

FFI RAPPORT

EN MODELL FOR SIKKERHETSTENKNING ETTER DEN KALDE KRIGEN

KJØLBERG Anders, JEPPESEN Morten

FFI/RAPPORT-2001/04595

FFISYS/787/160

Godkjent
Kjeller 9 oktober 2001

Ragnvald H Solstrand
Forskningsjef

**EN MODELL FOR SIKKERHETSTENKNING
ETTER DEN KALDE KRIGEN**

KJØLBERG Anders, JEPPESEN Morten

FFI/RAPPORT-2001/04595

FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT
Norwegian Defence Research Establishment
Postboks 25, 2027 Kjeller, Norge

P O BOX 25
 NO-2027 KJELLER, NORWAY
REPORT DOCUMENTATION PAGE

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

| | | |
|--|---|----------------------------------|
| 1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-2001/04595 | 2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED | 3) NUMBER OF PAGES 51 |
| 1a) PROJECT REFERENCE FFISYS/787/160 | 2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE - | |
| 4) TITLE EN MODELL FOR SIKKERHETSTENKNING ETTER DEN KALDE KRIGEN (A model for security thinking after the cold war) | | |
| 5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) KJØLBERG Anders, JEPPESEN Morten | | |
| 6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig) | | |
| 7) INDEXING TERMS IN ENGLISH: | | |
| a) <u>Political science</u> | a) <u>Statsvitenskap</u> | |
| b) <u>Foreign policy</u> | b) <u>Utenrikspolitikk</u> | |
| c) <u>Defence policy</u> | c) <u>Forsvarspolitikk</u> | |
| d) <u>Security policy</u> | d) <u>Sikkerhetspolitikk</u> | |
| e) <u>International institutions</u> | e) <u>Internasjonale institusjoner</u> | |
| IN NORWEGIAN: | | |
| 8) ABSTRACT This report presents a theoretical framework for studying international politics in the euro-atlantic area after the end of the cold war. A centrepiece in this analysis is a so-called 'dual model' consisting of a 'centre-periphery' relationship between a centre with a high degree of order and co-operation, and a 'periphery' characterised by different forms of chaos challenges as ethnic rivalries, economic and political mismanagement etc. On the other hand this 'dual model' also includes the traditional east-west relationship where Russia could be said to lie in the twilight zone between being part of the Western periphery on the one hand, and on the other hand constitute an alternative centre building upon original Russian traditions. In this analysis this 'dual model' is also seen in the perspective of recent research in political science where the present insight is drawn upon knowledge from the social constructivist school as well as realist and liberalist traditions in political science. A very important debate in political science during the last decade is the so-called 'agent-structure' debate. An important aim of this study has therefore been to link the 'dual model' to the mainstream political science discourses on the study of international relations. | | |
| 9) DATE 9 October 2001 | AUTHORIZED BY This page only Ragnvald H Solstrand | POSITION Director of Research |

ISBN-82-464-0546-2

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

INNHold

| | Side | |
|-------|---|----|
| 1 | BAKGRUNN | 7 |
| 2 | INNLEDNING | 8 |
| 3 | SENTRALE BEGREPER OG FORUTSETNINGER | 11 |
| 3.1 | Om forholdet 'agent-struktur' i studiet av internasjonal politikk | 11 |
| 3.2 | Sentrale begreper | 12 |
| 3.2.1 | System | 12 |
| 3.2.2 | Struktur, makt og maktstruktur | 12 |
| 3.2.3 | Institusjoner og normer | 14 |
| 3.3 | Den internasjonale maktstruktur og staters atferd | 14 |
| 4 | SIKKERHET OG MAKT I INTERNASJONAL POLITIKK | 18 |
| 4.1 | Om sikkerhetsbegrepet | 18 |
| 4.2 | Sikkerhet og betydningen av samfunnsutviklingen | 20 |
| 4.3 | "Statens" sikkerhet | 23 |
| 5 | ENDRINGER I DEN INTERNASJONALE MAKTSTRUKTUR | 27 |
| 5.1 | Modeller for internasjonal maktstruktur | 27 |
| 5.2 | Endringer i den internasjonale maktstruktur | 28 |
| 6 | DEN NYE INTERNASJONALE MAKTSTRUKTUR | 31 |
| 6.1 | Den nye internasjonale struktur | 31 |
| 6.1.1 | Bipolær konsert? | 31 |
| 6.1.2 | Multipolær maktbalanse? | 32 |
| 6.1.3 | Unipolært hegemoni med Vesten som sentrum? | 33 |
| 6.1.4 | Den europeiske internasjonale maktstruktur | 34 |
| 6.2 | Atferd og "sikkerhetsstrategier" i sentrum og periferi | 36 |
| 7 | AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER | 40 |
| | Litteratur | 42 |
| | Fordelingsliste | 48 |

EN MODELL FOR SIKKERHETSTENKNING ETTER DEN KALDE KRIGEN

1 BAKGRUNN

Det å forklare og predikere staters atferd er en sentral utenriks- og sikkerhetspolitisk utfordring. Når man forsøker å gjøre dette, vil man alltid legge til grunn noen forutsetninger om sammenhengen mellom ulike forhold som antas å påvirke staters atferd. Disse forutsetningene er igjen basert på implisitte eller eksplisitte modeller av det internasjonale system, samt en forståelse av maktrelasjonene i systemet og hvilke regler for atferd som gjelder mellom statene. Uten slike modeller og en slik forståelse er det ikke mulig å forklare eller predikere staters atferd på en tilfredsstillende måte.

Avslutningen av Den kalde krigen endret på en fundamental måte de grunnleggende forutsetninger som tidligere hadde ligget til grunn for slike analyser, og gjorde det nødvendig å etablere et nytt fundament for forståelse og prediksjon av staters atferd. Formålet med denne rapporten er å yte et bidrag i denne forbindelse.

Det tas i denne rapporten sikte på å drøfte antatt sentrale forklaringsvariabler for staters utenriks- og sikkerhetspolitiske atferd. Vi vil dessuten diskutere hva som kjennetegner den nye internasjonale maktstruktur, samt hvordan endringer i maktstrukturen kan tenkes å påvirke staters tenkning omkring 'sikkerhet' og dermed også deres sikkerhetspolitiske atferd. En sentral målsetning er å bidra til å skape et begrepsapparat og et teoretisk rammeverk for hvordan vi kan forstå viktige aspekter knyttet til makt, sikkerhet og sikkerhetstenkning etter Den kalde krigen. Det ligger utenfor rapportens ambisjon å avlede konkrete hypoteser fra modellen om hvordan enkeltstater vil agere i lys av den nye internasjonale maktstruktur og den nye sikkerhetstenkning. Geografisk fokus vil være på "Vesten", Europa og det euro-atlantiske området. Andre områder vil bare sporadisk bli behandlet.

Et sentralt argument i rapporten er at teknologi, geografi og internasjonale normer og institusjoner i stor grad er bestemmende for den relative betydning av militære og andre ressurser for staters atferd. Vår beskrivelse av den nye internasjonale maktstruktur, koplet med en bestemt måte å se 'sikkerhet' på, hvor "graden av sikkerhet" er definert som en aktørs *subjektive* oppfatning av potensialet for trusler mot sentrale verdier slik disse er definert av aktøren selv, skaper etter vårt syn et fruktbart analyseverktøy som kan anvendes for å belyse *både* "sikkerhetsdynamikken" i ulike geografiske regioner og den "sikkerhetslogikk" som preger de enkelte aktørers atferd.

Kapittel 2 gir noen innledende betraktninger knyttet til temaet for rapporten, samt en kort introduksjon til den "sentrum-periferi"-tenkning som vi legger til grunn som den dominerende dimensjon ved den nye internasjonale maktstruktur. Denne vil bli nærmere begrunnet og utdypet i kapittel 6. I kapittel 3 vil vi avklare en del sentrale begrep og forutsetninger som legges til

grunn i rapporten. Kapittel 4 utgjør en drøfting av begrepet 'sikkerhet' og av forholdet mellom 'makt' og 'sikkerhet' i internasjonal politikk. Vi vil her legge særlig vekt på betydningen av normer og institusjoner i det internasjonale politiske system. Kapittel 5 tar for seg hva som kan frembringe endringer i den internasjonale maktstruktur, mens kapittel 6 er en grundigere drøfting av den nye internasjonale maktstruktur og modellen som ble introdusert i kapittel 2. Kapittel 7 inneholder enkelte avsluttende betraktninger.

2 INNLEDNING

Sikkerhetstenkning under Den kalde krigen var basert på en meget enkel modell: Et bipolært internasjonalt system hvor to supermakter sto overfor hverandre, og hvor hver av disse representerte et alternativt politisk-ideologisk og sosioøkonomisk system.¹ Både sikkerhetstenkningen og selve sikkerhetsbegrepet var nært knyttet til USAs og Sovjetunionens overveldende militære kapasiteter og til den avledede frykten for militær konfrontasjon mellom de to. Mot slutten av Den kalde krigen, og spesielt etter at Warszawa-pakten og Sovjetunionen forsvant i 1991, kunne det internasjonale system ikke lenger bli sett på som bipolært. Men snart kom det naturlige spørsmål: *Hva slags internasjonal "maktstruktur" har overtatt etter den bipolære?*²

Den internasjonale maktstruktur, i betydningen bilde av fordelingen av makt og innflytelse i det internasjonale politiske system, er ikke umiddelbart observerbar for aktørene i dette systemet. Maktstrukturen er mer å betrakte som den "tilbakemelding" aktørene får fra omverdenen på sine handlinger. Dersom disse tilbakemeldingene er konsistente og tilstrekkelig entydige, danner aktørene seg et bilde av en internasjonal maktstruktur og en oppfatning av hvordan de andre aktørene i det internasjonale systemet forholder seg til denne. Bildet man får av den internasjonale maktstruktur skaper i sin tur et "handlingsrom" som aktørene må forholde seg til. Dette handlingsrommet er relatert til forholdet mellom kostnader og fordeler for en aktør knyttet til ulike handlingsalternativ med potensielle implikasjoner for en selv, men også for "omgivelsene" eller for andre aktører. En aktørs handlingsrom er altså begrenset av "premisser for handling" som bestemmes av den internasjonale maktstruktur og av aktørens relative plassering i denne, og som kan forstås som "forventninger" om hvordan aktøren kan og bør forholde seg til disse "ytre stimuli". Å la være ta hensyn til den internasjonale maktstruktur medfører at mulighetene for å føre en rasjonell politikk, dvs en politikk basert på kost-nytte vurderinger, bare i liten grad vil være tilstede. Det er derfor ved gjennomføringen av et lands utenrikspolitikk at man oppfatter maktstrukturen i det internasjonale system, fordi den da blir "synliggjort".

Den internasjonale maktstruktur kan altså forstås som et bilde av fordelingen av makt og innflytelse i det internasjonale politiske system. Det er derfor de dominerende maktsentra som preger og karakteriserer den internasjonale maktstruktur, eller som Raymond Aron formulerer det: "the principal actors have determined the system more than they have been determined by

¹ Dette utelukker *ikke* at også andre dimensjoner hadde betydning for hvordan det internasjonale system så ut. F.eks. bidro forholdet mellom rike og fattige land til å gi systemet også en *unipolær* dimensjon.

² Se kapittel 2 for en nærmere drøfting av begrepene (internasjonal) 'struktur' og 'maktstruktur'.

it" (Aron 1966). Under Den kalde krigen var det de to supermakter som preget internasjonal politikk, og derfor "definerte" den internasjonale maktstruktur. Selv om Den kalde krigen tidvis var preget av høyt politisk spenningsnivå og frykt for en militær supermaktskonfrontasjon, bidro bipolariteten også til en betydelig grad av orden og forutsigbarhet i forholdet mellom statene i det internasjonale politiske system.

Det bipolære system og supermaktsmotsetningen representerte en måte å tolke og forstå internasjonal politikk på. Overgang fra et slikt "verdensbilde" til et nytt fører til en periode med uklarhet og en større grad av usikkerhet om hvordan andre parter vurderer sin plassering i det internasjonale system, hvordan de definerer sine interesser, og hvilke handlingsmønstre som kan forventes. Derfor øker faren for feilvurderinger og misforståelser i slike overgangsperioder, med derpå følgende fare for ustabilitet og konflikter. Etter en viss tid vil "tilbakemeldingene" fra de andre aktørene i systemet bli mer entydige og muligheten for å klarlegge hva slags internasjonal maktstruktur som er i ferd med å manifestere seg etter den gamle, bli bedre. Den nye internasjonale maktstruktur tar dermed form, og statene i det internasjonale system får et slags "kart" å forholde seg til når de skal formulere langsiktige politiske strategier og føre et politikk som er i samsvar med disse strategiene.

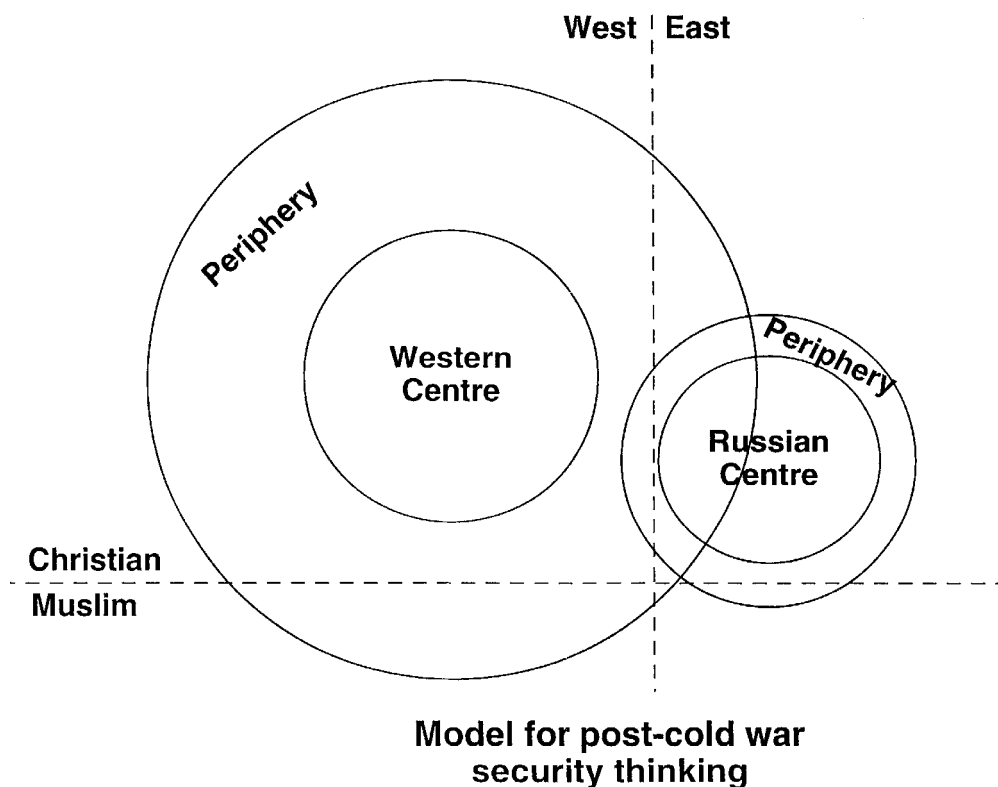
Vårt utgangspunkt er at den nye internasjonale maktstruktur bl.a. kan karakteriseres ut fra en "sentrum-periferi"-tenkning, hvor Vesten utgjør et dominerende "sentrum", og hvor andre geografiske områder eller enkeltstater utgjør en "periferi" i forhold til dette sentrum. Enkelte områder eller aktører fremstår imidlertid også som *alternative sentra* i global sammenheng. Dette fører til at det internasjonale system også har en *multipolær* dimensjon som i noen grad vil måtte prege internasjonal politikk. Parallelt kan det eksistere *regionale sentra* i forhold til omkringliggende nærområder, slik at disse samtidig kan fremstå både som sentrum og periferi.

Til grunn for en slik fremstilling ligger tanken om at *makten* i stor grad er konsentrert i systemets sentrum eller sentra, og at særlig stater/aktører i periferien må forholde seg til dette som et sentralt premiss for sin atferd (Goldgeier og McFaul 1992).

En slik "sentrum-periferi"-tenkning er *relativ* på to måter. Ved at man kan tenke seg ulike "lag" innen "sentrum", med en "kjerne" og områder utenfor dette som kan sies å tilhøre sentrum, men som relativt sett er en "periferi" i forhold til denne kjernen. På globalt nivå kan vi betrakte USA og EU som kjerner. Man kan også tenke seg at man innen periferien har områder som ser på seg selv som et sentrum, slik at det sett fra sentrum er en periferi, men i egne øyne er et sentrum. Russland har tradisjonelt hatt en slik periferirolle i forhold til det øvrige Europa, men fremstår som et sentrum i forhold til områder som Kaukasus og Sentral-Asia, mens Japan historisk sett har hatt en slik rolle i forhold til Kina og kinesisk kultur.

"Sentrum-periferi"-dimensjonen er imidlertid ikke den eneste som konstituerer den nye internasjonale maktstruktur. Analyser av staters atferd etter slutten på Den kalde krigen har vist at den bipolære "øst-vest"-dimensjonen, som var helt dominerende under Den kalde krigen, fortsatt har en viss relevans, ikke minst for relasjonene mellom Russland og Vesten. Vi har også

sett at maktrelasjoner knyttet til forholdet mellom ulike ideologiske "leire", mellom henholdsvis Vestens "kristne" verdier og den muslimske verdens ideer, har fått økt relevans utover 1990-tallet. Vi vil derfor argumentere for at den nye internasjonale maktstruktur kan beskrives som en kombinasjon av flere dimensjoner slik dette er vist i modell 1.



Figur 2.1 Modell for sikkerhetstenkning etter den kalde krig.³

Det at makten ligger i systemets sentrum/sentra, men at også andre dimensjoner inngår i aktørenes bilde av maktrelasjonene i internasjonal politikk, er en viktig forutsetning for å forstå og predikere staters atferd. Dette fordi aktørenes oppfatning av sentrale *sikkerhetsutfordringer* delvis kan avledes av deres plassering i den internasjonale maktstruktur. Maktstrukturen påvirker med andre ord *sikkerhetstenkningen* hos ulike aktører og i ulike områder av verden. Maktstrukturens relative betydning for aktørenes sikkerhetstenkning og atferd er imidlertid ikke like entydig i alle deler av verden. Dette vil vi komme tilbake til i senere kapitler, sammen med en grundigere redegjørelse for disse innledende betraktninger omkring den nye internasjonale maktstruktur.

³ Denne modellen er blitt til over tid. Et første utkast til modellen ble utviklet av Anders Kjølborg v/Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) i forbindelse med arbeid for Planavdelingen i Utenriksdepartementet i 1993. Den har senere vært brukt i analyser gjort ved FFI (se Kjølborg (1998) og (1999)).

3 SENTRALE BEGREPER OG FORUTSETNINGER

3.1 Om forholdet 'agent-struktur' i studiet av internasjonal politikk

Distinksjonen mellom "agent" og "struktur" er sentral for enhver forståelse av sosiale fenomener. En helt sentralt problemstilling innenfor studiet av internasjonal politikk har vært hvorvidt en stats utenrikspolitikk kan forstås som en handlende *aktørs* (dvs. *statens*) målrettede atferd (agent-orientert forklaring), eller om vi må ta utgangspunkt i den sosiale "helhet" (f.eks. "det internasjonale politiske system") og statens plassering i "systemet" når vi skal forklare statens atferd (struktur-fokusert forklaring).⁴

Vårt utgangspunkt er at stater i utgangspunktet står fritt til å velge handlingsalternativer, men at ytre forhold ("struktur") påvirker disse valg fordi noen handlingsalternativ medfører større "kostnader" enn andre. Vi legger videre til grunn at agent-struktur-problemet med nødvendighet må ses i lys av hva man ønsker å forklare, dvs. analysens eksplanandum. Er eksplanandum en stats beslutning eller handling i tilknytning til en enkelt sak på et bestemt tidspunkt? Eller er det en stats politikk (policy) - over kortere eller lengre tid - som skal forklares? Mens individualistiske forklaringsmodeller synes velegnede til å belyse spørsmål av den første typen, fordi "strukturen" da kan håndteres som "konstant" på handlings-/beslutningstidspunktet, synes det nødvendig å legge større vekt på endring og kontinuitet i de "ytre rammebetingelser" når vi skal belyse utenriks- og sikkerhetspolitiske "orienteringer" eller "policy-fenomener" som strekker seg ut over øyeblikkets begrensede tidsramme.

Dette peker i retning av et hovedargument i "sosialkonstruktivismens" kritikk av rendyrkede "individualistiske" og "holistiske" forklaringsmodeller: Det er i *samsillet* mellom agent og struktur at vi må søke svar på de *prosesser* som konstituerer feltet 'internasjonal politikk'. Enkeltstaters handlingsvalg og atferd kan med andre ord bare forstås i lys av den "sosiale ramme", de "strukturelle føringer" eller egenskapene ved det internasjonale politiske system som statene handler innenfor. Konstruktivistene fremhever dessuten at aktør og struktur må forstås som "gjensidig konstituerende" over tid. Med dette menes at aktørene gjennom sin atferd og interaksjon "skaper" strukturen(e), men at strukturen(e) i noen grad også former aktørene ved å påvirke deres identitet, interesser og atferd, dvs. er bestemmende for "hvem aktørene er" og dermed også for hvordan de handler. Dette skal vi se nærmere på senere, og danner utgangspunktet for vår drøfting av den internasjonale maktstruktur og endringer i sikkerhetstenkningen etter Den kalde krigens slutt.⁵

⁴ For en generell drøfting av agent-struktur-problemet, se kapittel 4 i Hovi og Rasch (1996). For en drøfting relatert til studiet av internasjonal politikk, se Carlsnaes (1992) og Wendt (1987). Merk at begrepet 'struktur' i denne sammenheng benyttes for å karakterisere et *analyse-/forklaringsnivå*. Dette til forskjell fra Waltz' bruk av 'struktur' for å beskrive det internasjonale politiske systems "materie" eller "karakter"; se også drøftingen av begrepet senere i dette kapitlet.

⁵ Se Adler (1997), Checkel (1998) og Hopf (1998) for gode presentasjoner av (sosial)konstruktivismens argument knyttet til forholdet mellom "agent" ("aktør") og "struktur".

3.2 Sentrale begreper

3.2.1 System

'System' er et ullent begrep i studiet av internasjonal politikk. Med 'system' kan vi forstå hele eller deler av det internasjonale *samfunnet av stater*. "Verden", som består av rundt 200 stater, er et 'system' ("det internasjonale (politiske) system"). Verden består imidlertid også av mer avgrensede systemer eller "sub-systemer", for eksempel i form av geografisk definerte regioner eller verdensdeler. For at det skal være meningsfylt å bruke begrepet 'system' om en gruppe stater, legger vi til grunn at et minimum av interaksjon er med på å konstituere et system.⁶

I en noe videre forstand gir det imidlertid mening å snakke om et "globalt system" bestående av en uendelig rekke ulike "enheter" og alle relasjonene mellom dem. Forstått slik kan vi si at internasjonal politikk handler om summen av all mellommenneskelig interaksjon, eller om "totalforholdet" mellom enkeltindivider, sosiale grupper, "klasser", bedrifter, interessegrupper, nasjoner, stater, internasjonale organisasjoner, transnasjonale selskaper m.m. Til grunn for en slik forståelse av 'system' ligger en antakelse om at stater er viktige aktører og at forholdet mellom stater er sentralt når vi skal studere internasjonal politikk, men at også andre aktører og relasjoner er relevante. Vi vil i det følgende primært bruke begrepet 'internasjonalt system' i den smale, "interstatslige" betydningen, og heller presisere der hvor vi forstår 'system' i en noe videre forstand.⁷

3.2.2 Struktur, makt og maktstruktur

Med 'struktur' har det i studiet av internasjonal politikk vært vanlig å forstå fordelingen av materielle kapasiteter i det internasjonale politiske system. Denne noe snevre forståelsen av begrepet 'struktur' har sitt opphav i Kenneth Waltz' "*Theory of International Politics*" (1979), en bok som har stått sentralt i studiet av internasjonal politikk generelt og av sikkerhetspolitikk spesielt de siste tiår. Waltz tar som utgangspunkt at internasjonal politikk *i siste instans* kan forstås som uttrykk for den rådende fordelingen av *militære* ressurser mellom statene eller grupper av stater i et internasjonal politisk system preget av "anarki" eller fraværet av en felles, overordnet styringsinstans. Implisitt i hans resonnement ligger tanken om at staters øvrige kapasiteter, f.eks. økonomiske ressurser, i første rekke har betydning fordi de påvirker den militære kapasitet, og at disse "materielle" forhold bestemmer statens relative plassering i den internasjonale struktur. En hovedhypotese hos Waltz er at strukturen skaper barrierer for staters handlingsrom og "tvinger" dem inn i bestemte typer handlingsmønstre som i sum produserer maktkamp og militær maktbalanse i internasjonal politikk.⁸

⁶ Definisjonen ligger nært opp til den vi finner hos Buzan, Little og Jones (1993) En åpenbar svakhet ved denne definisjonen er at den ikke fastsetter det *minimum av interaksjon* som kreves mellom et sett av enheter (stater) for at vi skal kunne omtale det som et "system". Vi lar imidlertid dette problemet ligge, og vil i praksis bruke begrepet der hvor det i konvensjonell språkbruk fremstår som rimelig å si at en gruppe stater utgjør et "system" som kan ses på som mer eller mindre isolert fra andre systemer.

⁷ Buzan, Little og Jones (1993) bruker begrepene 'interstate system' og 'interhuman system' for å skille 'systemet av stater' fra det noe videre 'globale system'.

⁸ Selv om Waltz har fastholdt at hans bok er et forsøk på å konstruere en teori om *internasjonal politikk* og ikke om *staters utenrikspolitikk*, har mange forskere latt seg inspirere av hans strukturelle ("systemiske") tilnærming og

Vårt utgangspunkt er at Waltz' oppfatning av 'struktur', forstått som fordelingen av militære og andre ressurser ("kapasiteter") mellom aktørene i det internasjonale politiske system, er lite egnet til å forklare og predikere staters atferd. Waltz setter på mange måter et likhetstegn mellom ressurser, og da spesielt *militære* ressurser, og makt. Staters atferd er imidlertid betinget av *makt*, ikke ressurser. Det er derfor *makt*, ikke ressurser, som må være måleenhet når strukturer skal beskrives.

Med 'makt' forstår vi her en aktørs evne til å få andre aktører til å ta hensyn til en selv og ens interesser i sin egen atferd. 'Makt' er derfor et *relasjonelt* begrep, og sier noe om forholdet mellom aktører innenfor et *sosialt system* (her: av stater). Selv om militære og andre ressurser er viktige maktfaktorer i internasjonal politikk, er deres relevans og betydning for staters atferd betinget også av andre forhold. Vi vil derfor i det følgende omtale fordelingen av militære og økonomiske ressurser i et system - den Waltzianske forståelsen av "kapasiteter" - som systemets 'materielle struktur', mens begrepet 'maktstruktur' blir brukt om aktørenes *bilde av fordelingen av makt i systemet*.⁹

Skillet mellom *materiell struktur* og *maktstruktur* er viktig. Fordelen med Waltz' tilnærming er at hans materielle struktur - militære og andre ressurser - kan sies å ha en form for "objektiv eksistens" ("an sich"). Den materielle struktur lar seg med andre ord "måle" ganske entydig *uavhengig av aktørenes tolkning eller persepsjon av den*. Det er f.eks. mulig å finne ut hva slags ressurser ulike stater eller militære allianser besitter, slik at "styrkeforholdet" mellom dem kan beregnes. Ulempen med en slik tilnærming er imidlertid at aktørenes kapasiteter *i seg selv* har begrenset påvirkning på andres *atferd*, og derfor ikke egner seg til å belyse denne. Det er strukturen *slik den fremstår for aktørene* - strukturen "für mich", og ikke "an sich" - som påvirker aktørenes atferd.

Maktstruktur er aktørenes *bilde* av maktrelasjonene i det internasjonale system, dvs. deres *oppfatning* av den reelle mulighet ulike stater har til å bruke ressurser for å påvirke andre aktører eller influere på systemets utforming og funksjonsmåte. Slike bilder eller oppfatninger vil alltid ha en viss "rot" eller opphav i virkeligheten. En maktstruktur vil derfor ha et element av "an sich" eller en grad av "objektiv", målbart eksistensgrunnlag *uavhengig* av hvordan dette tolkes av aktørene. 'Maktstruktur' innebærer imidlertid *noe mer* enn 'materieell struktur', fordi *makt* bare kan utøves innenfor et *sosialt system* under hensyntaken til de faktorer som konstituerer slike systemer.

analysert også enkeltstaters utenrikspolitikk nettopp med utgangspunkt i statens relative (militære) styrke. Det legges her til grunn at komponenter fra Waltz' teori, og da særlig hans klargjøring av et separat *systemisk* analyse-nivå, gir verdifull innsikt i og kan anvendes i analyse av enkeltstaters atferd.

⁹ Vi vil tilstrebe å gjøre det klart der hvor vi snakker om 'makt' i andre betydninger enn den mer generelle definisjonen ovenfor. Med en aktørs 'identitive makt' (eller 'idémakt') forstår vi f.eks. graden av mottakelighet blant andre aktører i et system for de ideer og normer som forbindes med denne aktøren. 'Normativ makt' er nært beslektet med denne betydningen, men innebærer den påvirkning av andre aktørers preferanser og atferd som skjer ved at en aktør handler i overensstemmelse med normsettet i et system. En stats normative makt er altså avledet av andre aktørers oppfattelse av graden av samsvar mellom denne statens handlinger og normene i et system.

3.2.3 Institusjoner og normer

Waltz' er blitt sterkt kritisert og utfordret bl.a. på grunn av hans nedtoning av normers og institusjoners betydning for enkeltstaters atferd og for hvordan internasjonal politikk vil "se ut". Med 'institusjoner' kan vi forstå "persistent and connected sets of rules (formal and informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity and shape expectations" (Keohane 1989:3). Institusjoner omfatter formelle organisasjoner og regimer, avtaler og internasjonalt lovverk, konvensjoner og uskrevne "kjøreregler". Disse kan sies å utgjøre systemiske bindinger og føringer som antas å påvirke staters handlingsvalg.

Mange institusjoner, og spesielt de som er av en mer formell karakter (f.eks. internasjonale organisasjoner), må forstås som "instrumenter" som stater har opprettet med det formål å realisere felles målsetninger, regulere samhandlingen mellom stater og bidra til orden, forutsigbarhet og stabilitet i det internasjonale politiske system. Slike institusjoner representerer arenaer for maktutøvelse, og de aktører som kan bestemme regler og normer for maktutøvelse på slike arenaer, har derfor hva man i andre sammenhenger kaller *strukturell makt*.¹⁰

Keohane's definisjon av 'institusjoner' synes å fange opp begrepet 'normer' i betydningen "uformelle (kjøre)regler". Slike normer kan også forstås som "ideer" eller "oppfatninger" som spesifiserer kriterier for å kunne skille rett fra galt, rettmessig fra urettmessig.¹¹ Normer kan være begrunnet a priori i moralske prinsipper, men kan også være historisk og kulturelt betinget og forstås som etablerte handlingsmønstre eller "praksis" utviklet over tid. Felles for de to typene normer er at de utgjør en slags kollektiv forståelse som "foreskriver" bestemte typer atferd og virker regulerende på samhandlingen innenfor et sosialt system ved å avgjøre hva som er "legitim" eller "sømmelig" atferd for aktørene i systemet. Normer har derfor som oppgave å regulere maktanvendelsen i det internasjonale system gjennom at visse typer atferd vil medføre en kostnad i form av "sanksjoner" fra omverdenen. Dette er sanksjoner som må tas i betraktning når en aktør vurderer sine handlingsalternativ.

3.3 Den internasjonale maktstruktur og staters atferd

Vi innledet med å si at den internasjonale maktstruktur er usynlig for aktørene, men at den materialiserer seg gjennom den "tilbakemelding" aktørene får fra omverdenen på sine handlinger. Aktørenes grad av måloppnåelse over tid reflekterer maktrelasjoner, men de motkrefter man støter på, er ikke bare bestemt av motparters materielle ressurser, men også av de begrensninger, i form av normer og institusjoner, som ligger på bruken av disse ressursene. Omfanget (funksjonell dybde, geografisk utbredelse etc.) og karakteren av normer, regler og formelle arenaer for maktutøvelse (internasjonale organisasjoner) er derfor viktige "mellomliggende variabler" når vi skal studere makt- og sikkerhetsrelasjonene innenfor ulike systemer eller sub-systemer.

¹⁰ Med 'strukturell makt' forstås vi altså evne til å forme og omforme "omgivelsene", herunder normene og institusjonene i et system, som utgjør konteksten eller den "ytre ramme" som andre stater må fatte utenrikspolitiske beslutninger innenfor (jf. Strange 1984). Strukturell makt forutsetter makt i den mer generelle betydningen, siden normer og institusjoner blir til gjennom sosiale prosesser og interaksjon mellom stater.

¹¹ Goldstein og Keohane (1993) bruker begrepet 'principled beliefs' om normer i denne betydningen.

Det er også klart at teknologi og geografi er avgjørende for muligheten til maktutøvelse og derfor medbestemmende for hvordan maktstrukturer ser ut. Geografisk sammenhengighet og/eller et minimum av "teknologisk kapasitet" er en nødvendig betingelse for at interaksjon mellom stater i det hele tatt kan finne sted, og dermed også for at en maktstruktur skal kunne etableres. Sammen med normer og institusjoner er geografi og teknologi variabler som bestemmer potensialet for interaksjon (type/karakter, nivå/frekvens) i et system; de utgjør det vi kan kalle systemets "interaksjonskapasitet".¹²

Vi får derfor en situasjon hvor ressurser, militære og andre, representerer en nødvendig forutsetning for maktutøvelse, men hvor den reelle maktutøvelse i stor grad påvirkes av normer og regler for atferd, omfanget og karakteren av formelle institusjoner (organisasjoner), og av geografi og teknologi. Dette fører igjen til at den internasjonale maktstruktur og konsekvensene av denne vil fortone seg forskjellig for de ulike aktørene i systemet alt etter forholdet til de "mellomliggende" faktorer vi har nevnt.

Bildet av den internasjonale maktstruktur er med andre ord avhengig av ståsted, og blir derfor forskjellig i Europa og i Asia. Man kan sammenligne dette med historien om de blinde menn som skal beskrive en elefant ved å berøre den; den "tilbakemelding" de får, og deres respektive "oppfatning" og beskrivelse av elefanten, vil være avhengig av hvor de befinner seg i forhold til denne. Det er derfor ingen nødvendig sammenheng mellom den maktstruktur som preger det internasjonale system som sådan og den internasjonale maktstruktur som preger de enkelte del-systemer. Dette skyldes at ulike staters makt og innflytelse ikke vil gjøre seg like sterkt gjeldende i hele det internasjonale systemet.

Den internasjonale maktstruktur i stort under Den kalde krigen var klart bipolar i de fleste områder, men f.eks. i Amerika, hvor USA's makt langt på vei var enerådende, hadde strukturen en klart unipolær karakter. Det kan altså eksistere en ulik grad av "overleiring", for å bruke Buzans uttrykk (Buzan 1991), hvor graden av "overleiring" sier noe om i hvor høy grad politikken i et visst geografisk området preges av den dominerende konfliktdimensjon i det internasjonale system i stort. Til grunn for denne rapporten ligger tanken om at maktstrukturen i det internasjonale system, både globalt og regionalt, er viktig fordi den legger føringer både for hvordan man definerer sikkerhet generelt, og for hvordan de enkelte stater definerer sine nasjonale (sikkerhets)interesser i forhold til andre stater.

Det faktum at den internasjonale maktstruktur fortone seg forskjellige fra ulike ståsteder er viktig å ta hensyn til når man skal forsøke å forklare staters atferd, fordi "sikkerhetslogikken" vil være avhengig nettopp av dette ståsted. Med 'sikkerhetslogikk' menes her den sikkerhetstenkning og den sikkerhetsstrategi som genereres ut fra en viss forståelse eller definisjon av 'sikkerhet', og hvor strukturelle forhold inngår som en viktig faktor. Som eksempel kan nevnes at sikkerhetslogikken under Den kalde krigen var preget dels av konsentrasjon om det militære aspekt ved sikkerhet, dels av at det internasjonale system hadde en klart bipolar karakter.

¹² Begrepet 'interaksjonskapasitet' er hentet fra Buzan, Little og Jones (1993; se særlig kapittel 4).

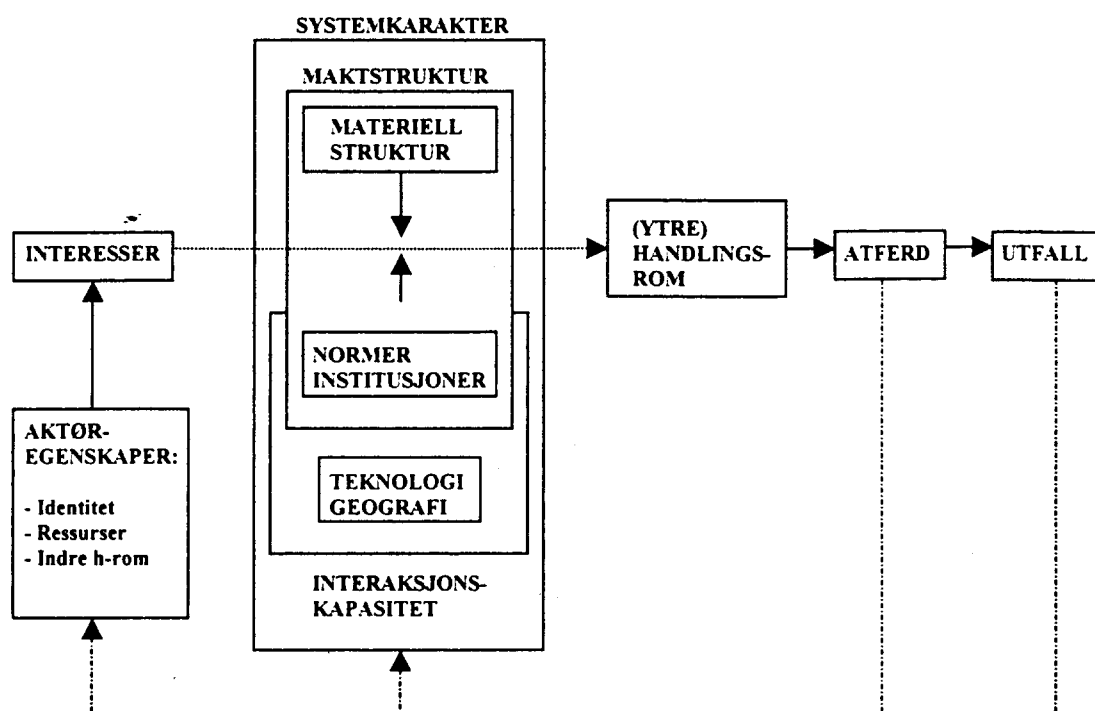
Militær styrkeoppbygning, maktbalanse og null-sum-tenkning var derfor sentrale aspekter ved denne periodens ”sikkerhetslogikk”.

I et system med unipolær karakter vil sikkerhetslogikken bli annerledes, fordi den militære trussel - sett fra det dominerende ”sentrum” - nødvendigvis vil bli mindre sentral. Til gjengjeld vil uro og kaotiske forhold i periferien representere en mulig trussel mot stabiliteten i ”sentrum”. Dette ser man klare eksempler på i sikkerhetstenkningen i historiske unipolære systemer som det romerske og det klassiske kinesiske. Sikkerhetspolitikken vil i slike systemer dels dreie seg om å holde sentrum samlet, dels om å verne dette sentrum mot kaos-utfordringene fra periferien. Sikkerhetslogikken er i denne sammenheng karakterisert bl.a. av en ”kosmos-kaos”-tenkning.

Den internasjonale maktstruktur er imidlertid aldri én-dimensjonal. Selv om ”kosmos-kaos”-tenkningen er sentral for å forstå sikkerhetslogikken i unipolære systemer, vil utfordringer fra potensielle eller reelle *alternative* (aspirerende) sentra i varierende grad kunne påvirke sikkerhetstenkningen i det unipolære sentrum. Dette kommer til uttrykk ved at Russland i dag kan ses på *både* som en ”kaos”-utfordring for Vesten i en ”sentrum-periferi”-sammenheng, men også som et alternativt sentrum med ambisjoner om å balansere eller motvirke Vestens makt. Disse faktorene er relevante i tilknytning til en stadig mer aktuell sikkerhetspolitisk problemstilling: Konsekvensene av at man får ulike sikkerhetslogikker i forskjellige områder av verden og i de enkelte sub-regioner av det euro-atlantiske området, noe vi kommer tilbake til i senere kapitler.

Dette kapitlet har hatt som mål å avklare en del teoretiske begrep og sentrale forutsetninger som legges til grunn for resten av rapporten. Figur 1 er et forsøk på å ”visualisere” den prosessen - samspillet mellom ”aktør” og ”struktur” (”systemkarakter”) - som antas å forme enkeltstaters utenriks- og sikkerhetspolitiske atferd og ”utfall” forstått som aggregerte resultater av samhandlingen mellom statene i internasjonal politikk.¹³

¹³ Figur 3.1 beskriver en *sekvens av handlinger/samhandling* og en *prosess (over tid)*. Pilene i figuren må derfor ikke forstås som ”kausale” i strengt vitenskapelig forstand.



Figur 3.1 Samspillet mellom 'aktør' og 'struktur' som er med på å forme enkeltstaters utenriks- og sikkerhetspolitikk

En stats interesser i tilknytning til en bestemt sak eller et sakskompleks antas å bli generert nasjonalt ut fra egenskaper ved den enkelte stat. Det internasjonale politiske system, kjennetegnet av en materiell struktur, normer og institusjoner og et sett grunnleggende premisser nødvendig for at interaksjon i det hele tatt kan finne sted (teknologi og geografi), skaper et (ytre) "handlingsrom" for aktøren i tilknytning til disse interessene, hvorav 'nasjonal sikkerhet' alltid vil være (i det minste) latent. Kost-nytte-kalkulasjon over handlingsalternativer under hensynstaken til strukturelle "føringer" antas å være bestemmende for aktørens atferd. Summen av én eller flere aktørers handlinger produserer det vi omtaler som (intenderte og ikke-intenderte) "utfall" i internasjonal politikk. De stiplede pilene fra "atferd" og "utfall" tilbake til systemet og aktøren signaliserer det prosessuelle som ligger i at både enkeltstaters atferd og de produserte "utfall" av staters interaksjon over tid kan virke tilbake på og omforme systemets karakter, samt påvirke aktørens identitet, interesser og dermed også dens preferanse i tilknytning til fremtidige utfall.¹⁴ Endringer i preferanser vil i sin tur medføre endringer i (fremtidig) policy.

¹⁴ En av konstruktivismens hovedinnvendinger mot mer etablerte teoretiske perspektiv på internasjonal politikk, og da særlig mot de to "skolene" som preget fagdebatten på 1980-tallet (hhv. *nyrealisme* og *neoliberal institusjonalisme*), er at disse skolene tar *staters nasjonale interesser* som "gitt", dvs. de *forutsetter* at alle stater i utgangspunktet har et sett grunnleggende interesser som søkes realisert. Konstruktivistene legger på sin side vekt på at aktørens (her: statenes) *identitet* - og dermed også deres forståelse av "nasjonale interesser" - kan endres over tid. Dette er viktig når vi skal forsøke å forklare *endringer* i staters utenriks- og sikkerhetspolitiske prioriteringer og veivalg ("policy"). Konstruktivistene er med andre ord også interessert i de nasjonale interessers *opphav*. Som Wendt (1992) selv understreker, utelukker imidlertid dette *ikke* at staters identitet og interesser kan håndteres som eksogene forutsetninger eller tas for "gitt" i mange analyser.

4 SIKKERHET OG MAKT I INTERNASJONAL POLITIKK

'Sikkerhet' er et sentralt begrep og problem i studiet av internasjonal politikk. De fleste "skoler" innen studiet av internasjonale forhold legger stor vekt på sammenhengen mellom maktstrukturen i det internasjonale system, dvs. mellom hvordan makt er fordelt mellom *hovedaktørene* i systemet, og graden av "sikkerhet" innen dette systemet. Det er imidlertid svært ulike syn på hvordan denne sammenhengen er. Det vil i dette kapitlet bli lagt vekt på at 'sikkerhet' først og fremst er et spørsmål om *hva* som skal sikres. Vi vil dessuten argumentere for at graden av 'nasjonal sikkerhet' er betinget ikke bare av militære og andre *ressurser*, men også av de normer som gjelder for mellomstatlig atferd i det globale systemet og i ulike internasjonale subsystemer. Normene er bl.a. med på å bestemme hvilke *midler* som brukes for å fremme "sikkerhetsinteresser".

4.1 Om sikkerhetsbegrepet

Begrepet 'sikkerhet' er vanskelig å definere, og enda vanskeligere å måle. Generelt kan vi si at graden av sikkerhet i internasjonal politikk ofte har vært knyttet til fravær av den usikkerhet som er en konsekvens av det internasjonale systemets 'anarkiske' karakter. 'Sikkerhet' er imidlertid i sin natur et begrep som vil endre innhold, og forskningen må ta hensyn til dette.

Vårt utgangspunkt er at begrepet 'sikkerhet' først og fremst må forstås i *subjektive termer*. "Sikkerhet" er med andre ord en *følt tilstand*. 'Usikkerhet' indikerer at noe er *truet* eller *uavklart*. Når vi studerer stater utenriks- og sikkerhetspolitiske *atferd*, vil "objektive" eller "målbare" forhold være av interesse bare i den grad aktørene *oppfatter* at noe er truet eller uavklart. Sagt med andre ord: Det er aktørenes *persepsjon* av et fenomen, og ikke fenomenets "objektive eksistens", som påvirker aktørenes atferd.

Tradisjonelt har sikkerhetsbegrepet vært nært knyttet til frykten for at andre aktører i det internasjonale system kan bruke militære maktmidler for å påtvinge andre stater sin vilje. Dette medfører at andre parters evne (kapasitet) til å påføre staten skade, og deres vurderte ønske eller vilje (intensjon) om å gjøre dette, samt andre stater evne og vilje til å komme til hjelp dersom noe slikt skulle skje, vil måtte stå sentralt i enhver sikkerhetspolitisk analyse.

I tillegg har også en rekke andre faktorer blitt trukket inn; dette gjelder i første rekke økonomiske, politisk-ideologiske og ressursmessige forhold. Det er to syn på hvorfor disse andre faktorene er relevante: (1) enten fordi de har en indirekte betydning for sikkerheten fordi de påvirker de militære kapasiteter eller intensjoner om eventuell maktbruk, eller (2) fordi de er sikkerhetspolitisk viktige i seg selv fordi de grunnleggende politiske, ideologiske og økonomiske forhold er vitale for en stat eller nasjon/samfunn.

Sikkerhetsbegrepet knyttes dermed til *forsvar av vitale verdier* generelt, ikke bare til militære trusler mot, eller militært forsvar av, disse. Man vil ikke bare forsvare sitt territorium, men også sitt samfunnssystem og sin velstand, samt opprettholde internasjonal orden, stabilitet og forutsigbarhet. Disse forhold er truet ikke bare av militære maktmidler, men også av diploma-

tiske utspill, propaganda og undergravningsvirksomhet, samt trusler mot råvaretilgang, som oljeforsyninger, osv.

Det behøver imidlertid ikke å være en ”aktør” som skaper usikkerhet. Redusert sikkerhet kan også være et resultat av *mangel på kontroll* over en utvikling som kan true vitale verdier, f.eks. en øket grad av ustabilitet eller kaos, eller undergraving av kontroll over egne ressurser. F.eks. var det å hindre ”Republikflucht” i det tidligere DDR helt vesentlig for denne stats sikkerhet, slik dets ledere definerte denne. At denne vurderingen var riktig så man da denne statsdannelsen gikk i oppløsning i 1989-90.

”Sikkerhet” er med andre ord alltid knyttet til *hva* man mener er truet. Kjernen i sikkerhetsproblemet ligger i hvordan man skal forhindre realiseringen av visse *handlingsalternativ* (fra bestemte aktører) eller potensielle *hendelsesforløp* som man frykter skal true hva som vurderes som sentrale verdier. Dette kan gjøres enten ved å påvirke kost-nytte-vurderingene til de aktørene som oppfattes som en potensiell sikkerhetstrussel, eller gjennom å redusere sannsynligheten for uønskede situasjoner som kan genereres på andre måter. Å skape sikkerhet er derfor ofte nært forbundet med å skape stabilitet, orden og forutsigbarhet, og å motvirke uorden, kaos og uforutsigbarhet.

Ole Wæver (1995a) har diskutert hva som fører til at noe blir ”sikkerhetisert” (”securitized”), dvs. blir definert som en del av ”sikkerhetspolitikken”. At et forhold blir sikkerhetisert betyr at det får status som vitalt for de det angår og at det å beskytte dette har krav på absolutt prioritet når det gjelder bruk av ressurser. En sak blir sikkerhetisert ved at en ”securitizing actor”, dvs. en autoritativ person eller gruppe personer hvis ideer og initiativ har en viss mottakelighet i det aktuelle samfunn eller opinion, fester merkelappen ’sikkerhet’ på et bestemt fenomen eller utviklingstrekk. Vi skal ikke gå inn på problematiske normative aspekter knyttet til denne prosessen. Det sentrale for vårt formål er at sikkerhetisering innebærer at en sak eller et fenomen ”løftes ut” av ordinær politikk slik at de vanlige vurderinger når det gjelder forholdet mellom kostnader og fordeler, og valg av midler, settes til side.

Dette er en prosess som ikke nødvendigvis foregår på samme måte i alle land. Vi kan derfor komme i den situasjon at stater opererer med ulike sikkerhetsdefinisjoner, slik at forhold som i én stat defineres som ”sikkerhet”, ikke får denne relative betydning i en annen stat. Dette kan medføre store problemer i internasjonal politikk, både fordi forutsigbarhet vil bli vanskeligere når stater opererer med svært forskjellige verdiskalaer, men også fordi stater som opererer med spesielle sikkerhetsdefinisjoner kan ta i bruk virkemidler som kan fremstå som illegitime for andre stater. Disse forholdene kan med andre ord bidra til å skape internasjonale motsetninger og konflikter. Det at to stater definerer ulike fenomener eller saker som ”sikkerhet” kan dessuten påvirke det bilaterale handlingsrommet i forhold til en situasjon hvor sikkerhetsoppfatningen er ”symmetrisk”. Vanskeligheter i samarbeidet mellom Norge og Russland om miljøutfordringer i Nordområdene kan trolig forstås i et slikt lys: Forhold som fra norsk side ikke ses i en (militær) sikkerhetssammenheng, blir i russisk sikkerhetstenkning oppfattet som utilbørlig innsyn, og vurderes som en trussel mot russiske interesser. Dette er problemer som til nå langt på vei har

blitt oversett i sikkerhetspolitiske studier, og som absolutt fortjener oppmerksomhet i en tid hvor ulike sikkerhetsbegreper eksisterer.

Man har på 1990-tallet sett en utvidelse av sikkerhetsbegrepet i flere retninger: (1) bort fra den ensidige fokus på militære aspekter, som vi allerede har nevnt; (2) men også en utvikling bort fra *staten* som eneste fokus, dels i retning av det *internasjonale system* som sådan ("common security"), eller i retning av *nasjon*, *samfunn*, eller endog *individ*, med vektlegging av forsvar av vitale menneskelig behov for overlevelse, utvikling, frihet og identitet. Vi snakker derfor om 'sikkerhet' innen "flere sektorer" og på "flere nivåer", slik at 'sikkerhet' i sin tradisjonelle betydning – forstått som *statens militære sikkerhet* – har mistet sitt primatur, i det minste blant forskere og politikere i den vestlige verden.¹⁵

Tilsynelatende representerer denne utviklingen et klart brudd med den militært baserte sikkerhetspolitikken vi hadde under Den kalde krigen, men går vi inn på hva som i virkeligheten karakteriserte sikkerhetstenkningen i denne tiden, forsvinner mye av forskjellen. Det var de vestlige demokratiske samfunnsidealene som skulle forsvares, og den militære trussel var bare én av dimensjonene i denne trusselen, noe det antatte behov for overvåkning av opposisjonelle grupper, også i et land som Norge, viser (Lund-rapporten 1995-96). Det reelle sikkerhetsbildet man opererte med lå derfor mye nærmere det Wæver, og før ham f.eks. Galtung, har operert med, enn det som dominerte den sikkerhetspolitiske *forskningen* i denne perioden. Det var først da frykten for den "indre fiende" ble mindre, etter at kommunistpartienes posisjon i Vest-Europa ble svekket i begynnelsen av 50-årene, at 'sikkerhet' ble ensbetydende med 'militær sikkerhet' i det politiske etablissement.

4.2 Sikkerhet og betydningen av samfunnsutviklingen

Samfunnsutviklingen nasjonalt og endringer i internasjonal politikk påvirker sikkerhetstenkningen gjennom de endringer som frembringes i hva som sikkerhetiseres, men også ved at sårbarheten for ulike trusler kan endres. Samfunnsutviklingen påvirker imidlertid også sikkerhetstenkningen ved at normene endres, både nasjonalt og internasjonalt.

Selv om *staten* i utgangspunktet er - eller i alle fall blir forsøkt gjort til - hovedfokus for enkeltmenneskets identitet, er som vi så også 'nasjonen' som enhet blitt trukket inn i den sikkerhetspolitiske diskusjon. Slike forsøk har nær sammenheng med at mange stater, f.eks. de tidligere kommunistiske statene, sliter med indre problemer av politisk og økonomisk karakter. I denne forbindelse kan det være et klart behov for å *bruke* den nasjonale identitet for å legitimere regimer gjennom å sette likhetstegn mellom stat og nasjon, bl.a. gjennom å definere en "statsbærende nasjon". Dermed blir trusler mot nasjonen også trusler mot staten og *vice versa*, noe som fører til at trusler mot sentrale *nasjonale* verdier, for eksempel når det gjelder språk, kultur og religion, kan bli sikkerhetisert i Wævers begrepsapparat. Israel, Serbia, Kroatia, Estland og Latvia er eksempler på stater som preges av en slik sikkerhetstenkning.

¹⁵ Se bl.a. Buzan m.fl. (1998), Buzan (1997), Wæver (1996) og Burgess og Tunander (2000) for eksempler på teoretiske "analyseverktøy" og empiriske studier av *sektorielle* ("ikke-militære") aspekter ved 'sikkerhet' og sikkerhetsidentiteter knyttet til andre nivåer enn *staten*.

Sikkerhetisering av følelsesmessige eller ideologiske forhold, som f.eks. ”nasjon” eller ”religion”, skaper en spesiell type sikkerhetslogikk. Denne domineres av en ”vi-dem”-tenkning, fordi trusselen er definert som ”de andre”. Dermed blir det viktig å etablere skillelinjer og å holde en klar front mot det ”fremmede”. En slik definisjon av sikkerhet legitimerer anvendelse av midler som for andre stater fremstår som illegitime. Stater som sikkerhetiserer ”nasjonen”, ”religion” eller ”den kulturelle egenart” kan derfor komme på kant med ”verdnessamfunnets” normer gjennom sin atferd overfor nasjonale minoriteter. Denne typen trusseloppfatning er i dag spesielt påtrengende for stater eller kulturområder som føler seg på defensiven i forhold til den ”dominerende” vestlige kultur og de atferdsnormer som kan knyttes til denne. Sikkerhetiseringen av følelsesmessige og ideologiske forhold forklarer, men unnskylder ikke, atferd som er i strid med internasjonale normer, og som i verste fall kan generere internasjonale konflikter.

Økonomisk utvikling og velstand har blitt sentrale målsetninger i de moderne vestlige samfunn, noe som har ført til at økonomisk orienterte verdier har fått en mer dominerende plass i verdihierarkiet, spesielt etter at ingen ytre militære trusler fremstår som presserende for de fleste vestlige stater. Dette medfører igjen en tendens til at eventuelle trusler mot økonomisk utvikling og velstand blir sett på som ”sikkerhetspolitikk” (”sikkerhetisert”). Eventuelle trusler mot *oljeforsyninger* fremsto her en tid som mest presserende pga oljens sentrale betydning for økonomi og samfunnsliv ved at brudd på oljeforsyninger raskt fører til samfunnsmessige forstyrrelser. I enkelte utenom-europeiske land fremstår trusler mot *vannforsyninger* som minst like alvorlige. For noen stater fremstår det internasjonale økonomiske system og dets funksjon som ”truende”, fordi dette opererer med et normsystem som krever en størst mulig grad av åpenhet i forhold til internasjonale påvirkninger. Slike utfordringer har likevel inntil videre ikke blitt definert som *sikkerhetsutfordringer*, selv om man i Russland har beveget seg langt i denne retning.

Samfunnets *kvalitet* fremstår som stadig viktigere og er i noen grad blitt sikkerhetisert ved at forhold som kan true denne kvaliteten, blir ”løftet ut” av ordinær politikk. Debatten omkring ”miljø sikkerhet” viser dette, selv om de som argumenterte for at miljøtrusler bør inngå i sikkerhetspolitikken, aldri har fått fullt gjennomslag for dette (Prins 1990). Store miljøkatastrofer, f.eks. nye ”Tsjernobyl-ulykker”, kan imidlertid endre dette. Samme type argumenter brukes også om internasjonal kriminalitet, narkotika-handel og illegal immigrasjon. Også disse truslene er nå delvis inkludert i sikkerhetsbegrepet, selv om de ikke fremstår som sentrale.

Endringer i kommunikasjonsforhold, både nasjonalt og internasjonalt, medfører at samfunnets *mottagelighet* og *sårbarhet* for ytre påvirkninger øker. Mottakeligheten er ikke bare avhengig av kommunikasjonsutvikling, slik som etableringen av ”Internett”, men også av graden av felles kultur og interesser mellom de som blir forsøkt påvirket og de som påvirker. Jo større dette samsvar er, jo mindre er sannsynligheten for at denne påvirkningen blir sett på som en trussel, og dermed eventuelt satt inn i en sikkerhetssammenheng. Utviklingen i retning av et stadig nærmere kulturelt fellesskap i den vestlige verden har generelt økt den gjensidige mottageligheten for impulser *innad* i dette området, men samtidig har det på mange måter ført til mindre

mottaglighet for påvirkninger fra andre områder ("Clash of civilizations"), fordi det "fremmede" kommer nærmere, og dermed kan virke mer truende. Vi må imidlertid innse at Vestens kultur i dag kan fremstå som langt mer truende for andre kulturer enn disse kulturene for Vesten, ikke minst fordi store deler av eliten i andre kulturområder er så mottagelige for vestlige verdier, slik at de alvorligste konfliktene oppstår *innen* disse kulturene, ikke mellom Vesten og andre kulturer. Konfliktene i land som Algerie og Egypt, og tidligere i Iran og Libanon, er typiske eksempler på dette.

Utviklingen av sentraliserte statsdannelser fra begynnelsen av "moderne tid" av, dvs fra omtrent år 1500, var med på å prege de normer som ble utviklet for atferd *mellom* disse statene. Dette var normer som for en stor del ble kodifisert gjennom fredsavtalen i Westfalen i 1648, som av mange blir betraktet som det moderne statssystemets "grunnpillar". Borgernes lojalitet skulle nå knyttes til *statsnivået*, som skulle ha monopol på legitim maktbruk innad og tale på nasjonens vegne utad. Lojalitet på tvers av landegrenser, f.eks. på religiøst grunnlag, ble sett på som suspekte og måtte derfor begrenses. Landets indre forhold var noe som var noe staten selv bestemte over, og som ingen andre hadde legitim rett til å gripe inn i. Fordi staten hadde en ambisjon om å øke sin makt på mange områder innen samfunnslivet, først religion og så økonomi, ble sikkerhetsbegrepet definert forholdsvis vidt og omfattet også religiøse og økonomiske forhold (merkantilisme).

I vårt århundre har tendensen i noen grad gått i motsatt retning, spesielt på det økonomiske og kulturelle området, en utvikling som har hatt som forutsetning, og blitt forsterket av, den voldsomme veksten i kommunikasjon og andre impulser på tvers av landegrensene. Denne økende åpenheten har ført til at statenes reelle muligheter til å påvirke og legge premisser for utviklingen i sine land har blitt mindre, selv om de materielle ressurser de har til disposisjon relativt sett har vært økende. Fordi de vestlige samfunn stort sett hadde et felles kultur- og verdigrunnlag, ble denne utviklingen ikke sett på som noen sikkerhetstrussel. "Sikkerhet" ble derfor mer knyttet til rent militære forhold i denne delen av verden.

Historien viser en lang rekke eksempler på at jo mer "utviklet" et samfunn er, jo mindre er dets eliter, og etter hvert også dets brede befolkningslag, i stand til, eller innstilt på, å sette sitt liv i fare for å forsvare samfunnet mot ytre trusler. Man satser på teknologi eller "leiesoldater" for å unnlate å sette seg i fare. I enkelte perioder kan imidlertid organisatoriske, teknologiske eller ideologiske faktorer føre til at større deler av befolkningen igjen kan mobiliseres, slik situasjonen var under Den franske revolusjon og under de to verdenskriger.

I dag virker det som det igjen er vanskeligere å mobilisere befolkningen for innsats og ofre, i alle fall i den vestlige verden, med derpå følgende ny vektlegging av profesjonelle styrker og teknologi. Spesielt har man fokusert på tap av menneskeliv, og da særlig for innsats utenfor landets grenser (Luttwak 1994), fordi forsvar av fedrelandet ikke er med legitimere ofringen av menneskeliv. Det å ofre egne soldater, og også i noen grad også å drepe andres soldater, blir i økende grad sett på som uakseptabelt for et "sivilisert" land. Denne type holdninger vinner stadig sterkere innpass i den vestlige verden, men i økende grad også i Russland, noe man har

sett i forbindelse med reaksjonen på krigene i Tsjetsjenia. Delvis henger nok dette sammen med at krig er noe som har kommet på avstand i tid og rom, slik at det å føre krig fremstår som noe fjernt og nærmest anakronistisk for mange av den yngre generasjon. På den annen side har krigshandlinger kommet nærmere og blitt mer ”synlige” gjennom TV, slik at erkjennelsen av hva krig egentlig er, blir tydelig for alle, ikke bare for de direkte involverte, som i tidligere kriger raskt kunne bli ”sosialisert” inn i et system hvor verdisystemet var annerledes enn i en fredssituasjon.

Normer for internasjonal atferd kan ideelt sett være globale, men det vil alltid være ulik grad både av formell og reell akseptering av normer. Så vel ulik kultur som forskjellig politisk kontekst er viktig i denne forbindelse, noe som i utgangspunktet kan ha store sikkerhetspolitiske konsekvenser. Selv om de vestlige samfunns negative holdning til å ofre liv for staten i økende grad synes å få innpass også andre steder, er det fremdeles kulturer hvor det å ofre livet for det felles beste fremstår som noe positivt, bl.a. i store deler av den muslimske verden. Vi ser også, f.eks. i det tidligere Jugoslavia, at den mentale og kulturelle barriere mot å ofre og ta liv fort brytes ned når man får krigssituasjoner. Begge disse forhold har potensielt store konsekvenser for sikkerhetstenkningen og for bruken av militære maktmidler i tiden fremover.¹⁶

4.3 ”Statens” sikkerhet

Selv om innholdet i sikkerhetsbegrepet varierer med situasjon, tid og rom, må *staten* fremdeles være fokus for den sikkerhetspolitiske forskningen. Alt tyder på at staten i overskuelig fremtid fortsatt vil fremstå som det sentrale *aktør-* og *identitetsnivå* i politisk sammenheng, og den bør derfor være den sentrale analyseenheten på fagområdet. Det er dessuten vanskelig å tenke seg at den militære usikkerhet helt kan forsvinne så lenge verden er inndelt i suverene stater som disponerer militære maktmidler. I den grad andre nivåer eller sektorer trekkes inn må dette begrunnes i at sikkerhet, slik de som handler på statens vegne definerer den, blir påvirket av hva som skjer på disse nivåene.

Vi innledet med å forutsette at sikkerhet i betydningen statens overlevelse alltid er en grunnleggende målsetning for stater. Som Waltz uttrykker det: ”Survival is a prerequisite to achieving any goals that states may have, other than the goal of promoting their own disappearance as political entities” (Waltz 1979:91). Denne målsetningens relative betydning som ”bestemmende” for en stats atferd vil imidlertid variere med situasjon, tid og rom.

Makt – i en vid forståelse av begrepet – er et nødvendig middel for stater til å nå målsetninger basert på nasjonale interesser, herunder målet om sikkerhet. Enhver stat vil derfor søke minst så mye makt som kreves for å imøtekomme den subjektive oppfatning av det kort- og langsiktige potensialet for eksistensielle trusler mot staten som politisk enhet. Maktbegrepet har som vi allerede har påpekt ofte vært knyttet til *militær* makt, og sikkerhet kunne skapes gjennom

¹⁶ Ulikheter mellom regioner eller ”kulturkretser” knyttet til normer representerer en form for ”assymetri” med potensielt store implikasjoner for sikkerhetstenkningen. Vi velger her *ikke* å gå inn på mer militære aspekter ved ’assymetri’ og ’assymmetrisk krigføring’ i tilknytning til det nye internasjonale konfliktbildet (se bl.a. Tjøstheim 1998).

militære allianser og styrkeoppbygging. Problemet med dette utgangspunktet er ”sikkerhetsdilemmaet”; at bestrebelsene fra én stat på å oppnå økt sikkerhet ofte medfører økt usikkerhet for en annen, slik at aktørenes ønske om sikkerhet ofte resulterer i kapprustning og økt *usikkerhet* i systemet som sådan og for den enkelt stat i dette (Hertz 1950, Jervis 1978). Sikkerhetsdilemmaet skapes ved at stater generelt har vanskelig for å skille mellom andre staters offensive og defensive militære kapasiteter, samt at de er usikre på hverandres motiver eller intensjoner vis a vis en selv.

Geografi og teknologi vil i stor grad være bestemmende for graden av militær trussel innenfor et system eller sub-system, og derfor også for hvilken betydning militær makt har for staters atferd og for hvordan ulike systemer ”opererer”. Det sier seg selv at betydningen av usikkerheten omkring andre staters intensjoner og militære kapasiteter vil avta med økende geografisk avstand – alt annet likt. Kina har derfor begrenset betydning for europeiske staters sikkerhetspolitiske disposisjoner. Teknologi kan influere på den militære trussels karakter på flere måter. Utvikling av mer avansert våpenteknologi og nye leveringssystemer kan potensielt forsterke den militære dimensjons betydning for forholdet mellom en gruppe aktører, men også utvide dens geografiske ”nedslagsfelt”. Økt kommunikasjon og spredning av informasjon som et resultat av teknologisk utvikling kan i sin tur bidra til økt gjensidig kjennskap til hverandres identitet, interesser og motiver, og på den måten til redusert (militær) usikkerhet i systemet.

Også ”den liberale tradisjon” tar i realiteten utgangspunkt i ”makt” for å forstå internasjonal politikk. I motsetning til realistenes vektlegging av hvorfor stater må, og hvordan stater kan, skaffe seg og bruke (militær) makt, konsentrerer denne ”skolen” seg om hvordan man kan moderere maktprojeksjon og begrense (den militære) maktbruken i det internasjonale system. Dette skjer gjennom etablering av institusjoner og utvikling av normer for mellomstatlig atferd. Den liberale tradisjon fremhever dermed elementer som gjør at forestillingen om ’internasjonalt anarki’ får en annen karakter enn det vi finner i den realistiske tradisjon, hvor militærmakt og konflikt er de sentrale dimensjoner.¹⁷

På samme måte som lydbølger trenger et medium å bevege seg i for at vibrasjoner skal oppfattes som lyd, trenger militære og andre maktmidler medier å operere i. Det internasjonale samfunn

¹⁷ ’Den liberale tradisjon’ er her brukt som en ”sekkebetegnelse” for et bredt spektrum av teoretiske perspektiv på internasjonal politikk som - *svært karikert* - kan sies å ha det til felles at de er kritiske til realistenes ”pessimistiske” syn på hvordan internasjonal politikk (med nødvendighet) ”ser ut”. Forstått *bredt* omfatter den liberale tradisjon bl.a. den såkalte ”engelske skole”, som har lagt særlig vekt på betydningen av sosiologiske og psykologiske faktorer i analysen av det internasjonale (stats)samfunn (se f. eks. Bull (1977) og Luard (1976)). Nyere (sosial)konstruktivistisk litteratur (f.eks. Wendt 1992, 1999) har også fokusert på faktorer som kan sies å høre hjemme innenfor en bred, liberal tradisjon (bl.a. normer, ideer, sosiale prosesser). Vårt formål er her *ikke* å skape en ”syntese” av den engelske skole, konstruktivismen og det vi kan forstå som en bred, liberal tradisjon, men snarere å peke på grunnleggende fellestrekk knyttet til deres kritikk av realismen og til deres betoning av *sosiale* faktorer i internasjonal politikk, herunder betydningen av normer og institusjoner. Både Wendt (1992), Ruggie (1998) og Sterling-Folger (2000) berører disse ”fellestrekkene” i sine drøftinger av teoretiske tilnæringsmetoder til studiet av internasjonal politikk.

Det bør også tilføyes at verken ”klassiske” realister (f.eks. Morgenthau) eller ”nyrealister” (f.eks. Waltz) er helt blinde for det sosiale aspekt ved internasjonal politikk. Felles for realistene er imidlertid en klar nedtoning av normer og institusjoners (selvstendige) betydning for å forstå internasjonal politikk. Normer og institusjoner ses i stor grad som avledet av (i siste instans; det *militære*) maktforholdet mellom de store aktørene i systemet.

og dets normer og institusjoner er dette medium. De viktigste forholdene i denne forbindelse er hva Lasswell og Kaplan (1950) definerer som "weight", "scope" og "domain" i tilknytning til makt og maktutøvelse. Med "weight" kan vi forstå aktørenes tilgang til, deltakelse i og relative "tyngde" i beslutningssystemet ("degree of participation in decisionmaking"); med "scope" forstår vi omfanget av det funksjonsområdet som påvirkes ("the values that are influenced"); og med "domain" menes det geografiske området som blir påvirket ("the people who are influenced").

Institusjoner og normer er viktige fordi de påvirker staters kost-nytte-vurderinger i tilknytning til ulike handlingsalternativer. Utbredelsen av "autoritative" ideer og uformelle kjøreregler, som ofte vil være nært knyttet til mer formelle institusjoner (internasjonale organisasjoner, lover, overenskomster/avtaler etc.), øker kostnadene ved ikke-legitim atferd og kan over tid endre et internasjonalt systems "anarkiske" karakter ved at grupper av stater utvikler en *kollektiv identitet* knyttet til det å handle i overensstemmelse med bestemte normer eller institusjoner. Institusjoner og normer skaper dessuten stabile, gjensidige "rolleforventninger" mellom statene i det internasjonale politiske systemet, og bidrar i så måte til større grad av orden, forutsigbarhet og dermed *sikkerhet* i systemet.

Normer og formelle "kjøreregler" vil imidlertid bare eksistere og "påvirke" et systems funksjon i den grad aktørene i systemet "anerkjenner" dem. Når en gruppe aktører deler oppfatningen av hva som er "legitim", kan vi si at de utgjør et "fellesskap" (Hurd 1999). Vi så innledningsvis at normer kan være begrunnet a priori i moralske prinsipper, men kan også være historisk og kulturelt betinget og forstås som etablerte handlingsmønstre eller "praksis" utviklet over tid. Dette innebærer at normer vil variere med hensyn til geografisk og historisk "gyldighets-område".

Disse forholdene er helt vesentlige aspekter i arbeidet for å skape en mer stabil og dermed sikrere verden. Normer og institusjoner har sett fra et sikkerhetspolitisk synspunkt den funksjon å innskrenke bruken av ikke-legitime tvangsmidler i internasjonal politikk; normer ved å gi retningslinjer for hva som er legitim atferd, formelle institusjoner ved å skape regler og fora for legitim internasjonal samhandling, og dermed i så stor grad som mulig forhindre at det internasjonale samfunn skal være "anarkisk" og konfliktfylt i realistenes forståelse.

Et viktig aspekt knyttet til sikkerhetsstudier er at institusjoner, og da særlig etableringen av formelle organisasjoner, påvirker interaksjonskapasiteten og bidrar til å øke "informasjons-flyten" i et system. Deltakelse i formelle organisasjoner kan fremstå som viktig for stater fordi det gir mulighet for innflytelse på de saker eller sakskompleks som ligger under organisasjonens ansvarsområde. Slik deltakelse kan imidlertid også gi en "sikkerhetsgevinst" fordi gjentatt interaksjon i disse fora bidrar til redusert usikkerhet omkring andre aktørers aktiviteter, interesser, preferanser og motiver. Institusjoner er med andre ord viktige informasjons- og kommunikasjonsarenaer for aktørene i et system, og representerer derfor en "sosial kapital" som er nødvendig for å kunne utforme egen policy. Deltakelse i formelle organisasjoner innebærer imidlertid at man gir sin aksept til de normer som gjelder for hver organisasjon, og at man må

tilpasse seg de maktrelasjoner som gjør seg gjeldende ved håndteringen av de saker eller saks-kompleks som disse organisasjonene har som ansvarsområde.

Ulike historiske systemer og sub-systemer i internasjonal politikk skiller seg fra hverandre med hensyn til karakteren og omfanget av de interaksjonsprosesser som over tid former institusjonene og normene i systemet. Graden av ”institusjonalisering”¹⁸ av slike bånd antas å prege sikkerhetsrelasjonene i den forstand at høyt institusjonaliserte systemer eller sub-systemer vil ha en høyere grad av ’sikkerhet’ - *forstått som stabilitet, orden og forutsigbarhet* - enn ”løsere” knyttede systemer. Dette fordi institusjonalisering innebærer at aktørene ”sementerer” bestemte prosedyrer og samhandlingsmønstre i en potensielt ”kaotisk” og uoversiktlig virkelighet.

Den amerikanske statsviteren Karl Deutsch lanserte i 1950-årene (Deutsch m.fl. 1957) et begrep, ’sikkerhetsfellesskap’ (”(non-amalgamated) security community”), som over 30 år senere viste seg å bli et nøkkelbegrep for å forstå utviklingen av sikkerhetspolitisk tenkning etter Den kalde krigens avslutning. Med ’sikkerhetsfellesskap’ menes en gruppe stater som ikke lenger ser på omfattende væpnet konflikt seg i mellom som mulig. De ser derfor ikke lenger på hverandre som noen potensiell trussel, en slik trussel eksisterer bare fra tredje land. Etableringen av slike ”sikkerhetsfellesskap” har derfor helt avgjørende betydning for et lands sikkerhet, og nyetablering eller utvidelse av slike må derfor fremstå som et vesentlig mål i sikkerhetspolitikken.¹⁹

Deutsch viser hvordan kommunikasjons- og transaksjonsprosesser mellom aktører i et system over tid fører til etableringen av slike fellesskap og bidrar til utvikling av felles politiske idealer, en ”vi-følelse” og en felles sikkerhetsidentitet mellom aktørene. Et sikkerhetsfellesskap er bl.a. kjennetegnet ved at aktørene tar hensyn til hverandres interesser ved formuleringen av sin utenrikspolitikk, noe som skaper forutsigbarhet og gjensidig tillit mellom dem. Deutsch understreker imidlertid at etablerte sikkerhetsfellesskap kan brytes ned gjennom at situasjonen endres slik at disse forutsetningene ikke lenger er tilstede. Det kreves derfor noe dersom man ønsker å opprettholde den sikkerhet et slikt fellesskap representerer.

Jo mer omfattende et slikt sikkerhetsfellesskap blir, jo mer kommer andre utfordringer enn de som tradisjonelt har vært sett på som sikkerhetsrelaterte, i fokus. Større vekt kan derfor legges på økonomi og velferd, bl.a. fordi forsvar ikke krever så store økonomiske uttelling. En annen konsekvens av en slik utvikling er at man ikke har samme bekymring for at en nabostat skal øke sin relative makt i forhold til en selv, fordi nabostaten ikke ses på som en potensiell trussel. Dermed er det også større grunn til å legge vekt på *absolutte*, og ikke relative, fordeler, noe som

¹⁸ Med ’institusjonaliseringsgrad’ i et system kan man bl.a. forstå normers og institusjoners geografiske ’utbredelse’ og omfanget av det funksjonsområdet som påvirkes (jf. ”domain” og ”scope” hos Lasswell og Kaplan 1950). Keohane (1989) og Haftendorn m.fl. (1999) knytter begrepet bl.a. til ”commonality” (grad av felles oppfatning av hva som er ”sømmelig” atferd i et system) og ”specificity” (graden av *formalisering* av atferdsroller/-forventninger). Det sentrale for vår formål er her ikke å gi dette begrepet et helt presist innhold, men snarere å få frem at økt ”utbredelse”, ”dybde”, ”tetthet” og formalisering av avhengighetsbånd mellom stater kan bidra til økt sikkerhet i et system.

¹⁹ Se bl.a. Rock (1989) og Adler og Barnett (1998) for nyere analyser basert på Deutsch’ forestilling om ’sikkerhetsfellesskap’.

øker potensialet for internasjonalt samarbeid innenfor systemet, fordi samarbeidsstrategier da fremstår som mer lønnsomme. Dette kan i sin tur styrke sikkerhetsfellesskapet, slik at man kommer inn i en ”god sirkel”.

Som vi skal komme nærmere tilbake til i kapittel 6, kan det argumenteres for at disse faktorene er relevante når vi skal beskrive den nye internasjonale maktstruktur. Det vestlige sentrum kan i denne sammenheng sies å utgjøre et *sikkerhetsfellesskap* preget av en ”vi-dem”-tenkning i forhold til andre regioner/sub-regioner av verden. Sentrum er dessuten kjennetegnet ved høy grad av *institusjonalisert interaksjon*, med omfattende formelle fora og prosedyrer for drøfting og håndtering av sikkerhetsspørsmål. Det samme kan foreløpig ikke sies om relasjonene mellom sentrum og periferi *eller* mellom statene innad i periferien(e). Disse forhold er med på å prege den nye tids sikkerhetslogikk både *innad i*, men også *mellom*, ulike områder av verden.

5 ENDRINGER I DEN INTERNASJONALE MAKTSTRUKTUR

5.1 Modeller for internasjonal maktstruktur

Historisk sett har vi sett fire hovedmodeller for internasjonale maktstrukturer, med utgangspunkt i hvor mange ”poler” eller maktsentra som preger det internasjonale system:

- unipolære hegemonisystemer
- bipolarære maktbalansesystemer
- multipolære systemer (basert på maktbalanse eller på ”konsert”)
- ulike former for uklare overgangssystemer eller mer permanente ”fragmenterte” systemer

I tillegg kan vi tenke oss andre teoretiske maktstrukturer som f.eks. en ”verdensstat” eller et bipolarert konsertsystem som på mange måter lå til grunn for ideene om en ”ny verdensorden” etter slutten på Den kalde krigen.

Disse modellene er ”idealtyper” i den forstand at de ikke fremtrer i rendyrket form, men har større eller mindre likheter med den modellen som i praksis danner grunnlaget for tenkningen omkring staters utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det vil som vi allerede har sett også være slik at den *globale* maktstrukturens ”tilbakemelding” ikke er like entydig i alle områder; den kan ha varierende grad av gjennomslagskraft i ulike regioner. Dette medførte f.eks. at verdensdelen Amerika og ”Det kommunistiske system” under Den kalde krigen fremsto som unipolære systemer, til tross for at det globale system som sådan var bipolarert.

Et hovedanliggende for denne rapporten er å få frem sammenhengen mellom den internasjonale maktstruktur og *sikkerhetslogikken* i ulike systemer. Det vil i den forbindelse ofte være en sammenheng mellom en bipolar eller en multipolær internasjonal maktstruktur og *maktbalansetenkning*. Dette fordi det å bygge opp egen makt eller å motvirke en annen parts

makt fremstår som det viktigste sikkerhetsproblem i slike systemer. Sikkerhet er med andre ord nært forbundet med opprettholdelse av den rådende maktbalanse.

En slik maktbalansetenkning krever en høy grad av *fleksibilitet*: Dersom sikkerheten/maktbalansen er truet, må aktørene forsøke å reetablere denne enten ved å etablere nye allianser eller ved å bygge opp egen styrke.

Både bipolære og multipolære systemer kan imidlertid i perioder fremstå som ”stormaktskonserter” hvor de sentrale aktørene er kommet frem til eksplisitte eller stilltiende felles forståelser om enkelte grunnleggende målsetninger og ”spilleregler” i systemet. En konserttenkning krever først og fremst at partene er villige til å gi avkall på hevdelsen av umiddelbare nasjonale interesser, f.eks. utsikten til en potensiell relativ maktgevinst, til fordel for fellesskapets beste. Stabilitetshensyn vil i slike systemer være viktigere enn hensynet til å balansere andre aktørers makt (Kupchan og Kupchan 1991).

Fordi det pr. definisjon bare finnes én dominerende pol eller ett maktsentrum i rene unipolære systemer, vil disse ikke være preget av den maktbalansetenkning som er karakteristisk for bipolære eller multipolære systemer. Sett fra sentrum i et unipolært system vil sikkerhetstenkningen derfor dels dreie seg om å hindre indre oppløsning av den dominerende enheten (”sentrum”), dels å forsvare denne mot ulike former for utfordringer fra ”periferien” som kan medføre problemer, f.eks. i form av mindre angrep, spredning av konflikter, uro eller illegal innvandring. I periferien vil sikkerhetstenkningen ha en annen karakter. Utfordringer kan her knytte seg til det intrastatlige konfliktpotensialet innad i periferien, eventuelt også til *indre* forhold i periferistatene. Vis à vis sentrum vil periferistatene måtte forholde seg til at det er der makten ligger, og det er der ”spillereglene” for interaksjon utformes. Sikkerhetslogikken vil derfor kunne avledes av spenningen mellom ”integrasjon” og ”skjerming”, mellom det å få sikkerhet gjennom å bli en del av sentrum, eller å skjerme seg fra dette sentrums makt, f.eks. ved å knytte seg til andre stater. Historiske forhold og nasjonale faktorer, ikke minst *sikkerhetiseringsprosessen* på hjemmebane, vil da være bestemmende for den sikkerhetsstrategi som periferistatene velger.

5.2 Endringer i den internasjonale maktstruktur

Den internasjonale maktstruktur endres fordi *oppfattelsen av maktrelasjonene* mellom statene i det internasjonale systemet endres. Det er oppfattelsen av makt ikke en eller annen form for ”objektiv” makt som bestemmer staters atferd, fordi den internasjonale maktstruktur ikke er ”synlig”, men oppleves som omverdenens tilbakemelding eller reaksjon på ens atferd. Endringer i den internasjonale maktstruktur kan skje på flere måter:

- ved at den totale maktbasis for enkeltstater eller allianser endres
- ved at den relative *betydning* eller *viktighet* av de komponenter som inngår i maktpotensialet endres
- ved at mulighetene for å utøve makt endres

Den første forklaringen er det som til vanlig trekkes frem av realisme-skolen når det gjelder å forklare endringer i den internasjonale maktstruktur. Et lands økonomiske og/eller militære styrke kan øke eller minke, og alliansekonstellasjoner kan endres slik at det relative styrkeforholdet mellom allianser påvirkes. Det er nok av historiske endringer i den internasjonale maktstruktur som kan forklares på denne måten, herunder Englands fremvekst og hegemoni-status etter Napoleons-krigene som et resultat av den industrielle revolusjon, og USA's og Tysklands fremvekst som stormakter som et resultat av disse to landenes industrielle utvikling de siste tiår av 1800-tallet (Kennedy 1987, Gilpin 1981).

Militære maktmidler og økonomisk styrke har alltid spilt et helt vesentlig rolle for en stats maktpotensial. Den relative betydning av disse to komponenter er imidlertid ikke konstant. Jo mer presserende den militære trussel anses å være, jo mer synlig og viktig er den militære komponenten, og jo mer stabil og fredelig den internasjonale situasjon er, jo viktigere er den økonomiske komponent. I tillegg kan også den relative betydning av ulike økonomiske eller militære forhold endres. Jordbrukets relative betydning for en stats maktbasis ble redusert med utvikling av handel og industri, og betydningen av de ulike deler av industrien har endret seg dramatisk i dataalderen.

Etter den annen verdenskrig fikk man et internasjonalt system med totalt fem "stormakter", hvorav to ble karakterisert som "supermakter", basert på resultatet av krigen og den sikkerhetspolitiske betydningen av atomvåpen. Denne situasjonen ble kodifisert gjennom stormaktenes faste deltagelse og vetorett i FNs Sikkerhetsråd. Det var imidlertid de to supermaktenes dominerende stilling når det gjaldt militære midler og i første rekke atomvåpen som gjorde at det internasjonale system ble definert som "bipolært".

Etter hvert fremsto imidlertid den økonomiske komponent som stadig viktigere, samtidig som besittelse av atomvåpen ikke lenger fikk samme betydning for et lands makt. Resultatet var at man ved siden av de to supermaktene fikk et antall stater, men spesielt (Vest-) Tyskland og Japan, som i vekslende grad påberopte seg "stormaktsstatus", men uten å få denne kodifisert gjennom fast representasjon i Sikkerhetsrådet. Etter oppløsningen av Sovjetunionen er det bare én supermakt tilbake. USA har en dominerende posisjon både på det økonomiske og militære området. Ved siden av USA er det et antall stater som ut fra ulike kriterier definerer seg som "stormakter", enten pga generell økonomisk eller militær styrke, eller fordi de har en dominerende maktposisjon i et gitt geografisk område.

Den tredje hovedfaktoren går på forhold som er med på å bestemme hvor viktig det maktpotensialet er for andre staters atferd. Vi argumenterte i forrige kapittel for at det internasjonale samfunn og dets institusjoner, formelle og uformelle, er det medium som kreves for å utøve makt. Et omfattende maktpotensiale har liten påvirkning på andre staters atferd dersom vedkommende stat ikke deltar som aktør i det internasjonale system. USA førte en isolasjonistisk politikk i forhold til Europa i det forrige århundre og i mellomkrigstiden, noe som førte til at landets innflytelse på europeisk politikk var langt mindre enn maktpotensialet skulle tilsi. Det samme gjaldt Sovjetunionen før Den annen verdenskrig. Dersom disse statene hadde vært

aktive deltakere i europeisk politikk, ville Mussolini og Hitler måttet ta hensyn også til disse stormaktene ved utformingen av sin aggressive utenrikspolitikk, med de konsekvenser dette kunne ha hatt for den europeiske utvikling. Formaliseringen av Sovjetunionens vetorett i Sikkerhetsrådet etter den andre verdenskrig representerte derfor en klar styrking av landets makt i internasjonal politikk.

Vi så at utviklingen av normer og ”spilleregler” for atferd er viktige fordi de påvirker kostnadene ved staters ulike handlingsalternativ. Graden av felles verdier i et system eller sub-system er også av betydning i denne sammenheng, fordi den bestemmer *mottageligheten* for andre aktørers maktøvelse innad i systemet eller på aktører i andre systemer. Felles verdi-grunnlag kan med andre ord gi ”maktutøvere” større makt (”identitiv” eller ”normativ” makt) enn disse ellers ville ha hatt. Prioriteringen av verdier *innad i enkeltstater* har derfor betydning for maktrelasjonene i det internasjonale samfunn og dermed også for hvordan den internasjonale maktstruktur manifesterer seg. Paven har kanskje ikke mange ”divisjoner”, for å bruke Stalins bemerkning, men pavene kunne påvirke atferden i andre land gjennom bann og interdikt i middelalderen. Det faktum at man hadde en aktiv pave av polsk nasjonalitet var også en viktig faktor i maktrelasjonene da kommunistregimene brøt sammen. I dag synes det klart at det i første rekke er USA som besitter denne typen ”identitiv makt” i mange deler av verden.

Når det gjelder omfanget av det ”funksjonsområdet” som påvirkes av interaksjonen mellom stater, kan det argumenteres for at dette har økt sterkt i dette århundret. Utviklingstrekk i enkeltstater har i dag større påvirkning på det som skjer utenfor landets grenser enn tilfellet var tidligere. Teknologisk utvikling (bl.a. kommunikasjoner) og globalisering fører samtidig til *økt* interaksjon: Vi har fått flere typer relasjoner og høyere interaksjonsfrekvens mellom aktørene i internasjonal politikk. Alt dette krever ulike typer regulering og formalisert koordinering, og hvor de som har makt i praksis bestemmer spillereglene.

De forhold vi her peker på, er trekk ved det internasjonale system som gjør at makt kan utøves på en mer eller mindre effektiv måte. Endringer i den *materielle struktur* er helt sentralt for å forstå endringer i den internasjonale maktstruktur. Endringer i den internasjonale maktstruktur kan imidlertid også frembringes ved endringer i det internasjonale systems (eller sub-systems) ”interaksjonskapasitet”, dvs. i teknologiske forhold og gjennom de normer og institusjoner som utvikles over tid.

Vi så at den internasjonale maktstruktur kan fortone seg forskjellig fra ulike ståsteder. Det at maktstrukturen ikke er noen entydig størrelse for alle aktørene i det internasjonale politiske system, men heller må forstås som aktørenes *bilde* eller *oppfatning* av regionale og globale maktrelasjoner, er en dynamisk faktor som er med på skape interessemotsetninger og konflikter, og kan selv være et forhold på linje med de tre øvrige som vi har diskutert når det gjelder å generere endring i den internasjonale maktstruktur.

6 DEN NYE INTERNASJONALE MAKTSTRUKTUR²⁰

Omkring 1990 var slagordet ”en ny verdensorden”, men hva dette egentlig innebar, var svært uklart. Det var imidlertid vyer om at de to supermaktene, USA og Sovjetunionen, nå skulle samarbeide om å løse de store internasjonale konflikter og få i stand en omfattende nedrustning. I forlengelsen av dette lå også tanken om at stormaktene sammen skulle være et slags ”verdenspoliti” som skulle gripe inn i og løse konflikter på vegne av FN. Denne verdensorganisasjonen, og da særlig Sikkerhetsrådet, var tiltenkt en viktig rolle nå som stormaktene samarbeidet og vetoretten derfor ikke lenger lammet rådets virksomhet. På mange måter kan man si at den ”nye verdensorden” ville kombinere ”konsert” og tanken om ”kollektiv sikkerhet”. Det er nærliggende tenke på ”den hellige allianse” fra 1815 som historisk parallell, selv om man da ikke hadde noen overbygning i form av en internasjonal organisasjon.

Andre, som John Mearsheimer (1990), argumenterte ut fra en klassisk realistisk tilnærming og mente at man nå sto foran en ny multipolær internasjonal maktstruktur hvor sikkerhet igjen ville baseres på maktbalanse mellom et antall stormakter, og hvor spredning av atomvåpen til disse sentrale aktørene kunne være viktig for å fremme stabiliteten i Europa.

Ole Wæver har utviklet modeller som skisserte konkurranse mellom ulike europeiske makt-sentra som mulig basis for en ny europeisk sikkerhetsorden. Forskjellen mellom Mearsheimers tenkning og Wævers modeller ligger i første rekke i at Wæver opererer med et langt videre sikkerhetsbegrep, hvor militære maktmidler ikke spiller den samme dominerende rolle som hos realistene. Et annet viktig skille mellom dem er at Mearsheimers realistiske tilnærming i langt høyere grad tenderer til å se på internasjonal politikk som et ”null-sum-spill” hvor *relative* gevinster er viktigere enn *absolutte* gevinster. Dermed tegner han også et mer pessimistisk bilde av potensialet for samarbeid enn det som kan avledes av Wævers tenkning.

6.1 Den nye internasjonale struktur

Mange av de tanker og synspunkt som er fremkommet siden 1990 lar seg integrere i et mer helhetlig bilde av den nye internasjonale maktstruktur og sikkerhetstenkning. Det er bred enighet om at det internasjonale struktur i dag kan beskrives enten som et *multipolært maktbalanse* system eller som et *unipolært hegemonisystem*. Ingen av de to modellene isolert synes imidlertid å kunne beskrive det internasjonale fullt ut, eller å generere teorier som på en adekvat kan forklare internasjonal politikk slik den nå fremstår. Det er derfor nødvendig å operere med mer kompliserte modeller som tar opp i seg flere dimensjoner.

6.1.1 Bipolær konsert?

Den formen for ”konsert-tenkning” som lå til grunn for tankene omkring den ”nye verdensorden”, bygget på to premisser: (1) USA og Sovjetunionen som samarbeidende stater, og (2)

²⁰ Avslutningen av Den kalde krigen og utviklingen på 1990-tallet har resultert i en omfattende litteratur omkring den nye internasjonale maktstruktur. Av sentrale bidrag som har influert på utformingen av dette kapitlet, nevnes spesielt: Singer og Wildavski (1993); Goldgeier og McFaul (1992); Tunander (1997); Huntington (1993 og senere); Luttwak (1994). Se også referanser som er integrert i teksten.

disse to statenes evne og vilje til å påta seg ”ansvaret” ved å opprettholde internasjonal stabilitet. Sovjetunionens sammenbrudd førte til at USA i realiteten fremsto som den eneste stat som skulle opprettholde denne nye verdensorden, som en slags ”verdenspoliti”, med de forventninger og forpliktelser dette medførte. For selv om det nye Russland i 1991-92 førte en utenrikspolitikk som støttet opp om amerikanske og vestlige utenrikspolitiske initiativ, hadde Russland ikke tilnærmedesvis de ressurser og heller ikke de ambisjoner om å kunne påvirke internasjonal politikk som det gamle Sovjetunionen hadde hatt. I tillegg var Russland mest opptatt av indre problemer.

Også i USA var interessen for å påta seg ansvar på vegne av det internasjonale samfunn dalende, noe som var en klar reaksjon på det tunge internasjonale engasjement med derpå følgende kostnader USA hadde påtatt seg under presidentene Reagan og Bush. Irak-krigen representerte et klimaks når det gjaldt internasjonal involvering, og det senere tilsynelatende mislykkede engasjement i Somalia ble et vendepunkt. Selv om USA har spilt en viktig rolle på Balkan på 1990-tallet, har man konsentrert seg mer om indre forhold. I den grad USA engasjerte seg på den internasjonale arena, skulle det være for å hevde *nasjonale* interesser, ikke for å opptre på ”verdnessamfunnets” vegne. President Clinton ble da også valg på det program som la vekt på innenrikspolitikk.

I tillegg kom det fra og med 1993 stadig klarere fram at USA og Russland ikke hadde sammenfallende verdier og interesser når det gjaldt internasjonal politikk, noe som i første rekke skyldtes at Russland gikk bort fra den tilsynelatende mislykkede ”tilpasningspolitikk” landet hadde ført overfor Vesten. Dermed var det endelig klart at det ikke var grunnlag for noen ”konsert” mellom USA og Russland i internasjonal politikk.

6.1.2 Multipolær maktbalanse?

Forestillingen om et multipolært maktbalansesystem synes ikke å gi en god beskrivelse av stormaktsrelasjonene etter Den kalde krigen, i alle fall ikke på globalt eller all-europeisk nivå. Hovedgrunnen til dette er den manglende fleksibiliteten i forholdet mellom stormaktene. En maktbalansetenkning forutsetter at karakteren av de bånd som eksisterer mellom de forskjellige stormaktene er noenlunde av samme karakter, slik at et antall ulike maktkonstellasjoner er mulig i praktisk politikk. Utviklingen av det vestlige samarbeid i etterkrigstiden, med svært nære og omfattende bånd mellom de vestlige land innenfor både NATO og EU, er slik at de felles interesser mellom disse landene er langt mer omfattende enn de båndene som måtte eksistere mellom Russland og de enkelte vestlige land. Dette gjør det svært vanskelig å tenke seg allianser mellom Russland og enkelte vestlige land *mot* andre vestlige land. Felles interesser på visse områder kan selvfølgelig medføre samarbeid om enkeltsaker, men virkelige allianser fremstår som usannsynlige så lenge rammevilkårene for internasjonal politikk er som i dag.

Der vi potensielt kunne fått utvikling av et multipolært maktbalansesystem, er innen EU og innen NATO. I praksis har imidlertid samarbeidskonstellasjonene også her vært preget av enkeltsaker og vekslende koalisjoner. Det er nettopp fraværet av mer varige flertalls- og mindretallskonstellasjoner som gjør denne typen internasjonalt samarbeid mulig. Det

internasjonale systemets karakter, spesielt hva institusjoner angår, er derfor slik at et globalt eller alleuropeisk multipolært maktbalansesystem er vanskelig å tenke seg. I tillegg er både den vestlige verden og verden for øvrig i alt for høy grad preget av USAs og Vestens stadig sterkere internasjonale dominans til at det har noen mening å snakke om et fungerende multipolært system.

6.1.3 Unipolært hegemoni med Vesten som sentrum?

Ser vi utviklingen i lys av de forholdene vi tidligere har skissert som kan frembringe endring av den internasjonale maktstruktur, er det klart at vi har hatt en utvikling i retning av et *unipolært hegemonisystem* hvor Vesten nå inntar en helt dominerende posisjon i den internasjonale maktstruktur hva *maktmidler/ressurser* angår. Den tidligere dominans på det økonomiske området er blitt ytterligere forsterket, samtidig som et svakt Russland ikke på noen måte kan representere noen militær motvekt til Vesten som sådan. Den relative betydning av økonomiske maktmidler i forhold til de militære synes derfor å ha økt, til tross for utbredt bruk av militær makt i flere verdensdeler. Ytterligere integrasjon innen EU-området det siste tiåret har dessuten bidratt til å bevare det vesteuropeiske og transatlantiske sikkerhetsfellesskap, samt bidratt til å forsterke det gjensidige avhengighetsbåndet mellom statene på det europeiske kontinent.

Ser vi på de øvrige ”systemkarakteristika” - institusjoner, normer og teknologi - er også disse faktorene endret på en slik måte at de vestlige makter får større anledning enn tidligere til å dominere. Det er de ”vestlige”, eller vestlig-dominerte internasjonale institusjonene, som NATO, EU og G-8, som fremstår både som betydningsfulle og som attraktive i Europa og i den øvrige verden. Dette medfører at kontroll over disse gir påvirkningsmulighet langt ut over deres formelle ansvarsområde. Statene i den tidligere Warszawa-pakten ønsket ikke å prioritere de institusjonene som under Den kalde krigen fremsto som ”alleuropeiske”. De søkte i stedet tilknytning til og medlemskap i de vestlige og trans-atlantiske institusjonene, som ble de sentrale beslutningsfora, og styrket dermed i vesentlig grad de vestlige stormakters posisjon både i Europa og i det globale system. De alleuropeiske institusjonelle arrangementer, herunder OSSE, fikk redusert betydning.

Også når det gjelder ”uformelle kjøreregler” for internasjonal atferd, er det Vestens normer som dominerer; de er nærmest blitt ”allmenngyldige”. Bortfallet av kommunismen som et reelt verdialternativ til vestlig demokrati og markedsøkonomi har styrket Vestens posisjon internasjonalt gjennom økonomisk ”globalisering” og økt frihandel, og gjennom en mer aggressiv hevdelse av forsvar av demokrati og menneskerettigheter på det politiske området, noe man bl.a. ser ved at terskelen for å gripe inn i et lands indre forhold er gjort lavere. Utviklingen på det teknologiske området, ikke minst når det gjelder *informasjonsteknologi*, har dessuten gjort det langt lettere enn før å spre det budskap man måtte ønske. Også på dette området har Vesten generelt, og USA spesielt, en helt dominerende posisjon.

De vestlige lands posisjon i den internasjonale maktstruktur er totalt sett styrket så mye at det kan være relevant å snakke om en ”vestlig” hegemonirolle i et unipolært system. Vestens makt og innflytelse i internasjonal politikk er basert på en overveldende ressursmessig (militær,

økonomisk) dominans i samspill med institusjonelle og teknologiske faktorer.

Bildet kompliseres imidlertid noe hvis vi erkjenner at de vestlige land ikke utgjør noen politisk enhet. Den europeiske integrasjonsprosessen og tidvise motsetninger mellom USA og Europa knyttet til håndteringen av enkelte saker/sakskompleks i internasjonal politikk gir klare indikasjoner på at idé- og interessefellesskapet mellom USA og det øvrige Vesten ikke alltid er fullt ut overlappende. Det nære samarbeidet mellom NATO- og EU-landene, både på det økonomiske og på det sikkerhetspolitiske området, og hvor også de øvrige EØS-land, Japan og Australia/New Zealand trekkes inn, er dessuten sterkt preget av USAs rolle. USAs status som eneste gjenværende supermakt gjør det derfor relevant å betrakte det internasjonale system som *unipolært*, men hvor USA spiller rollen som *hegemon* og utgjør *kjernen* i et vestlig sentrum.

Det synes derfor treffende å beskrive den globale internasjonale maktstruktur i dag som unipolær, med USA som hegemon, og med den ”vestlige” verden som sentrum. Sentrum utgjør et ”sikkerhetsfellesskap” hvor normen om ikke-bruk av militære maktmidler for løsning av interstatlige konflikter står sterkt. Sentrum representerer dessuten i egne og andres øyne et *ideal*, fordi det står for visse verdier og/eller en høyere grad av kultur, rikdom eller ”orden”. Dette alene gjør at sentrum får (identitiv) makt over periferien, fordi områder i periferien identifiserer seg med disse verdiene og gjerne vil ta del i dem. Sentrum vil også i stor grad, i kraft av sin relative styrke, dominere internasjonale institusjoner og bestemme ”spillereglene” (normer og institusjonelle arrangementer) for internasjonal atferd. Det er spesielt i kjernen at premissene legges for verdier og atferdsnormer i internasjonal politikk (Galtung 1971). Spørsmålet er så i hvor høy grad denne maktstrukturen preger hele det internasjonale system som sådan, dvs i hvor stor grad de ulike områder og enkeltstater er preget av denne maktstrukturens ”overleiring”.

6.1.4 Den europeiske internasjonale maktstruktur

Vi har tidligere understreket at den globale maktstrukturens ”tilbakemelding” kan fortone seg forskjellig i ulike områder av verden. Dette kan i noen grad skyldes at enkeltstater kan gjøre seg sterkere eller svakere gjeldende i noen områder enn andre, enten pga geografiske forhold eller fordi karakteren av deres maktpotensiale og muligheten for å anvende dette potensialet varierer. Dette ser vi også innenfor det europeiske området.

La oss returnere til den modellen som ble introdusert i kapittel 2. Den internasjonale maktstruktur kan i en *europeisk* kontekst trolig mest hensiktsmessig fremstilles som en kombinasjon av en ”sentrum-periferi”-dimensjon, en øst-vest dimensjon og en nord-sør dimensjon, hvor den siste i stor grad faller sammen med en ”kristen-muslim”-dimensjon. Sikkerhetslogikken som kan avledes av sentrum-periferi-dimensjonen er karakterisert ved en ”kosmos-kaos”-tenkning hvor truslene ikke i første rekke er av militær karakter, men snarere et resultat av mulige konsekvenser av politisk og samfunnsmessig uro i Europas periferi, innbefattet Russland og det muslimske Nord-Afrika.

Maktstrukturen har imidlertid ulik grad av ”overleiring” i forskjellige deler av Europa, noe som resulterer i ulike sikkerhetslogikker hos aktørene. Øst-vest-dimensjonen er derfor viktigere jo

lenger øst i Europa man kommer, og nord-sør-dimensjonen er viktigere jo lenger sør man kommer. Russlands makt har med andre ord langt større betydning for statene i Øst- og Sentral-Europa, og delvis i Norden, enn tilfellet er i den vestlige del av kontinentet. For stater som grenser opp mot Russland vil derfor oppfatningen av den internasjonale maktstruktur og den avledede sikkerhetstenkningen beholde trekk fra Den kalde krigens ”bipolære” maktstruktur.

Parallelt vil utfordringene fra sør være langt mer fremtredende i sikkerhetstenkningen som preger land som Spania og Frankrike enn den vi finner i Norden. I de sørlige deler av Europa, særlig i Middelhavsregionen, er man særlig opptatt av ”kaos”-utfordringene eller truslene fra sør, representert ved konsekvensene av en kombinasjon av fattigdom, overbefolkning, muslimsk fundamentalisme og de stadig sterkere indre motsetninger i en del muslimske stater, i første rekke mellom vest-orienterte krefter og islamister.

Disse forhold resulterer bl.a. i et fragmentert ”trusselbilde” innad i NATO. Russland kan sies å representere en ”dobbel sikkerhetsutfordring” i forhold til det vestlige sentrum; både som en ”kaos”-utfordring i en sentrum-periferi relasjon, og som en tradisjonell militær utfordring for stater som grenser opp til det tradisjonelle øst-vest skillet i europeisk politikk. Russland har i det hele tatt en spesiell betydning for sikkerheten i Europa: Landet er utvilsomt en del av det europeiske *sikkerhetskomplekset* og de sikkerhetsrelasjoner som preger dette regionale systemet, men inngår ikke i det (vest)europeiske/transatlantiske *sikkerhetsfelleskapet*. Russland representerer dessuten både en periferi i forholdet til Vesten, men også et eget sentrum som selv har en urolig periferi.

Det russiske sikkerhetsbilde er stort sett identisk med det vestlige, bortsett fra at øst-vest dimensjonen relativt sett spiller en større rolle i Russland enn i Vesten, noe som trolig skyldes at Vestens makt er langt mer nærværende og påtregende i Russland enn den russiske makt i Vesten. Dette reflekterer imidlertid også et historisk motsetningsforhold mellom to ulike russiske syn på Russlands forhold til Vesten. *Zapadnikene* ser på Russland som en periferi som bør ha som mål å bli en integrert del av Vestens, mens *slavofilene* ser på Russland som et eget selvstendig sentrum som blir truet av det dominerende vestlige sentrum. Spenningen mellom disse to syn har preget russisk politikk og Russlands forhold til Vesten gjennom århundrer.

Det er vanskelig et operere med noe tilsvarende ”muslimsk” sentrum i europeisk politikk, etter at den ottomanske riket mistet sin maktposisjon omkring år 1700. Dermed representerer den muslimske verden sett med vestlige øyne bare ”periferi-utfordringer”, ikke noen *tradisjonell* sikkerhetsmessig trussel.

I andre områder, som f.eks. i Asia, vil den internasjonale maktstruktur mer fortone seg som et multipolært system, hvor Japan, Kina og India opptrer som stormakter, og i noen grad som politiske sentra, slik at Øst-Asia i noen grad også kan ses på som et, i alle fall potensielt, sentrum-periferi system med Kina som sentrum, og Sør-Asia som et tilsvarende med India som sentrum, men hvor henholdsvis Japan og Pakistan fremstår som utfordrere til denne posisjonen. Samtidig opptrer imidlertid Vesten, og da i første rekke USA, som en global maktfaktor i alle

disse områdene, og som kan gjøre sin overlegne makt gjeldende ved behov, på samme måte som Storbritannia kunne gjøre i annen halvdel av 1800-tallet. Fordi USA og Vesten har en så dominerende strukturell makt i verdenssamfunnet, er det imidlertid sjelden at Vestens makt-posisjon blir direkte utfordret og andre maktmidler blir nødvendige. Den internasjonale maktstruktur er derfor mindre ”synlig” enn under Den kalde krigen, uten at dette med nødvendighet reduserer dens betydning for staters atferd.

Den nye internasjonale maktstruktur som vi har beskrevet ovenfor, har klare *normative* implikasjoner. Vesten ser på seg selv som et ideal hvis politiske og økonomiske ideer og ”praksis” andre stater bør følge. Andre samfunnsidealene og økonomiske modeller er mindreverdige og må tas avstand fra dersom man skal bli akseptert som en del av det ”gode selskap”. På mange måter er det de selvtilfredse seierherrene i Den kalde krigen som dikterer sine betingelser. Andre sivilisasjoner og enkeltaktører blir utsatt for et massivt press som de har få muligheter til å motstå uten å måtte bryte de spilleregler som gjelder for internasjonal politisk og økonomisk atferd; spilleregler det er Vesten som har fastlagt. Den øvrige verden må stort sett tilpasse seg den nye situasjonen. Tidligere fremsto Sovjetunionens makt og idealer som et alternativ for stater som av en eller annen grunn ikke ønsket å følge den vestlige modellen, men disse er nå diskreditert gjennom Sovjetunionens åpenbare fiasko, og det er vanskelig å se alternativer til Vestens dominans i dagens situasjon. Aktører som påvirker utformingen av sikkerhetspolitikk i det ordnede sentrum bør imidlertid være seg bevisst at enkelte sikkerhetsstrategier vis å vis periferien *i seg selv* kan være konfliktgenererende dersom man ikke tar tilstrekkelig hensyn til periferistatenes interesser, og kan dermed også bidra til å undergrave nettopp den sikkerheten man søker å oppnå.

6.2 Atferd og ”sikkerhetsstrategier” i sentrum og periferi

Det vestlige/europeiske sikkerhetsfellesskapet - *sentrum* i den internasjonale struktur - kan som vi har sett knyttes til fremveksten av en rekke felles normer (”demokrati”, ”menneskerettigheter”, ”frihandel” etc.) og forpliktende samarbeidsinstitusjoner. I forhold til andre områder av verden utgjør ”sentrum” derfor et *høyt institusjonalisert* (sub-)system. Samarbeidspotensialet innad i sentrum er dessuten stort, fordi fraværet av den tradisjonelle militære usikkerhet gjør at aktørene - så lenge en selv har absolutte fordeler av samarbeid - finner det akseptabelt å gå inn i samarbeidsrelasjoner selv om man relativt sett skulle komme dårligere ut enn andre. Innen et slikt sikkerhetsfellesskap gir dessuten militær makt langt mindre ”uttelling” i form av innflytelse enn økonomisk makt. Tyskland, som verken er eller synes å ha ambisjoner om å være noen militær stormakt, har derfor relativt sett større innflytelse på utviklingen i Europa enn Storbritannia og Frankrike, som tradisjonelt har vært militære stormakter og påtatt seg et større militært ansvar

Sikkerhetsfellesskap og stabile forventninger om ikke-bruk av militære maktmidler er unntaket heller en regelen i det internasjonale system. I de øst-østlige og østlige deler av Europa, samt i så godt som hele den øvrige verden bortsett fra Oceania og Nord-Amerika, og i stadig større grad også resten av Amerika, må man fremdeles holde muligheten åpen for omfattende væpnede konflikter og planlegge for denne muligheten. At denne muligheten eksisterer vanskeliggjør

også omfattende og forpliktende internasjonalt samarbeid. Legitime og inkluderende demokratiske regimer er mangelvare, noe som gjør at forsøk på voldelige politiske endringer er en del av det politiske liv. En rekke normer, f.eks. knyttet til spørsmålet om hvorvidt det er legitimt å gi eller ta liv for å fremme politiske mål, skiller seg fra de vi finner i ”kosmos” eller ”den ordnede verden”. Sikkerhetstenkningen er knyttet både til faren for militære konflikter mellom stater og til forsøk på å undergrave eller velte det sittende regime. Politikken er heller ikke så forutsigbar fordi man ikke vet hvilke krefter som eventuelt kan overta makten og hvilke interesser disse vil hevde utad.

Sentrum har i utgangspunktet tre hovedstrategier for å fremme sin sikkerhet i forhold til periferien:

- integrasjon
- påvirkning eller inngripen
- skjerming

Ved *integrasjon* lar man hele eller deler av periferien bli en del av sentrum slik at området blir ”sosialisert” og aksepterer de normer for intra- og interstatlig atferd som gjelder i sentrum. Dette medfører visse *kostnader* for sentrum, økonomisk, politisk, og kanskje også sikkerhetsmessig, fordi man utsetter seg for de problemer periferien har og er samtidig med på å løse disse, til langsiktig gjensidig fordel. Mens kostnader ofte er presserende og lette å måle, er fordelene med integrasjon ofte langsiktige og mer diffuse, og derfor ofte vanskeligere å argumentere for politisk. Spanias og Portugals EU-medlemskap og de planlagte NATO- og EU-utvidelsene er eksempler på denne type integrasjon.

Dersom kostnadene ved integrering virker avskrekkende, eller at integrering av andre årsaker er umulig på kort eller lengre sikt, er det *påvirkning* eller *inngripen* som er en aktuell strategi. Her søker man ved politiske, økonomiske eller militære midler å endre situasjonen i et område slik at utviklingen der blir mer gunstig, enten med sikte på mulig fremtidig integrering, eller for å hindre at utviklingen der får negativ innvirkning på situasjonen i sentrum. Man prøver f.eks. å fremme demokratisk utvikling og økonomisk vekst i Sentral- og Øst-Europa for at disse statene en gang i fremtiden kan ble medlem av EU og/eller NATO, og man griper inn militært eller på annen måte på Balkan for at konfliktene der ikke skal nå negativ innvirkning på Europa som sådan.

En siste alternativ strategi er *skjerming*, hvor man i første rekke søker å forhindre at konsekvensene av eventuell uro i andre områder når ens eget land. Dette kan skje gjennom virkemidler som visumtvang og skjerpet grensekontroll, hvor man i praksis søker å bygge ”murer” mellom seg selv og det som blir sett på som problemet. Vesten holdning til konfliktene i Nord-Afrika kan langt på vei forklares ut fra en slik holdning, men skjerming er også en viktig del av politikken overfor det østlige og sørøstlige Europa. Skjerming er en naturlig hovedstrategi når kostnadene ved integrasjon og/eller involvering vurderes å være for store, i alle fall på kort sikt.

Sett fra periferien kan situasjonen fortone seg ulik, alt etter om en stat ønsker å bli integrert i sentrum eller ikke. En stat som ønsker en slik integrasjon, vil med de midler den har til rådighet søke å fremstå som en akseptabel kandidat til en slik integrering, gjennom å overbevise sentrum om at kostnadene, økonomiske så vel som politiske, ved en slik integrasjon, blir små. Dersom en slik integrering av en eller annen grunn ikke er aktuell, enten fordi den er uakseptabel for sentrum, som for Tyrkias vedkommende, fordi regjeringen i den angjeldende periferistat ikke får befolkningens støtte til sitt forsett, som i Norge, eller fordi den ikke er ønsket verken av regjering eller opinion, som på Island og i Sveits, har statene i periferien et tilsvarende sett av strategier å velge mellom.

Uansett om en stat ønsker å bli integrert eller ikke, må den på en eller annen måte ta hensyn til at *makten* ligger i sentrum og forholde seg til dette. Det er sentrum som bestemmer premissene og "spillereglene" for politikken, og som derfor har den *strukturelle* makt, ved siden av den økonomiske, og som regel også den militære. Siden en stat i periferien bare sjelden har sterke støttespillere, må den enten tilpasse seg dette forholdet eller prøve å påvirke sentrum med de midler man har til disposisjon. Dette kan skje gjennom å søke direkte *tilgang* til sentrums beslutningsfora, selv om man ikke er medlem. Russland har satset på denne politikken, og det samme forsøkte Norge etter EU- "neiet". Dette er en strategi som har som mål å øke ens egen "tyngde" i et etablert beslutningssystem, jf. Lasswell og Kaplans (1950) begrepsapparat. Men sentrum vil i de fleste sammenhenger være negativ til dette, fordi det kan bety å gi fra seg makt. En alternativ strategi er å fremstå som en *ekstern ressurs* som besitter materielle ressurser, kapital, kunnskap eller påvirkningsmuligheter som sentrum i sin egeninteresse bør da hensyn til. Norge har i stor grad ført en slik strategi, bl.a. gjennom å understreke betydningen av oljen, miljøpolitikken og evnene til løse internasjonale konflikter. Lykkes ikke noen av disse strategiene, er alternativet en eller annen form for *tilpasning*.

Skjerming er en strategi også for periferien. Hensikten er å opprettholde politisk, økonomisk og/eller kulturelt autonomi i en situasjon hvor påvirkningen fra det politiske, økonomiske og kulturelle sentrum fremstår som truende. "Selvråderett" eller autonomi vil i slike tilfeller bli sikkerhetisert. Deler av den norske EU-debatten i 1972 og 1994, og holdningene på Island og i Sveits til EU og EØS, viser at dette er en relevant problemstilling også i deler av Europa som fremstår som nært knyttet til det europeiske politiske og økonomiske sentrum. Ser man på situasjoner hvor de kulturelle forskjeller er så store at det gir mening å snakke om ulike *sivilisasjoner*, blir disse problemstillingene enda mer grunnleggende for en stat som må forholde seg til et dominerende sentrum.

Den vestlige verden har i løpet av de siste 500 år inntatt en stadig mer dominerende politisk, økonomisk og samfunnsmessig rolle, til tross for at andelen av verdens befolkning som snakker vestlige språk (engelsk, fransk, tysk, spansk osv.) eller bekjenner seg til vestlige religioner (katolsk og reformert kristendom) ikke har øket i særlig grad. Den vestlige kultur blir assosiert med makt og rikdom, og fremstår derfor som både et forbilde for og en trussel mot andre sivilisasjoner, f.eks. den ortodokse, muslimske eller kinesiske. Statene i disse kulturområdene

står derfor overfor valget mellom å forkaste den vestlige kultur og gå inn for å *skjerme seg*, å søke å la seg reformere ved å inkorporere deler av den vestlige kultur i sin egen for dermed bedre å kunne møte den vestlige utfordringen, eller å forsøke å la seg *integre* mest mulig i den vestlige kulturkrets (Toynbee 1934).

Uansett hvilken strategi som velges, kan det komme til store indre motsetninger i land som står overfor presset fra den dominerende vestlige makt og kultur. Forsøk på inkorporering i det vestlige system vil som regel møte motstand både fra det vestlige sentrum og fra tradisjonelle grupperinger innen eget land. Tyrkia er det klassiske eksempel på dette, men mange av de samme motsetninger gjør seg nå gjeldende i Russland. Dersom man i stedet velger å ”modernisere” ved å inkorporere deler av den vestlige kultur, fører dette ofte til indre konflikter, noe vi har sett i Iran under shahen og nå i Egypt og Algerie. Heller ikke Japans tilpasning i det forrige århundre foregikk uten indre motsetninger. Bevisste forsøk fra et regime på å skjerme seg skjer ofte på bekostning av sosial og økonomisk utvikling, som i Afghanistan og dagens Iran. Dette kan på lenger sikt undergrave legitimiteten av det sittende regime dersom det ikke velger en mer moderat politikk som muliggjør inkorporering av deler av den vestlige kultur, noe som da igjen vil før til reaksjoner fra de som ikke ønsker dette.

Nasjon og kultur kan derfor bli ’sikkerhetisert’ når ’skjerming’ blir en viktig strategi. Dette skjer først og fremst i ’periferien’ på grunn av dens svakhet, men i enkelte sammenhenger også i ’sentrum’ når lokale kulturer føles truet av påvirkning eller innvandring utenfra.

Det er ofte konflikter som er resultat av denne motsetningen mellom vestlige og tradisjonelle verdier i andre ”sivilisasjoner” som representerer ”kaos”-utfordringer for den vestlige verden. Slike konflikter får ofte en svært uforsonlig og kompromissløs form fordi den kan true det mange ser på som helt vitale verdier i et samfunn. *Verdier* blir med andre ord ”sikkerhetisert” i en så sterk grad at det legitimerer bruk av ekstreme virkemidler.

Selv om vestlige stater ikke nødvendigvis er part i slike konflikter, blir de likevel ofte trukket inn, fordi de kan stå som eksponenter og støttespillere for de verdier som søkes bekjempet. Anslag mot vestlige interesser eller enkeltpersoner blir derfor ofte en del av indre konflikter i land hvor vest-orienterte og tradisjonelle holdninger står mot hverandre. Direkte vestlig støtte til vest-orienterte regimer kan i slike situasjoner ofte være kontra-produktivt, fordi det ofte undergraver legitimiteten til slike regimer i en som oftest mer tradisjonelt innstilt befolkning.

Selv om den grunnleggende konflikt kan sies å være mellom vestlige og andre verdier, pågår likevel denne i all hovedsak *innen* de andre sivilisasjonene. Det er imidlertid utfordringen fra den dominerende vestlige sivilisasjon som skaper motsetningene. Terrorsanslag og andre sterke virkemidler som anvendes mot vestlige interesser og symboler kan derfor tolkes som et uttrykk for at ”motkrefter” føler seg på defensiven i møtet med Vestens relative ”verdimesige” styrke og ekspansjon.

Vestlig involvering i slike konflikter og områder representerer imidlertid spesielle utfordringer

som bare i liten grad blir tatt høyde for i klassisk sikkerhetspolitisk og militær tenkning. Vi har tidligere i rapporten berørt endringer i *normer* knyttet til bruk av militærmakt og legitimiteten av å ofre menneskeliv for å nå politiske mål. Vi skal her ikke gå nærmere inn på aspekter ved militærteori og den *militære* sikkerhetstenkningen etter Den kalde krigens slutt, men bare understreke at forskjeller i verdihierarkiene mellom ”sentrum” og ”periferi” gjør det nødvendig å tenke nytt med hensyn til hvordan de militære styrker – som *fortsatt* er en relevant faktor i internasjonal politikk – kan anvendes på en mer optimal måte.

7 AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER

Noe av det som er spesielt ved dagens internasjonale maktstruktur er at den, selv om den er dominert av Vesten som sådan, på mange måter er avhengig av en enkelt stat: USA. Det er USA som er en dominerende ”kjernen” i det vestlige sentrum. USA er ikke bare det land som står for det største økonomiske og militære potensialet, men som også dominerer når det gjelder ”weight”, ”scope” og ”domain”, dvs har den ledende rolle i de viktigste internasjonale fora, og samtidig er med på å utvide disse foras funksjonelle og geografiske virkeområde. Dette ser vi ikke minst i tilknytning til NATOs funksjonsområde gjennom vektleggingen av krisehåndtering og stabilitetsbygging, men også når det gjelder organisasjonens geografiske ”ansvarsområde” (jf. ”out-of-area”-klausulen). USA søker aktivt å styrke de institusjonene landet dominerer på bekostning av f.eks. OSSE og FN, hvor dets innflytelse er mindre dominerende.

Det som kan bidra til å svekke USAs dominerende posisjon er at andre stater styrker sin relative makt og skaper tettere samarbeidsrelasjoner og styrker institusjoner som USA ikke dominerer. Utviklingen av EU er her klart det viktigste, i alle fall på kort og mellomlang sikt, fordi et samlet og tett integrert EU kan fremstå som en utfordrer til det amerikanske hegemoni. Vi ser allerede i dag at EU søker å fremstå som en alternativ ”kjerne” på flest mulig områder. Dersom unionen over tid lykkes i sine bestrebelser, kan vi få en internasjonal maktstruktur som i større grad har et bipolært preg, i alle fall innenfor det som i dag er det vestlige sentrum.

En slik utvikling forutsetter en konsolidering og ytterligere styrking av EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske komponent. Dette kan i sin tur svekke NATO og dermed USAs makt i det internasjonale system. USAs utenrikspolitikk har de senere årene hatt et stadig sterkere ”unilateralt” preg, og en styrende målsetning synes å være nettopp å hindre fremveksten av maktkonstellasjoner som kan utfordre USAs hegemon-rolle (Melby 1998). Fortsetter denne utviklingen, noe som ikke er usannsynlig i lys av den nye Bush-administrasjonens politikk, kan en mulig reaksjon være en mer bevisst utvikling av et *europisk* sentrum.

Det er imidlertid ikke gitt at det utvikles et slikt europeisk sentrum, ei heller at de vestlige land i fremtiden vil samarbeide så tett at det er relevant å snakke om et *vestlig sentrum*. I tillegg til problemene med USAs evne og eventuelt vilje til å fremstå som *den* dominerende makt og en eventuell utvikling av et konkurrerende reelt europeisk sentrum, kan det europeiske samfunnet også tenkes å gå i oppløsning. Dette kan skje dersom en europeisk stat, mest sannsynlig Tyskland, fremstår som så dominerende at de øvrige allierer seg mot denne, eller at én eller flere

av de europeiske stormakter finner ut at de eller den bedre kan fremme sine nasjonale interesser utenfor de samarbeidsstrukturer som nå er utviklet. Terskelen for å gjøre dette er imidlertid svært høy, gitt de sterke og institusjonaliserte gjensidige avhengighetsbånd som preger det europeiske sikkerhetsfellesskapet. Skulle det likevel skje, kan Europa igjen få preg av et *multi-polært maktbalansesystem*, hvor muligheten for alvorlige konflikter fremstår som mer sannsynlig enn tilfellet er i dag. Det er derfor viktig både at Tyskland opptrer innenfor de rammer EU gir, og at alle stormaktene blir tatt hensyn til ved utformingen av det fremtidige samarbeid.

Russland og Kina er to stater som representerer usikkerhetsfaktorer i forhold til det internasjonale systems utvikling. Sovjetunionen var en supermakt som var med på å definere den kalde krigens internasjonale maktstruktur som *bipolær*. Det er svært vanskelig å tenke seg at Russland i overskuelig fremtid kan innta en tilsvarende posisjon i det internasjonale system som den Sovjetunionen hadde. Russland forsøker i dag å bli akseptert som en europeisk stormakt. For å kunne øve reell påvirkning på europeisk politikk har Russland valget mellom å prøve å bli en integrert del av det vestlige sentrum eller å omskape europeisk politikk slik at det i større grad får et multipolært preg, noe som også er en uttalt russisk målsetning. Ingen av delene ser ut til å lykkes, noe som gjør at Russland bare i begrenset grad kan påvirke utviklingen på andre måter enn gjennom den frykt det øvrige Europa har for de russiske ”kaos”-problemer.

Kina er i dag en potensiell supermakt med forholdsvis begrenset innflytelse utover sitt nær-område. Landet deltar ikke i de fora som er bestemmende for den politiske utvikling, bortsett fra FNs sikkerhetsråd. Dermed er mulighetene for maktutøvelse forholdsvis beskjedne. Dersom Kinas økonomiske vekst vedvarer, vil landet i løpet av et par tiår kunne ha et BNP i samme størrelsesorden som det amerikanske, selv om BNP pr innbygger vil være langt mindre. Landets militære maktgrunnlag er allerede i dag betydelig, og vil potensielt kunne vokse ytterligere dersom den sterke økonomiske veksten fortsetter.

Det er imidlertid langt fra gitt at dette vil skje. Tilgangen til energi og kapital kan være begrensende faktorer i dette bildet. På disse områdene vil Kina være avhengig av omverdenen. Det er heller ikke slik at økonomisk suksess med nødvendighet medfører suksess også på andre områder, f.eks. på det teknologiske området, som i dag er et viktig redskap for å utøve makt. Men uansett disse motforestillinger bør man regne med at Kina vil kunne etablere seg som en utfordrer til USA og Vesten om noen tiår. Hvordan Vesten håndterer denne utfordringen, og hvordan Kina definerer sin plass i verdenssamfunnet, er derfor av helt avgjørende betydning for utviklingen av den internasjonale maktstruktur. En utvikling i retning at et nytt bipolært system med Vesten/USA/EU som én pol og med Kina, eventuelt med hegemoniambisjoner i Øst-Asia, som den andre, fremstår som et ikke urealistisk scenario i denne forbindelse.

Hvilken ”sikkerhetslogikk” som utvikles som et resultat av en slik internasjonal maktstruktur, er ikke uten videre gitt. Her er forholdet mellom de to sentra den avgjørende faktor. Man kan få utviklet et ”null-sum-spill” som i Den kalde krigens tid, med konkurranse og ønske om kontroll som drivkrefter, eller man kan få en utvikling med to sentra som hver for seg opererer ut fra en

”kosmos-kaos”-sikkerhetstenkning. Vesten og Kina har ulike tradisjoner når det gjelder synet på internasjonale relasjoner. Kina har langt på vei beholdt vektleggingen av *formelt hegemoni*, med et mer ”hierarkisk” syn på internasjonal politikk (Fairbank 1968), slik man hadde i Vesten i middelalderen. Dette åpner for et mulig scenario hvor *tilpasning* mellom de to sentra er mulig, slik at større konflikter kan unngås. Det er dermed ikke gitt at man får en konfrontasjon mellom Øst og Vest selv om Kina skulle vokse frem som en fremtidig supermakt.

Litteratur

Adler E og Barnett M (eds.) (1998): *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge.

Adler E (1997): Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics, *European Journal of International Relations* **3** (3), 319-363.

Asherson N (1995): *Black Sea*, Hill and Wang, New York.

Aron R (1966): *Peace and War: A Theory of International Relations*, Oversatt av Richard Howard og Annette Baker Fox, Doubleday, Garden City, NJ.

Baldwin D A (1997): The concept of security, *Review of International Studies* **23**, 5-26.

Bull H (1977): *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Macmillan, London.

Burgess P J, Tunander O (red.) (2000): *European Security Identities*, PRIO Report 2/2000, International Peace Research Institute (PRIO), Oslo.

Buzan B (1991): *People, States and Fear. An agenda for international security studies in the post-Cold War era*, 2nd edition, Harvester Wheatsheaf, New York.

Buzan B, Jones C, Little R (1993): *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*, Columbia University Press, New York.

Buzan B, Wæver O, de Wilde J (1998): *Security: A new framework for analysis*, 2nd edition, Lynne Rienner Publishers, London.

Buzan B (1997): Rethinking Security after the Cold War, *Cooperation and Conflict* **32**, 1, 5-28.

Buzan B et al (1990): *The European Security Order Recast*, Pinter, London.

Carlsnaes W (1992): The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. *International Studies Quarterly* **36**, 245-270.

- Checkel J T (1998): The Constructivist Turn in International Relations Theory, *World Politics* **50**, 2, 324-348.
- Deutsch K m.fl. (1957): *Political Community in the North Atlantic Area*, Princeton University Press, Princeton.
- Fairbank J K (red) (1968): *The Chinese world order: Traditional China's foreign relations*, Harvard, Cambridge, Mass.
- Fukuyama F (1995): Reflections on the end of history, 5 years later, *History and Theory* **34**, 2, 27-43.
- Fukuyama F (1989): The End of History? *National Interest* **16**, 3-18.
- Galtung J (1971): A Structural Theory of Imperialism, *Journal of Peace Research* **2**, 81-117.
- Gilpin R (1981): *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, New York.
- Glaser C L (1994/95): Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help, *International Security* **19**, 3, 50-90.
- Grieco J, Powell R, Snidal D (1993): The Relative Gains Problem in International Cooperation, *American Political Science Review* **87**, 729-743.
- Gleditsch N P m.fl. (1998): *Det nye sikkerhetsbildet: Mot en demokratisk og fredelig verden?* Tapir, Trondheim.
- Goldgeier J M, McFaul M (1992): A Tale of Two Worlds: Core and Periphery in the post-Cold War Era, *International Organization* **46**, 2, 467-491.
- Goldstein J, Keohane R O (red) (1993): *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca, London.
- Haftendorn H, Keohane R O, Wallander C A (1999): *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*, Oxford University Press, Oxford.
- Herz J H (1950): Idealist internationalism and the security dilemma, *World Politics* **2**, 157-180.
- Hopf T (1998): The Promise of Constructivism in International Relations Theory, *International Security* **23**, 1, 171-200.
- Hovi J, Rasch B E (1996): *Samfunnsvitenskapelige analyseprinsipper*, Fagbokforlaget, Bergen.

- Huntington S P (1993): The clash of civilizations?, *Foreign affairs* **72**, 3, 22-49.
- Hurd I (1999): Legitimacy and Authority in International Politics, *International Organization* **53**, 2, 379-408.
- Jervis R (1978): Cooperation under the security dilemma, *World Politics* **30**, 167-214.
- Jervi, R (1976): *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton.
- Katzenstein P J (ed.): *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York.
- Kennedy P (1987): *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Random House, New York.
- Keohane R O (1989): *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Westview Press, Boulder.
- Keohane R O (ed.) (1986): *Neorealism and its critics*, Columbia University Press, New York.
- Kjøberg A, Bull B (eds.) (1998): *Sikkerhetspolitisk tenkning i en ny tid – fra enhet til mangfold*, Europaprogrammet/Bergersens Trykkeri A/S, Oslo.
- Kjøberg A (1999): *Russland og de europeiske institusjoner*, FFI-RAPPORT-99/00932, Forsvarets forskningsinstitutt.
- Kjøberg A (1998): *Russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk: Forutsigbarhet og betydning for europeisk stabilitet*, FFI- RAPPORT-98/05744, Forsvarets forskningsinstitutt.
- Kupchan C A, Kupchan C A (1995) The Promise of Collective Security, *International Security* **20**, 1, 52-61.
- Kupchan C A, Kupchan C A (1991): Concerts, Collective Security and the Future of Europe, *International Security* **16**, 1, 114-161.
- Lake D A, Morgan P M (ed.) (1997): *Regional Orders. Building security in a New World*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.
- Lasswell H D, Kaplan A (1950): *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*, Yale University Press, New Haven.

Luard E (1976): *Types of International Society*, Collier Macmillan Publishers, London.

Lund-rapporten (1995-96). *Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåking av norske borgere*, Dokument nr. 15 (1995-96), Innst.S.nr. 240 (1996-97). Behandlet i Stortinget 16.06.97.

Luttwak E (1994): Where are the Great Powers? At home with the kids, *Foreign Affairs* **73**, 4, 23-28.

Mearsheimer J J (1994/1995): The False Promise of International Institutions, *International Security* **19**, 3, 5-49.

Mearsheimer J J (1990): Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War, *International Security* **15**, 1, 5-56.

Melby S (1998): Amerikansk sikkerhetspolitikk mot år 2000. i *Sikkerhetspolitisk tenkning i en ny tid – fra enhet til mangfold* (Red A Kjølberg, B Bull), Europaprogrammet/Bergersens Trykkeri A/S, Oslo, 27-47.

Morgenthau H J (1948): *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Knopf, New York.

Neumann I B (1996): *Russia and the Idea of Europe: A Study in identity and international relations*, Routledge, London.

Powell R (1991): Absolute and Relative Gains in International Relations Theory. *American Political Science Review* **85**, 1303-1320.

Prins G (1990): Politics and Environment, *International Affairs (London)* **66**, 4, 711-730.

Risse-Kappen T (1996): Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO. i *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (, i Katzenstein, Peter J. (ed.):. New York: Columbia University Press.

Rock S R (1989): *Why Peace Breaks Out. Great Power Rapprochement in Historical Perspective* (Ed P J Katzenstein), University of North Carolina Press, Chapel Hill, London.

Ruggie J G (1998): *Constructing the World Polity - Essays on International Institutionalization*, Routledge, London, New York.

Schweller R L, Priess D (1997): A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate, *Mershon International Studies Review* **41**, 1, 1-32.

Semb A J (1998): Ikke-intervensjonsprinsippet utfordres. i *Sikkerhetspolitisk tenkning i en ny tid – fra enhet til mangfold* (Red A Kjølberg, B Bull), Europaprogrammet/Bergersens Trykkeri A/S, Oslo, 129-146.

Singer M, Wildavsky A (1993): *The real world order, Zones of peace/Zones of turmoil*, Chatham House, Chatham, NJ.

Snidal D (1991): Relative Gains and the Pattern of International Cooperation, *American Political Science Review* **85**, 701-726.

Snyder G (1996): Process Variables in Neorealist Theory, *Security Studies* **5**, 167-192.

Sterling-Folker J (2000): Competing Paradigms or Birds of a Feather? Constructivism and Neoliberal Institutionalism Compared, *International Studies Quarterly* **44**, 97-119.

Strange S (1984): What about International Relations? (kapittel 9). i *Paths to International Political Economy* (Ed S Strange), George Allen & Unwin, London.

Tjøstheim I (1998): Militærmaktens betydning i dag og i fremtiden. i *Sikkerhetspolitisk tenkning i en ny tid – fra enhet til mangfold* (Red A Kjølberg, B Bull), Europaprogrammet/ Bergersens Trykkeri A/S, Oslo.

Toynbee A (1934 og senere): *A Study of History*, Oxford University Press, London.

Tunander O (1997): Post-Cold War Europe: A Synthesis of a Bipolar Friend-Foe Structure and a Hierarchic Cosmos-Chaos Structure?, i *Geopolitics in post-Wall Europe* (Red O Tunander, P Baev, V Einagel), PRIO and Sage Publications, Oslo, London, 17-44.

Tunander O, Baev P, Einagel V (1997): *Geopolitics in post-Wall Europe*, PRIO and Sage Publications, Oslo, London.

Ulriksen S (1997): *Security Complexes, Subsystems and Great Powers. Three notes on the structure of the international system*, NUPI Working Paper no. 581, NUPI, Oslo.

Waltz K (1979): *Theory of International Politics*, Random House, New York.

Wendt A (1999): *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

Wendt A (1992): Anarchy Is What States Make Of It: The Social Construction of Power Politics, *International Organization* **46**, 391-425.

Wendt A (1987): The Agent-Structure Problem in International Relations Theory, *International*

Organization **41**, 335-370.

Wight M (1991): *International Theory. The three traditions* (Eds G Wight, B Porter), Leicester University Press, Leicester, London.

Wæver O (1997): Imperial Metaphors: Emerging European Analogies to Pre-Nation-State Imperial Systems, i *Geopolitics in Post-Wall Europe: Security, Territory and Identity* (Eds O Tunander, P Baev, V Einagel), Sage Publications Ltd, London.

Wæver O (1996a): The rise and fall of the interparadigm debate (kapitel 7), i *International theory: Positivism and beyond* (Eds S Smith, K Booth, M Zalewski), Cambridge University Press, Cambridge.

Wæver O (1996): European security identities, *Journal of Common Market Studies* **34**, 1, 103-132.

Wæver O (1995a): Securitization and Desecuritization (kapittel 3), i *On security*, (Red R Lipschutz). Columbia University Press, New York.

Wæver O (1995b): Identity, Integration and Security: Solving the Sovereignty Puzzle, *Journal of International Affairs* **48**, 2, 389-431.

Wæver O (1992): *Introduktion til Studiet af International Politik*, Forlaget Politiske Studier, København.

Wæver O, Buzan B, Kelstrup, M, Lemaitre P (1993): *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter Publishers Ltd, London.

FORDELINGSLISTE

FFISYS **Dato:** 9 oktober 2001

| | | | |
|---|----------------------------------|--|-----------------------------------|
| RAPPORTTYPE (KRYSS AV) <input checked="" type="checkbox"/> RAPP <input type="checkbox"/> NOTAT <input type="checkbox"/> RR | RAPPORT NR. 2001/04595 | REFERANSE FFISYS/787/160 | RAPPORTENS DATO 9 oktober 2001 |
| RAPPORTENS BESKYTTELSESGRAD UGRADERT | ANTALL EKS UTSTEDT 250 | ANTALL SIDER 51 | |
| RAPPORTENS TITTEL EN MODELL FOR SIKKERHETSTENKNING ETTER DEN KALDE KRIGEN | | FORFATTER(E) KJØLBERG Anders, JEPPESEN Morten | |
| FORDELING GODKJENT AV FORSKNINGSSJEF: | | FORDELING GODKJENT AV AVDELINGSSJEF: | |

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

| ANTALL | EKS NR | TIL | ANTALL | EKS NR | TIL |
|--------|--------|-------------------------|--------|--------|------------------------------|
| | | | 14 | | FFI-Bibl |
| 5 | | FD | 1 | | Adm direktør/stabssjef |
| 1 | | V/Erling Alvestad | 1 | | FFIE |
| 1 | | V/Svein Efstad | 1 | | FFISYS |
| 1 | | V/Fridtjof Søgaard | 1 | | FFIBM |
| 1 | | V/Jan A Olsen | 1 | | FFIN |
| 1 | | V/Bård Bredrup Knudsen | 1 | | Ragnvald H Solstrand; FFISYS |
| 1 | | V/Kjersti Klæboe | 1 | | Bent Erik Bakken; FFISYS |
| 1 | | V/Nils Espen Skjelland | 1 | | Jan Erik Torp; FFISYS |
| 1 | | V/Rolf-Arne Billington | 1 | | Anne Lise Bjørnstad; FFISYS |
| 1 | | V/Trond Heimvik | 1 | | Tor Bukkvoll; FFISYS |
| | | | 1 | | Janne M Hagen; FFISYS |
| 3 | | FO/Fellesstaben | 1 | | Bjørn Olav Knutsen; FFISYS |
| 1 | | V/Tom Smellror | 20 | | Anders Kjølberg; FFISYS |
| 2 | | FO/HST | 1 | | Tore Nyhamar; FFISYS |
| 2 | | FO/LST | 1 | | Jonny M Otterlei; FFISYS |
| 2 | | FO/SST | 1 | | Iver Johansen; FFISYS |
| 2 | | FO/HVST | 1 | | Ola Aabakken; FFISYS |
| 2 | | FKN | 1 | | Laila Bokhari; FFISYS |
| 2 | | FKS | 1 | | Thomas Hegghammer; FFISYS |
| | | | | | FFI-veven |
| 5 | | FO | | | |
| 1 | | V/Bjørn Heimsjø | | | |
| 1 | | V/Knut Magne Sundal | | | |
| 1 | | V/Mats Ruge Holte | | | |
| 1 | | V/Torfinn Stenseth | | | |
| 1 | | V/Thomas Devold | | | |
| 1 | | V/Ole Christian Slotten | | | |
| 5 | | FHS | | | |
| 5 | | FSES | | | |
| 1 | | V/Benedicte Gude | | | |

FFI-K1

Retningslinjer for fordeling og forsendelse er gitt i Oraklet, Bind I, Bestemmelser om publikasjoner for Forsvarets forskningsinstitutt, pkt 2 og 5. Benytt ny side om nødvendig.

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

| ANTALL | EKS NR | TIL | ANTALL | EKS NR | TIL |
|--------|--------|---------------------------------|--------|--------|-----|
| 5 | | FSTS | | | |
| 1 | | V/Biblioteket | | | |
| 1 | | V/Karl-Henrik Fossmann | | | |
| 1 | | Sjøkrigsskolen | | | |
| 1 | | Luftkrigsskolen | | | |
| 1 | | Krigsskolen | | | |
| 1 | | FOKIV | | | |
| 1 | | KNM Tordenskiold | | | |
| 5 | | Utenriksdepartementet | | | |
| 1 | | V/Espen Barth Eide | | | |
| 1 | | V/Beate Stirø | | | |
| 1 | | V/Erling Skjøsberg | | | |
| 1 | | V/Jørg Willy Bronebakk | | | |
| 1 | | V/Leif Arne Ulland | | | |
| 3 | | V/Nedrustningsutvalget | | | |
| 1 | | V/Inga Marie Nyhamar | | | |
| 1 | | V/Folk og Forsvar | | | |
| 1 | | V/Den norske Atlanterhavskomite | | | |
| 1 | | Fridtjof Nansens institutt | | | |
| 1 | | V/Willy Østreng | | | |
| | | PRIO | | | |
| 1 | | V/Biblioteket | | | |
| 1 | | V/Pavel Bæv | | | |
| 1 | | V/Ola Tunander | | | |
| 1 | | V/Stein Tønnesson | | | |
| | | NUPI | | | |
| 1 | | V/Svein Melby | | | |
| 1 | | V/John Kristen Skogan | | | |
| 1 | | V/Martin Sæter | | | |
| 1 | | V/Ståle Ulriksen | | | |
| 1 | | V/Biblioteket | | | |
| 1 | | V/Nina Græger | | | |
| 1 | | V/Pernille Rieker | | | |
| 15 | | V/Morten Jeppesen | | | |
| 1 | | V/Anne Finrud | | | |
| 1 | | V/Walter Carlsnæs | | | |
| 1 | | V/Heidi Furustøl | | | |
| 2 | | ARENA | | | |
| | | Europaprogrammet | | | |
| 1 | | V/Jon Bingen | | | |
| 1 | | V/Kate Hansen Bundt | | | |
| 1 | | V/Franck Orban | | | |
| 1 | | V/Bjørnar Kibsgaard | | | |
| | | Nobelinstituttet | | | |
| 1 | | V/Biblioteket | | | |
| 1 | | V/Geir Lundestad | | | |

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

| ANTALL | EKS NR | TIL | ANTALL | EKS NR | TIL |
|--------|--------|---|--------|--------|-----|
| | | NRK | | | |
| 1 | | V/Bjørn Hansen | | | |
| 1 | | V/Christian Borch | | | |
| 1 | | V/Gro Holm | | | |
| | | Aftenposten | | | |
| 1 | | V/Nils Morten Udgaard | | | |
| 1 | | V/Ulf Andenes | | | |
| 1 | | V/Gunnar Johnsen | | | |
| 1 | | V/Kjell Dragnes | | | |
| | | Dagbladet | | | |
| 1 | | V/Gudleiv Forr | | | |
| 1 | | V/Halvor Elvik | | | |
| | | VG | | | |
| 1 | | V/Svein A Røhne | | | |
| 1 | | Alf Granviken Nedre Gleinåsen 13 3440 Røyken | | | |
| 1 | | Fredrik Bull-Hansen Kongleveien 17 0845 Oslo | | | |
| 1 | | Carsten Lütken Tollef Gravs vei 145 1342 Jar | | | |
| 1 | | Grethe Værnø Søndreveien 4b 0378 Oslo | | | |
| 1 | | FAFO Postboks 2947 Tøyen 0608 Oslo | | | |
| | | Stortinget | | | |
| 1 | | V/Biblioteket | | | |
| 1 | | V/Forsvarskomiteen | | | |
| 1 | | V/Utenrikskomiteen | | | |
| 1 | | NTNU Institutt for sosiologi og statsvitenskap | | | |
| 1 | | Institutt for statsvitenskap Universitetet i Oslo | | | |
| 1 | | Universitetet i Tromsø | | | |
| 1 | | SIPRI Pipers väg 28 S-171 73 Solna | | | |
| 1 | | Utrikespolitiska institutet Lilla Nygatan 23 S-111 28 Stockholm | | | |

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

| ANTALL | EKS NR | TIL | ANTALL | EKS NR | TIL |
|--------|--------|---|--------|--------|-----|
| | | FOI | | | |
| 1 | | V/Jan Foghelin | | | |
| 1 | | V/Robert Dalsjö | | | |
| 1 | | V/Niklas Granholm | | | |
| 1 | | V/Bengt Andersson | | | |
| 1 | | V/Ingmar Dörfer | | | |
| 1 | | V/Bengt Sundelius | | | |
| 1 | | V/Ingmar Oldberg | | | |
| 1 | | Försvarshögskolan Box 27805 115 93 Stockholm | | | |
| 1 | | DUPI Nytov 51450 København K | | | |
| 1 | | Center for Freds- og Konfliktforskning Fredriciagade 18 1310 København K | | | |
| 1 | | Forsvarsakademiet | | | |
| 3 | | V/Truls Froelling | | | |
| 1 | | V/Ib Faurby Ryvars alle 1 2100 København Ø | | | |
| 1 | | KGB Søndre Magasin Kastellet 42 2100 København Ø | | | |
| 1 | | Finska utrikespolitiska institutet Mannerhemmtie 15 00260 Helsinki Finland | | | |
| 1 | | Norges Forsvarsforening | | | |
| | | IISS Arundel House 13-15 Arundel Street Temple Place London WC23DX Storbritannia | | | |
| 1 | | V/Annika S Hansen | | | |
| 1 | | V/Mats Berdal | | | |
| | | www.ffi.no | | | |