

NOTAT
NUPI
P A P E R

Nr.435 Oktober 1990

*NUPI Library
P.O. 8159 Dep. Oslo 1
Norway*

Johan J. Holst

**EUROPA, MILJØVERN
OG VÅR SIKKERHET**

norsk
utenrikspolitisk
institutt



nuPI

norwegian institute of international affairs

ISSN 0800-0018

Alle synspunkter står for forfatterens regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Denne artikkel kan ikke reproduseres - helt eller delvis - ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten med tillatelse fra forfatteren.

Any views expressed in this article are those of the author. They should not be interpreted as reflecting the views of the Norwegian Institute of International Affairs. This article may not be reprinted in part or in full without the permission of the author.

**NORWEGIAN INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS**

**NORSK UTENRIKSPOLITISK
INSTITUTT**


**P.O.Box 8159 Dep.
N-0033 Oslo 1
NORWAY**

Tlf: (47) (02) 17 70 50

Johan J. Holst

**EUROPA, MILJØVERN
OG VÅR SIKKERHET**

Norsk Utenrikspolitisk
Institutt
Reg. nr. 148

nupi 

E: Environment
Political systems
Defense policy
G: Europe
Norway

et. 2.

NORGE OG DET NYE EUROPA

av

JOHAN JØRGEN HOLST

Tale ved møte arrangert av Europabevegelsen i Oslo og Akershus i Nobelinstituttet 25. september 1990.

NORGE OG DET NYE EUROPA

Europa er i endring, dramatisk endring. Vi har det siste året vært vitner til et historisk drama, til et fortettet hendelsesforløp som med et slag endret virkeligheten som omgir oss. De fleste av oss er fremdeles i ferd med å orientere oss i den nye virkeligheten, få oversikt og innsikt, forstå hva endringene betyr, spesielt for oss.

Europas deling går nå over i historien. Den kalde krigen blir også en del av historien, om enn den nære historie. Fram vokser et nytt fellesskap, et mangfoldets og samhörighetens Europa. Det er de færreste som tror at dette fellesskapet vil svekke eller margstjele nasjonene. Tvert om rundt om i Europa ser man på det nye store europeiske fellesskapet som en forutsetning for at nasjonene kan blomstre, mangfoldet styrkes og utdypes. Noe av troen på Europa er i ferd med å komme tilbake. Den ble gjenopplivet ved Brandenburger Tor og på Venceslas-plassen, ved konferansebordene i Warszawa og Budapest. De pessimistiske undergangstener var blitt erstattet av en optimistisk lovsang til frihet og fellesskap. Noe av inspirasjonen fra Jean Monnets dager tonet fram i Sentral Europa. Den vakte gjenklang i hele Europa.

Senere har hverdagen meldt seg. Den er fylt med utfordringer som gjelder økonomisk omlegging, miljøopprydding, institusjonsutbygging, nedrustning og tillitskapende tiltak. Det nye Europa er under forming og oppbygging. Hva gjelder det? Hva dreier det seg om? Hva betyr det for oss? For å kunne svare på slike spørsmål må vi ut av skyttergraver, fjerne skylapper, kvitte oss med gårsdagens forestillinger. Det gjelder både Nei-folk og Ja-folk fra 1972. Den striden de utkjemper tilhører også historien. Den kan ikke gjenopplives. For verden er en annen, helt annen enn den vi forholdt oss til for atten år siden.

Når vi skal forsøke å overskue den nye virkelighet må vi ikke bare ha åpne sinn, vi må også ikke oss en viss ydmykhet, ydmykhet overfor det vi ikke vet, overfor usikkerhetene. Men vi kan ikke vente til vi blir sikre før vi legger ut på vår utenrikspolitiske reise. Gjør vi det, vil toget gå fra oss. Framtiden er innhyllet i usikkerhet nettopp fordi vi er gått inn i en oppbruddstid, befinner oss i overganger fra den gamle orden til den nye. Vi må evne å forholde oss til usikkerhet, gardere oss mot den, men også utnytte den til å fremme våre interesser.

Ikke alt er like usikkert. Det er høyst sannsynlig EF vil være den politiske motor i den europeiske utvikling, samlingspunktet i den nye orden. Statene i Sentral Europa ønsker å knytte seg nærmest mulig til EF, helst som medlemmer. EFTA-statene søker en omfattende samarbeidsavtale med EF for å danne et europeisk økonomisk samarbeidsområde. Sovjetunionen ønsker en bredest mulig samarbeidsordning med EF. USA søker å samordne sin Europa-politikk med EFs. Spørsmålet er reist om EF bør innta et permanent sete i Sikkerhetsrådet i FN, osv.

EF selv er inne i en omformingsperiode. Opprettelsen av det indre marked vil fjerne grensene for økonomisk samkvem. Samtidig fremmes planer om økonomisk, monetær og politisk union. Union har ikke den samme negative historiske klang i Europa som i Norge. Der er det uttrykk for samling og fellesskap, snarere enn fjernstyring og ufrihet. Det gjør seg gjeldende ulike forestillinger i EF om hva en union innebærer og hvordan den kan virkeliggjøres. I EF landene er det liksom i Norden ulike syn på hvordan samfunnsutviklingen bør forløpe, på hvilke målsettinger og prioriteringer som bør være styrende for politikken. Tendensene brytes og veksler slik de etter forutsetningene skal gjøre i åpne, demokratiske samfunn. Samtidig er det i ferd med å sprenges krav om en sterkere sosial dimensjon på fellesskapsnivå. Det må utvikles balanse mellom den økonomiske, politiske og sosiale integrasjon. Institusjonene bygges opp og i Europaparlamentet er man opptatt av det såkalte "demokratiske underskudd", eller parlamentets manglende kontroll med beslutninger i Kommisjonen og Ministerrådet. Det er ikke mulig å si med sikkerhet hvordan balansen i EFs utvikling til enhver tid kommer til å tegne seg, det vil dreie seg om en stadig utvikling som bestemmes av samspillet mellom medlemslandene. Men en ting synes relativt klart og det er at Fellesskapet vil finne det svært vanskelig å gi utenforstående land adgang til beslutningsprosessene i EF. Særlig Parlamentet vil vokte på dette fordi det er i ferd med å utvide og utvikle sin egen rolle, med å sikre sin adgang til beslutningene i EF.

Det er viktig å ha et overordnet syn på utviklingen, på de store trekk i bildet snarere enn de mange detaljer som man kan gå seg vill i; detaljer som nok er viktige for gjennomføringen av politikken, men som tross alt hører til utenrikspolitikkenes håndverk. Jeg er mer opptatt av blikket for sammenhengene i stort, av overordnede målsettinger og visjoner i utenrikspolitikken, av de perspektiver som skal lede håndverket. Hva er det som beveger utviklingen i stort?

Vi står overfor den kjensgjerningen, tror jeg, at den territoriale stat er i ferd med å utspille sin rolle i Europas historie. Den er innhentet av utviklingen, av en utvikling som preges av transnasjonale krefter som krever overnasjonale løsninger. Den territoriale staten avkrefte, marginaliseres av de store krefter i utviklingen. Økonomien har for lengst sprengt seg gjennom murene rundt den territoriale stat, staten som strekker seg til grensene mot andre stater. Produksjonen er blitt internasjonal. Det samme gjelder distribusjonen, bankene og de andre finans- institusjonene. Samtidig strømmes miljøforurensingene på tvers av landegrensene. Ingen stat kan løse miljøproblemene innenfor egne grenser. Massemediene har gjort oss til innbyggere i en global landsby. Menneskerettigheter er ikke lenger kun et konstitusjonelt anliggende i de enkelte stater. I Europa er det blitt et europeisk anliggende. Teknologien vil i stor grad forme våre omgivelser, men heller ikke den lar seg innhegne av statene. Den virker på tvers av grensene mellom dem.

Ingen stat kan i dag gi virkelig beskyttelse til sine borgere mot fysisk angrep fra andre stater. Kjernevåpnene, rakettene og bombeflyene har blåst taket av de territoriale statene. Sikkerhet

er bare oppnåelig om statene samarbeider om det, søker den i fellesskap snarere enn på bekostning av hverandre. Den territoriale stat har i stor grad mistet sin reelle suverenitet. Fellesskapsordninger er midler til å gjenvinne den, erstatte formell med reell suverenitet, skape en ny balanse mellom våre politiske institusjoner og styringsmuligheter på den ene siden og de krefter som former samfunnsutviklingen på den andre. Således er EF-samarbeidet på parti med historien, i pakt med utviklingens krav, et svar på den faktiske gjensidige avhengighet som binder landene i Europa sammen i et skjebnefellesskap.

Men utfordringene favner også videre enn dette. Det nye Europa stanser ikke ved Tysklands østgrense. Den aktuelle politiske oppgave er å bygge et Europa som ikke er splittet av blokkdannelser, et Europa i indre balanse og med muligheter til å absorbere og omforme de spenninger og brytninger som gjør seg gjeldende særlig i Sovjetunionen og Øst-Europa.

Igjen er det nødvendig å anlegge et overordnet syn. Hvilke hovedutfordringer står vi overfor i denne sammenheng? For det første må det skapes en ramme som gjør det mulig å innlemme et samlet Tyskland som likeverdig medspiller i framtidens Europa. Jeg legger vekt på likeverdighet fordi enhver form for særstilling eller diskriminering meget lett vil danne grobunn for opprør mot systemet, mot den orden som forhindrer likeverdighet. Samtidig må resten av Europa gis forsikringer mot tysk dominans og enegang. I denne forbindelse er Tysklands forankring i EF og utdypningen av EF-samarbeidet en sikkerhetsforanstaltning for Europa som helhet. Et samlet Tyskland vil få økt tyngde i EF, men det vil slik spillereglene og realitetene nå engang er ikke være ensbetydende med dominans.

Tysklands rolle er ikke begrenset til EF. Det vil ha en sentral rolle i utviklingen av Sentral Europa. Landene i dette området trenger tysk kapital og kunnskap for sin utvikling, men de vil helst trekke vekslere på disse innenfor en bredere ramme som den EF representerer for således å motvirke tendenser til og frykt for dominans. Det er en interesse som forener landene i Sentral Europa og Vest Europa. Demokratiet er i dag trygt forankret i Forbundsrepublikken. Det er også denne omstendighet og vitaliteten i tysk kultur som bidrar til tiltrekningen på Sentral Europa.

Den andre hovedoppgaven er å trekke Russland inn i det nye Europa. Russland kan ikke holdes utenfor. Dersom man forsøker å holde det utenfor, vil det hemsøke Europa, oppleves som en trussel. Russland er den største staten i Europa. Den er ikke økonomisk så mektig som andre stater i vår verdensdel, men den besitter en militær makt som ikke har sitt motstykke i Europa. Russland er kjernen i Sovjetunionen. Unionen vakler i dag. Kanskje går det mot en oppløsning, kanskje lykkes Gorbatsjov i å omforme unionen til en slags konføderasjon, til et fellesskap av selvstendige republikker som vil inngå i det nye Europa. Usikkerhetene er store, og løsningene må først og fremst finnes i samspill mellom republikkene og sentralmyndighetene i Moskva.

Den tredje hovedoppgaven gjelder kjernevåpnene. Den store opphopningen av slike våpen var et resultat av den kalde krigen og måten konfrontasjonen ble forseglet i Europa. I dag trekkes Sovjetunionens styrker ut av Øst-Europa. Amerikanerne er i ferd med å bygge ned sitt militære nærvær i Vest-Europa. Det politiske livet i Europa vil i framtiden ikke være så dominert av militære interesser og problemstillinger som tidligere. Følelsen av overhengende fare er borte. Selvsagt kan den gjenoppstå. Derfor legges det vekt på å avtalefeste og kontrollere nedbyggingen av de militære styrker i Europa, gi de gjenværende styrkene en utforming som ikke oppleves som truende, skape en størst mulig grad av stabilitet. Den tilfeldige nedbygging som skapes av budsjettnedskjæringer, vil ikke kunne gi slik sikring mot ustabilitet. Nedrustningen må formes og styres.

Det store antallet kjernevåpen som var utplassert i Sentral Europa bør fjernes i takt med avviklingen av konfrontasjonen. Det er viktig at de sovjetiske våpen ikke bare trekkes tilbake til sovjetisk område hvorfra de fortsatt kan true andre europeiske land, men at de ødelegges under oppsyn. Det samme gjelder de såkalte taktiske kjernevåpen på vestlig side. Det er ikke usannsynlig at samtlige ikke-strategiske kjernevåpen blir fjernet fra det europeiske kontinent. Frankrike, England og Russland vil forbli kjernevåpenstater med strategiske atomvåpen. Hvorvidt de vil kunne skape et stabilt regime rundt kjernevåpnene sammen med USA, vil i stor grad avhenge av om de europeiske kjernevåpenmaktene trekker vekslers på sin kjernevåpenstatus i utviklingen av det nye Europa. Dersom de skulle gjøre det, kunne det skape motstand i Tyskland som kunne oppleve sin ikke-kjernevåpen status som diskriminerende. Videre spredning av kjernevåpen i Europa kunne sprengte den politiske orden i Europa. Også i dette perspektiver blir EFs videre utvikling som politisk fellesskap av betydning.

Den fjerde hovedutfordring gjelder demokratiets framtid i Europa. Demokratiet som styreform har røtter først og fremst i den europeiske sivilisasjon. Skulle det forvitte eller forsvinne her, ville dets framtid være mørk i verden forøvrig. I dag er demokratiet på frammarsj. Det er drømmen og kravet til folkene i Øst-Europa. De ser tilknytning til EF som en sikkerhetsforanstaltning for sitt eget demokrati. På samme måten som venstresiden i Spania og Portugal gjorde det etter at de fascistiske regimene ble fjernet på den iberiske halvøy. Forestillingen om et demokratisk fellesskap av åpne samfunn er i seg selv en inspirasjon for den tunge omstilling som de øst-europeiske landene må gjennomgå. Forestillingene er enkle men viktige. De bygger på det syn at ingen har alle svar. Det finnes heller ingen ideologi hvorav alle svarene kan utledes. Det må være mulig å skifte kurs og regjering. Det må foreligge institusjonelle ordninger som gjør dette mulig og normalt. Videre bygger demokratiet på respekt for enkeltmenneskets verdighet, på rettsstaten og det sivile samfunn.

Den femte utfordring er utformingen av samarbeidet og samvirket mellom det nye Europa og USA. USA vil fortsatt trenge som sikkerhetspolitisk garantist, som en motvekt mot Russland

og mot eventuelle fremtidige hegemonibestrebelse fra andre stater eller grupper av stater i Europa. Men det militære nærværet vil bli mindre og den amerikanske ledelse av Europa vil måtte erstattes av et mer likeverdig samvirke. Det er sannsynlig at EF blir hovedstøtten i samvirket fra europeisk side. President Kennedys ønske om et to-søyle system som knytter Nord-Amerika sammen med Europa kan bli til virkelighet i nittiårene. Dette innebærer et endret NATO, men det er sannsynlig at NATO vil bestå i betydelig tid framover som en ramme omkring det amerikanske engasjement i Europas sikkerhet, som et samordningsorgan for forhandlinger om rustningskontroll, og som en sikkerhetsforanstaltning mot at nye trusler skal melde seg. Tidspresset vil ikke være like stort som før. Beredskapet kan reduseres. Den militære vektlegging i forbindelsene svekkes. Faren består i at økonomiske konkurranseforhold og motsetninger såvel som bredere interessekonflikter andre steder i verden kan tære på det sikkerhetspolitiske samarbeidet mellom Europa og De forente stater.

Endelig vil vi måtte vurdere utfordringen fra konflikter utenfor Europa. Gulf-krisen har aktualisert temaet, men er nok for spesiell til at vi kan trekke almenlydige slutninger på grunnlag av erfaringene. Når det gjelder villigheten til å engasjere seg militært utenfor Europa, vil dette nok forbli et spørsmål hvor Storbritannia og Frankrike står i særstilling. Tyskland blir nøkkellandet når det gjelder EFs eventuelle politikk på dette området. Det er sterke krefter i Tyskland som ikke ønsker noen Weltpolitik og som vil legge føringer som er lik de norske, nemlig at militært engasjement utenfor Europa normalt må begrenses til deltakelse i FNs operasjoner. Her kan det nok bli dragkamp men i flertallet av de europeiske land vil dette være et standpunkt med bred appell.

Spørsmålet reiser seg så om mulighetene for et forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeide mellom EF-statene. Dette vil utvilsomt tvinge seg fram i takt med utbyggingen av samarbeidet. Integrasjonen ville komme i ubalanse om dette saksområdet holdes utenfor. Det kan bli mindre kontroversielt ettersom et slikt samarbeide ikke lenger vil sees som et ledd i stillingskrigen mellom Øst og Vest, men som en slags felles forsikringsordning i forhold til en uvis framtid og som et element i oppbyggingen av et kollektivt sikkerhetssystem i Europa. En slik innretning kunne virke samlende på Europa mens en lansering av opplegg for felles innsats utenfor Europa på forpliktende grunnlag kunne virke splittende.

Konferansen om sikkerhet og samarbeide i Europa, KSSE, er den all-europeiske ramme som vil favne konstruksjonen av det nye Europa. EF og NATO vil være viktige bjelker i KSSE systemet, delta i utformingen av dette systemet og bli påvirket og delvis formet av dette. Det blir et spørsmål om samspill og spenning. KSSE vil være en viktig arena for de nye demokratiene i Sentral Europa og Øst Europa, en ramme for utviklingen av nye roller og posisjoner. Det vil være en ramme for innlemmelse av Russland og andre republikker fra Sovjetunionen i en europeisk orden. Det omfatter USA og Canada som likeverdige medlemmer. Det kan utgjøre kjernen i eventuelle forsøk på å bygge opp en kollektiv sikkerhetsordning i Europa.

De tillit- og sikkerhetskapende tiltak som det allerede er oppnådd enighet om og som fungerer i Europa er elementer i en slik oppbygging og vil bli videre utviklet og utvidet i de løpende forhandlinger. Det samme gjelder avtalen om konvensjonelle styrke-reduksjoner som nå er rundt hjørnet og som også vil bli fulgt opp med nye forhandlinger om ytterligere reduksjoner og stabiliserende tiltak. Det foreligger forslag om å opprette et kriseforebyggende senter innenfor KSSE, om faste ministermøter og sekretariat. Statene er i ferd med å institusjonere et samarbeide som begynte som en forhandlingsprosess.

Et kollektivt sikkerhetssystem skapes ikke over natten. Det er langt fram til flertallsbeslutninger om bruk av makt mot de som krenker andre stater i Europa med makt. Men vi kan se muligheter for en utvikling i denne retning. Vi kan forestille oss et samspill mellom bestrebelsene på å skape et kollektivt sikkerhetssystem gjennom KSSE og utviklingen av en kollektiv forsvarsordning i NATO med en klar defensiv orientering og som ikke er rettet mot bestemte trusler eller stater, men snarere har karakteren av å være en generell militær forsikring.

Nye trusler mot freden i Europa kan komme fra etniske motsetninger og strid, særlig i Sør-Øst Europa. Det etniske lappeteppet i Europa er så sammensatt at det er ikke mulig å få til en ordning etter nasjonalismens oppskrift, dvs. at statsgrensene faller sammen med de etniske grenser. Den politiske utfordring ligger i å forme et større europeisk fellesskap som gjør statsgrensene mindre viktige for nasjonenes evne til å realisere og utvikle sin egenart, i å sikre rammene for det mangfold som bærer den europeiske sivilisasjon. Når og hvis dette ikke kan gjøres tilstrekkelig bærekraftig kan det bli behov for fredsbevarende operasjoner i KSSE regi for å forhindre spredning av konflikter og beskytte folkegrupper mot overgrep. Slike instrumenter kan også bli byggeklosser for utviklingen av et kollektivt sikkerhetssystem i Europa.

Hvordan vurderer vi så Norges stilling i dette nye Europa? Her må vi først og fremst foreta en sikkerhetspolitisk vurdering i bredeste forstand. Norge vil sammen med Finland og Sverige være naboland til Russland, den potensielt sterkeste militære makt og samtidig potensielt mest urolige makt i Europa. Vi trenger et godt nabostatsforhold, samarbeide på tvers av grensene, men samtidig brytes så mange tendenser i det russiske samfunn at det er svært uklart hva slags regime og hva slags politikk vi vil stå overfor i øst. Russland eller Sovjetunionen vil fremdeles være en stor flåtemakt og den russiske flåten i Europa vil måtte ha hjemmehavn på Kola-halvøya. Sovjetunionen eller Russland vil også være en kjernevåpenmakt som vil disponere militære styrker for å opprettholde den sentrale avkrekingsbalansen overfor USA. Dette vil fordre utplassering av varslings- og avskjærings- systemer mot bombefly og raketter på Kola-halvøya. Disse militære disposisjonene må beskyttes av et visst antall bakkestyrker. Resultatet er at vi ikke kan vente en så markert sovjetisk styrkenedbygging i våre nærområder som den som finner sted i og overfor Sentral Europa. Dette innebærer ikke at vi vil stå overfor en i

hovedsak uforandret trusel. Hvorvidt de sovjetiske militære disposisjoner er truende, er først og fremst bestemt av sovjetisk politikk og hvordan disse disposisjoner er heftet opp i en samlet sovjetisk militær struktur overfor Europa. Men militærmakt kaster alltid skygger og setter rammer og betingelser for det politiske samkvem. Den representerer også mulige framtidige trusler om forholdene endrer seg. Dette innebærer et behov for å tenke gjennom på norsk side hvordan de sovjetiske styrker kunne gis en sammensetning og utforming som ville ha beroligende og forsikrende virkninger for Norge for dernest å arbeide for slik omstrukturering i KSSE-forhandlingene.

Situasjonen i nordområdene formes mer av flåtedisposisjoner enn av landstridskrefter og fly. Flåtestyrker er ikke trukket inn i forhandlingene om rustningskontroll og nedrustning til nå. Dette kan bidra til å øke avstanden mellom Norge og kjerneområdene i det nye Europa, de som preges av styrkereduksjoner, tilbaketrekning og politisk avspenning og tilnærming. Det eksisterer en viss fare for at den militære konkurransen på havet kan føre videre reminisenser fra den kalde krigen og bidra til å fjerne de kyststater som berøres av den fra den avspenningsprosess som ellers gjør seg gjeldende. Norge står overfor et dilemma her. For på den ene siden er vi avhengig av amerikansk (og europeisk) flåtestøtte som motvekt mot den lokalt baserte russiske overvekt og på den annen side ønsker vi ikke at selve avbalanseringen av styrkeforholdet skal trekke oss inn i et maktpolitisk kraftfelt der vi taper styring og handlingsfrihet. Derfor er det naturlig for Norge å være interessert i tillitskapende tiltak som kan forhindre utilsiktede episoder og bidra til utviklingen av et samarbeide om løsningen av sikkerhetsoppgavene såvel som til omforming og nedbygging av de våpensystemer og "våpenplattformer" som i særlig grad kunne svekke stabiliteten og sikkerheten i nordområdene (i første rekke taktiske kjernevåpen og havgående angrepsubåter).

Norge har en klar interesse i å opprettholde et nært samarbeide med USA, ikke minst om sikkerhetspolitikken. Dette samarbeidet har vi utviklet innenfor NATO som har vært rammen omkring USAs sikkerhetspolitiske samarbeide med Vest-Europa. Etterhvert som dette samarbeidet kommer i støpeskjeen, blir det en oppgave å være i posisjon til fortsatt å kunne veve det sikkerhetspolitiske samarbeidet mellom USA og Norge inn i det framtidige samarbeidsmønster mellom USA og Europa.

På grunn av Norges beliggenhet vil sikkerhetspolitikken nødvendigvis bli en dominerende del av vår utenrikspolitikk. Selvsagt gjelder dette også for den fremste utfordringen i vår utenrikspolitikk, Europapolitikken. Men sikkerhetsproblemene og mulighetene for å oppnå virkelig sikkerhet er andre enn under den kalde krigen. Sikkerhetspolitikken har fått et annet preg og blir i økende grad et spørsmål om politisk tilknytning og organisasjon, om regulering og avtaler, om samarbeide og fellesskapsløsninger, i mindre grad om våpen og militær virksomhet. Utviklingen gjør at Norge, Sverige og Finland i økende grad får også sikkerhetspolitiske fellesinteresser å ivareta i sitt forhold til resten av Europa.

Det nye Europa vil sannsynligvis bli et Europa der det regionale samarbeidet blir viktige bjelker i det europeiske hus. Det regionale samarbeidet vil kunne utfylle og styrke det all-europeiske samarbeidet i KSSE og utbyggingen av det europeiske fellesskapet i EF. Den nordiske modellen er også en viktig del av det europeisk mangfold, men denne modellen kan ikke bare forsvares og forvaltes i Norden, den må føyes inn i en bredere europeisk sammenheng. I våre naboland er det mange som frykter en slags marginalisering av Norden i Europa ettersom oppmerksomheten samles om rekonstruksjonen i Øst Europa og forbindelsene mellom Europa og de andre landene rundt Middelhavet. Er Norden i posisjon til å ivareta sine interesser i det nye Europa? Hva slags dagsorden har Norden for Europa? Hvilken rolle kan og vil de nordiske land spille?

Norge trenger en Europa-politikk fordi Norge er en del av Europa. Europa er ikke noe fjernt og utenforliggende. Det er en del av oss. En bærekraftig Europapolitikk må bygge på denne kjensgjerning, på bevissthet om den. Vi har del i den europeiske arv, også vårt folk har bidratt til å berike denne arven. Det å være europeer er del av det å være norsk, vår identitet og egenart inngår i og vernes av det europeiske mangfold. Bevisstheten om å være del av et mangfoldig fellesskap styrker evnen til å bevare et åpent samfunn. Dette er nødvendig for å bevare demokratiet. Mangfold krever toleranse og samhold, respekt for menneskerettighetene. Her er vi ved kjernen i den europeiske sivilisasjon, ved det som gir oss trygghet og identitet, en følelse av tilhørighet som vender utover snarere enn innover.

Spørsmålet om vårt forhold til resten av Europa er et spørsmål om vår sikkerhet og om vår identitet som nasjon, om vår plass i verden og om vår evne til å forme sammenhengene mellom vår egen framtid og røttene for vår sivilisasjon. I økende grad blir det et spørsmål om å unngå isolasjon og særstilling, om å kunne trekke veksler på samspillet med resten av Europa for å møte utfordringene i vårt eget samfunn og i våre nærområder. Det dreier seg om noe mer enn økonomi og handelshindringer, men også om disse. Vi trenger en Europapolitikk med perspektiv. En EØS avtale kan være en viktig brikke i oppbyggingen av det nye Europa der EF er økonomisk og politisk sentrum. Hvorvidt det vil være tilstrekkelig som løsning avhenger av mange forhold som ligger utenfor Norges rekkevidde i dag. Derfor trenger vi en langsiktig og bred strategi som tar utgangspunkt i de prosesser som nå former det nye Europa og ivaretar norske interesser i forhold til hvordan de kan forløpe. Da kan vi ikke utelukke eller foreskrive endelige løsninger i utgangspunktet. Standpunktene må formes i møter med virkeligheten. Vi er underveis til Europa, men vi synes å være på reise uten kart og mål. Det bør vi endre.

Vår Europapolitikk må selvsagt omfatte vårt forhold til EF. Men den kan ikke bare gjelde EF. Hele den politiske arkitektur i Europa er under omforming. Det nye Europa omfatter hele Europa, fra Atlanterhavet til Ural, fra Barentshavet til Middelhavet. Det institusjonelle

rammeverket omfatter KSSE, Europarådet, ECE (FN's økonomiske kommisjon for Europa), NATO, EF, EFTA og alle de regionale organisasjonene, som f.eks. Nordisk Råd. Vi må holde oversikt over samspillet mellom organisasjonene, plassere Norge i den nye arkitektur på en måte som ivaretar våre mangeartede interesser på de sikkerhetspolitiske, økonomiske, kulturelle og samfunnspolitiske områder. Norges posisjon er spesiell og tilsier en aktiv politikk for å ivareta våre interesser. Disse dreier seg ikke bare om å sikre flest mulig fordeler og størst mulig utbytte for Norge. Det dreier seg også om å sikre en orden hvor de verdier som vårt åpne samfunn bygger på har gode vekstvilkår, om å sikre en orden som gir trygghet og vern mot sammenbrudd og overgrep. Det er i en slik bred sammenheng vi også må vurdere vårt forhold til EF, som et ledd i vårt forhold til resten av Europa. Det dreier seg om vår plass i Europa, om vår framtid.

**MILJØ OG UTVIKLING:
EN GLOBAL UTFORDRING OG ET ALLMENT ANSVAR**

av

Johan Jørgen Holst

Tale ved Edberg-seminaret i Karlstad 29.09.1990.

MILJØ OG UTVIKLING: EN GLOBAL UTFORDRING OG ET ALLMENT ANSVAR

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling arbeidet sammen i 900 dager mellom 1984 og 1987. Den hadde 21 medlemmer fra like mange land. Seks av disse kom fra Europa, to fra Nord-Amerika, fem fra Afrika, tre fra Latin-Amerika og fem fra Asia. Generalsekretæren var kanadier. Som dere vet var det Gro Harlem Brundtland som ledet kommisjonen.

Kommisjonens rapport heter "Vår Felles Framtid", Our Common Future. Den foreligger nå på en rekke språk. Den leses og den diskuteres. Den har endret miljødebatten og bragt den inn som et sentralt emne i internasjonal politikk. Slik det rettelig bør være. FN har satt rapporten på dagsordenen. Det skal holdes en ny stor FN konferanse om miljø i 1992. Tjue år etter Stockholmskonferansen. Vi har gjort framskritt. Men vi har langt fram. Vi kommer aldri til veis ende, omsorg for miljøet vil være en stadig og varig oppgave. Et ansvar som følger av det å være menneske

Miljøkommisjonens rapport må ses i sammenheng med rapportene fra Brandt-kommisjonen om utvikling og Palme-kommisjonen om nedrustning. Sammen danner de dagsordenen for framtiden. Vi har en felles krise. Vi må søke sikkerhet i fellesskap. Det dreier seg om vår felles framtid. Vi har diagnosen. Vi vet hva som må gjøres. Det gjelder å omsette ord i handling. Gros regjering la fram en melding for Stortinget med en strategi for hvordan Norge bær følge opp kommisjonens innstilling. Som Forsvarsminister i Gros regjering sørget jeg for en utredning om miljøvern og sikkerhet og utarbeidet et miljøprogram for Forsvaret. Innsikt forplikter!

Rapporten fra verdenskommisjonen for miljø og utvikling var en optimistisk rapport. Dette skuffet mange som mente at det bare er med dommedagsprofetier at verden vil våkne. Kommisjonen var av en annen oppfatning. Den mente at verden vil våkne om den blir klar over hva som må gjøres, og at det nytter. Vi er ikke dømt til undergang, men vi kan gå den i møte om vi ikke legger om kursen.

Kommisjonsrapporten var et optimistisk dokument. Den stilte det mest grunnleggende av alle politiske spørsmål: Hva skal gjøres?

Den skisserte et omfattende program. Hovedbudskapet er at vi må sikre en bærekraftig utvikling. Det er ikke mulig eller ønskelig å fortelle de fattige i verden at nå må veksten stanse. Det store flertallet av menneskeheten lever i fattige land. De ønsker og trenger utvikling. Men de må søke en bærekraftig utvikling, ikke en utvikling som undergraver framtiden.

Derfor var det nødvendig å omdefinere selve begrepet utvikling. Det er ikke bare et spørsmål om regnskapstall; om vekst i bruttonasjonalproduktet. Det er også et spørsmål om vekstens kvalitet og innhold. De nåværende økonomiske indikatorer gjenspeiler ikke tæringen på ressurser eller miljøkostnadene som er forbundet med våre nåværende produksjons og forbruksmønstre. Den massive ødeleggelse av skogen både i de tropiske land og i den industrialiserte verden framstår i den økonomiske statistikk som fortjeneste og vekst, en regnskapsførsel som fullstendig overser de langsiktige kostnader forbundet med tap av naturkapital. I dag er det mulig for et land å gå økologisk bankerott samtidig som det registrerer positiv økonomisk vekst i forhold til bruttonasjonalproduktet.

Det nåværende vekstmønster er ikke bærekraftig. Dette mønster innebærer at vi øker karbontilførslene til atmosfæren med 17 milliarder tonn i året, at vi forgifter vannene og ødelegger jordsmonnet, at vi forårsaker irreversible tap i det biologiske mangfold.

Derfor kom kommisjonen til at hensyn til miljøet må inngå som et element i planleggingen av både offentlig og privat virksomhet; ikke som en ettertanke men som et tidlig og grunnleggende hensyn. Miljøvern dreier seg om å forebygge skader. Det er ikke lenger å betrakte bare som reparasjon etterat skadene er et faktum. Selvsagt er det mye å reparere før vi har rettet opp skadene fra mangeårig tankeløs virksomhet. Men vi må ikke forvolde stadig nye skader.

Miljøvern er et daglig ansvar for alle mennesker. Samtidig er det innlysende at verden bare kan løse miljøvernoppgavene om nasjonene samarbeider. Intet land kan løse dem alene. Men de eksporterer belastninger og ødeleggelser til hverandre. Internasjonalt samarbeide er ikke lenger en valgmulighet. Det er blitt en nødvendighet. Men de internasjonale dimensjoner må ikke bli til unnskyldning for ansvarsunnsigelse. Kommisjonen understreket at vi må tenke globalt og handle lokalt. Det er ikke et spørsmål om enten eller, men om et både og. Ansvaret for miljøvern er også ditt og mitt!

Ansvaret for miljøvern kan ikke overlates til andre. Det er vårt. Dette gjelder alle steder, i næringslivet, i skolen, i forvaltningen, i planleggingen. Det er ikke noe de bare driver i miljøverndepartementene. Det er en del av ansvaret i alle departementene. De bør alle ha miljøbudsjetter og avlegge grønt regnskap. Det må koste å forurense, lønne seg å handle miljøvennlig.

Vår verden er ikke innrettet slik i dag. Presset går ofte i retning av stadig større miljøbelastninger. Gjeldskrisen tvinger de fattige landene til å drive rovdrift på miljøet for å tjene nok til å betjene gjelden. Men dette fører til at fattigdommen forskanser seg. Gjør det umulig å kaste lenkene. Fattigdommen vinner om menneskene tvinges til å margstjele det miljøet som

er nødvendig for utvikling. Utviklingen må gjøres bærekraftig.

I Øst-Europa har vi blitt minnet om at vanskjøtsel av miljøet også undergraver demokratiet. Demokratiet forutsetter åpne samfunn. Det åpne samfunn forutsetter muligheter for valg, for å skifte regjering og representanter, for å legge om kursen. Det grunner seg på forestillingen om at ingen forvalter endelig sannhet og innsikt. Men miljøskader innsnevrer valgmulighetene, stjeler framtiden. Det er ingen tilfeldighet at det var diktaturet i Øst-Europa som drev landene der mot naturkatastrofen. Det åpne samfunn forutsetter respekt for menneskets verdighet og ukrenkelighet. Men miljøødeleggelsene truer muligheten for et verdig liv, krenker menneskenes rett til et liv i trygghet. Ansvar og omsorg for miljøet er knyttet til demokratiet, til folkets muligheter og vilje til å forme sin egen framtid.

Jorda er en, men verden handler ikke som en. Dette er vårt største problem. Menneskeheten er uløselig bundet sammen i gjensidig avhengighet. Tendensene rundt oss er skremmende. De tropiske regnskogene ødelegges i et forrykende og skremmende tempo. Denne utviklingen truer en stor mengde levende arter og den påvirker det globale klima. Mer enn 11 millioner hektar skog ødelegges hvert år. 6 millioner hektar dyrkbar jord omgjøres til verdiløs ørken hvert år. FNs matvareorganisasjon anser jorderosjon som dens største problem. Kommisjonen lot varselklokkene kime. De nåværende tendenser vil ødelegge ressursgrunnet som vi alle er avhengige av.

Vårt største problem er fattigdommen. Den tvinger mennesker til rovdrift på miljøet. Dette øker fattigdommen. Fattigdommen skaper onde sirkler. Låser menneskene inne i slike sirkler. Hundrer av millioner av mennesker er dømt til et liv som ikke er forenlig med vårt syn på menneskets verdighet, med behovet for solidaritet med våre medmennesker. Miljøforringelse og skjev fordeling av velstand og makt er i virkeligheten ulike sider av samme sak. Miljøproblemene er et spørsmål om fordeling. De kan bare løses ved omfordeling i enorm målestokk. Fattigdom er den fremste kilden til forurensning.

Dette kan lyde håpløst for mange. Men kommisjonen kom altså til at endringer ikke bare er nødvendige. De er også mulige. Olof Palme minnet oss om at politikk er å ville noe. Det er å gjøre det nødvendige mulig. Derfor er miljøutfordringene en politisk oppgave - kanskje den største i vår tid. Vi har kunnskapene, teknologien, oppfinnsomheten og ressursene som skal til. Dersom vi bruker dem riktig, kan vi sikre en utvikling som verner og styrker ressursbasen snarere enn forringer den. Aldri tidligere har vi hatt slike muligheter. Men for at vi skal nytte dem riktig trenger vi et nytt perspektiv, politisk vilje og besluttsomhet. Vi trenger en ny global etikk som må gjennomsyre regjeringer, organisasjoner, industri, finansinstitusjoner, vitenskapelige institusjoner, fagbevegelsen, såvel som våre egne individuelle holdninger og adferdsmønstre. Kommisjonens viktigste oppgave var å vekke til erkjennelse og kalle til handling.

Nettopp fordi dette var oppgaven, la kommisjonens 21 medlemmer så stor vekt på å utarbeide sin rapport i nært samarbeide med frivillige organisasjoner, vitenskapsmenn, industriledere, fagforeningsledere, bønder, arbeidere, økonomer. Rapporten var i virkeligheten resultatet av tuseners medvirkning. Etterpå har den lagt vekt på oppfølgingen, på å mobilisere til global innsats: Den bygger og betjener nettverk av frivillige organisasjoner. Den bringer budskapet ut i faglige og politiske forsamlinger i en mengde land. Den er opptatt av resultater, av erkjennelse og handling.

Ett av de største problemene vi står overfor er befolkningsveksten. Bare i løpet av dette tiåret vil tilveksten til verdens befolkning være like stor som den totale befolkning i verden da det tjuende århundre tok til. Nitti prosent av tilveksten vil finne sted i utviklingslandene og nitti prosent av veksten i disse landene vil finne sted i byene. Mange av disse er allerede i ferd med å eksplodere under trykket av menneskelig armod. Befolkningsveksten utgjør et press mot jordas bæreevne som denne ikke kan tåle. Store mengder bryter opp i sin håpløshet og begir seg på vandring. Blir økologiske flyktninger. Vi kan komme til å oppleve folkevandringer fra sør til nord som savner sidestykke i menneskehetens historie. Kan vi bevare våre åpne og demokratiske samfunn under presset fra slik vandring?

Industriproduksjonen er mer enn femti-doblet i løpet av det siste århundre. Fire-femdel av veksten har funnet sted siden 1950, i løpet av livet til de fleste av oss som er her i dag. Om vi skal makte å utrydde fattigdommen og brødfø en befolkning som er dobbelt så stor som den i dag, er det nødvendig med en fortsatt rask vekst i verdensøkonomien, kanskje med så meget som en tidobling i løpet av de neste femti år.

Men veksten må altså være bærekraftig. Markedskreftene vil ikke alene være i stand til å sikre oss slik utvikling selv om vi også må bruke markedet. Miljøstandarder, utslippsbegrensninger og økonomiske instrumenter er nødvendige redskaper for å få markedet til å fungere på en miljøforsvarlig måte. Vi må skape insitimeter som gjør det lønnsomt å handle på en måte som er miljøforsvarlig. Skattereformer kan bli brukt som et instrument for å endre produksjon og forbruksmønstre til beste for miljøet. Slike reformer kan iverksettes uten å øke skattetrykket.

Det nåværende energiforbruket kan ikke opprettholdes. Mulighetene for energisparing blir ikke utnyttet. Her ligger verden langt etter de krav kommisjonen stilte. Den anslo at vi kunne oppnå de samme tjenester med halvparten av energiforbruket. Hvorfor skrider verden så langsomt fram? Vi ligger langt etter i forskning på alternative energikilder. Bestrebelsene er særlig beklagelige og små når de sammenliknes med hva som er satset på utviklingen av kjernekraft. Kommisjonen krevet at energiprisene skulle gjenspeile de totale miljøkostnader. Bare på et slikt grunnlag er det mulig å få til en bærekraftig energiutvikling.

Behovet for å utvikle en mer bærekraftig industri som baserer seg på renere og mer effektive energiformer er åpenbart når vi ser på den katastrofale miljøødeleggelse som har funnet sted i Øst-Europa. Mange av byene der ville vært evakuert som uskikket for menneskelig opphold dersom våre standarder var blitt gjort gjeldende. Her er det behov for en storstilet internasjonal innsats for å redde vårt samlede miljø. Dersom vi opptrådte rasjonelt og brukte våre penger på miljøvern der hvor de ville skape mest miljøvern pr krone, skulle vi bruke dem i Øst Europa idag snarere enn i hjemlandet. Men så internasjonale er vi ikke blitt, dessverre!

Helseproblemene er innlysende og alvorlige. Sur nedbør er ikke bare en trussel mot vår natur, den er også en økende trussel mot hele vår europeiske kultur, mot de minnesmerker vi har i form av katedraler og bygninger i hele Europa, et angrep på vår identitet, som europeere. Vi må få til en overgang fra kull til naturgass, i det minste i en overgangsperiode, om vi skal bevare forbindelsen med vår herkomst, ivareta vår kulturelle arv.

Prisen forbundet med å redusere utslippet av SO₂, CO₂ og NOX varierer fra land til land. Noen er nå kommet så langt at prisen for ytterligere reduksjon er stor. Norge og Sverige er i slik stilling. Men andre land i vår nærhet ligger langt nede på kostnadskurven. Der er produktiviteten av nye tiltak høy. Kan vi evne å bruke våre midler der hvor de gir størst utbytte i form av et bedre miljø?

De rike industrilandene har et stort ansvar for å rydde opp etter seg. I altfor mange år har de brukt luft, vann og jord som gratis-goder. Nå må de være med på å betale regningene for gamle synder. Det er industrilandene som i første rekke er skyld i truslen mot ozon-laget og faren for global oppvarming og klimaforandringer på hele kloden. De må betale for å ha forurenset uten å betale. Kommisjonen understreket nødvendigheten av å holde seg til prinsippet om at forurenseren betaler. Det foreligger en rekke ubetalte regninger. De er forlengst forfalt til betaling. Dersom regningene ikke blir betalt, kan vi heller ikke forhindre at andre unnlater å gjøre opp for seg, men i stedet overfører belastningene til andre, både i nåtid og framtid. Atmosfærens bærekraft presses nå til det ytterste. Derfor er det behov for et klimafond og en internasjonal klimaavtale.

Mange hevder at vi ikke vet nok om sammenhengene i atmosfæren, at vi trenger mer forskning. Selvsagt trenger vi utvidete kunnskaper og økt forskning. Men vi kan ikke sitte rolig å vente når vi ser på de nåværende tendenser. Vi vet nok til å handle. Det vil alltid gjenstå usikkerhet. De fleste politiske beslutninger må fattes under usikkerhet. Spørsmålet er hvem tvilen skal komme til gode. Svaret fra kommisjonen er klart. Det er de framtidige generasjoner. De som skal arve den verden vi bare har på utlån. Det er ingen grunn til å vente. De mange tiltak som er nødvendige for å redusere utslippene i atmosfæren vil i de fleste tilfeller være nyttige uansett hvordan de påvirker klimaforholdene på jorden. Vi vet at

det koster mer å reparere miljøskader enn å forhindre dem. Vi kan trygt feile i favør av våre barn og moder jord, feile i favør av forsiktighet. Feile i den forstand at vi gjør mer enn det som senere måtte vise seg å være nødvendig. Gjør vi for lite, vil ikke bare framtiden dømme oss. Vi vil ha fradømt våre barn deres framtid. Det har vi ikke lov til.

Klima-problemene er den beste illustrasjonen på hvor lite nasjonene kan gjøre hver for seg, på hvor nødvendig det er for dem å handle sammen, for å sikre vår felles framtid. For at dette skal lykkes, må nasjonene være villige til å påta seg konkrete forpliktelser også når det gjelder utslipp i atmosfæren, selv om det koster. Kostnadene ved at noen unnlater å møte sitt ansvar må bæres av de andre. De som svikter belaster andre, ofte de som minst kan tåle belastningen. Vi trenger klare målsettinger om å stabilisere og redusere CO₂ utslippene innen bestemte tidsfrister. Klima-konferansen i Toronto i 1987 satte slike mål, men de færreste har fulgt dem. Jeg er glad for at Norge har gjort det. Noen må gå først. Det er først og fremst industrilandene som bærer ansvaret.

En kjent norsk forfatterinne stilte kravet: "Vær utålmodig menneske"! Det er et krav som i særlig grad gjelder på miljøvernområdet. Det er så mange som hevder at vi ikke har råd til de tiltakene som trengs. Men sannheten er at vi ikke har råd til å la være. Det er kortsynet som forleder. Vi er nødt til å tenke fremover, tenke globalt. Gjør vi det, er det ingen tvil om hvordan vi bør prioritere. Det dreier seg om vår felles framtid.

SIKKERHETSPOLITISKE RAMMEBETINGELSER I EN NY TID

av

**Johan Jørgen Holst
Direktør, Norsk Utenrikspolitisk Institutt**

**Foredrag ved en Forsvarspolitisk konferanse arrangert av Befalets Fellesorganisasjon
03.10.90, Grand Hotel, Oslo.**

SIKKERHETSPOLITISKE RAMMEBETINGELSER I EN NY TID

1. Innledning

Det sikkerhetspolitiske miljø er i rask endring. Gamle forutsetninger og antakelser blir ugyldige, idet minste må de underkastes fornyet prøving. De oppleste sannheter, den konvensjonelle visdom, kan ikke danne grunnlaget for vår tenkning omkring og planlegging for framtiden. De faste forutsetninger erstattes av usikkerhet og bevegelighet. Endringene skjer så raskt at det er vanskelig å skjelne noe mønster. Sammenhengene overskygges ofte av begivenhetenes kaotiske forløp. I en slik tid er det vanskelig å drive forsvarsplanlegging. Forsvarsplanlegging omfatter lange tidskonstanter. Forsvaret er en stor og sammensatt organisasjon som ikke snur på en femøring. Det har stor iboende treghet. Det representerer store bindinger i form av personell, kontrakter og organisasjon. Slike bindinger er et hinder for budsjettstyring i forhold til den nasjonale økonomi i en periode med stor usikkerhet vedrørende den økonomiske utviklingen. Av mange grunner vil utfordringen i tiden framover være planlegging under usikkerhet. Dette vil kreve andre metoder og holdninger enn det systemet vi har hatt til nå. Planleggingen kan ikke fjerne usikkerhetene, bare klarlegge dem og, forhåpentlig, sette oss i bedre stand til å møte dem.

All samtid er en overgang fra fortid til framtid. De fleste overganger er gradvise og merkes knapt. Endringene skjer meget langsomt, får først konturer i ettertid, framtiden bryter ikke med fortiden. Men i revolusjonære perioder opplever vi klare brudd i historiens løp, utviklingen gjør hopp, kursen endres. Vi opplever nå en slik tid. Endringer snarere enn kontinuitet preger vår samtid. Det krever meget av utenrikspolitikken; evne til å tenke nytt, se de nye muligheter, farer og begrensninger; evne til å skille det som forandres fra det som ligger fast, til å se linjene i utviklingen; evne til visjon, til å bryte vei for det nødvendige, til å frigjøre seg fra vanetenkning og den "konvensjonelle visdom".

2. Oppbruddet

Den kalde krigen er over. Delingen av Europa er i ferd med å forsvinne. Landene i Øst-Europa søker tilbake til den europeiske sivilisasjon, til historien. Folkebevegelser feiet vekk en samfunnsorden som ble begrunnet med en alt-omfattende ideologi, marxismen-leninismen. Ideologien la samfunnet i lenker, ble et herskemiddel i statens hender. I 1989, to hundre år etter Den store franske revolusjon, tok samfunnet makten tilbake. Proletariatets diktatur var verken av eller for proletariatet. Det var bare diktatur. Den demokratiske sentralisme, tesen om samling av makt, hadde intet med demokrati å gjøre. Et enkelt partis krav på monopol på makt, førte til vilkårlig bruk av makt. Systemet er nå fjernet i Sentral-Europa og det rakner og råtner i resten av Øst-Europa.

Sikkerhetsordningen i Europa var i mer enn førti år preget av at Europa var delt i to politiske systemer. Denne politiske og ideologiske deling ble markert og befestet av militære disposisjoner og koalisjoner. Sikkerhetsordningen var preget av konfrontasjon. Den dominerende stormakt på det eurasiske kontinent skjøv sine fremre forsvarslinjer fram til den politiske delelinjen. Sovjetunionen ville forsvare seg utenfor Sovjetunionens grenser. Øst-Europa ble det fremre forsvarsområde. Landene i Øst-Europa ble tvunget inn i allianse med imperiemakten i Øst. Styrkeoppbyggingen ble så omfattende at den også gav muligheter for raske og omfattende offensive operasjoner inn i Vest Europa, skapte frykt for at målet var herredømme i Europa.

De vest-europeiske landene søkte sammen og de søkte bistand og støtte hos den andre supermakten, De forente stater. Marshal-hjelpen skapte grunnlaget for en økonomisk gjenoppbygging og velstandsutvikling i Vest-Europa som sikret den demokratiske samfunnsorden, det åpne samfunn. Gjennom NATO engasjerte USA seg direkte og langsiktig i forsvaret av Vest-Europa. Det smale beltet Vest-europeiske land på det eurasiske kontinentet måtte forsvares i de fremre områder, NATO kunne ikke basere sitt forsvar på å vinne tid ved å oppgi land i en krig.

NATO landene maktet aldri å bygge opp et konvensjonelt forsvar som kunne blokkere angrepsmulighetene for styrkene på den andre siden av delelinjen. Den manglende jevnbyrdighet i konvensjonelle styrker ble søkt kompensert med truslen om gjengjeldelse med kjernefysiske våpen, først med bombardement fra langtrekkende bombefly, senere i mer differensierte former ettersom den tekniske utvikling og rustningskappløpet åpnet for nye muligheter med raketter og styrte våpen. Kjernevåpen ble også utplassert i Europa og de ble gjort mindre slik at de kunne brukes til direkte å påvirke taktiske situasjoner, også på slagmarken. Rustningsnivået var høyt. Antallet kjernefysiske våpen ble presset mot store høyder selvom den tekniske utvikling, særlig overgangen fra bombefly til raketter, også førte til noen synkende kurver.

Det amerikanske atomvåpenmonopolet var kortvarig og den sikkerhetspolitiske orden ble preget av tilpasningen til en situasjon med gjensidig avskrekking, betinget av den gjensidige evne til å påføre hverandre skader av et uakseptabelt omfang. Avskrekkingen endte i sjakknett men med en gjensidig frykt for utbrudd. Styrkene måtte sikres og beskyttes slik at de kunne overleve et overraskende angrep, ellers kunne de i en spent situasjon invitere til slike angrep. Ingen part kunne være sikker på at avskrekkingen ville virke, på at kjernevåpnene ville avverge krigen. Feilvurderinger, svikt og begivenhetenes uforutsigelige dynamikk kunne drive atomvåpenmaktene mot katastrofen. Derfor søkte de å gardere seg mot avskrekkingens sammenbrudd, ved å øke arsenalene, ved å gjøre våpnene mer treffsikre og diskriminerende, ved å beskytte våpen, byer og industri mot angrep ved aktivt og passivt forsvar. Dilemmaer oppsto fordi slik gardering kunne oppfattes som forberedelser til angrep,

som utvikling av offensive opsjoner. Strategiene beveget seg fra massiv gjengjeldelse til fleksibelt tilsvarende. Skillet mellom avskrekking og kamp i krig ble svakere, liksom skillet mellom trussel og bløff, mellom tiltak for å kunne avblåse krigen og "vinne" den. Kjernevåpnene bidro til måtehold og forsiktighet i sikkerhetspolitikken. Samtidig lot de seg ikke omsette i politisk gangbar mynt. De bidro først og fremst til å nøytralisere motpartens kjernevåpen, ikke til å tvinge andre land til å underordne seg kjernevåpenmaktens vilje. De bandt kjernevåpenmaktens handlefrihet. Dette reiste også spørsmål om troverdigheten av garantier til allierte, om såkalt utvidet avskrekking. Garantiene ble forsøkt gjort håndfaste og synlige blant annet ved utplassering i Europa. Men mens atomvåpnene bidro til tilbakeholdenhet og forsiktighet hos myndighetene skapte de frykt i befolkningen, frykt for at noe kunne gå galt, svekket tilliten til at statsmakten kunne holde i tømme det enorme potensial for ødeleggelse de hadde ervervet. Sikkerhetspolitikken skapte usikkerhet i samfunnene.

Kjernevåpnene bandt potensielle motstandere sammen i et skjebnefellesskap, spant et nett av gjensidig avhengighet. Strategiene for krigsavverging favnet to perspektiver, gjensidig avskrekking og gjensidig forsikring. Gradvis førte skjebnefellesskapet til en forskyvning av vektleggingen fra avskrekking til forsikring, mot sikkerhetsordninger tuftet på samarbeide snarere enn rendyrket konkurranse. Supermaktene begynte å legge lokk på vulkanen, forhandlet om gjensidige begrensninger og nedbygging. Vi fikk SALT (Strategic Arms Limitation Talks) og START (Strategic Arms Reductions Talks) Fellesinteressene kom til syne også i frykten for en spredning av kjernevåpen til nye makter, spesielt til land i deler av verden hvor den politiske orden er preget av uro, spenning og konflikt. Vi fikk ikke-spredningsavtalen, NPT (Non-Proliferation Treaty). Utprøvingen av nye atomvåpen var en trussel mot helse og miljø, ble til en felles trussel. Erkjennelsen førte til den første avtalen om rustningskontroll mellom supermaktene, prøvestansavtalen, TBT (Test-Ban Treaty). Dilemmaene florerte, men gradvis var supermaktene i ferd med å trekke de politiske konsekvenser av den gjensidige avhengighet som var et faktum. Kjernevåpnene sprengte selve grunnlaget for forestillingen om suverenitet, selvråderett i internasjonal politikk, nemlig statsmaktens evne til å beskytte samfunnet mot fysisk voldsmakt. Kjernevåpnene blåste taket av nasjonalstaten. Ingen kunne beskytte seg og sitt. Suvereniteten var erstattet av et skjebnefellesskap. Heller ikke for Sovjetunionen var det beskyttelse i territoriet. Bufferstater gav ingen sikring. Øst-Europa ble en belastning og en forpliktelse snarere enn en sikkerhetsforanstaltning, et hinder for utviklingen av det samarbeidet med vesten som var nødvendig for å sikre både fred og økonomi.

3. Det nye bildet

I det internasjonale bildet er det endringer i det meste. Warszawapakten er i oppløsning. Sovjetunionen er i ferd med å trekke sine styrker ut av Øst-Europa. Samtidig skjæres de sovjetiske styrkene ned i Sovjetunionen selv, både ved ensidige tiltak og i samsvar med

gjensidige, kontrollerte avtaler. Selve Sovjetunionen som statsdannelse er i støpeskjeen. Det er svært usikkert om unionen kan bestå. Den vil under enhver omstendighet måtte omformes i mer konføderativ retning, med mer makt til republikkene og en tilsvarende svekkelse av sentralmyndighetene i Moskva. Det er også fullt mulig å tenke seg en spaltning i flere selvstendige stater.

Tyskland er samlet til ett land, én statsdannelse. Øst-Tyskland er gått over i historien. Det nye Tyskland er en demokratisk stat som bygger på et åpent samfunn, en stat med et rotfestet og prøvet demokrati. Men også en stat med stor økonomisk og politisk egenvekt. En stat som vil prege den europeiske utvikling og, forhåpentligvis, preges av det europeiske samarbeidet, av sin europeiske identitet.

Det europeiske fellesskap, EF, er i ferd med å utdype og konsolidere sin identitet og egenart. Tysklands samling påskynder og påvirker prosessen. EF er det politiske tyngdepunktet i det nye Europa, motor og magnet i utviklingen.

De øst-europeiske landene har vendt diktaturet ryggen og lagt ut på en strabasiøs og farefull ferd mot demokrati og markedsøkonomi. Forsakelsene og prøvelsene vil bli mange. De søker forankring i det vestlige samarbeidet, fjerner seg fra Sovjetunionen, politisk og ideologisk.

USA er i ferd med å forberede nedbyggingen av sitt militære styrkenærvær i Europa, både gjennom avtaler med Sovjetunionen og statene i Europa og ved ensidige tiltak. Det store budsjettunderskuddet øker presset på det militære engasjement i den europeiske sikkerhetsordning.

Det delte Europa er i ferd med å bli etterfulgt av en mer enhetlig samarbeidsordning. Konferansen om sikkerhet og samarbeide i Europa, KSSE, institusjoneres og får en hovedrolle i oppbyggingen av den nye orden. Selve oppbyggingen er en langsiktig prosess, men forhåpningene og visjonene for framtiden har også kortsiktige virkninger. Samtidig vil de tidligere motstående allianser høytidelig erklære at de ikke lenger betrakter hverandre som motparter og samle seg om forpliktelser til å avstå fra bruk av makt mot hverandre. Rustningsnivået og styrkesammensetningen vil bli gitt en samordnet utforming gjennom en omfattende avtale om konvensjonelle styrker i Europa, CFE. Avtalen vil forme et regime basert på et sett med omforente regler.

Det nye Europa består av stater. Disse er knyttet sammen i gjensidig avhengighet. For alle er suvereniteten tapt. For mange er det et mål å vinne reell suverenitet ved å gi slipp på den formelle. For andre er statsdannelsene stengsler mot nasjonenes selvbestemmelse. Statsgrensene faller ikke sammen med de etniske grenser på historiens lappeteppe i Europa. En rekke gamle problemer kommer nå til overflaten igjen. Statsdannelsene presses innenfra. Nye kilder til

konflikt er åpnet i Europa, særlig i sør-øst.

Samtidig fører avviklingen av den kalde krigen til nye mønstre også utenfor Europa. Lokale aktører kan ikke lenger spille på stormaktenes motsetninger, på deres villighet til å skyve fram posisjoner eller blokkere motpartens. Noen områder faller utenfor stormaktenes oppmerksomhetsfære. En rekke fattige land er i ferd med å synke dypere ned i fattigdommen, glemte og oversett. Andre områder oppfattes som så viktige at de ikke kan overlates til de lokale krefters skiftende parallellogrammer. Men snarere enn å motvirke hinannens innflytelse samarbeider stormaktene om å demme opp for forsøk på å sikre seg lokal dominans. Gulf-krisen viser tendensene.

Samtidig reiser konflikter utenfor paktområdet nye problemer for alliansen. I hvilken grad kan og bør alliansen engasjere seg samlet og som allianse utenfor paktområdet? Er dette et spørsmål om byrdefordeling, så reiser det også spørsmål om fordeling av innflytelse. Og om byrdene bør fordeles på flere, bør bidragene være av symbolsk eller reell art? Hvem bestemmer? Her er det et knippe av innfløkte spørsmål som er bragt på banen og som vil prege samarbeidet i NATO i årene framover. De berører også grunnleggende spørsmål om hvordan den politiske orden og sikkerheten i Europa kan bli påvirket og formet av den nye fase i spillet mellom den europeiske og islamske sivilisasjon. Italia og Spania har tatt initiativet til å få sammenkalt en Konferanse om sikkerhet og samarbeide i Middelhavsområdet, KSSM.

Hvilke utfordringer, problemstillinger, rammebetingelser og muligheter innebærer dette mangfold av endringsprosesser for norsk sikkerhetspolitikk? Noe uttømmende svar er det ikke mulig å gi, men noen faste punkter og en rekke alternative muligheter kan vi skimte. Nedenfor skal jeg skissere et bilde av konstellasjonene som kan virke inn på norsk forsvarsplanlegging og sikkerhetspolitikk i årene framover.

4. Rammebetingelsene

Blant de faste faktorer er vår geografi. Beliggenheten ligger fast men betydningen av den geografiske plassering er avhengig av både de utenrikspolitiske konstellasjoner og den våpentekniske utvikling. I forhold til Europa er Norge et utkantområde, en flanke i forhold til Sentral-Europa. En utpost mot arktis i forhold til Sør-Europa. Norge ligger sentralt plassert i forhold til mange styrkedisposisjoner knyttet til sentralbalansen, eller avskrekingsbalansen mellom supermaktene. Samtidig er Norges strategiske betydning bestemt av beliggenheten i forhold til de trans-atlantiske forsyningslinjer. Kontroll over norsk område påvirker evnen til å kontrollere forsyningslinjene mellom Nord-Amerika og Vest-Europa, herunder Nord-Europa, Sentral-Europa og Sør-Europa.

Norge grenser til Sovjetunionen. Etter den nye utviklingen i Europa er det bare Norge og

Tyrkia som er frontlinjestater i forhold til den gamle konfliktlinjen i Europa. Spørsmålet er hvor vedvarende denne linjen vil være, om den fortsatt vil definere et skille i Europa. Norge grenser ikke bare direkte til Sovjetunionen, men også til Russland som vil forbli en av de dominerende, om ikke den dominerende militærmakt i Europa, også om Sovjetunionen skulle gå i oppløsning.

Sovjetunionen eller Russland vil forbli en av verdens to fremste flåtemakter. I Europa vil flåten bli konsentrert på Kola-halvøya. Derfra vil den ha de beste muligheter for å komme til havs. Sovjetunionen eller Russland vil forbli en av verdens to fremste kjernevåpenstater. Kola-halvøya vil forbli et viktig område for utplassering av systemer for varslings- og avskjæring av angrep med interkontinentale fly og raketter. Det vil være hjemmehavnsområde for en stor del av den russiske eller sovjetiske ubåtbaserte strategiske raketttstyrke. Disse strategiske disposisjoner må forsvares av et visst nivå av konvensjonelle styrker. Denne omstendighet vil sette nedre grenser for hvor langt ned nedrustningsprosessen vil drive det russiske styrkenivået i våre nærområder. Nedbyggingen kan bli mindre markert og merkbare enn i de sentrale områder.

Dette innebærer ikke at trusselen stort sett vil bli uendret. Den militære kapasitet på Kola-halvøya er ikke dimensjonert for å true eller angripe Norge. Den kan selvsagt bevirke tilskyndelser og øve et press på beslutningene om utvidet sikring i en krisesituasjon. For at militære disposisjoner skal oppfattes som truende, må de også forankres i en utenrikspolitikk med en offensiv aksent. Denne mangler i dagens Sovjetunionen og Russland. Tvert om preges utenrikspolitikken av avspenning, tilnærming, nedrustning og samarbeidsvillighet i forhold til landene i vest. Den preges også av at de indre oppgaver prioriteres, av at selve statsdannelsen rystes og endres. Videre er lokale militære disposisjoner først og fremst truende om de inngår som ledd i en samlet militær struktur med en offensiv aksent og med en klar offensiv kapasitet. Det var en slik opphenging som skapte frykten for militærbasene på Kola-halvøya under den kalde krigen. Denne opphengning er nå i ferd med å forsvinne. Den sovjetiske krigsmaskinen demonteres i Øst-Europa og i stor grad i de europeiske deler av Sovjetunionen. Når CFE -avtalen er gjennomført, vil ikke de sovjetiske styrker utgjøre noen angrepstrussel over en bred front i Europa. Sovjetunionen eller Russland vil fortsatt være en militær stormakt i Europa, den største enkeltmakt, men den vil ikke representere noen klar og overhengende fare for resten av Europa.

En usikkerhet i denne forbindelse er knyttet til styrkene og lagrene øst for Ural. Disse vil potensielt kunne utgjøre en reserve for styrkene i de europeiske deler av Sovjetunionen. Her spiller imidlertid en rekke forhold inn. Sovjetunionen anser at det foreligger et betydelig behov for å sikre grensen mot Kina. Dernest vil reservene bak Ural også kunne forsterke andre områder enn de som grenser opp til Europa. Områdene i Midtøsten og Sør-Vest-Asia rommer tilstrekkelig labilitet til at slik gardering kan synes ønskelig. Videre vil oppretthol-

delsen av militære styrker på det nivå som vil være tillatt etter CFE-avtalen i seg selv kunne være vanskelig. Det vil kreve en bærekraftig økonomi og politisk vilje til fortsatt sterk prioritering av forsvaret. Den første forutsetningen synes allerede nå utenfor rekkevidde og den andre ytterst tvilsom. Dertil kommer problemer med nasjonalitets sammensetningen av de væpnete styrker, med verneplikten, disiplinen og motiveringen i styrkene.

Det er tenkelig at de europeiske landene i CFE-II vil søke å båndlegge reserveoppbyggingen øst for Ural slik at den ikke kan brukes til å omgå CFE-regimet. Dette vil imidlertid med stor sannsynlighet aktualisere spørsmålet om tilsvarende båndlegging i andre deltakende lands områder som ikke omfattes av sonen fra Atlanterhavet til Ural, først og fremst i USA og Canada.

Etter gjennomføringen av en CFE-avtale vil en eventuell trussel ikke lenger være knyttet til et overraskende angrep eller et angrep med kort varsel. Den vil kreve forutgående styrkeoppbygging og mobilisering. Den vil ikke være knyttet til et angrep over en bred front men snarere til angrep langs enkeltakser. Imidlertid må vi anta at nordområdene vil bli utsatt dersom det skulle tilspisse seg til en framtidig krig der Sovjetunionen eller Russland forsøker å tilrive seg kontroll over Europa eller deler av Europa. Vi må nemlig regne med at selv om målene ligger i Sentral-Europa eller Sør-Europa, ville Norge med stor sannsynlighet også bli angrepet. Grunnen til dette er at etter CFE-regimet er på plass, vil styrkeforholdene bare kunne endres ved mobilisering og strategiske forsterkninger. For Vest-Europa og NATO vil dette i stor grad kreve trans-atlantiske forsterkninger. Forsyningslinjene over Atlanteren kan trues, avskjæres eller beskyttes fra norske flyplasser.

I den nye situasjonen er et isolert angrep mot Norge enda mer usannsynlig enn det var under den kalde krigen, særlig i dens siste tiår. En ny konflikt mellom Sovjetunionen eller Russland og Europa synes idag svært usannsynlig, men så lenge det finnes en betydelig sovjetisk eller russisk militær kapasitet i våre nærområder, og det må vi regne med at vil være tilfellet i overskuelig framtid, vil Norge måtte gardere seg mot usikkerhetene dette skaper. Vi vet lite om det framtidige regime i Russland. Vi bør imidlertid tenke gjennom hvilke former for omstrukturering av de sovjetiske eller russiske styrker på Kola-halvøya som i særlig grad kunne virke beroligende på våre bekymringer, for på dette grunnlag å komme med forslag til strukturtiltak og/eller tillit- og sikkerhetskapende tiltak i CFE og KSSE. Slike tanker og opplegg burde også kunne diskuteres og samordnes med Sverige og Finland så vel som med Norges allierte i NATO. Rustningskontroll kan bli et viktig virkemiddel også for Norges sikkerhetspolitikk i årene framover, om vi evner å tenke nytt og selvstendig.

CFE-regimet representerer spesielle utfordringer for Norge. For det første reiser det problemer med frakopling og isolasjon, det såkalte regionaliseringsproblemet. Norge har hatt et ønske om å bevare tilknytningen til sikkerhetsordningen i Europa, om ikke å bli et isolert

utkantområde i denne. Oppsoningen av Europa for nedrustningsformål kunne ha slike virkninger. Ordningen med konsentriske soner burde løse dette, forutsatt at begrensningene blir globale, dvs. at de hele tiden gjelder for hele området etterhvert som vi beveger oss fra den indre sone og utover, at det ikke blir egne begrensninger for hver av sonene. Dernest er det et spørsmål om hvordan de tillatte beholdninger av nøkkelkategorier av militært utstyr fordeles på deltakerlandene og at vi ikke presser kvoten så nært toppen at det vil bli problematisk å gjennomføre allierte samøvelser uten å bryte avtalen eller konfliktfyllt i forhold til andre land. Vi må regne med at CFE-regimet vil bli brukt til å avhende det eldste og minst effektive utstyr. Ved omfordeling mellom allierte kan noen land også styrke sitt forsvar gjennom regimet. Imidlertid ville det være uklokt i forhold til forventningene i befolkningen om å nyte godt av en fredsbonus, om en fordeling av nedrustningen, dersom vårt land valgte å utnytte CFE-regimet til opprustning.

CFE-regimet vil innebære gjensidige kontrollordninger. Disse skal gi gjensidig forsikring mot brudd og unndragelser. Kontrollen vil være like viktig som et tillitsskapende tiltak, som mekanisme for å sikre utvidet åpenhet, for å fostre forestillinger om sikkerhet i åpent fellesskap snarere enn lukket mistro. Det innebærer en kulturrevolusjon i det militære forsvar, en bevegelse bort fra hemmelighold, et skritt for å se andre lands representanter - også de militære - som sikkerhetspartnere snarere enn som motstandere. Vårt eget beredskapssystem med spredte lagre vil måtte tåle slikt innsyn. Det ville være et paradoks om Norge skulle bli sinke i arbeidet med å skape større åpenhet fordi vi ikke greidde omstillingen til en ny tid.

Hvordan kan vi så forestille oss rammene omkring samarbeidet mellom de statene som til nå har vært allierte i NATO i tida framover? Også her står vi overfor stor usikkerhet. På kort og mellomlang sikt ser det nå ut til at vi kan regne med at NATO vil bestå. Men det vil være et annet NATO enn den alliansen vi kjenner.

Det vil med stor sannsynlighet foregå en omfordeling mellom USAs og de europeiske landenes rolle og innflytelse i alliansen. USAs styrkenærvær vil bli drastisk redusert, sannsynligvis til 75 000 mann eller mindre. Det vil bli lagt vekt på en utforming som gjør det mulig å gjenoppbygge styrkenærværet raskest mulig om utviklingen skulle kreve dette. Forhåndslagre og samøvelser snarere enn stasjonering vil bli vektlagt i tida framover. Ordningene i Norge vil skille seg mindre ut i NATO-mønsteret enn tidligere. Strategien vil bli lagt om. Det vil ikke lenger være behov for framskutt forsvar langs en frontlinje. I stedet må vi regne med en forsvarsstruktur som tar sikte på å gardere mot uspesifiserte farer og sikre et visst militært nærvær også i fremre områder. Det vil basere seg på mobilitet og mindre stående styrker så vel som evne til rask mobilisering. Det foreligger også forslag om å etablere flernasjonale styrker i større omfang enn tidligere. Slike styrker vil kunne motvirke tendenser til renasjonalisering av forsvarspolitikken i Vest-Europa, særlig i kjølvannet av Tysklands samling. Det europeiske styrkebidraget vil måtte bli forholdsvis tyngre i den samlede styrke enn idag, men

det er grunn til å tro at øverstkommanderende fortsatt vil være en amerikaner.

Når det gjelder kjernevåpen, er tendensene kanskje klarest. Her vil terskelen for bruk av kjernevåpen bli hevet. Slagmarkskjernevåpen i hovedsak kjernefysiske artillerigranater, vil sannsynligvis bli fjernet fra Europa etter avtale med Sovjetunionen. Det blir ingen modernisering av kjernefysiske kortholdsraketter i NATO. Sovjetunionen vil i forhandlinger bli presset mot en ny null-løsning for slike våpen. Samtidig ønsker både NATO og Sovjetunionen å ha et visst antall kjernevåpen som en siste utvei, ikke som aktive kampmidler, men som en slags siste hånds forsikring. NATO vil ventelig kvitte seg med kjernevåpen som forutsetter forhåndsutvelgelse av målene og innstilling av våpnene mot disse. Den gjenværende atomvåpenstyrke på "begge sider" i Europa, i tillegg til de strategiske våpen, vil ventelig være begrenset til et mindre antall fly. Antallet kan være lite for så vidt som våpnene ikke er tenkt som kampvåpen men som bærere av politiske signaler. Spørsmålet er om flyene blir stasjonert på det europeiske kontinent i vest, eller bare i Storbritannia, og om det skal bygges på frittfallende bomber eller avstandsleverte våpen (raketter). Ingen vil sette disse spørsmål på spissen i dag. Utviklingen kan endre forutsetningene og vurderingene. Det går mot et i stor grad kjernevåpenfritt Europa. Norges atomvåpenpolitikk vil være mindre forskjellig fra hovedmønsteret i Europa enn det har vært.

De strategiske våpenstyrker vil bli vesentlig redusert (30-50%) i START-avtalen som snart er ferdig. Dette er nok kun en begynnelse, grunnvollen i et samarbeidssystem som gradvis vil føre til lavere styrkenivå og reduserte roller for kjernevåpnene, til en økende ritualisering av den kjernefysiske avskrekking, til en avkortning av dens politiske skygger.

5. Den politiske konstruksjon

Politisk sett vil NATO i tida framover ventelig fungere som et samrådsorgan om utviklingen av den nye politiske orden i Europa, om forhandlinger om nedrustning og tillitskapende tiltak og om utviklingen i andre verdensdeler som kan føre til en trussel mot freden. I økende grad vil dette politiske samarbeidet bli dominert av EF og USA. EF-samarbeidet om utenrikspolitikken vil i økende grad omfatte også sikkerhetspolitikken, spesielt ettersom denne får et mindre militært preg og i større grad vil dreie seg om konstruksjonen av den nye politiske orden i Europa. USA har gjort det klart at EF må ha føringen på dette området. Det vil innebære at de viktigste beslutningene vil bli tatt i EF snarere enn i NATO. Utviklingen av en politisk union er satt på dagsordenen i EF. Dette tvinges fram av arbeidet med en økonomisk og monetær union. I det siste har vi sett hvordan denne utdypningen og konsolideringen av EF også tvinger fram en diskusjon om framtidig samarbeide vedrørende forsvarspolitikken. Her er konturene fremdeles vage og utviklingen vil ta tid. Den er imidlertid i gang. Om den vil skje ved direkte utvidelse av EF-samarbeidet eller indirekte ved omveien om Vest-Unionen, er uklart og vil forbli det i tida framover. Det viktigste her er imidlertid ikke

usikkerheten om den framtidige konstruksjon men den økende sikkerheten for at en prosess er i gang.

Denne prosessen vil påvirke NATO-samarbeidet og utviklingen av KSSE-systemet. Det kan ikke utelukkes at tidligere medlemsland i Warszawa-pakten fra Sentral-Europa, og som alle ønsker medlemskap i EF, vil søke tilknytning til det vestlige militære samarbeidet. Det kan skje gjennom NATO men kanskje mer sannsynlig og mindre dramatisk ved tilknytning til Vest-Unionen. Mønstrer er under endring og landene i Sentral-Europa ser på tilknytning til det etablerte vestlige samarbeidssystem som sikring av demokratiet i eget land så vel som mot at en militær trussel skulle gjenoppstå i øst.

Et all-europeisk sikkerhetssystem er under utforming, ikke som erstatning for NATO og EF men som et supplement til disse organisasjoner. Det skal også ivareta en rekke funksjoner som igjen vil påvirke utformingen. Det må skape en ramme for fortsatt nord-amerikansk deltakelse i utformingen og virksomheten i systemet. Det må skape en ramme som trekker Sovjetunionen eller Russland med i systemet, snarere enn stenger dem ute. Det må gi rammer for likeverdig tysk deltakelse i den politiske orden. Det må bidra til ordninger som kan sikre uavhengigheten til de nye demokratiene i Sentral-Europa og i framtiden også i Øst-Europa. Det må skape rammer for å formidle og forvalte de verdier som er felleseie i den europeiske sivilisasjon. Det må også bidra til å tråkle sammen et nettverk av internasjonale samarbeidsorganisasjoner med deltakelse av landene i Europa og Nord-Amerika. Det må endelig kunne skape rammer for å forhindre, omforme, styre og løse konflikter i Europa. Det er en omfattende og krevende dagsorden. Løsningene vil måtte utvikles over tid, til dels lang tid.

KSSE vil etterhvert bli institusjonert. En sped begynnelse vil bli tatt på toppmøtet senere i år. Etterhvert vil KSSE bli bygget ut på en måte som også knytter sammen samarbeidet i andre institusjoner, Europarådet, ECE, EF og NATO, så vel som i regionale organisasjoner som f.eks. Nordisk Råd. Vi må forvente en betydelig tilvekst av slike organisasjoner som knytter bånd over de gamle skillelinjene i Europa, på Balkan, i Sentral-Europa og ved det såkalte Pentagonale initiativet for samarbeide mellom Italia, Jugoslavia, Østerrike, Ungarn og Tsjekkoslovakia. På det sikkerhetsmessige området kan vi regne med en videre utbygging av tillit- og sikkerhetskapende tiltak som også vil forme strukturene og størrelsen på de militære styrker. CFE-regimet vil bli videreutviklet i KSSE til å omfatte alle de deltakende land, blant annet for å unngå å legitimere og forlenge den gamle orden i det delte Europa. Sentret for forebygging av kriser som vil bli opprettet senere i år kan bli bygget ut til et system med datautveksling om militære styrker, forsvarsbudsjetter, militær forskning og utvikling, større militære anskaffelser, øvelser, osv. Videre kan det omfatte mekanismer for "fact finding" og meklings og muligens også for fredsbevarende operasjoner i KSSE regi. Det vil være elementer av et kollektivt sikkerhetssystem i KSSE-regimet, men disse vil, i det minste på mellomlang sikt, ikke kunne erstatte det kollektive forsvaret som er bygget opp i NATO. Dette forsvaret

vil imidlertid i økende grad utvikles i samspill med KSSE-regimet på samme måte som de militære styrker til andre deltakende stater, inklusive Sovjetunionen. Dette forsvaret vil neppe oppleves som truende av utenforstående parter, men snarere som en del av den nye sikkerhetsordningen i Europa, en ordning som vil være en helhetlig ordning, en ramme om en beskyttet fred der rustningskontroll, samarbeide og militære disposisjoner veves sammen i et system som tar sikte på å gjøre krigen avlegs.

6. Verden utenfor Europa

Men utenfor Europa er krigen neppe avlegs og utviklingen i Sovjetunionen eller Russland kan også romme farer for borgerkrig og væpnet strid. For Norge er faren neppe særlig stor for at væpnet kamp i Russland skal spre seg over grensen, men nøden kan skape økonomiske og økologiske flyktninger som vil melde seg ved vår grense. I den vide verden vil konflikter og krig til stadighet kunne melde seg. Gulf-krisen er neppe typisk, men den aktualiserer like fullt problemstillinger om ansvar og innsats utenfor NATO-området.

Norge har alltid ønsket at NATO skal være et forum for konsultasjoner om utviklingen også utenfor alliansens ansvarsområde. Dette var et hovedpoeng i rapporten fra de tre vise, Halvard Lange var en av dem, etter Suez-krisen i 1956. Samtidig har det vært vår linje at alliansen ikke bør engasjere seg militært utenfor ansvarsområdet som allianse. Det har vært bred enighet om dette i alliansen. Det forhindrer ikke at medlemslandene enkeltvis eller i grupper kan engasjere seg eller at allierte land kan gi politisk støtte til slikt engasjement (men de har også forbeholdt seg retten til ikke å gi slik støtte). Når det gjelder militært engasjement utenfor NATO-området, har dette for Norges vedkommende og med Stortingets samtykke, som hovedregel vært aktuelt bare som ledd i FN-operasjoner. Det nye samarbeidet mellom stormaktene aktualiserer FN-operasjoner i annet omfang og med mer omfattende siktemål enn tidligere. De behøver ikke bare være begrenset til fredsbevaring i områder der de fleste partene ønsker fred, men trenger uhildet bistand for å ha tillit til at den blir gjensidig respektert. Det kan også bli aktuelt å gjennomføre FNs vilje med makt. Dette vil kreve aktiv støtte og, i mange tilfelle, også direkte militær medvirkning, fra stormaktene. Det vil stille nye krav til norske FN-styrker. Dette må vi ta hensyn til ved opplæringen og utrustningen av våre kontingenter og utformingen av beredskapssystemet for FN-oppdrag.

NATOs vektlegging av multinasjonale styrker kan også gjøre det aktuelt å sette inn NATO-styrker i FN-oppdrag og under FN-kommando. Denne mulighet innebærer at Norge må vurdere deltakelse i NATOs multinasjonale styrker innenfor NATO-området, men utenfor Norge. Multinasjonale styrker i Europa er et middel til å bygge en ny fredsorden der samtidig som de kan avgis til FN-oppdrag om nødvendig.

Norges beliggenhet ved randen av Atlanterhavet gjør at vår sikkerhetspolitiske situasjon

påvirkes mer direkte av utviklingen i fjerne egne enn tilfellet er for mange andre land. Det er særlig flåtestridskrefter som kan representere koplingsmekanismer i denne forbindelse.

Her står vi ved viktige spørsmål for vår sikkerhetspolitiske plassering i tiden framover. Flåtestridskreftene er ikke omfattet av CFE eller KSSE i nevneverdig grad. De forblir uregulerte styrker som virker i nærheten av et i økende grad regulert miljø. Forsåvidt som Norges sikkerhet i særlig grad påvirkes av flåtestyrkene som er basert i vår nærhet og en tidvis tilstedeværelse av flåtestyrker som kan motvirke den lokale sovjetiske overvekt, eksisterer det også en fare for at landet blir koplet fra sikkerhetsordningen i Europa og suget inn i et kraftfelt hvor vi har få muligheter til å påvirke disposisjonene og rammebetingelsene. Her har vi et dilemma. Vi er avhengig av alliert flåtestøtte og av at prinsippet om havenes frihet holdes i hevd. Samtidig er vi også interessert i at flåtestridskrefter føyes inn i et regime med reguleringer som kan forhindre særstilling av vårt land i forhold til den militære utvikling. Tillitskapende tiltak av slik art til sjøs vil derfor være i norsk interesse. Jeg tenker her på tiltak som utgjør en videreutvikling av de tosidige insidentavtaler som sikter mot å forhindre utilsiktede og ukontrollerte episoder til sjøs. Det kan være tiltak som innebærer forhåndsvarsling av større øvelser og flåteforflytninger, regler for gjensidig observasjon og overvåkning, utveksling av informasjon om overordnede engasjementsregler for fartøyer, osv. Over tid kan strukturtiltak som fjerning av kjernevåpen fra overflatefartøyer og reduksjon av havgående ubåter også bli aktuelle som bærebjelker i et videre system for stabilisering av de militære tiltak og styrker.

I forbindelse med innlemmelsen av det tidligere øst-tyske området i NATO, og hvor de militære disposisjoner i hovedsak vil følge et "norsk mønster", vil også spørsmålet om kommandogrensene i NATO bli aktuelt. Noen vil ønske at Tyskland skal samles i én kommando, snarere enn være delt mellom Nord-kommandoen og Sentral-kommandoen. Andre vil være opptatt av at Tyskland må være bro og bindeledd innenfor alliansen. Kommandoorganisasjonen vil måtte slankes betydelig. Dette vil også kunne aktualisere rasjonalisering av selve strukturen, herunder antallet kommandoer og grensene mellom dem. Storbritannia står som område utenfor felleskommandoene i NATO. Er dette akseptabelt i den nye orden? Noen vil arbeide for at Norge bør underordnes SACLANT, eller Atlanterhavskommandoen, ettersom de styrker som er øremerket eller planlagt innsatt i Norge, "tilhører" SACLANT. Her er det imidlertid sterke politiske grunner til å holde fast ved opphengningen i Europakommandoen nettopp for å bevare tilknytningen til sikkerhetsordningen i Europa, for å unngå frakopling og for tett og ensidig opphenging i de maritime forhold utenfor den nye sikkerhetsordning. Det er nødvendig å se de politiske dimensjoner og konsekvenser i tekniske og militære spørsmål og håndtere dem innenfor sine riktige rammer.

7. Vår vei

Norge har i sin sikkerhetspolitikk etter Den andre verdenskrig forsøkt å balansere og avstemme den atlantiske, europeiske og nordiske ramme. Den atlantiske ramme betinges i stor grad av Norges beliggenhet og vil forbli viktig i årene framover med den oversikt vi kan ha over utviklingen. De forente stater vil ha sterke egeninteresser knyttet til et samarbeide med Norge, ikke minst fordi de styrker som er konsentrert på Kola-halvøya først og fremst er en potensiell trussel mot amerikanske interesser og amerikansk sikkerhet. Den europeiske rammen er i støpeskjeen, men betydningen øker for Norge både på grunn av den politiske konstruksjon som nå er igang og på grunn av usikkerhetene om Sovjetunionens og Russlands framtid. Det ville gi størst trygghet og handlefrihet til Norge om forholdet mellom randstaten Norge og stormakten i øst også kunne oppfattes som en del av forholdet mellom denne stormakt og EF. Avviklingen av den kalde krigen og oppbyggingen av en ny sikkerhetspolitisk orden i Europa har ført til at interessefellesskapet mellom Sverige, Finland og Norge også gjør seg gjeldende på viktige sikkerhetspolitiske områder, ikke minst i forhold til rustningskontrollprosessene.

Vi står overfor en uviss framtid. En framtid som på mange måter er usedvanlig løfterik, en framtid som vil kreve nytenkning og oppfinnsomhet om vi skal evne å utnytte mulighetene, men også en framtid som vil kreve nøkternhet og virkelighetsans om vi skal unngå farene. Vi er på vei inn i en ny tid!

Nupi Notat 1989 — 1990

- Nr.419 Ole G. Austvik Amerikansk embargo av gass fra Sibir i 1982. Mulige strategier for salg av norsk naturgass. (Januar)
- Nr.420 Johan J. Holst The Evolution of East-West Relations and the Arms Control Dialogue during the Next Two Years.- A Personal forecast. (February)
- Nr.421 Janne H. Matlary Politics and Economics in International Relations. The Quest for an Analytical Framework. (February)
- Nr.422 Johan J. Holst Civilian-Based Defence in a New Era. A Keynote Address. (Febr.)
- Nr.423 Johan J. Holst The Reconstruction of Europe. A Norwegian Perspective. (February)
- Nr.424 Bruce W. Jentleson
Janne H. Matlary Export Controls and East-West Energy Trade in the 1990s. (February)
- Nr.425 Johan J. Holst The Future of Europe. A Personal Scenario. (May)
- Nr.426 Johan J. Holst The Changing European Environment. Political Trends and Prospects. (May)
- Nr.427 Margarida P. Ferreira East-West Economic Relations. A Historical View. (June)
- Nr.428 Jan Fagerberg The Process of Economic Integration. Consequences for EFTA Countries and Firms. (June)
- Nr.429 Andreas Gaarder The Prospects of an Economic and Monetary Union in Europe. A Cost-benefit analysis. (August)
- Nr.430 Johan J. Holst Global Warming and Policy Making. (October)
- Nr.431 Daniel Heradstveit Eliteintervjuing innan ramma for ein kumulativ og komparativ forskingsstrategi. (Oktober)
- Nr 432 Daniel Heradstveit Det politiske språket i Sovjetunionen. (Oktober)
- Nr.433 Daniel Heradstveit Kommunismens fall og ideologisk nyskaping. (Oktober)
- Nr.434 Johan J. Holst Institutionalizing the CSCE Process. Considerations, Options and Constraints. (October)
- Nr.435 Johan J. Holst Europa, miljøvern og vår sikkerhet. (Oktober)

PUBLIKASJONENE PÅ DENNE SIDEN ER DE SIST UTKOMNE INNEN DE RESPEKTIVE SERIER. ALLE ER Å FÅ SÅ VEL I ABONNEMENT SOM I LØSSALG FRA :

NORSK UTENRIKSPOLITISK INSTITUTT
POSTBOKS 8159 DEP., 0033 OSLO 1

ELLER VED TELEFONISK HENVENDELSE
RETTET TIL TIDSSKRIFTKONTORET:
(02) 17 70 50 LINJE 605

IP. Kr.75 (Abonnement kr.195)
FFU. Kr. 60 (Abonnement kr.100)
NUPA. Kr.210 (Abonnement kr 210)

INTERNASJONAL POLITIKK

nr.3

1990

48. ÅRGANG

- Fra kompostkommunisme til postkommunisme
Per Egil Hegge
- Tysk gjentorening
Martin Sæter
- De Gaulles Europa-politikk
Martin Sæter
- Europa-debatten i Arbeiderpartiet
Espen Barth Eide
- Naboetatpolitikk og kald krig
Olav Fagelund Knudsen
- GATT-forhandlingene om jordbruksøkonomi
Nils E. Sørgeaard
- Et norsk fiskeriprojekt i Nicaragua
Bjørn Hersoug
- Forsvarsrådet
Bjørn Egge
- Bokmeldinger

NORSK UTENRIKSPOLITISK INSTITUTT

NYHETER FRA NUPI

NORSK UTENRIKSPOLITISK ÅRBOK 1989



RED. FØRTE: EGGE, ARNUNG
NORSK UTENRIKSPOLITISK INSTITUTT

Forum for utviklingsstudier



Nr. 1 1989 tar bl.a. opp følgende temaer:

- Bærekraftig utvikling i Sahel-området
- Perspektiv på den økologiske krisen i Rødehavsregionen
- Politikk og vitenskap i en miljøtid: ørkenspredning, ozonhull, sur nedbør, drivhuseffekt, regnskoger
- Lærdommen fra 20 års bistandssamarbeid med Tanzania
- Kinas bistandspolitikk i historisk perspektiv

Nr. 2 1989 (vil foreligge i desember)

Temahefte om statens rolle i utviklingsprosessen, med bidrag fra flere disipliner (sosialantropologi, historie, offentlig administrasjon, sosiologi, statsvitenskap og økonomi).

Nr. 1 1990 (vil foreligge i april 1990)

Temahefte om bærekraftig utvikling.