske, men de har mange tilhengere i land som kjenner seg utsatt.

6 Tidligere hadde flere av atommaktene kvalifisert nedrustningsforpliktelsen i art. VI gjennom uttrykk som «ultimately» og «in the context of general and complete disarmament». I senere tid har slike kvalifikasjoner dukket opp igjen.

de nordkoreanske lederne oppfatter det slik, er det lett å skjønne hvorfor samtalene går tregt. Hva er vitsen med å forhandle hvis du har grunn til å tro at motparten vil benytte første og beste anledning til å hogge hodet av deg?

I denne tolkningen av amerikansk politikk brukes atomvåpenspørsmålet som en brekkstang for å fjerne Kim Jong Il og hans styresett. Slik ble det brukt i Irak, og det er tilløp i samme retning overfor det tredje leddet i ondskapens akse: Iran.

Stikkordet i denne forbindelse er *hvem*. I gode hender er atomvåpnene verdifulle. I gale hender er de onde. Tidligere var det god latin at sikkerhetspolitikken måtte bygge på fakta om andres militære styrker, for intensjonene kan forandre seg over natta. Nå er det nettopp intensjonene som legges til grunn. Det gjelder å fjerne regimer som går på tvers av amerikanske interesser og erstatte dem med regjeringer som er samarbeidsvillige. Regimene svarer med å vektlegge sine atomprogrammer. Dette er et høyt spill som kan tippe begge veier – til seier for imperiemakten eller til ytterligere spredning av atomvåpen.

Ikke-spredning og imperiebygging

Den amerikanske ikke-spredningspolitikken er en integrert del av regimeendringspolitikken, som er et sentralt element i den amerikanske imperiebyggingen. Bush gjør hva forgjengerne gjorde i det 20. århundret: Han utvider imperiet, og former ikke-spredningspolitikken i dette bildet.⁷

I dag sys amerikansk politikk ofte over denne lesten: Multilateralt samarbeid kan være nyttig så lenge det skjer på egne premisser, ellers er det i beste fall et heft og i verste fall en invitt til andre til å stikke kjepper i hjulene. Tilsvarende er det med internasjonale normer og regler, som ofte oppleves som tvangstrøyer og som derfor bør fjernes for å sikre ønsket fleksibilitet og handlefrihet. Internasjonale avtaler er et uttrykk for de interessene som i sin tid formet dem. Hvis interessene forandrer seg, kan man trekke seg ut. De viktigste eksemplene fra rustningskontrollområdet er prøvestansavtalen, ABM-avtalen og andre nedrustningsforpliktelser fra tilsynskonferansen i 2000 (NPT Review Conference 2000). NPT

7 Oppskriften likner den klassisk leninistiske. Gjenstridige regimer skal fjernes til fordel for samarbeidsvillige regjeringer som kjenner sterkere tilhørighet til imperiemakten enn til store folkegrupper i eget land, og som derfor fungerer som brohoder (Lenin 1975, Galtung 1971). Framgangsmåten er om nødvendig unilateral. Verdensmakten har styrke til å kjøre sine egne løp.

behandles selektivt. De paragrafene som forplikter ikke-atomvåpenstatene vektlegges, mens egne forpliktelser til kjernefysisk nedrustning ignoreres (Perkovich 2004).

USA er mektig, men ikke allmektig. Derfor blir politikken et produkt både av *realistisk* og *ekspansjonistisk* tankegang. Britiske og franske atomvåpen forbigås stort sett uten kommentarer, og russiske atomvåpen er til å leve med. Realistisk vurdert kan ikke USA gjøre noe særlig med dem i noe fall. Det samme gjelder de indiske våpnene, mens de pakistanske gir grunn til bekymring på grunn av ustabiliteten i regionen og faren for at de kan komme på avveie. Kinesiske atomvåpen er en utfordring. USA har aldri villet basere sitt strategiske forhold til Kina på gjensidig avskrekking, og den enorme satsingen på forsvar mot ballistiske raketter må bl.a. ses i denne sammenheng (Lodgaard 2001). Mot israelske atomvåpen er det ingen innvendinger, mens spredning til andre land i Midtøsten er uakseptabelt. Midtøsten synes å være det viktigste nedslagsfeltet for amerikansk imperiebygging under George W. Bush.

NPT er ryggraden i et internasjonalt regime som omfatter atomvåpenfrie soner og andre rustningskontrollavtaler, eksportrestriksjoner, internasjonal sikkerhetskontroll, rapporteringsrutiner til internasjonale organer, nasjonale kontrollbestemmelser osv. I et regime skal alle behandles i henhold til regelverket og i den forstand mest mulig likt. Hele tida er det et mål at det skal bli heldekkende. Lenge var det bred oppslutning om en slik tilnærming basert på universalitet, likebehandling, konsensusvedtak i tilsynskonferansene og behandling av kritiske spørsmål i FNs sikkerhetsråd. De aller fleste land er fortsatt interessert i å utvikle internasjonale kjøreregler generelt, og å styrke ikke-spredningsregimet spesielt. Med 11. september, George W. Bush og de nykonservative skjedde det imidlertid et hamskifte i amerikansk politikk. Kontrasten til sluttdokumentet fra tilsynskonferansen i 2000 er skarp: For eksempel vil ikke amerikanerne at de 13 stegene for kjernefysisk nedrustning som listes i dette dokumentet skal tjene som diskusjonsgrunnlag i 2005.

Det nye med administrasjonen til George W. Bush er *politikken* – politikken mer enn våpnene. Etter gjenvalget kan det bli gjort mange oppdateringer og justeringer for at politikken skal bli så effektiv som mulig. Men presidenten tar med seg de samme utenrikspolitiske nøkkelpersonene inn i den nye perioden, og så lenge det ikke kommer andre signaler er det rimelig å anta at de overordnede siktemålene forblir de samme. For første gang i NPTs historie vil årets tilsynskonferanse derfor preges av grunnleggende forskjellige tilnæringsmåter til ikke-spredningsspørsmålene, rotfestet i

fundamentalt forskjellige perspektiver på internasjonal politikk og fundamentalt forskjellige oppskrifter på hvordan utenrikspolitikk bør føres.

Paradigmeendring: spredning i privat sektor

Det kjernefysiske markedet var lenge begrenset til statssystemet, med grå og svarte utvekster på tilbudssiden. I dag er ikke-statlige aktører viktige både på tilbuds- og etterspørselssiden. Spredningsdiskusjonene må føres i et nytt, utvidet paradigme.

Et verdensomspennende kjernefysisk svartebørsmarked

Iran har trukket store vekslers på det kjernefysiske svartebørsnettverket som ble ledet av pakistanske Abdul Qadeer Khan. Det kan også Nord-Korea og flere andre stater ha gjort. Nettverket sprakk da en tysk båt med kjernefysisk utstyr ble bordet på vei til Libya – og libyerne berettet villig vekk hva de hadde vært involvert i (BBC News 2004). Muammar al-Gaddafi og hans regime ble deretter *persona grata* i vestverdenen.

Qadeer Khan framstår som den reneste handelsreisende i kjernefysisk teknologi. Han skal ha besøkt 18 land i forkant av arrestasjonen i 2004 (*New York Times* 2004). Khan, også kalt den pakistanske atombombens far, ble satt til å lede det pakistanske atomvåpenprogrammet i 1975 etter at India hadde testet i 1974. Han anvendte samme teknologi som ble brukt ved det tysk-britisk-nederlandske anrikingsanlegget i Almelo, Nederland, hvor han jobbet en tid. Derfra stjal han store mengder tegninger og annen skriftlig informasjon om anrikingsvirksomheten.

Som edderkopp i svartebørsnettverket opererte Khan i en gråsonen mellom den statlige og ikke-statlige sfære. I en særdeles stramt regissert og lite troverdig fjernsynssekvens ba han om nåde og ble tilgitt av Musharraf, som hevdet han ikke kjente til virksomheten. Khan må åpenbart ha hatt mange med seg, særlig blant de militære, som alltid har hatt styringen med atomprogrammet i inngrodd mistro til Benazir Bhutto og Nawaz Sharif og sivile myndigheter generelt (*Global Security* 2004). Verken IAEA eller noen andre utenforstående har fått avhøre Khan. USA prioriterer samarbeidet med president Pervez Musharraf i kampen mot terror og oppgjøret med Iran. Andre bidragsytere til nettverket – fra Malaysia, Sri Lanka, Sør-Afrika, europeiske land og USA – har kommet fra privat sektor og kanskje unndratt seg statlig innsyn i hjemlandet. Khan er avslørt,

men kanskje har nettverket forgreninger som fortsatt ikke er det. IAEA og nasjonale etterretningsorganisasjoner nøster stadig.

Opp gjennom årene har private leverandører ofte benyttet seg av mangelfulle regelverk og svake eksportkontrollordninger. Mange terskelstater har opprettet stråselkaper og oppgitt fingerte anvendelser for å få tak i avansert teknologi. Slike operasjoner på det grå og svarte marked er et gjennomgående trekk ved atomvåpenspredningens historie. Men et verdensomspennende system av leveranser, forsynt fra innsiden av et etablert atomvåpenprogram, er noe nytt. Spredningsproblematikken har fått en ny dimensjon.

Kjernefysisk terrorisme

Khans nettverk leverte i hovedsak materiale, utstyr og teknologi for anriking av uran, som var Pakistans egen vei til våpnene. Det var i første rekke produkter av denne typen de pakistanske ekspertene og forretningsfolkene kunne tilby. Mottakerne var stater.⁸ Imidlertid bød nettverket også på et våpendesign av kinesisk opprinnelse. Slik informasjon kan også terrorgrupper nyttiggjøre seg hvis de har adgang til det nødvendige spaltbare materialet. Om designinformasjon faktisk har tilflytt slike grupper er ukjent, men her åpner Khan-nettverket for nok en dimensjon av nyere dato: mulig spredning til ikke-statlige aktører. Etter den kalde krigen var det stor frykt for at russere i akutt pengeneød kunne selge teknologi til andre stater, og at russiske eksperter kunne gå i andre lands tjeneste. Men forsyninger til ikke-statlige aktører var en mindre påaktet risiko den gangen.

Et truet regime i desperat valutamangel kan også tenkes å selge til hvem som helst for å overleve. Nord-Korea er et land som kan tenkes å være i en slik situasjon. Kanskje er regimet villig til å forsyne terrorister, hvis prisen er akseptabel. Frykten for kjernefysisk terrorisme forbindes først og fremst med al-Qaida⁹ – og Nord-Korea og al-Qaida har en felles fiende i USA.

Den amerikanske Midtøsten-politikken, med okkupasjon av Irak og sterkere støtte til Israel enn noen gang før, har trolig styrket al-Qaidas ambisjon om å skaffe atomvåpen. Det samme gjelder subnasjonale terrorgrupper som Hizbollah, Jemaah Islamiyah, tsjetsjenske separatister og pakistanske islamister. Dette er – *nota*

8 Bare stater kan nyttiggjøre seg teknologi som krever store industrielle satsinger og kontroll med territorium.

9 I 1998 sa bin Laden «it is the duty of Muslims to prepare as much force as possible to terrorise the enemies of God» (*The Economist* 2001). For en bred drøfting av faren for kjernefysisk terrorisme, se Allison (2004).

bene –aktører som vil skaffe våpnene for å bruke dem. Knappt noen trussel mot vestverdenen er mer påaktet enn denne.¹⁰

Desto mer påfallende er det at programmene for å sikre overskytende spaltbart materiale i Russland og andre steder er så beskjedne. USA bevilger ikke mer penger for slike formål etter 11. september enn det gjorde før. Andre land gir enda mindre. I de to første årene etter denne datoen ble det ikke sikret mer materiale enn i de to foregående (Bunn & Weir 2004a, 2004b). Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA) har registrert nærmere to dusin tilfeller av tyveri av kjernefysisk materiale. Hvor mye har skjedd uten noen gang å ha blitt oppdaget?

Tilbudslandene på det kjernefysiske marked har mange ganger forsøkt å stramme grepet om internasjonale kjernefysiske transaksjoner. I mellomtida har varene tatt nye veier. Problemet har sterke likhetstrekk med dopingkontroll i idretten. Dopingjegerne utvikler nye midler, men det gjør brukerne også, og noen av dem ligger stadig foran.

Styrking av ikke-spredningsregimet

Hvis det ikke lykkes å bygge bro over motsetningene og reetablere en bred konsensus om ikke-spredningspolitikken, kan resultatet bli fortsatt spredning og økt fare for at atomvåpen blir brukt. En slik bro kan bare bygges over et revidert og styrket ikke-spredningsregime tuftet på NPT. For en konsensus må nødvendigvis ta form av et internasjonalt regime, og uten NPT som ryggrad og bærebjelke er det vanskelig å forestille seg noe slikt. NPT kan i praksis ikke omskrives, og enighet om en ny ikke-spredningsavtale er totalt urealistisk. Enkelte bestemmelser i avtalen bør imidlertid gis en ny tolkning.

Ikke-spredning og nedrustning

NPTs art. VI forplikter alle medlemslandene til å arbeide for kjernefysisk nedrustning, både de som har og de som ikke har atomvåpen. Hvor sterk er sammenhengen mellom ikke-spredning og nedrustning, eller spredning og opprustning?

Atommakten har alltid hevdet at spredningspresset først og fremst skyldes regionale forhold. Det er mye riktig i det. For ek-

¹⁰ I den amerikanske presidentvalgkampen sa begge kandidatene at spredning av atomvåpen er den største trusselen mot amerikansk sikkerhet. Da hadde de kjernefysisk terrorisme i tankene, men også Nord-Korea og Iran.

sempel er det nytteløst å be Israel slutte seg til NPT som ikke-atomvåpenstat. De israelske atomvåpnene kan bare fjernes som ledd i en omfattende fredsprosess i Midtøsten. Andre understreker at vetomaktene går foran med et dårlig eksempel. De spør: Hvordan kan det ha seg at det som er bra for noen få, ikke tjener noen fornuftig hensikt for noen andre? Hvis Russland og USA rustet ned til noen hundre sprengladninger, er det langt fra sikkert at spredningspresset ville forsvinne. Men når atommaktene fortsatt har ca 30 000 atomvåpen – omtrent like mange som da NPT trådte i kraft – og fortsettelsen er uvis, stimulerer de utvilsomt til ytterligere spredning.

Spredningen av atomvåpen til flere stater kompliserer avskrekkingen, og opphever den i det øyeblikk den når terrornettverkene. Terrorister kan som kjent ikke avskrekkes med interkontinentale ballistiske raketter. USA begrunner sin interesse for rakettforsvar, og for nye atomvåpen som kan ødelegge godt beskyttede fiendtlige baser, under henvisning til dette. Dette er prioriteringer som skjer på bekostning av CTBT, ABM-avtalen, START II og den planlagte START III – og som dermed svekker NPT (Arbatov 2005). Den erklærte målsettingen om ikke å tillate noen andre å rokke ved USAs militære overlegenhet reduserer også interessen for nedrustning.

Ikke-spredning og nedrustning er imidlertid en av de sentrale avveiningene i NPT. Mer enn noe annet er det dette som har preget diskusjonen på tilsynskonferansene. Hvilken tilnæringsmåte er det naturlig å velge denne gangen?

Kjernevåpensektoren kan deles inn i fire kategorier: (1) operative våpen, (2) våpen som holdes i reserve, (3) våpen som er trukket tilbake for å tilintetgjøres og (4) overskytende spaltbart materiale. Da de operative arsenalene ble redusert etter den kalde krigens slutt, ble store antall våpen skjøvet over i de andre kategoriene samtidig som store mengder spaltbart materiale hopet seg opp. Mye av dette materialet er fortsatt dårlig sikret. Frykten for kjernefysisk terrorisme knytter seg særlig til faren for at høyanriket uran skal komme på avveie. For en nybegynner er det vanskeligere å bruke plutonium.¹¹ Men også våpen i kategoriene (2) og (3) kan være i faresonen, særlig eldre typer som ikke har avanserte elektroniske sikringsmekanismer.

Tidligere har nedrustningsdiskusjonene begrenset seg til operative våpen, nærmere bestemt til de strategiske våpnene. Våpen med

11 Det spaltbare Pu-239 opptrer sammen med ustabile isotoper (240, 241) som må kontrolleres, og impløsjonsmekanismene som må til for å få en kritisk masse, er heller ikke lette å konstruere.

kortere rekkevidde – de substrategiske, ofte omtalt som taktiske – har aldri vært gjenstand for avtalte begrensninger.¹² Reservelagrene har aldri vært trukket inn i diskusjonen. Heller ikke overskytende spaltbart materiale, men nå er det skjellig grunn til det med utgangspunkt i programmene for «cooperative threat reduction» (Strengthening the Global Partnership 2003). I denne enden er det en dynamikk som kan bidra til transparens, irreversibilitet og mer effektiv verifikasjon, jf. de 13 stegene for nedrustning fra tilsynskonferansen i 2000. Det er på tide å diskutere helhetlige strategier som tar for seg alle fire kategorier.

SORT-avtalen (Strategic Offensive Reductions Treaty) mellom USA og Russland inneholder én enkelt forpliktelse: Ingen av partene skal ha mer enn 1700–2200 operative strategiske våpen per 31. desember 2012 (The White House 2002). Avtalen har ingen bestemmelser om informasjonsutveksling og verifikasjon. Ingen våpen behøver ødelegges. De kan overføres til reservene og føres tilbake til operativ status etter nevnte dato – om ønskelig. Flexibiliteten er komplett. Dette er unilateralisme i bilateral form.

Men gitt at avtalen eksisterer og at den er den eneste i sitt slag mellom de to store atommaktene, kan den med fordel bygges ut? I dag har USA knapt 6000 operative strategiske våpen, og dette arsenalet skal altså ned til en tredjedel. Kan man enes om å redusere reservene tilsvarende? USA har omtrent 1000 operative substrategiske våpen, mens Russland har anslagsvis 3000. Kan Russland overtales til å ta disse våpnene med i regnestykket slik at *alle* våpen, operative og i reserve, blir underkastet begrensninger? I den amerikanske reserven inngår det også 5000 plutoniumkjerner («plutonium pits») som er lagret i den form de hadde da de var i våpnene. I tillegg kommer 7000 kjerner, tilsvarende 34 tonn plutonium, som er erklært overskytende («in excess of military needs») og som skal inn under IAEAs kontroll. En amerikansk-russisk avtale fra september 2000 forplikter Russland til det samme (US–Russia Plutonium Disposition Agreement 2000). USA skal brenne det overskytende plutoniumet i kraftreaktorer og Russland skal lagre det i Majak, men foreløpig har lite skjedd. Hvordan kan man få fart på dette? Kan de plutoniumkjernene som holdes i reserve, også legges under IAEAs kontroll og avvikles? Høyenriktet uran er lettere

12 Da Sovjetunionen brøt sammen, trakk president Bush alle sjø- og landbaserte taktiske atomvåpen tilbake fra de operative oppsettingene. Noen ble ødelagt, andre holdes i reserve. President Gorbatsjov erklærte at han ville gjøre det samme, og at Sovjetunionens våpen ville bli samlet i et mindre antall store depoter. Disse initiativene ble tatt for å bedre kontrollen med de mest spredningsutsatte våpnene i det kaoset som kunne oppstå i forbindelse med Sovjetunionens oppløsning.

å avvikle, for det kan blandes med naturlig uran og dermed gjøres spredningsresistent. Men også dette går langsomt.¹³

Tar man forpliktelsene i NPTs art. VI seriøst, blir det før eller senere nødvendig å anlegge en helhetlig tilnærming, for i en kjernevåpenfri verden må all infrastruktur og alt materiale til våpenformål være eliminert. Hvis ikke blir man stående igjen med et antall terskelstater, og det er ikke meningen. I den grad det fortsatt er behov for anrikings- og gjenvinningsanlegg til fredelige formål, må det etableres internasjonale kontrollordninger for dem. Under nasjonal kontroll er de ensbetydende med terskelstatus.

Etter en periode med framgangsrike nedrustningsforhandlinger og beslutninger om unilaterale kutt da den kalde krigen var over, går implementeringen av nedrustningsforpliktelsen i art VI tregt. Implementeringen av første ledd i samme paragraf – «snarlig stans i det kjernefysiske rustningskappløpet» – går enda tregere. Dette leddet har alltid referert til to tiltak: fullstendig prøvestans og stans i produksjonen av spaltbart materiale til våpenformål. Noen mener at sikkerhetsgarantier for ikke-atomvåpenstater også hører med i samme historiske sammenheng (Bunn 1994). Her er status at prøvestansavtalen ikke har noen utsikter til å tre i kraft med det første; forhandlingene om stans i produksjonen av spaltbart materiale har ikke kommet i gang, og Bush-administrasjonens «Nuclear Posture Review» (NPR)¹⁴ reiser tvil om sikkerhetsgarantiene, som aldri har vært tilfredsstillende. Sikkerhetsrådets resolusjon om sikkerhetsgarantier fra 1995 har imidlertid en folkerettslig status som nasjonale strategidokumenter ikke har. Tilsynskonferansen bør i det minste bekrefte denne resolusjonen.

For NPTs framtid er prøvestansspørsmålet særlig viktig. Da beslutningen om å forlenge NPT på ubestemt tid ble tatt i 1995, var den del av en pakke hvor fullstendig prøvestans også inngikk. Utsiktene til en prøvestansavtale var gode, og avtalen ble lagt ut til undertegning høsten 1996. Frankrike, Storbritannia og Russland har ratifisert, men ikke USA og Kina. I USA er det et visst press for å foreta flere prøver. Hvis det skjer, vil Kina følge etter. Hvis Kina tester, kan India også komme til å gjøre det. I så fall følger Pakistan etter – og i mellomtida har kanskje Russland også kommet på banen. En slik serie kan bli mer enn NPT tåler.

13 Ved utgangen av 2003 gjensto det å avvikle 300 og 123 tonn, i hhv. Russland og USA. Tall fra Institute for Science and International Security (ISIS), revidert 25. juni 2004: www.isis-online.org/global_stocks/military_excess_heu.html#table1

14 Utdrag fra NPR tilgjengelig på: www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm

Branngate mellom sivile og militære anvendelser

Fra 1971 har Nuclear Exporters Committee, også kjent som Zangger-komiteen,¹⁵ utformet betingelser og prosedyrer for eksport av kjernefysisk materiale, utstyr og teknologi i henhold til bestemmelsene i NPT. Komiteen er en uformell instans, og de reglene som utformes har ingen folkerettslig status.

I 1977 tok London-klubben, senere omdøpt til Nuclear Suppliers Group (NSG), ledelsen i disse spørsmålene. Tilbudslanene som inngår i denne gruppen, må vise tilbakeholdenhet med overføringer av sensitive produkter. Hvis det er aktuelt å overføre anlegg, utstyr eller teknologi for anriking eller gjenvinning, skal selger oppmuntre kjøper til å akseptere et flernasjonalt opplegg som alternativ til nasjonal kontroll. Reglene har i noen tid blitt forstått dit hen at slike overføringer i praksis er forbudt.

NSGs retningslinjer kan bare forandres ved enstemmighet blant medlemmene. Men i likhet med Zangger-komiteens retningslinjer er ikke NSG-dokumentene bindende for dem (Goldblat 1994).¹⁶ De omtales gjerne som en «gentlemen's agreement».

Særlig etter at Irans atomprogram og svartebørsmarkedet for anrikingsteknologi og anrikingsutstyr ble avdekket, oppsto det fornyet interesse for å etablere et klarere skille mellom sivile og militære anvendelser av kjernefysisk energi og/eller strengere kontroll med brenselkretsloppselementer.¹⁷ Den beste måten å oppnå dette på er å stoppe og i den grad det er praktisk mulig reversere spredningen av dem. Et mulig steg i den retningen ville være å revidere NSGs retningslinjer og invitere alle aktuelle og potensielle tilbudslan til å slutte seg til dem. På møtet i juni 2004 forpliktet G-8 seg til å arbeide for dette.¹⁸ En annen mulighet er å innskjerpe de eksisterende bestemmelsene og skrive dem inn i en internasjonal konvensjon,

15 Etter sin første formann, den sveitsiske ambassadøren Claude Zangger.

16 På et NSG-møte i Warszawa i 1992 ble Guidelines for Transfers of Nuclear-Related Dual-Use Equipment, Material and Related Technology vedtatt (de såkalte Warsaw Guidelines).

17 Jf. president Bushs tale om ikke-spredningspolitikk 11. februar 2004 (The White House 2004).

18 «We shall work to amend appropriately the NSG Guidelines, and to gain the widest possible support for such measures in the future. We aim to have appropriate measures in place by the next G-8 summit. In aid of this process, for the intervening year, we agree that it would be prudent not to inaugurate new initiatives involving transfer of enrichment and reprocessing equipment and technologies to additional states. We call on all states to adopt this strategy of prudence» (*G-8 Action Plan on Non-Proliferation* 2004). Oppfordringen til «prudence in the intervening year» understreker bare den eksisterende tolkningen av NSGs retningslinjer for eksport av utstyr og teknologi for anriking og gjenvinning.

slik at de blir folkerettslig bindende for alle som tiltrer.

En slik konvensjon må gi forsikringer om tilgang på reaktor-brensel. Likevel blir det vanskelig å nå en slik overenskomst, for forsikringene kan aldri bli fullgode. Til det er internasjonal politikk for anarkistisk og internasjonale regler for sårbare for kursendringer fra stormaktenes side. De kan bare bli mer eller mindre overbevisende. Flere ikke-atomvåpenstater har dessuten kritisert NSGs retningslinjer for å innskrenke deres rettigheter i henhold til NPTs art IV. De hevder at så lenge de aksepterer internasjonal sikkerhetskontroll med sine programmer, bør det ikke legges noen andre begrensninger på deres sivile aktiviteter. På den andre sida er det grunn til å minne om at partenes rett til å anskaffe materialer, utstyr og teknologi ikke er ubegrenset. De må ikke bidra til anskaffelse av atomvåpen.

En annen innfallsvinkel til samme problematikk – mer beskjeden, men like kompleks – er multinasjonale sentre for anriking og gjenvinning. Hvis man ikke kan forby spredningen av slike anlegg, ville det nest beste være å legge dem under multinasjonal kontroll. I Europa har noen slike anlegg vært i drift i lang tid (Eurochemic, Eurodif, Urenco). Mot slutten av 1970-tallet ble denne ideen diskutert med tanke på anvendelse i regioner hvor spredningspresset var størst, men uten praktiske resultater (Goldblat *et al.* 1980).

IAEAs generaldirektør har foreslått en femårig byggestans for anrikings- og gjenvinningsanlegg. Det er ingen mangel på uran og plutonium for sivile formål i noe fall (ElBaradei 2005). Samtidig har en ekspertgruppe nedsatt av IAEA anbefalt en gradvis innfasing av multilaterale ordninger: bedre og mer pålitelige internasjonale markedsmekanismer både for brensel og håndtering av brukt brensel; internasjonale leveransegarantier under medvirkning av IAEA; konvertering av eksisterende kretsløpsfasiliteter til multilaterale anlegg; opprettelse av nye, multilaterale anlegg med felles eierskap, operatøransvar og trekkrettigheter; og regionale eller kontinentale forsyningsordninger med deltakelse fra IAEA og det internasjonale samfunn (INFCIRC/640 2005).

Stans i overføringene mellom atommaktene

NPT sier ingenting om overføringer mellom atommaktene. Denne mangelen blir mer alvorlig jo flere atommakter som anerkjennes.

USA og Storbritannia har hatt et nært kjernefysisk samarbeid i mer enn 50 år. Bortsett fra at ferdigbygde våpen ikke er blitt overført, er det vanskelig å øyne noen bestemt begrensning på

dette samarbeidet. Videre er det bevis for kinesisk assistanse til det pakistanske atomvåpenprogrammet, og indikasjoner på mer.¹⁹ Så lenge Pakistan ikke er anerkjent som atomvåpenstat, er denne hjelpen et åpenbart brudd på NPTs art. I.²⁰ Hvis og når Pakistan får status som atommakt, er den ikke lenger illegal. Dette er en uholdbar situasjon.

Restriksjoner på overføringer mellom atommaktene kan også bidra til å rette opp andre skjevheter. For det første ville det dempe inntrykket av urettmessig ubalanse i rettigheter og forpliktelser mellom de som har og de som ikke har atomvåpen, i førstnevntes favør. Så lenge NPT har eksistert, har avtalen blitt kritisert for å diskriminere ikke-atomvåpenstatene, og denne kritikken er skjerpet i senere tid. Her ligger en del av forklaringen på at mer enn 100 stater har latt være å ratifisere tilleggsprotokollen til sikkerhetskontrollavtalen med IAEA (INCIRC/540 1997). Forslag om å innskjerpe betingelsene for kjernefysiske transaksjoner møter samme kritikk. Derfor vil alle tiltak som virker i motsatt retning være velkomne. For det andre vil slike restriksjoner være i tråd med forpliktelsene i NPTs art. VI om å treffe tiltak for en snarlig stans i det kjernefysiske våpenkappløpet. Restriksjoner på overføringene mellom atommaktene vil være et beskjedent tiltak i riktig retning.

Bedre sikkerhetskontroll

Etter mange år med stagnasjon er det større interesse for kjernekraft igjen. Dermed får IAEA mer å sikkerhetskontrollere. Samtidig stilles det strengere krav til kontrollordningene. De siste 15 årene har det likevel vært nullvekst i IAEAs sikkerhetskontrollbudsjett.

Etter Golfkrigen i 1991 viste det seg at Irak hadde hatt et omfattende atomvåpenprogram uten at IAEA oppdaget det. Det ga støtet

19 Den kinesiske bistanden til det pakistanske atomvåpenprogrammet ble lenge benektet av Kina, som sa den var for fredelige formål. Senere har myndighetene innrømmet at magnetringer fra CNEIC (Chinese Nuclear Energy Industry Corporation) ble solgt til Pakistan og brukt i anrikingsanlegget i Kahuta, se mer på <http://cns.mtiis.edu> Khan-nettverkets formidling av et kinesisk våpendesign er et annet utvetydig eksempel på kinesisk assistanse. Generelt har den kinesiske eksportpolitikken vært mindre restriktiv enn mange har trodd. USA har også ilagt åtte kinesiske firmaer sanksjoner for å ha bistått Iran (*New York Times* 2005).

20 Under forhandlingene om NPT tolket USA bestemmelsen om «not to assist, encourage or induce» en annen stat med å lage et kjernefysisk eksplosiv dit hen at den ville ramme aktiviteter som ikke hadde noen annen forklaring eller målsetting enn å anskaffe en bombe. Hjelp til å produsere komponenter som bare er relevante i våpensammenheng, ville således være brudd på avtalen. Ingen har senere bestridt denne amerikanske forståelsen.

til vesentlige forbedringer i sikkerhetskontrollen i form av ovennevnte tilleggsprotokoll til den eksisterende standardavtalen. Her utber IAEA seg informasjon ikke bare om alt kjernefysisk materiale i NPT-landene, men også om kjernefysisk *relaterte* aktiviteter. Ved å skaffe seg et bedre helhetsbilde av den kjernefysiske sektoren blir det flere ledetråder, større muligheter for å kryssjekke og vanskeligere å holde ting skjult. Tilleggsprotokollen omfatter også miljøovervåking, dvs. rett til å «sniffe» radioaktivitet nedstrøms og i lufta, for å kunne sikte seg inn mot områder hvor det eventuelt foregår aktiviteter som ikke har vært rapportert. Etter at EURATOM-landene har sluttet seg til, har 77 land nå ratifisert protokollen.²¹ Iran har undertegnet, ikke ratifisert, men har inntil videre forpliktet seg til å opptre «som om» protokollen var i kraft.

Noen land nærer en dypere skepsis til den internasjonale sikkerhetskontrollen enn andre. USA går fortsatt inn for stans i all produksjon av spaltbart materiale til militære formål, som et ikke-spredningstiltak, men mener nå at en slik avtale ikke er verifiserbar (Boese 2004). Det kaster en skygge av mistillit over noen av IAEOs viktigste kontrollfunksjoner, nemlig kontrollen med anrikings- og gjenvinningsaktiviteter. Israel har i lang tid hatt liten tiltro til IAEOs sikkerhetskontroll. I forbindelse med mulige soneordninger i Midtøsten har israelerne poengtert at kontrollordningene må være betydelig strengere enn de som praktiseres av IAEA.

IAEA har også hatt sine suksesser. Ved å analysere støv fra fjernkontrollstavene ved det nordkoreanske gjenvinningsanlegget i Yongbyon kunne byrået fastslå at Nord-Korea gjenvant plutonium ikke bare i 1990, som nordkoreanerne selv hevdet, men også i 1989 og 1991. I Irak var det UNMOVIC og IAEA som ga de korrekte opplysningene forut for krigen i 2003, mens amerikansk og britisk etterretning var på villspor. De siste par årene har IAEA bidratt til langt større transparens i Iran, selv om det fortsatt er noen viktige utestående spørsmål der. Også i Sør-Korea og Egypt har byrået greid å spore ikke-erklærte aktiviteter som er i strid med sikkerhetskontrollbestemmelsene (*Associated Press* 2005). I arbeidet med å kartlegge det Qadeer Khan-ledede svartebørsmarkedet har IAEA skjerpet oppmerksomheten om medlemslandenes kjernefysiske historie.

For å bedre sikkerhetskontrollen er det viktig å få flere land til å akseptere tilleggsprotokollen og øke bevilgningene til IAEOs sikkerhetskontroll. Dette er de mest nærliggende tiltakene.

21 Ifølge statusrapport fra IAEA, 1. januar 2005.

Strengere vilkår for utmelding

Hvis et land ønsker å trekke seg ut av NPT, er det nok å påberope seg ekstraordinære begivenheter som setter dets grunnleggende sikkerhetsinteresser i fare og gi et tremåneders varsel om utmelding. Et medlemsland kan utvikle et tosidig («dual purpose») kjernefysisk program under NPTs paraply og så – når programmet nærmer seg våpenstadiet – gi de andre medlemmene og FNs sikkerhetsråd varsel om utmelding. Dette er for enkelt.

For å gjøre det vanskeligere å tre ut kunne man innføre en prosedyre som krever en grundig redegjørelse for årsakene, og at denne må aksepteres av et kvalifisert flertall medlemsland for at utmeldingen skal være gyldig. I påvente av denne eller andre løsninger, som i beste fall er tidkrevende, bør kostnadene ved utmelding høynes og kommuniseres på forhånd gjennom et sett omforente reaksjonsmåter som Sikkerhetsrådet kan sette i verk når en utmelding varsles (Goldblat 2004). Da Nord-Korea trakk seg ut av NPT, ga ikke Sikkerhetsrådet engang uttrykk for bekymring.

Hvordan sikre etterlevelse?

For framtidige avtaler ligger mye av svaret på dette spørsmålet i ovennevnte: Et spekter av reaksjonsmåter, avhengig av overtredelsenes alvorlighetsgrad, bør bygges inn i selve avtaleverket. NPT har ingen slike spesifikasjoner. IAEA kan henvise manglende etterlevelse til FNs sikkerhetsråd, som står fritt til å velge reaksjonsmåte. Det er ingen over og ingen ved siden av Sikkerhetsrådet i så måte. Men erfaringsmessig ser vetomaktene sjelden likt på sikkerhetspolitiske utfordringer.²² I januar 1992 uttalte rådet at enhver spredning av masseødeleggelsesvåpen er en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet – en ordlyd som åpner for bruk av tvangsmakt under paktens kap.VII. Dette var imidlertid en presidentuttalelse uten folkerettslig status, vedtatt under inntrykket av Golfkrigen året før, og ble aldri fulgt opp. Mangelen på effektive sanksjonsmekanismer mot utbrytere er en av de største manglene ved ikke-spredningsregimet.

Vetomaktene har divergerende interesser når det gjelder de mest aktuelle spredningsproblemene, nemlig Nord-Korea og Iran. Derfor er de heller ikke brakt inn for Sikkerhetsrådet. En politisk løsning

²² Den eneste perioden Sikkerhetsrådet fungerte som opprinnelig intendert var på begynnelsen av 1990-tallet, i mulighetenes tid etter den kalde krigen. Da samlet vetomaktene seg om en serie konkrete tiltak for internasjonal sikkerhet.

som bringer Nord-Korea tilbake til NPT som ikke-atomvåpenstat og som holder Iran inne som «bona fide»-medlem, er vanskelig å oppnå med mindre USA gjør det klart at det er våpnene de er ute etter å fjerne, ikke regimene, og samarbeider med EU3 (Tyskland, Frankrike, Storbritannia) om dette.

Likebehandling bør tilstrebtes overfor Brasil. Brasil skrinla sitt atomvåpenprogram i 1990 og ble medlem av NPT i 1998, men har nå et større anrikingsanlegg på trappene og har ikke ratifisert IAEAs tilleggsprotokoll.²³

Universalitet

Fire stater står utenfor NPT: Israel, India og Pakistan og Nord-Korea. Målsettingen må fortsatt være å få Nord-Korea tilbake til avtalen som ikke-atomvåpenstat. For de andre er det ingen slike utsikter. Det er ikke mer sannsynlig at noen av dem vil kvitte seg med atomvåpnene enn at noen av de fem vetomaktene skulle gjøre det.

Israels atomvåpeninnnehav er uløselig knyttet til konfliktene i Midtøsten. Avvikling av arsenalet er bare tenkelig innenfor rammene av en regional fredsløsning. Inderne og pakistanerne har alltid vært verdensmestere i å kritisere NPT for å være diskriminerende, og stormaktene for å være hyklerske. Å oppfordre dem til å tre inn i NPT som ikke-atomvåpenstater er nytteløst. Paternalistisk språkbruk *à la* Sikkerhetsrådets reaksjon på testingen våren 1998 virker snarere mot sin hensikt (S/RES/1172 1998).

Selv om India, Israel og Pakistan står utenfor NPT, kan de trekkes inn i ikke-spredningsregimet. Det kan gjøres på mange måter (Miller & Scheinman 2003).²⁴ Den beste er kanskje å invitere dem til å opptre «som om» de var medlemmer av NPT. Dette var fransk politikk i mange år inntil landet ble regulært medlem i 1992. Konkret betyr det at de må forplikte seg til ikke å hjelpe andre med å skaffe atomvåpen (art. I), til å etterleve reglene for internasjonale kjernefysiske transaksjoner (art. III.2) og til å arbeide for kjernefysisk nedrustning (art. VI). I dag er de ikke underlagt noen slike folkerettslige forpliktelser.

23 Under et besøk i Brasil høsten 2004 gikk utenriksminister Colin Powell god for det brasilianske programmet. I en artikkel i *Survival* argumenterer John Deutch, Arnold Kanter, Ernest Moniz og Daniel Poneman for at Brasil må overtales til å kansellere anrikingsvirksomheten (Deutch *et al.* 2004–05).

24 Det forslaget som fremmes i det følgende går lenger, og ble først publisert som et bidrag til den internasjonale Weapons of Mass Destruction Commission under ledelse av Hans Blix (se også Lodgaard 2004). Dette forslaget har mye til felles med Avner Cohen & Tom Graham (2004).

Forslaget må vurderes ut fra en kost–nytte-analyse, både for de 187 og for de tre. Gevinsten for de 187 ligger i «ansvarliggjøringen» av de tre. Avdekkingen av Qadeer Khan-nettverket viste til fulle behovet for det. Forslaget gir en legitim adgang til å stille spørsmål ved hvordan de tre skjøtter sin eksportkontroll, og til å tilby hjelp til å utvikle mer effektive ordninger. Sikkerhetsrådets resolusjon 1540 om eksportkontroll i kjølvannet av Qadeer Khan-avsløringen virker i samme retning, men ikke like effektivt. I dag er disse landene heller ikke underlagt noen folkerettslig forpliktelse til å arbeide for nedrustning, slik NPT-medlemmer er.

Hva er fordelene for de tre? For India og Pakistan er svaret todelt. For det første må løsningen medføre at de anerkjennes som atommakter. Etter å ha blitt hardt kritisert for testingen i 1998, og gjenstand for sanksjoner etterpå, vil anerkjennelse være en seier. For det andre kan de få økt adgang til kjernefysisk materiale, utstyr og teknologi for fredelige formål. Forutsetningen for dette er at de skiller mellom sivile og militære aktiviteter og underkaster all sivil aktivitet internasjonal sikkerhetskontroll.²⁵

For Israel er situasjonen annerledes. Landet har aldri bekreftet sitt atomvåpeninnehav. Dermed kan det heller ikke anerkjennes som atommakt. Og siden viktige anlegg ikke er sikkerhetskontrollert, får det heller ikke adgang til kjernefysiske varer på det åpne marked. Så hva skulle fordelene være for Israel?

Forslaget innebærer ingen konkrete materielle fordeler, men heller ingen kostnader av betydning. Hvis Israel bestemmer seg for å opptre «som om» det var tilsluttet NPT, vil det i hovedsak være uttrykk for god vilje. Det kan imidlertid være et poeng i seg selv. Israel kritiseres ofte for å være arrogant og gjenstridig, og for å blokkere rustningskontroll i en region som i høyeste grad trenger det. Medvirkning til en ordning som gjør ikke-spredningsregimet universelt, kan dempe dette inntrykket. Så lenge Israel ikke er rede til å bidra på mer substansielt vis, kan det være tjent med en slik gest.

I hvilken *form* bør forpliktelsene gis? Én mulighet er en tilleggsprotokoll til NPT. India, Pakistan og Israel kunne for eksempel undertegne sammen med depositarmaktene – USA, Storbritannia og Russland – som alt fra starten av har tatt et særlig ansvar for NPT. Alternativt kunne de tre skrive sine forpliktelser inn i like lydende, ensidige erklæringer, under forutsetning av at USA og andre stormakter vedkjenner seg dem på en måte som innebærer

25 Det er relativt enkelt å trekke et slikt skille. Frankrike og Storbritannia gjorde det for lenge siden. Der er all sivil aktivitet kontrollert av EURATOM/IAEA.

anerkjennelse av India og Pakistan som atommakter. Dette er en enklere måte å gå fram på, men vil kanskje resultere i en mindre ambisiøs versjon enn en forhandlingsprosess fram mot en protokoll. I en slik forhandlingsprosess kunne man også be de tre om å medvirke til noen av de andre tiltakene som er nevnt ovenfor, for eksempel tilslutning til NSGs retningslinjer eller en internasjonal konvensjon som etablerer et klarere skille mellom sivile og militære anvendelser av kjernefysisk teknologi.

NPT har flere medlemmer enn noen annen rustningskontrollavtale, men de som fortsatt står utenfor representerer betydelige hull i regimet. Å knytte dem nærmere opp mot regimet er derfor viktig for å tette hullene og konsolidere regimets normative gjennomslagskraft.

I et universelt regime vil spredningsfaren per definisjon komme innenfra. Utfordringer blir spørsmål om etterlevelse. Universalitet høyner kostnadene ved avtalebrudd fordi de med større sannsynlighet vil føre til kollektive mottiltak. I dag er sanksjonsmekanismene for svake.

Implementering

En ordning som innebærer at Israel, India og Pakistan opptrer «som om» de var medlemmer av NPT, mot at India og Pakistan blir anerkjent som atommakter og får bedre tilgang til teknologi, kan stå på egne bein. Det betyr ikke at ordningen er lett å gjennomføre, for det er sterke motforestillinger mot å anerkjenne det sørasiatiske atomvåpeninnehavet og stor treghet i det internasjonale systemet. Imidlertid betrakter den amerikanske administrasjonen disse atomarsenalene mer og mer som et *fait accompli* som må håndteres, gitt at det er urealistisk å tro at de kan fjernes med det første.²⁶ Etter hvert vil motforestillingene bli svakere også hos andre.

Med unntak for nedrustningsforpliktelsene og stans i overføringsene atommaktene imellom, stiller alle de andre forslagene som er omtalt ovenfor, krav på de som allerede er folkerettslig forpliktet til ikke å anskaffe atomvåpen. «Nei» til nasjonale anrikings- og gjenvinningsanlegg, strengere sikkerhetskontroll, høyere terskel for utmelding og strengere sanksjonsmekanismer i tilfelle avtalebrudd er myntet på dem. Hvis de skal gjennomføres uten at noe annet skjer samtidig, forskyves begge de sentrale avveiningene i NPT – mel-

26 Colin Powell har sagt at han ikke forventer at India og Pakistan gir opp sine atomvåpen og at han derfor ser liten vits i å forsøke å reversere «that bit of proliferation» (Miller & Scheinman 2003).

lom artiklene II og VI, og mellom II og IV – i de atomvåpenfries disfavour. Det vil neppe bli akseptert.

Gjennomføring av tiltakene vil derfor avhenge av at atommaktene tar sine egne forpliktelser på større alvor, først og fremst ved å sette fortgang i implementeringen av art. VI. De 13 stegene for kjernefysisk nedrustning fra tilsynskonferansen i 2000 var konstruktive i så måte, men er siden blitt neglisjert og overkjørt (NPT Review Conference 2000). Det er derfor stort behov for nye nedrustningsinitiativ.

Teknologiske barrierer versus politiske løsninger

På slutten av 1970-tallet ble det foretatt en internasjonal evaluering av det kjernefysiske brenselkretsløpet med tanke på dets spredningsresistens (INFCE/PC/2/9 1980). Evalueringen hevdet at teknologiske hindre for spredning av atomvåpen ville miste sin betydning fram mot årtusenskiftet. Deretter ville materiale, utstyr og teknologi være så vidt spredt og så godt kjent at teknologikontroll og eksportbegrensninger ikke ville være noe vesentlig hinder lenger.

Under den kalde krigen strakk ikke fantasien seg så langt som til det pakistansk-drevne svartebørsnettverket. Iranerne har profittert på det i en grad som gjør at de i dag mestrer hele brenselcyklusen. Likevel tok evalueringen feil. Teknologiske sperrer er fortsatt viktige. Iran aktualiserer betydningen av å stanse spredningen av nasjonale anrikings- og gjenvinningsanlegg. Klart nok har imidlertid slike sperrer blitt mindre utslagsgivende etter hvert som spredningen av kjernefysisk materiale, utstyr og teknologi har fortsatt både åpent og i det skjulte. Det er en skanse på vikende front.

Den kalde krigens slutt, med store mengder overskytende spaltbart materiale under lemfeldig kontroll, lå også utenfor evalueringens forestillingsverden. Her er fysisk sikring, eksportkontroll og avskjæring av illegale transporter viktig på grunn av terrorfaren. For terrorgrupper er tilgang på spaltbart materiale avgjørende. Egen produksjon av plutonium eller høyanriket uran forutsetter høyteknologisk industriell satsing på et territorium man selv kontrollerer, og det ligger utenfor deres rekkevidde.

I statsparadigmet er det et økende behov for sikkerhetspolitiske løsninger som kan lede fram til en sone fri for masseødeleggelsesvåpen i Midtøsten, og som kan bilegge Kashmir-konflikten slik at tillits- og sikkerhetsfremmende tiltak mellom India og Pakistan kan utvikles suksessivt. I Sør-Asia har slike tiltak vært et sisyfosarbeid fordi den grunnleggende forutsetningen for å lykkes – at ingen av

partene har til hensikt å forandre det territorielle *status quo* med militære midler – ikke har vært til stede. I Øst-Asia er den umiddelbare utfordringen å gi det nordkoreanske regimet sikkerhetsgarantier og økonomiske vilkår som er gode nok til at atomvåpenprogrammet kan avvikles. Den langsiktige utfordringen er et gjenforent Korea fritt for atomvåpen.

I ikke-statlig sammenheng er fysiske sperrer en hastesak. Men på lengre sikt er forandringer i de forholdene som motiverer terrorisme like viktig. Da må vi igjen til Midtøsten – til grenseflaten mellom islam og vestlig modernitet; til ulikheter, urettferdighet, arbeidsløshet og økonomisk stagnasjon i skyggen av globaliseringen; til undertrykkende regimer som støttes av USA og andre vestlige land; til konflikten mellom israelere og palestinere; og til okkupasjonen av Irak. Særlig til de tre siste. Hamas ble dannet etter 1967, Hizbollah etter 1982, og kimen til al-Qaida ble sådd i kampen mot den sovjetiske okkupasjonen av Afghanistan. Bin Laden henviser først og fremst til okkupasjonen av Palestina og Irak og det undertrykkende regimet i sitt hjemland Saudi-Arabia. Han er blitt en populær mann i Midtøsten.

På sitt aller mest fundamentale går atomvåpenspørsmålene til kjernen av politikkens og militærmaktens vesen. Karl Marx skrev at den mest effektive formen for makt er den strukturelle makten som ligger ved det politiske systemets rot og som fungerer uten å bli brukt. I internasjonal politikk er dette i første rekke militærmakten. Den brukes bare unntaksvis, men den persiperte fordelingen av den påvirker internasjonale relasjoner i det stille. Alle vet hvem som er mektig og mindre mektig, og handler ut fra det. Atomvåpnene har ikke blitt brukt etter 1945, men de er fortsatt attraktive fordi de forbindes med status og tyngde i internasjonal politikk. Så lenge de oppfattes slik, virker de slik.

Konkrete sikkerhetspolitiske motiver er ofte vanskelige å fjerne. Den strukturelle makten sitter enda dypere.

Litteratur

- Allison, Graham (2004) *Nuclear Terrorism – The Ultimate Preventable Catastrophe*. New York, N.Y.: Times Books.
- American Forces Press Service (2003) «Iraq and Its Quest for Nuclear Weapons», 05.05.
- Arbatov, Alexei (2005) «Superseding US-Russian Nuclear Deterrence», *Arms Control Today*, januar/februar.
- Associated Press (2005) «UN agency finds hints of Egypt nuclear work. Experiments could be weapons-related; Cairo rejects claims», 04.01.
- BBC News (2004) «On the trail of the black market bombs», *newswww.bbc.net.uk*, 12.02.
- Boese, Wade (2004) «Bush Shifts Fissile Material Ban Policy», *Arms Control Today* (september).
- Bunn, George (1994) «The NPT and options for its extension in 1995», *The Non-proliferation Review* (Winter).
- Bunn, Matthew & Anthony Weir (2004a) *Securing the Bomb: An Agenda for Action*, Managing the Atom Project, Harvard University and Nuclear Threat Initiative. Washington D.C.
- Bunn, Matthew & Anthony Weir (2004b) *Clarifying Statements on Securing Nuclear Materials in the Presidential Debate*, Managing the Atom Project, Harvard University. Washington D.C.
- Center for Nonproliferation Studies, «China's Nuclear Exports and Assistance to Pakistan», *cns.miis.edu*, last modified august 1999.
- CNN (2003) «N. Korea 'admits having nukes'», *www.cnn.com*, 25.04.
- Cohen, Avner & Tom Graham (2004) «An NPT for non-members», *The Bulletin of the Atomic Scientists*, May/June.
- Deutch, John *et al.* (2004–05) «Making the World Safe for Nuclear Energy», *Survival* 46 (4): 65–80 (Winter).
- ElBaradei, Mohammad (2005) «Seven Steps to Raise the World Security», *Financial Times* 02.02.
- G-8 Action Plan on Non-Proliferation, Sea Island, Georgia, USA 09.06.04.
- Galtung, Johan (1971) «A Structural Theory of Imperialism», *Journal of Peace Research* (8).
- GlobalSecurity.org (2002) Nuclear Posture Review (excerpts), 08.01.
- GlobalSecurity.org (2004) www.globalsecurity.org/wmd/world/pakistan/khan.htm, sist endret 17. 11.
- Goldblat, Jozef (1994) *Arms Control: A Guide to Negotiations and Agreements*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Goldblat, Jozef (2004) «Reversible or irreversible», *Disarmament Forum*, United Nations Institute for Disarmament Research (1).
- Goldblat, Jozef *et al.* (1980) *Internationalization to Prevent the Spread of Nuclear Weapons*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). London: Taylor & Francis.
- INFCE/PC/2/9 (1980) *International Fuel Cycle Evaluation* (Summary Volume), Wien: International Atomic Energy Agency.
- INFCIRC/540 (1997) *Model Protocol Additional to the Agreement(s) between State(s) and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards*, International Atomic Energy Agency, september.

- INFCIRC/640 (2005) *Multinational Nuclear Approaches* (MNAs), International Atomic Energy Agency, 22.02.
- International Herald Tribune* (2003) «Nuclear proliferation: North Korea and Pakistan», 21.04.03.
- Lenin, Vladimir I. ([1917]1975) *Imperialismen som kapitalismens høyeste stadium: en allmennfattelig framstilling*, Elan-bøkene.
- Lodgaard, Sverre (2001) «European Views of the US NMD Programme», *Pugwash Occasional Papers*, mars.
- Lodgaard, Sverre (2004) «Making the non-proliferation regime universal», *WMD Commission paper* (7).
- Lodgaard, Sverre (2005) «USA vs. Iran», *Babylon* (4)1.
- Miller, Marvin & Lawrence Scheinman (2003) «Israel, India and Pakistan: Engaging the Non-NPT States in the Nonproliferation Regime», *Arms Control Today* (December).
- New York Times* (2004) «Chasing Dr. Khan's Network; As Nuclear Secrets Emerge, More Are Suspected» 26.12.
- New York Times* (2005) «U.S. is punishing 8 Chinese firms for aiding Iran», 18.01.
- NPT Review Conference 2000, *2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. Final Document, NPT/CONF.2000/28, 24.05. http://f40.iaea.org/worldatom/Press/Events/Npt/NPT_Conferences/npt2000_final_doc.pdf
- Perkovich, George (2004) «Bush's Nuclear Revolution: A Regime Change in Nonproliferation», *Foreign Affairs*, mars/april.
- S/RES/1172 (1998) United Nations Security Council, 06.06.
- Strengthened Safeguards System: Status of Additional Protocols (2005) International Atomic Energy Agency, 01.01.
- Strengthening the Global Partnership (2003) *Protecting against the Spread of Nuclear, Biological and Chemical Weapons. An Action Agenda for the Global Partnership*, Vol I-IV, Center for Strategic and International Studies, januar.
- The Economist* (2001) «The threat of nuclear terrorism», 01.11.
- The White House (2004) «President Announces New Measures to Counter the Threat of WMD», 11.02. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/02/20040211-4.html>
- The White House (2002) *Text of Strategic Offensive Reductions Treaty*, Office of the Press Secretary, 24.05.
- US–Russia Plutonium Disposition Agreement (2000) www.nti.org/db/nisprofs/russia/fulltext/plutdisp/pudispft.pdf, 01.09.

Nordisk sikkerheds- og forsvarspolitisk samarbejde i en europæisk kontekst

Preben Bonnén

M.A. i samfundsvidenskab og historie. Sikkerheds- og forsvarspolitisk forsker, frilans

Den Europæiske Union er ikke længere at betragte som blot en økonomisk aktør, men også en udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør, hvis det står til den hollandske forsvarsminister Henk Kemp. Således kunne Kemp og hans europæiske forsvarsministerkollegaer i Bruxelles den 22. november 2004 enes om opstillingen af i alt 13 taktiske kampgrupper, der rettidigt skal kunne indsættes i såvel fredsbevarende som -skabende operationer (*The Associated Press* 2004). Intentionen med opstillingen af kampgrupper er at give EU en troværdig, hurtig og sammenhængende udrykningsstyrke, der på egen hånd skal kunne indlede og håndtere større militære operationer.¹

Hvor Storbritannien, Frankrig, Italien og Spanien hver især opstiller en kampgruppe, har andre medlemslande og ikke-medlemslande valgt i fællesskab at stille med tropper til de øvrige kampgrupper. I den forbindelse har eksempelvis de to medlemslande Sverige og Finland valgt at opstille en nordisk kampgruppe i samarbejde med ikke-medlemslandet Norge, hvilket tegner nogle

For gode råd og kommentarer til denne artikel vil jeg rette en varm tak til Birgitte Kjos Fonn og Jan Risvik; redaktionen på Internasjonal politikk; dets konsulenter og mine kollegaer Teemu Palosaari, Center for European Studies, Helsinki Universitet; Alyson J. K. Bales, Stockholm International Peace Research Institute, og Tonny Brems Knudsen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Endelig tak til Henrik Lindbo og Martin Gjaldbæk for at have læst korrektur.

- 1 Det være sig eksempelvis operationer som set på Balkan i 1990erne, hvor EU dengang – med gevær ved fod – måtte se til fra sidelinien og afvente støtte fra USA via NATO. Ligesom under den Kolde Krig var Europa omsluttet af «Pax Americana» og dermed stadig at betragte som en ikke-selvstændig udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør under det amerikanske magtmonopol.

aldeles interessante perspektiver.² Ikke blot for det europæiske sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde generelt, men også for det nordiske samarbejde i særdeleshed, hvor sikkerheds- og forsvarspolitikken med ophøret af den Kolde Krig synes at have fundet vej tilbage på den politiske dagsorden (Bonnén & Palosaari 2005).

Således vil det være oplagt i denne artikel at rette fokus mod potentialet for et tættere nordisk sikkerheds- og forsvarspolitisk samarbejde (som blev opgivet med sammenbruddet i forhandlingerne om et Nordisk Forsvarsforbund i 1948) og analysere mulighederne herfor. Endelig skal også betydningen af de nordiske landes forskellige tilhørsforhold (læs: EU og NATO) diskuteres, herunder konsekvenserne for Norge som ikke-medlem af EU, og muligheden for – med sin deltagelse i den nordiske kampgruppe – at øve indflydelse på den videre udvikling af en fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik (*Aftenposten* 2004). Danmark har i forlængelse heraf også et ambivalent forhold i kraft af forsvarsforbeholdet (Bonnén 2003a: 282–83). Forinden en kort gennemgang af baggrunden og motivet for opstillingen af kampgrupper.

Europa som sikkerheds- og forsvarspolitisk aktør

Selv om det hollandske formandskab i EU med vedtagelsen af opstillingen af 13 kampgrupper fik sat sit meget tydelige fingeraftryk på den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitiske dagsorden, var det briterne og franskmændene, som allerede i 2002 havde taget initiativet (*The Associated Press* 2004).³ Det samme var tilfældet den 24. oktober 1998, hvor den britiske premierminister Tony Blair i den lille østrigske by Pörtschach tog initiativ til at give den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik indhold, som seks år forinden havde fundet omtale i Traktaten om den Europæiske Union (TEU) (*The Economist* 1998: 50).

Hvor bevæggrundene for Blair til at udruste EU med militære kapabiliteter var situationen i Kosovo i 1998, syntes det denne gang at være de katastrofale forhold i Darfur, som udgjorde motivationsfaktoren (Pond 2000: 77–92, *Die Welt* 2004). Det var derfor heller ikke noget overraskende i udmeldingen fra den britiske forsvarsminister Geoff Hoon, når han udtrykte glæde over beslutningen.

2 Den nordiske kampgruppe vil omfatte 1.100 svenske, 200 finske og indtil 150 norske soldater, og skal være operationsklar i 2008 og tilknyttes et britisk hovedkvarter.

3 Hvad skal understreges, er at de omtalte kampgrupper ikke er at forveksle med en fælles EU-hær, men multinationale kampgrupper som kan indsættes på anmodning fra eksempelvis FN og OSCE.

Tidligere tiders britisk skepsis overfor europæiske tiltag synes afløst af engagement. Med Hoons ord havde man med opstillingen af de 13 kampgrupper...

improved the ability of all European countries to get to a crisis and deal with it (Geoff Hoon i *The Associated Press* 2004).

At behovet for et oftere og hurtigere optrædende EU er til stede har – ifølge medlemslandene selv – krigen i Irak og amerikanernes anderledes udenrigspolitiske disponering efter terrorangrebet på USA den 11. september 2001 understreget (Palosaari 2002). Det betyder ikke, at man fra europæisk side tilsidesætter eller nedtoner de transatlantiske relationer, men at europæerne i fællesskab sætter sig selv i stand til – også uden USA – at begå sig på den udenrigs- og sikkerhedspolitiske scene (Bonnén 2001c: 64–75). Det har senest været at konstatere i Bosnien-Hercegovina og i Makedonien, hvor EU har overtaget NATOs engagement samt i den Demokratiske Republik Congo, hvor EU ligeledes var initiativtageren.⁴

I hvilken udstrækning, EU som udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør dermed kan forventes at optræde oftere og hurtigere end hidtil, er dog stadig tvivlsomt. I den europæiske forfatningstraktat, som blev fremlagt den 20. juni 2003 af formanden for det Europæiske Konvent, den tidligere franske præsident Valéry Giscard d'Estaing, får både Storbritannien og Frankrig lov at beholde deres vetoret i udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske anliggender, og muligheden for at træffe beslutninger med kvalificeret flertal blev på forhånd svækket.

Også muligheden for at etablere en fælles udenrigstjeneste eller et fælles diplomatkorps i EU forblev på tegnebrættet. Ydermere fik Frankrig og Storbritannien sikret sig en garanti fra EU om ikke at skulle afgive deres sæder i FNs Sikkerhedsråd med henblik på en fælles europæisk repræsentation, hvilket i sig selv gør det vanskeligt at betragte EU som netop en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør. Men ikke desto mindre kunne de 25 nuværende og dengang kommende medlemslandes ledere, ankrer op ud for havnen på den græske ø Kastellorizo den 3. maj 2003, blive enige om at udarbejde

4 Overtagelsen fra NATO i Makedonien og Bosnien-Hercegovina fandt sted i henholdsvis 2002 og 2004 (*Frankfurter Rundschau* 2004, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2004b). Ambitionen, om at få EU fremstillet som en aktør på den udenrigs- og sikkerhedspolitiske scene, fik i juni 2004 en mindre gruppe lande i EU til – på forespørgsel fra FN – at stille en fredsbevarende enhed til at overvåge freden i den Demokratiske Republik Congo. Selvom det kun var en mindre gruppe lande, som stillede tropper til operationen, var det dog EU som helhed, der stod bag denne (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2004a).

et udkast til en fælles strategi på forsvarsområdet. Arkitekten bag var EUs høje repræsentant for sikkerheds- og udenrigspolitiske anliggender, Javier Solana.⁵

I forlængelse heraf valgte EUs medlemslande den 19. maj 2003 – efter mere end tre års arbejde – at erklære den nye europæiske udrykningsstyrke omfattende 60.000–80.000 soldater (ikke at forveksle med de 13 kampgrupper) for klar til at tage sig af deciderede militære opgaver.⁶ Dermed fik EU – på papiret – indfriet de mål, som blev vedtaget på det Europæiske Råds Topmøde i Helsinki i december 1999.⁷ Men at melde EU parat til at rykke ud er ikke ensbetydende med, at det faktisk vil ske. Der skal fortsat gøres meget mere, og det skal gøres meget hurtigt. Det halter fortsat på en række områder, herunder løftetransportkapaciteten og tankfly, og det sætter grænser for indsatsen.⁸

At der skal gøres mere og investeres mere i de europæiske landes forsvar, var også konklusionen på et såkaldt mini-topmøde den 29. april 2003, hvor Frankrig, Tyskland, Belgien og Luxembourg havde gjort hinanden stævne. Selvom mini-topmødets formål var at formulere nye initiativer til videreudvikling af den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik, kunne det ikke undgås, at mini-topmødet fik et skær af modstykke til USA (*International Herald Tribune* 2003). Netop de fire landes beslutning om at indgå i et tættere forsvarssamarbejde og om at oprette et fælles mobil hovedkvarter uden om NATO (og dermed USA) gav ny næring til

-
- 5 Den brede enighed om behovet for en fælles strategi på forsvarsområdet kom dog ikke på et tilfældigt valgt tidspunkt, men efter flere måneders uoverensstemmelser mellem de 25 nuværende og dengang kommende medlemslande i EU om fremtidens fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik, og om forholdet til USA. Især krisen om Irak forvoldte unægtelig stor skade for bestræbelserne på at udvikle en fælles europæisk sikkerheds- og udenrigspolitik og en fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik, i lige så stor udstrækning den også satte det transatlantiske forhold på en historisk prøve.
 - 6 De militære opgaver, bedre kendt som «Petersberg-opgaverne», omfatter fredsbevarende operationer, evakuering af EU-borgere fra krigshærgede områder og adskillelse af stridende parter i mindre konflikter i og uden for Europa. De facto skrinlæggelsen af WEU, der efter mødet i Marseille den 14. november 2000 reelt kun eksisterer på papiret, betyder at der kun er EU til at varetage disse opgaver (Bonnén 2001b: 98).
 - 7 Udrykningsstyrkens 60.000–80.000 soldater omfatter også bidrag fra de nordiske medlemslande Sverige og Finland, som har tilmeldt henholdsvis 1.500 og 1.900 mand. Blandt bidragsyderne tæller også Norge (*Aftenposten* 2000a, 2000b). Når Norge tidligt har valgt at deltage i udviklingen af en fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik, skyldes det frygten for at blive hængt af samarbejdet og dermed miste indflydelse (*Aftenposten* 1999).
 - 8 Ikke før en gang i perioden mellem 2006 og 2015 vil den europæiske udrykningsstyrke være i fuld stand til at påtage sig større opgaver som taktiske og strategiske flyangreb. Andre deficieter, som ligeledes må forventes løst en gang på den anden side af 2005, omfatter præcisionsvåben til flyvevåbnene og ballistiske missilforsvarssystemer til beskyttelse af egne tropper på landjorden.

frygten for et endnu mere splittet Europa.

Når 25 nuværende og dengang kommende medlemslande i EU kunne enes om at udarbejde et udkast til en fælles strategi på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område, udtrykte det dog næppe ønsket om at følge i Frankrigs, Tysklands, Belgiens og Luxembourgs fodspor, men snarere en vis frygt for at de skulle få held til at virkeliggøre deres fælles planer. Således synes dels rollefordelingen fortsat meget åben mellem de forskellige medlemslande i den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik, dels den videre udvikling af en fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik, som vil blive en interessant iagttagelse.

De nordiske landes forskellige interesser og erfaringer

Hvad også vil blive en interessant iagttagelse er, hvilken rolle de nordiske lande vil kunne tiltænkes i den videre udvikling af en fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik, herunder hvorvidt opstillingen af 13 kampgrupper samtidig vil kunne fungere som katalysator for det nordiske sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde, som for alvor blev forsøgt virkeliggjort under den Kolde Krig.⁹ Ambitionen i 1948 omkring skabelsen af et Nordisk Forsvarsforbund mellem Sverige, Norge og Danmark skulle dog hurtigt vise sig for ambitiøst og i retrospectiv ganske urealistisk.¹⁰ Det var ikke kun landenes forskellige interesser og ikke mindst forskellige erfaringer fra den Anden Verdenskrig, som gjorde udslaget. Også Sovjetunio-

9 Ambitionen for Sverige, Norge og Danmark om et Nordisk Forsvarsforbund var dog af langt ældre dato. Allerede i 1860'erne var der forhandlinger om det der lignede. Dog umuliggjorde den Slesvigske Krig mellem på den ene side Prøjsen og Østrig-Ungarn og på den anden side Danmark planen om et sådant forsvarsforbund. Den manglende opbakning fra Sverige og Norge betød, at Danmark mistede tillid til et muligt forsvarsforbund mellem de nordiske lande (Malmberg 2001: 511–46).

10 Det var til trods for, at opbakningen til et Nordisk Forsvarsforbund var stor i såvel den svenske som den danske Rigsdag (i dag Folketing). Når man i Stockholm var villige til at forhandle om et Nordisk Forsvarsforbund, skyldtes det ikke mindst frygten for, hvad konsekvenserne kunne blive af den vestvendte norske politik. Det var især konsekvenserne for Finland af et vestvendt Norge, som skabte ængstelse i Stockholm. Det sovjetiske pres på den finske regering, der allerede var blevet «tvunget» til at indgå en såkaldt venskabstraktat, kaldet «Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance» (TFCMA), med supermagten, kunne blive forstærket. Dette ville i givet fald bringe Sverige i en presset situation mellem to supermagter. Svenskerne ville derfor hellere indgå i en forpligtende alliance med Norge end at se Norge glide vestover. Norge derimod frygtede, at landet ville lide den samme skæbne som Finland medmindre landet indgik i en eller anden form for militæralliance. En mulighed var et Nordisk Forsvarsforbund. En anden mulighed var en alliance med USA i det, som skulle blive til NATO (Bonnén 1999: 39–46).

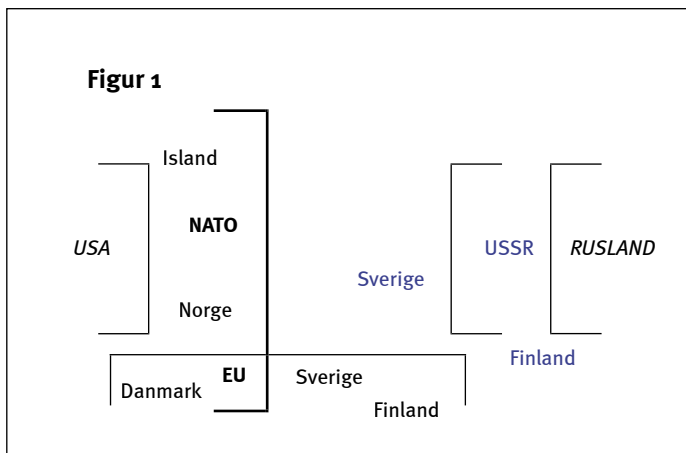
nen og USA havde stærke indvendinger mod en selvstændig midte mellem de to rivaliserende blokke (Miller 2000: 14).

At Sovjetunionen ikke ønskede noget Nordisk Forsvarsforbund var tydeligt. Sovjetunionen havde brugt megen energi på at anklage Sverige, Norge og Danmark for i al hemmelighed at have indgået en alliance med Storbritannien og USA. Men USA var ligeså lidt som Sovjetunionen interesseret i noget nordisk alternativ, hvilket konstateredes i den amerikanske opfordring til Norge og Danmark om at tilslutte sig NATO. Norge forstod at tilpasse sig disse omstændigheder, og den 3. marts 1949 kunne den norske regering meddele sin ambassadør i Washington, at Norge var parat til at modtage en invitation til deltagelse i drøftelserne omkring NATO. Den nordiske vision var faldet til jorden, og det danske forslag om en alternativ svensk-dansk forsvarsordning havde ikke vundet gehør.¹¹ Efter megen diskussion valgte Danmark dagen efter også at søge optagelse i den transatlantiske alliance.

Tilstedeværelsen af den Kolde Krig forandrede således hurtigt det nordiske og europæiske sikkerhedsbillede. I modsætning til resten af det politiske system forsøgte de nordiske lande at forfølge en udenrigs- og sikkerhedspolitik, som repræsenterede en modifikation af konfrontation, der indebar en begrænsning af den sovjetiske indflydelse i Finland og den amerikanske indflydelse i Norge og Danmark. Dette blev kendt og omtalt som den «nordiske balance» (Berdal 1997: 169–71, Brundtland 1966: 491–541). Denne stabile situation gav endvidere et incitament til at drage specielle læresætninger af det nordiske tilfælde, noget som blev manifesteret gennem fremstillingen af Norden som noget særdeles fredeligt eller til og med som en applikation af et sikkerhedsfællesskab (Lodgaard 1992: 283).

Modsat andre lande i Europa udviklede de nordiske lande under den Kolde Krig således en unik politisk identitet i den bipolar europæiske orden. I dag er situationen for de nordiske lande en anden og råderummet større. Hvor de nordiske lande tidligere søgte at skabe en identitet ved at være forskellig i forhold til de andre europæiske lande eller regioner, vil Norden gennem det europæiske initiativ kunne honorere udfordringen i at blive integreret i den nye paneuropæiske sikkerhedsstruktur. Endvidere ville det kunne

11 Både den danske statsminister Hans Hedtoft og udenrigsminister Gustav Rasmussen luftede tanken om en svensk-dansk forsvarsordning overfor henholdsvis den svenske statsminister Tage Erlander og udenrigsminister Östen Undén. Det var dog en tanke, som aldrig blev taget op til nærmere forhandlinger, grundet svenskernes manglende interesse (Bonnén 1999: 39–46).



betragtes som et svar på de europæiske og nordiske tendenser i skabelsen af en fælles sikkerhedsidentitet. Ikke mindst fordi det nordiske samarbejde har vist sig at være bedst og mest succesfuld, ikke i et nordisk samarbejde alene, men i en større europæisk og transatlantisk ramme (Bonnén & Palosaari 2002).

Alligevel har det imidlertid ikke ført til et øget

udenrigs- og sikkerhedspolitisk samarbejde mellem de nordiske lande. Selvom det sikkerhedspolitiske spillerum er blevet større, og selvom både Sverige og Finland er medlemmer af EU, og dermed rykket ud af skyggen fra den Kolde Krig, holder de nordiske lande hver især fortsat fast på den sikkerhedspolitiske linie, som blev lagt i 1949, om end neutralitetspolitikken er set gradbøjet i flere tilfælde (se figur 1). Hvad man tidligere omtalte som neutralitet, kaldes i dag alliancefrihed.¹² Næsten samme billede har tegnet sig i Finland, hvor landets alliancefrihed – til trods for deltagelse i både den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik og NATOs PfP og PARP – blev understreget senest den 22. december 2004 (*Helsingin Sanomat* 2004).¹³

Mens Sverige og Finland i kraft af deres medlemskab af EU og gradbøjning af neutralitetspolitikken har større spillerum, forholder det sig anderledes for Norge, som ikke er medlem af EU. Også Danmark har i forlængelse heraf et ambivalent forhold i kraft af sit forsvarsforbehold. Selvom Danmark er medlem af både EU og NATO, er landet formelt set det mindst engagerede nordiske land i udviklingen af den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik og dermed i større fare for at blive marginaliseret, end det er tilfældet for Norge, som – modsat Danmark – med sine bidrag til såvel

12 Alliancefriheden går ud på, at Sverige i tilfælde af krig og/eller konflikt i dets nærområde skal kunne forblive neutral eller påberåbe sig neutralitet, hvilket ikke på forhånd udelukker svensk deltagelse i hverken den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik eller «NATO's Partnership for Peace» (PfP) og «Partnership and Review Process» (PARP) samarbejde (Lindh i snabbprotokoll 2000/01: 46).

13 Et fremsat forslag fra Samlingspartiet om at Finland ikke længere var at betragte som et militært alliancefrit land med henvisning til netop det finske engagement i EU og NATO vandt ikke opbakning og nåede aldrig til afstemning (*Helsingin Sanomat* 2004).

den europæiske udrykningsstyrke og kampgruppen søger at gøre sig til en om ikke uundværlig partner, så en pålidelig og samarbejdsvillig partner (Bailes 2005). Således står Norge ikke – til trods sit ikke-medlemskab af EU – uden muligheder i forhold til udviklingen af den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik.¹⁴

Det betyder ikke, at Norge ikke på længere sigt vil kunne få problemer ved fortsat at stå uden for medlemskab af EU, ligesom også Danmark må forventes at få voksende problemer med sit forsvarsforbehold, såfremt den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik skulle udvikle sig til mere (eller i retning af et egentligt fælles europæisk forsvar). Hvor Sverige og Finland i 1999 tog aktivt del i formuleringen af den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik (i samarbejde med Storbritannien, Italien og en række mindre medlemslande) og fik lagt vægten på krisestyring, undgik de nemlig at se sig selv blive marginaliseret i forhold til medlemskabet af EU. Derimod har hverken Norge eller Danmark haft nogen indflydelse på indholdet, hvilket er uheldigt med tanke på netop disse to landes store internationale militære engagement.

Hvor de nordiske landes internationale militære engagement traditionelt og i de fleste tilfælde har været fredsbevarende opgaver og fundet sted på mandat fra FN, har Norge og især Danmark med deres såkaldte aktivistiske udenrigspolitikker ændret fokus til en mere «neoimperialistisk» strategisk rolle, som det har været at konstatere i Afghanistan og senest i Irak (Bailes 2005).

Spørgsmålet som trænger sig stadig mere på er, hvorvidt de nordiske lande med deres forskellige præferencer og hensyntagen overhovedet vil kunne optræde sammen og i en – vel at mærke – europæisk kontekst. Ikke mindst hvis den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik skulle udvikle sig til mere end krisestyring. Hvor vil Sverige og Finland i givet fald trække grænsen mellem på den ene side indflydelse på den videre udvikling af en fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik og på den anden side risikoen for at se sig selv blive marginaliseret?

14 I den forbindelse bør også Sveriges og Finlands engagement for Norges involvering betones, ligesom Norge har sympatiseret med Sverige og Finland i deres bestræbelser på at opnå et stadig tættere samarbejde med netop NATO i PfP og PARP samarbejdet (Bailes 2005).

Kampgruppe som indikator for nordisk samarbejde

Opstillingen af en nordisk kampgruppe i en europæisk kontekst vil i den sammenhæng kunne blive en vigtig indikator for, hvorvidt den folkelige forståelse i de nordiske lande vil være til stede, og efterfølgende hvor meget politisk spillerum der vil være for de nordiske hovedstæder, når det drejer sig om varetagelsen af det, som stadig oftere vil komme til at gå under betegnelsen europæiske interesser. Hvor langt de nordiske lande vil kunne tænkes at strække sig i fremtiden, og om det vil få konsekvenser for de nordiske landes internationale militære engagement, hvis de skulle blive inddraget i operationer, som fik karakter af regulære kamphandlinger eller deltagte i operationer uden mandat fra FN, vil ligeledes være af interesse.

De nordiske lande har altså indtil dags dato kunnet operere i forskellige sammenhænge, ligesom det også i ganske få tilfælde har kunnet ladet sig gøre uden det normalt så nødvendige mandat fra FN. Det besvarer dog stadig ikke spørgsmålet, hvor Sverige og Finland vil kunne tænkes at trække grænsen, når det drejer sig om valget mellem indflydelse på den videre udvikling af en fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik, herunder en «solidaritets-klausul» (ikke at forveksle med en «sikkerhedsgaranti» som den i WEUs artikel V) og konturerne til det, der kunne ligne et stadig mere forpligtende sikkerheds- og forsvarspolitisk samarbejde, og risikoen for at miste indflydelse.

Kendetegnende for de nordiske landes internationale militære engagement er, at de i vid udstrækning har været baseret på beslutninger fra sag til sag, hvor de nordiske lande hver for sig (eller i fællesskab) har taget stilling til mulig deltagelse, og ikke nogen deciderede forpligtelser (Bailes 2004). Et egentligt fælles europæisk forsvar ville ikke blot udfordre Sveriges og Finlands samt også Danmarks sikkerhedspolitiske dispositioner, men også forudsætte en nydefinering af de nordiske landes forhold til Rusland, idet alle nordiske lande (med undtagelse af Norge og Island) ville blive en del af det samme forsvarsfællesskab, hvor muligheden for «opt out» ikke længere – som i dag – ville være tilfældet (Bailes 2005).

Selvom de nordiske lande endnu ikke er en del af det samme forsvarsfællesskab, synes grundlaget for et tættere nordisk samarbejde på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område alligevel til stede. Et godt udgangspunkt for et sådant intensiveret nordisk sikkerheds- og forsvarspolitisk samarbejde, er den fælles nordiske brigade, kaldet «Nordic Coordinated Arrangements for Peace Support» (NORD-CAPS), som er disponibel for EU, NATO, FN og OSCE, og som

gennem den britiske involvering synes mere forpligtende.¹⁵ Siden formaliseringen af samarbejdet i NORDCAPS i 1997 og oprettelsen af et styrkeregister i NORDCAPS...

har arrangementet medvirket til at skabe rammen for en tættere koordination og forståelse, når konkrete operative opgaver skulle vurderes og eventuelt løses i nordisk sammenhæng (Gade 2004).

Således den danske forsvarsminister Søren Gade i sin redegørelse den 3. november 2004 til sine nordiske forsvarsministerkollegaer. Hvad aktiviteterne i 2004 angik...

har NORDCAPS indledt nyttige dialoger om mulige opgaver i Kosovo og Afghanistan, uden at det dog har ført til helt konkrete NORDCAPS missioner (Gade 2004).

Med andre ord har NORDCAPS endnu ikke – syv år efter dens oprettelse – påtaget sig eller er blevet pålagt nogen konkret mission. Endnu giver det nordiske samarbejde omkring sikkerheds- og forsvarspolitiske spørgsmål de nordiske lande kun lejlighed til at udveksle ideer og erfaringer.

Dog ser det ud til at ville være mere udbytterigt for det enkelte nordiske land og Norden i sin helhed om samarbejdet kunne intensiveres med det formål at indtage en mere central rolle i den videre udvikling af en fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik omfattende også fælles militære manøvrer og øvelser, fælles uddannelse, fælles kystbevogtning og flere fælles indkøb af materiel (Bonnén 2001a: 5–22).

Sverige, Finland og Norge må i den forbindelse forventes at kunne spille en større rolle i fællesskab end hver for sig, hvilket ikke er at forveksle med nogen vetoret til nogle enkelte af de deltagende lande.¹⁶ Hvorvidt og i hvilket omfang Danmark kan forventes at engagere sig i et sådant samarbejde, synes vanskeligt at vurdere. Men ikke desto mindre vil et intensiveret nordisk samarbejde på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område invitere til en række oplagte fælles projekter på også det materielle område.

15 Grundlaget for NORDCAPS er det såkaldte «Memorandum of Understanding» (MOU), som blev underskrevet i april 2002 af den svenske, finske, norske og danske forsvarsminister. Island tilsluttede sig NORDCAPS med sin underskrivelse af MOU i september 2003.

16 At Norge ifølge forsvarsminister Krohn Devold vil bidrage med «nichekapaciteter» indrømmer dog ikke på forhånd landet nogen større indflydelse på de forskellige afgørelser og slet ikke på den videre udvikling af en fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik (NRK 2004).

Mulige fælles nordiske materielprojekter

Modsat Sverige råder de øvrige nordiske lande ikke over nogen egentlig forsvarsindustri, og er derfor henvist til andre lande, når det gælder indkøb af materiel til de væbnede styrker. Således er Finland, Norge og Danmark mere frit stillet i sit valg af materiel, end det er tilfældet for Sverige. Dermed ikke være sagt, at mulighederne for fælles projekter på det materielle område ikke er til stede. Dette bekræftes med grundlæggelsen den 2. december 1994 af det nordiske materielsamarbejde i «Nordic Armament Cooperation» (NORDAC), hvis formål går på at opnå økonomiske, tekniske og industrielle fordele gennem informationsudveksling og optimering af landenes forsvarsmaterielindustri samt gennem samarbejde og projekter indenfor forskning, udvikling, produktion, anvendelse og vedligeholdelse (NORDAC 2000).

At de nordiske lande har en unik mulighed for i fællesskab at opnå en større rolle på især det maritime område, bekræftes af situationen i både EU og NATO, hvor der er en udbredt mangel på fartøjer med en kapacitet til at operere tæt på kysten og på lavt vand. Næsten identiske ubåde i de nordiske lande ville ikke blot have indrømmet Norden en stadig større rolle på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område, men også have indbudt til et naturligt samarbejde inden for områder som vedligeholdelse, uddannelse og træning af landenes besætninger, samt muligheder for reduktion i de nationale driftsomkostninger. Endelig ville et fælles anskaffelsesprojekt i denne størrelsesorden – ifølge PG Viking – kunne have været gennemført med betydelige reduktioner i nationale udviklings- og anskaffelsesomkostninger og samtidig have bidraget til opretholdelsen af en vigtig national, og industriel, kompetence (PG Viking 1995).

Men med det norske Stortings beslutning af den 12. juni 2002 og den 19. juni 2002 om ikke at erstatte dets fire Kobben-ubåde (som er mellem 30 og 40 år gamle) med nye Viking-ubåde, men i stedet satse på de seks Ula-ubåde (som blev anskaffet fra Tyskland for 10 år siden), og Danmarks beslutning om at nedlægge ubådsvåbnet i forbindelse med indgåelsen af forsvarsforliget for perioden 2005–2009 skulle ikke efterlade videre perspektiver for et ellers ganske lovende projekt (Stortingets beslutning 2001, Forsvarsforlig 2004).

Et andet eksempel på toneangivende problemer (eller uudnyttede muligheder) i det nordiske samarbejde på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område var det fælles nordiske helikopterprojekt, som kollapsede i 2001. Standpunktet var, at det ikke var muligt at

gå videre med en fælles anskaffelse af helikoptere til de fire landes forsvar. Hvor Danmark den 13. september 2001 kunne offentliggøre, at man havde valgt GKN-Westland/Agustas model EH-101 til sit forsvar, foretrak Norge, Sverige og Finland i stedet NH Industries model NH-90.¹⁷

Alligevel vil der fortsat være andre grundlag for opbygningen af et intensiveret nordisk sikkerheds- og forsvarspolitisk samarbejde. Hvad der kan tilskynde et sådant samarbejde, er de nordiske landes beskedne (og nedadgående) forsvarsbudgetter, hvilket for Sveriges vedkommende betyder «afvikling» af en række projekter i stedet for en «udvikling» af disse (*Svenska Dagbladet* 2004a, 2004b). Hvad der ikke gør mulighederne og perspektiverne for et samarbejde mellem de nordiske lande mindre interessant, er deres valg af materiel.

Alle nordiske lande råder over kampvognen Leopard 2A, og med Danmarks interesse for den svenske pansrede mandskabsvogn CV90, vil den være gangbar i alle de nordiske lande. Det som følger af en aftale mellem Sverige og Danmark, hvor dansk forsvar ved Hærens Materielkommando (HMAK) i 2004 indgik aftale med Sverige og dets Försvarets materielverk (FMV) om samarbejde i identificeringen og udviklingen af «markstridsfunktioner», som svenskerne kalder det, omhandlede infanterikøretøjer og artilleri. Forhandlingerne omfattede i denne forbindelse en svensk «leasing» til Danmark af fire infanterikøretøjer af typen CV9040C med levering inden udgangen af 2004 og 14 af typen CV9040A, en gang i 2005.¹⁸

Også de fire landes flyvevåben vil kunne tænkes inddraget i et nordisk sikkerheds- og forsvarspolitisk samarbejde. Projektet om fremtidens kampfly, F35, bedre kendt som Joint Strike Fighter (JSF), har ikke været den gode forretning, som Norge og Danmark havde regnet med. Der er ikke kommet tilstrækkelig gang i hverken de norske eller danske virksomheders leverancer til projektet (*Berlingske Tidende* 2004a, 2004b). De stadigt voksende udgifter for deltagelsen i projektet, den amerikanske industris manglende tiltro

17 Danmarks valg af EH-101 udelukker dog ikke et muligt samarbejde omkring materiel og vedligeholdelse idet EH-101 såvel som NH-90 begge er samlet indenfor koncernen Augusta. Hvor EH-101 er produceret af Agusta-Westland er NH-90 produceret af Agusta, Eurocopter og Stork Fokker AESP.

18 Samarbejdet drejer sig om et fælles «realisationsstudie» og «produktdefinitionsfase» for et nyt artillerisystem, kaldet REMO haubits 77B, salg af maks 101 opgraderede svenske infanterikøretøjer af typen CV9040C samt salg af maks 25 Leopard 2 kampvogne. Endelig påtænkes en fælles svensk-dansk anskaffelse af Leopard 2 bro- og bjærgningskøretøj (Försvarets materielverk 2004-04-15).

til de norske og danske virksomheders evner, og de amerikanske myndigheders tøven med at udlevere følsomme oplysninger, der er nødvendige for at norske og danske firmaer kan byde ind på de enkelte dele i projektet gør samarbejdet vanskeligt.¹⁹

Samtidig er der andre projekter, som er billigere samt ligeså effektive til det ønskede formål, herunder det svenske kampfly JAS 39 Gripen, hvilket vil kunne lægge fundamentet til et samarbejde blandt de nordiske landes flyvevåben og i våbenindustrien.²⁰ Om det udvikler sig så vidt, er dog langt fra sikkert og derfor fortsat at afvente. Ubådsprojektet Viking var i sig selv en vigtig strømpil for, hvor tilstedeværende den politiske vilje er til et sådant vidtgående samarbejde på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område. Hvor mulighederne var og fortsat er til stede for et dybtgående og udbytterigt nordisk sikkerheds- og forsvarspolitisk samarbejde, har den manglende politiske vilje omvendt skabt megen usikkerhed (Bonnén & Palosaari 2005).

Konkluderende bemærkninger

Selvom den manglende politiske vilje har skabt usikkerhed, viser omvendt den voksende debat på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område, at der er muligheder og perspektiver for et bedre og tættere nordisk samarbejde med oprettelsen af en nordisk kampgruppe som det tydeligste eksempel. Når det nordiske samarbejde på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område har været og fortsat er behæftet med problemer, skyldes det såvel landenes forskellige tilhørsforhold til EU og NATO, som de nordiske landes forskellige opfattelse af sikkerheds- og forsvarspolitikken. Sidstnævnte har gjort det vanskeligt at vurdere, hvor meget de nordiske lande

19 Problematikken omkring europæernes vanskelige adgang til amerikansk teknologi og knowhow er dog ikke ny. Andre eksempler på de amerikanske myndigheders tøven med at udlevere følsomme oplysninger når det handler om adgang til militær teknologisk viden og knowhow tæller projektet «Medium Extended Air Defence System» (MEADS), et europæisk ikke-strategisk jord-til-luft-missilforsvar. Projektet var et joint venture mellem USA, Tyskland og Italien og blev fremstillet som et eksempel på et forbilledligt transatlantisk samarbejde. Men når det handlede om europæisk adgang til amerikansk teknologisk viden og knowhow, var samarbejdet vanskeligt at øjne. Det samme var tilfældet med projektet «Joint Direct Attack Munitions» (JDAM), hvor en række europæiske NATO-allierede af USA var blevet opfordret til at udstyre deres kampfly med JDAM, et præcision guidet lasersystem, mens de samtidig var forment adgang til de nødvendige krypterede koder, som er nødvendige for at bringe systemet i anvendelse (Bonnén 2003b).

20 I Sverige råder man i dag over et større antal JAS 39 Gripen fly, som den svenske stat bestilte så sent som i 1996, men som ikke har nogen fremtid i det svenske flyvevåben. Ikke mindst, grundet reduceringen i antallet af flyeskadriller m.m. Det kunne give anledning til at man i Norge og Danmark retter fokus på JAS 39 Gripen som afløseren til F16 på bekostning af JSF (Bonnén & Palosaari 2005).

faktisk har haft og kan siges at have til fælles på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område (Bailes 2004).

Hvad også har gjort det vanskeligt og stadig synes til besvær for de nordiske lande, er deres manglende evne og/eller vilje til at søge indflydelse på den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik. Selvom Sverige og Finland kan rose sig af indflydelse på indholdet af den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik, og selvom Norge – til trods for sit ikke-medlemskab af EU – bidrager til både den europæiske udrykningsstyrke og den nordiske kampgruppe, er fokus stadig nationalt på bekostning af de strategiske realiteter, hvilket Sveriges og Finlands gradbøjning af neutralitetspolitikken, Norges fokus på territorielt forsvar og grænsen til Rusland og endelig Danmarks forsvarsforbehold er tydelige eksempler på.

Stadig synes de nordiske landes sikkerheds- og forsvarspolitiske dispositioner baseret på, hvad andre lande kan gøre, når det gælder disse landes sikkerhed, mere og snarere end på hvad de nordiske lande selv kan gøre for at øve indflydelse på ikke blot deres egen situation, men også når det gælder Europa. Således synes Norden – som det var tilfældet under den Kolde Krig – fortsat at være omsluttet af, om ikke «Pax Americana», så andre landes udenrigspolitiske dispositioner. Dermed er de stadig at betragte som en ikke særlig aktiv og iøjnefaldende udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør. Hverken i en europæisk eller transatlantisk kontekst.

Men det er ikke kun oprettelsen af en nordisk kampgruppe som bidrag til den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik, som vil kunne udvikle sig til en mulig katalysator for et tættere samarbejde mellem de nordiske lande på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område. Også de nordiske landes beskedne (og nedadgående) forsvarsbudgetter kunne bidrage til flere fælles indkøb af materiel og udvikling af fælles projekter i stedet for en afvikling.

Skal Norden indrømmes en rolle på den udenrigs- og sikkerhedspolitiske scene, drejer det sig ikke om at skabe en identitet ved at være forskellig i forhold til det øvrige Europa eller om at tilsidesætte de strategiske realiteter, men at blive integreret i den nye paneuropæiske sikkerhedsstruktur, som er under hastig udvikling. Også fordi det nordiske samarbejde har været bedst og mest succesfuldt, ikke i et nordisk samarbejde alene, men i en større europæisk og transatlantisk ramme (Bonnén & Palosaari 2002). Skal Norden blive en dynamisk og fælles aktør i Europa, må der ses bort fra de få forskelle som skiller landene og den nordiske nostalgi. Norden må ses som noget der udvikler sig, i takt med at Europa udvikler sig.

Referencer

- Aftenposten* (1999) «Norge frykter å miste innflytelse – Militært samarbeid NATO–EU», 26.04.
- Aftenposten* (2000a) «EU kaller inn til sin utrykningsstyrke», 21.11.
- Aftenposten* (2000b) «Norge mobiliserer for EUs utrykningsstyrke», 22.11.
- Aftenposten* (2004) «EU gir neppe vetorett til Norge», 20.11.
- Berlingske Tidende* (2004a) «Flere danske jagerfly-ordrer på trapperne», 15.05.
- Berlingske Tidende* (2004b) «Usikkerhed om dansk flyinvestering», 11.06.
- Bailes, Alyson J. K. (2004) «Security Identities in the Baltic Sea Region», Speaking Notes for FHS/GCSP conference, Stockholm, 19.09.
- Bailes, Alyson J. K. (2005) «The European defence challenge for Norden» (under udgivelse) i Alyson J. K. Bailes (red.) «The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy», OUP for SIPRI, Stockholm.
- Berdal, Mats R. (1997) «The United States, Norway and The Cold War, 1954–60». London: Macmillan.
- Bonnén, Preben (1999) *De Forenede Nationer – Fra vision til virkelighed?* Århus: Modtryk.
- Bonnén, Preben (2001a) «Norge og udviklingen af en fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik», *Internasjonal politikk* 59 (1).
- Bonnén, Preben (2001b) «Sveriges och Finlands roll i en gemensam europeisk säkerhets- och försvarspolitik», *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift* (2).
- Bonnén, Preben (2001c) «The Common European Security and Defence Policy and the US Defence and Security Dilemma», *Research Centre Foreign Policy Association* (2).
- Bonnén, Preben (2003a) «The Nordic Identity between the Transatlantic and European Security Structures» i Erich Hochleitner (red.) *Europe and America – A Changing Relationship*, Beiträge zur Sicherheitspolitik, Band 5, Österreichisches Institut für Europäische Sicherheitspolitik (ÖIES), Ma. Enzersdorf/Südstadt.
- Bonnén, Preben (2003b) «Towards A Common European Security and Defence Policy – The Ways and Means of Making It a Reality». Berlin-Hamburg: LIT Verlag.
- Bonnén, Preben & Teemu Palosaari (2002) «On the Road to a Nordic Defence Cooperation? Bringing military issues back to politics», Norden at the Crossroads Conference, 30–31 October, Helsinki.
- Bonnén, Preben & Teemu Palosaari (2005) «The Options and Perspectives of a Nordic Cooperation on Security and Defence», Bonnén Seminar on The Role of Regions in the Future of the EU's Common Security and Defence Policy, 1 February, Copenhagen.
- Brundtland, Arne Olav (1966) «Nordisk balanse før og nå», *Internasjonal Politikk* (5).
- Die Welt* (2004) «EU notfalls zu Sanktionen bereit», 12.07.
- Forsvarsministeriet (2004) «Aftale om forsvarsordning fra 2005–2009», København.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2004a) «EU-Mission in Kongo begonnen», 06.06.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2004b) «Aus Sfor wird Eufor», 02.12.

- Frankfurter Rundschau (2004) «Die Re-Europäisierung des Balkans», 20.03.
- Försvarets materielverk (2004), Pressmeddelande, «Försvarets materielverk får förhandla om försäljning av stridsfordon 90 och stridsvagn 121», 15.04.
- Lodgaard, Sverre (1992) «Redefining Norden» i Jan Øberg (red.) *Nordic Security in the 1990s. Options in the Changing Europe*. London: Pinter Publishers for TFF.
- Gade, Søren (2004) «Redegørelse til Nordisk Råds 56. session den 3. november vedrørende det nordiske samarbejde», Forsvarsministeriet, København.
- Helsingin Sanomat* (2004) «Parliament reaffirms militarily non-allied status of Finland», 21.12.
- International Herald Tribune* (2003) «Defense plan could rival NATO», 29.04.
- Lindh, Anna (2001) «Aktuell debatt: Alliansfriheten och dess innehåll», Sveriges riksdag, 2000-12-13, snabbprotokoll 2000/01, Stockholm.
- Malmberg, Mikael (2001) «Sweden in Norden and Europe – From Kalmar Union to European Union» i Sven Tägil (red.) *Europe. The Return of History*. Lund: Nordic Academic Press.
- Miller, David (2001) *The Cold War – A Military History*. London: Random House.
- NORDAC (2000) «Årsrapport Nr. 6», 13. 09.
- NRK (2004) «Norge bør delta i EU-styrke», 20.09.
- Palosaari, Teemu (2002) «11 September one Year Later: the Impact on Europe and the World», New Faces Conference 2002, Session III: «The US and European Response to 09-11 – A Comparison», 27–29 September, Berlin.
- PG *Viking* (2000) Pressemelding 01/00, «Danmark, Norge og Sverige har indgået en Samarbejdsaftale om gennemførelse af fase 1 af en fælles Definitionsfase i ubådsprojektet *Viking*».
- Pond, Elizabeth (1999) «Kosovo: Catalyst for Europe», *The Washington Quarterly*, Autumn.
- Stortingets beslutning (2001) «Om omleggingen av Forsvaret» samt St. prp. 45, kap. 5.3.5, 13.06.
- Svenska Dagbladet* (2004a) «Nytt dråpslag mot försvaret», 11.12.
- Svenska Dagbladet* (2004b) «Inga pengar till beslutade system», 17.12.
- The Associated Press* (2004) «EU agrees to develop battle group crisis teams», 23.11.
- The Economist* (1998) «Blair's defence offensive», 14.11.

A black and white photograph showing the lower legs and feet of a group of people walking on a dirt path. The people are wearing simple, traditional clothing. The focus is on the movement and the texture of the ground.

Aktuelt

Konfliktløsning i Sudan

Bokspalte

Erfaringer fra konfliktløsning i Afrika: En vurdering av resultater og virkninger – tilfellet Sudan

Tom E. Vraalsen
ambassadør,
rådgiver UD

Forhandlingsprosessen

Første gang den norske regjeringen kom på banen i et forsøk på å få i stand en politisk løsning mellom den sudanske regjeringen og SPLM (Sudan People's Liberation Movement), var i 1993. Saken ble holdt utenfor offentlighetens søkelys og var kjent bare for noen få. Utsendinger fra de to partene møttes i all hemmelighet i Norge, og norske tjenestemenn hadde møter med lederne for de to sidene i Khartoum og i Sør-Sudan.

Framgangsmåten var den samme som Norge fulgte i sine forsøk på å framforhandle en varig politisk løsning mellom Israel og Den palestinske frigjøringsorganisasjonen (PLO) på samme tid. Norges rolle var primært tilretteleggerens: Vi skulle bringe partene sammen og tilby dem beskyttelse gjennom hemmelighet og – om nødvendig – total fornektelse.¹

Drivkraften var en stigende bekymring for befolkningen i Sør-Sudan, som var ofre for en katastrofe i dobbel forstand: følgene av en årelang brutal borgerkrig og av naturkatastrofer.²

1 Dokumentert i evalueringsrapporten fra COWI (1997). Jeg vil takke dr. Kjell Hødnebo, rådgiver i Utenriksdepartementet, for hans assistanse i utarbeidelsen av denne artikkelen.

2 Norges engasjement i Sudan går tilbake til midten av 1960-årene, basert på forskning (av sosialantropologen Fredrik Barth i Kordofan og Darfur), reportasjer i NRK, og norsk humanitær bistand og utviklingshjelp, som begynte i 1970. Det første teamet fra NRK som besøkte Sør-Sudan og Nord-Uganda, ble ledet av Øystein Stabrun i 1966, og den første norske boken om denne konflikten ble utgitt i 1970 av en av hans kolleger i NRK (Heradstveit 1970). Den førte til en rekke reportasjer i norske media om Sudan og senere til at Kirkens Nødhjelp engasjerte seg i Sør-Sudan, særlig etter Addis Abeba-avtalen i 1972.

Selv om innsatsen var basert på omfattende innledende konsultasjoner med partene, der vi ble oppmuntret til å fortsette, ble det på et tidlig tidspunkt klart at partene ennå ikke var klare til å gå seriøst inn i konstruktive forhandlinger. Til det sto de altfor langt fra hverandre i grunnleggende spørsmål som selvbestemmelse og religion. Forholdet mellom de to sidene var preget av dyp mistro og mistillit. De hadde fortsatt tro på militære løsninger for å nå sine mål. Forsøket på å få i stand våpenhvile og en politisk løsning måtte stilles i bero.

Utover på 1990-tallet fulgte norske myndigheter den humanitære og politiske utviklingen i Sudan nøye for å se hvordan man best kunne støtte forsøk på å bedre situasjonen for den lidende sivilbefolkningen i de krigsherjede områdene i Sør-Sudan. Sammen med USA, Storbritannia, Canada, Italia og Nederland samarbeidet Norge med den regionale samarbeidsorganisasjonen IGAD (Intergovernmental Authority on Development),³ som i 1994 la fram sitt forslag til en prinsipperklæring (Declaration of Principles – DOP) for forhandlingene. Her ble retningslinjene og prinsippene for en politisk løsning på Sudans problemer, særlig de vanskelige spørsmålene om selvbestemmelse og religion, lansert. Selv om DOP ble godkjent av SPLM i 1994 og av regjeringen i 1997, klarte likevel ikke IGAD å få framgang i forhandlingene på slutten av 1990-tallet på dette nye grunnlaget.⁴

Den alvorlige sultkatastrofen i Bahr El Ghazal i 1998 bidro likevel til å endre innstillingen hos mange. Media brakte de menneskelige tragediene og den humanitære krisen rett hjem i stuene til folk. Den «glemte krigen» var endelig ikke lenger glemt. Oppmerksomheten internasjonalt økte i takt med det internasjonale samfunns krav om at konflikten i Sudan måtte avsluttes. Landet hadde vært herjet av borgerkrig i 40 år – helt siden uavhengigheten i 1956. Millioner av mennesker var døde, og enda flere var internt fordrevne eller hadde flyktet til nabolandene. Situasjonen var rett og slett uakseptabel, uansett hvordan man så på det (Human Rights Watch 1998). Se også: African Rights (1997) og Burr & Collins (1995).

Samtidig var det klart at de stridende partene hadde kommet til et punkt hvor de var generelt utmattet. Begge parter hadde skjønt

3 IGAD ble opprettet på 1980-tallet og ble opprinnelig kalt IGADD: Intergovernmental Authority on Drought and Development. Navnet ble endret til dagens IGAD i 1998, da organisasjonen ble mer rettet inn mot arbeidet for fred og forsoning i Nordøst-Afrika. IGAD har også hatt ansvar for fredsprosessen for Somalia.

4 En gjennomgang av Abuja-forhandlingene finnes i Wöndu/Lesch (2000) og ICG-rapport 39. Her blir IGAD-prosessen for Sudan i 1990-årene gjennomgått og utsiktene for en fornyelse av forhandlingene drøftet.

at konflikten ikke kunne vinnes med militære midler. Dessuten hadde regjeringen et sterkt behov for å forbedre sitt omdømme i det internasjonale samfunn.

I løpet av 2001 skjedde det en fundamental endring i USAs politikk vis-à-vis borgerkrigen i Sudan. Fra en ikke-innblandingspolitikk hvor man stort sett begrenset seg til å fordømme regimet i Khartoum, gikk USA nå over til et konstruktivt engasjement. Den 6. september 2001 – fem dager før terroristangrepet på Twin Towers i New York og Pentagon – utnevnte president George W. Bush senator John Danforth til spesialutsending til Sudan med mandat til å bidra til en løsning på konflikten. Med angrepet på Twin Towers økte presset på Bush-administrasjonen for å engasjere seg i Sudan, et land som var og fortsatt er på listen over land som mistenkes for å ha forbindelser til internasjonal terrorisme. Regjeringen i Khartoum tilbød umiddelbart etter 9. september å samarbeide med Washington i kampen mot terrorisme og å utveksle informasjon.

Da senator Danforth tok fatt på oppgaven, ga han regjeringen i Khartoum fire tester for å undersøke om den var villig til å inngå seriøst i fredsforhandlinger: akseptere en overvåket våpenhvile i Nuba-fjellene, frede enkelte dager og områder for humanitært arbeid, nedsette en internasjonal kommisjon som skulle rapportere om slaveri, og etablere en ordning for å overvåke overgrep mot sivile i Sør-Sudan.

Regjeringen og SPLM undertegnet i Sveits i januar 2002 en avtale om våpenhvile og en overvåkingsmekanisme for Nuba-fjellene. Dette var et stort politisk framskritt, for med dette ble en del av Sudan åpnet opp som tidligere hadde vært praktisk talt lukket for humanitær assistanse fra FN og andre. I løpet av 2002 etterkom den sudanske regjeringen også Danforths øvrige krav. Det politiske klimaet ble gradvis bedre, og det ble etablert en internasjonal konsensus rundt det konstruktive engasjementet til støtte for forhandlingene.⁵

På IGAD-toppmøtet i januar 2002 ble Kenyas president, Daniel Arap Moi, anmodet om å «fornye» fredsprosessen i Sudan. Han utnevnte et nytt forhandlingsteam under ledelse av general Lazarus Sumbeiywo. Dette initiativet fikk full støtte fra USA, Storbritannia, Norge, Italia og en rekke andre land. Vi sikret den økonomiske og politiske støtten som var nødvendig for at IGAD kunne etablere et sekretariat i Nairobi og drive fram en omfattende forhandlingsprosess, som kom til å vare i nesten tre år.

5 Om USAs tidlige politikk i Sudan: Peterson (1999). Mer kritiske synspunkter framkommer i Burr/Collins (1995) og i ICG-rapport nr. 39 og 51.

Det tok imidlertid en viss tid før initiativet modnet. Det første gjennombruddet kom med Machakos-protokollen i juni 2002. Denne protokollen fastslo utvetydig at den islamske sharia-loven kun skal gjelde i den nordlige delen av landet. Den ga også befolkningen i Sør-Sudan selvbestemmelsesrett etter en overgangsperiode på seks år etter undertegningen av en omfattende fredsavtale. Da skal befolkningen i sør velge om de vil fortsette som en del av Sudan eller løsrives som eget land. De andre protokollene ble framforhandlet under forhandlingsrundene i Kenya og i regi av IGAD i løpet av 2002 og 2003. Dette ledet fram mot de avsluttende forhandlingsrundene mellom Sudans visepresident Ali Osman Taha og SPLMs leder dr. John Garang fra august 2003 til den siste dagen i 2004. Den endelige fredsavtalen ble undertegnet i Nairobi 9. januar 2005.⁶

Sammen med USA og Storbritannia var Norge sterkt involvert i prosessen som observatører. Det ble innledet et samarbeid for å få hver av partene til å forstå motpartens synspunkter, gi råd når det ble bedt om det, og bruke pisk og gulrot når det var nødvendig. Jeg er overbevist om at det aktive og konsekvente engasjementet og den vedvarende støtten denne såkalte Troikaen hadde, har vært avgjørende for at fredsprosessen har lyktes. På norsk side har utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson spilt en svært viktig rolle gjennom hele prosessen.

Gjennom hele prosessen har man vært på vakt mot «forum shopping» fra den ene eller andre partens side eller fra ytre krefter. Vår erfaring tilsier at man må holde øynene på ballen, beholde fokus og sette opp en brannmur mot alle forsøk på å utvanne prosessen ved å innføre alternative, konkurrerende fora. Et par forsøk på å etablere slike ble slått tilbake.

Det er imidlertid ikke min oppgave å vurdere Norges bidrag til prosessen. Nok en gang har vår styrke vært personlige relasjoner og tiltro og tillit forankret i en solid, folkelig base utviklet over tiår. Vi har vært drevet av våre humanitære mål og et ønske om å erstatte den meningsløse, ødeleggende borgerkrigen med en politisk

6 Fredsavtalen ble publisert av IGADs sekretariat for fred i Sudan 9. januar 2005, og omfatter følgende protokoller: 1) The Machakos Protocol (20. juni 2002), 2) Security Arrangements (25. september 2003), 3) Wealth Sharing (7. januar 2004), 4) Power Sharing, 5) The Resolution of the Conflict in the two States of Southern Kordofan and Blue Nile, og 6) The Resolution of the Abyei Conflict (alle disse tre protokollene ble undertegnet 26. mai 2004), 7) Permanent Ceasefire and Security Arrangements Implementation Modalities and Appendices, og 8) Implementation Modalities and Global Implementation Matrix and Appendices (de to sistnevnte undertegnet 31. desember 2004).

løsning. Vi har kunnet trekke på 40 års erfaring fra og kunnskap om Sudan. Vi har utnyttet våre personlige kontakter på begge sider til fulle. Norge er dessuten et lite land som ikke mistenkes for å ha andre, bakenforliggende motiver. La meg tilføye at begge parter ønsket at vi skulle ta del i prosessen.⁷

Hver eneste konflikt er unik. Forhandlingsprosessen som førte fram til fredsavtalen for Sudan, kan ikke brukes som lærebok i hvordan man skal gå fram i andre konflikter. Likevel kan vi trekke noe lærdom av den.

Hvis man ønsker å prøve seg som megler eller tilrettelegger, er det visse generelle, grunnleggende regler som gjelder. Begge sider må ha tillit til deg og ønske at du deltar i forhandlingsprosessen. Se til at begge parter føler eierskap til prosessen. Gjør ingen forsøk på å overta prosessen. Et «hjemmelaget» produkt har mye større sjanse for å overleve.

Vær ekstremt forsiktig når det gjelder valg av tidspunkt. Å handle på feil tidspunkt kan være skjebnesvangert og få hele fredsprosessen til å bryte sammen. Å handle på rett tidspunkt kan være gull verdt.

Tålmodighet er en dyd. Prøv å få partene til å forstå motpartens syn. Gå ikke utenom vanskelige problemstillinger. Hvis dere ikke løser dem mens trykket er oppe, er det fare for at de aldri blir løst.⁸

Avtalen og gjennomføringen av den

I dag, etter nærmere tre års vanskelige forhandlinger, kan vi feire undertegningen av fredsavtalen for Sudan. Noen vil hevde at det har tatt altfor lang tid å komme dit vi er i dag. Men de som hevder dette bør samtidig være klar over at en helt nødvendig del av fredsprosessen har vært å bygge tillit mellom to sider som har vært i krig med hverandre i mesteparten av de 50 årene Sudan har vært uavhengig.

Jeg mener denne prosessen har vunnet på at vi brukte den tiden som trengtes, og ikke forhastet oss. Partene har lært av erfaringene fra gjennomføringen av fredsavtalen i 1972, som først mislyktes og deretter brøt helt sammen.⁹

7 Norge engasjerte seg i en rekke fredsprosesser på 1990-tallet, der tilsvarende motiver ble lagt til grunn. Se f.eks. Tamnes (1997), Waage (2004), Krøvel (2000), Sørbø (1998) og Matlary (2002).

8 Drøftet i en rekke studier, f.eks.: Aggestam (2002) og Egeland (1997).

9 Tidligere visepresident Abel Alier, med sin erfaring fra forhandlingene i 1971–72 og

Avtalen, som består av seks protokoller og to vedlegg, er svært detaljert og dekker praktisk talt alle områder, fra fordeling av makt og ressurser til sikkerhet, ordninger for omstridte områder og en omfattende våpenhvile. Ett av vedleggene inneholder detaljerte regler for hvordan avtalen skal gjennomføres i løpet av interim-perioden på seks år.

Sudan er et svært sammensatt og mangfoldig land. Her møtes den arabiske og den afrikanske verden med sine etniske, kulturelle, historiske og språklige forskjeller. Det er et land hvor islam møter kristendom og tradisjonelle religioner. Å bygge et samfunn som tilfredsstillende alle håp og ambisjoner i en befolkning som er så sammensatt, er et vanskelig foretagende. Men dette kan – og vil – bli gjort takket være den kollektive politiske viljen partene har lagt for dagen, med det internasjonale samfunns sterke oppmuntring og støtte.¹⁰

Det er en viktig del av avtalens styrke at forhandlerne har gått gjennom alle aspekter ved konflikten og har søkt å finne løsninger på de aller fleste av dem. I forhandlinger som dette ser vi altfor ofte at vanskelige problemer forblir uløst. Det er her risikoen ligger for at prosessen senere kan bryte sammen.

Nå synes det faktisk mulig å etablere en stabil, demokratisk stat i Sudan. Utfordringen blir å gjennomføre de protokollene og vedleggene partene har undertegnet. Ha ingen illusjoner! Det kommer ikke til å bli lett. Ansvar for gjennomføringen ligger selvfølgelig primært hos partene. Det er de som eier avtalene. De har laget dem. Avtalene er ikke noe de er pådyttet utenfra. De er et produkt av direkte forhandlinger partene imellom.

Den grundighet partene la for dagen gjennom hele forhandlingsprosessen, og deres eierskap til avtalen kan vise seg å bli

som sentral aktør i gjennomføringen av Addis Abeba-avtalen i perioden 1972–83, var en sentral rådgiver i forhandlingene også denne gang. Hans erfaringer fra Addis Abeba-avtalen er oppsummert i Alier (1990, 2003). En annen sentral rådgiver var Sudans tidligere utenriksminister (og nestleder i Brundtland-kommisjonen) Mansour Khalid. Han er fra Nord-Sudan og samtidig medlem av SPLM. Både Khalid og Alier spilte sentrale roller som «brobyggere» mellom regjeringen og SPLM i hele forhandlingsprosessen. Khalids erfaringer fra perioden etter 1972 er oppsummert i hans bredt anlagte og analytiske memoarer (Khalid 2003), som ble publisert under slutføringen av forhandlingene. Se også Harir & Tvedt (1994), som drøfter sentrale problemstillinger i perioden etter Addis Abeba.

10 Slike forskjeller i det sudanske samfunn er bl.a. drøftet av: Deng (1995), Ahmed & Sørbø (1989) og i en rekke andre studier de siste 20 år. De to hovedpersonene i den underliggende ideologiske konflikten i Sudan har dessuten gitt uttrykk for sine visjoner i en rekke publikasjoner, bl.a. i Tourabi (1997) og Garang (1996). Mansour Khalid ga ut Garangs taler i 1993, der SPLM-lederen redegjør for hvorfor man må skape et nytt, sekulært og demokratisk Sudan.

den beste garantien for en vellykket – om enn vanskelig – gjennomføringsprosess. De to lederne, visepresident Ali Osman Taha, og SPLMs leder, dr. John Garang, har investert betydelig politisk prestisje i fredsprosessen. De er i samme båt. De vil tape eller vinne sammen.

Sudan etter konflikten

De fleste definisjoner på skjør statsdannelse vil passe på Sudan. Landet har nesten uavbrutt vært i borgerkrig siden det ble uavhengig i 1956. Størstedelen av landet har aldri opplevd sosial og økonomisk utvikling. For disse områdene er det ikke snakk om gjenoppbygging, det er snakk om å bygge fra nesten ingenting.

I den senere tid har konfliktområder blusset opp i den vestlige og østlige delen av landet. Sikkerhetsproblemene er alvorlige. Sudan kjemper med konflikter på mange fronter: nord kontra sør, marginaliserte kontra sentrale områder, forskjeller som gjelder religion, politikk, språk, etnisk tilhørighet, kultur og tradisjoner.

Situasjonen i Darfur, hvor krigen brøt ut i februar 2003, legger enda en dimensjon til krisen i Sudan: Miljøproblemene der har utviklet seg over lang tid, noe som kommer til uttrykk i dagens lokale konflikter mellom nomader og fastboende bønder. Darfur illustrerer også det forhold at krisen i Sudan er nasjonal og dermed ikke kan analyseres bare ved hjelp av den konvensjonelle forståelsen: nord/sør, arabisk/afrikansk, muslimer/kristne.¹¹ Det er viktig å være klar over at krisen også er en klassisk sentrum–periferi-konflikt om makt og ressurser. Løsningen på Sudans problemer ligger i en ny form for nasjonsbygging, basert på makt- og ressursdeling, hvor de mange kulturelle, etniske, religiøse og historiske særtrekkene ved Afrikas største land blir respektert. Fredsavtalen er en oppskrift på en «New Deal» mellom Sudans hovedstad og regionene (Harir 1994, Human Rights Report 2004, ICG Reports 83 og 89).

Addis Abeba-avtalen fra 1972 brøt sammen fordi det ikke var satt opp brannmur som kunne forhindre at konflikten blusset opp igjen. Avtalen ble bare ratifisert ved et dekret av president Jaffar Nimeiri, og presidenten følte seg derfor fri til å endre den eller bryte den, alt etter hva som passet hans politiske agenda. Addis Abeba-

11 Se også FNs spesialrapport ledet av A. Cassese: Den internasjonale granskingskommisjonen ble opprettet med hjemmel i FNs sikkerhetsråds resolusjon nr. 1564 for å undersøke menneskerettsbruddene og påstandene om folkemord i Darfur. Situasjonen i Darfur er blitt grundig dokumentert av menneskerettsorganisasjoner, media og NGOer i 2003 og 2004.

avtalen inneholdt ingen «indre eller ytre» garantier og hadde ingen bestemmelser som regulerte eller overvåket eventuelle brudd fra noen av partene (Alier 1990, 2003, Khalid 2003).

Fredsavtalen av 9. januar 2005 er helt annerledes. Den inneholder en rekke bestemmelser som medvirker til å sikre overholdelse av avtalen, f.eks. avtale om en egen hær i sør (SPLA), maktdeling i sentralregjeringen og forvaltningen og proporsjonal deltakelse av befolkningen i sør i begge kamrene i nasjonalforsamlingen, o.a.

Når det gjelder ytre garantier, er dagens avtale bl.a. beskyttet av resolusjoner i FNs sikkerhetsråd, som har vedtatt en bred FN-tilstedeværelse i Sudan for å bistå i gjennomføringen av avtalen. En såkalt Assessment and Evaluation Commission, sammensatt av avtalepartene og internasjonale observatører, skal overvåke gjennomføringen. Avtalen er dessuten bevitnet og medundertegnet av FN, Den afrikanske union (AU), EU, IGAD, USA, Storbritannia, Norge, Egypt, Nederland og Den arabiske liga.

Dagens avtale er ikke perfekt – ingen avtale er det. Dette er en avtale inngått mellom bare to parter: National Congress Party (regjeringspartiet i Sudan), som er sterkt preget av islamsk ideologi, og geriljagruppen SPLM i Sør-Sudan, som kjemper for en sekulær stat. Avtalen har relativt lav politisk legitimitet i nord, noe høyere i sør. Dette er svakheter som må håndteres og korrigeres ved at de andre politiske partiene trekkes inn i gjennomføringen av avtalen.

Fredsavtalen er ikke primært innrettet mot å endre på de sosiale, politiske og økonomiske ulikhetene i landet, men legger et grunnlag for en ny makt- og ressursfordeling mellom hovedstaden og den regionale regjeringen i Sør-Sudan. For at avtalen skal lykkes, må gjennomføringen og forsøket på å bygge et nytt, forent Sudan håndteres med kløkt og omhu. Og det må gjøres på en åpen, rettferdig, inkluderende og helhetlig måte fra begge parter.

Som jeg allerede har nevnt, er gjennomføringen først og fremst avtalepartenes ansvar. For å lykkes må de både komme hverandre i møte og samarbeide med andre politiske partier og representanter for det sivile samfunn. De må vise respekt for hverandres syn. For å lykkes trengs det en reell kollektiv innsats. Opposisjonen, som representerer det gamle politiske «establishment» i Sudan, må på sin side ta imot regjeringens utstrakte hånd og invitasjon. Den har en plikt til å bidra konstruktivt i innsatsen for å bygge et nytt politisk styresett for Sudan. Dette er ikke tiden for å fortsette gamle politiske stridigheter. Dette er ikke tiden for å gjenåpne eller reforhandle fredsavtalen. Nå er det på tide å ta et skritt videre og arbeide for å oppfylle det håp Sudans befolkning har: De ønsker å bruke sine

evner og krefter på å bygge opp en ny nasjon.

Oppbyggingen av et nytt Sudan er en oppgave som går langt ut over det sudanske folks ressurser og muligheter. De kan simpelthen ikke klare dette alene. De vil trenge internasjonal støtte over lang tid. De store ulikhetene i landet innebærer at det trengs et vidt spekter av hjelpetiltak og andre former for støtte.¹²

Sudan har store forventninger til hva freden vil bringe. Mye av hjelpen vil bli rettet mot Sør-Sudan, som i tillegg vil ha betydelige inntekter av egne naturressurser. Ett viktig spørsmål den regionale regjeringen i Sør-Sudan og det internasjonale samfunn må finne en løsning på, er hvordan man kan utvikle et apparat for å nyttiggjøre seg de omfattende midlene som stilles til rådighet. Selv om hele landet egentlig har behov for kapasitetsoppbygging, er Sør-Sudan et spesielt tilfelle, for i denne delen av landet er den institusjonelle infrastrukturen svak eller ikke-eksisterende.

Norge arrangerte en giverlandskonferanse for Sudan 11. og 12. april 2005 som fikk meget bred deltakelse. I tillegg til de tradisjonelle giverland fra Europa og Amerika deltok også land i Midtøsten, Asia (Kina, Japan, Malaysia) og flere afrikanske land, samt organisasjoner som Den arabiske liga og Den afrikanske union. Konferansen medvirket til at Sudan ble lovet en meget omfattende økonomisk støtte til gjenoppbyggingen og gjennomføringen av fredsavtalen i årene framover.

Sudan vil trenge store innsprøytinger av humanitær nødhjelp i de nærmeste årene, kanskje enda lenger fram i tid. Samtidig bør giversamfunnet føre en aktiv politikk som legger økt vekt på godt styresett i tillegg til utdanning, helse og infrastruktur. Når giversamfunnet planlegger sine aktiviteter, må det akseptere at regjeringen i Sudan sitter i førersetet. Det er deres land. Det er de som bestemmer. Et reelt partnerskap må etableres basert på gjensidig respekt mellom giverlandene og den nye regjeringen i Sudan. Det må utvikles et nytt samarbeid mellom en godt koordinert givergruppe og den sudanske regjeringen.¹³

Den utfordringen det internasjonale samfunn nå står overfor, er å utforme en politikk som nettopp tar hensyn til at situasjonen i Sudan er så sammensatt. Dette vil kreve en høy grad av pragmatisme og en

12 BBC News on Africa: «Sudan needs billions to rebuild». Regjeringen og tidligere opprørsstyrker i Sudan hevder de trenger USD 8 mrd. til gjenoppbygging av landet i løpet av de to kommende årene. På en konferanse i Norge i april vil internasjonale givere bli bedt om å bidra med ca. USD 2,9 mrd (BBC 9. mars 2005).

13 Gjenoppbyggingen av Sudan etter krigen vil ta utgangspunkt i dokumentasjonen fra Joint Assessment Mission (Verdensbanken, FN, mars 2005) og FNs arbeidsplan 2005 for Sudan.

sterk vilje til å prøve nye løsninger. Partene har forpliktet seg til å samarbeide i et nytt partnerskap for å gjennomføre fredsavtalen og bygge et nytt Sudan. De vil søke å bygge den sudanske staten på et nytt grunnlag. Formålet med den internasjonale støtten vil være å bistå partene i deres bestrebelser for å oppnå dette målet.

Litteratur

- Ahmed, Abdel Ghaffar M. & Gunnar M. Sørbo (1989) *Management of the crisis in the Sudan*. Bergen: UiB.
- Alier, Abel (1990, 2003) *Too many agreements dishonoured. Southern Sudan*. London: Ithaka.
- African Rights (1997) *Food and power in Sudan. A critique of humanitarianism*. London.
- Aggestam, Karin (2002) «Mediating asymmetrical conflict», *Mediterranean politics* 7 (1): 66–91.
- Burr, John M. & Robert O. Collins (1995) *Requiem for the Sudan: War, drought and disaster relief on the Nile*. Boulder, CO: Westview Press.
- COWI (1997) *Evaluation of Norwegian Humanitarian Assistance to the Sudan*. København/Oslo.
- Deng, Francis M. (1995) *War of visions. Conflict of identities in the Sudan*. Washington: Brookings.
- Egeland, Jan (1997) «Norway as a peacemaker», *International affairs* 43(5): 169–79.
- Garang, John (1996) «The shaping of the New Sudan», *Mediterranean Quarterly* (7).
- Heradstveit, Per-Øyvind (1970) *Sudan – en afrikansk tragedie*. Oslo. Trykket rapport.
- ICG (2002) *God, oil and country: Changing the logic of war in Sudan*, report 39.
- ICG (2002) *Sudan's best chance for peace: How not to lose it*, report 51.
- ICG (2004) reports 83 & 89.
- Human Rights Watch (2004) *Annual Report*. New York.
- Human Rights Watch (1999) *Famine in Sudan, 1998*. New York.
- Harir, Sharif & Terje Tvedt (red.) (1994) *Short-cut to decay. The case of the Sudan*. Uppsala: NAI.
- Harir, Sharif (1994) «Arab Belt versus African Belt. Ethno-political conflict in Darfur and the regional cultural factors» i Harir & Tvedt (red.).
- Johnson, Douglas (2003) *The root causes of Sudan's civil wars*. Oxford: James Currey.
- Khalid, Mansour (1993) *The call for democracy in Sudan*. London: Ithaka.
- Khalid, Mansour (2003) *War and peace in Sudan. A tale of two countries*. London: Keagan Paul.
- Krøvel, Roy (2000) «Norge og freden i Guatemala», *Internasjonal politikk* 58(2): 251–60.
- Matlary, Janne H. (2002) *Verdidiplomati – kilde til makt?: en strategisk analyse av norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen, rapport 46.

- Peterson, Donald (1999) *Inside Sudan: Political Islam, Conflict and Catastrophe*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sørbo, Gunnar (1998) *Norwegian assistance to countries in conflict: the lesson of experience from Guatemala, Mali, Mozambique, Sudan, Rwanda and Burundi*. Utenriksdepartementets evalueringsrapport.
- Tamnes, Rolf (1997) *Oljealder: 1965–95, Norsk utenrikspolitikks historie*, (6). Oslo: Universitetsforlaget.
- Tourabi, Hassan al- (1997) *Islam. Avenir du monde*. Paris: JC Lattes.
- Waage, Hilde H. (2004) *Peacemaking is a risky business: Norway's role in the peace process in the Middle East, 1993–96*. PRIO report 1. Oslo: PRIO.
- Wöndu, Stephen & Ann Lesch (2000) *Battle for peace in Sudan: An analysis of the Abuja Conferences 1992–1993*. New York: UPA.

Bokspalte

EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk – teori og praksis

Rethinking European Union Foreign Policy

Ben Tonra & Thomas Christiansen

Manchester: Manchester University Press, 2004, 175 s.

Contemporary European Foreign Policy

Walter Carlsnæs, Helene Sjursen & Brian White (red.)

London: Sage, 2004, 278 s.

The Path to European Defence

Karl von Wogau (red.)

Antwerpen: Maklu, 2004, 337 s.

Essay av **Børge Romsloe** [cand. polit. statsvitenskap, ARENA – Senter for Europaforskning, UiO]

EUs utvikling innenfor utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk har vært omfattende de siste årene. To av arbeidsgruppene i EUs grunnlovskonvent var nedsatt for å jobbe med denne tematikken,¹ og EU lanserte en egen sikkerhetsstrategi, presentert av høykommissær Javier Solana i desember 2003. *Internt* har EU også nylig vedtatt å opprette ni kampgrupper med 1500 soldater i hver gruppe,

Jeg ønsker å takke Halvard Leira, Andreas Løvold og IPs anonyme fagfelle for verdifulle kommentarer til et tidligere utkast.

1 Henholdsvis arbeidsgruppe syv «Eksterne relasjoner» og arbeidsgruppe åtte «Forsvar», se mer på konventets webside: <http://european-convention.eu.int/>

mens grunnlovsforslaget innebærer et forsterket samarbeid i den utenriks- og sikkerhetspolitiske dimensjonen, blant annet ved å opprette en egen utenriksministerstilling, forsvarsbyrå, solidaritetsklausul og utdype de militære og sivile krisehåndteringsoppgavene. *Eksternt* utviser EU nå en global diplomatisk aktivitet i forskjellige geografiske områder som i EUs historie mangler sidestykke, blant annet i Ukraina, Israel/Palestina, Iran og Kina. Unionen er nå også engasjert i flere militære og sivile operasjoner i Bosnia, Makedonia, Kongo og Georgia.² EU er med andre ord en mektig internasjonal aktør, med økende globale ambisjoner.

Utviklingen av EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik medfører ikke bare endringer for nasjonale og europeiske beslutningsprosesser, men påvirker også mer grunnleggende hva slags regional orden vi aner konturene av i dagens Europa. Mens forstillingen om EU som en *sivilmakt* stod sterkt på 1970- og 80-tallet (Duchêne 1972) og gav opphav til klisjeen om EU som en «økonomisk kjempe, politisk pygmé (og forsvarspolitisk mark³)», har mye av litteraturen om denne delen av EU vært sentrert rundt spørsmål om EU i det hele tatt har en egen utenrikspolitikk (Bull 1982, Ifestos 1987, Pijpers 1991). Det produseres imidlertid nå mange analyser som forsøker å gripe hvilke endringer utviklingen av en egen utenriks- og sikkerhetspolitikk for EU medfører, både for beslutningsprosesser og samarbeidsformer i skjæringspunktet mellom det nasjonale og det europeiske nivå.⁴

Antologiene som behandles i dette essayet har samme brede utgangspunkt – å kaste lys over forskjellige aspekter ved den utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske utviklingen i EU – men har likevel noe ulike formål. Mens to av dem er akademiske analyser av ledende europeiske forskere som søker å gripe utviklingen teoretisk og empirisk, er en av bøkene skrevet av EU-praktikere og behandler «veien til en felles sikkerhets- og forsvarspolitikk for EU». Mens de to akademiske bøkene har et noe bredere fokus, EUs – eller Europas – utenrikspolitikk, fokuserer praktikerne i

2 EU har for øyeblikket fem pågående internasjonale operasjoner (én militæroperasjon (EUFOR – ALTHEA) og én politioperasjon (EUPM) i Bosnia-Hercegovina, én politioperasjon i Makedonia (EUPOL PROXIMA), én såkalt «rule of law»-utsending til Georgia (EUJUST THEMIS), samt én politioperasjon i Kongo (EUPOL KINSHASA). To av EUs internasjonale operasjoner er avsluttet, henholdsvis EUs militæraksjon i Makedonia, operasjon CONCORDIA (31.03.–15.12.2003) og EUs militære operasjon i Kongo, ARTEMIS, som varte fra juni til september 2003.

3 Se for eksempel Chris Hill (2003). En slik betegnelse, «økonomisk kjempe, men politisk dverg», har for øvrig også vært mye brukt på Tyskland.

4 For en utmerket oversikt over litteratur knyttet til EU, FUSP, ESDP, se FORNETs webside: <http://www.fornet.info/CFSPforum.html>

større grad på EUs sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP).⁵ Dermed blir det mulig å kontrastere praktikernes og ekspertenes ulike syn og innfallsvinkler på denne utviklingen av EU, samt å trekke opp videre implikasjoner – teoretiske så vel som empiriske – for forståelsen av den utenriks- og sikkerhetspolitiske dimensjonen ved EU-samarbeidet, også for Norges del.

Hvordan utvikle teorier som fanger opp EUs utenrikspolitikk?

Rethinking European Union Foreign Policy har sitt utspring i en konferanse som ble avholdt ved Universitetet i Aberystwyth i Wales, som samlet forskere innenfor ulike fagdisipliner som europeisk integrasjon, internasjonal politikk og utenrikspolitisk analyse.⁶ Boken drøfter blant annet forholdet mellom EU og medlemsstatene, deres samhandling og interaksjon, samt hva slags internasjonalt system aktørene opererer innenfor og hva som kjennetegner en gryende utenrikspolitisk integrasjon i Europa. Felles for bidragene i boken er misnøye med eksisterende teorier og begreper (derav tittelens *Rethinking*), og et kjennetegn er bidragsytternes betoning av hvordan normer, ideer, diskurser og identiteter bidrar til sosial og politisk utvikling innenfor EUs utenrikspolitikk. Formålet med antologien er å bidra med analytiske tilnærminger som, i større grad enn «tradisjonelle» teorier, er egnet til å fange ulike trekk ved EUs utenrikspolitikk. Utgangspunktet for flere av bidragene er at studiet av EUs utenrikspolitikk er «pre-teoretisk» eller «under-teoretisert», og de ulike forfatterne søker dermed å utvikle bedre analyseredskaper og teorier for å få fatt på hva slags type utvikling og prosesser som foregår i samspillet mellom det europeiske og det nasjonale nivå.

Boken innledes med et bidrag, «The Study of EU Foreign Policy: Between International Relations and European Studies», av redaktørene Ben Tonra og Thomas Christiansen, som drøfter EUs utenrikspolitikk som et studieobjekt mellom internasjonal politikk og europeisk integrasjon. Med fremveksten av et overgripende utenrikspolitisk system innenfor saksområder som handel, økonomi, menneskerettigheter, utvidelse, sikkerhet og forsvar, identifiserer Tonra og Christiansen tre hovedutfordringer i studiet av unionens

5 EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) er en del av den såkalte søyle II i EU, og EUs sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP) er en integrert del av FUSP.

6 IP-instituttet ved Universitetet i Aberystwyth er det eldste i verden. Ole Wæver (2004) har gitt dette instituttet status som en egen «skole» i studiet av internasjonal politikk, som det ledende eksempelet på kritiske teoretiske studier av *sikkerhet*.

utenrikspolitikk: For det første ønsker de å «rekonseptualisere» EUs eksterne politikk som *utenrikspolitikk* – for dermed å kunne benytte begreper utviklet av den brede litteraturen innenfor utenrikspolitisk analyse (foreign policy analysis). For det andre diskuterer de utviklingen av utenrikspolitikken i EU opp mot fagdisiplinen *internasjonal politikk*, med vekt på den transformasjon EU som politisk system har gjennomgått den siste tiden. For det tredje er en ambisjon å trekke inn den siste utviklingen i debatten om *integrasjonsteori*, nærmere bestemt utfordringene fra konstruktivisme opp mot de mer tradisjonelle – og dominerende – rasjonelle/intergovernmentale tilnærminger til studiet av EUs utenrikspolitikk.

Videre drøfter Tonra og Christiansen om EUs utenrikspolitikk er et nytt *regime* i internasjonal politikk. Selv om det ofte er et gap mellom de politiske erklæringene i EU og utformingen av konkret politikk, mener forfatterne at det har vært en slående utvikling av et politisk beslutningssystem for EUs utenrikspolitikk. Mer konkret fokuserer de på denne utviklingen langs tre akser: For det første hevder de å ha observert en betraktelig styrking av de byråkratiske strukturene og kapasitetene i EUs utenrikspolitikk.⁷ For det andre påpeker de at agendaen og den substansielle politikken EU nå fører, har utviklet seg betydelig over tid. Mens EU før Maastrichttraktaten i overveiende grad var et økonomisk prosjekt, er nå sikkerhets- og forsvarspolitikken høyt på EUs dagsorden. For det tredje har beslutningsprosedyrene i EU beveget seg fra et formelt intergovernmentalistisk system i retning av mer «kommunitarisering» med økt fokus på effektive og koherente avgjørelser. Et kjernespmåål for de ni bidragene i boken er dermed: Hva karakteriserer dette utenrikspolitiske beslutningsregimet?

Et problem for antologien, særlig for bidragene som inneholder empiriske analyser, er imidlertid at konferansen den springer ut fra, ble arrangert for flere år siden.⁸ Redaktørene kunne i forordet godt ha gjort leserne oppmerksom på at konferansen faktisk ble avholdt i mai 1998. Nå er riktignok ikke de empiriske trekkene ved europeisk utenrikspolitikk hovedfokuset i boken, men enkelte bidrag er utdatert når det gjelder den siste utviklingen av EUs uten-

7 Denne utviklingen blir ofte karakterisert som en «institusjonalisering» (se Michael E. Smith 2004) eller «brusselisering» (se Allen 1998) av EUs utenrikspolitikk. I dette ligger at det har skjedd en gradvis overføring av beslutningsmyndighet fra medlemsstatene til Brussel. Det er likevel, ifølge Allen, nasjonale representanter som forhandler i Brussel, men de Brussel-baserte utenrikspolitiske strukturer har styrket seg på bekostning av de nasjonale.

8 Se websiden: <http://www.aber.ac.uk/interpol/eust/>

rikspolitik. Det gjelder temaer som for eksempel utvidelsen med ti nye medlemsstater, bestemmelsene i konventet og konstitusjonen, sikkerhetsstrategien og EUs økende engasjement i internasjonale militære og sivile operasjoner.

Bidragene i antologien illustrerer først og fremst at det ikke er ett teoretisk paradigme i studiet av EUs utenrikspolitikk, men snarere en *teoretisk pluralisme*. De fleste av bidragene kan plasseres innenfor en bredere «sosialkonstruktivistisk» tilnærming, og de fleste deler en misnøye med den tradisjonelle realismetilnærmingen til internasjonal politikk. Men det kan innvendes her at selv om 1990-tallets metadebatt mellom sosialkonstruktivisme og realisme var viktig nok, er ikke det å distansere seg fra realismen i utgangspunktet like spenstig og originalt i 2004 som det var for noen år siden. Slik sett er det tydelig at også det teoretiske utgangspunktet for boken er noe foreldet. Imidlertid argumenterer flesteparten av de teoretiske bidragene for at EU *har* en utenrikspolitikk og at denne bør analyseres med nye tilnærminger – et utgangspunkt som fremdeles er relevant. Debatten *om* EU har en felles utenrikspolitikk, er ikke lagt død – flere har jo hevdet dette senest i forbindelse med den europeiske splittelsen i Irak-krisen – og slik sett må det understrekes at bokens teoretiske bidrag fremdeles er meget aktuelle. Ikke minst fordi boken nettopp kritiserer de teoretiske antakelsene som *implisitt* ligger til grunn for analyser som hevder at EU ikke har noen utenrikspolitikk. Boken stiller dermed grunnleggende spørsmål ved hvilke antakelser vi gjør oss om det internasjonale system, samspillet mellom aktørene i dette systemet og betingelsene for integrasjon i utenriks- og sikkerhetspolitikk. Realistenes forutsetning om et anarkisk, «westfalsk», internasjonalt system, hvor statene utelukkende søker å hevde egeninteresser, med militær makt som det ytterst sett viktigste instrument, gjør at de aldri vil få øye på utviklingen som skjer i dagens Europa. EU blir dermed ikke med sin felles utenriks- og sikkerhetspolitikk regnet som en tung internasjonal aktør, og hvis det av og til produseres effektive vedtak av betydning, er det fordi de tre store statene tilfeldigvis har overlappende interesser på et gitt saksfelt.

Boken har sin største styrke i de nyanserte teoretiske bidragene til studiet av EUs utenrikspolitikk, hvor bidragsyterne søker å forene innsikter fra to ulike fagtradisjoner: internasjonal politikk og europeisk integrasjon. Typisk i så måte er Knud Erik Jørgensens bidrag, «Theorising the European Union's Policy». I likhet med bokens redaktører argumenterer Jørgensen for at europeiske utenrikspolitiske aktiviteter nå er så betydelige at det er viktig med forsk-

ning på denne utviklingen. Videre karakteriserer han de politiske prosessene som produserer europeisk utenrikspolitikk, som markant forskjellige fra en stats utenrikspolitiske beslutningsprosesser. Ifølge Jørgensen har EU et *janusansikt* som består i at unionen både er en *arena* og på samme tid en *aktør*. Jørgensen påpeker videre at ytterligere kompliserende faktorer knyttet til å gripe EUs utenrikspolitikk er at forholdet mellom medlemsstatene og EU primært er ikke-hierarkisk. På denne bakgrunn anbefaler Jørgensen å benytte Jürgen Habermas' teori om *kommunikativ handling* som mulig analyseverktøy. Dette perspektivet antar at aktører er rasjonelle i den grad de evner å gi grunner og argumenter myntet på å nå felles forståelser – i motsetning til rasjonalitet forstått som evne til å maksimere egne interesser. Jørgensen følger imidlertid ikke opp dette forslaget ved f. eks. å skissere hvordan et slikt perspektiv kunne vært anvendt og operasjonalisert i videre studier av FUSP, og også her gjenspeiles det at bidragene er skrevet for en stund siden. En rekke studier har nå anvendt denne teoretiske tilnærmingen, ikke bare i studier av EU, men også av internasjonal politikk mer generelt.⁹ Jørgensen mener imidlertid at mye av den tidligere forskningen har tatt feil om utviklingen av EUs utenrikspolitikk, og dette skyldes særlig at forskerne har studert medlemsstatenes ulike nasjonale utenrikspolitikker uavhengig av det europeiske nivå, samtidig som EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk har blitt analysert med bakgrunn i statssentrerte begreper.

Interessant nok ender en del av bidragene opp med å anbefale bruk av klassisk teori anvendt på dette analyseobjekt som er i stadig utvikling (flere av bidragene fremhever at EUs utenrikspolitikk er et *moving target*). Jacob C. Øhrgaard argumenterer for eksempel for at *neofunksjonalismen* er best egnet til å analysere EUs utenrikspolitikk. For det første fordi neofunksjonalismen, slik den kom til uttrykk hos Haas (1958) og Lindberg (1963), ikke har et aktørbegrep som ekskluderer betydningen av nasjonale regjeringer og nasjonale byråkrater i integrasjonsprosessen. Selv om FUSP stort sett er et intergovernmentalt rammeverk, er det *per se* ingen god grunn til å utelukke neofunksjonalismen, hevder Øhrgaard. For det andre er den godt egnet til å fange opp de sosialiseringssprossene som foregår innen den europeiske utenrikspolitiske elite når felles posisjoner skal nås innenfor FUSP. For det tredje har neofunksjona-

9 For dette perspektivet og studier av EU, se for eksempel Joerges & Vos (1999), Eriksen, Joerges & Neyer (2003) og Sjursen (2003, 2004), for dette perspektivet anvendt mer generelt i internasjonal politikk, se for eksempel Risse (2000), Müller (2001, 2004) og Lose (2001).

lismen analytisk forklaringskraft når det gjelder samspillet mellom nasjonale og felles europeiske interesser i beslutningsprosessene, hvor Øhrgaard identifiserer en *spillovereffekt* til et økt fokus på felles interesser i både omfang og nivå.¹⁰

Denne noe mer fleksible varianten av neofunksjonalismen kan, slik den er skissert av Øhrgaard, være godt egnet til å få tak på den gradvise og inkrementelle utviklingen av FUSP. Den samme orienteringen mot den eldre faglitteraturen gjelder også for bidraget til Adrian Hyde-Price, som blant annet henviser til Hans Morgenthau, Max Weber og Graham Allison's tre modeller for utenrikspolitisk beslutningstaking. Forskning bygger på den til enhver tid akkumulerte viten som eksisterer, og det er selvfølgelig nødvendig å bygge på eksisterende teorier og begreper gitt at disse kan bidra til gode forklaringer og analyser av sentrale utviklingstrekk ved dagens utenriks- og sikkerhetspolitiske system i Europa. Selv om disse tradisjonelle konsepter sprang ut av en helt annen kontekst, påpekes det at de kan tilpasses utenrikspolitikken endrete vilkår i dagens Europa. Hyde-Price utvider dermed modellen sin til også å inkludere *identiteter*, som en tredje pilar ved siden av det «klassiske» fokuset på *interesser* og *institusjoner* i politikktutforming.

Identitet er også i fokus for Lisbeth Aggestam, som vektlegger *identitet* og *rolleforståelse* i sitt bidrag om europeisering av utenrikspolitikken til Frankrike, Tyskland og Storbritannia. Aggestam undersøker induktivt tre rolleforståelser hos disse landene relatert til lederskap, partnerskap og uavhengighet. Hun finner at de tre store statene er divergerende og motstridende i sine roller, men et kjernefunn – som strider mot bokens underliggende premisser om en økende sosialisering og europeisering av nasjonale aktører – er ifølge Aggestam at «[t]he actors involved still regard their interaction in a strategic and self-interested manner. Legitimation of foreign policy action still takes place primarily at the level of the nation-state» (s. 97).

Det kan imidlertid etterlyses mer sammenheng i boken. Redaktørene Tonra og Christiansen argumenterer for å studere EUs utenrikspolitikk bredere enn ved utelukkende å fokusere på den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (FUSP) i søyle II. Brian White forfølger dette argumentet mer systematisk i bidraget sitt i *Rethinking European Union Foreign Policy*, og han har også et kapittel

10 Flere studier dokumenterer at det har oppstått en såkalt *koordineringsrefleks* hvor aktørene i EUs utenrikspolitikk tar hensyn til hverandres ulike interesser og posisjoner når felles politikk skal utformes (for noen nyere studier av dette, se Michael E. Smith 2001, og Kenneth Glarbo 2001).

i *Contemporary European Foreign Policy* hvor han tar til orde for å utvide analysefokuset fra utelukkende fokus på FUSP i søyle II til å omfatte tre ulike subsystemer av europeisk utenrikspolitikk: «Europeisk» utenriks- og sikkerhetspolitikk dannes på flere nivåer; i EU-kommisjonen i søyle I, i FUSP i søyle II og i tillegg har de ulike medlemsstatene egen nasjonal utenrikspolitikk. Men denne anbefalingen fra redaktørene og White følges ikke opp, og bidragene spriker mye med hensyn til hva som er analyseobjektet. Riktignok er det enkelte forfattere som følger opp Whites brede tilnærming (Sjursen og Smith), men flere bidrag analyserer først og fremst FUSP (søyle II) (Øhrgaard) eller aktørene i FUSP (Aggestam, Hyde-Price). Et mer stringent fokus på hva som er analyseobjektet (flernivåsystem eller kun FUSP?), savnes derfor i antologien. Den kunne på denne bakgrunn vært tjent med avsluttende kapittel som oppsummerte de viktigste teoretiske funnene og forslag til teoretisk videreutvikling, samt skissert hypoteser som kunne egne seg for videre empirisk testing.

Europas nåværende utenrikspolitikk: mangfold av analytiske dimensjoner og påfølgende casestudier

Contemporary European Foreign Policy, redigert av Walter Carlsnæs, Helene Sjursen og Brian White, har et tilsvarende siktemål som *Rethinking European Union Foreign Policy*: å utvikle nye begreper og teorier for å analysere europeisk utenrikspolitikk. Flere av bidragsyterne (Knud Erik Jørgensen, Helene Sjursen og Brian White) i *Rethinking European Union Foreign Policy* er også representert i *Contemporary European Foreign Policy*. Denne boken er etter mitt skjønn et mer komplett bidrag til forståelsen av europeisk utenrikspolitikk. Antologien er delt inn i tre deler, hvorav den første drøfter nåværende teorier og begreper i studiet av Europas utenrikspolitikk (Carlsnæs, White og Jørgensen), mens del to inneholder syv såkalte analytiske dimensjoner av europeisk utenrikspolitikk – noe som illustrerer hvilket komplekst system dagens europeiske utenrikspolitikk utgjør. I del tre er hver casestudie relatert til de analytiske bidragene i del to. Antologien kunne muligens vært tjent med en strammere redigering i denne delen, vel å merke dersom formålet var at de empiriske studiene skulle bygge *eksplisitt* på de teoretiske rammeverkene som ble skissert i del to. Kun enkelte bidrag i del III relaterer den empiriske diskusjonen til de begreper og konsepter som blir foreslått i del II. En svakhet er derfor at de fleste bidragene i del III ikke knyttes i mer enn *tematisk* forstand

til de foregående analysebidrag.

Denne brede tilnærmingen illustreres blant annet ved bidraget til Michael Smith, «Foreign Economic Policy», som analyserer *de økonomiske aspektene* ved EUs utenrikspolitikk. Han argumenterer for en analyse på to nivåer hvor en kollektiv utenriksøkonomisk politikk utøves gjennom EUs institusjoner, særlig i søyle I, mens han på det nasjonale nivå identifiserer en *europèisering* av de nasjonale utenriksøkonomiske politikkene. Smiths bidrag følges så opp av en innsiktsfull casestudie av EUs utenriksøkonomiske politikk relatert til unionens middelhavspolitikk av Ricardo Gomez og George Christou. Kapittelet vier særlig oppmerksomhet til unionens *Middelhavsstrategi*, vedtatt i 1995 i Barcelona. Det er i første rekke Spania, Portugal, Frankrike og Italia som har vært sentrale i utviklingen av dette regionale samarbeidet, som bygger på en utbredt EU-tilnærming: å forsøke å bidra til regional stabilitet gjennom økonomisk samkvem. Imidlertid påpeker forfatterne at EUs middelhavspolitikk til tider har vært for diffus, og ikke har gitt de resultatene unionen håpte på innledningsvis.

Helene Sjursen analyserer *sikkerhets- og forsvarsdimensjonen* ved europeisk utenrikspolitikk med utgangspunkt i teorien om *kommunikativ handling* – en tilnærming som også Jørgensen foreskrev i *Rethinking European Union Foreign Policy*. Ut fra et slikt teoretisk (mikro-) perspektiv antas det at aktører er rasjonelle når de gjennom gjensidig anerkjente begrunnelser og argumenter kommer frem til felles løsninger, og bidraget til Sjursen argumenterer for at sentrale trekk ved utviklingen av EUs sikkerhets- og forsvarspolitikk er problematiske å forstå uten å benytte disse teoretiske analyseredskapene. Med dette som utgangspunkt kritiserer Sjursen ikke bare de tradisjonelle realistiske tilnærmingene til studier av *sikkerhet*, men også de «nye» sikkerhetsskoler, som *København-skolen*, for å ha et aktørbegrep som er for tett knyttet opp mot en instrumentell maktbasert tilnærming. Videre kritiserer Sjursen København-skolen for å være for uklar med hensyn til om det er en normativ tilnærming involvert i analysen av sikkerhet. Ifølge Sjursen er det problematisk at København-skolen ikke er eksplisitt nok når normative overveielser av typen «hva bør sikkerhetspolitikk handle om?» drøftes. Bidraget til Sjursen følges opp i del III av boken med en grundig og velinformert empirisk casestudie av EUs politiooperasjon i Bosnia av Annika S. Hansen.

Videre er *diplomatiets rolle* i dagens europeiske utenrikspolitikk behørig dekket i boken. Dette temaet er særlig aktuelt ettersom forslaget til en grunnlovstraktat for EU nettopp innebærer opprettelsen

av eget diplomatisk korps til disposisjon for den foreslåtte posten som utenriksminister for EU.¹¹ Brian Hocking i del II, og Alasdair Blair i del III, drøfter blant annet hvilken betydning medlemskap i EU har for nasjonale diplomatiske systemer, og hvorvidt det eksisterer et eget kollektivt EU-diplomati. Sentrale funn her er blant annet at ettersom flere og flere politiske saksområder faller inn under EUs myndighetsområde, er diplomatiet i større grad løsrevet fra de ulike medlemsstatenes respektive utenriksdepartementer, samt at den diplomatiske aktiviteten i Brussel er fragmentert og foregår i mer uformelle rammer. Diplomatiets rolle behandles også av Magnus Ekengren og Bengt Sundelius, som ser på hvordan EUs flernivåsystem påvirker nasjonal samordning og koordinering av utenrikspolitikk. Ekengren har også et eget empirisk kapittel som drøfter denne tematikken – eksplitt anvendt på hvordan Sverige samordnet og koordinerte utenrikspolitikken i forbindelse med håndhevingen av formannskapet i 2001. Ekengrens funn støtter de andre bidragene i boken, og i konklusjonen vektlegger han særlig de komplementære aspektene ved samspeillet mellom det europeiske og nasjonale nivå i utenrikspolitisk koordinering:

This case study points in the direction that the EU multi-layered polity is evolving along the lines of complementary, rather than shared or divided, sovereignty. European foreign policy, as the exercise of complementary sovereignty, certainly takes us beyond intra-European diplomacy in our analyses of the Union. The pattern found here raises fundamental questions about the meaning of concepts of foreign policy, policy co-ordination and the common interests (s. 224).

Også i denne antologien er *identitet* viet mye oppmerksomhet. Ulrich Sedelmeier studerer særlig to komponenter av EUs identitet: respekt for menneskerettigheter og demokrati. Sedelmeier diskuterer på en meget informativ måte hvorvidt identiteter og normer utelukkende er i tråd med materielle egeninteresser, slik man ville forvente på bakgrunn av *rational choice*-antakelser, eller om normer og identiteter også bidrar til å konstituere en mer regelstyrt atferd hos aktørene i EUs utenrikspolitikk, slik man ville anta med utgangspunkt i *sosiologisk-institusjonelle* antakelser. Dessverre blir ikke Sedelmeiers bidrag fulgt opp analytisk i bokens casestudie av kollektiv identitet (kapittel 14 «Collective identity: The Greek

¹¹ Se Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, del III, kapittel II, artikkel III-296.

Case» av Michelle Pace). Den ene komponenten av EUs identitet som Sedelmeier skisserer, *menneskerettighetsdimensjonen*, følges imidlertid godt opp av bidragene til Janne Haaland Matlary og Agustín José Menéndez. Matlary skisserer hvordan menneskerettigheter kan utgjøre en utenrikspolitisk «verktøykasse» for EU, blant annet ved bruk av kondisjonalitet overfor tredjeland (slik det ble gjort i utvidelsesprosessen)¹², bruk av menneskerettighetsklausul ved inngåelse av handelsavtaler med tredjeparter, samt at EU kan benytte sosiale og rettslige sanksjoner mot aktører i det internasjonale system som ikke opprettholder respekten for menneskerettigheter. Juristen Menéndez drøfter EUs inkorporering av *menneskerettighetscharteret* i traktatgrunnlaget – slik det er foreslått i kapittel II i EUs grunnlovstraktat – og de *rettslige* implikasjonene av dette for EUs eksterne politikk.¹³ Dette bidraget utfyller dermed den i overkant politikkorienterte og «statsvitenskapelige» analysen som ofte overser rettens betydning i utenrikspolitikk. Menéndez påpeker at EUs krav om respekt for menneskerettigheter og demokrati har vært konsekvente og betydningsfulle i tidligere utvidelser av EU.¹⁴ Samtidig viser han at menneskerettighetscharteret i økende grad benyttes internt i EU som referanse for medlemsstatenes demokratiske kvaliteter, og også eksternt blant annet ved at enhver ny handelsavtale EU inngår med tredjeland, inneholder en menneskerettighetsklausul. Bidraget illustrerer på en god måte hvor viktig den rettslige dimensjonen er i EU, og det er på denne bakgrunn rimelig å hevde at forholdet mellom stater i Europa reguleres av felles lovverk og institusjoner – ikke militær maktbalanse, som historisk sett har regulert forholdet. EUs utenrikspolitiske system utfordrer derfor prinsippene om statlig suverenitet og ikke-innblanding i interne anliggender. Dette temaet tas også opp, men bidraget til Bertrand Badie, «Sovereignty and Intervention», mangler et klart analytisk

12 De såkalte København-kriteriene ble vedtatt i 1993 og er et eksempel på EUs bruk av kondisjonalitet. De stadfestet at for å bli medlemmer måtte kandidatlandene ha stabile institusjoner som garanterer demokrati, fungerende rettsstater, menneskerettigheter og respekt for og beskyttelse av minoriteter; en fungerende markedsøkonomi og en evne til å takle det konkurransepregede presset og markedskreftene innen EU, samt en evne til å påta seg de forpliktelser et medlemskap fører med seg, blant annet fastholdelse av målene til den politiske, økonomiske og monetære union.

13 Menneskerettighetscharteret ble lansert på Nice-toppmøtet i 2000 og er i sin helhet foreslått som kapittel II i grunnlovstraktaten som er under ratifisering i de ulike medlemsstatene.

14 Andre internasjonale organisasjoner (med unntak av Europarådet) har ikke vektlagt slike betingelser for medlemskap. Det portugisiske diktaturet under Salazar stod for eksempel ikke i veien for medlemskap i frihandelsforbundet EFTA og NATO. Ved utvidelsen av EF til Hellas (1981), Spania og Portugal (1986) var det ifølge Menéndez tydelig at disse måtte være *demokratiske* for å kunne bli medlemmer.

fokus og er derfor et av de svakere i antologien.

En rekke av bidragene i *Contemporary European Foreign Policy* plasserer seg i en videre og stadig mer tiltakende debatt i faglitteraturen og offentlige debatten; nemlig om EU har en egen, karakteristisk betydning i det internasjonale system, og hva slags rolle EU bør spille i internasjonal politikk. Av de mer akademiske bidragene har Ian Manners (2002) tatt opp tråden fra Duchênes konsept om EU som *sivilmakt* og lansert ideen om «normative power Europe». Det er særlig EUs spesielle form for organisering (en mellomting mellom stat og internasjonal organisasjon) og EUs historiske kontekst (at organisasjonen sprang ut av andre verdenskrigs ruiner) samt at EUs internasjonale politikk er forankret i politisk-legale forordninger (traktater, konstitusjon) som gjør at EU i så sterk grad fokuserer på normer og verdier i det internasjonale system – og dermed endrer betingelsene for internasjonal politikk i og utenfor Europa. Tesen er interessant og provoserende, og selv om dette verdigrunnlaget synes å være et gjennomgående trekk ved EUs utenrikspolitikk, er det samtidig flere studier (deriblant bidraget til Smith og Sjørnsen i *Rethinking European Union Foreign Policy*) som viser at EU ikke alltid er konsekvent i sitt fokus på demokrati og menneskerettigheter. Videre forskning bør derfor fokusere på om EU anvender *doble standarder* når det gjelder respekt for demokrati og menneskerettigheter – én for unionens medlemsstater og én for tredjeland – eller om dette forfølges konsekvent. Like viktig – og mer grunnleggende – bør også videre studier drøfte hva slags betydning denne rettslige komponenten har for utviklingen av en ny regional orden i Europa.

Contemporary European Foreign Policy har et større – og mer oppdatert – empirisk fokus enn *Rethinking European Union Foreign Policy*, og fortjener utvilsomt ros for forsøket på å skape en sammenhengende antologi. Boken er et godt og viktig bidrag – empirisk så vel som teoretisk – for å forstå vesentlige trekk ved dagens europeiske utenrikspolitikk. Boken kan derfor anbefales – ikke bare for et akademisk publikum, men også for en bredere leserskare – diplomater, politikere, offiserer og andre, generelt interesserte.

Bredere leserskarer har allerede plukket opp debatten om forholdet mellom USA og EUs utenrikspolitikk, eller forholdet mellom makt og rett. Etter Kagans (2003) og Coopers (2003) pamfletter er det nå flere som diskuterer hvilke konsekvenser utviklingen av militære kapabiliteter for EU har, både for unionens egen del og i det internasjonale systemet for øvrig. Mens tenketanker og for-

holdet mellom praktikere og akademikere har vært en sentral del av *amerikansk utenrikspolitikk* over flere år, er det nå interessant å merke seg at denne utviklingen tilsynelatende er i ferd med å skje i Europa – og da særlig i Brussel.

Hvor står EU, og hvordan bør EU utvikle seg i sikkerhets- og forsvarspolitikken?

I 2004 utkom også *The Path to European Defence*, en debattbok med bidrag fra en rekke EU-praktikere som Javier Solana, den belgiske statsminister Guy Verhofstadt (som også var aktuell som ny president for Kommisjonen), samt nylig avtroppede kommissærer som Erkki Liikanen og Philippe Busquin. Det er imidlertid ulike EU-parlamentarikere som har flest bidrag, deriblant redaktøren, Karl von Wogau. Boken har et *deskriptivt* siktemål: å belyse hvor EU nå står i sikkerhets- og forsvarspolitisk integrasjon, samt et mer *normativt* formål, nemlig hvordan EU bør utvikle seg videre for å håndtere de endrete betingelsene i global og internasjonal politikk ved inngangen til det 21. århundre.

Boken er omfangsrik. Hele 24 bidrag er inkludert, delt inn i fire hoveddeler. *Den første delen* tar opp nåværende status for EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitikk (ESDP), samt hovedutfordringer for videre utvikling. *Del to* drøfter det nye sikkerhetspolitiske landskapet EU opererer innenfor, med vekt på nye trusler som internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen. *Del tre* tar for seg institusjonelle aspekter ved utviklingen av ESDP, med ulike syn fra partiene som er representert i EU-parlamentet. *Den siste delen* av boken behandler industrielle deler av europeisk forsvarspolitikk, med fokus på etterretning, forskning og teknologisk utvikling, samt mulighetene for økt europeisk samarbeid innenfor forsvarsindustrien.

De fleste av bidragene er skrevet i tidsrommet mellom juni og oktober 2003, og noen av dem begynner allerede å bli utdatert hva gjelder den seneste utviklingen av EU. Eksempler på det er vedtakene knyttet til å utvikle kampgrupper og EUs økte diplomatiske aktivitet i Ukraina og Iran, samt at konstitusjonen ble signert i oktober 2004. Imidlertid er det interessant å se hvordan ulike EU-praktikere begrunner en videre utvikling og styrking av den sikkerhets- og forsvarspolitiske dimensjonen av EU. I flere av bidragene i bøkene *Rethinking European Union Foreign Policy* og *Contemporary European Foreign Policy* argumenteres det jo

nettopp for at såkalte *speech-acts* er viktige – ikke bare som ord, men også i handlingsøyemed. Dermed vil vi også kunne oppnå en bedre forståelse av hva slags politisk prosjekt EU er ved å studere beveggrunnen for de impliserte beslutningstakerne. Selv om praktikerne selvsagt er uenige om en del ting, er det interessant å merke hvor godt skolert de er i EUs kumulative beslutninger, henholdsvis *acquis communautaire* og *acquis politique*.¹⁵ Traktatene og de tidligere beslutningene danner dermed en felles referanseramme for EUs beslutningstakere, og dette bekrefter også det flere teoretikere nevner, nemlig at det felles rammeverket konstituerer en *felles virkelighetsforståelse* hos de involverte aktørene. I *The Path to European Defence* kan det observeres flere slike felles referansepunkter, kanskje særlig danner erfaringene i Jugoslavia et dypt referansepunkt, og i noe mindre grad de nye trusler i kjølvannet av 11. september-angrepet på USA.

De fleste praktikerne legitimerer en ytterligere utvikling av EUs sikkerhets- og forsvarspolitik med referanse til ulike former for nytte, men også identiteter ser ut til å spille inn. Til en viss grad er unionen å betrakte som en funksjonell/instrumentell politisk enhet som skal generere ulike former for materielle gevinster i disse politikkområdene (f. eks. økt kapabilitet, forskning, politisk makt etc.), men også som et felles prosjekt hvor distinkt europeiske verdier og kulturer spiller inn. Denne formen for mål–middel-rasjonalitet kan fungere godt i deler av disse utfordringene, men, som Ulrich Beck (2002) har argumentert for, er mange av risikoene i dagens kompliserte samfunn vanskelig å løse ved hjelp av en slik logikk.¹⁶

«Militarisering» av EU?

Interessant er det også å merke seg at denne boken ble referert til i en svensk riksdagsdebatt hvor den ble tatt til inntekt for en økende «militarisering» av EU.¹⁷

15 *Acquis politique* innebærer samtlige beslutninger som tidligere er vedtatt i EUs utenrikspolitiske samarbeid, mens *acquis communautaire* betegner den samlede mengden av prinsipper, lover, praksis, plikter og målsettinger innenfor unionen. Nye medlemsland må akseptere og implementere hele dette grunnlaget for å kunne bli medlemmer av EU.

16 Rasmussen (2001) benytter Becks teori om risikosamfunn på internasjonal politikk, nærmere bestemt NATO etter den kalde krigen.

17 Nærmere bestemt denne bestemmelsen i *Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Article I-40: “Member States shall undertake progressively to improve their military capabilities. A European Armaments, Research and Military Capabilities Agency shall be established to identify operational requirements, to promote measures to satisfy

Det siktes til forordet av von Wogau der han spør vi i de nærmeste tiår kommer til å se fremveksten av «EUs væpnede stridskrefter». I tillegg refereres det til flere av forslagene i grunnlovstraktaten for EU, blant annet at høykommissæren skal bli EUs egen utenriksminister med et sete i henholdsvis Kommissjonen og Rådet. Samtidig vises det til forslaget om å opprette et eget militært byrå som skal koordinere innkjøpspolitikk, forskning og utvikling av forsvarsmateriell for EU. Også i Norge er det flere som har karakterisert utviklingen av EU som en «militarisering».¹⁸ «Militarisering» og opprustning må imidlertid sies å være sterkt knyttet til en *westfalsk logikk*, og uten å gå inn i en slik politisert debatt, kan det være verdt å nevne at flere fremhever at EUs nye sikkerhetspolitiske strategi er å skape en orden basert på felles diplomati, FN og folkerett.¹⁹ I forordet, «The Defence of Europe: A Political Imperative», viser dessuten von Wogau til en folkelig forankring ved at 73 prosent av EU-borgerne ønsker en utvikling av en forsvarsdimensjon for EU.²⁰ Han spør videre at EU i de neste ti årene vil utvikle flere tropper, riktignok i tett samarbeid med NATO.

Det som kjennetegnet en westfalsk logikk – stormaktsbalanse og militær makt – er i dagens EU, som de akademiske analysene viser, blitt erstattet av en homogeniserende integrasjonslogikk relatert til en kjerne, Brussel. Den regionale orden i dagens Europa er tuftet på at militærmakten er regulert – og blitt mindre relevant som virkemiddel i et komplekst rettslig system. Sikkerhet er ikke knyttet til forsvar av territorier, slik det var under den westfalske orden, men i større grad rettet mot konfliktforebygging og krisehåndtering av blant annet internasjonal kriminalitet, terrorisme, spredning av atomvåpen, etniske konflikter, samt miljø- og humanitære katastrofer. Dette gjenspeiles også i bidragene fra praktikerne, spesielt Solana og Liikanen synes å være forankret innenfor et såkalt *human security-paradigme*.²¹ Flere av EUs «nye» konsepter, som *effektiv*

those requirements, to contribute to identifying and, where appropriate, implementing any measure needed to strengthen the industrial and technological base of the defence sector, to participate in defining a European capabilities and armaments policy, and to assist the Council in evaluating the improvement of military capabilities.»

18 Se for eksempel Tine Larsen, *Dagsavisen* 09.04.2004: «Militarisering av EU».

19 Se f. eks. Robert Cooper (2003) og Michael E. Smith (2004).

20 Ifølge den siste målingen til Eurobarometer 62 (publisert i desember 2004), støttet 78 % av befolkningen i EU-25 utviklingen av en felles sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP) – det høyeste tallet på 10 år, se http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm

21 I september 2004 presenterte en ekspertgruppe fra London School of Economics rapporten *A Human Security Doctrine for Europe: Presentation of the Barcelona Report of the Study Group on European Security*, etter initiativ fra Javier Solana.

multilateralisme (sikkerhetsstrategien) og *human security*, er imidlertid noe vage, og det savnes en større vilje hos praktikerne til å drøfte mer inngående hva dette konkret innebærer. En debattbok av typen *The Path to European Defence* burde jo være ideell i så måte. Boken tar heller ikke i særlig grad opp komplekse problemstillinger om det fremtidige forholdet mellom NATO og ESDP, samt om det er en *absolutt* betingelse for EU at bruken av militærmakt skal ha et eksplisitt mandat fra FN. Her savner jeg en mer inngående analyse av den overordnede sikkerhetsstrukturen i Europa, og premisene som ligger til grunn for hvordan de argumenterer for å styrke EUs sikkerhets- og forsvarspolitik er til dels uklare. Særlig gjelder dette for utfordringene som på den ene side er knyttet til den fremtidige transatlantiske rollefordelingen mellom USA, NATO og EU, og på den annen side mer allment til FN.

En demokratisk sikkerhets- og forsvarspolitik for EU?

Flere av bidragene i boken drøfter imidlertid på en god måte betingelsene for en *demokratisk* sikkerhets- og forsvarspolitik for EU fremover, herunder hvilken rolle EU-parlamentet kan og bør spille i utviklingen av FUSP og ESDP. I dette spørsmålet er det selvsagt ulike oppfatninger både om den nåværende rollen, og den fremtidige. Mens Elmar Brok fra Det europeiske folkeparti fremhever at EU-parlamentet allerede i dag har relativt gode kontrollmuligheter hva gjelder budsjett og konsultering, er det samtidig flere parlamentarikere, for eksempel lederen for den liberale partigruppen, Graham Watson, og talsmann for de grønne, Joost Lagandijk, som hevder at Europaparlamentet er marginalisert og at beslutningene i FUSP og ESDP således lider under en mangel på demokratisk legitimitet. Av de mer interessante utspillene for å oppnå demokratisk legitime beslutninger når det gjelder vedtak av f. eks. militære aksjoner fra EUs side, foreslår Joost Lagandijk, en såkalt *dobbelnøkkel*-tilnærming: Unionsrådet vedtar beslutningen etter forslag fra Kommisjonen først etter at Parlamentet har gitt sin tilslutning. Videre foreslår han at hvert enkelt medlemslands beslutning om å avgi tropper må ha blitt sanksjonert av de ulike parlamentene i medlemslandene med absolutt flertall.

En annen interessant og prinsipiell analyse kommer fra Hans Born, som ser på forholdet mellom effektivitet og legitimitet i sikkerhetspolitiske beslutninger – med spesielt fokus på demokratisk ansvarlighet (*democratic accountability*). I bidraget sitt, «Democratic Accountability of the Military in the United States,

France, Sweden and Switzerland», gjennomfører han en survey for nevnte land med hensyn til parlamentarisk kontroll med eksekutivmakten i militære saker. Han drøfter også hvilke implikasjoner dette får for EU-parlamentet; skal det være et sandpåstrøingsorgan, et arenaparlament eller et transformativt parlament? Svaret på dette avhenger ifølge Born av hvorvidt EU utvikler seg i en mer føderal retning (borgernes Europa) eller om EU vil være i hendene på nasjonalstatene (statenes Europa). Dette er utvilsomt debatter som kommer til å prege EUs agenda fremover.

Avslutning

I og med at de tre antologiene er såpass omfangsrike i volum og tematikk, er det en utfordring å trekke frem hva som forener og hva som skiller dem. Felles for de fleste akademiske bidragene er imidlertid at de deler en misnøye med den tradisjonelle realismetilnærmingen til internasjonal politikk. Mens dette paradigmat fremdeles står meget sterkt hos de ledende amerikanske akademikere, synes de ledende europeiske forskerne innenfor internasjonal politikk å fremheve alternative perspektiver å la sosialkonstruktivisme, sosiologiskinspirerte studier, refleksivisme og kommunikativ handling. Dette innbyr til betraktninger av epistemologisk og ontologisk karakter: Skyldes denne (epistemologiske) forskjellen i teoretiske tilnærminger en (ontologisk) forskjell mellom amerikansk og europeisk utenrikspolitikk? Slike forskningssosiologiske spørsmål har vært drøftet av Ole Wæver (1998, 2004), og han foreslår at det først og fremst er ulike institusjonelle og finansielle forhold, sammen med en forskjellig historisk fagtradisjon, som er opphavet til disse ulike intellektuelle tilnærmingene i USA og Europa. Dette spørsmålet kunne enkelte av bidragene, som for eksempel Jakob C. Øhrgårds «International Relations or European Integration: Is the CFSP *Sui Generis*», hvor det drøftes om FUSP er en unik konstruksjon, *sui generis*, vært tjent med å ha med. De to akademiske antologiene kunne med fordel ha analysert mer systematisk amerikansk utenrikspolitikk opp mot europeisk. Mangelen på slike eksplisitt komparative analyser er påfallende, selv om flere av bidragene tilsynelatende implisitt bygger på antakelser om at de to utenrikspolitikkene er distinkt forskjellige. Flere praktikere bidrar imidlertid med interessante og velskrevne sammenlikninger mellom USA og Europa – da siktes det særlig til det nevnte bidraget fra Hans Born.

Bidragene fra policymakerne om hva EU er og hva EU bør

gjøre innenfor sikkerhets- og forsvarspolitik, og fra ekspertene om hvordan vi kan forstå denne utviklingen, er først og fremst *mangfoldige*. Verken akademikerne eller praktikerne samles om en koherent tilnærming til hvilke analyseredskaper og teorier som er best egnet til å forklare dette fenomenet, eller hvordan EU bør utvikles. Det er derfor ikke uten grunn at man ofte tyr til lignelsen om de tre blinde menn som skulle beskrive hva en elefant er for noe: Alle beskriver ulike deler, og ingen kommer opp med en helhetlig forståelse av elefanten som sådan. Slik kan det også være i studiet av europeisk utenrikspolitikk. Imidlertid er ikke poenget at det vil være spesielt nyttig å komme opp med én *grand theory* som evner å forklare alle aspekter ved Europas utenriks- og sikkerhetspolitikk – det blir fort «a quest for the Holy Grail». De tre bøkene forenes imidlertid ved en erkjennelse av at de utenrikspolitiske vilkårene og betingelsene i dagens Europa er komplekse og under endring, og, kunne man tilføye, nettopp derfor behøves det flere studier av denne utviklingen. Selv om EU ennå ikke fullt ut har utviklet en felles utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik, er et tydelig felles budskap fra disse tre utgivelsene at vi bør ta utviklingen av denne dimensjonen ved EU på alvor: EU er definitivt i gang med å utvikle sikkerhets- og forsvarspolitiske kapabiliteter tilpasset de «nye» globale sikkerhetstruslene, som terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen, etniske konflikter, internasjonal kriminalitet og humanitære og miljøkatastrofer.

Til slutt må det nevnes at vi i Norge endelig har fått en gryende debatt om disse utviklingstrekkene ved EU, og disse nye realitetene med en autonom sikkerhetspolitikk for EU bør i større grad bli gjenstand for oppmerksomhet fra norsk offentlighet.²² Da slipper Norge i alle fall å risikere å undervurdere EUs ambisjoner i global politikk i fremtiden. For slik det er nå, er den tradisjonelle todelingen i norsk utenrikspolitikk, mellom en sikkerhetspolitisk kobling til NATO og en økonomisk til EU, under sterkt press. Med bakgrunn i disse tre antologiene bør det ikke overraske noen om disse dimensjonene ved EU blir ytterligere styrket fremover, og et godt grunnlag for å forstå dynamikken i denne utviklingen ligger nedfelt i disse tre bøkene.

22 For en utmerket anmeldelse av flere viktige norske bidrag (Thorbjørn Jagland, Steinar Hansson, Bjørn Tore Godal og Iver B. Neumann) i denne debatten, se Andreas Løvolds bidrag i *Internasjonal politikk* nr. 2, 2004: «Lille Norge og den nye globale orden».

Referanser

- Allen, David (1998) «Who speaks for Europe?: The Search for an Effective and Coherent External Policy» i John Peterson & Helene Sjursen (red.) *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions for the CFSP*. London: Routledge (41–59).
- Beck, Ulrich (2002) «The Terrorist Threat: World Risk Society Revisited», *Theory, Culture, Society* 19(4): 39–55.
- Bull, Hedley (1982) *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?* *Journal of Common Market Studies* 21(2): 149–64.
- Cooper, Robert (2003) *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*. London: Atlantic Books.
- Duchêne, Francois (1972) «Europe's role in world peace» i R. Mayne (red.) *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*. London: Fontana (32–47).
- Eriksen, Erik O., Christian Joerges & Jürgen Neyer (red.) (2003) *European Governance, Deliberation and the Quest for Democratisation*, ARENA Rapport (2).
- Glarbo, Kenneth (2001) «Reconstructing a Common European Foreign Policy» i Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen & Antje Wiener (red.) *The Social Construction of Europe*. London: Sage Publications (140–58).
- Hill, Chris (2003) «Superstate or Superpower? The Future of the European Union in World Politics» i P. S. Aleda & T. Los-Nowak (red.) *Narrowing The Gap Between East And West: A Historical-Political Approach To Current European Challenges Based On The Spanish And Polish Cases*. Fundación Universitaria San Antonio: Catholic University of San Antonio & Wroclaw University.
- Ifestos, Panayiotis (1987) *European Political Cooperation. Towards a Framework of Supranational Diplomacy?* Aldershot: Avebury.
- Joerges, Christian & Ellen Vos (red.) (1999) *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford: Hart Publishing.
- Kagan, Robert (2003) *Paradise and Power. America and Power in the New World Order*. London: Atlantic Books.
- Lose, Lars (2001) «Communicative action and the world of diplomacy» i K. Fierke & K. E. Jørgensen (red.) *Constructing International Relations*. New York: Sharpe (179–200).
- Løvold, Andreas (2004) «Lille Norge og den nye globale orden», *Internasjonal politikk* 62(2): 267–81.
- Manners, Ian (2002) «Normative Power Europe: A contradiction in terms?», *Journal of Common Market Studies* 40(2): 235–58.
- Müller, Harald (2001) «International relations as communicative action» i K. Fierke & K. E. Jørgensen (red.) *Constructing International Relations*. New York: Sharpe (160–78).
- Müller, Harald (2004) «Arguing, Bargaining and all that: Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations», *European Journal of International Relations* 10(3): 395–435.
- Pijpers, Alfred (1991) «European Political Cooperation and the Realist Paradigm» i Martin Holland (red.) *The Future of Political Cooperation. Essays on Theory and Practice*. London: Macmillan (1–8).
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2001) «Reflexive Security: NATO and International Risk Society», *Millennium: Journal of International Studies* 30(2): 285–309.

- Risse, Thomas (2000) «'Let's argue!' Communicative Action in World Politics», *International Organization* 54(1): 1–39.
- Sjursen, Helene (2003) «Understanding the Common Foreign and Security Policy: Analytical Building Blocs» i M. Knodt & S. Princen (red.) *Understanding the European Union's External Relations*. London: Routledge (35–54).
- Sjursen, Helene (2004) «Changes to European Security in a Communicative Perspective», *Cooperation and Conflict* 39(2): 107–28.
- Smith, Michael (2004) «Between Two Worlds? The European Union, the United States and World Order», *International Politics* 41(1): 95–117.
- Smith, Michael E. (2001) «Conforming to Europe: the domestic impact of EU foreign policy co-operation», *Journal of European Public Policy* 7(4): 613–31.
- Smith, Michael E. (2004) *Europe's Foreign and Security Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The Economist* (2004) «Chirac-lite», 18. 11.
- Wæver, Ole (1998) «The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations», *International Organization* 53(4): 687–727.
- Wæver, Ole (2004) «Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery», paper for ISA in Montreal, March.

Eurasia og Oseania

European Union Enlargement

Neill Nugent (red.) (2004)

Basingstoke: Palgrave

European Union Foreign Policy in a Changing World

Karen E. Smith (2003)

Cambridge: Polity Press

Free World. Why a Crisis of the West reveals the Opportunity of our Time

Timothy Garton Ash (2004)

London: Allen Lane

Essay av **Andreas Selliaas** [doktorgradsstipendiat, NUPI]

Det europeiske fellesskapet (Kull- og stålunionen, EF og EU) har vært i kontinuerlig endring. Organisasjonen har vokst fra 6 til 25 medlemsstater, den har gått fra et økonomisk fellesskap til nå også å omfatte sikkerhets- og utenrikspolitikk, og fra å være et europeisk regionalt prosjekt til å bli en aktør i global målestokk. Jeg skal i dette essayet ta for meg tre bøker som belyser disse utviklingstrekkene. De tre bøkene hjelper oss på forskjellig vis å belyse problemstillinger knyttet til EUs utvidelser, de unike aspektene ved EUs utenrikspolitikk og til slutt hvilken rolle EU spiller og kan spille i global målestokk, særlig sammenliknet med USA.

EU-utvidelser – enkelthendelser og kontinuerlig prosess

Antologien *European Union Enlargement* belyser flere problemstillinger knyttet til EU-utvidelsen 1. mai 2004. Boken tar opp holdninger, politisk kapital og økonomisk styrke som de nye landene tar med seg inn i EU, den ser på hvordan EUs kulturelle, språklige og religiøse identitet påvirkes av stadige utvidelser og hvordan EU blir påvirket som aktør på den internasjonale arena ved å utvide til øst- og sentraleuropeiske (ØSE) stater. Bidragsyterne er mange, og hvert enkelt bidrag gir mye informasjon om hvert emne.¹ Flere av

1 Heather Grabbe – nye staters bidrag til EU, Laurie Buonanno og Ann Deakin – EUs

kapitlene drøfter EU med utgangspunkt i forskjellige teorier, men dette er ingen teoritung bok. Teoribidragene gir en grei innføring i forskjellige måter å tolke EUs utvikling på. Men forskjellige teorier kommer på forskjellige steder i boka, og det kan virke litt forvirrende. Det hadde vært en fordel om det hadde vært en diskusjon tidlig i boka om teoriers relevans for å forklare de forskjellige problemstillingene som blir tatt opp, eller om boka hadde vært delt opp i seksjoner med en teoridiskusjon som var relevant for hver seksjon (økonomi, politikk, juridiske problemstillinger, identitet etc.). En illustrasjon på at den teoretiske biten virker litt lettbeint, er at det eneste rene teorikapitlet er det nest siste kapitlet i boka (kap. 18). For at teori skal gi noen mening som forklaring på de problemer man ønsker å belyse, hadde det vært nyttig å få disse betraktningene tidligere i boka. Dette illustrerer også et annet poeng; hvert kapittel leses best alene. De mest interessante og prinsipielle spørsmålene blir faktisk tatt opp i kapitlene som Neill Nugent, redaktøren av boka, har forfattet. Kapitlene 1–4 og 19 tar for seg prinsipielle sider ved EUs mange utvidelser og de praktiske konsekvensene utvidelser har fått og kan få for EU. Kapitlene kan leses i sammenheng og gir en god innføring i forskjellige aspekter ved utvidelser. I tillegg oppsummerer kapitlene i stor grad det som beskrives i de andre kapitlene. Det er Nugents kapitler jeg skal se nærmere på her.

Neill Nugent er av den oppfatning at EUs utvidelser ikke kan betraktes som enkelthendelser. Helt siden 1950-tallet har fellesskapet måttet ta stilling til om det skal innlemme nye stater, vurdere om kandidatland kvalifiserer til medlemskap, holdt på med medlemskapsforhandlinger eller tilpasset seg en situasjon med et utvidet fellesskap. Med andre ord er ikke utvidelse noe nytt. Et viktig tema i den forbindelse er hvorfor EU i det hele tatt ønsker å utvide og hvorfor stater ønsker å bli med i EU. Nugent tar for seg tre måter å forklare utvidelsen på. For det første drøfter han utvidelse med utgangspunkt i en rasjonell innfallsvinkel. Tror man at en utvidelse av EU fører til økt sikkerhet ved å sikre demokratisering av nyetablerte demokratier, at det blir lettere å bekjempe internasjonal kriminalitet og å sikre økt økonomisk vekst, har denne teori retning-

identitet, Janet Mather – demokratisk legitimitet, David Phinnemore – institusjoner og styresett, Michael Baun – interstatlig politikk, Nickos Baltas – EUs økonomi, Gerhard Michael Ambrosi – det indre markedet, Eleanor E. Zeff – budsjettpolitikk, Michele Chang – økonomisk og monetær union, John D. Occhipinti – innenrikspolitikken, Adrian van den Hoven – EU som internasjonal økonomisk aktør, Clive Archer – EU som en internasjonal politisk aktør, Maurizio Carbone – utviklingspolitikk og Lee Miles – teoretiske aspekter.

gen forklaringskraft. Og det er flere ting som understøtter en slik forklaring. Blant annet at det er de medlemslandene (av EU-15) som grenser til kandidatlandene og som sannsynligvis vil tjene mest i form av handel, sikkerhet og innflytelse, som har vært mest positive til utvidelse (for eksempel Tyskland). Men ikke alt ved utvidelsen kan forklares med rasjonelle valg. Det er ikke rasjonelt å utvide når det setter press på det indre samholdet i EU og gjør beslutninger vanskeligere, når det øker presset på EUs yttergrenser og når det setter EUs legitimitet på spill. Da må det være andre faktorer som spiller inn. Da har sosiologiske og konstruktivistiske teorier større forklaringskraft. Disse teoriene hevder blant annet at EU-utvidelsen er et resultat av at både medlemsland og søkerland etter hvert etablerer et felles norm- og regelverk og at det derfor blir naturlig å utvide EU etter hvert som i utgangspunktet negative medlemsland slutter opp om pådrivernes argumenter for utvidelse og etter hvert som søkerland tilegner seg EUs regler og standarder. Sosialisering er en ofte brukt betegnelse på en slik prosess. Men Nugent lanserer også en tredje forklaring om at det finnes en genuint europeisk identitet og/eller en skyldfølelse for å ha sviktet de østeuropeiske statene under den kalde krigen. Det finnes derfor et ønske i EU om å samle Europa og bryte ned de kunstige skillene mellom Øst og Vest. Nugents framstilling av de forskjellige forklaringene på hvorfor EU utvider er kort og grei, men den føyer seg inn i rekken av enten-eller-diskusjoner. Kan ikke de forskjellige teoriene forklare forskjellige aspekter av samme fenomen? Og kan ikke forskjellige teorier gjøre seg gjeldende i forskjellige faser i utvidelsesprosessen? Det er ikke utenkelig at dårlig samvittighet og et ønske om å samle Europa var utgangspunktet for EUs utvidelser etter den kalde krigen, men at rasjonelle argumenter om utvidelse styrte EUs planer om utvidelse på midten av 1990-tallet og at sosialiseringen førte til at så mange som 10 land ble innlemmet i EU i 2004. Dette kunne vært problematisert mer i boka.

Nugent gjør et poeng av at forrige utvidelsesrunde (1995) ga indikasjoner på hva slags utfordringer EU sto overfor ved å utvide. Med Sverige, Finland og Østerrike i EU ble det lagt økt vekt på budsjett disiplin og kamp mot sløsing av ressurser. Utvidelsen satte fart i diskusjonen om stemmeprosedyrer i EU, og den brakte nye utenrikspolitiske dimensjoner inn i unionen (som for eksempel EUs nordlige dimensjon). Bevisstgjøringen gjorde at EU satte i gang flere tiltak for å hindre problemer både i selve søkeprosessen og med tanke på indre uroligheter etter en utvidelse. Tiltakene har hatt forskjellig karakter. For det første har EU i utstrakt grad samarbei-

det med og assistert søkerland. Dette gjaldt særlig de ØSE-statene som hadde den bratteste lærings- og utviklingskurven, økonomisk, politisk og kulturelt. For det andre stilte EU strenge krav til søkerlandene. EU krevde at *København-kriteriene*² skulle oppfylles og at søkerland skulle tilslutte seg hele EUs *acquis communautaire* (80 000 sider med lover og forordninger). I realiteten ønsket EU å gjøre kandidatlandene til prototyper før de ble medlemmer. Nugent stiller i denne forbindelse det betimelige spørsmålet om det i det hele tatt var snakk om reelle forhandlinger eller om man bare forhandlet om en handlingsplan for hvordan nye stater skulle tilpasse seg EUs regler. Det er nok mer hold i den siste antakelsen. Forhandlingene viste i hvert fall at det var vanskelig for søkerlandene å enes om en felles plattform i forhandlingene, og søkeprosessen bar da også preg av førstemann-til-mølla-prinsippet. Hvert enkelt søkerland måtte overbevise EU om at de var gode kandidater. For det tredje iverksatte EU interne reformer (stemmeprosedyrer, overføring av myndighet fra nasjonale myndigheter til Brussel, og fleksibilitet med hensyn til tilknytning til EMU og Schengen) for å gjøre EU mest mulig effektiv etter utvidelsen. Mange av disse reformene ble vedtatt før utvidelsen og ble inkorporert i den nye grunnloven som ble vedtatt etter utvidelsen 1. mai 2004.

Selv om Nugent hevder at utvidelsesproblematikk har vært en naturlig del av fellesskapet helt siden det ble opprettet, erkjenner han også at hver enkelt runde er spesiell. Forfatteren gjør en sammenlikning av utvidelsene til Hellas i 1981 og Portugal og Spania i 1986 (Middelhavsrunder) og utvidelsen i 2004. Det er åpenbare likheter mellom de to rundene. Begge gangene har vi hatt å gjøre med tidligere autoritære stater, bruttonasjonalproduktet har vært lavt i søkerlandene, landbruket har utgjort en stor del av økonomien og EU har i utgangspunktet vært skeptisk til utvidelse. Men ulikhetene er også framtrædende og har kanskje hatt større relevans. ØSE-statene var tett integrert i et tverrstatlig økonomisk og politisk system. Det var ikke tilfelle med Hellas, Portugal og Spania. ØSE-statene måtte argumentere for at de var en del av Vesten, mens middelhavslandene ikke trengte det (de var blant annet med i NATO). I tillegg var EU på slutten av 1990-tallet og begynnelsen

2 Kriteriene er generelle og sier at «membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate's ability to take on obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union» (www.europarl.eu.int/summits/copenhagen/co_en.pdf: artikkel 7 A (iii): 12).

av 2000-tallet et mer komplekst system enn EF var på 1970- og 1980-tallet. Tar man ulikhetene i betraktning, er hver utvidelse en unik begivenhet: Antall søkerland er forskjellig, karakteren til søkerlandene er forskjellig og strukturen til EU er forskjellig. På den andre siden har noe holdt seg konstant: Prosessene har vært elitestyrte, søkerland har søkt økonomisk sikkerhet og utvikling og innflytelse på europeisk politikk, og medlemslandene har ønsket å utvide det indre markedet og bidra til økt sikkerhet i Europa.

Nugent mener søkeprosessene, utvidelsene og tilpasningene i etterkant har vist at EU er et fleksibelt system som fint takler mangfoldet av nasjonale agendaer. Og det er dette som er styrken til EU. Kriser og konflikter har ført til at EU har utviklet et bredt spekter av tiltak for å mestre mangfoldet: EU stiller krav til søkerland om at de skal vedta ordninger før de blir medlemmer, EU reduserer nasjonale ulikheter ved å tillate overgangsordninger, EU utjevner ulikheter ved hjelp av overføringsordninger og EU tillater ulikheter (som for eksempel i euro- og Schengen-samarbeidet). På den bakgrunn mener Nugent at vi ikke må sette likhetstegn mellom ulikheter, mangfold og konflikt. De som foretar en slik slutning, har ofte et utgangspunkt som avviker sterkt fra EUs faktiske politikk: Ønsker man tettere integrering, ønsker man ikke for mye ulikhet. Kanskje man enten bør senke ambisjonene eller se at ulikheter og uoverensstemmelser skaper et dynamisk EU? Når det gjelder EUs framtid, skisserer Nugent tre ulike scenarier. Det første er et *flerfarts-EU* der alle stater beveger seg i samme retning, men i forskjellig tempo. Det andre er et EU der alle stater deltar på noen *kjerneområder*, men i mindre grad på andre områder. Og det tredje er et *meny-EU* der stater fritt velger hvilke områder de vil delta på utover et absolutt minimum av samarbeid. Det er greit å merke seg at han ikke nevner noe om at EU kan gå i oppløsning som en følge av at det blir for stort eller at det vil ta form av et Europas Forente Stater. Vurderinger omkring videre utvidelser av EU er også fraværende. Hvordan vil et tettere samarbeid mellom Russland og EU eller Ukraina og EU påvirke unionen? Kanskje vi en dag må døpe om Den europeiske union til Den eurasiske union?

Hvor unik er EUs utenrikspolitikk?

Bare ett av kapitlene i Nugents bok tar eksplisitt for seg EU som en internasjonal politisk aktør (Clive Archer – kap. 16). Hovedfokuset i denne delen av boka er hvilken innflytelse de nye statene vil ha på EUs internasjonale rolle. Koblingen mellom EUs utvidelsesprosess

og EU som internasjonal politisk aktør blir i for liten grad vektlagt. EUs utenrikspolitikk må i aller høyeste grad anses som en del av EUs utenrikspolitikk og som et testcase på EUs betydning og relevans i internasjonal politikk. Karen E. Smith forsøker i boka *European Foreign Policy in a Changing World* å analysere hvor EU får impulsen fra i sin utenrikspolitikk og i hvilken grad EU kan kalles en *unik internasjonal aktør* på utvalgte politikkområder også i forbindelse med utvidelsen. Smith er amerikaner med inngående kunnskap om europeisk politikk, utenrikspolitisk beslutningstaking i EU og EUs rolle internasjonalt (hun har også erfaring fra amerikansk politikk som *intern* for senator John Kerry på 1980-tallet). Smith ønsker å finne ut hvilke resultater EUs utenrikspolitikk kan vise til. I boka vektlegger hun det overnasjonale nivået og ikke det nasjonale. I den grad hun tar hensyn til det nasjonale nivået, vurderer hun om de nasjonale prioriteringene fremmer eller hemmer EUs utenrikspolitiske beslutningstaking. Et sentralt element i denne diskusjonen er EUs internasjonale identitet. Denne identiteten avhenger i stor grad av målsettingene i EUs utenrikspolitikk og måten målsettingene blir fremmet på. De gir EUs borgere og ikke-borgere et inntrykk av hva EU ser på som viktig og hva EU vil sette av ressurser til.

Ifølge Smith formuleres EUs målsettinger på to måter. På den ene siden kan EU selv formulere målsettingene med utgangspunkt i egne normer og standarder. På den andre siden kan EU tilegne seg ideer og standarder fra andre internasjonale aktører og bruke dem i sin egen utenrikspolitikk. Dette kaller Smith for *normativ globalisering*. Utformes målsettingene på den første måten, er EU å betrakte som en unik aktør. Utformes og utøves de på den andre måten, er ikke EU like unik i internasjonal sammenheng. Hun poengterer imidlertid at det ikke trenger å være en sammenheng mellom det å være unik og det å være effektiv. EU kan sette makt bak normer og standarder som unionen selv ikke har vedtatt. På den måten trenger ikke EU å være unik, men den kan være effektiv. For å finne ut hvorvidt EU er unik i internasjonal politikk, stiller Smith tre grunnleggende spørsmål. For det første om hvorfor og når EU besluttet å drive fram utenrikspolitikk på bestemte områder, og hvem som drev fram beslutningen. For det andre om EU besluttet sine målsettinger før eller etter at andre aktører hadde fremmet dem. For det tredje om EU i sine offisielle vedtak og politikktuttalelser refererer til spesifikke EU-verdier for å legitimere sine handlinger. Smith tar for seg fem politikkområder for å drøfte de tre problemstillingene. De fem områdene er regionalt samarbeid, menneskerettigheter,

demokrati og godt styresett (good governance), konfliktforebygging og kampen mot internasjonal kriminalitet.

Når det gjelder *regionalt samarbeid* er EU, ifølge Smith, uten tvil en unik aktør. På dette området har EU utformet egne standarder og har en praksis som er unik. Dette er også et område som alle medlemsland og institusjoner støtter opp om. EU bruker tre hjelpemidler for å fremme regionalt samarbeid: 1) økonomisk bistand til grenseoverskridende prosjekter, regionalt samarbeid og ledelse av regionale grupperinger (for eksempel PHARE, TACIS og Interreg),³ 2) samarbeidsavtaler med regionale grupperinger (med for eksempel ASEAN og Mercosur)⁴ og 3) å sette betingelser om økt samarbeid med naboregioner for de regioner EU gir støtte til (for eksempel for samarbeid med SAARC og Maghreb-unionen).⁵ Det regionale samarbeidet baserer seg på et eget juridisk rammeverk (samarbeidsavtaler og forpliktelser om samarbeid) og et diplomati som understøtter regionale grupperinger. Sammenliknet med USA, har EU en helt annen innfallsvinkel. EU ønsker at regionalt samarbeid skal føre til at regionale blokker skal fungere som selvstendige aktører, mens USA ønsker å etablere store regionale økonomiske rammeverk der stater opptrer individuelt og ikke som blokker (som for eksempel NAFTA).⁶

Når det gjelder *menneskerettigheter* er ikke EU like unik. Her er det for det første større forskjell mellom medlemslandenes prioriteringer og EUs eksterne politikk. Her er det bare et fåtall land i EU som har presset på for at unionen skal ha en menneskerettighetsdimensjon i utenrikspolitikken. Selv om fundamentale menneskerettigheter er bakt inn i EUs fire friheter, refererer unionen i utstrakt

3 PHARE-programmet skulle hjelpe søkerland i forberedelsene til EU-medlemskap både økonomisk og politisk. TACIS-programmet har hatt som formål å bevilge penger til institusjonelle reformer, oppgradering av infrastruktur, miljøprosjekter med mer i Øst-Europa. Interreg-programmet stimulerte til økt regionalt samarbeid i EU på tvers av statsgrenser.

4 ASEAN (Association of South-East Asian Nations), De sørøstasiatiske nasjoners forbund, dannet i 1967 for å fremme økonomisk vekst og styrke stabiliteten i Sørøst-Asia. Medlemmer er Brunei, Filippinene, Indonesia, Kambodsja, Malaysia, Laos, Myanmar, Singapore, Thailand og Vietnam. Mercosur, søramerikansk fellesmarked. Medlemsland er Argentina, Brasil, Paraguay og Uruguay. Avtalen om tollunion ble undertegnet i 1991 (Asunción-traktaten) og trådte i kraft 1995.

5 SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation), samarbeidsorgan for landene i Sørøst-Asia, dannet i 1985 og omfatter Bangladesh, Bhutan, India, Pakistan, Maldivene, Nepal og Sri Lanka. Maghreb-unionen, mellomstatlig samarbeid opprettet i 1989 mellom Algerie, Libya, Mauritania, Marokko og Tunisia med sikte på å samordne utenrikspolitikken og utvikle et regionalt fellesmarked.

6 NAFTA (North American Free Trade Agreement), avtale inngått i 1992 mellom USA, Canada og Mexico, som trådte i kraft 1994. Innebar at innførselstoll ble fjernet for de fleste vareslag, og tar sikte på å fjerne andre hindre for flyten av varer og tjenester mellom deltakerlandene.

grad til andre internasjonale standarder når den omtaler menneskerettigheter. Videre er det slik at EU ikke var den første aktøren som inkorporerte menneskerettigheter i sin utenrikspolitikk. Allikevel er det riktig å hevde at EU har vært en betydelig aktør i arbeidet med å fremme menneskerettigheter etter den kalde krigen. EU har promotert menneskerettigheter på sin egen måte. Den har videreført politikken med å promotere menneskerettigheter gjennom dialog samtidig som unionen har brukt diplomatisk og økonomisk press for å få andre stater til å innføre og fremme menneskerettigheter.

Smith deler opp EUs måte å fremme *demokrati og godt styre* på i tre kategorier: betingelser, bistand for å fremme demokratisering, og politisk dialog. Når det gjelder betingelser, foretrekker EU en positiv innfallsvinkel ved at stater oppmuntres til å gjennomføre reformer i bytte mot økonomisk støtte, assosieringsavtaler eller medlemskap. Negative betingelser er brukt i langt mindre grad. At Slovakia ikke ble førstekandidatland i 1997, at Tyrkia lenge har vært nektet forhandlinger om medlemskap og ekskluderingen av Burma fra EU–ASEAN-samarbeidet er unntak som bekrefter regelen. Sammenliknet med USA, kom EU seinere på banen med støttetiltak for demokratisering, og når EU kom på banen har fokuset vært styrking av det sivile samfunn og mindre vekt på politiske institusjoner som nasjonalforsamlinger og politiske partier. Skillet mellom USA og EU på dette området er imidlertid i ferd med å viskes ut. Sett utenfra er det et problem at EU har vært tilbakeholden med å etablere suksesskriterier for godt styresett. Spørsmålet er da hvorfor EU engasjerer seg på dette området. Her ser det ut som eksterne faktorer spiller en større rolle enn interne. Begge målsettingene (demokrati og godt styresett) ble uttrykt og etterprøvd relativt sent, og fulgte i kjølvannet av at demokratiseringen og etableringen av godt styresett allerede hadde kommet i gang i Øst-Europa og andre deler av verden. Med andre ord var EU ikke i forkant på dette området, og politikken ble etablert først etter at mange medlemsstater hadde vedtatt slike målsettinger.

Opp til 1990-tallet var EU bedre kjent for å drive *konfliktforebygging* i EU enn blant tredjeland. Dette er ikke overraskende, ettersom en av målsettingene med å etablere Kull- og stålunionen var å forhindre konflikt mellom stater i Vest-Europa. Under den kalde krigen betydde konfliktforebygging å forhindre en kjernefysisk krig mellom supermaktene ved hjelp av avskrekking. Andre konflikter var forskjellige avarter av supermaktskonflikten. Etter at den kalde krigen sluttet, opphørte noen konflikter (for eksempel i Kambodsja, Sentral-Amerika, Mosambik), men nye konflikter brøt

ut. Ettersom flere av de nye konfliktene oppsto i Europa, ble EU i økende grad interessert i å forebygge krig på eget kontinent, både for at krigen ikke skulle spre seg, men også for å kunne begrense gjenoppbygging og humanitære katastrofer i etterkant. Etter hvert har EU kommet et langt stykke på vei i å utforme målsettinger for konfliktforebygging og likedan i arbeidet med å utarbeide strategier for å nå sine mål. Det gjenstår allikevel å se hvordan strategiene blir implementert. Men selv om EU kom tidlig på banen med hensyn til konfliktforebygging, fulgte det i sporene til andre internasjonale aktører, ikke minst OSSE og FN.⁷ Utformingen av en strategi var også svært påvirket av enkelte medlemsstater (som for eksempel Sverige) som tidlig var involvert i konfliktforebygging i Europa. Fastsettelse av utenrikspolitiske målsettinger på dette området fulgte en internasjonal trend. En styrke ved EU når det gjelder konfliktforebygging, er imidlertid det brede spektret av virkemidler unionen rår over. EU fremmer demokrati og godt styresett på flere måter og tar i bruk økonomisk assistanse, betingelser for støtte, sanksjoner, begrensninger av våpensalg, tidlig varsling, politisk dialog og mekling, støtte til regionalt samarbeid, sivil krisehåndtering og militære virkemidler. I sum betyr det at konfliktforebygging er et tydelig innslag og har potensial til å bli en vesentlig komponent i EUs utenrikspolitikk. På den andre siden kan disse virkemidlene bare være effektive hvis det foreligger en klar og tydelig politikk på området. Men det er gjort store anstrengelser for å utvikle en enhetlig strategi og for å styrke EUs virkemidler. Om unionen ikke er unik som normativ idémaker innen konfliktforebygging, så er den unik fordi EU-samarbeidet er basert på konfliktforebygging og fordi EU i stadig større grad legger vekt på å formulere klare og tydelige målsettinger for politikkområdet.

Når det gjelder kampen mot *internasjonal kriminalitet*, kommer impulsene fra medlemsstater og andre internasjonale organisasjoner som har vært involvert på dette området lenge før EU. På den andre siden har man under nedbyggingen av EUs indre grenser fokusert mer på EUs eksterne sikkerhet. Begivenheter utenfor EU har hatt stor betydning for utviklingen av en egen politikk for bekjempelse av internasjonal kriminalitet. Sentralt her er sammenbruddet av kommunismen, terrorangrepene 11. september 2001 og økningen i antallet asylsøkere og immigranter. Alt dette har bidratt til en oppfatning av at EUs sikkerhet (og medlemsstatenes sikkerhet)

7 EU definerer konfliktforebygging som «actions undertaken over the short term to reduce manifest tensions and/or to prevent the outbreak or recurrence of violent conflict». EU mener dette er noe annet enn fredsbygging, konflikthåndtering og konfliktløsning.

best kan trygges gjennom samarbeid på overnasjonalt nivå. Kriminalitet er en trussel mot sikkerheten. Gjennomgående har EU konsentrert seg om å bekjempe terrorisme, illegal immigrasjon og narkotikatrafikk. Samarbeid og hjelp til tredjeland (som for eksempel Algerie og Libanon) og samarbeid med andre regionale organisasjoner blir i denne sammenheng sett på som viktig. To ferske eksempler på det, men som Smith ikke har fått med seg i boka, er EUs strategidokument *A secure Europe in a better world. The European Union's Security Strategy* (desember 2003) og *Declaration on Combating Terrorism* (mars 2004).⁸ At søkerland må tilslutte seg Schengen-samarbeidet har også vært et virkemiddel i denne sammenheng. Det er vanskelig å vurdere hvor effektiv EUs utenrikspolitikk er på dette området, men det er mulig å trekke noen midlertidige konklusjoner. For det første har EU i økende grad vært villig til å bruke både pisk og gulrot for at andre aktører skal starte internasjonal kriminalitetsbekjempelse. På dette området skiller EU seg også fra USA ved at EU i langt større grad bruker en sivil innfallsvinkel, mens USA har anlagt en mer militær tilnærming. For det andre knytter EU sammen kampen mot terrorisme, illegal immigrasjon og narkotikatrafikk med kampen for en bærekraftig utvikling, fattigdomsreduksjon, rettsstatsprinsipper og demokrati og konfliktforebygging. Med andre ord har EU evnen til å koble sammen flere målsettinger. Smiths bok gir et godt innblikk i nettopp dette, men også i de utfordringene EU står overfor i tiden framover. Det er imidlertid lov å håpe at Smith kommer med en revidert og oppdatert utgave av boka, hvor de fem casene også kan knyttes til erfaringene med et utvidet EU.

Hvor ligger EUs utfordringer på det globale plan?

Smith kommer bare med spredte sammenlikninger mellom EU og USA i sin bok. I de siste årene har det imidlertid kommet flere bøker som ser eksplisitt på forskjeller, likheter og økende rivalisering mellom USA og EU. De mest kjente bidragene er Robert Kagans bok *Of Paradise & Power: America and Europe in the New World Order* og Robert Coopers *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*. Kagan er ikke eksplisitt opptatt av EUs betydning i internasjonal politikk, men analyser av dagens verdenssystem, med spesiell vekt på USAs rolle og forholdet mellom USA

⁸ <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> og <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/79635.pdf>

og Europa. Cooper vurderer mer konkret EUs rolle i internasjonal politikk. Boka *Free World: Why a crisis of the West reveals the opportunity of our time* av den kjente britiske historikeren og skribenten Timothy Garton Ash er en debattbok som tar for seg mange av de samme spørsmålene som de to nevnte bøkene. Men Ash forsøker i større grad å se på mulighetene for samarbeid mellom USA og EU framfor å fokusere på det unike ved USA og EU. Tydelig inspirert av George Orwells bok *1984* forsøker Ash å se 20 år inn i framtiden. Boka er delt opp i to hoveddeler. Den første tar for seg forskjellige aspekter ved Vestens krise (utfordringene for USA og EU). Den andre tar for seg muligheten som ligger i spennet mellom USA og EU og for verdens frie mennesker. Bokas inndeling virker kunstig fordi vi får en gjennomgang av utfordringene i del en, delt opp i forskjellige kapitler, og så får vi den samme kapittelinnndelingen i del to, der Ash kommer med løsninger på de utfordringene som er beskrevet i den første delen. Det fører til unødvendige gjentakelser. Utfordringene og løsningene for hvert tema burde kommet i samme kapittel, det ville gjort resonnementene lettere å følge.

Boka er i realiteten en samling av artikler som Ash har publisert i den engelske avisen *The Guardian* og i tidsskriftet *The New York Review of Books* de fire siste årene.⁹ Mange av synspunktene er også lagt ut på nettsiden som er opprettet for å diskutere problemstillingene i boka.¹⁰ Hovedbudskapet er at verdens frie folk (som Ash anslår til å være mellom ca. 800 millioner og 1 milliard mennesker) må gjøre sitt beste for at resten av verdens befolkning også blir fri og at det skapes en bedre balanse mellom de fattige og rike i verden, økonomisk, sosialt og kulturelt. Ash registrerer at det har oppstått økte meningsforskjeller og et identitetsgap mellom USA og EU, de to rikeste kontinentene.¹¹ Men, han mener at forskjellene ikke er alvorlige nok til at de to ikke skal kunne samarbeide om å lage en bedre verden. Om det er en krise mellom dem i dag, hevder Ash at denne kommer av tidligere vellykket samarbeid og at krisen kan brukes til noe positivt. På samme måte som ulikhet kan være en styrke for samarbeidet og utviklingen i EU, slik Nugent antydnet, kan ulikheter på lengre sikt være en styrke for forholdet

9 *Guardian*-artiklene finnes på: <http://www.guardian.co.uk/Columnists/Archive/0,5673,-1422,00.html>. *The New York Review of Books*-artiklene finnes på: www.nybooks.com/archives/search?author_name=timothy+garton+ash&title=&reviewed_author=&reviewed_item=&form=&year=

10 Adressen er: www.freeworldweb.net/

11 Ash bruker konsekvent «Amerika» i stedet for USA og «Europa» i stedet for EU. Det kan virke litt forvirrende. Jeg velger i videre omtale av boka å kalle USA for USA og EU for EU.

mellom USA og EU. Ashs tese er at det nettopp er i krisetider at supermakter/stormakter kan finne en ny arbeidsfordeling. Tiden da USA sto som beskytter av Europa, og tiden da Europa var et viktig kontinent i stormaktspolitikken, er forbi. Europas betydning ble kunstig opprettholdt av den kalde krigen, og denne betydningen ville blitt borte uansett, er Ashs påstand. Her er Ash på linje med mer konservative forfattere som Owen Harries og John J. Mearsheimer.¹² Men i motsetning til disse to er han mer optimistisk på det transatlantiske samarbeidets vegne. Ash er visjonær og nærmer seg i enkelte deler av boka det pompøse. Det gjelder særlig i kapitlet han har kalt «De nye røde armeene». Bare samlebetegnelsen på de nye truslene gir en antydning om det. Betegnelsen bærer også preg av at han har brukt mye av sin tid på å bekjempe kommunismen og kjempet for østeuropeernes frihet. Blant de nye røde armeene er Midtøsten-spøkelset, utfordringer med militærregimer i Asia, nord-sør-konflikten og trusselen mot miljøet og terrorisme.

I del en tar Ash for seg Vestens utfordringer, han ser på Storbritannias utenrikspolitikk og landets rolle i forholdet mellom EU og USA, på hva som skiller EU fra USA og hvilke utfordringer det mektige USA stiller oss overfor. Storbritannia har naturlig nok en sentral plass i boka. Ash tar for seg landets utenrikspolitiske dilemmaer og utfordringer, blant annet i rollen som brobygger mellom USA og EU. Storbritannia sliter med et firedobbelt janusansikt, ifølge Ash, der rivningene står mellom det britiske og det flernasjonale og mellom USA og EU. To konfliktlinjer skaper hodebry for britene. Den første konfliktlinjen dreier seg om forholdet til historien: Storbritannia har vært et multikulturelt imperium og møter i dag problemer med økt innvandring og en oppblomstring av sterke minoritetssamfunn. Spørsmålet er hvordan en slik utvikling går sammen med kampen mot internasjonal kriminalitet og terrorisme. Allikevel er det rivningene mellom Europa og USA som er Storbritannias største utfordring og største mulighet. Ash skisserer fire mulige løsninger for landet. For det første, være helt *uavhengig* av EU og USA og kun fokusere på sin selvstendige rolle (forbli en øy, for å bruke Ashs terminologi). Dette er synspunkter som støttes av den ytterste høyrefløy i Storbritannia og av aviser som *The Sun* og *Daily Mail*. For det andre, *velge USA*. Dette var linjen Churchill og Thatcher sto for (problemene kommer fra andre siden av kanalen, og alle løsningene fra andre siden av Atlanteren).

¹² Se for eksempel Owen Harries (1993) «The Collapse of ‘The West’», *Foreign Affairs* 72(4): 41–53, og John J. Mearsheimer (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. New York & London: W.W. Norton & Company.

For det tredje, *velge EU*. Dette er et synspunkt som aviser som *The Guardian* og *The Observer* støtter. For det fjerde, forsøke å *mestre alle sidene ved landets janusansikt*. Og det er den siste strategien de britiske regjeringene har hatt siden 1961, og det er det, ifølge Ash, bare regjeringene som har skjønt noe av. Men det er lett å gå vill i fengende metaforer. Ash gjør blant annet det når han hevder at å kutte båndene til enten EU (venstre del av ansiktet) eller USA (høyre del av ansiktet) blir det samme som å kutte av enten Storbritannias venstre eller høyre fot! Det er vel nesten som å si at grunnmuren i et hus er taket. Noen sleivspark må man regne med i en bok som er spekket med forskjellige kategoriseringer og metaforer. Janus-metaforen er interessant også for Norge. Hvor multinasjonalt skal Norge bli? Et tegn på Norges multinasjonalitet fikk vi se i forbindelse med sorgreaksjonene i Norge etter tsunamien i Sørøst-Asia. De fleste som ble rammet av katastrofen var ikke nordmenn på ferie, men innvandrere fra disse områdene. Det er en kjensgjerning som må tas i betraktning når krisearbeidet etter katastrofen skal vurderes fordi det stiller spørsmål ved om vi i Norge er beredt til å ta oss av innvandrere som blir rammet av katastrofer i deres hjemland. På den andre siden står Norge i en mellomposisjon mellom EU og USA særlig etter at NATO har fått mindre betydning for USA enn tidligere, og fordi EU er i ferd med å bli en mer profilert sikkerhetspolitisk aktør.

Ash skiller mellom churchillisme og gaullisme, mellom anti-amerikanisme i Europa og anti-amerikanisme i USA, anti-europeisme i USA og anti-europeisme i Europa, og ironisk omtaler han Tony Blairs utenrikspolitikk som the Blair Bridge Project, fritt tatt fra en skrekkfilm. Poenget med disse kategoriene er å vise at USA og EU ikke er to statiske blokker som står mot hverandre, men at hvert kontinent består av et mangfold, og at vi finner mange av de samme synspunktene på begge sider av dammen. Etter utvidelsen av EU og NATO har dette bildet blitt ytterligere forsterket på europeisk side. Østeuropeernes innflytelse i de to organisasjonene kan vise seg å styrke det Ash kaller *euroatlantismen* i Europa, som blant andre Tony Blair er en forkjemper for. Euroatlantismen forsøker å bygge bro mellom USA og EU. For østeuropeernes del skyldes denne brotanken i hovedsak to ting. For det første ønsker de amerikansk beskyttelse i frykt for at Russland igjen skal kunne true dem. For det andre blir de skeptiske når «det gamle Europa» belærer dem om hvordan de skal oppføre seg i utenrikspolitikken. Det satte f.eks. en støkk i de østeuropeiske statene da Chirac ba dem om å oppføre seg som europeere da de støttet USAs Irak-aksjon. Her er det fristende

å ty til Orwell, slik Ash gjør: *Alle europeere er like, men noen europeere er likere enn andre*. Men det er ikke bare på europeisk side at tingene forandrer seg. Kanskje er det ikke nok at EU har fått flere amerikanske støttespillere. De demografiske endringene i USA fører til at det ikke lenger er europeiske etterkommere som utgjør den største velgermassen. Nå er afroamerikanere, de spansktalende og asiatskamerikanere på frammarsj. I framtiden vil USA kanskje engasjere seg mer i områdene der de «nye amerikanerne» kommer fra enn der de «gamle amerikanerne» kom fra, for å snu litt på Rumsfelds beskrivelse av konfliktlinjene i Europa.

Eurasia versus Oseania?

De tre bøkene kan leses av både leg og lærd. De er spekket med informasjon og gir hver på sin måte en god innføring i problemer knyttet til EUs utvidelser, utenrikspolitikk og stormaktsinteresser. Bøkene viser også at det er en sammenheng mellom EUs utvidelser og EUs rolle på den internasjonale arena. EU har, ikke overraskende, hatt stor innflytelse i Europa, og innflytelsen øker i resten av verden. Bøkene viser også at den siste utvidelsen har skapt nye utfordringer for EU, både internt og eksternt, og at utvidelsesprosessen har vært med på å forme EUs utenrikspolitikk. Det gjenstår å se om utvidelsen fører til et EU med en enhetlig og forent utenrikspolitikk og om en slik politikk fører til samarbeid med USA eller økt rivalisering. I dag dreier den europeiske debatten seg om hvilken tilknytning man skal ha til USA, mens amerikanerne diskuterer sin egen rolle i verden. Amerikanerne forteller Europa: Vi støtter EU hvis dere ikke går imot oss. Europeerne forteller USA at de ikke vil gå mot USA så lenge amerikanerne tar mer hensyn til hva EU sier. Det må endres for at samarbeidet skal få en ny og konstruktiv form, også i møte med nye utfordringer. Bruker vi orwellsk terminologi, kan dette bli et spørsmål om hvordan Oseania og Eurasia etter hvert løser problemene knyttet til Østasia.

En splintret stat. Regjeringskontorene 1940–1945

Ole Kolsrud

Oslo: Universitetsforlaget, Riksarkivaren, skriftserie 14, 2004

Iver B. Neumann [seniorforsker, NUPI]

Dette er en verdig og tematisk dublerende oppfølger til Kolsruds forrige bok *Maktens korridorer*, som for første gang gav oss en uttømmende oversikt over norske departementer 1814–1940. Det er å håpe at bind tre om etterkrigstiden også kommer på plass, slik at vi endelig har en skikkelig sammenhengende fremstilling av denne delen av den norske stats arkitektoniske struktur. Sentraladministrasjonens historie, som burde ha vært noe slikt, er for mangelfull, rotete og kjedelig til å fylle den rollen den burde ha fylt.

Jeg stusser bare over én faktisk ting. Den tolvte september 1944 skrev utenriksminister Lie til den britiske sendemann hos kong Haakon som følger: «I have the honour to inform you that this Ministry has established an Economic Intelligence office, forming part of the Ministry's department for economic and trade matters.»¹ Det oppgis også at kontoret skal ledes av major Sigurd Kaaran. Kolsrud gir bred plass til etterretningskontorene i London, men dette kontoret nevnes ikke. Kaaran er nevnt, men da som «konsulent Forsyningsdep. 1943-44». Nå fikk «Economic Intelligence office» neppe noen særlig praktisk betydning, men i og med at boken sikter mot å være heldekkende, burde det være med.

Gitt situasjonen i foreliggende litteratur, er det valgte formatet, der det faktuelle og egennavn gis en fremtredende rolle, på sin plass. I og med at det ikke finnes noen statskalendre over ansatte i departementene i London-tiden, er det 51 sider lange tillegget med personalia for disse gull verdt. Det kontekstuelle og det analytiske får senere forfattere som kan bygge på Kolsrud ta seg av. For en samfunnsviter er det imidlertid to punkter som ikke kan stå ukommentert. Det første gjelder Wilhelm Thagaard. To av de mest sentrale samfunnsvitenskapelige diskusjonene av teknokratiets lykkeligste øyeblikk i Norge gir fremtredende plass til Thagaard. For Lars Mjøset (*Kontroverser i norsk sosiologi*) er han mannen som må dø for at tredvetallets klassekompromiss skal overleve; for Rune Slagstad (*De nasjonale strateger*) er han planlegningsstatens yttergrense. Betraktet i slikt lys, har vi i Thagaards dokument om teknokratisering av departementsstrukturen fra tampen av den annen

¹ PRO FO 371/43246 Lie til Collier 12.09.44.

verdenskrig, som Kolsrud drøfter, å gjøre med et siste fremstøt for å gjennomføre en superrasjonalistisk visjon. Thagaards innspill er også interessant fordi det understreker Øystein Sørensens hovedpoeng i *Solkors og solidaritet*, nemlig at etterkrigstidens velferdsstat uten videre og uten å blues overtok deler av den nazistiske sosialpolitikken. Kolsrud knytter ikke an til denne konteksten, men presenterer simpelthen Thagaards dokument.

Det andre punktet som må kommenteres, gjelder Hambro. Kolsrud gir ham ingen plass, og det kan formelt forsvares fordi han ikke innehadde noen posisjon i sentraladministrasjonen. Fra første stund var det imidlertid klart at Hambro var en sentral mann i Stockholm, hvilket for eksempel kommer frem av nedenstående. Einar Rosenquist rapporterer fra en reise han og Carl Vendelboe foretok på vegne av Administrasjonsrådet og Røde Kors 8.–13. mai 1940 at ekspedisjonssjef Welhaven, minister Ditleff og andre ved stasjonen i Stockholm hadde instruks om ikke å forholde seg til folk fra Oslo uten tillatelse fra de øverste norske myndigheter. Hvem dette betød, var helt klart:

Vi fikk altså ikke anledning til å snakke med noen av de ledende menn og forsøkte til slutt å få en samtale med stortingspresident Hambro, som flere av de andre vi snakket med sa oss, var den eneste bestemte i den norske legasjon. Alle direktiver utgikk fra Hambro.²

Kolsrud nevner heller ikke Hambro i sin behandling av konge og regjerings flukt fra Norge. Dette er slående, ikke minst siden Hambro ikke er den eneste ikke-Ap-politikeren som kommer dårlig fra fremstillingen. Det finnes så vidt jeg kan se ikke en eneste ikke-Ap-person som er positivt fremstilt. Motsatt slipper Ap-politikeren Koht lett fra sitt ansvar for den situasjonen landet kom i, og Nygaardsvold fra sin egenrådige lederstil. Det sistnevnte er ikke nødvendigvis mindre politisk graverende enn det førstnevnte. Allerede under trontaledebatten 9. september 1939 oppfordret både Hambro, Mowinkel og Hunseid til samlingsregjering, men Nygaardsvold svarte at regjeringen hadde hatt dette oppe, og ikke funnet noen grunn til å gå inn i noe slikt. Da regjeringen senere samme måned foretok omrokeringer, var det for å gi plass til de nye arbeiderpartifolk (Frihagen og Hindahl). Nygaardsvold avvek ikke

2 Svensk riksarkiv, rapport av 17. mai 1940 i avskrift, boks 173, LX. Jens Meinich skrev i brev av 1. juni til generalsekretær i Svenska röda korset baron Stjernfeldt at han beklaget å ha gitt de to sin anbefaling, og Stjernfeldt svarer 11. juni at rapporten er sterkt farvet «och delvis osann». Det synes imidlertid ikke å gjelde observasjonen om Hambros stilling.

substansielt fra denne linjen. De som ble innlemmet fra andre partier så lenge krigen varte, ble konsekvent holdt så langt unna politiske kjerneområder som mulig. Gitt at de kom fra forskjellige politiske partier og sosiale miljøer, og forvaltet forskjellige institusjoner og porteføljer, er det lite sannsynlig at de alle sammen var oppvigler-ske. Årsaken til at det i hvert eneste tilfelle ble konflikt, ligger derfor sannsynligvis i Nygaardsvolds og Arbeiderpartiets autoritære lederstil. Andre ble kooptert fordi det var tvingende nødvendig, men Arbeiderpartiet synes ikke å ha hatt noen opplevelse av at partisamarbeide var noe som også bandt dem selv. Dette er kanskje forståelig gitt partihistorien og det politiske klima på 1920- og 1930-tallet, men det er interessant (også hva angår de tradisjonene som informerer Aps manøvrering i dagens partipolitiske koalisjonslandskap), og bør ikke stikkes under stol. Kolsrud benytter konsekvent en apologetisk metaforikk når han skriver om Nygaardsvold, og en matchende akkusatorisk når han skriver om de borgerlige. Der Nygaardsvold har innsikt i nødvendighet («kontant pragmatisme») og er fast, «forstår ikke» og «innser ikke» de sistnevnte dette eller hint, og de er «utålmodige og egenrådige» etc.

Boken, som først og fremst presenterer seg som faktisk, har altså en politisk slagside. Men hvem har ikke det? Kolsrud har gjort en kjempeinnsats som kommer alle oss andre som er interessert i materien, til gode.

Arguing about War

Michael Walzer

Yale University Press 2004

Bjørn Klouman Bekken [frilansskribent]

Den 5. mars 2003 sendte pave Johannes Paul II sin personlige fredsmekler, kardinal Pio Laghi, av gårde til Washington. Hans oppdrag var å overbevise George Bush om at den nær forestående krigen i Irak var unødvendig. Laghis reise til Washington var siste ledd i en omfattende kampanje som den katolske kirke drev. I en ny bok om Vatikanet skriver forfatteren at Vatikanet kjempet mot en eventuell krig i Irak med en styrke og intensitet knapt oppvist før fra det hold i nyere historie. Til og med den reaksjonære kardinal Joseph Ratzinger uttalte at krigen i Irak brøt med prinsippene i «rettferdig krig»-tradisjonen.

Det hvite hus svarte med å sende en egen representant til Vati-

kanet. Robert Novak, sentral i den erkekonserervative tenketanken American Enterprise Institute, holdt et foredrag i Vatikanet hvor han konkluderte med at en krig mot Irak ville være selve praktesempelet på en «rettferdig krig». Da han ikke klarte å overtale sine tilhørere i Vatikanet, skyldte han på at de var «anti-amerikanske» og at «de ikke skjønner rettferdig krig-tradisjonen».

Rettferdig krig

Denne historien belyser ikke bare hvor bred motstanden mot krigen i Irak var, men også hvilken posisjon teoriretningen «rettferdig krig» har fått. Dette gjelder ikke bare i kristne kretser, men de fleste steder hvor argumenter som befinner seg et sted mellom realisme og pasifisme møtes. Teoriretningen påvirker debattene både eksplitt og (oftest) indirekte ved at deltakerne bruker dens vokabular. Mannen som må få en god del av æren for at teoriretningen har denne posisjonen i dag, er amerikaneren Michael Walzer. Hans bok *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations* fra 1977 er en klassiker innenfor normativ politisk tenking. Først i 2004, 27 år seinere, kom Walzers andre bok om det samme tema.

Arguing about War er en samling foredrag, artikler og essays som Walzer har skrevet i løpet av de siste tjue årene. Det er tidsty-pisk at boka kommer ut nå. Selv i et lite land som Norge kom det i fjor ut to bøker om rettferdig krig-tradisjonen, og de to norske forfatterne var inspirert av hver sin amerikanske filosof. Truls Wyller, som ga ut *Å dø for Staten. Et kritisk blikk på Rettferdig Krig*, følger mye av argumentasjon til Robert Holmes, som har kritisert rettferdig krig-tankegangen ut fra et pasifistisk ståsted (jf. Holmes' bok *On War and Morality* fra 1989). Henrik Syses bok *Rettferdig krig? Om militærmakt, etikk og idealer* er mer påvirket av Walzer.¹

Rettferdig krigs triumf

I artikkelen «The Triumph of Just War Theory (and the Dangers of Success)» argumenterer Walzer for hvordan rettferdig krig-tradisjonen ble født ut av behovet for å ta et oppgjør med rådende tanke-mønstre. Augustin, som regnes som teoriretningens grunnlegger, argumenterte med en rettferdig krig-retorikk ikke for å motarbeide

¹ Det er for øvrig noe underlig at Syse og Wyller, som har diametralt motsatt syn på teoriretningen, ikke nevner hverandre en eneste gang. En såpass profilert person som Trond Bakkevig, som har skrevet en rekke artikler (og en doktorgrad) om rettferdig krig-tradisjonen sett i lys av atomtrusselen, nevnes heller ikke av noen av dem.

romerske styresmakter, men den rådende pasifismen blant datidens kristne. I middelalderen brukte Thomas Aquinas og middelalderens skolastikere teoriretningen for å kritisere korstogene. Mens teoriretningen i sin ungdom ble brukt for å opponere moralsk mot styresmakter, hevder Walzer at problemet nå er det motsatte. Nå passer styresmakter på å kle sin krigsretorikk i moralske klær og har i stor grad gjort rettferdig krig-retorikken til sin egen. På bakgrunn av dette kan man kanskje slutte at verden har blitt noe mer moralsk i krigsspørsmål, men det tviler Walzer på. Han fremholder at såkalte kritiske stemmer (som han definerer seg selv som) må passe ekstra godt på å gjennomskue at denne endringen ofte bare er retorisk. For Walzer er den virkelige faren at den nye, mer spiselige retorikken gjør det lettere å ta livet av andre mennesker. Derfor må man påpeke, gang på gang, at krig er «morally dubious» og at «just war theory is not a justification of any particular war (...) [but is] designed to sustain a constant scrutiny and an immanent critique. We still need that, even when generals sound like [just war] theorists» (s. 22).

Ius ad bellum, ius in bellum, ius post bellum

Ius ad bellum, når det er rettferdig å gå til krig og *Ius in bellum*, rettferdighet i krig, har vært hovedpilarene i rettferdig krig-tradisjonen. Terrorisme, å drepe mennesker som en politisk ytring, problematiserer begge. Mens Walzer skriver at terrorisme aldri kan forsvares, advarer han samtidig mot å bekjempe terrorisme med terror, så man ikke blir et speilbilde av det man bekjemper. I en kommentar til Israel–Palestina-konflikten skriver jødiske Walzer: «First oppression is made into an excuse for terrorism, and then terrorism is made into an excuse for oppression. The first is the excuse of the far left, the second is the excuse of the neoconservative right» (s. 62). Denne kommentaren er det ikke vanskelig å overføre til dagens såkalte krig mot terror.

Ius post bellum, rettferdighet etter krig, har i senere tid også blitt regnet som en del av teoriretningen, særlig takket være filosofene Thomas Pogge og Brian Orend, ved siden av Walzer selv. At dette har blitt tatt opp som en tredje pilar, skyldes en økende bevissthet om hvordan urettferdige og/eller mangelfulle krigsoppgjør i verste fall kan føre til nye kriger, slik for eksempel Versailles-freden i stor grad la grunnlaget for en misnøye i Tyskland som nazistene kunne utnytte.

Walzer mener *Ius post bellum* blir problematisert i vår tid gjennom såkalte humanitære intervensjoner. Mens Walzer i *Just and*

Unjust Wars var svært negativ til de fleste former for humanitære intervensjoner, har han nå forandret mening. Det voldsomme omfanget av særlig folkemordet i Rwanda, men også massakrene i Sudan og Bosnia, har fått Walzer på nye tanker. Men humanitære intervensjoner etterlater seg ofte en like komplisert situasjon etter «selve krigen» som før. Walzer argumenterer derfor for at det moralske ansvaret i de situasjonene hvor humanitære intervensjoner er nødvendig, ikke begrenser seg til «bare» å stanse massakrene. Walzer vil ha mer omfattende humanitære intervensjoner, hvor man i mye større grad enn i dag også fokuserer på landets økonomiske og politiske situasjon. Hvis det internasjonale samfunnet hadde intervenert i Rwanda, som det burde ha gjort, ville det moralske ansvaret ikke bare dreie seg om å stoppe den etniske rensingen, men også å få landet politisk og økonomisk reelt tilbake på beina. En slik mer omfattende, dyptgripende form for humanitære intervensjoner er det vanskelig å være imot. Men slike intervensjoner vil være mer krevende både hva gjelder utgifter og tid, og dermed enda vanskeligere å få verdens statsledere til å støtte opp om enn dem vi faktisk har sett bli gjennomført i årene etter den kalde krigens slutt. Dette momentet drøfter dessverre ikke Walzer.

Irak

Fem korte artikler handler om krigen mot Irak. Alle har tidligere stått på trykk i tidsskriftet *Dissent*, hvor Walzer er redaktør. I artiklene fra før krigen skriver Walzer at ingen intervensjon i Irak kunne være legitim, uavhengig av om den hadde fått FN-godkjenning eller ikke. Det eneste som kunne ha legitimert en intervensjon i dette tilfellet, skjedde for mer enn ti år siden, da Saddam Hussein drepte egne innbyggere. I en artikkel publisert den 7. mars 2003, dagen da krigen brøt ut og to dager etter at Pio Laghi besøkte Bush, lar Walzer både Frankrike og USA få gjennomgå: franskmennene fordi de bare sa nei til alt USA foreslo og ikke kom med egne, konstruktive forslag, og USA – som han er krassest mot – fordi «America's war is not a just war» (s. 160).

Som de fleste essay/artikkel/foredragssamlinger spriker også denne i forskjellige retninger. Derfor bør de som vil ha en grundig og ryddig innføring i Walzers tenking, lese boka fra 1977. De som vil ha en relativt ustrukturert oppdatering av Walzers selvstendige og reflekterte tanker, kan lese denne. For i mylderet av personer som mener noe om forholdet mellom krig og etikk, er Walzer en av de mest interessante stemmene.

Summaries

The Westphalian Fetish in International Relations: Reflections on the Emergence of the Sovereign State and the State System

By Benjamin de Carvalho

It is well established in International Relations that the modern state and the state system originated at the Peace of Westphalia (1648). In this article, the author argues that there is little evidence to support such an understanding, neither in the texts of the treaties nor in the political situation before or in the wake of 1648. Rather, the Peace of Westphalia can in many ways be understood to be a step backwards from a modern understanding of sovereignty (*cuius regio, eius religio*: whose region it is, his religion it is), which to some extent was represented in the Peace of Augsburg (1555). International Relations' understanding of the Peace of Westphalia is based on a mythical understanding of historical processes.

Furthermore, the author argues, International Relations should abandon the mythical Watershed which 1648 represents. However, instead of searching for another myth to explain the origin of its main object of study, one should instead re-conceptualise the discipline in a new and more dynamic way, taking into account the heterogeneous character of the international system.

Internasjonal politikk 63 [1] 2005: 7–34

Crouching Tiger, Hidden Dragon. Non-Proliferation in a New Era

By Sverre Lodgaard & Helene Revhaug

Only four states remain outside the nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT): Israel, India, Pakistan and North Korea. Three of them are nuclear-weapon states, and quite possible the fourth as well (North Korea). Today, the Treaty is challenged from within (Iran), and the danger of nuclear terrorism is looming high (al-Qaida). Non-state actors have entered the international nuclear market both on the supply and the demand side. US policy also challenges the regime in various ways. This year's review conference of the NPT is there-

fore likely to be a particularly demanding one. The Treaty is built around some key trade-offs, primarily non-proliferation (art. I and II) *versus* disarmament (art. VI), and safeguards (art. III) *versus* peaceful utilisation of nuclear energy (art. IV). New arrangements to meet these challenges must be considered in that framework.

Internasjonal politikk 63 [1] 2005: 35-58

Nordic Security and Defence Cooperation in a European Context

By Preben Bonnén

Despite their shared values and feelings of solidarity, Nordic countries have found it difficult to cooperate as intensely in the field of security and defence policy. An example of this is the plan in 1948 to establish a Nordic Defence Community (NDC) – a project that proved too ambitious and, in retrospect, quite unrealistic. Today, 57 years later, cooperation on security and defence policy seems to be returning to the agenda among Nordic countries. The most conspicuous example of this is the May 2000 decision of Sweden, Finland, Norway and Denmark to establish a joint Nordic brigade called the Nordic Co-ordinated Arrangement for Military Peace Support (NORDCAPS). Also the creation of 13 battle groups of the European Union (EU) to intervene in international crises could bring the Nordic countries even more together in extending cooperation on security and defence. Sweden and Finland will be joined by Norway, which is not a member state of the EU, in the establishment of a Nordic battle group, where Denmark is not taking part. In addition, the plans and cooperation commitments of the countries also provide for a common procurement policy, which is an indication of just how military cooperation is gaining in importance to also the Nordic countries. For the same reason and at a time when military issues have actively entered the common Nordic arena, there is reason to tackle and re-think some of the standard explanations of Nordic peace and cooperation on security and defence issues.

Internasjonal politikk 63 [1] 2005: 59–74

Review essays

The EU's Foreign and Security Policy: Theory and Practice

By Børge Romslo

This review examines three recent publications on the contemporary development of a foreign policy for the EU. Two of the books offer well-informed and rich theoretical and empirical accounts of this

development, while the third anthology is a contribution from foreign policy makers, such as Javier Solana, Guy Verhofstadt as well as several EU parliamentarians. The policy makers seek to analyse how far the EU has developed security and defence capabilities, as well as identifying remaining challenges for the EU in a global security environment. These publications are broad and further our understanding of the development of EU foreign policy. The EU is now developing capabilities to match the new security threats of the 21st century, such as terrorism, the spread of weapons of mass destruction, ethnic conflicts, international crime and humanitarian and environmental crises.

Internasjonal politikk 63 [1] 2005: 89–108

Eurasia and Oceania

By Andreas Selliaas

The European Community has developed from an economic community to a community including foreign and security policy. The community has also developed from being a regional European actor to become a global actor. This essay presents and discusses three books on the latest EU enlargement round, the unique character of the EU's foreign and security policy, and the role of the EU on the global arena (with a special reference to the relationship with the USA). The books show us that it is a clear relationship between the latest enlargement of the EU and the EU's increasing role on the international arena, regional and global. However, it is too early to evaluate the impact of the latest enlargement on the foreign policy of the EU and on the relationship between the EU and the USA.

Internasjonal politikk 63 [1] 2005: 109–122

Internasjonal politikk [retningslinjer for manus]

Artiklene bør ikke overskride 25 sider A 4, dobbel linjeavstand, eller 45 000 tegn inkludert mellomrom.

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 formaterert for PC. Oppgi system og nødvendige spesifikasjoner.

I. Anbefalt format for kildehenvisning

Til kildehenvisninger brukes forfatternavn og publiseringsårstall, i parentes, istedenfor fotnoter/sluttnoter, for eksempel:

«...(Neumann 2001)...»

«...(Rieker & Ulriksen 2003)...»

Skal sidetall oppgis, tilføyes det i parentes etter årstallet med kolon imellom, og uten «s.», f.eks.: «...(Neumann 2001: 24)...»

Helt korte kommentarer kan også føyes inn, f.eks.: «...(se også Neumann 2001: 24)...»

For to helt like henvisninger som følger direkte på hverandre, kan selvsagt «ibid.»

brukes til annen gangs henvisning, f.eks.: «...(Neumann 2001: 24)... (ibid.)...»

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

NB: Når samme forfatter har to publikasjoner i samme år, tilføyes en liten bokstav (a, b) etter årstallet, slik: (Neumann 2001a)...(Neumann 2001b). 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 enkelthet og bibliografisk nøyaktighet.

a) Bok: Neumann, Iver B. (2001) *Norge – en kritikk. Begrepsmakt i Europa-debatten*. Oslo: Pax.

b) Bok med to/tre forfattere: Rieker, Pernille & Ståle Ulriksen (red.) (2003) *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUPI.

Ved to/tre forfattere brukes tegnet «&» heller enn «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: Grubb, Michael et al. (1993) *The Earth Summit' Agreements: A Guide and Assessment*. London: Earthscan.

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

d) Artikkel i tidsskrift: Eide, Espen Barth (2002) «Internasjonal terrorisme – folkerettslige konsekvenser», *Internasjonal politikk* 60(2):211–24.

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

e) Kapittel/artikkel i redigert verk: Claes, Dag Harald (2003) «Oljen som amerikansk motivasjon?» i Bjørn Erik Rasch, Janne Haaland Matlary & Per Kristian Mydske (red.) *Spillet om Irak*. Oslo: Abstrakt Forlag (31–59).

«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.

f) Artikler fra avis/andre nyhetsmedier *International Herald Tribune* (2003) «Young, female and carrying a bomb» 8. august. Dersom artikkelen er en kommentar, kronikk eller analyse, bruker vi: Dragnes, Kjell (2004): «Hissig luftkamp om fremtiden.» *Aftenposten* 9. juni

3. Noter: Skal være fotnoter og helst brukes til korte utdypninger av eller kommentarer til teksten. Noter skal ikke brukes i hovedtittelen på artikkelen. *Takkenoter* o.l. slik som «Takk til Ole Dahl-Gulliksen for nyttige kommentarer» skal ikke nummereres.



Forord: Westfalermyten i internasjonal politikk

Birgitte Kjos Fonn

**Den westfalske fetisj i internasjonal politikk.
Om den suverene stat og statssystemets
opprinnelse**

Benjamin de Carvalho

**Snikende tiger, skjult drage. Ikke-spredning
i en ny tid**

Sverre Lodgaard og Helene Revhaug

**Nordisk sikkerheds- og forsvarspolitisk
samarbejde i en europæisk kontekst**

Preben Bonnén

**Erfaringer fra konfliktløsning i Afrika:
En vurdering av resultater og virkninger
– tilfellet Sudan**

Tom E. Vraalsen

Bokspalte

Summaries