

LANDBRUKETS UTREDNINGSKONTOR

THE CENTRAL RESEARCH OFFICE FOR AGRICULTURAL ASSOCIATIONS

Schweigaardsgt. 34 C, Postboks 9347 Grønland,
0135 Oslo. Tlf.: (02) 17 34 00. Fax: (02) 17 23 11.

Oslo, januar 1993
301lu003.fo

LANDBRUKETS UTREDNINGSKONTOR

NOTAT 1/1993

*ØYVIND ØSTERUD:
UTENRIKS- OG SIKKERHETSPOLITIKK
I DET NYE EUROPA.*

FORORD

Utenriks- og sikkerhetspolitiske problemstillinger har blitt reist i debatten om hvordan Norge skal ordne sitt forhold til EF. Unionstraktaten (Maastricht-avtalen) har ytterligere aktualisert denne diskusjonen.

I dette notatet retter professor Øyvind Østerud søkelyset mot en rekke problemstillinger knyttet til feltet utenriks- og sikkerhetspolitikk. Dette knyttes opp mot den senere tids utvikling i Europa hvor situasjonen etter avslutningen av den kalde krigen har en sentral plass. EF og europeisk sikkerhet blir satt inn i dette perspektivet.

Øyvind Østerud er professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo (UiO).

Bjørn Strøm

ISSN 0803-043-X



Utenriks- og sikkerhetspolitikk i det nye Europa

Av

Øyvind Østerud
Universitetet i Oslo

Forord

Dette er et essay som skyter mot bevegelig mål. Den utenriks- og sikkerhetspolitiske situasjon i Europa, og for Norge, er i dag flytende og omskiftelig. Fremstillingen forsøker å fange inn noen av de dyptgripende endringene de siste årene. Det er selvsagt at kart over et terreng i rystelse må tegnes med forbehold. Derfor er ulike utviklingsmuligheter skissert.

Nesten alle som skriver om sikkerhetspolitikk gir et nokså alarmerende inntrykk: her er farer over alt. Dette er nesten ikke til å unngå når emnet er mulige trusler i de internasjonale omgivelsene. Jeg har forsøkt å holde en nøktern tone i dette.

Jeg konsentrerer fremstillingen om de revolusjonerende endringene i Europa, med vekt på mulige konsekvenser av at den kalde krigen er over. Mer langsiktige og varige sikkerhetstrusler, som miljødeleggelse og virkninger av kløften mellom fattige og rike land, har derfor fått en mindre fremtredende plass. Det betyr selvsagt ikke at de er mindre viktige.

På noen viktige punkter, som i fremstillingen av europeisk integrasjon, vil tolkningene avvike fra dominerende vurderinger i massemedia og det politiske liv. Det skyldes kanskje særlig at slike daglige vurderinger ligger tett opptil diplomatiske utspill og politiske erklæringer. Jeg tillegger nok offentlige taler, lederuttalelser og utsagn fra offisielle møter mindre vekt. Dette bygger på en helt normal forskervurdering av kilder.

Grunnlaget for vurderingene er fremstilt mest mulig åpent. Det skal fremgå hvordan karakteristikkene av den nye situasjonen er usikre og betingede. Dette er en vurderende analyse og ikke noe programskrift. Jeg går derfor heller ikke inn i polemisk debatt om politiske veivalg.

Forfatteren er uten ytre bånd og føringer på dette feltet, og skjeler ikke verken til offisielle synspunkter eller organiserte interesser. Fremstillingen står for egen regning.

Desember 1992

Øyvind Østerud

Innhold

Forord

Innledning

Den europeiske omveltningen

Den nye usikkerheten

EF og europeisk sikkerhet

En ny sikkerhetspolitisk orden?

En ny situasjon for Norge

Avslutning

Litteraturutvalg

Innledning

Hensikten med denne fremstillingen er å gi en kortfattet analyserende oversikt over den nye situasjonen i Europa, og dermed for Norge. Hovedtrekk ved den senere utviklingen vil bli gjennomgått, og de utenriks- og sikkerhetspolitiske institusjonene vurdert. De nye formene for usikkerhet, utfordringer og mulige trusler står sentralt. Norges stilling vil bli knyttet til alternative utviklingstendenser fremover.

Situasjonen i Europa er flytende; mye av det som ble sagt i går er foreldet i dag; mye av det som kan sies i dag vil være foreldet i morgen. Det er derfor viktig å være åpen for alternative trekk, og for det foreløpige og betingede i mange vurderinger. Slike forbehold er vevd inn i fremstillingen. Det fremgår åpent hvilket grunnlag ulike vurderinger bygger på, og hvilken usikkerhet som hefter ved dem.

Under den kalde krigen kunne norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk forholde seg til forholdsvis faste og stabile rammer. Avveininger av ulike hensyn kunne være kontroversielle, men var likevel relativt enkle og oversiktlige. I dagens ubestemte situasjon befinner hele utenriks- og sikkerhetspolitikken seg under omvurdering, og det lar seg knapt gjøre å gi presise karakteristikker av den. Det er dette flyktige terrenget denne fremstillingen forsøker å orientere seg i.

Noen ord om fremstillingens språkbruk.

Sikkerhetspolitikken er en del av det videre feltet utenrikspolitikk, og den omfatter det snevrere feltet forsvarspolitikk. Utenrikspolitikk dreier seg om hele bredden i landets forhold til utlandet, mens forsvarspolitikk gjerne brukes om den militære delen av strategi og beredskap. Sikkerhetspolitikk omfatter det militære forsvar, men brukes nå ofte i en utvidet betydning, om tiltak mot både økonomiske, miljømessige og kulturelle trusler mot et lands integritet og stabilitet. Denne fremstillingen er i hovedsak konsentrert om de sikkerhetspolitiske sidene ved utenrikspolitikken, men trekker også opp noen bredere rammer for utviklingen. Her er imidlertid ingen fullstendig dekning av utenrikspolitiske spørsmål. Emnevalget følger til dels også av vekten på de store forandringene i den europeiske situasjonen. Hele det generelle trusselbildet er endret som følge av dette.

NATO-alliansen er kommet i nytt lys, og er på leting etter nye begrunnelser. Spørsmålet om EF-medlemsskap står helt sentralt.

Norges sikkerhetspolitikk utformes i samspill med andre stater, og betydningen av ulike internasjonale institusjoner kan ha endret seg. Her kan vi bl.a. skille mellom forsvarsallianser, kollektiv sikkerhet og sikkerhetsfellesskap. En forsvarsallianse er en sammenslutning av stater mot trusler utenfra. Kollektiv sikkerhet er derimot et system der en gruppe av stater skal sikre seg mot hverandre ved at de øvrige griper inn mot en fredsbrøyer. Et sikkerhetsfellesskap finner vi der enighet og gjensidig tillit griper så dypt blant en gruppe av stater at krig mellom dem er blitt nærmest utenkelig. I Europa finner vi alle disse ulike variantene, men med forskjøvet betydning etter den kalde krigen. Senere i fremstillingen skal vi konkretisere dette.

Fremstillingen bygger i sin helhet på åpent tilgjengelige og skriftlige kilder, slik som faglige studier i bøker og tidsskrifter, offentliggjorte ekspertkommentarer og offisielle utredninger. En liste over den viktigste litteraturen er gjengitt bakerst.

Den europeiske omveltningen

a) Kald krig.

Under den kalde krigen var hele Europa innordnet i en forholdsvis stabil sikkerhetspolitisk orden. Situasjonen fra annen halvdel av 40-årene til annen halvdel av 80-årene kan sammenfattes i fire hovedpunkter:

1. Etter den såkalte "arven fra Jalta" var Europa delt på langs i en vestlig og en sovjetisk innflytelsessfære. Strengt tatt ble ikke Europa delt på Jalta-konferansen, men okkupasjonssonene i Tyskland ble fastlagt der, og skillet mellom Øst og Vest i Europa kom stort sett til å følge de sovjetiske og vestallierte armeenes posisjoner ved fredsslutningen. "Jernteppet" gjennom Europa, det delte Tyskland og det delte Berlin, ga en skarp og utvetydig delelinje gjennom Sentral-Europa fra slutten av 40-årene. Bare på flankene, med Jugoslavia på Balkan og Finland i Norden, ble delelinjen mer ubestemt og porøs.
2. Den nye supermaktspenningen mellom USA og Sovjetunionen dominerte også i europeisk politikk. Europeiske makter var svekket etter verdenskrigen. Både Storbritannia og Frankrike fikk en plass ved siden av de to store i FNs Sikkerhetsråd, men Storbritannia var svekket og Frankrike knekt. Ingen av dem var mer enn annenrangs makter etter 1945, selv om de en tid forsøkte å holde fast på sine oversjøiske imperier. Øst-Europa ble raskt underlagt sovjetisk kontroll, mens Vest-Europa ble gjenoppbygd med amerikansk hjelp, og forble et frivillig sikkerhetspolitisk protektorat under USA helt frem til i dag.
3. Splittelsen mellom blokkene i Europa uttrykte supermaktspenningen mellom rivaliserende samfunnssystemer. Den kalde krigen var ideologisk sementert, med partidiktatur og kommandoøkonomi på den ene siden, konstitusjonelt demokrati og kapitalisme på den andre. Skillelinjen mellom samfunnssystemer ble stabilisert i Europa i løpet av de første etterkrigsårene, da blant annet borgerkrigen i Hellas og kuppet i Tsjekkoslovakia ga næring til den kalde krigen. I andre områder artet den kalde krigen seg på en helt annen måte. Deler av den tredje verden forble en "gråson" for skiftende allianser, supermaktrivalisering og kamp mellom ideologisk-politiske bevegelser.
4. Det overordnede våpenkappløpet mellom supermaktene kom også til uttrykk gjennom opprustning og militær strategi i Europa. Supermaktene hadde troppekonsentrasjoner i

sine allierte frontstater i Sentral-Europa; baser, utstyr og luftstyrker koblet europeisk militærpolitikk til supermaktenes strategiske doktriner og arsener. På vesteuropeisk side foregikk en løpende debatt om hvordan beskyttelse under en amerikansk atomparaply kunne kombineres med et relativt avspent politisk forhold til Østblokken.

b) Europa mellom øst og vest.

De vesteuropeiske land hadde et flertydig og motsetningsfylt forhold til supermaktene under den kalde krigen. For det første var de opptatt av å hevde europeiske interesser mot de to store, slik det kom til uttrykk i striden om avkoloniseringen og i Suez-krisen i 1950-årene. Særlig i Frankrike ble ønsket om europeisk selvhevdelse utad et viktig spenningsmoment i NATO, og en av drivkreftene bak europeisk integrasjon allerede i en tidlig fase.

For det andre var de europeiske landene opptatt av hvorvidt den amerikanske sikkerhetsgarantien var troverdig dersom Europa ble angrepet fra øst. I Frankrike kom skepsis til uttrykk gjennom oppbyggingen av en egen kjernefysisk avskrekkingsstyrke, og det såkalte dobbeltvedtaket i NATO i 1979, om stasjonering av amerikanske raketter i Europa, var et uttrykk for ønske om sterkere kobling til USAs strategiske arsener.

For det tredje var Europa, og kanskje særlig Vest-Tyskland, opptatt av en normalisering av de politiske og økonomiske forbindelsene østover. Her kunne en unødig provoserende konfrontasjons- og avskrekkingspolitikk sette avspenningen og de praktiske forbindelsene i fare. Den kalde krigen ga en stabil orden, men den var også risikabel, og hvilte på en skjør militær balanse. Mange vesteuropeiske regjeringer skulle også balansere i forhold til en fredspolitisk opposisjon. Avveiningen mellom avskrekking og beroligelse østover var ikke minst bygget inn som en del av norsk NATO-politikk. Her skulle alliansemedlemsskapet, lagringen av utstyr og de allierte militærøvelsene ivareta avskrekkingen, mens basepolitikk, forbud mot stasjonering av atomvåpen og øvelsesrestriksjoner i nordøst tok sikte på beroligelsen - både av Warszawapakten og av den innenlandske opposisjon.

c) Et nytt Europa.

Fra 1989 - "fløyelsrevolusjonenes år" - til 1991 gikk alle den kalde krigens hovedtrekk i oppløsning. Jernteppet gjennom Europa ble opphevet, Berlin-muren revet, Warszawapakten oppløst og Tyskland gjenforent. Sentraleuropeiske land som Polen,

Tsjekkoslovakia og Ungarn gikk raskt i retning av flerpartisystem og markedsøkonomi. Sovjetunionen trakk seg ut av Øst-Europa og gikk snart etter i indre oppløsning, med en rekke formelt suverene stater som fulgte unionsrepublikkenes grenser. Jugoslavia falt fra hverandre i borgerkrig, mens grunnlaget for formell alliansefrihet i land som Sverige, Finland og Østerrike mistet mye av sin mening. Oppløsningen av Warszawapakten gjorde NATOs oppgaver mer svevende; USAs rolle i Europa ble mer uklar, og spørsmålet om NATO-innsats out of area ble reist på nytt. De kjernefysiske våpens fremskutte plass i forsvaret av Vest-Europa kom under omvurdering og det ble inngått vidtgående avtaler om militære reduksjoner. Todelingen av militærblokker, samfunnssystemer og statsstrukturer var blitt historie. Den kalde krigen i Europa var redusert til en vel 40-årig episode der mange forbindelseslinjer tilbake til mellomkrigstiden ble forsøkt trukket på nytt.

Oppløsningen av særtrekkene ved den kalde krigen er imidlertid ikke det eneste iøyenfallende ved maktforholdene i det nye Europa. For det første har EF-integrasjonen gitt et nytt økonomisk og politisk tyngdepunkt i europeisk utvikling. EFs karakter og rammer - bestemt av mange usikre faktorer - kan få store konsekvenser for utviklingen i de tidligere østblokkland og for europeisk sikkerhetspolitikk som helhet, også i forholdet til USA. Samtidig har EF-samarbeidet tvetydige konsekvenser for europeiske makter som Storbritannia, Tyskland og Frankrike. Det binder dem tettere sammen, men gir også en plattform for selvhevdelse. Denne tvetydigheten ble forsterket gjennom tysk gjenforening og usikkerheten om betydningen av et større og geografisk mer østvendt Tyskland. Det er noe av dette som avspeiler seg i de indre rivningene omkring Maastricht-avtalen, som vi skal komme tilbake til.

For det andre er flere europeiske stater utsatt for en dramatisk indre oppløsning. I Jugoslavia og Sovjetunionen har det gått lengst. Begge har manglet tilstrekkelig sammenbindende institusjoner etter at partimonopolet og det kommunistiske maktapparat ble brutt. Begge har delrepublikker som utgjør lite stabile rammer for nye stater, fordi etnisk og religiøs identitet faller på tvers av republikkenes krav til nasjonal enhet. Grensestrid og indre spenninger preger, i større og mindre grad, de fleste stater i det tidligere Øst-Europa. Problemene forsterkes av massearbeidsløshet og økonomisk krise. Dette skaper utfordringer og sikkerhetsproblemer av en helt ny karakter også i vest.

d) Ny situasjon i fire punkter.

Det er fire dyptgripende endringer, med hver sitt sett av spørsmål, som summerer opp situasjonen etter den kalde krigen.

Den første endringen er fremveksten av et Øst-Europa uten sovjetiske lenker, men med et mangfold av økonomiske og etniske problemer som dels utnyttes av rivaliserende ledere og som dels knytter tråder tilbake til konfliktlinjer før kommunismen. Det er stadig høyst uvisst hvor mange av disse statene som vil kunne skape grunnlag for stabilt demokratisk styresett. Det er også høyst uvisst hvorvidt de markedsøkonomiske reformene vil gi grunnlag for senere økonomisk vekst, eller om de leder inn i den kroniske nødtilstand som vi finner i f.eks. mange sør-amerikanske land.

Den andre endringen er en forrykket balanse innad i EF, der Tyskland trolig vil få en mer dominerende rolle, og der de integrasjonsvilkårene som lå i økonomisk oppgang og i den kalde krigen er svekket. I dag er det umulig å si hvorvidt selve integrasjonsdynamikken - med sterke etablerte interesser knyttet til tettere samarbeid - vil kunne motvirke de svekkede vilkårene.

Den tredje endringen er en ny usikkerhet om hva som egentlig utgjør "Europa". Vi finner høyst ulike syn på dette i dag. Både EF og NATO hadde tidligere en fast og naturlig grense mot jernteppet gjennom Europa. Med opphevelsen av jernteppet mangler Europa klare grenser mot øst og sør. Fra Atlanterhavet til Ural? Eller til Polens østgrense? Hører Russland eller det nordvestre Russland med? Det kristne Armenia? Hele Balkan? Svaret på slike spørsmål har fått ny politisk betydning, og spørsmålene viser at "Europa" mindre enn før er en veldefinert geografisk enhet. Både NATOs og EFs fremtid er blitt mer flytende, slik diskusjon om nye medlemmer og tilknytningsformer viser, fordi det politiske Europakartet flyter. I tillegg kommer interne stridigheter om ulike prinsipper for organiseringen av europeisk samarbeid, som vi skal komme nærmere inn på nedenfor. "Europa" er i minst like høy grad et politisk og kulturelt begrep som et geografisk.

Den fjerde endringen dreier seg om forholdet mellom Europa og utfordringene utenfra. Under den kalde krigen var vesteuropeiske stater bundet sammen av et relativt likeartet fiendebilde, med Sovjetunionen og Warszawapakten som felles trussel. Ingen enkelt faktor fyller denne rollen i dag. Det er tilløp til økonomiske og handelspolitiske motsetninger i trekant mellom Europa, USA og Japan, men bildet er langt fra entydig, og i GATT-forhandlingene skjærer deler av konfliktstoffet inn som en kile mellom EF-land.

Midt-Østen, Nord-Afrika, den arabiske eller muslimske verden, kan kanskje betraktes som en utfordring til Europa, men utfordringen berører europeiske land høyst ulikt, og Gulf-krigen i 1991 viste at Europa langt fra utgjør noen kraftfull og selvstendig utenrikspolitisk blokk. Under den kalde krigen var Vest-Europa, med et lite fransk forbehold, bundet sammen som et selvvalgt sikkerhetspolitisk protektorat under USA. Etter den kalde krigen er omfanget av amerikansk engasjement - og konsekvensene for et europeisk forsvarsfelleskap av relativ amerikansk tilbaketrekning - høyst uvisst.

Dermed har vi hengt opp et bakteppe for en mer inngående diskusjon av usikkerhet og samarbeidsbetingelser i det nye Europa.

Den nye usikkerheten

De mest umiddelbare formene for usikkerhet er knyttet til faren for omfattende voldsbruk, enten gjennom angrep utenfra, fra en fiendtligsinnnet stat eller terrororganisasjon, eller gjennom indre oppløsning, ved sammenbrudd for samfunnsorden og offentlig autoritet. Et lands sikkerhet er også knyttet til økologiske, sosiale, kulturelle og økonomiske påvirkninger. Miljødeleggelser kan drastisk forverre livsvilkårene. Sosiale og kulturelle konflikter kan oppstå som følge av omfattende folkevandringer, internasjonal kriminalitet eller andre påvirkninger som oppfattes som en identitetstrussel. Dramatisk markedssvikt, næringsøkonomisk krise eller blokade av råvaretilførsler kan true et lands overlevelsessevne. I Europas utkantområder mot øst og sør - og selvsagt i andre verdensdeler - er slike trusler aktuell virkelighet.

a) Forholdet mellom stater.

En ny form for usikkerhet ligger i spørsmålet om hvorvidt noen enkelt stat kan forsøke å skaffe seg et hegemoni i Europa, etter at den sovjetiske kontrollen over Øst-Europa brøt sammen. I noen EF-land, som Frankrike og Storbritannia, er det uttrykt uro over det gjenforente Tysklands dominerende stilling. Det er imidlertid ingen tegn til at Tyskland skulle føre noen aggressiv ekspansjonspolitik på bekostning av nabostater. I motsetning til i mellomkrigstiden er det tyske demokrati i dag minst like grunnfestet som i noe annet europeisk land, og ingen ansvarlig politiker har reist territoriale krav. Tysklands dominerende posisjon er gitt gjennom beliggenhet, størrelse og ressurser, men normaliseringen og gjenforeningen etter den kalde krigen gir ikke grunnlag for å oppfatte denne posisjonen som en sikkerhetsrisiko mot andre stater.

Etter oppløsningen av det sovjetiske imperium er Russland igjen blitt en ny regional stormakt i Europa og østover til Stillehavet. Til tross for liberalisering og demokratiske reformer er landet økonomisk og politisk ustabil, med stor fare for autoritære tilbakeslag, og eventuelt med ekspansive krav mot de løsrevne sovjetrepublikkene. Russland har overtatt mer enn to tredjedeler av USSRs militære omfang, med store deler av hæren, flåten, langdistanseraketene og de kjernefysiske våpen. Vedlikehold og beredskap er sannsynligvis redusert, men de kjernefysiske arsenalene er stadig overveldende. Det er først og fremst den politiske regimeendringen og

tilbaketrekingen fra fremskutte posisjoner som har ført til en radikal omvurdering av Russland som internasjonal trussel, og ikke reduksjonene av den militære slagkraft. Med sin størrelse, sine ressurser og sin militære evne er landet fortsatt en tung stormakt. Her er en dyp usikkerhet knyttet til den indre utviklingen i Russland selv. Et eventuelt nytt press mot de baltiske stater vil umiddelbart berøre det øvrige Norden, og Norge er særlig utsatt som tilgrensende land i nord og som nærområde til Kōla-basene. I geostrategisk forstand er det russiske tyngdepunkt forskjøvet mot nord-vest og Barentshavet, etter av adgangen til Østersjøen og Svartehavet, med hver sin betydelige sovjetflåte, i stor grad er stengt av henholdsvis de baltiske stater og Ukraina.

Et mindre forutsigbart Russland kan også komme i større konflikter med ustabile nabostater i det tidligere USSR, som Ukraina og Georgia, der det er strid om grenseterritorier og mellom etniske grupper på tvers av grensene. Hele Kaukasus er en kruttønne av stridende republikker og minoriteter med forbindelser til Tyrkia, Iran og Midt-Østen, og dermed til europeiske interesser. Isolert sett utgjør imidlertid ikke de nye statene i dette området noen direkte trussel mot europeiske land.

Heller ikke andre ikke-europeiske stater synes å utgjøre noen invasjonstrussel mot Europa. Land i Midt-Østen og Nord-Afrika utgjør først og fremst indirekte trusler ved at de kan blokkere oljetilførselen (som var et viktig aspekt ved Golf-krigen i 1991), eller ved at indre omveltninger kan medføre omfattende folkevandringer mot Europa (som var en sterk bekymring i Frankrike og Spania før den siste militære maktovertakelsen i Algerie). Våpenutviklingen kan endre noe av dette bildet, og gjøre Europa mer sårbart for raketangrep fra militært svakere nabostater.

b) Våpenspredning og raketangrep.

Oppløsningen av Sovjetunionen synes å ha økt faren for spredning av kjemiske, bakteriologiske og kjernefysiske våpen. Dette skyldes dels risikoen for ukontrollert og uansvarlig salg, dels selve statsoppsplittingen av militærapparatet, og dels utvandret ekspertise i andre lands tjeneste. Ingen har full oversikt over omfanget og implikasjonene av dette, men det er neppe tvil om at det betyr økt usikkerhet omkring internasjonale ikke-spredningsavtaler. Kombinert med utviklingen av mer effektive og langtrekkende rakettsystemer, plassert i Midt-Østen eller i ustabile stater i andre nærområder, kan dette utgjøre en betydelig trussel mot Europas sikkerhet på litt sikt. Igjen var Golf-krigen i

1991 et forvarsel om hva slags utfordringer som kan oppstå i krisesituasjoner. Samtidig er større spredning av bakteriologiske og kjernefysiske våpen en alvorlig fremtidig trussel uavhengig av rakettsystemene. Agenter med en virkningsfull liten pakke - med "backpack nuker" på amerikansk sjargong - fins det knapt noen effektiv strategi mot noe sted i verden. Kjernefysisk spredning vil utgjøre en større trussel mot Europas sikkerhet etter oppløsningen av Sovjetunionen.

c) Statsoppløsning og borgerkrig.

Mer eller mindre omfattende sosial uro finner sted i en rekke europeiske land. Enkelte stater er revet av voldelige etnisk-regionale konflikter, som Frankrike med Korsika, Spania med Baskerprovinsene, Storbritannia med Nord-Irland-konflikten. Andre mangler offentlig autoritet overfor den organiserte kriminaliteten, som Italia med mafiaens posisjon. I enkelte land, som Tyskland, Frankrike, Belgia og Italia, har også organiserte ekstremister og terrorgrupper vært et betydelig problem. Enkelte grupperinger har hatt direkte forbindelser til terrorisme med røtter i Midt-Østen, og grupper derfra har vært aktive i en rekke europeiske land. Revolusjonen i Iran, undertrykkelsen av shia-muslimer i andre arabiske land, statsoppløsningen i Libanon og Israel-Palestina-konflikten, er derfor blitt indre sikkerhetsproblemer også i Europa.

På Balkan, i Øst-Europa og i det tidligere Sovjetunionen er det særlig et sammenfall av økonomisk krise og etniske motsetninger som har ført til samfunnsordningens sammenbrudd, og som kan spre seg som internasjonal vold. Et slikt sammenbrudd har allerede rammet Jugoslavia og flere av de tidligere sovjetrepublikkene i Kaukasus. Det truer også i noen grad Bulgaria, Romania, kanskje noen av de baltiske land og kanskje Slovakia.

Voldelige konflikter av etnisk art kan lett spre seg over internasjonale grenser. På Balkan vil Albania lett bli trukket inn dersom volden trappes opp i Kosovo; det er klare tegn til en serbisk-gresk mot en tyrkisk-makedonsk allianse; også Bulgaria er direkte berørt. Gjennom allianser med både Tyrkia og Hellas gjennom NATO og EF er slike konflikter umiddelbart en sak for vest-europeiske land. I spørsmålet om anerkjennelse av kroatisk og slovensk suverenitet var det tilløp til gjenåpning av en gammel kløft mellom bl.a. Tyskland og Frankrike, men her er det rimelig å tro at EF-samarbeidet påvirket kompromissviljen.

Det er likevel lite sannsynlig at statssammenbrudd og etnisk betont borgerkrig i Europas randsoner mot øst og sør-øst vil føre til noen storkrig i Europa. Både de politiske regimene og forholdet mellom statene er svært anderledes i dag enn de var før 1914. Dengang var stormaktsrivaliseringen i Europa slik at mange statsledere kunne tro at de skulle kunne komme styrket ut av en storkrig; derfor kunne konflikten i Serbia så lett forplante seg gjennom alliansesystemet. I dag har europeiske land felles interesser i å dempe lokale konflikter, fordi neppe noen kan se seg tjent med en militær storkonflikt. Mange av de aktuelle konfliktene kan bli langvarige, med store omkostninger, men de vil trolig kunne begrenses til det lokale og regionale nivå.

Derimot kan bivirkninger berøre andre sider ved sikkerheten i det øvrige Europa. Rivaliserende støttegrupper i eksil kan utføre aksjoner på andre lands territorium. Omfattende og varige flyktningestrømmer kan skape motsetninger både i nabostater og i fjernere mottakerland. I land som Tyskland, Frankrike, Italia og Spania er folkevandringene fra økonomiske og etniske kriseområder i Øst-Europa, på Balkan og i Midt-Østen/Nord-Afrika blitt store innenrikspolitiske stridsspørsmål. Spørsmålet om innvandring - særlig den illegale innvandring - har også vært koblet til forsvaret mot internasjonal kriminalitet, narkotikainnførsel og terrorisme. Bivirkningene av lokale og regionale konflikter i randområdene kan dermed slå inn som økonomiske omkostninger, økte politioppgaver, større sosial uro og skarpere politisk strid i det øvrige Europa.

d) "Samfunnsmessig sikkerhet": stabilitet, kultur og miljø.

Begrepet om samfunnsmessig sikkerhet er mye brukt i nyere sikkerhetspolitiske studier. Det kan omfatte alt fra samfunnsoppløsende konsekvenser av økonomisk ustabilitet og sosiale spenninger til identitetsforsvar av kulturell art. Samfunnsmessig sikkerhet er knyttet til et bredt spekter av utfordringer utenfra, på en skala fra massiv demografisk kolonisering til uro over mer langsiktig oppløsning av institusjoner og nasjonal identitet. Her skal vi kort skissere noen av de sidene der de store omveltningene i Europa har umiddelbar betydning.

Programmet om nedbygging av grensekontroller, med fri flyt av varer og personer innen EF/EØS, kan berøre svært synlige sider ved den samfunnsmessige sikkerhet. I mange europeiske land er det stor uro over at et kontrollfilter mot spredning av bl.a. narkotika, plante- og dyresykdommer, illegal innvandring og internasjonal kriminalitet

faller vekk. Svaret på dette er arbeid med et felles kontrollsystem, samordning av bevoktningen av fellesgrensene utad, et omfattende politisamarbeid og sentraliserte ettersøkningsregistre. Det er imidlertid reist alvorlige spørsmålstegn både ved effektiviteten og virkningene av et slikt system av kompenserende tiltak. Det er juridisk og teknisk komplisert, forutsetningene for effektivitet kan bli politisk omstridt, og effekten på viktige områder vesentlig dårligere enn eksisterende former for grensekontroll. Her innebærer tidsplanen for det såkalt grenseløse Europa at viktige kontrollfiltre faller vekk før tilfredsstillende alternativer er på plass, om tilfredsstillende alternativer i det hele tatt skulle være mulig.

I forhold til et sterkt økende innvandringspress mot Europa fra øst og sør hevdes det ofte at samordning av ytre grensekontroll er nødvendig. Dette vil trolig først og fremst berøre kontrollpolitikken i grensestatene i Sentral-Europa og mot Middelhavet. De nordvestlige randområdene vil måtte veie dette mot tapet av et grensefilter i person-, transport- og varekontrollen.

Enkle sosiologiske observasjoner, som er systematisert i mange studier, forteller at følgen av nedbygging av statlig grensebeskyttelse ikke er en fri og åpen verden uten grenser. Følgen er snarere en mer lokal, privat eller etnisk basert "sikkerhetspolitikk", med nye og mer uformelle små forsvarsverker som erstatning for den frie bevegelse innen beskyttede statsgrenser. Slik kan skarpere identitetsforsvar, etnisk ekstremisme og voldelig polarisering bli reaksjoner mot en internasjonalisering som betydelige grupper føler seg truet av. Slike konsekvenser er tydeligere under økonomisk nedgang, og de gjør seg i dag gjeldende over store deler av Europa.

Tettere overnasjonal integrasjon, med nedbygging av nasjonalstatlige rammer, kan derfor øke de sosiale og politiske spenningene innad i de enkelte europeiske land. Dermed vil også større velgergrupper støtte de politiske bevegelsene som synes å ta innenlandske sikkerhetsbehov alvorlig.

Enkelte samfunnsmessige trusler er mindre umiddelbart knyttet til de aktuelle omveltningene i Europa, eller de inngår som en del av den helt generelle EF-debatten i Norge. Dette gjelder f.eks. EFs rolle i forhold til økonomisk stabilitet og i forholdet mellom rike og fattige land, og det gjelder spørsmålet om hvorvidt EF-samarbeidet vil bidra til å løse overnasjonale miljøproblemer. Disse generelle spørsmålene skal ikke forfølges her, selv om de kan berøre sider ved et utvidet sikkerhetsbegrep.

Det er imidlertid noen akutte miljøproblemer som er kommet i nytt lys etter de politiske omveltningene i Europa, og som direkte berører norsk sikkerhet. Dette gjelder ganske særlig sikkerheten ved atomkraftverkene, lagringen av skadelig avfall og de industrielle forurensningene i det nord-vestlige Russland og på Kolahalvøya. Nord-Norge og Barentshav-regionen er allerede sterkt berørt av forurensningene, og større kjerne-kraftulykker i Russland og andre tidligere sovjetrepublikker vil kunne ramme store deler av Europa. Økonomisk krise og politisk ustabilitet har gitt disse problemene nye dimensjoner. For å møte problemene og dempe risikoen kreves både avtalefestede tiltak og finansiell og teknisk assistanse til renseanlegg, avfallssikring og kontrollsystemer som ligger langt hinsides norske og nordiske muligheter. Her vil de store EF-land som Tyskland og Storbritannia kunne spille en rolle, også i sin egen interesse.

EF og europeisk sikkerhet

a) Integrasjonens vilkår.

EF-samarbeidet er en konsekvens av de grunnleggende endringene i Vest-Europas utvikling og posisjon etter annen verdenskrig.

De maktpolitiske rivalene Tyskland og Frankrike hadde vært motstandere i europeisk storkrig to ganger i det 20. århundre. Det er flere sentrale faktorer som lå bak denne krigsmettede rivaliseringen: Det var en rivalisering om storpolitisk hegemoni, i en epoke der de europeiske makter hadde verdensomspennende interesser og der Europa fortsatt utgjorde et maktpolitisk sentrum. Det var en kamp om grenseområder med lange historiske røtter, og med krigsutbrudd og strid uten permanent løsning opp gjennom det 19. århundre. Det var en strid mellom samfunnstyper og politiske regimer helt siden den franske revolusjon, viktig mot 1914, enda viktigere i 1930-årene. Fra 1938-39 var det også en krig for tysk revansje etter nederlag og tap av territorier i 1918, slik at første og annen verdenskrig i en viss forstand kan betraktes som to runder i samme oppgjør. Det var ytterligere en strid som var bygget inn et rigid alliansesystem, der lokale konflikter lett forplantet seg gjennom hele Europa. Og det var en strid som utspilte seg i en verden der kamp om territorier fortsatt spilte en helt avgjørende rolle, og der våpenutviklingen fortsatt gjorde det mulig å betrakte krig som en forholdsvis normal forlengelse av diplomatisk konfliktløsning.

I 1945 var det svært lite igjen av disse historiske krigsbetingelsene mellom Tyskland og Frankrike. Det storpolitiske hegemoni og den globale rivalisering var overtatt av USA og Sovjetunionen. Tyskland ble delt og okkupert etter nederlaget; Frankrike frigitt, men utarmet. Både Tyskland og Frankrike var redusert til høyst annenrangs makter i skyggen av de store, med viktige felles interesser overfor dem. Begge sto overfor en ny felles motstander i øst, og begge ble - på ulike premisser - bundet sammen i en felles militærallianse under amerikansk ledelse. Etter 1945 lå hele Vest-Europa økonomisk nede og storpolitisk knekket: under den kalde krigens vilkår var alle europeiske land for små og svake til å reise seg og hevde seg alene. Samtidig hadde de alle demokratisk styresett og relativt likeartede økonomiske systemer, der konfliktløsning og samarbeidsavtaler var betydelig enklere enn i tidligere perioder. De gamle grensespørsmålene mellom Tyskland og Frankrike var også løst. Endelig hadde

våpenutviklingen og de ødeleggende erfaringene fra to verdenskriger hevet barrieren mot krig som konfliktløsning i Europa. Også østover sto mange vest-europeiske land sammen om praktiske samarbeidstiltak og normalisering, innen de rammene supermaktmotsetningen og den kalde krigen ga.

Dette er mer enn nok til å forklare freden mellom gamle rivaler i Europa, enten den organiserte integrasjonen gjennom EF hadde funnet sted eller ikke. EF-samarbeidet ble derimot mulig som følge av krigsutfallet og etterkrigstidens vilkår. Frankrike var interessert i videre økonomiske rammer for gjenreisningen og i innbinding av et Vest-Tyskland med en voksende kull- og stålindustri i et tettere samarbeidsnett. Utenrikspolitisk kunne integrasjonen gi franske interesser en bredere plattform, siden et delt og okkupert Tyskland ikke ville kunne dominere. For Vest-Tyskland var integrasjonen en effektiv vei tilbake til normalisering og anerkjennelse etter nazitiden og nederlaget, samtidig som den ga bredere markeder for en raskt voksende og konkurransedyktig industriproduksjon. Her inngikk Frankrike et økonomisk kompromiss gjennom et særskilt system for landbruksstøtte, som GATT i dag er blitt den utvidede arena for å oppheve.

Det har uten tvil også ligget et sentralt fredsmotiv i integrasjonspolitikken, fra Kull- og stålunionen via Romatraktaten til i dag. Dette har sikkert vært mer enn et vikarmotiv for nasjonale interesser. Det avgjørende er imidlertid de nye etterkrigs-betingelsene som gjorde det mulig å virkeliggjøre integrasjonsplanene. I tidligere perioder, fra 1700-tallet til mellomkrigstiden, har tilsvarende motiver og forslag - som det har vært mange av - ikke slått igjennom. Det er derfor det er rimelig å hevde at krigsutfallet og den kalde krigens vilkår forklarer både freden og integrasjonen mellom vest-europeiske land. Integrasjonen er snarere en virkning av de fredsvilkårene som har omsluttet Tyskland og Frankrike enn årsaken til freden mellom dem.

b) Integrasjon, fred og konflikt.

På det helt generelle plan er det ingen entydig positiv sammenheng mellom integrasjon mellom politiske enheter - i form av gjensidig avhengighet, nære bytterelasjoner, fellesinstitusjoner og samordnede vedtak - og fred mellom dem. Det var økende handelsforbindelser og gjensidig avhengighet mellom f.eks. Storbritannia og Tyskland i årene frem mot første verdenskrig, og det fins en lang rekke eksempler på at tett samarbeid

snarere har utdypet konflikter enn dempet dem. Der hvor de sosiale og politiske konfliktene er dype, vil integrasjon og organisatorisk fellesskap ikke løse dem. Statsoppløsning og borgerkrig i flernasjonale stater - som trolig har stått for de fleste krigstilfeller etter annen verdenskrig - er uttrykk for dette. Her er tett integrasjon snarere problemet enn løsningen. Rent allment kan vi si at integrasjon virker harmoniserende dersom andre viktige fredsbedingungen allerede er oppfylt. Dette utdyper det vi har sagt om sammenhengen mellom fred og integrasjon i Vest-Europa etter annen verdenskrig.

Integrasjon kan naturligvis defineres slik at det innbefatter gjensidig tillit og identifikasjon mellom befolkningene i deltakerland. Denne språkbruken er imidlertid lite interessant, fordi den forutsetter det som skulle bevises, at fred følger av integrasjon. Poenget her er at integrasjon gjennom gjensidig avhengighet og felles beslutningsorganer ikke garanterer at slike samlende identifikasjoner og emosjonelle forbrødringer følger. Det kan like gjerne være tvert imot.

I forholdet mellom europeiske land kan det tenkes at overnasjonal integrasjon bidrar til å bygge en fredsstruktur mellom landene, og at terskelen for nye krigerske konflikter mellom dem derfor blir høyere i situasjoner som ellers kunne løpt ut av kontroll. Mekanismene her kan være av ulik art: bånd mellom eliter på tvers av landegrensene, institusjonelle mønstre for konfliktløsning, etablerte standsinteresser - av administrativ, diplomatisk, politisk og økonomisk art - knyttet til samarbeidsstrukturen og fortsatt integrasjon, identifikasjoner og sympatier på det folkelige plan. Her vil argumentet være at integrasjonen i seg selv stimulerer utviklingen av det vi innledningsvis kalte et sikkerhetsfellesskap i Europa, selv om dette i og for seg ikke er nødvendig for å forklare at det hittil har vært fred mellom gamle erkefiender siden 1945. Det er vanskelig å vurdere dette, fordi det nødvendigvis bygger på hypotetiske forutsetninger: hva som vil kunne skje fremover dersom Europa ikke var integrert. Noe kan vi likevel si omkring dette.

Resonnementet om sikkerhetsfellesskap gjennom integrasjon bygger på en tanke om at integrasjon i seg selv er en barriere mot disintegrasjon, at integrasjonsdynamikken holder seg selv ved like. Dette er langt fra selvsagt. Integrasjon på overnasjonalt nivå vil f.eks. kunne medføre økt regional ubalanse, eller sterkere innenrikspolitiske spenninger i deltakerland, eller motstand fra områder som taper overfor flertallskoalisjoner i viktige avgjørelser. I så fall møtes integrasjon på ett nivå av fragmenteringstendenser på andre

nivåer, integrasjonen provoserer frem disintegrasjon. Vi vet ikke hvor sterkt slike tendenser vil gjøre seg gjeldende innen EF i fremtiden, men så lenge det er en reell mulighet er det altfor enkelt å betrakte integrasjon som konfliktbarriere.

Forestillingen om integrasjon som alminnelig fredsgaranti bygger på en overforenklet ide om irreversibelt samarbeid. Det er imidlertid ikke grunnlag for å anta at det finnes noe point of no return i overnasjonal integrasjon; integrasjonsprosessen kan under noen betingelser fremkalle sine egne oppløsningstendenser. Det er derfor heller ingen entydig sammenheng mellom f.eks. EF-integrasjonen og et genuint sikkerhetsfelleskap i Europa. I Skandinavia oppsto faktisk ikke et slikt sikkerhetsfelleskap før etter at statsunionene var oppløst.

Et blikk tilbake på de grunnleggende endringene i de vest-europeiske lands situasjon fra mellomkrigstiden til perioden etter 1945, forteller at barrierene mot en ny europeisk storkrig er svært høye, både med og uten EF. Historien blir selvsagt ikke reversert til 1914 eller 1939 i et mindre overnasjonalt Europa. Likevel kan EF ha atskillig betydning i konkrete konfliktsituasjoner. Det kunne f.eks. tenkes at Tyskland og Frankrike uten EF-samarbeidet var havnet på hver sin side i oppløsningen av Jugoslavia, med tysk støtte til Kroatia og fransk til Serbia. Her er det mulig at EF bidro til å kanalisere medlemsstatenes sikkerhetspolitikk inn i felles former, slik at Balkankonflikten ikke slo tilbake som storpolitisk rivalisering etter mønster av 1914. Dette - eller tilsvarende forløp - er mulig, men det betyr naturligvis ikke at mer europeisk uenighet om regionale konflikter i randsonene innebærer noen stor fare for militær storkonflikt. Her er barrierene under enhver omstendighet svært høye. Det er også mulig at ordinær alliansepolitikk ville ivareta mye av behovet for samordnet opptreden i slike lokale konflikter.

c) Endrede samarbeidsbetingelser.

Dersom det blir større konflikter mellom vest-europeiske land fremover, er det ikke fordi integrasjonen ikke er tett nok, men fordi noen av de viktige samarbeidsbetingelsene i etterkrigsperioden ikke lenger er de samme. Det er to betingelser som synes å ha vært særlig gunstige for europeisk integrasjon. Den ene er økonomisk høykonjunktur, og den andre er den kalde krigen.

Integrasjonsprosessen har i høy grad vært stimulert av økonomisk medvind. Den gikk i stå i 1970-årene, med oljekriser og økonomiske tilbakeslag. Da var EF-samarbeidet preget av uenighet om størrelsen på det britiske budsjettbidraget og om problemene med lageropphopninger av kjøtt og vin gjennom de regelfestede oppkjøp av landbruksprodukter. Samarbeidet skjøt ny fart mot midten av 1980-tallet - med planene for det indre marked og oppfakt til Maastricht-avtalen - da den franske sosialistregjering la om sin politikk i markedsøkonomisk retning, og medlemslandene opplevde markert økonomisk oppgang. Med nytt økonomisk tilbakeslag, valutakriser og press gjennom GATT mot franske interesser i landbrukspolitikken, er EF-samarbeidet fra 1991-92 på ny revet av indre spenninger. Større folkegrupper enn kanskje noensinne har i valg og på meningsmålinger uttrykt motstand mot videre integrasjon. Det kan neppe være tvil om at det økonomiske klima har hatt stor betydning for integrasjonens omfang og dybde.

Den kalde krigen har virket integrerende gjennom tre viktige mekanismer. Først ved at den plasserte de vest-europeiske land i samme båt overfor en felles ytre trussel. Dernest ved at strategiske og geopolitiske variasjoner i ulike deler av Vest-Europa - av betydning for sikkerhetspolitikken - ble overskygget av det amerikanske hovedansvaret for forsvaret innen den vestlige allianse. Til sist ved at delingen og båndleggingen av Tyskland innebar en vest-europeisk balanse mellom fire relativt jevnstore makter, der ingen oppfattet andre som dominerende.

Disse tre integrasjonsfaktorene er alle borte. Opphevelsen av jernteppet og oppløsningen av det sovjetiske imperium har fjernet en overordnet og entydig felles motstander. Front mot en felles fiende virker allment samlende, og i dag eksisterer det ingen like virkningsfull erstatning for den sovjetiske utfordringen. I forholdet til f.eks. muslimsk fundamentalisme - eller kanskje heller islamisme - sitter ikke de ulike områder av Europa i samme båt. Faren for en fremtidig handelskrig med USA eller Japan vil variere med konjunktursvingninger, og kan dessuten avdekke interessevariasjoner innad i EF-området, som Uruguay-runden i GATT har vist. Dersom den fattige verden defineres som en ny samlende trussel, med et slags Festung Europa som svar, vil dette trolig bli dramatisk kontroversielt innad i de europeiske land.

En virkelig omfattende amerikansk tilbaketrekning fra forsvaret av Europa vil høyst sannsynlig øke de militære samarbeidsproblemene mellom europeiske land. Det er lettere å samarbeide militært i Europa dersom sikkerhetspolitikken har en relativt lav

profil, med amerikansk nærvær og en amerikansk garanti som sikkerhetsstropp i siste instans. Dette skyldes delvis, men kanskje i begrenset grad, at større militærbudsjetter kan bli mer omstridt, med mer akutt intern fordelingsstrid. Det skyldes i større grad at det er latente sikkerhetspolitiske spenninger mellom europeiske land, av geostrategisk og annen art, som har vært overskygget av det amerikanske hovedansvaret. Spørsmålet om kontrollen med franske og britiske atomvåpen vil stå på spissen av en debatt om full europeisering av forsvaret, med store sprevirkninger innad i både fransk og andre lands politikk. Sentral- og sør-europeiske EF-land deler ikke Storbritannias atlantiske interesser, men vil bli trukket mer i denne retningen i et fullt felleseuropeisk forsvar. Italia vil trolig ha betydelig mindre sans for et rent europeisk ansvar i Middelhavet, med Frankrike i en dominerende posisjon, enn for en amerikansk flåtestyrke. Slik kunne vi fortsette Europa rundt. Den forsvarspolitiske debatten i lys av signalene om amerikanske styrkereduksjoner i Europa, som vil komme av såvel strategiske som økonomiske grunner, har allerede avdekket noen fliker av de problemene som er under oppseiling.

Den tyske gjenforeningen, og den fulle normaliseringen av Tyskland som en stat på linje med alle andre, rokker ved den indre maktbalansen i EF. Målt med de fleste mål får Tyskland større tyngde, samtidig som det tyske tyngdepunktet forskyver seg mot øst i Sentral-Europa. Langtidsvirkningene av dette, i Tyskland selv og i de andre EF-landene, er det umulig å forutsi i dag. Det vi vet er at gjenforeningen allerede har satt dype spor innad i fransk EF-debatt, siden gamle forestillinger om et fransk-ledet Europa-prosjekt på akse mellom Bonn og Paris er blitt mer illusoriske. Den indre uenigheten om utvidelser av EF med nye søkerland er også et uttrykk for at balansen mellom ulike områder og medlemsstater spiller en viktig rolle. Samtidig avspeiler dette ulike syn på EFs fremtidige karakter. Medlemsland som Storbritannia og Danmark går f.eks. inn for utvidelser mot nord og øst fordi et mer mangfoldig og sammensatt EF vil kunne svekke de statsbyggende mulighetene og begrense innslaget av overnasjonalitet. I mer føderalt orienterte kretser er det derimot et hovedpoeng at EF skal bevege seg fra fellesmarked mot en overnasjonal statsform, og dermed kan utvidelser bli vanskeligere å fordøye.

d) En tvetydig unionsavtale.

Maastricht-avtalen er tvetydig i sine formuleringer om samordning av utenriks- og sikkerhetspolitikken. Både avtalen selv, og ikke minst debatten om den under

ratifiseringsbehandlingen, viser noen av de ustabile kompromissene som situasjonen etter den kalde krigen har brakt frem.

Unionstraktatens bestemmelser om felles utenriks- og forsvarspolitik tilsier samordning på regjeringsplan, med enkelte overnasjonale innslag, men legger dette feltet utenfor de ordinære EF-institusjonene. Samordningen av utenriks- og forsvarspolitikken, eventuelt som grunnlag for et samlet EF-forsvar med en felles hær, er en sentral del av planene om en politisk union. Siden 1986 har det utenrikspolitiske samarbeidet bygd på en særavtale i EF-pakten, etter at det ble formalisert omkring 1980. Den nye unionstraktaten forutsetter at Den vesteuropeiske union (VEU), der ikke alle EF-land hittil har vært med, får ansvaret for utviklingen av en felles forsvarspolitik.

På noen grunnleggende punkter er unionstraktaten tvetydig. I første artikkel (J.1) heter det at "Unionen og dens medlemsstater fastlegger og gjennomfører en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, som underlegges dette traktatavsnittets bestemmelser og dekker alle områder av utenriks- og sikkerhetspolitikken". En senere artikkel (J.8) sier videre at Det europeiske råd (medlemslandenes statsjefer) fastlegger prinsipper og retningslinjer for samarbeidet, at Ministerrådet treffer vedtak innenfor disse retningslinjene, og at vedtak i Rådet krever enstemmighet, unntatt i prosedyrespørsmål og i saker hvor Rådet på forhånd har avgjort at vedtak kan treffes med kvalifisert flertall.

Dette betyr at dissens fra en enkelt medlemsstat er nok til å forhindre samlet utenrikspolitisk opptreden. Så enkelt er det likevel ikke. Det heter også (J.1,\$4) at "Medlemsstatene støtter aktivt og uforbeholdent unionens utenriks- og sikkerhetspolitikk i en holdning preget av lojalitet og gjensidig solidaritet. De avstår fra enhver handling som strider mot unionens interesser, eller som kan skade dens effektivitet som en samlet enhet i internasjonale forbindelser. Rådet påser at disse prinsippene overholdes." Her er rimeligvis ingen retningslinjer eller prosedyrer for å avgjøre hva prinsippet om "lojalitet og gjensidig solidaritet" krever i konkrete konfliktsituasjoner. Ble prinsippet brutt av Storbritannia eller av Italias sympati for Argentina under Falklandskrigen? Var det Frankrikes og Storbritannias raske militære støtte til Golf-krigen, eller var det andre EF-lands mer tilbakeholdne politikk? Kunne tysk press for rask anerkjennelse av Kroatia og Slovenia rammes av dette, eller franske og britiske forsøk på å redde en jugoslavisk føderasjon?

Uavhengig av utenrikspolitisk uenighet mellom EF-land er unionstraktaten tvetydig. Når en medlemsstat opptrer uavhengig og i tråd med adgangen til dissens, vil den kunne konfronteres med solidaritetskravet i andre paragrafer. Det heter også (J.3,\$5) at enhver nasjonal særholdning til felles anliggender forplikter til rapportering og diskusjon i Rådet.

Kompromisset gjennom tvetydighet ligger her: både statsbyggende føderalister og tilhengere av nasjonal suverenitet i utenrikspolitikken har fått sitt. På tilsvarende måte har unionsavtalen innebygde prosedyrestridigheter, ved at alle medlemsland er forpliktet til å slutte opp om felles aksjoner inntil Rådet avgjør at forhold av "vesentlig betydning" tilsier en revisjon av politikken (J.3,\$3). Her kan Rådet dessuten på forhånd ha bestemt at et kvalifisert flertall er tilstrekkelig.

Tvetydigheten er like åpenbar i bestemmelsene om EF-unionens forhold til militærallianser utad der medlemmene er ulikt berørt, altså NATO. På den ene side skal Vestunionen utvikle en felles og selvstendig forsvarspolitik for EF-området, men på den annen side skal dette samarbeidet ikke stå i veien for eventuelt tettere forsvarssamarbeid mellom EF-land og andre NATO-land (J.4,\$5). Unionsavtalen ivaretar dermed både den franske holdningen, som vil svekke båndet til USA, og den britiske og nederlandske holdningen, hvor de atlantiske forbindelsene er viktige.

En tilsvarende tvetydighet går igjen i mange deler av unionsavtalen. Den avspeiler striden før Maastricht-møtene ble åpnet. I innledningen til hele traktaten hadde den nederlandske president i Ministerrådet foreslått at målet var "en union med føderalt sikte", mens særlig Storbritannia ville ha henvisningen til en føderasjon vekk, og aksepterte formuleringen "stadig tettere union". I bestemmelsene om utenriks- og forsvarspolitisk samarbeid ligger uenighet om grunnprinsipper for europeisk integrasjon som et slags udetonert sprenglegeme. I lys av politiske utviklingstrekk i Europa etter den kalde krigen er dette som det måtte bli. Spørsmålet er hvilke alternative tendenser vi står overfor.

e) Integrasjon eller fragmentering?

I sikkerhetspolitikken har mangfold og små spenninger mellom vest-europeiske land vært underordnet den kalde krigens større linjer. Med sammenbrudd i den ene supermakten og relativ tilbaketrekning fra den andre, vil utenriks- og sikkerhetspolitikken utvikle seg på

mer europeiske premisser. Det er lite sannsynlig, slik det ser ut i dag, at dette på nytt underordnes et mer globalt mønster med hovedaktører utenfra. Verken USA eller andre land vil i overskuelig fremtid komme tilbake i en rolle som tilsvarer den kalde krigens ramme for europeisk politikk. Det synes i dag helt usannsynlig at det sovjetiske imperium skulle kunne gjenoppstå.

Dermed står vi overfor to motstridende hovedtendenser etter den kalde krigen. På den ene side en fortsatt integrasjon som legger seg over Europas mangfold og gjør EF/VEU til en samlet sikkerhetspolitisk aktør. På den annen side en fragmenteringstendens der integrasjonen stopper opp og et europeisk system av uavhengige stater får større betydning. En kort kommentar til begge disse modellene.

Integrasjon "mot en stadig tettere union", i Maastricht-avtalens språk, vil bety en form for overnasjonal statsdannelse på europeisk nivå. I utenriks- og sikkerhetspolitikken betyr det at EF møter omverdenen som en samlet aktør. Det statlige mangfold i Europa vil være overskredet i form av en europeisk superstat, slik f.eks. USA kan opptre som en superstat i internasjonal politikk. Dette vil være et ytterpunkt av europeisk integrasjon, og euro-føderalismen støtter gjennomgående et slikt mål. Virkeliggjøringen av et slikt mål vil selvsagt ikke bety at maktspill og rivalisering mellom stater blir opphevet, men det vil bety at EF/Europa fremstår med en kompakt ytterside mot den øvrige verden.

Det er ingen særlig grunn til å tro at en slik euro-stat lettere vil kunne løse konflikter utenfor sin egen terskel, om vi skulle dømme etter andre supermakters erfaringer. Det er likevel rimelig å tro at den vil ha lettere for å mobilisere samordnet økonomisk assistanse til kriserammede økonomier i øst, og dette vil kunne bidra til å dempe de sosiale og politiske rivningene etter kommunistregimenes fall.

På bakgrunn av Europas kulturelle og nasjonale mangfold, er det imidlertid grunn til å anta at en flernasjonalt statsdannelse i Europa raskt vil rives av dype indre spenninger. De strukturelle betingelsene for et Europas forenede stater er ulike mye dårligere enn de historiske betingelsene for tilsvarende føderasjoner andre steder. Selv i USA, med felles front mot den britiske kolonimakt, med befolkningsmessig blandede delstater uten egne nasjonale tradisjoner, og med et åpent grenseland som absorberende sikkerhetsventil, måtte det en borgerkrig til før føderasjonen var befestet. Andre stabile føderasjoner, som Sveits, har hatt helt unike geografiske, strategiske og historiske betingelser for å bygge en nasjonal identitet gjennom århundrer. Likevel synes EF-

spørsmålet å føre en kile inn i denne nasjonale enheten. EØS-avstemningen i desember 1992 viste en bemerkelsesverdig klar splittelse mellom tilhengere i de vestlige, fransktalende kantonene, og motstandere i det tyskspråklige området østover.

I historisk og sammenlignende perspektiv synes de avgjørende betingelsene for å befestе en europeisk forbundsstat å mangle. Forsøk under tilsvarende dårlige betingelser har ofte brutt sammen i oppløsning og strid.

Det andre hovedalternativet, med sterkere fragmentering og statlig uavhengighet, betyr at allianser og ulike former for maktbalanse fortsatt er viktig i europeisk politikk. Dette vil ikke være grunnleggende forskjellig fra situasjonen i forholdet mellom EFs ulike medlemsstater i dag. Det vil imidlertid innebære at det overordnede beslutningsapparatet som EF utgjør, er svekket. Samarbeid innen et slikt statssystem vil bygge på avtaler mellom regjeringer fremfor overnasjonal integrasjon. EF vil ha mer folkerettslig enn føderal karakter. Utad vil et slikt Europa ha varierende kanaler og avtaler; forbundsstatens kompakte ytterside vil mangle; Europa vil ikke være en enhetlig aktør i storpolitikken.

Hva vil disse alternative utviklingsmulighetene bety for sikkerhet og fred i - eller for - Europa?

Det er selvsagt ikke mulig å forutse hvordan et Europa som intergrert statsdannelse ville opptre i verdenspolitikken og påvirke internasjonal politikk - hvorvidt det ville være åpent eller lukket, hvorvidt det ville føre en samarbeidsorientert utenrikspolitikk eller en tradisjonell supermaktpolitikk med innflytelsessfærer og globale ambisjoner. Verken Europa, USA eller Japan vil være tjent med en handelskrig mellom regionene, men fraværet av overordnet autoritet i internasjonal økonomi kan likevel skape brudd som partene ikke er tjent med. De ustabile forholdene i det tidligere Sovjetunionen, med Russland som en politisk stormakt i økonomisk krise, tilsier en åpen og konflikt-dempende europeisk politikk, men tidligere supermakter har likevel ofte forverret krisene i sine nærområder. Den viktigste drivkraften for en åpen og samarbeidsorientert europeisk statsdannelse er nettopp de varierende interessene i ulike deler av Europa, der noen områder ikke vil tillate brudd med USA, andre vil stabilisere forholdene i øst, osv. Slik sett er George Orwells geopolitiske skrekkvisjon 1984, med Europa som en lukket og aggressiv supermakt, lite sannsynlig.

Virkningene av et mer fragmentert Europa er heller ikke klare og oversiktlige. Noen frykter et mer dominerende og ekspansivt Tyskland, mens andre ser for seg ustabile maktbalanser med splittende klientforhold til nasjonale grupper i konfliktene i østlige områder og på Balkan - lik tilstanden i mellomkrigstiden eller før 1914. Slike historiske paralleller er tilbakevist som uholdbare tidligere i fremstillingen. Konflikter og ustabil maktbalanse kan selvsagt få betydning i et mer fragmentert Europa, men slik er situasjonen også innenfor et flernasjonalt EF. På samme måte som interessevariasjon motvirker et Europa som makt-pol i et tradisjonelt supermaktspill, vil europeiske fellesinteresser og konfliktregulerende institusjoner motvirke risikoen ved et mer fragmentert statssystem.

Enkelt og sammenfattende: det synes ikke å være spesielt sterke grunner til å la stormklokkene ringe om storkonflikt over Europa enten tendensene mot en overnasjonal statsdannelse eller mot et fortsatt nasjonalstatlig system skulle triumfere.

Dermed er vi fremme ved institusjonene i den sikkerhetspolitiske orden som avtegner seg i Europa etter den kalde krigen.

En ny sikkerhetspolitisk orden?

Under den kalde krigen var sikkerhetspolitikken i Europa innordnet i en fast organisatorisk ramme, med NATO som hovedform i vest og Warszawapakten i øst. Europa var bygget inn i det som har vært kalt en sikkerhetspolitisk arkitektur.

Denne arkitekturen er langt på vei gått i oppløsning, og den er erstattet av mer flytende organisatoriske nettverk. Warszawapakten er oppløst, NATO er på søken etter nye strategier og begrunnelser, USAs fremtidige rolle i forsvaret av Europa er mer uviss, europeisk baserte sikkerhetssystemer befinner seg i en famlende etableringsfase. I forhold til det mer sammensatte og varierte trusselbildet for det nye Europa, er det tegn til en mer komplisert arbeidsdeling mellom ulike organisasjoner. En enkel, hierarkisk orden som under den kalde krigen, lar seg vanskelig gjenskape under nye vilkår.

a) NATO i det nye Europa.

Under den kalde krigen var NATO en forsvarsorganisasjon som garanterte amerikansk forsvar av Vest-Europa, med en sentralfront gjennom det delte Tyskland, og med Warszawapaktlandene og USSR som motstander. I det nye Europa er motstanderen oppløst, Tyskland gjenforent, og de gamle østblokkland vennligsinnede. Det finnes ikke lenger noen klar NATO-front østover.

Under den kalde krigen var det også en gjensidig tvetydighet mellom USA og de vest-europeiske allierte. USA ønsket på den ene side et mer samordnet Europa som kunne ta en større del av byrden ved fellesforsvaret, men var samtidig opptatt av sin ledende rolle innen alliansen, uten de sterke friksjonene som kunne oppstå i forhold til et mer selvbevisst Europa. De europeiske land erkjente på sin side USAs avgjørende rolle både militært og finansielt, men var også opptatt av utenrikspolitisk selvstendighet og praktisk brobyggingspolitikk østover, i ly av de amerikanske garantiene. Den franske tilbaketrekningen fra NATOs felleskommando ble det mest synlige uttrykket for denne gjensidige tvetydigheten.

Etter den kalde krigen er usikkerheten omkring de atlantiske forsvarsforbindelsene satt på spissen. USA har ikke lenger åpenbare sikkerhetsinteresser knyttet til et betydelig militært nærvær i Europa, mens de europeiske land har sett for seg et europeisert forsvar med sterkere innslag av kollektiv sikkerhet overfor mulige trusler innenfra.

Samtidig er synet på USAs fremtidige betydning for europeisk forsvar høyst varierende. Atlantisk orienterte NATO-land som Storbritannia, Nederland og Norge har uttrykt større behov for fortsatt amerikanske forpliktelser enn Frankrike, som rykket i tomme allerede under den kalde krigen. Tyskland har her ligget i en mellomposisjon etter gjenforeningen, mens Italia har hatt særlige interesser i amerikansk flåtenærvær i Middelhavet. Geopolitiske variasjoner i Europa synes derfor ganske utslagsgivende.

Innen NATO er denne situasjonen blitt møtt med tre typer av omvurdering. For det første gjennom skisse til en ny militær strategi, der massive styrker ikke lenger skal ligge i fremskutt forsvar mot en sentralfront, men reduseres og omformes til bevegelige støttepunkter mot et bredere spekter av mulige trusselsituasjoner. I løpet av de nærmeste årene vil det amerikanske styrkenivået i Europa bli mer enn halvert, og mange venter ytterligere tilbaketrekning, selv om øvelser og forsterkningsplaner er forutsatt opprettholdt i den nye strategien.

For det andre legger NATO-samarbeidet opp til en kraftigere europeisk "pillar", med Vestunionen som forsvarspolitisk bindeledd både til NATO-allierte utenfor Europa og til nye samarbeidspartnere innen den tidligere østblokken. Denne sterkere europeiske markeringen er blant annet kommet til uttrykk i Wien-forhandlingene om militære styrkereduksjoner i Europa. Stilt overfor større militære utfordringer, f.eks. uberegnelige følger av sammenbrudd i det tidligere Sovjetunionen, har likevel USA langt større muligheter til å spille en effektiv eller avskrekkende militær rolle enn de europeiske land.

For det tredje har NATO gått inn i en videre sikkerhetspolitisk oppgave gjennom Det nord-atlantiske samarbeidsråd (NACC), der også de øst-europeiske land og de nye statene lenger øst deltar. Dette er først og fremst et forum for kontakt og forhandlinger om spørsmål knyttet til nedrustning, våpenspredning, lagrings- og miljøproblemer, industriomforming o.a. som berører militær- og forsvarssektoren. NACC danner også et bånd mellom NATO og Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa (KSSE).

Spørsmålet om USAs fremtidige rolle står sentralt i den europeiske uenigheten omkring NATO. Noen land, som Frankrike, ønsker et sterkt Europa-dominert forsvar, og har ikke umiddelbare interesser i regioner der bare USA har kapasitet til å spille en effektiv militær rolle. Andre land, som Tyskland, er skeptiske til at NATO kan komme til å påta seg oppgaver out of area, utenfor medlemsstatenes territorium, og har hittil pålagt seg selv restriksjoner overfor deltakelse i slike oppgaver. Det har også vært usikkerhet

om hvorvidt NATO er på gli fra å være en forsvarsorganisasjon utad til å bli mer av en kollektiv sikkerhetsordning overfor egne medlemmer.

NATO-alliansens hovedrolle i den nære fremtid er likevel som sikkerhetspolitisk bindeledd til USA, først og fremst kanskje på "flankene" fremfor det tidligere frontavsnittet: uroligheter i Tyrkias nærområder mot Midt-Østen og Sørvest-Asia, og i Nordområdene mot Barentshavet, Russland og Baltikum. Sett med f.eks. italienske, britiske og islandske øyne, har de utsatte områdene, med behov for amerikansk nærvær, enda større utstrekning enn dette.

Hovedutfordringen til NATO etter den kalde krigen ligger på to plan; innad som problemet med å omforme det vestlige sikkerhetspolitiske samarbeid til en situasjon uten en overordnet felles fiende, utad som problemet med å stabilisere de tidligere østblokkland til erstatning for en strategi som gikk ut på å befeste en front mot dem.

b) EF og Vestunionen.

Vestunionen ble stiftet i 1948, og omfattet først Frankrike, Storbritannia og Benelux-landene, senere, fra 1954, også Vest-Tyskland og Italia. Fra da av ble den betegnet som Den vest-europeiske union (VEU), og hadde særlig som oppgave å regulere tysk gjenopprustning. VEU var nært knyttet til NATO, og ble et kontaktforum mellom EF-landene og Storbritannia inntil 1973, da britene gikk inn i EF. Midt i 1980-årene ble VEU tillagt større betydning i tilknytning til EFs Enhetsakt, der forsvars- og sikkerhetspolitikken ble tillagt en sentral plass i utviklingen mot europeisk enhet. Spania og Portugal kom med i 1988, mens EF-medlemmene Danmark, Hellas og Irland fortsatt står utenfor.

Den interne EF-striden omkring NATO og EFs sikkerhetspolitiske karakter, har avspeilt seg i ulike syn på VEU. Særlig Storbritannia har villet unngå et entydig sammenfall mellom EF og VEU, for å sikre en mer varierende overlappning mellom EF, VEU og NATO. Tyskland og Frankrike har derimot villet organisere VEU som EFs militære del, og ledd i utdypingen av EF-samarbeidet med en integrert utenriks- og sikkerhetspolitikk. Her ble Maastricht-avtalen et kompromiss. En tosidig fransk-tysk militærbrigade er opprettet med sikte på senere integrasjon innen VEU, og på den annen side har VEU i 1992 tilbudt assosiert medlemsskap for tre NATO-land utenfor EF; Norge, Island og Tyrkia. De tre landene aksepterte tilbudet med virkning fra 20.

november 1992, og har talerett på VEUs møter, men ikke stemmerett eller militære forpliktelser. EF-land som Danmark har foretrukket en svakere tilknytning som observatør.

Striden om EF/VEUs forsvarspolitiske rolle går til kjernen av striden om hvorvidt EF skal utvikle seg i føderal og statbyggende retning, og hvorvidt Europa kan og bør koble seg fri fra USAs sikkerhetspolitiske garantier. I dag er det stor uenighet om dette både mellom og innen de enkelte EF-land.

EF har hittil ikke gitt noe direkte bidrag til europeisk sikkerhet og stabilitet i nærområdene. Overfor oppløsningen av Jugoslavia var politikken motsetningsfylt og tvetydig inntil situasjonen var ute av kontroll. EFs forhandlingsfremstøt hadde deretter liten effekt, og mer praktiske observatør- og redningsoppgaver ble bl.a. ivaretatt i FN-regi.

I enkelte situasjoner, der de interne oppfatningene er mindre sprikende, kan det likevel tenkes at EF kan spille en større sikkerhetspolitisk rolle. Dette gjelder kanskje først og fremst gjennom samordnede bidrag til økonomisk stabilisering og teknisk assistanse i kriseområder; det gjelder i forhold til miljøproblemer og kjernekraftsikkerhet i den tidligere østblokken; og det gjelder i forhold til en samordnet innvandringskontroll og flyktningepolitikk.

Det ligger likevel betydelig usikkerhet over tanken om en utvidet sikkerhetspolitisk rolle for EF, også når det gjelder krisebehandling i nærområder. Effektiv handling krever enighet mellom de sentrale medlemsland, og ingen vet hvorvidt selve EF-organiseringen bidrar til å øke enigheten. Det er kanskje rimeligere å tro at EF-organiseringen gir større tyngde dersom interessene i å påvirke situasjonen allerede er sammenfallende for de store medlemsland.

c) KSSE og det all-europeiske perspektiv.

KSSE var et forhandlingsforum for tillitsskapende tiltak under den kalde krigen, fra midt i 1970-årene, og omfatter såvel de nord-amerikanske som europeiske land, øst og vest for det gamle jernteppet. Etter den kalde krigen er KSSE, utvidet med de tidligere sovjetrepublikkene, blitt et forum for all-europeisk kontakt og samarbeid, med programmer om demokratisering, markedsøkonomiske reformer, kartlegging av voldelige kriser og menneskerettsbrudd. KSSE har arbeidet under et prinsipp om enstemmighet; det

er et ganske løst samarbeidsforum uten maktmidler overfor sikkerhetstrusler og fredsbrudd. Her er det forsøk på å få et kollektivt sikkerhetsprinsipp til å fungere, eventuelt i samarbeid med FN eller NATO.

På samme måte som Europarådet har KSSE traktatfestede menneskerettsavtaler, og på samme måte som i Europarådet er virkemidlene først og fremst diplomatiske og symbolske. KSSE vil i seg selv avspeile interesse mangfoldet i store deler av det atlantisk-europeiske området, og har sin betydning som varslingsorgan, arena for kontakt og politisk forhandlingsforum. Det er imidlertid ikke noe effektivt instrument overfor europeiske sikkerhetsproblemer i dag, og kan vanskelig bli det i sin nåværende form.

d) FN og Europa.

Under den kalde krigen har FN ikke spilt noen direkte rolle i Europa. Dette har i noen grad endret seg de aller siste årene, i takt med FNs bedre grep på flere internasjonale kriser etter at Sikkerhetsrådet kunne opptre samlet. Gjennom bidrag til konfliktløsning i det som tidligere ble kalt Den tredje verden, og som en ramme for kollektive militæraksjoner, har FN også større betydning for de europeiske land. Det er lettere for Europa å akseptere slike aksjoner i FN-regi enn gjennom NATO eller VEU. FN kan på ulike plan bidra til å dempe og regulere flyktningestrømmer fra kriseområder, samtlig som FN trolig er den viktigste kanalen for å arbeid med de globale utviklings- og miljøproblemene. Disse problemene utgjør store og langsiktige trusler også mot Europas sikkerhet i vid forstand.

I Jugoslavia-krisen er det tilløp til at FN spiller en mer direkte rolle i overvåkning og kriediplomati innad i Europa. Det nærmeste har hittil vært Kypros-aksjonene. I den grad Balkan-konfliktene sprer seg over internasjonale grenser, som de allerede gjør med anerkjennelse av statssuverenitet for Kroatia og Bosnia-Herzegovina, gir FN-pakten større muligheter for å gripe inn. Effektiv fredsbevaring synes imidlertid å kreve en så omfattende og kanskje langvarig innsats av militære styrker at det ligger utenfor det noen internasjonal organisasjon har vært villig til.

Sammenfattende kan vi konkludere med at ingen enkelt sikkerhetsorganisasjon ivaretar det mangfoldet av utfordringer som Europa står overfor etter den kalde krigen. Vi vil ganske sikkert ha et sammensatt system av overlappende institusjoner i lang tid

fremover, med varierende koblinger til aktører utenfor Europa. Ulike regioner innen Europa har også forskjellige perspektiver på den utenriks- og sikkerhetspolitiske situasjonen, med ganske ulike typer av utfordringer i sine nærområder. Dette svekker også mulighetene for en fasttømret og enhetlig "arkitektur" i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Vi skal se litt nærmere på Norges og Nordens stilling i dette bildet.

En ny situasjon for Norge

a) Nye rammer i Norden?

I Norden er gamle utenriks- og sikkerhetspolitiske rammer fra den kalde krigen rystet løs: forutsetningene for en "nordisk balanse" er foreldet, linjene mellom allierte og alliansefrie og mellom atlantiske og europeiske interesser er utydeliggjort. For noen nordiske land er den sikkerhetspolitiske situasjonen veltet fullstendig om - først og fremst for Finland, som orienterer seg mot vest, dernest for Sverige, som har mistet mye av begrunnelsen for sin formelle alliansefrihet. "Nøytralitet" har ikke samme mening som før, og både Sverige og Finland har hevet en viktig barriere mot Vest-Europa og EF. De nordiske NATO-land er også i høy grad berørt av omveltningene etter den kalde krigen, selv om konsekvensene her er mindre umiddelbart dramatiske.

Det er fortsatt geografisk bestemte forskjeller i perspektiv i ulike deler av Norden. Island, og i sterk grad også Norge, ligger vendt mot Nord-Atlanteren i Europas nordvestre hjørne. Sverige og Finland har sterkere interesser konsentrert om Østersjøen og Baltikum. Danmark er særlig berørt av sitt naboskap til Tyskland og Kontinentet. Disse variasjonene har fortsatt geostrategiske og dermed sikkerhetspolitiske konsekvenser.

Det foregår likevel en tilnærming mellom de nordiske lands perspektiver etter den kalde krigen. Sett fra finsk side er barrieren mot NATO blitt vesentlig lavere, samtidig som NATOs fremtidsrolle er blitt mer uviss. En aktuell omorganisering av NATO vil innebære at Norge og Danmark splittes under ulike kommandoer (ledet fra henholdsvis England og Tyskland), mens den usikre utviklingen i Østersjøområdet også berører Norge, og trekker norske sikkerhetsinteresser nærmere inn mot Sverige. Dermed er det oppstått noen nye grunner til et sikkerhetspolitisk samarbeid i Norden.

b) Norge i geostrategisk endring.

Under den kalde krigen var Norges posisjon relativt klar. Landet lå i en utsatt frontlinje på nordflanken mellom øst og vest. Plasseringen gjorde manøvreringsmulighetene overfor supermaktens marine- og raketstrategier ganske begrenset. Sikkerhetsgarantien gjennom NATO-alliansen var først og fremst amerikansk. Russland har fortsatt et militært potensiale som global supermakt, men økonomiske muligheter og politisk ambisjonsnivå er sterkt redusert. Russland er blitt mer av en regional stormakt. På den ene side har

landet, med sitt militære og strategiske tyngdepunkt, forskjøvet seg mot nordvest etter oppløsningen av USSR og tapet av kontroll over Svartehavs- og Østersjø-territorier. Slik sett er Barentshav-regionen blitt mer utsatt. På den annen side synes den russiske marinestrategien å ha fått en lavere profil, med mindre globale ambisjoner og dermed svekket interesse for forsyningslinjene over nord-Atlanteren. Slik sett befinner Norge seg i mindre grad i en strategisk frontlinje. Sikkerhetsproblemet overfor Russland er blitt mer regionalt, som småstat i grenseområdet mot en økonomisk og politisk ustabil stormakt.

Det mest umiddelbare sikkerhetsproblemet overfor Russland er økologisk, knyttet til forurensninger av luft og hav, lekkasjer fra atomavfall, kjernekraftverk o.l. Økonomiske eller økologiske katastrofesituasjoner kan også føre til et ukontrollert og uoverskuelig immigrasjonspress mot de nordiske land. Politiske kriser kan medføre mer aggressive regimer, f.eks. overfor Baltikum eller overfor ressursene i Barentshavet, med press mot norske interesser. Den politiske situasjonen kan også komme ut av kontroll, med en statsoppløsning der militarisererte fraksjoner kan sitte med rakettbatterier og taktiske atomvåpen. En slik ekstrem utvikling utgjør ikke nødvendigvis en direkte militær trussel mot norsk territorium, men miljøtrusselen vil kunne bli dramatisk, og i en utpressingssituasjon vil f.eks. olje- og gassinstallasjonene i Nordsjøen være ytterst sårbare for terrorpregede aksjoner.

c) Norge, NATO og Vestunionen.

Norsk sikkerhet mot nord og øst krever politisk stabilitet og økonomisk gjenreisning i Russland. Mot militære trusler og akutte internasjonale kriser veier NATO og USA fortsatt tyngst. På grunn av ustabiliteten og det militære potensialet i Russland, har USA fortsatt strategiske interesser i nordområdene. Frontlinjen her er ikke utvisket for godt, selv om den har fått lavere konturer. USA er fortsatt den eneste militærmakt som kan møte utfordringen fra et drastisk regimeskifte eller politisk sammenbrudd i Russland. USA har fortsatt strategisk interesse av å bidra til regional stabilitet i nordområdene.

NATO er under omstilling, og de amerikanske styrkene i Europa vil bli redusert. Særlig på det tidligere frontavsnittet i Sentral-Europa har NATO mistet sin begrunnelse. Interesfefellesskapet over Atlanterhavet er likevel såpass sterkt at NATO neppe blir avvirket i overskuelig fremtid.

I dag er det ingen europeisk forsvarsorganisasjon som kan ivareta alle NATO-oppgaver. Vestunionen er langt fra å være et effektivt felleseuropeisk forsvar. Enhver europeisk aksjon i nærområdene krever en komplisert flernasjonalt samordning, og det fins liten eller ingen fellesmilitær trening for slike operasjoner. Den lille fransk-tyske fellesstyrken er snarere et politisk symbol enn en integrert forsvarskraft.

De europeiske planene om forsvarsfellesskap tilfredsstiller først og fremst behovet for politiske erklæringer, og i dag er dette tilstrekkelig på grunn av to avgjørende forhold: For det første fordi det ikke er noen klar sikkerhetstrussel mot Europa som fellesforsvaret skal møte. I det øyeblikk sikkerhetspolitikken får virkelig høy profil, er det sannsynlig at samarbeidsproblemene innad vil øke til tilsvarende høyder. For det andre fordi en amerikansk forsvarsgaranti fortsatt ligger i bunnen dersom en slik sikkerhetstrussel skulle oppstå. Denne amerikanske sikringen har gjort vest-europeisk samordning vesentlig lettere. Vilåårene for sikkerhetspolitisk integrasjon i Europa kan komme til å forandre seg, men i dag er det mer planer og proklamasjoner enn realiteter i det vesteuropeiske fellesforsvar.

Europeiske NATO-land som Storbritannia og Norge, kanskje også Danmark, Nederland og Italia, har mest iøyenfallende interesser i fortsatt sikkerhetspolitisk tilknytning til USA. Vestunionen er et formidlende ledd mellom EF og NATO, men med splittede perspektiver innad i EF. Tyskland, og særlig Frankrike, vil i større grad europeisere forsvaret og sikkerhetspolitikken, selv om det er usikkert hvor enige de vil være om det ble alvor av fellesforsvaret.

Vestunionen spiller i dag en viktigere rolle på det diplomatiske plan, som sikkerhetspolitisk forum, enn militært. I forhold til NATO-alliansen har VEU viktige oppgaver i europeisk samordning og informasjonsutveksling. Fra november 1992 er Norge, Island og Tyrkia assosierte medlemmer av VEU, og har dermed talerett på møtene.

Europeisk samordning vil trolig være både enklere og viktigere - sammenlignet med amerikansk engasjement - overfor miljøproblemene og den økonomiske krisen i det tidligere USSR. EF-land som Tyskland har ekspertise på sikring av kjernekraftanlegg, og store deler av EF-området vil være berørt av miljøkatastrofer og økonomisk sammenbrudd i den tidligere østblokken, også i nordvest-Russland. Større havforurensninger berører hele det nordlige Atlanterhavsområdet.

I norsk sikkerhetspolitisk debatt, f.eks. i innstillingen fra Forsvarskommisjonen av 1990 eller i notater til den offisielle EuropaUtredningen, er det ulike syn på Norges plass i forhold til USA på den ene side og VEU/EF på den andre. Det dominerende synet er at forholdet til USA ivaretas best når det bakes inn i en bredere atlantisk allianse gjennom VEU/EF. Et mindretall i Forsvarskommisjonen mente at medlemskap i VEU/EF kunne svekke forankringen til USA, og dermed redusere sikkerhetsgarantiene i nord. Begge disse vurderingene bygger på usikre forutsetninger. Norsk medlemskap i VEU vil trolig styrke den fløyen innen EF som er mest positivt innstilt til amerikansk nærvær i Europa, men det er umulig å vite hvor viktig dette vil være - dels fordi kontinentale land vil veie tungt i utformingen av de atlantiske forbindelsene, og dels fordi mye avhenger av amerikanske interesser og vurderinger. På den annen side synes kontinental-europeiske sikkerhetsinteresser - og militære muligheter - i norske farvann forholdsvis svake uansett hvilke organisasjoner Norge er medlem av. Dette skyldes både geostrategisk beliggenhet og de høyst varierende holdningene innen EF-området, der VEU langt fra utgjør noen forsvarspolitisk enhet i dag. Som sikkerhetspolitisk forankring er VEU/EF hittil et usikkert og tvetydig program snarere enn en oversiktlig realitet.

d) Norge, Norden og EF.

I utenriks- og sikkerhetspolitisk perspektiv er betydningen av norsk EF-tilknytning avhengig av en rekke usikre forutsetninger: de øvrige nordiske lands stilling, amerikansk hovedstrategi, EFs fremtidige utstrekning og ikke minst EFs interne karakter. På noen felter er EF utvilsomt et forum der vedtak av betydning for alle europeiske land blir truffet, enten de deltar som medlemmer eller ikke. Det kan også tenkes at små nordiske lands umiddelbare sårbarhet i skyggen av en urovekkende stormakt blir redusert om de innlemmes i en større politisk-økonomisk enhet. Dette må i så fall veies mot verdien av ordinær alliansepolitikk og mot redusert spillerom på andre felter.

I dag vet vi ikke hvilke nordiske eller andre land som til sist blir medlemmer av EF. Vi vet imidlertid at de nordiske land har mange ulike interesser i forhold til EF-samarbeidet. Særlig i distrikts- og næringspolitikken vil Norden ikke kunne opptre samlet.

Overfor trusler om økologisk og økonomisk sammenbrudd i øst, vil samordning gjennom EF eller samarbeid med store EF-land kunne ha betydning for norsk sikkerhet.

På den annen side kan EF-medlemsskap forsterke sikkerhetsproblemer på andre felter, helt direkte gjennom reduserte muligheter til grensekontroll, og mer indirekte gjennom redusert landbruksareal og sterkere fraflytting fra utkantstrøk. Her er det vanskelig å se at utenriks- og sikkerhetspolitiske vurderinger alene gir grunnlag for bastante konklusjoner. Sikkerhetspolitikk har i seg selv mange aspekter, og EF berører dem ulikt: gir muligheter overfor noen problemer, men kan skape eller forsterke andre.

Avslutning

Europa befinner seg i en mer flytende og konturløs situasjon enn under den kalde krigen. En overordnet sikkerhetspolitisk utfordring, med en fast alliansepolitisk ramme, er avløst av et mer uforutsigbart mangfold av sikkerhetsproblemer, og et løsere nettverk av overlappende organisasjoner.

De globale miljø- og fattigdomsproblemene utgjør en langsiktig og nesten uoverskuelig sikkerhetstrussel også mot Europa. Disse utfordringene er imidlertid ikke nye, og de er ikke direkte knyttet til endringene i Europa etter den kalde krigen.

I denne fremstillingen har vi særlig sett på følgene av den nye situasjonen i Europa, med opphevelsen av jernteppet, kommunistregimenes fall og oppløsningen av Sovjetunionen. Nye og akutte sikkerhetsproblemer er knyttet til etniske konflikter, borgerkrig, miljøkatastrofer og økonomisk sammenbrudd innen den gamle østblokken.

Internasjonalisering og overnasjonal integrasjon er tvetydig i forhold til et nytt og utvidet sikkerhetsbegrep. Det gir muligheter til tettere samarbeid om løsning av felles problemer, men kan samtidig skape større usikkerhet og svakere beskyttelse av territoriet for folkegrupper som tidligere utgjorde et tryggere nasjonalt fellesskap. Følgen kan være skarpere motsetninger og mindre stabilitet innad i de enkelte land.

I forsvarspolitisk sammenheng er Europas egen profil høyere på bekostning av USAs rolle, samtidig som det er usikkert i hvilken grad den kalde krigen har vært en betingelse for vest-europeisk enighet. Det er i dag mindre opplagt enn det syntes å være sist i 1980-årene at fortsatt overnasjonal integrasjon vil være hovedveien i Europa. Slik sett er det nye Europa et prøvefelt for motstridende tendenser.

Norge er sikkerhetspolitisk berørt av forholdene i det nye Russland, der sosial uro, politisk kupp eller sammenbrudd for offentlig autoritet kan medføre politisk press eller militær usikkerhet. Ingen europeiske land har mulighet til å gripe avgjørende inn i en slik situasjon. Derimot kan europeiske allierte trolig spille en viktigere rolle overfor de økologiske og økonomiske utfordringene fra øst.

VEU/EF - som KSSE i større skala - har først og fremst betydning som kontaktforum og sikkerhetspolitisk arena. Den operative samordningen er imidlertid beskjedne, og det er ikke gitt at europeiske land vil kunne samles i en forsvarspolitisk og militær enhet. Den atlantiske alliansen spiller fortsatt en viktig rolle i forsvaret av

Europa, kanskje særlig på flankene, i nordområdene og i Middelhavsregionen mot Midt-Østen. Tendensen i det nye Europa har vært en lavere profil for NATO og en redusert rolle for USA, men vi vet ikke i dag hvor langt denne tendensen vil føre.

I sikkerhetspolitisk sammenheng gir EF både muligheter og problemer. Et nyansert bilde av dette gir ikke grunnlag for entydige konklusjoner om hvilket forhold til EF de sikkerhetspolitiske hensyn tilsier. EF kan vanskelig betraktes som et stabilt ankerfeste i en usikker verden; det er i større grad en arena for rivninger og maktspill i et Europa som har mistet sin 40 år gamle "arkitektur". Sikkerhetspolitiske utfordringer utgjør ikke lenger et oversiktlig hierarki av saker med større og mindre betydning. De utgjør et mer ustrukturert mangfold av mulige trusler, der vi i mindre grad enn under den kalde krigen vet hvilket problem som vil dominere i morgen.

Litteraturutvalg

(Bøker, artikler og rapporter av særlig betydning for fremstillingen)

Pierre Allan & Kjell Goldmann, red., The End of the Cold War. Evaluating Theories of International Relations, Nijhoff, Dordrecht 1992.

David Armstrong & Erik Goldstein, red., The End of the Cold War, Cass, London 1990.

Jon Bingen, red., Europa etter Maastricht, Cappelen, Oslo 1992.

Victor M. Bird, America's Post-Cold War Commitment to Norway, Forsvarsstudier 8/1992, Institutt for Forsvarsstudier, Oslo.

Barry Buzan et al., The European Security Order Recast. Scenarios for the Post-Cold War Era, Pinter, London 1990.

Philip G. Cerny, "European Defence and the New Detente: the Collapse of the Cold War System", Review article, West European Politics, Vol.13, 1990.

Kenneth Christie, "New Concepts of Ssecurity in Europe", ECPR/IR-conference, sept. 1992, Heidelberg.

Forsvarskommissjonen av 1990, NOU 1992:12.

Torill Egge Grung, red., Norsk Utenrikspolitisk Årbok 1991, NUPI, Oslo 1992.

Tønne Huitfeldt, Tomas Ries, Gunvald Øyna, Strategic Interests in the Arctic, Forsvarsstudier 4/1992, Institutt for Forsvarsstudier, Oslo.

Adrian Hyde-Price, European Security beyond the Cold War. Four Scenarios for the Year 2010, Sage, London 1991.

Gill Loescher, Refugee Movements and International Security, Adelphi Paper 268, IISS, London 1992.

Sverre Lodgaard, "Sikkerhet, konflikt og systemomforming. Europa mot årtusenskiftet", Forsker-notat til EuropaUtredningen, Utenriksdepartementet, Oslo 1992.

Arno J. Mayer, The Persistence of the Old Regime. Europe to the Great War, Croom Helm, London 1981.

Colin McInnes, red., Security and Strategy in the new Europe, Routledge, London 1992.

Edward Mortimer, European Security after the Cold War, Adelphi Paper 271, IISS, London 1992.

New Dimensions of International Security, Adelphi Papers 265-266, IISS, London 1991/92.

Norden i det nye Europa. En rapport fra det danske, finske, norske og svenske utenrikspolitiske institutt og Universitetet i Reykjavik, Juli 1991.

"Nordiske lands utenriks- og sikkerhetspolitikk i et nytt Europa", Aktuelle utenriksspørsmål, Det Kgl. Utenriksdepartement, Oslo, april 1992.

"Norge i møte med et Europa i forandring. Perspektiver og veivalg", Konferanserapport. FNI/IFS/PRIO/NUPI, Oslo, oktober 1992.

Frank R. Pfetsch, "Tensions on Sovereignty. Foreign Policies of EC members compared", ECPR/IR-conference, september 1992, Heidelberg.

Michael C. Pugh, red., European Security towards 2000, Manchester University Press, Manchester 1992.

Strategic Survey 1991-92, IISS, London 1992.

Christen Sørensen, red., Europa. Nation-Union, Fremad, København 1992.

Gregory F. Treverton, America, Germany and the Future of Europe, Princeton University Press, New Jersey 1992.

"Utenriks- og sikkerhetspolitikk - norske interesser i et europeisk perspektiv", Delrapport til EuropaUtredningen, Utenriksdepartementet, Oslo 1992.

John Zametica, The Yugoslav Conflict, Adelphi Paper 270, IISS, London 1992.

.....

I bl.a. følgende tidsskrifter finnes en rekke artikler om europeiske utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål etter den kalde krigen:

Aussenpolitik, Jahrg. 1990-92.

Foreign Affairs, Vols. 69-71 (1990-92).

International Affairs, Vols. 66-68 (1990-92).

International Security, Vols. 15-17 (1990-92).

Le Monde Diplomatique, 37.-39. années (1990-92).

Survival, The IISS Quarterly, Vols. 32-34 (1990-92).