

Marianne Takle:

**Tyskland
og ny
sikkerhetspolitisk
tenkning**

Denne rapporten ble skrevet i perioden juni 1994
til februar 1995 på oppdrag fra
Utenriksdepartementet.
I prosjektperioden var jeg tilknyttet Institutt for
Fredsforskning (PRIO) i Oslo.

Oslo, 15 februar 1995

Marianne Takle

INNHold

2. STUDIENS HYPOTESE, KILDER OG METODISKE TILNÆRMING	10
Valg av kilder	12
Tre sentrale problemkompleks	14
3. SIKKERHETSPOLITIKK BYGD PÅ FREDELIGE MIDLER	16
Skaper demokrati fred?	18
Fredsbygging gjennom samarbeid	23
Haas´ nyfunksjonalisme	24
Teorier om gjensidig avhengighet	27
Et utvidet sikkerhetsbegrep	29
Kan teoriene om fredens årsaker settes om til praksis?	35
Sikkerhetspolitiske konsekvenser av demokratiseringsteorien	35
Sikkerhetspolitiske konsekvenser av samarbeidsteorien	36
4. ØST-EUROPA –TYSKLANDS VIKTIGSTE SIKKERHETSPOLITISKE PROBLEM	38
Viktige sider ved Tysklands forhold til Russland	39
Et gjensidig avtaleverk	40
Økonomisk støtte og handelstiltak	41
Tilbaketrekking av tropper og planlegging av felles militærøvelser	42
Økt russisk selvhevdelse?	43
Godt naboskap, men ikke medlemskap	45
Viktige sider ved Tysklands forhold til Vysegradlandene	45
Et gjensidig avtaleverk	46
Tysklands forhold til Polen	47
Tysklands forhold til Den Tsjekiske Republikk	48
Tysklands forhold til Ungarn	49

Økonomisk støtte og handelstiltak	49
Argumentasjonen for at Vysegradlandene skal bli medlem av EU og NATO	50
5. DEBATTEN OM TYSK POLITIKK OVERFOR ØST-EUROPA	52
Hovedposisjon 1: Holde mulighetene åpne	53
Utenriksminister Klaus Kinkel: EU (VEU) og NATO utvides samtidig	53
Konsekvenser av Kinkels standpunkt	54
Utenriksminister Klaus Kinkel og Tysklands presidentskap i EU	56
EUs beslutninger under det tyske presidentskapet	57
Hovedposisjon 2: Differensiering mellom landene i Øst-Europa	59
Forsvarsminister Volker Rühle: Vysegradlandene inn i NATO	60
Forsvarsdepartementets hvitbok	60
Prof. dr. Ludger Kühnhardt: Akademiker for differensiering	62
CDU/CSU-Bundestagsfraksjon: Klar tale for differensiering	63
Reaksjoner i CDU/CSU på posisjonspapiret	64
Andre synspunkter i CDU/CSU	65
SPD: Klar tale for differensiering	66
Bundnis 90/ Die Grünen: For differensiering	68
Kjernen i de to hovedposisjonene	69
Posisjon 3: Likebehandling av landene i Øst-Europa	69
Prof. Dr. Ernst-Otto Czempel: Akademiker med klar tale for likebehandling	69
Prof. Dr. Karl Kaiser: Akademiker for samarbeidsforhold med Russland	70
Günter Verheugen: Politiker som framhever demokrati	71
Konsensus med fine nyanser	73
6. TYSKLANDS PROBLEMATISKE FORHOLD TIL BRUK AV MILITÆRE MIDLER	77
To posisjoner i debatten	78
Posisjon 1: Militære selvbegrensinger	79
Posisjon 2: Ingen militære selvbegrensninger	80
Svekkelse av den tilbakeholdne militærpolitiske linjen i tysk politikk	82
Det tidlige Jugoslavia: “ Det skulle mye heller ha vært på Fijjøyene”	83
Omstrukturering av Bundeswehr	86
7. ET UTVIDET SIKKERHETSBEGREP I TYSK DEBATT	89

Utenriksminister Kinkel: en pragmatisk/organisatorisk utvidelse	89
Den forsvarspolitiske hvitboken: Utvidet sikkerhetsbegrep med få konsekvenser	91
U-hjelpsminister Spranger om nedrustning og utvikling	92
SPD og CDU: Et utvidet sikkerhetsbegrep med få praktiske konsekvenser	93
8. KONKLUSJON OG OPPSUMMERING	96
En politisk tyngdeforskyvning	96
Alternative fredsteoriens relevans	98
Sikkerhetsbegrepet, -reell eller retorisk utvidelse?	99
Den pragmatisk/organisatoriske posisjon	102
Debatten om tyske styrker utenfor NATOs område	103
Militær handlekraft og sivil tysk innflytelse	103
REFERANSER:	105
KORT SAMMENDRAG	110

1. INNLEDNING

90-årene ble innledet med en bølge av sikkerhetspolitisk optimisme. Berlinmurens fall, Tysklands samling, kommunismens sammenbrudd og Sovjetunionens oppløsning hadde fjernet den kalde krigens trusselbilde. De tidligere arvefiendene var rede til å bygge et felles europeisk hus basert på kollektive sikkerhetsordninger, der den gamle øst-vestkonflikten var en saga blott.

I fem år har det pågått en møysommelig prosess med å følge opp de optimistiske proklamasjoner fra tiårets begynnelse med konkrete tiltak. Dette er en komplisert prosess. Oppbyggingen av en ny sikkerhetspolitisk praksis i Europa krever ikke bare omorganisering, den krever også nytenkning.

Vi har sett at både Russland/SUS og NATO har omorganisert sine styrker og kommet med nye militærdoktriner. De gamle motpartene fra den kalde krigen utpeker ikke lenger hverandre som hovedmotstandere, men har gått sammen i "Partnerskap for fred". Både KSSE (OSSE fra 1.1.95) og andre internasjonale samarbeidsorganer er kraftig forsterket. Mens denne analysen ble skrevet, har EU konkretisert sine utvidelsesplaner østover. Men i samme tidsrom har også Russland gått til angrep på utbryterrepublikken Tsjetsjenia, en handling som har kjølnet samarbeidsklimaet betraktelig. Det begynner å bli klart for de fleste at byggingen av et felles europeisk hus ikke er noen ukomplisert prosess.

Den nye sikkerhetspolitiske situasjonen krever bruk av nye sikkerhetspolitiske virkemidler. Men i dag, ved inngangen til annen halvdel av 90-tallet er det på sin plass å stoppe opp og spørre: Hvilken *tankegang* ligger bak bruken av de nye sikkerhetspolitiske virkemidlene? Er det tale om helt nye sikkerhetspolitiske anskuelser, eller handles det ut fra tradisjonelle betraktningmåter i lett justert form? Får man svar på disse spørsmålene er det lettere å vurdere konsekvensene av eventuelle tilbakeslag for opprettelsen av en kollektiv sikkerhetsordning i Europa.

Jeg har valgt å analysere denne problemstillingen ved å gå gjennom det siste års sikkerhetspolitiske debatt i Tyskland. Tyskland er valgt av flere grunner:

-I og med Tysklands samling ble landet Vest-Europas og dermed EUs største og viktigste stat, både ut fra folketall og økonomisk tyngde. Studier av tysk politikk er derfor en forutsetning for å forstå europeisk politikk.

–Tyskland fikk sin fulle suverenitet i og med samlingen, store deler av den politiske eliten arbeider målbevisst for å bryte med det tidligere Vest-Tysklands politiske tilbakeholdenhet, og skaffe seg en internasjonal innflytelse som er i samsvar med landets befolkningsmessige og økonomiske tyngde. Et mål er f.eks. fast representasjon i FNs Sikkerhetsråd.

–Tyskland inkorporerer den tidligere øst-vest-konflikten innenfor sine grenser. Tysklands samling er en direkte følge av sammenbruddet i Sovjetunionens ytre imperium. Det tidligere Øst-Tyskland er det eneste landområdet fra det tidligere Warszawapakt- og Comecon-området som har skiftet alliansetilhørighet til NATO og blitt en del av EU.

–Tyskland danner i dag det rike Vest-Europas østlige grense mot det fattige Øst-Europa, og har som uttalt politikk å bygge ut EU- og NATO-samarbeidet mot øst.

Den sikkerhetspolitiske debatten i Tyskland omfatter hovedsaklig to tema. Det ene gjelder forholdet til nabolandene i øst. Det andre temaet gjelder spørsmålet om tyske stridskrefter skal kunne delta i militære operasjoner utenfor NATOs område. Begge disse temaene vil bli diskutert i denne rapporten.

Rapporten inneholder også en teoretisk del. Her gjennomgås teorier om forholdet mellom henholdsvis demokrati og fred, og internasjonalt samarbeid og fred. Disse teoriene representerer tilnæringsmåter som står i opposisjon til den "realistiske" retningen innen studiet av internasjonal politikk. Situasjonen etter 1989 skulle innby til en renessanse for disse alternative tilnæringsmåtene.

Både i det politiske og i det statsvitenskapelige miljø kan man i dag se en økt bruk av et utvidet sikkerhetsbegrep. Det dreier seg om svært ulike utvidelser av begrepet, og rapportens teoretiske del drøfter innholdet i de forskjellige utvidelsesforsøkene. Målet har vært å sette opp en foreløpig skisse til en typologi.

Den teoretiske delen av studien har et dobbelt perspektiv: Dels representerer teoriene en parallell struktur som kan brukes til å ordne den politiske debattens mangfold av ytringer. Dels undersøkes det om man kan finne spor av en gjensidig påvirkning mellom den statsvitenskapelige og den politiske sfæren.

Rapporten tar *ikke* utgangspunkt i noen generell påstand om at det forekommer noe enkelt årsak-virkningsforhold mellom de to sfærene.

Gjennomgangen av det konkrete kildematerialet har heller ikke gitt noe grunnlag for å postulere noen hypotese om et slikt forhold. Det viktigste funnet i undersøkelsen er at den sikkerhetspolitiske tankegangen fortsatt er forholdsvis tradisjonell i det tyske politiske og akademiske miljø. Det har ikke skjedd noen radikal dreining bort fra vektleggingen på militære midler, når vi ser på de grunnleggende vurderinger. Når det gjelder den praktiske politiske dagsorden har det derimot skjedd en markert tyngdeforskyvning i retning av organisert internasjonalt samarbeid. Denne tyngdeforskyvningen er fullt ut forenlig med en tradisjonell sikkerhetspolitisk tankegang, selv om den gjerne begrunnes med at tiden forlanger et utvidet sikkerhetsbegrep.

Det nærmeste man kommer en klar parallell mellom teori og politisk debatt er i forholdet mellom den tyske regjeringens offisielle politikk og integrasjonsteoretikerne. Som vi ser i kapittel 5 er heller ikke denne parallellen uproblematisk.

Det kan derfor se ut som om de teoriene som drøftes i teoridelen blir stående litt på siden av den debatten som skildres i rapportens empiriske del. Skal man gå i dybden når det gjelder de problemstillingene som preger debatten, må man trekke inn historiske og geopolitiske forklaringsmodeller. Disse er antydnet særlig i kapittel 4.

De teoriene som er gjennomgått i teoridelen er likevel valgt med omhu. De representerer sentrale nyere tanker om alternative sikkerhetspolitiske tilnæringsmåter. Det har vært naturlig å ta utgangspunkt i disse teoriene når jeg skulle lage et systematisk søk etter ny sikkerhetspolitisk tenkning. Det var naturlig å vente at en eventuell ny tenkemåte ville likne noe på tidens sentrale akademiske teorier.

Den hypotesen som ble laget på grunnlag av dette ble avkreftet i sin stengeste tolkning, mens en mindre streng tolkning ble bekreftet. En positiv bekreftelse av hypotesens strengeste tolkning ville samtidig virke som en bekreftelse av den sterke sikkerhetspolitiske optimismen som bredte seg i vide kretser etter den

kalde krigens slutt. Når den derimot blir avkreftet er dette et viktig og tankevekkende funn.

På grunn av at vi står overfor en delvis avkreftet hypotese vil enkelte lesere oppleve en avstand mellom de teoretiske drøftingene og hovedtyngden av kildematerialet. Disse leserne anbefales å lese kapittel 3 som en frittstående gjennomgang av nyere teori om ulike årsaker til fred. Perspektivene fra modellene som er gjennomgått i det teoretiske kapitlet er imidlertid videreført gjennom hele den konkrete analysen.

Rapporten konsentrerer seg om den sikkerhetspolitiske debatten i Tyskland i 1994. Jeg har valgt å konsentrere meg om det siste års debatt av to hovedgrunner: Det skjer så raske endringer i det politiske bildet at analyser fort blir uaktuelle. Og på den tiden som sto til rådighet har det vært mulig å lage en systematisk analyse bare ved å velge ut et avgrenset tidsrom.

Den nye situasjonen i Europa virker ikke bare inn på sikkerhetspolitikken. Også språket endres. I denne rapporten dukker endringen opp i to sentrale begreper: *Vysegradlandene* er en samlebetegnelse for Polen, Ungarn, Den Tsjekiske Republikk og Slovakia. Betegnelsen stammer fra en samarbeidsavtale disse landene undertegnet i Vysegrad. Denne avtalen har i sin tur ført til at landene stort sett blir behandlet som en enhet i sitt forhold til EU og NATO.

I tyske kilder er i dag "Mittel-Europa" en av de vanligste betegnelse for de landene i den tidligere østblokken som ligger mellom NATO/EU og SUS. Begrepet er noe upresist, og opptrer sammen med betegnelser som "den tidligere østblokken", "Øst-og Mellom-Europa", "det tidligere Øst-Europa" m.m. I rapporten blir begrepet *Mellom-Europa* brukt i denne betydningen.

2. Studiens hypotese, kilder og metodiske tilnærming

Dette er en studie i sammenhengen mellom politiske ideer og endringer i den politiske situasjon. Studiens mål er å finne ut om det har skjedd viktige endringer i begrunnelsen for bruk av ulike sikkerhetspolitiske virkemidler i den politiske debatten i Tyskland.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende hypotese:

En dyptgripende endring i en politisk situasjon fører til tilsvarende endringer i begrunnelsen for bruk av virkemidler i den sikkerhetspolitiske debatten.

Kommunismens sammenbrudd og murens fall er en slik dyptgripende endring. Gjennom samlingen etter murens fall er Tyskland et dramatisk eksempel på denne endringens karakter. Øst-vest konflikten gikk —og går delvis fortsatt— gjennom Tyskland. En analyse av den tyske sikkerhetspolitiske debatten er derfor velegnet til å teste hypotesen.

Metoden går ut på å tolke politiske dokumenter og uttalelser for å finne tankemønstre eller knipper av politiske begrunnelser som kan ordnes i et mønster og analyseres. Disse mønstrene settes opp mot et knippe sentrale statsvitenskapelige teorier som er relevante på dette feltet.

Jeg har valgt en slik parallell tilnæringsmåte for å bruke de vitenskapelige teoriene som et ordnende prinsipp, slik at det blir lettere å gjennomføre en systematisk tolkning av de ofte mangetydige og vage signalene i politiske uttalelser og dokumenter. Det er også interessant å lete etter gjensidig påvirkning mellom statsvitenskapelig tenkning og praktisk politikk i en brytningstid. Men analysen er ikke basert på noen påstand om et enkelt årsak/ virkningsforhold mellom statsvitenskap og praktisk politikk.

Jeg har tatt med de sentrale teoriene som behandler det eventuelle årsaksforholdet mellom demokrati og fred, og mellom gjensidig avhengighet mellom stater og fred. Disse teoriene er blitt spesielt aktualisert i tiden etter 1989, og representerer et brudd med tradisjonell maktbalansetenkning. Jeg leter etter en tilsvarende endring i tenkesett i det politiske og akademiske miljø i Tyskland.

Flere av de politiske og teoretiske motsetningene som kommer fram i denne analysen har røtter langt tilbake. Det er altså ikke snakk om plutselige skiftninger, men endringer i styrkeforholdet mellom faktorer som lenge har eksistert side om side. Samtidig kan man hevde at på både det vitenskaplige og politiske området har ulike retninger til ulike tider hatt et hegemoni. Det vil si at en eller flere betraktningmåter har en svært sterk dominans over de andre.

Undersøkelsens grunnleggende hypotese kan fortolkes i to retninger. I en streng tolkning av hypotesen kan man kreve at det har funnet sted et skifte i hegemoniet når det gjelder sikkerhetspolitiske begrunnelser for å hevde at den er bekreftet. Man må da skille mellom et skifte i hegemoni og et forflytning av debattens tyngdepunkt langs en etablert verdiskala. En slik streng tolkning har et dualistisk preg, og forutsetter at en type dominans erstattes av en annen dominans.

En mindre streng tolkning vil innebære at hypotesen er bekreftet hvis man finner en forflytning av debattens tyngdepunkt på en allerede etablert skala.

Også i den kalde krigens tid var kamp for demokrati og stegvis oppbygging av internasjonalt samarbeid en normal del av den politiske hverdag. Viktige prosesser som integrasjonen av de gamle arvefiendene Tyskland og Frankrike, og Willy Brandts Ostpolitikk fra begynnelsen av 70-tallet, var bygd på nettopp disse prinsippene. Samtidig bygde også Willy Brandts "myke" Ostpolitikk på en bunnsolid maktpolitisk basis gjennom NATO. I den sikkerhetspolitiske tenkning står vi altså overfor et vel etablert hierarki av virkemidler.

Hypotesen kan ikke bekreftes gjennom formelle tester. Men jeg anser den som bekreftet hvis jeg finner vesentlige forekomster av tanker og politiske strategier som bryter med maktbalansens strategiske tenkning.

Jeg regner det som en *vesentlig forekomst* hvis et standpunkt oppfyller et eller flere av følgende tre kriterier:

1. Det er satt fram i sentrale miljøer
2. Det er satt fram med en spesiell faglig tyngde.
3. Det har stor utbredelse.

Med *sentrale miljøer* mener jeg regjeringskretser, parlamentet, tillitsmannssjiktet i de større partiene, store aviser, forskningsinstitusjoner m.m.

Et standpunkt er satt fram med *faglig tyngde* når det presenterer et gjennomført resonnement og er godt underbygd. Det er ikke avhengig av avsenderens formelle posisjon. Tyngden kommer fram gjennom en tolkning av teksten.

Utbredelse referer til hvor mange som støtter standpunktet. Når standpunkter har stor utbredelse, men i forskjellige grupper, må konsekvensene av dette diskuteres i hvert tilfelle.

Man beveger seg inn på skjønsmessige vurderinger når man skal gjennomføre en slik analyse. Men slik er det med all tolkning. Det er viktig at tolkningen følger et systematisert sett med tolkningskriterier.

Jeg vil her sette opp en del kriterier for når man kan si at det framtrer et "brudd på maktbalansens strategiske tenkning". I tillegg til at debattantene markerer en uenighet med standpunktet at fred skapes gjennom maktbalanse, bør argumentasjonen oppfylle et eller flere tilleggskrav:

1. Den må ha tankemessig konsistens. Et visst refleksjonsnivå er nødvendig for å skille ut løsrevne standpunktmarkeringer.
2. Den må anbefale andre konkrete virkemidler enn maktbalanse.
3. Den må eventuelt gå inn for en klart anderledes prioritering av kjente virkemidler.

Begge de to mulige tolkningene av hypotesen vil bli brukt underveis. I og med at dette er en tolkende undersøkelse og ikke en formell statistisk test, kan det virke berikende på analysen.

Valg av kilder

I analysen har jeg valgt å konsentrere meg om debattanter som enten er sentrale i det politiske bildet eller som kommer med klart formulerte synspunkter som når opp på et høyt faglig nivå. Utvalgs-kriteriene følger altså to akser: Den ene går på avsenderens formelle posisjon, den andre går på budskapets innholdsmessige kvalitet.

I stedet for å trekke fram et stort antall personer med små innbyrdes nyanser i meningene, har jeg valgt å presentere standpunktene til et oversiktlig antall navn der hvor framstillingen er knyttet til personer. Dette har jeg gjort for å kunne gå mer i dybden, og få fram den prinsipielle tenkning.

Analysen er i første rekke en analyse av meninger, men disse forholder seg også til konkrete begivenheter. I dette bildet er også begivenheter i form av politiske utspill i høyeste grad meningsbærende. Når det gjelder analysen av standpunkter i mer utviklet form, som artikler, taler, bøker o.l. bygger jeg hovedsaklig på primærkilder. På begivenhets- og kommentarplanet har jeg fulgt debatten gjennom systematisk lesning av et utvalg aviser og tidsskrifter.

Analysen dekker året 1994. Der det er nødvendig har jeg gått lenger tilbake for å følge de enkelte sakenes forhistorie.

Jeg har gått systematisk gjennom de to mest sentrale tidsskriftene på feltet: *Europa-Archiv* og *Blätter für deutsche und internationale Politik*. Gjennomgangen har vært fullstendig for 1994 og har fulgt tematiske spor for tidligere årganger. Disse tidsskriftene har litt ulik redaksjonell profil: *Europa-Archiv* kommer ut to ganger i måneden, og ligger forholdsvis nær regjeringens politikk i sine analyser. *Blätter für deutsche und internationale Politik* kommer ut en gang i måneden, og bringer flere innlegg som stiller seg kritisk til regjeringen. De vier også mer spalteplass til miljøspørsmål. Videre har jeg fulgt de fyldige offentlige dokumentarkivene i *Europa-Archiv* og *Blätter für deutsche und internationale Politik*. Her har jeg fått tilgang til sentrale politikeres taler og offentlige dokumenter angående tysk sikkerhetspolitikk.

De viktigste offisielle dokumentene på området er den forsvarspolitiske hvitboken av 5. april 1994, og forfatningsdomstolens dom angående tysk deltagelse i operasjoner utenfor NATOs område fra 12 juli 1994.

Jeg har gått igjennom CDU og SPDs mest sentrale dokumenter angående tysk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Når det gjelder FDP og De Grønne har jeg gått ut fra taler og artikler av deres sentrale utenrikspolitiske aktører.

I avisgjennomgangen har det vært nødvendig å gå både i bredden og i dybden:
1. Gjennomgang av et større antall aviser for å finne sikkerhetspolitiske temaer.

2. Kontinuerlig lesning av den konservative dagsavisen *Frankfurter Allgemeine Zeitung* og den liberale ukeavisen *Die Zeit*.

Avisene har vært viktige kilder fordi analysen skulle gjennomføres så tett opp til de aktuelle hendelsene som mulig. Den tematiske søkingen er hovedsaklig gjort ved Institut für Wirtschaftsforschung i Hamburg, hvor jeg oppholdt meg en uke i august. Arkivet har et fyldig klipparkiv som bygger på de fleste tyske aviser. Alle store begivenheter er godt dekket i dette arkivet, og jeg har et fyldig klipparkiv som dekker perioden hele 1993 til august 1994. I tillegg til dette har jeg brukt mitt private klipparkiv, som går tilbake til Tysklands samling i 1990. I engasjementsperioden, det vil si det siste halvåret av 1994, har jeg lest alle utgaver av *Frankfurter Allgemeine Zeitung* og *Die Zeit*. Disse to avisene er derfor overrepresentert i materialet, men avisene er i større grad brukt til å observere hendelser enn til å referere synspunkter. Analysen av meningene til navngitte aktører bygger i all hovedsak på primærkilder.

Metoden er altså basert på en kombinasjon av systematikk og skjønn. Systematikken er såpass finmasket at jeg regner med å ikke ha oversett viktige aktører eller hendelser.

Tre sentrale problemkompleks

Jeg har konsentrert analysen om tre sentrale problemkompleks:

1. Tysk politikk overfor Øst-Europa.
2. Debatten om tyske stridskrefters deltagelse i operasjoner utenfor NATOs område.
3. Spørsmålet om et utvidet sikkerhetsbegrep.

Vestens, og dermed Tysklands forhold til den tidligere østblokken er det samlede Tysklands største sikkerhetspolitiske utfordring i dag. Det er derfor naturlig å gå inn i dette feltet for å lete etter begrunnelse for bruk av nye sikkerhetspolitiske virkemidler. Temaet er ikke spesielt kontroversielt i dagens Tyskland, i motsetning til spørsmålet om tyske stridskrefters deltagelse i operasjoner utenfor NATOs område.

Debatten om tyske stridskrefters deltagelse i operasjoner utenfor NATOs område er, i motsetning til debatten om tysk østpolitikk, en debatt om grunnleggende ideologiske spørsmål. Debatten dreier seg ikke om fredelige sikkerhetspolitiske virkemidler, men om utvidet bruk av militære midler. Den viser dermed hvor

problematisk forhold Tyskland har til nettopp bruk av militære midler. Dette er det spørsmålet som har skapt mest diskusjon i tysk sikkerhetspolitisk debatt etter gjenforeningen.

Debatten om tyske stridskrefters deltagelse i operasjoner utenfor NATOs område griper direkte inn i det moderne demokratiske Tysklands selvbilde. Tysklands forhold til militærvesenet har vært en sentral bestanddel av både det gamle tyske selvbildet og omverdens erfaringer. For mange tyske politikere og intellektuelle har det vært ytterst viktig å fastholde Forbundsrepublikkens lave politiske profil. Uenigheten går tvers igjennom både det politiske og det vitenskapelige miljø. Her er det svært mange kilder å forholde seg til. Debatten foregår i aviser, tidsskrifter, offisielle dokumenter, partierklæringer og bøker.

Når det gjelder spørsmålet om et utvidet sikkerhetsbegrep finner vi derimot lite debatt i dag. Temaet var mer oppe kort tid etter murens fall. Det blir gjerne framhevet at dette er et viktig aspekt. I politiske dokumenter nevnes det jevnlig at sikkerhet må omfatte mer enn militær sikkerhet. Sentrale politiske partier, som CDU og SPD, hevder i sine sikkerhetspolitiske dokumenter at de bygger på et utvidet sikkerhetsbegrep. Problemet er at ingen legger fram hvilke konkrete konsekvenser dette får for utformingen av tysk sikkerhetspolitikk. Det rår bred enighet om vage formuleringer.

3. Sikkerhetspolitikk bygd på fredelige midler

Slutten på den kalde krigen har skapt en helt ny internasjonal politisk situasjon. Dette har også hatt virkninger for teoriene om internasjonal politikk.

Realismeperspektivet var dominerende på feltet etter 1945. I sikkerhetspolitisk sammenheng har dette ført til at man fokuserte på militær makt, maktbalanse og avskrekking. Dette perspektivet ble utfordret av en rekke teoretikere på 70- og 80-tallet, og kommunismens fall har ført til at teoretiske tilnæringsmåter som har blitt ignorert av "realismen" blir nå satt stadig sterkere i fokus. I en oppsummerende artikkel om dette hevder Charles W. Kegley (1993)¹ at nyorienteringen både gjelder spørsmålene som dominerer forskningsfeltet, den teoretiske dagsorden og den tiltagende testingen av uortodokse påstander som tidligere var oppfattet som virkelighetsfjerne.

Noen av de viktigste tankene som i følge Kegley er satt i fokus på ny er:

- a) troen på at demokratier ikke går til krig mot hverandre,
- b) at man kan oppnå fred gjennom økonomisk samarbeid,
- c) at det er mulig å skape fred ved å styrke det internasjonale lovverket,
- d) at internasjonale organisasjoner har betydning for å bevare freden og at de gir en mulighet for kollektiv sikkerhet.

Kegley påviser i sin artikkel at dette stemmer forbløffende overens med Woodrow Wilsons 14 punkter, som han presenterte i sin tale for det amerikanske senatet 22. januar 1917. Disse var grunnlaget for Folkeforbundet. Det brøt som kjent sammen, og Wilsons ideer ble tidlig stemplet av "realistene" som håpløst idealistiske og naive. Etter den annen verdenskrig ble politisk realisme den dominerende retningen på fagfeltet, og den stod i uttalt motsetning til Wilsons tanker.

Wilsons tanker er sentrale i den såkalte liberalistiske tilnæringsmåten til internasjonal politikk. I faglitteraturen brukes begrepet liberalisme, mens man i vanlig hverdagspråk heller ville kalt Wilsons ideer for idealisme. Det Kegley i 1993 kalte idealisme får i 1995 navnet liberalisme.² I denne analysen er det idealistiske aspektet ved tilnæringsmåten viktig å merke seg.

¹ Fra en tale han holdt for International Studies Association, da Kegley tiltrådte som president.

² Kegley, Charles W., Jr., ed. 1995. *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*. New York: St. Martin's.

Vi er her inne på en faglig skillelinje som har preget fagfeltet internasjonal politikk siden det ble etablert som akademisk disiplin.

Kegley anbefaler at man søker å integrere liberalisme- og realismeperspektivet. Det kan virke ytterst problematisk å integrere disse perspektivene uten videre, fordi de bygger på forskjellig filosofisk grunnlag.³ Men hvis man velger å se på realismens og liberalismens mange retninger som mer eller mindre ufullkomne delteorier, og ikke som altomfattende forklaringsmodeller, kan de lettere kombineres.

Andre er ikke så optimistiske. Torbjørn Knutsen (1994) hevder at studiet av internasjonal politikk er i en krise. Studiet er preget av en fragmentering og forvirring som delvis er en avspeiling av de senere års politiske endringer. Men det skyldes også, i følge Knutsen, en grunnleggende utfordring av samfunnsvitenskapene generelt.

Den danske statsviteren Ole Wæver mener at fagdebatten etter den andre verdenskrig er preget av at den har bestått av angrep på realismen, og at hovedkonflikten har stått mellom den realistiske og den liberalistiske tilnæringsmåten (Wæver 1992).

Den liberalistiske retningen er en fellesbetegnelse for flere svært ulike teorier om internasjonal politikk. I denne studien er det lagt vekt på to tilnæringsmåter som kan plasseres innen den liberalistiske retningen. Den ene tilnæringsmåten er basert på antagelsen om at demokratier ikke går til krig mot hverandre. Tanken er at innenrikspolitikken spiller en mye større rolle for nasjonal sikkerhetspolitikk enn det framheves av realismeteorikere. Den andre tilnæringsmåten er en funksjonalistisk tilnærming som er bygd på teorien om gjensidig avhengighet. En sentral antagelse her er at krig ikke lønner seg hvis landene har et omfattende fredelig samarbeid.

Begge disse liberalistiske tilnærmingene bygger på det samme tradisjonelle sikkerhetsbegrepet som realismeperspektivet, hvor militær sikkerhet står i fokus. Men i motsetning til realismen legger begge to vekt på at sikkerhet etableres med

³ Se for eksempel Doyle, Michael, 1986. "Liberalism and World Politics", *American Political Science Review*, årg. 80, nr. 4, Desember, ss. 1151-1169.

fredelige midler. Ut fra en realismetankegang er avskrekking og maktbalanse de sentrale sikkerhetspolitiske virkemidlene.

Både realismeperspektivet og teorien om gjensidig avhengighet er strukturelle tilnærminger. De er basert på den oppfatning at fred er avhengig av samarbeid eller avskrekking mellom stater. Teorien om fred mellom demokratier stiller derimot ikke først og fremst krav til selve det internasjonale systemet, men til den politiske styreformens innad i hver enkelt stat. Konsekvensene for hvordan man skal gå fram for å sikre fred og bygge en ny sikkerhetsarkitektur i Europa, blir dermed svært forskjellig.

Alle disse tilnærmingene er relevante for å forstå utviklingen i Europa i dag. Man finner dem alle igjen i de politiske miljøer. Teorien om gjensidig avhengighet har vært viktig for EUs utvikling. Teorien om at demokrati skaper fred kan man finne i forskjellige avskygninger i debatten om Øst-Europa. Man kan også finne indikasjoner på at hvis dagens fredelige utvikling går tilbake, er man beredt til å hente realismeperspektivets vekt på maktbalanse og militære virkemidler fram igjen. Vi ser her at de ulike aspektene kan settes opp i en rangordning. Tenkningen om internasjonal politikk kan også pendle tilbake hvis den politiske utviklingen gjør det.

Skaper demokrati fred?

Troen på at demokratier er mer fredelige enn ikke-demokratier har lenge vært framført i den politiske debatt. Men først i de senere tiår er det blitt foretatt større empiriske studier av dette fenomenet. De empiriske funnene har vært forholdsvis entydige, og i dag er det stor grad av enighet blant de aktive på forskningsfeltet om to forhold: Det ene er at demokratier ikke går til krig mot hverandre. Det andre er at demokratier og ikke-demokratier deltar like ofte i krig.

Den første som fant belegg for hypotesen at demokratier ikke går til krig mot hverandre gjennom en statistisk analyse, er Dean Babst (1964). Small og Singer (1982) laget senere en database, *Correlates of War* over kriger og deltagere. Den dekker pr. i dag perioden fra 1816-1988 (Singer 1991). Denne databasen har vært brukt i en rekke studier senere. En database over væpnede konflikter for perioden fra 1989 -1993, kan vi finne hos Wallenstein og Axell (1994).

Bruken av statistisk metode på forskningsfeltet reiser spørsmålet om hvordan de to variablene "demokrati" og "krig" defineres. De fleste forskere har fulgt kriteriene som er satt opp av Small og Singer (1976). Når det gjelder demokrati er kriteriene:

- a) frie valg med opposisjonspartier
- b) en minimumsandel av befolkningen som har stemmerett (10%) og
- c) et parlament, enten med kontroll over den utøvende makt eller i det minste med samme innflytelse.

I Small og Singers database er krig definert som en militær konfrontasjon mellom minimum to stater, der minst 1000 stridende er drept under konfrontasjonen. Wede (1992) har også påvist at demokratier ikke kriger mot hverandre selv om en senker terskelen til 100 døde.

Den forskeren som går lengst i sine konklusjoner på feltet i dag er Rudolph J. Rummel (1994 b). Nils Petter Gleditsch (1993, 1994a) er den fremste norske talsmannen for standpunktet, og han hevder selv å bevege seg i retning av Rummels synspunkt. Begge forskerne baserer viktige deler av sine undersøkelser på Small og Singers database.

Gleditsch (1994a) har påvist at diskusjonen om forbindelsen mellom demokrati og fred i betydningen ikke-krig debatteres på tre ulike nivåer:

1. parvis: lever demokrati i fred med hverandre?
2. nasjon: er demokratier mer fredelige?
3. system: er et internasjonalt system med høy andel av demokratiske stater et mer fredelig internasjonalt system?

Det er som nevnt stor grad av enighet innen forskningsfeltet om en sikker statistisk sammenheng på nivå 1, altså par-nivå. To demokratier går så å si aldri til krig mot hverandre. Denne sammenhengen er uvanlig entydig. De fleste analytikere har likevel konkludert med at dette ikke gjelder på nasjonsnivå. Demokratier er ikke mer fredelige enn ikke-demokratiske regimer fordi de like ofte er innblandet i krig som andre regimetyper. Det finns lite systematisk forskning på nivå 3, systemnivå. De fleste trekker slutninger om nivå 3 på grunnlag av nivå 1. Fordi to demokratier ikke går til krig mot hverandre vil et internasjonalt system med demokratiske stater være mer fredelig. Gleditsch er kritisk til å trekke slike konklusjoner uten videre.

Rummel (1994b) går lenger i sine konklusjoner enn flertallet innen forskningsfeltet, idet han hevder at demokratier er mer fredelige enn andre regimetyper. Hans metodiske tilnærming er også en litt annen enn andre forskere på feltet. Rummel kritiserer studier som er basert på krigshyppighet. Rummel måler ikke antall krigshendelser, men voldens intensitet, og som indikator bruker han antall falne. Hans perspektiv er videre enn spørsmålet om krig/ikke krig. Han setter regimers voldelighet i sentrum.

Rummel (1994b) tester en hypotese om at jo mer demokratisk et regime er, desto mindre er den utenrikspolitiske volden. I sine statistiske undersøkelser finner han at hvis den demokratisk/utenrikspolitiske voldeligheten er definert ut fra grad av vold, og ikke hyppighet, får vi et sterkt negativt samsvar mellom graden av demokrati og antall mennesker under et regime som er drept i internasjonal krig eller vold. Borgere i ikke-demokratiske stater blir oftere drept i krig enn borgere i demokratiske stater. Demokratiske regimer er altså mindre voldelige enn ikke-demokratiske.

Demokratier er mindre voldelige, hevder Rummel, fordi innenlandske krefter vil reagere mot økt vold straks en liberal stat er innblandet i krig. Han bruker veksten i antikrigsbevegelsen under Vietnamkrigen og dens innflytelse på det amerikanske lederskaps beslutninger som eksempel. En slik antikrigsbevegelse vil ikke få slik innflytelse i et diktatur.

Bruk av krigshyppighet som indikator er i følge Rummel misvisende fordi de måler ulike krigshendelser likt. Englands tap av 34 soldater i boxeropprøret i Kina telles likt med Sovjetunionens tap av 7.5 millioner soldater under den annen verdenskrig. Begge disse telles som en. Rummel fører en omfattende metodediskusjon, hvor konklusjonen er at han avviser krigshyppighet etter Small og Singers database som et egnet utgangspunkt for analyser på området. Et av hans sentrale ankepunkter er kriteriene for deltagelse i en krig. Kombinasjonen av definisjonen for hva som er en krig, og kriteriene for krigsdeltagelse, skaper feil av en slik type at krigsfrekvensen blir misvisende. Rummels eksempel er at Argentinas 650-700 falne under Falklandskrigen ikke er falt i krig etter Small og Singers kriterier.

Rummel setter derfor sitt hovedfokus på voldelighet. Han har hevdet at i dette århundre har 4 til 5 ganger så mange menneskeliv har gått tapt som følge av folkemord utført av ikke-demokratiske regimer i egen stat, som gjennom krig mellom stater (Rummel,1994a).

Gleditsch (1993, 1994a) går ut fra krigshyppighet i sine analyser, og i denne sammenhengen betyr fred hos ham fravær av militær konflikt. Han finner et uvanlig klart belegg for teorien om en parvis demokratisk fred. Det empiriske materialet går 170 år tilbake, og relasjonen er nesten perfekt. Gleditsch (1994a) finner også empirisk belegg for at demokratier har mindre tilbøyelighet til å delta i krig, men denne sammenhengen er mye svakere. Selv om antall døde i krig er mindre for demokratiske enn ikke-demokratiske regimer, er ikke Gleditsch overbevist om at demokratier er mer fredelige. Han er ikke enig i Rummels påstand om at demokratier er mer fredelige (Rummel, 1994a, s. 6). Gleditsch hevder at årsaken kan ligge i bakenforliggende faktorer. Demokratier er ofte den sterkeste part i krigen, slik at motstanderen lider større tap. En annen forklaring kan være at demokratier som oftest vinner de krigene de deltar i. En tredje mulig forklaring er at under den kalde krigen har stormaktsrivaliseringen eksportert sin konflikt og skapt krig i ikke-demokratiske land i den tredje verden.

Gleditsch (1994a) går imot å slutte fra nivå 1 (parvis) til nivå 3 (systemnivå). Istedet trekker han opp en historisk kurve over krigsfrekvens og demokratisering (uttrykt som prosenten nasjonsår i krig satt opp mot prosenten nasjonsår med demokratier). Kurven viser en svært svingende fordeling. Men for de første 170 årene er hovedmønsteret stikk i strid med demokrati-fred hypotesen. I første delen av denne epoken, fra 1817-1952, blir verden både mer demokratisk og mer krigersk. I perioden fra 1953-1986 blir den mindre demokratisk og mindre krigersk. Bare i den siste perioden, fra 1987-1993, har det blitt mer demokrati og mindre krig. Gleditsch vil derfor ikke trekke slutninger om systemnivå, men antyder forklaringer som at det kan ha skjedd et systemskifte, eller antall demokratier kan ha kommet over en grenseverdi i den siste perioden.

Når det gjelder den relative freden i Europa etter 1945 hevder Gleditsch (1993) at demokrati-fred hypotesen ikke kan forklare øst-vest-konflikten fordi regimene i øst ikke var demokratiske. Men den gir en forklaring på freden i vest. På grunnlag av sine forskningsresultater hevder Gleditsch at demokratisering ser ut til å være det mest solide grunnlag å bygge fred på i Europa i framtiden.

Gleditsch utelukker imidlertid ikke at en tilbakegang i den demokratiske utviklingen kan finne sted. Tilbakegang finner først og fremst sted i land hvor demokratisk styreform er et nytt fenomen. Jo lenger tid en demokratisk styreform får virke i for

eksempel Øst-Europa og andre ustabile områder, desto større er sansynligheten for at demokratiet blir etablert som en mer permanent styreform.

Den sikre statistiske sammenhengen får en til å stille spørsmål om hva det spesielle er med demokratier som gjør at de ikke går til krig mot hverandre. Og hvorfor er de like ofte innblandet i krig som ikke-demokratiske land? Maoz og Russett (1993) har drøftet årsaksmekanismene til dette fenomenet ved hjelp av to ulike forklaringsmodeller, en normativ og en strukturell modell. De framhever at dette er to av mange mulige forklaringsmodeller, og at modellene ikke er gjensidig utelukkende.

Den normative modellen har som utgangspunkt at demokratier ikke går til krig mot hverandre fordi de er preget av normer for samarbeid og kompromissproduksjon som forhindrer at deres interessekonflikter utvikles til voldelig sammenstøt. Elementer fra denne modellen kan føres tilbake til politiske tenkere som Immanuel Kant og Woodrow Wilson.

Utgangspunktet for den strukturelle modellen er at komplekse politiske mobiliseringsprosesser i to demokratier som er i konflikt skaper et institusjonelt press på ledere om at demokratiene ikke skal gå til krig mot hverandre. Dette institusjonelle presset gjør at voldelige konflikter blir umulig. Denne modellen er også tidligere brukt av forskere som Rummel (1983) og Small og Singer (1976).

Maoz og Russetts studie tar utgangspunkt i demokratiske stater ordnet parvis. De benytter seg av et ganske avansert statistisk apparat for å teste hvilke faktorer som påvirker disse parenes tendens til å gå til krig mot hverandre. Dataene stammer fra perioden fra 1946-1986. Hovedkonklusjonene er:

- 1) Parvis demokrati har en konsistent og robust negativ effekt på sansynligheten for konflikt eller voldelig sammenstøt.
- 2) Både den normative og den strukturelle modellen er støttet av dataene.
- 3) Støtten til den normative modellen er både mer robust og mer konsistent.

På grunnlag av sine funn trekker forfatterne konklusjonen at innenlandske politiske prosesser og strukturer har signifikant innvirkning på staters adferd, og at denne effekten er mulig å generalisere. Maoz og Russett hevder også at de klare sammenhengene de mener å finne skaper problemer for forklaringskraften til systemteorier på statsnivå, fordi de innenrikspolitiske prosessene er så viktige.

Hvis man skal se disse resultatene i forhold til dagens internasjonale system hevder Maoz og Russett at det tar tid å utvikle normer og institusjoner. Nye demokratier i Øst-Europa vil, i følge forfatterne, dermed kunne være i konflikt med andre stater mens de gjennomgår en omformingsprosess mot demokrati.

Sammenhengene i Maoz og Russetts studie er entydige og signifikante ut fra den metoden de har valgt. Man kan reise kritikk mot at de har valgt å benytte seg av avansert statistikk på grunnlag av variable som er vanskelige å kvantifisere, og ut fra dette konstruert indekser gjennom flere ledd. Her ligger det muligheter for feilkilder både i den opprinnelige kategoriseringen og i den videre bearbeidingen. Selv om sluttsifrene er klare og entydige, må man tolke dem med sunn skepsis.

Maoz og Russetts analyse inneholder en grundig drøfting av innenrikspolitiske faktorer som kan være årsaken til at demokratier ikke går til krig mot hverandre. Dette er verdifullt i seg selv, og det er interessant at de har forsøkt å teste styrken til disse faktorene statistisk. Maoz og Russetts konklusjoner er også helt i tråd med de fleste andre bidragsyterne på feltet.

Fredsbygging gjennom samarbeid

Den funksjonalistiske teoretikeren som har uttrykt seg klarest om sammenhengen mellom internasjonalt samarbeid og fred er amerikaneren David Mitrany. Hans sentrale bidrag er *a Working Peace System* fra 1943. Mitrany er en av de grunnleggende tenkerne på feltet. Senere bidrag til den funksjonalistiske tradisjonen må leses på bakgrunn av hans verk.

Tittelen på Mitrany's bok henviser både til mål og midler, og må forstås ut fra utgivelsesåret. Målet var fred. Dette skulle oppnås gjennom et internasjonalt system som var dynamisk arbeidende, i stadig utvikling. Denne dynamikken skal man i følge Mitrany oppnå ved å arbeide med dypere strukturer enn realismens maktbalanse på statsnivå. Utgangspunktet er at konflikter oppstår mellom stater. Disse konfliktene kunne man i følge Mitrany unngå gjennom å bryte opp den nasjonale politikken i delområder, som så ble definert som spesifikke tekniske problemer. Disse tekniske delområdene var felles for flere land, og skulle løses på et administrativt plan. Resultatet ville bli en rekke internasjonale organisasjoner med økende autoritet på forskjellige, funksjonelt spesifikke områder.

Mitrany står i uttalt opposisjon til tanken om et fastlagt lovverk for verdenssamfunnet. Hans ideal er internasjonalt samarbeid "i verksted og på markeds plass, som et alternativ til en fred gjennom signering av pakter i kanselliene" (Mitrany, 1975 s. 123).⁴

I sitt verk fra 1943 ønsket Mitrany å organisere et fredelig verdenssamfunn. Men dette skulle skje gjennom å svekke statenes innflytelse. Han gikk ikke inn for regionalisme eller føderalisme. Grensene skulle gjøres betydningsløse, de skulle ikke bare flyttes lenger vekk. Ingen skulle tvinges hverken til å komme inn eller å stå utenfor. Hans funksjonsbestemte organisasjoner skulle være verdensomspennende. Den regionale integrasjonen som foregår i dag i både Asia, Amerika og Europa, følger ikke Mitranys visjoner.

Haas' nyfunksjonalisme

Nyfunksjonalismen er en videreføring av funksjonalismen. Ernst B. Haas er en av de ledende teoretikerne innen nyfunksjonalismen. Utgangspunktet for hans bok *The Uniting of Europe* (1958) var ønsket om å beskrive den europeiske integrasjonsprosessen, og vise hvordan samarbeidet utviklet seg og tok form. I motsetning til Mitranys funksjonalisme fokuserer Haas' teorier på en regional internasjonal organisasjon og er orientert mot Vest-Europa. De samme tankene som ligger bak nyfunksjonalismen var sentrale for dannelsen av kull og stålunionen i 1952.

Haas beskriver en gradvis integrasjonsprosess hvor et økonomisk samarbeid først ville føre til en økonomisk union, deretter en politisk union og til slutt en føderasjon.

I følge Haas skulle interessegrupper, politiske partier og byråkrater i de ulike landene opprette samarbeid med felles kontrollorganer. I utgangspunktet omfattet dette områder som ikke innebar viktige politiske valg, men som etter hvert utvides ved at stadig flere ukontroversielle beslutninger ble fattet.

Samarbeid på ett område skulle føre til et behov for å samarbeide på andre områder. Dette blir kalt "spillover" og er i følge Haas den ekspansive logikken i

⁴ Dette er en antologi. Hovedvekten av tankene stammer fra: Mitrany, David, 1943. *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organisation*. London: RIIA .

integrasjonsprosessen. Spillover-mekanismen er et resultat av at aktørene i prosessen så fordelene ved samarbeidet og at de stadig oppdaget nye sammenfallende interesser. Lojalitet, krav og forventninger ville dermed overføres til nye beslutningssentra som igjen ville gi positiv respons, noe som førte til at fellesskapet fikk en ny drivkraft. Haas antok at integrasjonen ville finne støtte i befolkningen, spesielt hos eliten som ville søke innflytelse på det nye området, og derigjennom støtte en ekspansiv integrasjon.

I utgangspunktet skulle landene etablere et økonomisk samarbeid fordi det var lettere å komme til enighet om dette enn "high politics" d.v.s. militære og politiske spørsmål. Haas så dette som en forutsetning for at samarbeidet i det hele tatt kunne komme i stand. "High politics" beslutninger ville trekke landenes vitale interesser inn i integrasjonsprosessen, og dette ville det i utgangspunktet bli for vanskelig å komme til enighet om.

Forutsetningen for det hele var at integrasjonen skjedde i pluralistiske demokratiske industrisamfunn. Landene måtte være homogene og ha et noenlunde likt byråkrati. Befolkningen i de ulike landene måtte ha et felles ønske om å sikre velferd, fred og sikkerhet. Ut fra dette felles ønsket ville de søke politiske alternativer som forhindret at det oppstod en ny nasjonalisme som kunne føre til krig.

I 1971 beskrev Haas selv sitt prosjekt. Han betegner hovedgrunnlaget for sitt studium av regional integrasjon som normativt (Haas, 1971 s. 4). Haas så (i 1971) på Europa som et levende laboratorium der man kan observere den fredelige dannelsen av nye typer menneskelige samfunn med høy grad av organisering, og av prosesser som kan føre til slike forhold.

Her peker Haas selv på noe av det problematiske ved hans teori. Teorien er teleologisk. Store deler av teorien beskriver en utvikling som enda ikke har funnet sted. Laboratieforsøket har ikke gått like glatt som Haas ønsket. Haas' teser følger en kurve som tilsvarende utviklingen i det europeiske samarbeidet. I 1967 måtte han innføre "antifunksjonelle spørsmål" trukket inn av en "dramatisk aktør" -med klar adresse til de Gaulle (Haas, 1967).

Etterhvert gir Haas opp å forklare integrasjonsprosessen (1976, s. 174). Han skriver at fenomenet fortsatt er tilstede, men teoriene som er utviklet på feltet er ikke gode nok. Haas tror det er mulig å utvikle bedre teorier, men ser det som bortkastet tid å

beskjeftige seg med å studere regional integrasjon. I sine senere arbeider har han valgt å arbeide med beslektede, men mer avgrensede tema som gjensidig avhengighet, samarbeid, regimer, institusjoner ol.

Gjenopplivingen av den europeiske integrasjonen siden midten av 80 tallet har ført til at enkelte forfattere igjen har trukket nyfunksjonalismen fram i lyset, men på en mer nyansert måte. Jeg refererer to typiske eksempler.

Amerikaneren Andrew Moravcsik (1991) hevder nokså syrlig at nyfunksjonalismens posisjon er avhengig av europeernes oppfatning av EU. Når integrasjonprosessen stagnerer, som på 70-tallet, hevder han at nyfunksjonalismen blir oppfattet som foreldet. Når det derimot er framgang, som på 80-tallet, er det nasjonalstaten som er foreldet.

Moravcsik analyserer to konkurrerende forklaringer på EUs beslutning om den Enhetlige Europeiske Akt (Enhetsakten) i 1986.⁵ Den ene forklaringen er en variant av nyfunksjonalismen, basert på at internasjonale institusjoner og flernasjonale interessegrupper spiller en sentral rolle i integrasjonsprosessen. Denne forklaringen forkastes av Moravcsik til fordel for en forklaring som legger vekt på vanlige mellomstatlige forhandlinger. Selv om Moravcsik støtter den siste forklaringen, mener han at også denne er ufullstendig.

Dansken Jeppe Tranholm-Mikkelsen (1991) trekker også nyfunksjonalismen fram i lyset på grunn av den nye dynamikken i EU. Han argumenterer for at denne kan tolkes som en gjenoppvåkning av spillovereffekten, og at nyfunksjonalismen er unnværlig for å forstå den europeiske integrasjonen. Likevel er deler av hans konklusjon i slekt med Moravcsiks. Tranholm-Mikkelsen mener at integrasjonsprosessen på mange områder kan belyses bedre gjennom teori om forhold mellom regimer og gjensidig avhengighet.

Joseph S. Nye (1980/1994) er en av de moderne teoretikerne som har forsøkt å modifisere Haas' teori om integrasjon for å gjøre den mer allmenngyldig. Men i sin utvidelse forkaster Nye helt sentrale elementer i Haas' analyse: Han hevder at Haas' integrasjonsbegrep er for tvetydig, og omdefinerer det. Haas' idé om en enkel vei fra kvasitekniske oppgaver til en politisk union gjennom spillover-effekten blir droppet.

⁵ Beslutningene angående Enhetsakten ble fattet i 1986. Den trådte i kraft 1. juli 1987.

Videre utvider Nye listen av betingelser for integrasjon, slik at den samsvarer bedre med studiet av integrasjonsprosesser i mindre utviklede områder. Alt dette blir gjort for å gjøre teorien mindre eurosentrisk. I Nyes revisjon blir det ikke mye igjen av den opprinnelige nyfunksjonalismen slik Haas formulerte den.

Nyfunksjonalismen, i Haas' variant, har to åpenbare svakheter: det begrensede regionale perspektivet og et sterkt normativt element. Det normative element er utbredt blant integrasjonsteoretikere. Martin Sæter (1971) kaller dette for forskernes målforestilling. Sæter skiller det fra politikernes målsetting. Mens det hører til en politikers oppgave å ha klare målsettinger, kan en stille spørsmålstegn ved teoriens gyldighet hvis forskerene har klare målforestillinger for sitt studieobjekt.

Teorier om gjensidig avhengighet

Keohane og Nye utviklet på 70-tallet en teori om gjensidig avhengighet mellom stater. Deres bok *Power and Interdependence* (1977) er blitt en klassiker på feltet.

Forfatterne hevder i ettertid (1987, s. 729-730) at de ønsket å utvide den nyfunksjonalistiske posisjonen i liberalismen som var utviklet av Haas og andre på 50 og 60-tallet. Keohane og Nye ville unngå en argumentasjon som bygde på en klar målforestilling, og heller ikke begrense seg til regional integrasjon. De ville i tillegg ta fordeling av militær makt, økonomisk makt og statenes betydning i betraktning. Forfatterne laget dermed en beskrivende modell og forlot det normative aspektet i nyfunksjonalismen.

Keohane og Nyes felles analyser favner videre enn Nyes kritikk av Haas. De utvikler en selvstendig teori. Keohane og Nyes arbeid i 1977 representerer et utbrudd fra den da dominerende realismen. Forfatterne skriver i en revidert utgave at de hadde forsøkt å lage en integrert analyse av realismen og liberalismen (1987, s. 733).

En sentral problemstilling var hvordan man skal beskrive en moderne politisk situasjon med utstrakt gjensidig avhengighet, spesielt økonomisk gjensidig avhengighet. Keohane og Nye legger vekt på at økt interaksjon ikke nødvendigvis innebærer gjensidig avhengighet. Det oppstår gjensidig avhengighet først hvis det fører til kostnader å bryte samarbeidsforholdet.

Keohane og Nye benytter to begreper for å klargjøre hva de legger i gjensidig avhengighet: *følsomhet* og *sårbarhet*. Følsomhet er et spørsmål om hvor raskt

forandringer i et land skaper kostbare forandringer i et annet, og hvor store disse kostnadene er. Følsomhet måles ikke bare av varestrømmen over grensen, men også av kostnader som oppstår ved endring av varestrømmen. Følsomhetsgraden bygger på forutsetningen at det politiske og økonomiske rammeverket forblir uforandret.

Sårbarhetsdimensjonen hviler på den relative tilgjengeligheten av alternativer, og kostnadene ved disse, som de ulike aktørene har tilgang til. Et regime som kan finne konkurransedyktige alternativer er mindre sårbart enn et som ikke kan, selv om følsomheten er den samme. I den vanlige politiske debatt kalles det ofte sårbarhet når det egentlig er følsomhet man har målt. En høy importandel trenger ikke bety høy sårbarhet.

Når det gjelder endringskostnader som skyldes avhengighet henger disse sammen med evnen til å forandre rammeverket. Følsomhetens kostnader kan måles som de kostnadene som påløper på grunn av endringer i andre land, før man har tilpasset seg den nye situasjonen. Sårbarhetens kostnader er de som fortsetter å løpe også etter at man har endret politikk, eventuelt justert rammeverket. Sårbarheten er viktigere enn følsomheten for den politiske strukturen i et gjensidig avhengighetsforhold. Sårbarhet er ikke bare avhengig av graden av samhandling, men i særlig grad av evnen til å forandre rammeverket. Keohane og Nye opererer både med økonomiske, politiske og sosiale kostnader. Men siden de politiske og sosiale kostnadene er vanskelig å måle, blir de økonomiske drøftet mest inngående. Ved å bruke kostnader som avhengighetsindikator viser teorien at den står i gjeld til økonomisk teori.

Oljekrisen i 1973 er et godt eksempel: OPEC høynet prisen og leveransene skrumpet inn. De umiddelbare kostnadene var stort sett følsomhetskostnader. USA kunne hatt mindre sårbarhetskostnader enn Japan og Vest-Europa på grunn av egen oljeproduksjon, men evnen til omstilling var svekket fordi opinionen var mot en endret oljepolitikk.

Keohane og Nye opererer med to forskjellige avhengighetsbegrep. Det ene, *gjensidig avhengighet*, har til hensikt å være en virkelighetsnær beskrivelse av en konkret politisk situasjon. *Kompleks gjensidig avhengighet* stilles derimot opp som en idealtipe: En rendyrket modellsituasjon som ikke finnes i virkeligheten, men brukes som et element i en teoretisk analyse. Dette setter de opp mot en tilsvarende idealtipe av realismen.

Ved å sette de to idealtypene opp mot hverandre får Keohane og Nye vist at de presenterer to vidt forskjellige tilnæringsmåter til internasjonal politikk. Realismen beskriver en tilstand hvor statene er enhetlige aktører som beskytter sine interesser gjennom et hierarki av virkemidler, der militær makt er det viktigste. Kompleks gjensidig avhengighet beskriver situasjonen motsatt: Statene er ikke enhetlige, men sammensatt av flere indre aktører som knytter mangfoldige bånd seg i mellom. Samhandlingen mellom stater bygger ikke på noe klart hierarki mellom virkemidlene, og militær makt er i stor grad fraværende. Virkelige politiske situasjoner vil ligge på et kontinuum mellom disse teoretiske alternativene.

Keohane og Nye ser imidlertid ingen klar årsakssammenheng mellom politisk gjensidig avhengighet og fredelige relasjoner mellom stater. De hevder derimot at en viss grad av gjensidig avhengighet er en forutsetning for at det skal oppstå konflikt mellom stater. De går likevel mot realisten Kenneth Waltz' (1970) konklusjon om at det dermed er fordelaktig å minske den gjensidige avhengigheten. Keohane og Nye hevder at man ikke finner empirisk belegg hverken for påstanden om at gjensidig avhengighet mellom stater fører til fred eller at det fører til konflikt (1975, s. 376).

Forfatterne påstår at internasjonale konflikter ikke opphører med økende gjensidig avhengighet, men at de tar nye former og at de til og med kan tilta. Tradisjonelle tilnæringer til konflikt i verdenspolitikken kan ikke forklare konflikter som er oppstått gjennom gjensidig avhengighet (1977, s. 7-8). Dette kommer av at gjensidig avhengighet i verdensmålestokk er en ny type internasjonal situasjon som forfatterne hevder vokser fram i dag. De vil begrense seg til en beskrivende analyse av denne situasjonen og unngå det normative elementet.

De legger vekt på at makt ikke forsvinner med gjensidig avhengighet, men at den tar andre former. En viktig kilde til makt er *asymmetrisk gjensidig avhengighet*. Dette er et forhold hvor en part er mer avhengig enn den andre og dermed mer utsatt for press. Her dreier det seg om maktforhold på det spesifikke delområdet hvor man er gjensidig avhengig.

Et utvidet sikkerhetsbegrep

Denne analysen tar utgangspunkt i en hypotese om at endringer i den politiske situasjonen også vil føre til endringer i politisk tenkemåte. Oppblomstringen av

interessen for et utvidet sikkerhetsbegrep i forbindelse med kommunismens fall kan virke som en umiddelbar bekreftelse av en slik antagelse. Men sammenhengen er ikke entydig. Den pågående debatten om en utvidelse av begrepet har røtter i tidligere debatt. Fra perioden før kommunismens fall kan vi finne klare formuleringer av dagens standpunkter.

Innen skandinavisk fredsforskning har Johan Galtung (1980) og Jan Øberg (1983) lagt grunnlaget for et alternativt sikkerhetsbegrep. Det er basert på et verdiorientert utgangspunkt som bygger på fire typer positive mål: overlevelse, utvikling, frihet og identitet. Sikkerhet blir dermed "the combined defence policy for each need category, the totality of defence endeavours of the entire human-societal organization" (Øberg 1983). Resultatet er en holistisk teori, eller kanskje heller et politisk program for verdenssamfunnet, for utvikling, velferd o.l.. Målet blir ikke noe mindre enn å opprette en ny og mer rettferdig verdensorden.

Ved siden av denne radikale utvidelsen av sikkerhetsbegrepet kan vi finne en rekke forfattere med et mindre ambisiøst program. De trekker nye problemområder med sikkerhetspolitiske aspekter inn i selve sikkerhetsbegrepet. Miljøspørsmål, ressurstilgang og utviklingsrelaterede problemer har stått spesielt i fokus innenfor denne retningen. Man kan også finne forfattere som trekker inn migrasjon og kulturell identitet (Wæver et al 1993).

En typisk representant for denne kategorien er Sverre Lodgaard. Lodgaard trekker inn miljøspørsmål som en sentral bestanddel i Europas nye sikkerhetspolitikk. Han anbefaler at KSSEs tillits- og sikkerhetsbyggende tiltak ikke bare skal konsentrere seg om militære spørsmål, men også varsle om miljøproblemer (Lodgaard og Ornäs, 1992 s. 25, 26).

En slik utvidelse av sikkerhetsbegrepet vil påvirke den rangordningen som ligger til grunn for den politiske dagsorden. Sverre Lodgaard peker også på dette i sin artikkel: "The very term "environmental security" challenges the traditional monopoly of politico-military security on "high politics" (Lodgaard og Ornäs, 1992, s. 20).

Lodgaards kollega Nils Petter Gleditsch er langt mindre villig til å trekke miljøpolitikken inn i sikkerhetsbegrepet. I en grundig gjennomgang av litteraturen som omhandler forholdet mellom miljøproblemer og nedrustningsspørsmål

(Gleditsch 1994b, s. 12) konkluderer han at det er veldokumentert at miljøproblemer bidrar til konflikt, mens det derimot ikke er dokumentert at disse problemene nødvendigvis fører til militære konflikter. Han diskuterer ikke sikkerhetsbegrepet eksplisitt, men er interessert i overgangen krig/ikke krig. Gleditsch' utgangspunkt er derfor i tråd med et tradisjonelt sikkerhetsbegrep.

Ved å gå nærmere inn på rangordningsaspektet kan vi finne svaret på flere spørsmål som diskusjonen om en begrepsutvidelse reiser.

Det første spørsmålet er om en utvidelse av sikkerhetsbegrepet er funksjonell i analytisk sammenheng.

Det andre spørsmålet er på hvilken måte de ulike utvidelsesforslagene utfordrer den tradisjonelle sikkerhetspolitiske tenkemåten. Hvis vi får en viss klarhet i disse spørsmålene er det lettere å anslå hvilke konsekvenser de ulike utvidelsesforslagene kan komme få.

Galtung og Øbergs verdibaserte sikkerhetsbegrep vraker alle tradisjonelle realpolitisk baserte verdiskalaer. De setter et moralsk alternativ opp mot en realpolitisk tradisjon. Dette kan være et inspirerende utspill. Likevel kan man hevde at Galtung og Øberg utvider sikkerhetsbegrepet ad absurdum. Begrepet blir altomfattende og nesten uanvendelig i analytisk sammenheng. Sikkerhetsbegrepet forvandles til å bli et politisk program for verdenssamfunnet.

De utvidelsesforslagene som har mer begrensede ambisjoner er også problematiske. De skyldes at de forsøker å integrere elementer som befinner seg på forskjellige systemnivåer.

Det tradisjonelle sikkerhetsbegrepet er knyttet til det sentrale formål å forsvare statens suverenitet, og i siste instans dens eksistens. Den alvorligste konkrete truselen mot staters eksistens har tradisjonelt vært væpnet konflikt. Det er først og fremst gjennom væpnete konflikter at andre stater kan erobre en stat, oppløse institusjonene og besette territoriet. En annen trusel er faren for indre oppløsning, som kan foregå både sivilt og militært.

Dette er bakgrunnen for at det tradisjonelle sikkerhetsbegrepet tar utgangspunkt i statens eksistens, med et naturlig hovedfokus på militær sikkerhet. Militært forsvar har absolutt forrang hvis det oppstår en åpen militær konflikt. Ut fra en slik

forståelse av sikkerhetsbegrepet er det ikke et mål i seg selv å unngå krig. Det kan være god sikkerhetspolitikk å føre en preventiv krig for å eliminere en fiende som representerer en framtidig trussel. Golfkrigen kan for eksempel forstås som en slik krig.

Et slikt sikkerhetsbegrep vil skape reaksjoner. Vi finner derfor en modifisert form av dette begrepet: Sikkerhetspolitikkenes fremste mål er å unngå krig. Denne varianten av sikkerhetsbegrepet er utbredt både i akademisk litteratur og i det politiske miljø.

Når man utvider sikkerhetspolitikken til å gjelde felter som miljø og utvikling beveger man seg samtidig fra ett nivå til ett annet. Miljøproblemer og utviklingsproblemer opptrer ikke på statsnivå. Dette kan oppfattes helt bokstavelig: Tegner man opp de områdene som er berørt av konkrete miljø- og fattigdomsproblemer på et kart, faller disse områdene nesten aldri sammen med statsgrensene.

Dette kan føre til kjente konklusjoner som at miljøproblemer bare kan løses ved internasjonal samhandling. Men i denne sammenheng er det sentrale poenget at miljø- og fattigdomsproblemer ikke truer statens eksistens direkte. Slike problemer løses ved helt andre slags tiltak enn tradisjonelle sikkerhetspolitiske virkemidler. Dette skyldes at de er av en annen karakter.

Denne siste påstanden bestrides av enkelte forfattere som argumenterer sterkt for begrepet miljøsikkerhet. De beskriver miljøsikkerhet som en parallell til krig, med et resultat som likner krig til forveksling. Lothar Brock (1991) påpeker at miljøødeleggelsen "kills people and destroys their means og reproduction". Brock beskriver også den lange fredsperioden etter den annen verdenskrig som en periode da krigen har skiftet ansikt. Militær aggresjon er erstattet av forurensing over grensene. Selv om man kompenserer for retorisk språkbruk, er vi her i nærheten av en faktisk likestilling mellom miljøproblemer og krig. Dette er en svært radikal form for utvidelse av sikkerhetsbegrepet. Konsekvensen blir at miljøspørsmålene må rykke opp til en prioritering på linje med tradisjonell, militær sikkerhetspolitikk både i kriseforbereidelse og i krisesituasjoner. En slik omdefinering av sikkerhetsbegrepet vil føre til store politiske omprioriteringer. Alle vet hva en krigsøkonomi er, men hva er en tilsvarende økologisk økonomi?

En mindre radikal type utvidelse finner man hos de forfatterne som trekker inn en rekke problemområder som er konflikt drivende og derfor kan være medårsak til en militær konflikt. Det er de samme områdene som trekkes inn av de mer radikale: migrasjon, miljøproblemer og fattigdom. Forskjellen er at disse trekkes inn som konfliktårsaker, de sidestilles ikke med krig. Målet er da det tradisjonelle: Å unngå krig. Dette er en utvidelse som kan kalles en utdyping av det tradisjonelle sikkerhetsbegrepet.

En slik begrepsutvidelse trekker inn årsakene til krig, og konsekvensen kan være en pragmatisk utvidelse av den rådende politiske praksis i forebyggende retning. Man skal ikke se bort fra at en endring i tråd med en slik begrepsutvidelse kan føre til endret adferd på viktige delområder, slik at dette over tid kan få svært radikale konsekvenser. En konkret analyse av dette krever imidlertid langsiktig overvåkning av flere politiske områder over tid, og faller utenfor denne framstillingens rammer.

En slik utdyping av det tradisjonelle sikkerhetsbegrepet fører uvegerlig til at innenrikspolitiske problemstillinger kommer mer i fokus: etniske konflikter, energipolitikk, velferdspolitik, evne til kontroll av kriminalitet o.l.. Dette er faktorer som i større eller mindre grad har vært med i en konkret sikkerhetspolitisk vurdering. Men går vi tilbake til den faglige kontroversen mellom en "idealistisk/liberalistisk" og en "realistisk" retning ser vi at denne forsterkede vekten på innenrikspolitiske spørsmål svekker relevansen til realismens idealtipe, der stater betraktes som enhetlige rasjonelle aktører.

Felles for alle de ulike forslagene til en utvidelse av sikkerhetsbegrepet er en moralsk dimensjon. De rommer alle en mer eller mindre sterkt uttrykt polemikk mot kynismen i den strategiske militære tenkning, og et tilsvarende ambisiøst ønske om å skape en bedre verden.

Problemet er at de gode hensikter lett kan føre til at man skaper begreper med et uklart innhold, som derfor blir mindre anvendelige i både politisk og analytisk sammenheng.

Miljø- og fattigdomsproblemer og kamp om ressurser kan knapt undervurderes som konfliktårsaker og problemområder. Deres betydning vil øke i framtiden. Men disse opptrer i komplekse samspill med andre konfliktårsaker av historisk, kulturell og politisk karakter. Det har til nå ikke vært mulig å påvise noen sikre enkeltårsaker til

at sivile politiske konflikter går over til å bli militære (Græger og Smith, 1994 s. 47 ff.). Man kan peke på mønstre, men ikke trekke bastante konklusjoner. Det er derfor en tvilsom virksomhet å trekke ut enkeltfaktorer og hevde at disse er sikkerhetspolitisk viktigere enn andre, uten å kunne påvise denne sammenhengen gjennom empiriske studier.

Den tradisjonelle sikkerhetspolitikken høye status henger nøye sammen med tiltakenes førsteprioritet i krisesituasjoner. Det er innlysende at denne opphøyde plassen på den politiske prioriteringslisten virker fristende for fagpolitikere som opererer på moralsk høyverdige felter med lavere prioritet, - slik som miljø og utvikling. Her kan vi vende tilbake til Lodgaards poeng at en omdefinering av sikkerhetsbegrepet utfordrer den etablerte rangordningen mellom high og low politics. Dette kan også vendes mot de som vil omdefinere sikkerhetspolitikken. Man må kunne stille spørsmålet om ikke en del forslag om utvidelse av sikkerhetsbegrepet kan karakteriseres som lobbyvirksomhet for spesielle sektorinteresser. En slik lobbyvirksomhet vil neppe bidra til en analytisk klarhet.

Kommunismens fall har skapt en åpen situasjon som gjør det nødvendig med nye innspill. En ny sikkerhetspolitisk dagsorden må settes opp. Spørsmålene blir hvor langt en er villig til å gå. Setter man radikalt nye mål på toppen av den politiske rangstigen, slik som Galtung/Øberg og Brock foreslår? Eller finner det sted en rokade på rangstigen lavere trinn der enkelte interesser vinner status på bekostning av andre, uten at det grunnleggende tenkesett forandres?

Ut fra det foreliggende kildematerialet i denne undersøkelsen er det funksjonelt å skille ut en enkelt kategori fra den sammensatte gruppen som utdyper sikkerhetsbegrepet. Denne kategorien kan vi kalle en *pragmatisk/organisatorisk* utvidelse av sikkerhetsbegrepet. Den militære avspenningen i Europa har minsket betydningen av den tradisjonelle sikkerhetspolitikken, og dermed svekket den politiske rangstigen øverste nivå. Dette har skapt et nytt handlingsrom som gir mulighet for å konsentrere seg om andre problemområder. Samtidig ser man at det internasjonale samarbeidsapparatet blir utbyggt ved at eksisterende organer som OSSE (tidligere KSSE), EU (VEU) og NATO får nye oppgaver. Disse organene er spesielt egnet til å konsentrere seg om de områdene som mange av de som er representert i denne analysens kildemateriale nå vil definere under sikkerhetspolitikken.

Når diskusjonen om et utvidet sikkerhetsbegrep nå er på vei over fra det akademiske til det politiske miljø, er det derfor også mulig å tolke det som et arbeid for å utvikle et begrepsapparat som er funksjonelt i internasjonale organisasjoner med et utvidet arbeidsfelt.

Kan teoriene om fredens årsaker settes om til praksis?

De teoriene vi har presentert i dette kapitlet har svært ulikt forhold til praktisk politikk. Enkelte av teoriene er rent deskriptive, mens andre igjen foreskriver konkrete tiltak på et normativt grunnlag. I de neste avsnittene skal jeg drøfte en del konkrete konsekvenser som følger av de presenterte teoriene om årsaker til fred, dersom de samme teoriene skal omsettes til politisk praksis.

Sikkerhetspolitiske konsekvenser av demokratiseringsteorien

Den sikkerhetspolitiske konsekvensen av teorien om at demokratier ikke kriger mot hverandre, er at freden sikres best ved at alle land blir stabile demokratier. Arbeidet for fred må dermed rettes mot den indre strukturen i hvert enkelt land. Ut fra denne teorien er ikke det viktigste å regulere forholdet mellom statene på systemnivå. På dette punktet står denne teorien i direkte motsetning til oppfatningen om at fred enten sikres gjennom maktbalanse mellom stater eller gjennom samarbeid mellom stater.

Teorien om demokrati som grunnlag for fred åpner for en ny tilnærming til sikkerhetsdebatten fordi arbeidet for fred i Europa først og fremst må gå ut på å utvide og sikre demokratiet. Hvis alle land i Europa blir demokratiske vil sikkerhetspolitikk i tradisjonell forstand være nesten uten betydning for sikkerheten innad i Europa, i følge dette synspunktet.

Det sentrale spørsmålet blir da hvordan man best kan sikre og utbre demokratiet. Det er en forutsetning at befolkningen i de aktuelle landene selv ønsker å innføre en demokratisk styreform. Hjelp fra demokratiske land vil derfor bare ha positiv effekt i land som er positive til en slik utvikling. Alternativet er å påtvinge et land en demokratisk styreform. Det er lite sannsynlig at det vil være vellykket å intervensjonere fram en demokratisk utvikling i land der innflytelsesrike grupper er i imot dette. En demokratiseringspolitikk basert på intervensjoner vil bryte med et av de helt grunnleggende prinsipper for forholdet mellom stater: ikkeintervensjonsprinsippet.

Ved siden av manglende folkerettslig grunnlag for slike aksjoner er det også fare for at man vil provosere fram latente kulturelle og historiske konflikter.

Innføring av demokrati må være en frivillig sak . Det svekker denne strategien i internasjonal sammenheng, selv om den etter forskningsresultatene å dømme kan se ut til å være den beste av alle sikkerhetspolitiske strategier.

Det ser ikke ut til å være noe problem å finne et erklært ønske om å innføre demokratisk styreform i de aller fleste land i Europa. Etter 1989 har alle landene i den tidligere østblokken erklært at de vil innføre demokratisk styre. Det er foreløpig usikkert om sterke nok krefter innad i de enkelte landene arbeider i demokratisk retning, og om det er mulig å innføre demokrati i alle europeiske land. Det siste er også avhengig av hvordan man definerer demokrati.

En økonomisk utvikling oppfattes av de fleste som en nødvendig forutsetning for en stabil demokratisering av den tidligere østblokken. Fra Vestens side er økonomisk støtte avhengig av om giverne eller investorene tror de enkelte landene vil klare å innføre markedsøkonomi og sikre en varig demokratisk styreform. Det er et tankevekkende paradoks at man har langt kraftigere virkemidler og sanksjonsmuligheter når det gjelder å påvirke økonomien i et annet land, enn når det gjelder styreformen.

I dag går det et klart skille gjennom den tidligere østblokken. På den ene siden finner vi Vysegradlandene som omfatter Polen, Den Tsjekiske Republikk, Slovakia og Ungarn. I disse landene er den økonomiske og politiske reformprosessen godt i gang. På den andre siden er Russland, som man fortsatt er usikker på om noen sinne kan klare å gjennomføre en reformprosess. Mellom de to ytterpunktene finner vi Ukraina, Hviterussland, De baltiske landene, Romania og Bulgaria. Vestens forhold til disse landene vil til en viss grad være avhengig av utviklingen i Vestens forhold til Vysegradlandene og Russland.

I forholdet til Vysegradlandene kan EU spille en indirekte fredsskapende rolle siden EU setter demokrati som en forutsetning for medlemskap. Lovnader om et medlemskap kan ha en disiplinerende effekt for å opprettholde og fremme demokratiet.

Sikkerhetspolitiske konsekvenser av samarbeidsteorien

Flere av de grunnleggende teoriene på dette området er utformet i direkte dialog med den politiske situasjonen i sin samtid. De kan nærmest karakteriseres som politiske forslag. Mitrany's bok *a Working Peace System* ble utgitt i 1943, og tidspunktet var ikke tilfeldig. Mitrany så for seg en verden av frie samhandlende mennesker som ikke led under makthavernes krigsskapende intrigespill under den annen verdenskrig. Hans forslag er forholdsvis konkrete, men de har vært vanskelig å få prøvet ut i praksis. Ernst B. Haas' tidlige arbeider må forstås i lys av den gryende integrasjonsprosessen i Vest-Europa.

Keohane og Nyes teori om gjensidig avhengighet er en mer generell teori enn Haas' bidrag. Samtidig ligger Keohane og Nyes teori lenger fra den politiske dagsorden. Keohane og Nye hevder ikke å se noen sammenheng mellom gjensidig avhengighet og fred. Keohane og Nyes teorier leverer et analytisk apparat som kan brukes om mange typer av internasjonalt samarbeid, men det er vanskeligere å trekke konkrete råd for politisk handling ut av teoriene.

Det fins foreløpig ingen større statistiske analyser som viser at samarbeid skaper fred. Årsaken kan være at både samarbeids,- og fredsvariablen er vanskelig å kvantifisere. Likevel er det et faktum at tanken om at samarbeid skaper fred har vært en hoveddrivkraft i vesteuropeisk politikk etter krigen. Den var også en del av grunnlaget for Willy Brandts Ostpolitikk.

4. Øst-Europa –Tysklands viktigste sikkerhetspolitiske problem

Tysklands viktigste sikkerhetspolitiske problem ligger i faren for et økonomisk, politisk eller sosialt sammenbrudd i Øst-Europa. Dette er et grunnleggende premiss for den tyske sikkerhetspolitiske debatten. Tysklands fremste sikkerhetspolitiske behov består dermed i å opprettholde stabilitet hos sine naboer i øst. Indre sosial og politisk stabilitet i fremmede stater sikres ikke med militære, men med fredelige midler.

Tyskland har en sikkerhetspolitisk forankring i NATO. NATOs nye strategi er ikke lenger bygd på avskrekking i samme grad som under den kalde krigen. Det er et klart ønske om at en ny sikkerhetspolitisk stabilitet skal utvikles gjennom samarbeid, konfliktdemping og fredelige midler.

Det er derfor i debatten om tysk politikk overfor Øst-Europa vi først og fremst finner begrunnelse for bruk av fredelige midler i sikkerhetspolitikken.

Forholdet til Russland er et underliggende tema som også regulerer forholdet til de mellomliggende landene. Debatten sirkler rundt spørsmålet om hvordan Tyskland kan finne en balansegang mellom 1) på den ene siden å knytte til seg nære allierte i øst og 2) på den andre siden unngå å trappe opp en latent konflikt med Russland.

Et annet viktig premiss i den tyske sikkerhetspolitiske debatten er at ingen argumenterer for at Tyskland skal gjøre noe alene. Et av de største skjellsordene i tysk politikk i dag er "Alleingang". Tysk utenrikspolitikk er dypt integrert i EU (VEU) og NATO. Debatten om hvordan tysk politikk overfor Øst-Europa skal utformes konsentrerer seg i stor grad om medlemskap i det vestlige samarbeidet, i EU (VEU) og NATO.

Et sentralt spørsmål i debatten er om noen land bør trekkes med i det vestlige samarbeidet, mens medlemskap utelukkes for andre. Dette vil jeg kalle spørsmålet om man skal gå inn for *differensiering* eller *likebehandling* av de ulike landene i den tidligere østblokken. Landene blir vurdert etter økonomisk og politisk utviklingsgrad og geografisk plassering. Et viktig spørsmål, som sjelden blir formulert eksplisitt, er om Russland skal betraktes som samarbeidspartner eller som en potensiell trussel.

Når man ser på tysk politikk i praksis finner man en klar forskjellsbehandling mellom Russland og de tidligere Sovjetrepublikkene på den ene siden, og de øvrige tidligere Warszawapakt-medlemmene på den andre siden. De baltiske landene står i en vanskelig mellomposisjon.

Den tyske offisielle politikken overfor den tidligere østblokken har en dobbel funksjon. Politikken er både en forutsetning for den sikkerhetspolitiske debatten, men kan og betraktes som argumentasjon gjennom praksis. De valg som gjøres støtter en bestemt virkelighetsoppfatning. Dette kommer klart til syne i politikken overfor henholdsvis Russland og den tidligere Sovjetunionen på den ene siden, og Vysegradlandene på den andre siden. Debatten om disse spørsmålene er ikke preget av store, klart definerte uenigheter. Derfor er det nyttig å tolke praktisk politikk som en indirekte form for argumentasjon, da dette vil skape større klarhet.

Tysk politikk overfor Øst-Europa etter 1989 har vært udramatisk. Den har vært bygd på samarbeid, og det er ikke kontroversielt i Tyskland. Det at Øst-Europa-politikken er ukontroversiell betyr ikke at den er uproblematisk. Dette ble tydelig på NATO-møtet i Brussel den 1. desember 1994, da den russiske utenriksministeren Kosyrev reagerte på forslagene om en utvidelse av NATO østover. Vi så det også på Jeltins tale på KSSE-møtet den 5. desember, da han hevdet at NATOs forsøk på å utvide alliansen med tidligere Warszawapaktmedlemmer vil øke spenningen mellom Vesten og Russland.

Disse problemene henger sammen med trekantforholdet med Tyskland, EU og NATO på den ene siden, Russland på den andre siden og den tidligere Sovjetunionens ytre imperium midt imellom. Jeg vil derfor åpne med to avsnitt om Tysklands offisielle forhold til henholdsvis Russland og Vysegradlandene.

Viktige sider ved Tysklands forhold til Russland

Tysklands forhold til Russland kan i dag betegnes som et tvetydig samarbeidsforhold. Det er preget av en balansegang mellom Russland som en samarbeids- og handelspartner på den ene siden og en potensiell trussel mot Tysklands sikkerhet på den andre siden.

Siden kommunismens fall har Tyskland og Russland forsøkt å bygge ned fiendebildet fra den kalde krigen og etablere et godt forhold mellom de to statene.

Dette gjøres ved å:

- a) bygge opp et gjensidig avtaleverk
- b) gi økonomisk støtte og sørge for handel mellom landene
- c) tilbaketrekking av russiske tropper og planlegging av felles militærøvelser.

Formålet å etablere et godt samarbeidsforhold ligger fast. Men tyske politikere har problemer med det som kan oppfattes som økt russisk selvhevdelse. Samtidig blir forholdet problematisk for russerne ved at Tyskland bygger opp et enda bedre forhold til sine nærmeste naboer i den tidligere østblokken. Overfor Russland framhver tyske politikere at de ønsker et godt partnerskapsforhold, men de utelukker et russisk medlemskap i vestlige organisasjoner.

Et gjensidig avtaleverk

Tyskland og Sovjetunionen (senere Russland) har siden 1989 forsøkt å dempe konfliktnivået ved å bygge opp et gjensidig avtaleverk. Utgangspunktet var den tysk-sovjetiske erklæringen undertegnet av Gorbatsjov og Kohl 13. juni 1989.⁶ Gjennom denne avtalen åpnet Sovjetunionen for en mulig tysk samling ved å aksepterte at en tysk gjenforening kunne finne sted innen rammen av NATO. Både denne avtalen og en tysk-sovjetisk erklæring fra 17. juli 1990⁷ dannet grunnlaget for den såkalte 2+4 avtalen. Det var avtalen som ble inngått mellom de to tyske statene og de fire seiersmaktene fra den annen verdenskrig den 12. september 1990.

Tyskland og Sovjetunionen underskrev en avtale om naboskap, partnerskap og samarbeid den 9. november 1990.⁸ Partene i avtalen bekrefter prinsippet om staters uavhengighet og retten til fritt å velge økonomisk og politisk system. De erklærer at de ikke har territorielle krav overfor hverandre og at de ikke skal støtte en eventuell angriper på den andre part, men arbeide for å løse konflikter gjennom kollektive sikkerhetstiltak. Avtalen går inn for nedrusting og tosidige konsultasjoner, og den sikrer rettigheter for den tyske minoriteten i Sovjetunionen og sovjetborgere i Tyskland. I artikkel 21 blir det framhevet at avtalen ikke skal ha betydning for noen

⁶ Europa-Archiv, Folge 13/1989, ss. D 382-385.

⁷ Vertrag über die abschliessende Regelung in bezug auf Deutschland. Die Verhandlungen über die äusseren Aspekte der Herstellung der Deutschen Einheit. Presse und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn, September 1990.

⁸ Kilde: Europa-Archiv, Folge 3/1991, ss. 85-90.

av partenes forhold til tredjepart. Dette punktet ble tatt med for å berolige andre land som er redde for en ny tysk-sovjetisk pakt.

Tyskland var tilbakeholden med å ratifisere avtalen før Sovjetunionen hadde ratifisert alle avtalene i forbindelse med den tyske samling. Men det gikk ikke mer enn ti dager mellom Sovjetunionens ratifisering av avtalene om den tyske samling den 15. april 1991 og forbundsdagens enstemmige ratifisering av naboskapsavtalen med Sovjetunionen 25. april 1991.

Det ble inngått en avtale om hjelp til nedrustning den 22. desember 1992. Dette var en videreføring av de felles erklæringene fra 21. november 1991. Den var basert på vissheten om at det var nødvendig å bygge opp nye sikkerhetsstrukturer og samarbeid, og videreutvikle nedrusting og rustningskontroll.

Oppbyggingen av et avtaleverk er preget av et tradisjonelt bilateralt forhold mellom stater. Når det gjelder tiltak for å sikre demokratiet, foregår det en viss rådgivning. Men det er utbredt enighet om at det viktigste fundamentet for demokrati er oppbygging av russisk økonomi.

Økonomisk støtte og handelstiltak

Med rundt 80 milliarder DM har Tyskland vært den enkeltgiver som har gitt mest støtte til de tidligere Sovjetrepublikkene fra reformprosessen startet til ut 1994. Tyskland har gitt 57,75 milliarder DM i støtte til eksporthjelp, eksportgarantier og til støtte for DDRs etterlatte gjeld. 3,18 milliarder DM har gått til humanitær hjelp. For 1994 ligger tyngdepunktet i hjelpen på rådgivning og program for utdanning. Til dette er det satt av 510 millioner mark i 1994.⁹ Selv om Tysklands hjelpeinnsats er stor, er den forsvinnende liten i forhold til behovet.

I tillegg har Tyskland betalt ca 15 milliarder DM for opphold og tilbaketrekking av de sovjetiske stridskreftene. Dette var i følge forbundskansler Kohl ikke bare en følge av den tyske gjenforeningen, men også en investering i sikkerhet og stabilitet for det europeiske kontinentet.¹⁰ I avtalen om tilbaketrekking lovet Tyskland å bygge 36000 boliger til russiske offiserer som trakk seg tilbake fra Tyskland. Dette tallet ble senere høynet til 46078. Fram til midten av 1994 var ca en tredjedel ferdigstilt på tilsammen

⁹ "Aussenpolitik". CDU dokumentasjon, høsten 1994.

¹⁰ Helmut Kohls tale for den 30. konferansen for sikkerhetspolitikk i München, "Die Sicherheitsinteressen Deutschlands". 6. februar 1993.

13 forskjellige steder i Russland, Hviterussland og Ukraina. Til midten av 1995 skal alle boligene være ferdige.¹¹

Tyskland er Russlands største handelspartner. Rundt en femtedel av Russlands import og eksport for 1993 falt på tyske kunder og leverandører.¹² Den tyske eksporten til Russland i 1993 var på tilsammen 11, 4 milliarder DM, noe som tilsvarer 1,9% av hele Tysklands eksport. Importen fra Russland utgjorde 10, 7 milliarder DM, og det tilsvarer 2% av Tysklands totale import. Eksporten fra Tyskland til Russland økte med 14% de første fire månedene av 1994 i forhold til 1993, mens importen økte med 9%.¹³

Når det gjelder handel viser de ovennevnte tallene at bytteforholdet er svært ulikt. Russland er 10 ganger mer avhengig av Tyskland enn Tyskland er av Russland. Russland er svært følsom for endringer i tysk økonomi, mens det motsatte ikke er tilfelle. Som sentralt EU-medlem har også Tyskland langt større innflytelse på de økonomiske rammebetingelsene enn Russland har i dag. Forholdet er altså et typisk eksempel på asymmetrisk gjensidig avhengighet, et moderne makt/avmaktsforhold på det økonomiske plan. På dette planet er Tyskland trygg i dag. Eventuelle problemer vil dukke opp på andre felter.

Tilbaketrekking av tropper og planlegging av felles militærøvelser

I perioden etter gjenforeningen har forholdet mellom Tyskland og Russland vært preget av spørsmålet om Russland ville overholde avtalene kommunistregimet hadde inngått med Tyskland. Under kuppforsøket i Sovjetunionen i august 1991 ble det tydelig hvor redde tyske politikere var for at Sovjetunionen ikke skulle overholde avtalen om å trekke ut sine soldater fra det tidligere DDR innen 31. august 1994.¹⁴ Tyskland var raskt ute med en diplomatisk anerkjennelse av Russland etter at Russland i desember 1991 erklærte at det ville overta Sovjetunionens rettigheter og plikter. Tyskland anerkjente Russland og Ukraina som selvstendige stater den 26. desember 1991.

Med tilbaketrekkingen av de russiske troppene den 31. august 1994 begynte en ny epoke i Tysklands forhold til Russland. For Tyskland var dette en historisk

¹¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung 22.06.1994.

¹² Handelsblatt, 09.03.1993.

¹³ Frankfurter Allgemeine Zeitung 13.10.1994.

¹⁴ Frankfurter Rundschau 22.08.1991.

begivenhet. Tyskerne oppfattet ikke den annen verdenskrig som over før de russiske troppene forlot landet. I den liberale ukeavisen Die Zeit fylte overskriften "først nå er krigen over" hele første side. Dette er både real- og symbolpolitisk sett en viktig dato, men det er for tidlig å si hvilken betydning den vil få.

I forbindelse med tilbaketrekkingen av de russiske troppene foreslo øverstkommanderende for den russiske vestgruppen, Matwej Burlakow, å slå sammen avskjedssermonien for de vestlige allierte og de russiske troppene i Berlin. Dette ble avvist som utenkelig fra tysk side. Sovjetunionen, og dermed Russland, oppfattes av tyske politikere som en tidligere okkupasjonsmakt og ikke en vennligsinnet partner slik som de vestlige allierte.¹⁵

Fire måneder etter den fullstendige russiske tilbaketrekningen, den 1. januar 1995, ble NATOs sikkerhetsgaranti utvidet til også å omfatte den østlige delen av Tyskland. Det tok altså over fire år fra Tysklands samling til hele Tyskland var samlet under NATO-paraplyen. Men i følge 2+4-avtalen har Tyskland forpliktet seg til hverken å ha utenlandske styrker eller atomvåpen stasjonert på det tidligere østtyske territoriet. Det betyr at bare tyske stridskrefter, som er integrert i NATOs kommandostruktur, kan stasjoneres i denne delen av Tyskland.¹⁶

Det er også planlagt felles militærøvelser mellom Tyskland og Russland. Etter planen skulle det finne sted en felles manøver på russisk jord i 1995. Den tysk-russiske militærøvelsen i St. Petersburg ble imidlertid avlyst fra russisk side på grunn av krigen i Tsjetsjenia. For 1996 forventer eksperter i det tyske forsvarsdepartementet at det vil finne sted en felles manøver med Russland i Tyskland.¹⁷ Det foregår allerede utveksling av militært personell mellom de to landene ved at militært personell deltar på kurs og seminarer i de respektive landene. Krigen i Tsjetsjenia har skapt et kjøligere forhold mellom Russland og EU/Tyskland, og den militære tilnæringsprosessen kan bli rammet av dette.

Økt russisk selvhevdelse?

Russland ønsker å ha en spesialrolle i forhold til vesten og NATO. Dette ble tydelig under forhandlingene om "Partnerskap for fred". Da Russland og NATO

¹⁵ Frankfurter Allgemeine Zeitung 10.05.1994. Süddeutsche Zeitung 11.05.94.

¹⁶ Vertrag über die abschliessende Regelung in bezug auf Deutschland vom 12. September 1990. Artikel 5 del 3.

¹⁷ Die Welt 27.05.1994.

undertegnet avtalen den 22. juni 1994 ble de, etter Russlands ønske, enige om å utvikle en omfattende individuell "Partnerskap for fred"-avtale i overensstemmelse med Russlands størrelse, betydning og muligheter. De kom imidlertid ikke til enighet på NATO-møtet i Brussel 1. desember 1994. Da nektet utenriksminister Andrej Kosyrev forløpig å underskrive avslutningskommunikatet om "Partnerskap for fred". Han begrunnet det med at kommunikaten la fram flere spørsmål enn svar. Kosyrev likte spesielt ikke delen om et eventuelt opptak av nye medlemmer i NATO.

Det er flere tegn som tyder på at russiske politikere finner det vanskelig å ikke ha noen innflytelse på NATOs beslutninger, og at de vil at beslutninger i NATO skal trenge et samtykke fra Russland. Russland annonserte lenge før KSSE-møtet i Budapest 3-7 desember 1994 at de kom til å foreslå en utbygging av KSSE til et europeisk FN.¹⁸ Ut fra dette forslaget skulle Russland selv være medlem av det som da ville være KSSEs sikkerhetsråd og ha vetorett overfor NATO som skulle være underlagt KSSE. Russland nådde ikke fram med sitt forslag da det ble lagt fram på KSSE-møtet.

Russiske politikere fastholder at de ønsker en egen utvidet sikkerhetssone som innbefatter de tidligere sovjetrepublikkene. Dette definerer de som "det nære utland". En viktig faktor er de russiske minoritetene i de tidligere Sovjetrepublikkene. Følgen av denne politikken er at de tidligere Sovjetrepublikkene berøves muligheten til å ha en normal internasjonal status som suverene stater. Dette problemet er blitt tydelig med krigen i Tsjetsjenia. Fordi EU, under tysk presidentskap, i en uttalelse fra den 19. desember 1994 betraktet denne krigen som et indre russisk anliggende, kan de ikke gjøre annet enn å oppfordre Russland til å forholde seg til KSSEs beslutninger på Budapest-møtet.¹⁹

Disse signalene fra Russland oppfattes som tegn på økt hevdning av russiske stormaktsinteresser. Utenriksminister Kinkel hevdet etter at den russiske militærdoktrinen ble offentliggjort overfor avisen Die Welt at det likevel ikke finnes noen alternativ politikk til å gi støtte til reformene i Russland. Det kan være tilbakegang og problemer, men Tyskland må likevel støtte.²⁰ Men Kinkel hadde to tanker i hodet. Nøyaktig samme dag gav han en advarsel i en tale for det tysk-

¹⁸ Frankfurter Allgemeine Zeitung 24.03.94.

¹⁹ BO-FAXE Analysen des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht. Nr.121.

²⁰ Die Welt 12.02.1994.

russiske forum i Bonn. Der hevdet han at hvis Russland faller tilbake i gammelt handlingsmønster slik at reformprosessen ikke går framover, kan ikke Tyskland gi mer støtte.²¹ Dette bekrefter den grunnleggende tvetydigheten i det tysk-russiske samarbeidsforholdet.

Godt naboskap, men ikke medlemskap

Tysklands tvetydige forhold til Russland vises ved at det gode partnerskapsforholdet framheves til stadighet, samtidig som et russisk medlemskap i det vestlige samarbeidet er utelukket. Da generalinspektøren for det tyske forsvar, Klaus Naumann, var i Russland i februar 1994 gjorde han det klart at en mulig utvidelse av NATO med de sentral-europeiske landene ikke kunne omfatte Russland. Han begrunnet det med at NATO var en forsvarsallianse, og derfor kunne ikke Russland være med i den.²²

Forholdet mellom Tyskland og Russland er en del av Russlands forhold til NATO og EU. Tysklands "eget" forhold til Russland er nedtonet i forhold til NATO og EU. Dette betyr at Tyskland må avveie sine interesser i forhold til sine partnere. Samtidig veier det samlede Tysklands interesser tungt, særlig i forhold til Øst-Europa. Dette er nok et eksempel på det tyske paradoks: Tyskland kan bare få handlefrihet gjennom integrasjon.

I forholdet mellom de vestlige organisasjonene og Russland er det også en balansegang. På den ene siden finner vi Russlands ønske om medbestemmelse og innvirkning på internasjonale forhold. På den andre siden står vestens ønske om å beholde NATO som en forsvarsallianse, også mot Russland.

Den tyske regjering er i dag en av de fremste talsmenn for en europeisk integrasjon både i dybde og bredde. Det er lite i den samme regjeringens politikk som tyder på at Russland er påtenkt noen sentral rolle i denne integrasjonen i overskuelig framtid. Politikken markerer en overgang fra kald krig til et positivt naboforhold. Samarbeidsordningene er sterkt utvidet. Men det totale engasjementet er av moderat omfang, og man setter betingelser for støtten.

Viktige sider ved Tysklands forhold til Vysegradlandene

²¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung 12.02.1994

²² Die Welt 15.02.1994.

Vysegradlandene omfatter Polen, Den Tsjekiske Republikk, Slovakia og Ungarn. Fellesbetegnelsen for landene stammer fra et møte disse landene hadde i Vysegrad. Der ble det bestemt at de i fellesskap skulle arbeide for medlemskap i EU og NATO.

Etter å ha sluppet ut av Sovjetunionens jerngrep søker Vysegradlandene mot deltagelse i det vestlige samarbeidet, i EU og NATO. Dette har både et økonomisk og sikkerhetsmessig aspekt. De søker en vestlig markedsøkonomi og en beskyttelse mot Russland.

Tyskland har et nærmere samarbeidsforhold til Vysegradlandene enn til Russland. Avstanden fra konflikt og fiendebilde til samarbeid og vennskap har ikke vært så stor. Også i forhold til disse landene forsøker Tyskland å sette sluttstrek for fortiden, og opparbeide et nytt naboskapsforhold. Man kan dele inn også dette forholdet i tre hovedkategorier:

- a) bygge opp et gjensidig avtaleverk med hvert av landene
- b) gi økonomisk støtte og sørge for handel mellom landene
- c) argumentere for at landene skal bli medlem av EU og NATO

Den sterke tyske argumentasjonen for å innlemme disse statene i EU og NATO viser at dette samarbeidsforholdet ikke er av samme tvetydige karakter som forholdet til Russland. Handelssamkvemmet er også av en helt annen karakter.

Et gjensidig avtaleverk

Utgangspunktet for Tysklands forhold til Vysegradlandene etter kommunismens fall var naboskapsavtalene som ble inngått med Polen, den tidligere Tsjekiske og Slovakiske republikken og Ungarn. Tysklands uttalte hensikt var å sette en sluttstrek for fortiden og se framover. I naboskapsavtalene stiller Tyskland seg positiv til at de tre statene blir medlem av EU, og forplikter seg til å arbeide for dette. I alle avtalene fremheves det i artikkel 1, del 2, at avtalepartnerne arbeider for et Europa hvor grensene mister sin splittende karakter.

Disse avtalene skal erstatte de som ble inngått i forbindelse med Vest-Tysklands Ostpolitikk på 70-tallet. Tyskland ønsker å fornye sitt forhold til Øst-Europa. Men i forhold til både Polen og Den Tsjekiske Republikk har forsoningsprosessen mellom Tyskland og Polen og utvisningen av sudettyskerne av Tsjekkoslovakia i 1945 kastet skygger over samarbeidsprosessen.

Tysklands forhold til Polen

Tyskland og Polen underskrev avtalen om godt naboskap og samarbeid mellom de to statene den 17. juni 1991. Avtaleverket på 38 artikler inneholder gjensidige forpliktelser om fredelig samarbeid. Polen erklærte også at hvis landet ble medlem av EF vil det bli lettere for tyskere å bosette seg i Polen.²³ I forbindelse med avtalen gav Tyskland 500 millioner DM i humanitær hjelp til Polen.

Avtalen ble ratifisert i Bundestag den 18. oktober 1991 sammen med grenseavtalen fra den 14. november 1990 hvor Oder-Neisse grensen ble annerkjent. Enkelte representanter fra CDU/CSU stemte mot avtaleverket.²⁴

Etter fire år med både et samlet Tyskland og med et demokrati i Polen er det bygget ut et stort antall felles institusjoner mellom de to landene. Det gjelder blant annet felles ungdomsorganisasjoner, utveksling mellom skoler, bypartnerskap, felles brannvesen, renseanlegg o.l.²⁵ Den offisielle kontakten mellom Polen og Tyskland kunne knapt vært bedre. Tyskland er det landet som har gitt Polen mest støtte i reformprosessen, og Tyskland er det landet som argumenterer sterkest for at landene i Mellom-Europa skal bli medlem av NATO og EU.

Tysklands forhold til Polen er preget av ønsket om forsoning. Willy Brandts symbolske kneling i Warszawa i 1970 er blitt fulgt opp av flere tyske politikere. På 50-årsdagen for oppstanden i Warszawa den 1. august 1994 ba bundespresident Roman Herzog om unnskyldning for den lidelsen tyskerne hadde påført Polen. Han mente at det Tyskland og Polen trenger er forsoning, forståelse, troverdighet og godt naboskap. Etter tysk presseomtale å dømme ble Herzogs tale godt motatt i Polen. Talen kan tolkes som et symbol på forholdet mellom Tyskland og Polen. Den talen som Jeltsins utsendte representant leste opp på vegne av Jeltsin ved samme anledning kan tolkes på samme måte. Denne talen inneholdt ingen unnskyldning for Sovjetunionens unnløstelse med å hjelpe opprørerne i Warszawa.²⁶ Tyskland og Polen holder på å etablere et nytt forhold, mens forholdet mellom Russland og Polen ikke er like bra.

²³ Bulletin des Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Nr.68 , 18. Juni 1991.

²⁴ Süddeutsche Zeitung 18.10.1991.

²⁵ Neue Zürcher Zeitung 25.07.1994. Die Tageszeitung 05.08.1994.

²⁶ Hamburger Abendblatt 03.08.1994.

Uenigheten mellom Polen og Russland ble tydelig da den russiske ministerpresidenten Tsjernomyrdin avlyste sitt besøk i Polen den 3. og 4. november 1994. I Warszawa ble det tolket som en russisk reaksjon på at Polen søker medlemskap i NATO. Den russiske begrunnelsen for å avlyse reisen et par timer før avreise, var at det polske politiet hadde oppført seg dårlig overfor reisende fra Russland en uke i forveien. I følge tysk presse ble ikke dette trodd fra polsk side, men tolket som et forsøk fra russisk side å vinne tilbake sin posisjon i Mellom-Europa.²⁷

Tysklands forhold til Den Tsjekiske Republikk

Naboskapsavtalen mellom Tyskland og den Tsjekiske og Slovakiske Føderale Republikk ble undertegnet den 27. februar 1992. Avtalen bekrefter avtalen fra 1973, hvor Münchenavtalen fra 1938 ble erklært som ugyldig. Tyskland erklærte at den tsjekkosllovakiske staten har bestått siden 1918. Det ble også erklært fra tsjekkosllovakisk side at det var uriktig å fordrive sudettyskerne i 1945. Tsjekkosllovakiske krigsofre ble innrømmet erstatning og det ble gitt lovnader om tysk økonomisk hjelp.²⁸

Tyskland ratifiserte avtalen sommeren 1992. Alle spørsmål om erstatningskrav er utelatt fra avtalen. Dette gjelder både krav fra tsjekkosllovakiske tvangsarbeidere i nazi-Tyskland og fra fordrevne sudettyskere. Det kristeligdemokratiske partiet i Bayern, CSU, krevde at sudettyskerne skulle få lov til å delta i auksjoner når eiendommer i deres tidligere hjemområder blir privatisert. Dette skulle enten komme til uttrykk i en brevutveksling i sammenheng med avtalen eller ved en endring av avtalen.²⁹ Dette ble avvist i Forbundsdagen av de andre partiene i januar 1992.

Denne debatten foregår fortsatt, og fra tysk side føres den fra kristeligdemokratene i Bayern. Men deres argumentasjon vinner forløpig ikke fram i utenriksdepartementet.

Siden høsten 1989 har det blitt bygget et nett av kontakter mellom landene. Det består blant annet av samarbeid mellom forsvarsdepartementene og utveksling av militært personell. Dette har fortsatt også etter splittelsen mellom Den Tsjekiske Republikk og Slovakia. Målet har vært å utveksle informasjon, bygge ned

²⁷ Frankfurter Allgemeine Zeitung 03.11.1994.

²⁸ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Bulletin (Bonn).

²⁹ Frankfurter Rundschau 22.01.1992.

fiendebilder og bygge opp fortrolighet mellom tidligere motstandere. Det rettslige grunnlaget for dette samarbeidet er manifestert i en rammeavtale mellom det tyske Bundeswehr og den tsjekkiske armè. Den inneholder aspekter som strekker seg fra nedrustning og rustningskontroll til militærmedisin.³⁰

Den første felles militære øvelsen mellom Den Tsjekkiske Republikk og Tyskland fant sted i begynnelsen av november 1994 på grensen mellom de to landene. Det var en fellesøvelse for innsats i FN, og foregikk i rammen av NATOs "Partnerskap for fred".³¹

Et annet eksempel på samarbeid mellom de to landene er det databaserte nettverket som er opprettet for å kunne gi tidlige signaler om luftforurensing i de respektive landene. Avtalen ble inngått mellom delstaten Bayern og Den Tsjekkiske Republikk i november 1993.

Tysklands forhold til Ungarn

De tyske og ungarske regjeringssjefer og utenriksministre underskrev naboskapsavtalen den 6. februar 1992. Avtalen var basert på avtalen inngått med Polen og avtalen med den Tsjekkiske og Slovakiske Føderale Republikk som var klar til å bli underskrevet. Det var ingen uenighet i Tyskland om avtaleteksten.

Når det gjelder Tysklands tosidige forhold til Ungarn er materialet sparsomt. Forholdet blir sett på som uproblematisk fra tysk side. Polen, Den Tsjekkiske Republikk, Slovakia og Ungarn behandles gjerne under ett.

Økonomisk støtte og handelstiltak

Siden begynnelsen av reformprosessen til og med 1994 har den tyske regjering gitt de såkalte mellomeuropeiske landene en næringslivs- og finanshjelp på 34 milliarder DM.³² "Gjeldskrisen i Mellom-Europa er i ferd med å løse seg", skrev Frankfurter Allgemeine Zeitung den 28. oktober 1994. Dette skjer ved god hjelp fra vesteuropeiske land som stryker store deler av gjelden til blant annet Polen og Bulgaria. Russlands utenlandsgjeld blir derimot ikke strøket.³³

³⁰ Frankfurter Allgemeine Zeitung 07.10.1993.

³¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung 03.11.1994.

³² "Aussenpolitik". CDU dokumentasjon, høsten 1994.

³³ Frankfurter Allgemeine Zeitung 28.10.1994.

Tyskland er både Polens, Den Tsjekiske Republikks og Ungarns viktigste handelspartner.³⁴ Polen er Tysklands viktigste handelspartner i Mellom- og Øst-Europa med et handelsvolum på 18 milliarder DM i 1993. For Polens vedkommende tilsvarer handelen med Tyskland ca en tredjedel av landets totale utenrikshandel.³⁵

Tyskland har også opprettet industri og handelskamre for å fremme handelen med disse tre landene. Det tysk-ungarske industri- og handelskammer ble først opprettet i april 1993, så kom det tysk-tsjekiske i november 1993 og til slutt ble det etablert et tysk-polsk selskap i mars 1994.³⁶

Det er positive tegn til økonomisk oppsving i Øst-Europa. Landene i den tidligere østblokken (utenom den tidligere Sovjetunionen) har hatt en gjennomsnittlig økonomisk vekst på ca 2% i 1994. Polen, Slovenia og Slovakia har hatt en vekst på mellom 3 og 5%, mens Den Tsjekiske Republikken og Ungarn ligger på ca 2%. Med denne veksten er den økonomiske avstanden til republikkene i den tidligere Sovjetunionen blitt enda større. Her er tallene noe usikre, men det antydes at bruttonasjonalproduktet i Russland er sunket med ca 15% i 1994. I hele det tidligere Sovjetsamveldet ligger tilbakegangen på rundt 20%.³⁷

Argumentasjonen for at Vysegradlandene skal bli medlem av EU og NATO

Tyskland er den sentrale pådriver for integrasjon av disse landene i EU og NATO. Denne integrasjonen har en uttalt sikkerhetspolitisk begrunnelse. Virkemidlene omfatter både en styrking av demokratiseringsprosessen og integrasjon over et bredt spektrum. Det kan se ut som om Tyskland har anlagt et nytt sikkerhetspolitisk perspektiv overfor disse landene, men prosessen kan også forklares ut fra tradisjonelle sikkerhetspolitiske kategorier.

Demokratiseringsprosessen i Vysegradlandene er kommet lenger og virker langt mer stabil enn i Russland. Gjennom sitt konsekvente forsvar for EU-tilknytning med sikte på medlemskap bidrar Tyskland sterkt til å stabilisere demokratiseringsprosessen. Demokrati er en forutsetning for en framtidig velstand i EU-systemet.

³⁴ For Polens vedkommende se Handelsblatt 18.04.1994. For Den tsjekkiske republikks vedkommende se Handelsblatt 11.03.1994. For Ungarns vedkommende se Handelsblatt 19.07.1994.

³⁵ Handelsblatt 18.04.1994.

³⁶ For Ungarns vedkommende se Frankfurter Allgemeine Zeitung 04.09.1993. For Den tsjekkiske republikks vedkommende se Frankfurter Allgemeine Zeitung 20.11.1993. For Polens vedkommende se Frankfurter Allgemeine Zeitung 03.03.1994.

³⁷ Frankfurter Allgemeine Zeitung 06.12.1994.

Det er en helt annen dynamikk i forholdet mellom Vysegradlandene og Tyskland enn i forholdet mellom Tyskland og Russland. Tysklands uttalte politikk er likevel å ikke gå ut med noen forskjellsbehandling. Det at Tyskland konsekvent vil handle gjennom NATO og EU er også konfliktdempende. Det er ikke til å komme bort fra at det foregår en forskjellsbehandling i praksis, at Tysklands interesser som EU og NATOs østgrense er et viktig premiss for organisasjonenes felles politikk, og at den russiske regjeringen reagerer negativt på spesielt NATOs politikk.

Den russiske regjeringens reaksjon når det gjelder utvidelse av NATO har et sterkt innslag av tradisjonelle maktpolitiske tankebaner. Dette er med på å holde de tradisjonelle sikkerhetspolitiske spørsmålstillingene i sentrum av debatten. Det at denne konfliktaksen holdes åpen, kan bidra til at alternative sikkerhetspolitiske tilnæringsmåter blir stilt i skyggen.

5. Debatten om tysk politikk overfor Øst-Europa

Debatten kan deles inn i tre posisjoner. Vi finner to hovedposisjoner som teller mange debattanter, hovedsaklig fra det politiske miljø. Den tredje posisjonen teller få debattanter, og de er stort sett fra det akademiske miljø.

Den første hovedposisjonen er en sentrumsposisjon. Den går ut på at ingen av landene i den tidligere østblokken bør stenges ute fra det vestlige samarbeidet på grunn av faren for en ny blokkdannelse. Men det klareste kjennetegnet på denne posisjonen er at man forener to ulike standpunkter gjennom uklarhet. Samtidig som ingen skal stenges ute, bør det likevel foretas en differensiering av landene i praksis. Noen land kvalifiserer for medlemskap i det vestlige samarbeidet, andre land gjør ikke det. På mange måter dreier det seg om en forsiktig språkbruk som skal holde alle muligheter åpne.

Den andre hovedposisjonen går ut på å uttrykke en klar differensiering mellom landene i den tidligere østblokken. Ut fra Tysklands egeninteresser må man utnytte de mulighetene som nå er tilstede. Målet er å trekke de landene som kan kvalifisere for medlemskap inn i det vestlige samarbeidet, slik at Tyskland ikke lenger utgjør den østlige grensen av vesten. Dette vil i praksis si Vysegradlandene og eventuelt Romania og Bulgaria. I denne posisjonen nevnes ikke faren for en ny blokkdannelse i Europa.

De politiske hovedmålene i de to hovedposisjonene er forholdsvis like, men det er enkelte nyanseforskjeller. Målet er en integrering av Vysegradlandene, eventuelt med Bulgaria og Romania, i det vestlige samarbeidet i NATO og EU. Det som skiller posisjonene er vurderingen av faren for økt polarisering mellom vesten og Russland. Dette fører både til ulik retorikk og til ulike tidsplaner.

Her skiller argumentasjonen seg fra den tredje posisjonen. Den går ut på at landene i Øst-Europa bør behandles likt. Begrunnelsen for dette er at en forskjellsbehandling vil kunne skape en ny blokkdannelse i Europa, ved at Russland isoleres. Derfor bør man ikke trekke noen land inn i det vestlige samarbeidet, men forholde seg likt til alle landene.

Hvis vi går inn i disse tre posisjonene finner vi at de benytter argumentasjonsrekker som er beslektet med de ulike teoretiske perspektivene som er presentert i kapittel 3.

De teoretiske skillelinjene er tilstede, men det er høyst implisitt, og de må derfor tolkes ut av innleggene.

Et aspekt som lett kan forvinne i debatten når det er tale om EU-integrasjon av land i den tidligere østblokkken, er spørsmålet om demokratisering som fredsbyggende prosess. Et fungerende parlamentarisk demokrati er en så grunnleggende forutsetning for EU-medlemskap at det kan virke unødvendig å trekke fram i diskusjonen til enhver tid. Samtidig gir utsikter til EU-medlemskap vesten et sterkt sanksjonsmiddel som kan sikre den demokratiske utviklingen i søkerlandene. Tilsvarende midler for å støtte demokratisering finnes ikke overfor land der medlemskap er uaktuelt. Dette gjør at vi kan finne en indirekte fredsskapende årsakskjede som sjelden blir nevnt eksplisitt: Ønsket om medlemskap i EU styrker demokratiet, noe som igjen trygger freden.

Hovedposisjon 1: Holde mulighetene åpne

Utenriksminister Klaus Kinkel: EU (VEU) og NATO utvides samtidig

Tysk offisiell politikk går ut på å utvide det vestlige samarbeidet østover.

Utenriksminister Kinkel har lagt fram et konsept hvor en eventuell utvidelse av EU (VEU) og NATO bør foregå samtidig.³⁸ På NATO-møtet i Brussel den 1. desember 1994 uttrykte Kinkel at en utvidelse av NATO ikke bør finne sted før det var mulig med en utvidelse av VEU.³⁹ Kinkel viste samtidig til at det ville bli nødvendig med utstrakt samarbeid med Russland, og at en utvidelse ikke må innebære at Russland og Ukraina blir avgrenset.

Kinkel er skeptisk til en differensiering mellom landene fordi en utvidelse av NATO med tre til fem stater (Vysegradlandene) automatisk vil svekke Ukrainas og de baltiske statenes sikkerhetspolitiske status. Man kan risikere at disse landene, som da vil utgjøre den nye fronten, vil isolere seg. Fram til EUs ministermøte i Essen i desember 1994 mente han at det ikke burde nevnes konkrete datoer og navn på kandidater for medlemskap, men at medlemskap bare burde nevnes som en generell målsetting.

³⁸ Frankfurter Allgemeine Zeitung 07.10.94. Kinkels tale for Heeresführungskommando i Koblenz 06.10.94.

³⁹ Frankfurter Allgemeine Zeitung 02.12.1994. Dette standpunktet er også framført tidligere se blant annet i Frankfurter Rundschau 16.12.1993.

Kinkel er redd for en ny deling av kontinentet. Han mener det ikke kan være i Vysegradlandenes interesse, om deres medlemskap i det vestlige samarbeidet innebærer en ny deling av kontinentet. Da vil de bli de nye frontstatene. Kinkel ser det som viktig å få Russland og andre stater som ikke kan bli medlem av det vestlige samarbeidet til å oppfatte vesten som partner og ikke fiende. Til dette trengs en styrking og skrittvis utbygging av KSSE og NATOs "Partnerskap for fred".

Kinkel mener at alle bestrebelser må gå ut fra en fordypning og en utvidelse av den Europeiske Union og en utvidelse av det europeiske samarbeidet. Dette må skje ut fra KSSE, et system med kollektiv sikkerhet, og et nettverk med politiske og økonomisk samarbeid med forskjellig forbindelsesintensitet med land som Ukraina og Russland - hvor spørsmålet om EU-medlemskap ikke er aktuelt.

Begrunnelsen han gir for at en europeisk og transatlantisk sikkerhet bør avstemmes mot hverandre, er at det ikke bør oppstå soner med ulik sikkerhet innenfor den europeiske union. Et NATO- og EU-medlemskap for Vysegradlandene vil kunne løse et viktig sikkerhetspolitisk problem for Tyskland. Det ville innebære at Tyskland ikke lenger utgjorde den østlige grensen av vesten, og de andre vestlige landene måtte engasjere seg sterkere i øst. En utvidelse av USAs sikkerhetsgaranti gjennom et NATO-medlemskap for disse landene ville løse noen av Tysklands sikkerhetspolitiske problemer. Spørsmålet blir da om et USA med et republikansk flertall i Kongressen vil gå med på dette. Her møtes østspørsmålet og Tysklands vestlige forankring. Den tyske politikken er klar: Landet ønsker en nær tilknytning til USA, og vil ikke begi seg inn på en politikk som kan svekke dette båndet.

Konsekvenser av Kinkels standpunkt

Følgen av å legge vekt på at en eventuell utvidelse skal finne sted samtidig i NATO og EU (VEU) er at svært mange betingelser skal være oppfylt samtidig. EU har satt fram krav om demokratisering og markedsøkonomi. Innad i EU er det motstand mot at en utvidelse finner sted for tidlig, spesielt fra land som Spania og Portugal. En utvidelse av NATO krever at USA er villig til å utvide sin sikkerhetsgaranti til å omfatte også land i Øst-Europa. USA har endret oppfatning om dette spørsmålet. Da forhandlingene om "Partnerskap for fred" begynte var Tyskland talsmann for å gi sine nærmeste østlige partnere mer enn partnerskap. Dengang var ikke USA villig til å utvide NATOs sikkerhetsgaranti mot øst. På KSSE-møtet i Budapest i begynnelsen av desember 1994 var USA imidlertid mer positiv.

President Jeltsin uttrykte seg derimot svært negativt til en utvidelse av NATO på KSSE-møtet. Han argumenterte med at NATO ville ta opp de tidligere Warszawa-pakt landene for å beskytte seg mot et sammenbrudd i Russland. Men han mente det var for tidlig å avskrive Russland. Videre sa han at Russland vil være parter og ikke motstander.⁴⁰

Utenriksminister Andrej Kosyrev hadde bare noen dager i forveien, på NATO-møtet i Brussel 1. desember, gjort det klart at Russland ikke tolererte en slik utvidelse. På dette møtet ble det hverken bestemt hvem som er potensielle medlemmer eller til hvilke tidspunkt det er snakk om medlemskap. Det er likevel ingen tvil om at de potensielle medlemmene er Vysegradlandene.

I følge lederen i Frankfurter Allgemeine Zeitung må vestens offisielle overraskelse over Kosyrevs reaksjoner være et spill. Alle vestlige diplomater visste at Russland ville oppfatte en utvidelse av den vestlige alliansen østover som en uvennlig handling.⁴¹

Boris Jeltsin uttalte i Warszawa høsten 1993 at Russland vil akseptere en utvidelse av NATO østover. Denne uttalelsen står isolert. Russiske politikere har i flere andre sammenhenger signalisert at de ikke tolererer en slik utvidelse. I den russiske militærdoktrinen fra 2. november 1993 står det blant annet at en av de potensielle kildene til militær trussel for Russland er en eventuell utvidelse av militære blokker og allianser som kan virke ugunstig for den den russiske føderasjonens militære sikkerhet. Blant faktorene som oppfattes som en direkte militær trussel mot den russiske føderasjonen er oppbygging av styrker langs den russiske grensen som kan forrykke den eksisterende maktbalansen.⁴² Den russiske utenriksministeren uttrykte seg også svært negativt til en utvidelse av vestens militærpolitiske strukturer til å omfatte de mellomeuropeiske landene, i en debattserie i Frankfurter Rundschau kort før NATO-møtet i januar 1994.⁴³ Kosyrev mente at vestens ønske om utvidelse var basert på to myter: Den ene var at det var oppstått et maktvakuum i Mellom-Europa etter kommunismens fall. Den andre myten var at den russiske politikken var blitt mer nasjonalistisk og imperialistisk. Han avviste begge deler.

⁴⁰ Frankfurter Allgemeine Zeitung 06.12.1994.

⁴¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung 03.12.1994.

⁴² The Military Doctrine of the Russian Federation. Jane's Special Report. Nr. 1, januar 1994.

⁴³ Frankfurter Rundschau 08.01.1994.

Problemet med den russiske motstanden vil kunne løses med at Vysegradlandene kun får medlemskap i VEU, som et ledd i en utvidelse av EU, og dermed vil det være lettere å akseptere for Russland. Russland har ikke uttalt seg negativt om en eventuell utvidelse av EU. Men i følge fredsforskeren Hans Georg Ehrhart ved Institut für Friedens- und Konfliktforschung i Hamburg er heller ikke dette uproblematisk (Ehrhart, 1994, s.18). Det ikke problematisk i forhold til Russland, men for balansen mellom det europeiske og det atlantiske forsvarssamarbeidet. Ehrhart begrunner det med at Tyskland ikke ønsker å styrke det europeiske forsvarssamarbeidet for mye i forhold til det atlantiske samarbeidet. Her kommer Tysklands redsel for en for sterk prioritering av det europeiske fundament i NATO, slik at de mister deler av den sikkerhetspolitiske støtten Tyskland har fra USA.

Utenriksminister Klaus Kinkel og Tysklands presidentskap i EU

Det siste halvår av 1994 hadde Tyskland presidentskapet i EU. I den forbindelse skisserte utenriksminister Kinkel opp, i en artikkel i Europa -Archiv, hva Tyskland ville legge vekt på for EU i denne perioden (Kinkel, 1994). Utgangspunktet var at den europeiske integrasjonen og den atlantiske alliansen har sørget for en overvinnelse av gamle nasjonale rivaliseringer og sørget for fred i Vest-Europa etter den annen verdenskrig. Dette måtte overføres til hele Europa gjennom handlingsdyktige, internasjonale og overnasjonale institusjoner.

Kinkel framhevet at for første gang i tysk historie er alle Tysklands nabostater vennligsinnede og søker tysk samarbeid og støtte. De er enten medlemmer i den Europeiske Union, slik at deler av tysk suverenitet utøves i fellesskap med dem, eller de ønsker å bli medlem så fort som mulig.

Tyngdepunktet for det tyske presidentskapet ville legges på den Europeiske unions grunnleggende utfordringer. Det gjelder

- 1) å opprette en varig fredsordning i hele Europa,
- 2) arbeide for at de mellom- og østeuropeiske statene skal bli medlem og
- 3) sikre en økonomisk sunn og politisk handlingsdyktig union.

Det første tyngdepunktet for det tyske formannskapet lå i å bygge ut EUs utenrikskontakter. Målet var å utvide EUs vellykkede stabilitet til hele Europa. Det regionale tyngdepunktet i EUs kontakter utad ligger i følge Kinkel i de mellom- og østeuropeiske statene, Slovenia, de baltiske statene, men også i Russland og SUS.

Landene i Mellom- og Øst-Europa har et klart medlemsperspektiv. De må arbeide hardt for å kunne bli medlem av EU. Det er en stor avstand i velstandsnivået, også til Vysegradlandene, som er vanskelig å overkomme. Men i følge Kinkel har tyskerne en spesiell interesse i at avstanden mellom øst og vest blir mindre.

En åpning av EU mot øst mener Kinkel er et viktig bidrag for å bygge en europeisk fredsorden. Også i forhold til de baltiske landene bør det så fort som mulig tas opp forhandlinger om en Europa-Avtale. Gjennom avtalene mellom EU og etterfølgerstatene fra Sovjetunionen vil Tyskland også støtte en systemendring i tillegg til direkte hjelp og rådgivning. I denne sammenheng er avtalene med Russland, Ukraina og andre SUS-stater av stor betydning.

Tyskland ønsker i følge Kinkel å arbeide for at unionstraktaten skal gjennomføres, og da spesielt en felles utenriks- sikkerhetspolitikk. Dette innebærer også fellesbeslutninger for å gjennomføre felles aksjoner i EU. Tyskland arbeider for at EU og VEU skal knyttes sterkere sammen slik at det er mulig å oppnå en fullstendig integrasjon av VEU i EU i 1998, som EUs forsvarsinstrument.

Kinkel mener at det er viktig å tenke over hvordan en Union med 20 medlemsstater vil kunne se ut. Tyskland argumenterer for sterke overnasjonale institusjoner hvor alle interesser blir målt og tatt hensyn til. Dette er i følge Kinkel av hensyn til de små landene.

EUs beslutninger under det tyske presidenskapet

I løpet av det siste halvåret av 1994, mens Tyskland hadde formannskapet i EU, har vi sett konkrete tiltak for å utvide unionen østover. Dette gjelder i første omgang Polen, Den Tsjekiske Republikk, Slovakia, Ungarn, Bulgaria og Romania. Viktige steg ble tatt på ministermøtet i Luxemburg i oktober 1994 mellom 22 vestlige og mellomeuropeiske utenriksministre. Dette møtet kalte utenriksminister Kinkel for historisk.⁴⁴ Han begrunnet det med at det er nødvendig å trekke de mellom- og østeuropeiske statene inn i EU og at det handler om å skaffe tilveie en ny orden for hele Europa. Etter Kinkels forslag ble det besluttet å kalle rammen for kontakten en "strukturert dialog". Den går lenger enn målene og midlene i assosieringsavtalene som trer i kraft 1.1.1995.

⁴⁴ Frankfurter Allgemeine Zeitung 01.11.1994.

Gjennom den strukturerte dialogen skal landene i Mellom- og Øst-Europa forberedes skrittvis til et medlemskap. Det er ble hverken nevnt dato for medlemskap eller for når medlemskapsforhandlingene kan starte. Det er imidlertid besluttet at forhandlinger om assosieringsavtaler mellom EU og de baltiske landene skal begynne før slutten av 1994.

Hele den tyske formannskapsperioden var rettet inn mot EUs ministermøte i Essen 9. og 10. desember 1994. Her ble det vedtatt at de seks mellom- og østeuropeiske landene skal bli tatt opp som medlemmer så fort som mulig etter traktatkonferansen i 1996. Dette er imidlertid under forutsetning av at de oppfyller spesielle økonomiske og politiske betingelser. Samtidig må EU kunne ta dem inn parallelt med at den europeiske integrasjonsprosessen opprettholdes og utjevningspolitikken internt i Unionen videreføres. Det ble også fastslått at forhandlingene om assosieringsavtaler med de baltiske landene og Slovenia skulle fullføres i løpet av våren slik at disse statene kan innlemmes i utvidelsesstrategien.

På Essen-møtet ble det heller ikke bestemt noen konkret dato for medlemskap. Men EU gav her forpliktende løfter om medlemskap, forutsatt at alle betingelsene er oppfylt. Dette er med andre ord et løfte som ingen vet om blir oppfylt. Forbundskansler Helmut Kohl advarte også mot for store forventninger og la vekt på at hovedbelastningen vil ligge på søkerlandene selv.⁴⁵ De vil imidlertid få noe hjelp fra EU. For 1995 er det satt opp et beløp på 2,2 milliarder DM. Denne summen skal trekkes fra Phare-programmet som er dannet for å bidra til økonomisk og sosial utvikling i Sentral-Europa.

Begrepet "Heranführungsstrategi" har gått igjen i tyske medier i løpet av den tyske formannskapsperioden. Begrepet betegner Tysklands arbeid for å trekke enkelte østeuropeiske land inn i EU. Dette har skapt reaksjoner både i Frankrike og de søreuropeiske medlemslandene som har uttrykt redsel for å bli presset ut i perefieren. De legger dermed opp til en mer aktiv politikk overfor Middelhavslandene som vil kunne kompensere for en eventuell tyngdeforskyvning østover. Det ble besluttet på Essen-møtet å intensivere kontakten med Tunis, Marokko, Egypt, Israel og Tyrkia som en motvekt til østutvidelsen.⁴⁶

⁴⁵ Frankfurter Allgemeine Zeitung 15.12.1994.

⁴⁶ Frankfurter Allgemeine Zeitung 12.12.1994.

Bonns viktigste budskap med sitt arbeid under presidentskapsperioden er i følge Frankfurter Allgemeine Zeitung⁴⁷ at de har bevist at Bonn holder en europeisk kurs. Dette betyr at Bonn ikke prioriterer enten fordypning eller utvidelse av EU-samarbeidet, men legger vekt på begge deler på grunn av sin geografiske plassering.

Utenriksminister Kinkels argumentasjon for en samtidig utvidelse av NATO og EU mot øst samtidig bygger på en strategi der han vil holde alle muligheter åpne lengst mulig. Til tross for at han framhever faren ved en differensiering er dette likevel underliggende i hans argumentasjon. Noen land har har perspektiver for medlemskap, mens andre er utelukket fra å bli medlem av det vestlige samarbeidet. Det er ingen prinsipiell nytenkning i Kinkels argumentasjon. Han går inn for å utvide EUs etablerte samarbeidsfilosofi til også å omfatte Vysegradlandene, Bulgaria og Romania.

Hvis man går litt dypere ned i argumentasjonen ser man at den bygger på en kombinasjon av to ulike tankeganger. Samarbeidsfilosofien i EU er ikke universell slik Mitrany foreskrev (se kap. 3). Kinkel vil utvide et geografisk begrenset samarbeidsområde. Slik kan man sikre seg for å stå best mulig rustet til et worst case scenario, at spenningen mellom vesten og Russland skal øke. Samarbeidsfilosofien kan tolkes som en strategisk oppbygging som er mest forståelig ut fra en realismetankegang. Hvis man legger et slikt perspektiv på Kinkels uttalelser kan man hevde at han opererer innenfor et hierarki av virkemidler der de fredelige midlene utfyller maktbalansens midler i stedet for å erstatte dem. Det at Kinkel har flere budskap samtidig er nok en hovedgrunn til at han uttrykker seg forholdsvis vagt.

Kinkel har bred politisk støtte for sine standpunkter. SPD har ikke kommet med noen kritiske merknader av betydning mot Kinkels utspill angående en utvidelse av NATO og EU. SPD regjeringsprogram før valget i oktober 1994 bryter heller ikke på noen viktige punkter med utenriksministerens politikk. Det samme gjelder for de miljøradikale i De Grønne, som heller ikke har kritisert den tyske offisielle politikken på dette området.

Hovedposisjon 2: Differensiering mellom landene i Øst-Europa

⁴⁷ Frankfurter Allgemeine Zeitung 07.12.1994.

Forsvarsminister Volker Rühle: Vysegradlandene inn i NATO

Det har imidlertid vært uenighet mellom forsvarsminister Volker Rühle og utenriksminister Klaus Kinkel om i hvilken grad Tyskland bør påskynde prosessen. Rühle er fagministeren som tenker strategisk og ønsker å sikre militære posisjoner så fort som mulig. Han la fram et forslag om konkrete løfter til Vysegradlandene på NATOs ministermøte i Sevilla den 30. september⁴⁸. Det er ikke noen nytt at det er en viss grad av uenighet mellom den tyske forsvars- og utenriksministeren. Bare en uke etter NATO-møtet argumenterer Kinkel mot Rühles forslag i en tale for Heeresführungskommando i Koblenz⁴⁹. Begge ønsker tilnærming, men militærpolitikeren Rühle har mer hastverk enn utenrikspolitikeren Kinkel.

Rühle argumenterte for at Vysegradlandene skal bli medlemmer så fort som mulig. Han mener man bør gjøre det klart for Vysegradlandene at det er åpent for medlemskap i EU(VEU) og NATO på sikt, men at man ikke bør overbelaste NATO med en utvidelse som omfatter de baltiske landene og Bulgaria. Gjennom en slik differensiering etter utviklingsgrad og beredskap hevder Rühle at man vil vise de potensielle medlemslandene hvilke muligheter alliansen har til å ta opp nye medlemmer.

Det kan se ut som om det er fagmilitære betraktninger som fører til klare uttalelser om en differensiering mellom Russland og Vysegradlandene. Dette viser seg både ved forsvarsminister Rühles uttalelser og i forsvarsdepartementets offisielle hvitbok av 5. april 1994. Med sin vektlegging av at alle muligheter skal stå åpne lengst mulig kan det virke som utenriksminister Kinkel distanserer seg fra dette. Men hans gjentatte utspill om at en utvidelse av EU bør foregå samtidig med en utvidelse av NATO indikerer at også for ham står de sikkerhetspolitiske aspekter ved en utvidelse av samarbeidet mot øst i fokus. En ren EU-utvidelse er lite kontroversiell i sikkerhetspolitisk forstand, men vil forrykke grunnleggende premisser for Tysklands sikkerhetspolitiske posisjon.

Forsvarsdepartementets hvitbok

⁴⁸ Frankfurter Allgemeine Zeitung 01.10-94. Rühles forslag på NATOforsvarsministermøte i Sevilla 30.09.94.

⁴⁹ Frankfurter Allgemeine Zeitung 07.10-94. Kinkels tale for Heeresführungskommando i Koblenz 06.10.94.

Den 5. april 1994 offentliggjorde bundesregjeringen den forsvarspolitiske hvitboken "Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr". Det var da gått ti år siden utgivelse av forrige hvitbok. Rühe er den ansvarlige fagministeren for hvitboken, og i følge hans forord er hvitboken ment som et program for den tyske sikkerhetspolitikken.

Som allerede nevnt går hvitboken lenger i å differensiere mellom Russland og Vysegradlandene enn Kinkel gjør. Dette henger naturlig sammen med at det er et fagpolitisk programskrift. Samtidig er hvitboken et av de forholdsvis få stedene hvor et utvidet sikkerhetsbegrep blir behandlet utførlig. Dette blir gjennomgått i detalj i kapittel 6. Mens et utvidet sikkerhetsbegrep stadig blir nevnt på intensjonsplanet trekkes det her, som i de fleste andre sammenhenger, svært få konkrete politiske konsekvenser av dette.

I hvitboken defineres Tysklands sikkerhetspolitiske interesser. Kjernen i tysk sikkerhetspolitikk er et fredelig samarbeid med Tysklands allierte i EU (VEU) og NATO. Ved siden av den europeisk- atlantiske forankringen er et tett samarbeid med østlige naboene viktig for Tysklands sikkerhet. Der spiller forholdet til Russland og Ukraina en sentral rolle. Russland er spesielt viktig for Europas stabilitet.

I hvitboken legges det vekt på at Tyskland har bygget opp et fortrolig forhold til landene i Sentral- og Øst-Europa gjennom en rekke ulike avtaler. På grunn av Tysklands middelposisjon i Europa er Tyskland spesielt interessert i å hjelpe naboene i øst med demokratiske og markedsøkonomiske reformer, og få dem med i vestlige institusjoner. Tysk politikk overfor Sentral- og Øst-Europa er i følge hvitboken basert på tre nøkkelbegrep: (1)stabilisering gjennom (2) kooperasjon og (3) integrasjon.

Utgangspunktet for denne politikken er at Tyskland er omgitt av bare demokratiske stater, venner og partnere. Ut fra dette gir det seg et ansvar for å bygge opp partnerskapsforhold til de nye demokratiene i Mellom- og Øst-Europa. Dette må finne sted med utgangspunkt i Tysklands forankring i NATO og en dypere integrasjon i den Europeiske Union. I hvitboken framheves Tysklands vesentlige rolle i en fordypning og utvidelse av EU.

I hvitboken står det at Tyskland ikke er like mye berørt av alle risikoer. Men at Tyskland er umiddelbart berørt av utviklingen i Sentral-, Øst- og Sydøst-Europa.

Den potensielle trusselen oppstår i følge hvitboken fordi den demokratiske utviklingen i Øst-Europa ikke er sikret mot tilbakefall. I hvitboken står det også at utviklingen heller ikke kan løsrives fra betraktninger om regionens militære potensiale.

Usikkerheten om regionens militære potensiale kommer spesielt til uttrykk i forhold til Russland. I den tyske forsvarspolitiske hvitboken står det i klartekst at Tyskland ikke stoler på lovnadene i den russiske militærdoktrinen fra november 1993, om at det russiske forsvaret er av defensiv karakter.⁵⁰ Det bemerkes at ved å sette opp krisereaksjonskrefter på 120 000 til 150 000 soldater holder Russland muligheten åpen til å delta i operasjoner utenfor sitt eget område. Det tyske forsvarsdepartementet oppfatter konseptet som så uklart at de ikke er sikre på om Russland vil disponere sine krefter defensivt. Det legges også til at med stridskrefter som omfatter rundt 2 millioner soldater, og som global kjernefysisk makt, vil Russland være Europas største militærmakt. I tillegg til tvilen om Russlands gode hensikter tar man i betraktning at et politisk sammenbrudd i Russland vil kunne få sikkerhetspolitiske konsekvenser for Tyskland.

Det legges ingen spesiell vekt på politisk og økonomisk samarbeid eller en indre demokratiseringsprosess i Øst-Europa i den forsvarspolitiske hvitboken. I hvitboken forholder man seg entydig til en helt ny sikkerhetspolitisk situasjon. Men det er ikke ført inn nye virkemidler som får praktiske konsekvenser, og den underliggende realpolitiske tenkingen er ikke forlatt. Mot dette kan man si at økonomisk samarbeid og demokratiske beslutningsrutiner aldri har vært forsvarsdepartementets fagfelt.

Prof. dr. Ludger Kühnhardt: Akademiker for differensiering

En av de klareste akademiske talsmennene for en differensiering er prof. dr. Ludger Kühnhardt ved Albert-Ludwigs-Universität i Freiburg. Han argumenterer ut fra Tysklands egeninteresser i en artikkel i Europa-Archiv, som kan karakteriseres som et regjeringsnært tidsskrift. Kühnhardt er en ren strategisk tenker. Han mener at første prioritet i tysk Øst-Europa-politikk må være å få Vysegradstatene inn i den vestlige integrasjons- og sikkerhetsstrukturen, og samtidig gi de baltiske statene en garanti om fremtid deltagelse i det vestlige systemet (Kühnhardt, 1994).

⁵⁰ Weissbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr vom 5. April 1994. Paragraf 230.

Kühnhart begrunner det med at Tysklands problematiske mellomposisjon i Europa bare kan løses ved at Tyskland har vestorienterte land også ved sin østgrense. Det vil både berolige Tyskland og gjøre Tysklands forhold til sine vestlige naboer roligere. Han legger vekt på at de mellomeuropeiske landene som Polen, Ungarn, Den Tsjekkiske Republikken og den Slovakiske republikken streber mer enn andre etter å bli medlem av EU og NATO fordi de ønsker å tilhøre vesten.

CDU/CSU-Bundestagsfraksjon: Klar tale for differensiering

CDU/CSUs-forbundsdagsfraksjons posisjonspapir angående betraktninger om europeisk politikk av 1. september 1994 har skapt mye oppstyr. Årsaken var at det ble foreslått å gi den europeiske integrasjonen en "neuen Schwung" ved at det ble dannet en kjerne i EU bestående av Tyskland, Frankrike og Benelux-landene.⁵¹ Men posisjonspapiret omhandler mer enn det som fikk mest pressedekning.

Under avsnitt to, som omhandler Tysklands interesser, kan vi finne noen dristige formuleringer angående faren for et nytt maktvakuum i Mellom-Europa. Det heter at uten en videreutvikling av det europeiske samarbeidet kan Tyskland bli tvunget, av egne sikkerhetsbehov, til å sørge for stabilisering av Øst-Europa på en tradisjonell måte. Det er ingen nærmere presisering av hva forbundsdagsfraksjonen legger i dette, men det hevdes i posisjonspapiret at dette vil kreve for mye av Tyskland og samtidig skape splid innad i den Europeiske Unionen. Det de antyder er at Tyskland vil måtte ordne opp i Øst-Europa selv, dersom landet ikke får mer støtte fra EU.

Her ser vi baksiden av det tyske paradoks: Det gjenforente Tyskland har gjenvunnet suvereniteten, men må integreres i en større internasjonal sammenheng for å kunne bruke den. Tyskland må ha med EU og NATO for å bruke sin nye handlefrihet. Det som antydes av CDU/CSUs Bundestagsfraksjon er at Tyskland må beholde denne handlefriheten også selv om partnerne lar være å støtte tyske interesser. Dette blir antydning som et "worst case" scenario, og en umulig situasjon. Men dette viser helt klart at det ligger en grunnleggende maktpolitisk tankegang under posisjonspapirets standpunkter.

I posisjonspapiret står det at Tyskland har en fundamental interesse i at den Europeiske Union utvides østover. Etter dette står det at Tyskland har en like stor

⁵¹ "Überlegungen zur europäischen Politik". Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1. September 1994. Se spesielt avsnitt II. Deutschlands Interesse.

interesse i en fordypning av samarbeidet fordi det er en forutsetning for en utvidelse. Uten en indre styrking kan ikke EU løse problemene som en utvidelse østover innebærer, og dermed vil EU bare bli en løs statsdannelse som ikke kan garantere stabilitet. Legg merke til argumentasjonens rekkefølge: Man vil ha en fordypning for å kunne mestre utvidelsen.

CDU/CSUs-forbundsdagsfraksjon hevdet at Polen, den Tsjekiske og den Slovakiske Republikken, Ungarn og Slovenia bør bli medlem av EU innen år 2000. Argumentasjonen går ut på at et klart tidsperspektiv for medlemskap, og deretter et medlemskap, er bedre egnet til å sørge for en politiske og økonomisk utvikling enn noen annen hjelp utenfra. Det vil gi en politisk-psykologisk fordel. Men det må skje i sammenheng med en rekke andre tiltak, blant annet en fordypning av EU-samarbeidet. En utvidelse av EU til de mellomeuropeiske landene kan bare finne sted i sammenheng med et omfattende partnerskap mellom EU og Russland. Russland må få annerkjennelse som —så langt det er mulig— det andre politiske sentrum i Europa.

I følge CDU/CSUs forbundsdagsfraksjon er den eneste muligheten for at Tyskland kan utgjøre et rolig "mitte" i Europa en situasjon der det europeiske samarbeidet kan regulerere konflikter, sørge for interesseutligning, sørge for gjensidige krav, videreutvikle en selvhevdelse utad og trekke de mellomeuropeiske statene inn i samarbeidet.

Reaksjoner i CDU/CSU på posisjonspapiret

Posisjonspapiret er preget av langt klarere tale enn de offisielle proklamasjonene fra regjeringshold, selv om det stammer fra Kohls eget parti. Kohl gikk raskt ut og erklærte at posisjonspapiret ikke var partiets offisielle politikk. Tar man hensyn til at det er forskjell på regjeringsparti og regjering, er posisjonspapiret likevel et avklarende dokument som kan brukes som indikator på viktige tankestrømninger i CDU/CSU.

Det er ingen tvil om at posisjonspapiret avspeiler dypere strømninger i CDU/CSU og at disse kan få avgjørende betydning for tysk politikk. Som et apropos til CDU/CSUs posisjonspapir skrev ministerpresident i Bayern og CSU-politiker Edmund Stoiber en kommentar i Frankfurter Allgemeine Zeitung i oktober 1994.⁵²

⁵² Frankfurter Allgemeine Zeitung 21.10.1994.

Han framhevet at posisjonspapiret ikke handlet om alternativene utvidelse eller fordypning av den Europeiske Union, men om begge deler. Og at integrasjon av de mellom-europeiske statene i EU ikke er et spørsmål om ønsker, men en eksistensiell nødvendighet. Det kan ikke forhindres av en fordypning av samarbeidet i EU, skriver Stoiber, og begrunner det med at den historiske sjansen til å bygge et fredsfelleskap i hele Europa gjennom EU ikke må gå fra Tyskland.

Når Stoiber snakker om eksistensielle nødvendigheter innfører han noe som likner på ufravikelige krav, som bygger på en geopolitisk betraktningssmåte. Dette er en konsistent argumentasjon som bygger på et underliggende fiendebilde av Russland. Det strategiske mottrekk blir å bygge opp en så bred vennligsinnet sone som mulig øst for Tysklands grense, og sørge for at den har tilstrekkelig økonomisk og politisk styrke.

Andre synspunkter i CDU/CSU

CDU/CSUs synspunkter er mye vagere formulert i andre partidokumenter. På CDUs partidag i Hamburg den 20-23 februar 1994 ble det besluttet at partiet ønsker et aktivt "Partnerskap for fred" med landene i Mellom- Øst- og Sørøst-Europa med et langsiktig perspektiv for medlemskap i NATO. Det ble også framhevet at CDU ønsker et samarbeid med Russland som kan fordypes til et strategisk partnerskap.⁵³ Disse formuleringene omhandler forholdet til NATO. Partidokumentet sier ingenting om utvidelse av EU.

I et annet av CDUs partidokumenter fra høsten 1994 som omhandler tysk utenrikspolitikk står det at Tyskland ikke ønsker å utgjøre den østlige grensen av NATO og EU i fremtiden.⁵⁴ Dette partidokumentet inneholder stort sett vage formuleringer. Men det står at på grunn av Tysklands geografiske posisjon kan Tyskland spille en viktig rolle som bindeledd mellom Vest-Europa og reformstatene i Mellom,- Øst,- og Sydøst-Europa. Og at en av Tysklands vitale interesser er å integrere de unge demokratiene øst for Tyskland i det vestlige samarbeidet.

I følge Helmut Kohls tale for den 30. konferansen for sikkerhetspolitikk i München 6. februar 1994 hører økonomisk og sosial stabilitet til innenfor rammen av en

⁵³ "Freiheit in Verantwortung". Grundsatzprogramm der Christlich Demokratischen Union Deutschlands. Vedtatt på 5. partidag i Hamburg 20-23 februar 1994.

⁵⁴ "Aussenpolitik". CDU dokument. Dokumentet er ikke datert, men det er publisert høsten 1994.

preventiv sikkerhetspolitikk.⁵⁵ I denne sammenheng framhevet Kohl spesielt Tysklands østlige nabostater, som står midt i en reformprosess. Her må Tyskland i følge Kohl hjelpe til med økonomiske overføringer, men Tyskland har nådd grensen for sin yteevne. Kohl framhever likevel at Tyskland gjerne vil støtte videre sammen med andre, og at det viktigste behovet er en åpning av markeder og rådgivning.

CDU-politikeren og forbundsdaysrepresentant Dr. Friedbert Pflüger er klarere i sin debattbok, "Die Zukunft des Osten liegt im Westen", enn de offisielle partidokumentene (Pflüger 1994). Han setter opp noe han kaller en formel for hvordan Tyskland og NATO bør forholde seg i framtiden: Jo mer overhånd reformkreftene har i Russland desto roligere kan vesten forholde seg til en utvidelse av NATO østover. Og motsatt: jo mer overhånd nasjonalistene har i Russland og jo fler trusler som kommer fra Kreml, desto fortere må NATO utvides østover. Videre framhever Pflüger at nøkkelen til en eventuell NATO-utvidelse ikke skal ligge i Moskva. Men ut fra hans egen vurdering er det nettopp Moskva som utgjør det avgjørende kriteriet for behovet for en utvidelse av NATO. Videre framhever Pflüger at det bare er med USAs støtte det er mulig å utlikne Russlands store geopolitiske tyngde. I Pflügers bok kommer det klart fram at trusselen kommer fra Russland.

Pflügers modell er klargjørende. Han formulerer en tankegang som man må tro ligger til grunn for svært mange andre politikeres vage formuleringer. Han uttrykker også ganske eksplisitt forholdet mellom demokratiske reformer og behovet for militærpolitisk sikkerhet, slik vi for eksempel kan ane under Klaus Kinkels politiske utspill.

SPD: Klar tale for differensiering

I følge SPDs beslutninger på partidagen den 16-19 november 1993 må de tidligere kommunistiske statene i Mellom-, Øst- og Sydøst-Europa ha et europeisk perspektiv.⁵⁶ For noen av dem innebærer det i følge SPD et EU-medlemskap. Men det er viktig å støtte alle i en overgang fra demokrati til diktatur og fra planøkonomi til markedsøkonomi.

⁵⁵ Helmut Kohls tale for den 30. konferansen for sikkerhetspolitikk. "Die Sicherheitsinteressen Deutschlands". München 06. 02.1994.

⁵⁶ "Perspektiven einer neuen Aussen- und Sicherheitspolitik". Vedtak fra SPDs partidag i Wiesbaden den 16-19. november 1993.

SPDs partidag la vekt på at enhver politikk overfor de tidligere kommuniststatene må ta hensyn til at det er økonomiske, politiske og kulturelle forskjeller mellom dem. Dette gjelder i følge SPD spesielt de tidligere Sovjetrepublikkene, hvor Russland også i framtiden vil spille en vesentlig rolle.

Gjennom denne formuleringen aksepterte sosialdemokratene at Russland skal ha en spesiell innflytelse i de tidligere Sovjetrepublikkene. De oppfordrer samtidig til forskjellsbehandling av landene i den tidligere østblokken.

På SPDs partidag i november 1993 ble det lagt vekt på at støtte bare kan være hjelp til selvhjelp. Det utslagsgivende er derfor viljen til reform og evnen til å gjennomføre det i reformstatene selv. Det viktigste virkemiddel er i følge SPDs partidag en åpen handelspolitikk. Derfor ser partiet det som helt vesentlig at EU bygger ned handelsbarrierene. Men SPD hevder at dette kan true arbeidsplasser i vest, og at det derfor må skje i sammenheng med en endring av industripolitikken i EU som sikrer arbeidsplasser.

SPD mener at det er lettere å åpne handelsmessig mot øst hvis det også innebærer fordeler for vesten. Den viktigste fordelen partiet kan se er kjøpekraftige markeder. De legger vekt på at jo raskere dette skjer, jo raskere vil man kunne bygge ned handelshindringer og dermed sette fortgang i reformprosessen. En slik fortgang vil ifølge SPD både gjøre det lettere å få istand nye nedrustningsavtaler og kunne knyttes til bestemte miljøstandarder. Demed vil Tyskland og EU kunne delta i å bygge ut den russiske energisektoren, infrastrukturen og telekommunikasjonen. Videre påstår SPD at det ikke er noe alternativ til markedsåpningen fra vest fordi proteksjonistiske tiltak fra vestens side vil true mulighetene til demokrati i Øst-Europa.

I SPDs regjeringsprogram foran valget i oktober 1994 fulgte partiet opp noen av disse srandpunktene, men her er formuleringene vagere.⁵⁷ I regjeringsprogrammet legger partiet vekt på at den europeiske og den atlantiske østpolitikken samordnes, og at landene i Mellom- og Øst-Europa trenger et europeisk perspektiv. Dette kan i følge SPD anta forskjellige former for integrasjon og samarbeid. Men partiet framhever at det er viktig at dette ikke begrenses til sikkerhetspolitisk samarbeid. Det må også

⁵⁷ "Reformen für Deutschland". Das Regierungsprogramm der SPD. Ikke datert.

omfatte andre områder som økonomisk, økologisk og sosial politikk og spørsmål om etablering av demokratiske institusjoner.

SPD har altså ikke formulert noen klar opposisjonspolitik mot regjeringens linje i forhold til Øst-Europa. SPDs regjeringsprogram er et av de offisielle politiske dokumenter hvor betydningen av demokratisering står mest i fokus. Men heller ikke her har demokratisering noen eksplisitt selvstendig rolle som fredsskapende premiss. Argumentasjonen følger et mønster man vil kjenne igjen også fra andre kilder: Reformprosessen består av demokratisering og innføring av markedsøkonomi. Fra dette punktet snakker man videre om markedsøkonomi.

Bundnis 90/ Die Grünen: For differensiering

I følge De Grønnes utenrikspolitiske talsmann Joschka Fischer (Fischer 1994 s. 1085) vil et Mellom- og Øst-Europa som er overlatt til seg selv utvikle seg til en ustabil sone mellom Russland og Vest-Europa. Dette hevder han vil kunne danne et grunnlag for at nasjonalistiske krefter kommer til makten, noe som kan føre til minoritetskonflikter som igjen fører til krig. Fischer mener at det derfor er i tysk interesse at disse landene integreres i EU. Han framhever at Tyskland av ren egeninteresse ikke kan gå glipp av en åpning av EU mot øst.

Fischer legger vekt på at landene i Mellom- og Øst-Europa i de senere århundrer har vært enten under russisk eller tysk hegemoni, og at det derfor er klart at disse landene nå har et sterkt behov for sikkerhet. Han framhever at Russland ikke har vetorett overfor landene i Mellom- og Øst-Europa.

Fischer hevder ser det som viktig at det utvikles demokrati og markedsøkonomi i Russland. Hvis dette lykkes mener han at det vil være mulig å danne et kooperativt og fredelig interesseforhold mellom Nord-Amerika, Europa og Russland. Men, skriver Fischer, hvis denne fredelige utviklingen mislykkes i Russland og nasjonalistiske, panslaviske og storrussiske krefter vinner fram i Russland vil en ny kald krig, eller noe enda verre kunne true Europas politiske klima.

Det kan virke litt overraskende at man ikke finner klarere spor av utenrikspolitisk idealisme hos De Grønne. Det er her man skulle vente å finne de første talsmenn for bruk av fredelige midler i sikkerhetspolitikken. Fischer knytter seg forbausende tett til hovedstrømninger i den tyske debatt. Dette kan tolkes som en indikator både på

den høye grad av konsensus og den lave grad av prinsipiell nytenkning i denne debatten.

Kjernen i de to hovedposisjonene

Kjernen i de synspunktene som er trukket opp er ikke så veldig ulik. Det er imidlertid viktige gradforskjeller. Det er tydelig at Kinkel og tyngdepunktet i det politiske miljø er forsiktige med politiske trekk som kan øke polariseringen mellom vesten og Russland. Det skaper et åpent bilde, og de ansvarlige miljøer setter mye inn på å bevare denne åpenheten så lenge som mulig. Samtidig ser vi liten vilje til å eksperimentere med prinsipiell nytenkning. Man handler med lett gjenkjennelige mål for øye.

Man kan finne parallelle forestillinger om hvilke mål som er ønskelige og oppnåelige. Målet er en integrering av Vysegradlandene eventuelt med Bulgaria og Romania. De baltiske landene er vanskelig å integrere forsvarspolitisk. Det som skiller posisjonene er vurderinger av faren for en polarisering, noe som fører til ulik retorikk og ulike tidsplaner.

Her skiller denne argumentasjonen seg fra de som argumenterer for en likebehandling av landene i Øst-Europa. En slik argumentasjon finner man hos noen få debattanter, hovedsakling fra det akademiske miljø. Det som kjennetegner denne posisjonen er at faren for en polarisering overfor Russland må føre til at man frafaller målet om å integrere Vysegradlandene i det vestlige samarbeidet.

Posisjon 3: Likebehandling av landene i Øst-Europa

Prof. Dr. Ernst-Otto Czempiel: Akademiker med klar tale for likebehandling

Fredsforskeren Prof. Dr. Ernst-Otto Czempiel er professor ved universitetet i Frankfurt og tilknyttet Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung. Han er den klareste talsmannen for oppfatningen om at at landene i den tidligere østblokken må behandles likt. Begrunnelsen er at en forskjellsbehandling vil kunne skape en ny blokkdannelse i Europa. Derfor bør ingen land trekkes inn i det vestlige samarbeidet (Czempiel, 1994).

Czempiel advarer mot at Vysegradstatene skal bli medlem av NATO. Han begrunner det med at hvis NATO forskyves til Russlands østgrense vil det føre til at

de reaksjonære/konservative kreftene i Russland styrkes og demokratiseringsprosessen svekkes. Den faren medlemskapet skulle beskytte mot vil dermed vokse. En annen faktor han trekker inn er at et NATO-medlemskap for Vysegradstatene vil føre til at de baltiske statene, Bulgaria, Romania og Slovenia vil føle seg tilsidesatt. Samtidig vil Ukraina og Hviterussland bli presset mot Russland. En utvidelse av NATO vil dermed svekke de vestlige landenes forsvarskapasitet.

Czempiel hevder at den som vil sørge for Europas sikkerhet ikke må utvide NATO, men støtte demokratiseringsprosessen i Øst-Europa og Russland.

Han baserer sin argumentasjon på antagelsen om at demokratier ikke kriger med hverandre. Følgen av det er at han ser det som Tyskland viktigste sikkerhetspolitiske oppgave å støtte demokratiseringsprosessen i Øst-Europa og Russland.

Den viktigste årsaken til voldsanvendelse er i følge Czempiel statenes styreform. Han hevder at diktatorer/ autoritære styreformere foretrekker å bruke vold i det internasjonale systemet, mens demokratiske systemer bare aksepterer det i forsvarssammenheng. Om et land er aggressivt eller ikke, om det angriper sine naboer eller samarbeider med dem har sammenheng med landets styreform.

Czempiel viser til at det som skilte Adenauers Tyskland fra Hitlers Tyskland ikke var befolkningen i landet, men den demokratiske forfatningen. Hverken Marshallplanen, NATO, Europarådet eller senere den monetære unionen gjorde Tyskland til en fredelig partner. Det avgjørende var demokratiseringen. Han skriver også at innbindingen av Tyskland i EU sikkert har gitt en ekstra sikkerhetsgaranti, men det avgjørende for at Tyskland ble en fredelig partner var i følge Czempiel overgangen fra et fascistisk diktatur til demokrati.

Naturlig nok finner vi helt klare referanser til de teoretiske analysene av forholdet mellom demokrati og fred i fredsforskeren Czempiels artikkel. Dette er en av de få tydelige forekomster av slike henvisninger i materialet.

Prof. Dr. Karl Kaiser: Akademiker for samarbeidsforhold med Russland

Prof. Dr. Karl Kaiser er direktør for Deutsche Gesellschaft für auswärtige Politik og professor ved universitetet i Bonn. Han mener det nå er på tide at Vest-Europa analyserer sitt forhold til Russland ut fra langsiktige geostrategiske termer, og foretar en grunnleggende og varig investering i Russlands framtid. Vest-Europa har intet

valg, det må arbeide mot et varig samarbeidsforhold med Russland (Kaiser:1994, s.183-198).

Kaiser påpeker at Øst-Europas sikkerhetsstatus er den viktigste potensielle kilden til konflikt mellom Russland og Vest-Europa. Dette er forbundet med Russlands definering av det "nære utland", hvor de har spesielle sikkerhetspolitiske interesser. Kaiser sier videre at jo sterkere spenningen er mellom Russland og Vest-Europa, desto viktigere blir Øst-Europas status. Dermed blir, i følge Kaiser, det vanskeligste tema i forholdet mellom Vest-europa og Russland forholdet mellom NATO og VEU og landene i Sentral,- og Øst-Europa.

Hans utgangspunkt for forholdet mellom Russland og Vest-Europa, er at dagens forsøk på å skape sikkerhet må baseres på den tette forbindelsen mellom staters innenriks,- og utenrikspolitiske forhold. Dette ser Kaiser som en motsetning til perioden med kald krig. Videre sier han at sikkerhetspolitikk i dag, bør omfatte et bredt spekter av saker og tilpasses skiftende politiske forhold.

Demokrati er det viktigste grunnlag for sikkerhet, mener Kaiser. Han argumenterer med at demokratier både er mer fredelige utad, mer stabile enn ikke-demokratiske regimer og ikke går til krig mot hverandre. Enhver vestlig hjelp til Russlands økonomiske og demokratiske reform vil være et bidrag til europeisk sikkerhet.

Kaiser peker på at ikke noe er så viktig for vestens sikkerhet som at Russland omformes til et moderene markedsorientert demokrati, og at EU derfor bør støtte denne prosessen. Men, skriver Kaiser, forløpig er det en sjokkerende avstand mellom Vest-Europas retorikk og handlinger (Kaiser: 1994, s.197,198).

Kaiser er direktør for det regjeringstilknyttede Deutsche Gesellschaft für auswärtige Politik. Hans synspunkt er i stor grad sammenfallende med fredsforskeren Czempiel. Dette viser bredden i synspunktet. Men årsaken kan også være at begge disse to er akademikere.

Günter Verheugen: Politiker som framhever demokrati

Bundesgeschäftsführer Günter Verheugen er en av de få politikerne som framhever sammenhengen mellom demokrati og fred eksplisitt. Han var ansvarlig for utenrikspolitikk og utviklingssamarbeid i SPDs skyggeregjering foran valget i oktober 1994, og er derfor en helt sentral eksponent for SPDs syn.

Verheugen talte på en konferanse arrangert av Friedrich-Ebert-Stiftung om temaet: "Stabilisering og sikring av freden i Øst-Europa: Utfordring for tysk utenrikspolitikk". Verheugens tale var et innspill i valgkampen, og utgangspunktet var et angrep på regjeringen. Verheugen anklaget regjeringen for å ha oppfattet endringene i Øst-Europa som en fare og ikke en sjanse, og mente de ikke hadde noe helhetlig konsept for tysk politikk i Øst-Europa. Samtidig presenterte Verheugen en lang rekke forslag til hvordan tysk politikk burde utformes i forhold til den tidligere østblokken.

Ingen av Verheugens forslag skilte seg vesentlig fra den tyske offisielle politikken på området. Det eneste bemerkelsesverdige var Verheugens vektlegging på muligheten til å bygge opp et demokratisk statsfellesskap sammen med statene i Øst-Europa. Årsaken til at dette er bemerkelsesverdig er at svært få politikere argumenterer eksplisitt for at det kan være en sammenheng mellom demokrati og fred. I politiske debattanters argumentasjon blir vanligvis behovet for en demokratisk utvikling knyttet an til reformprosessen som helhet. Formuleringene er gjerne svært vage, og ønsket om demokrati og markedsøkonomi sees under ett.

Verheugen la i sin tale vekt på nødvendigheten av å bruke fredelige sikkerhetspolitiske virkemidler. Et av Verheugens alternativ til tradisjonelle midler er demokratisering. Han mener at man kan oppnå stabile forhold gjennom å støtte de demokratiske reformkreftene i Øst-Europa. Verheugen forsikret samtidig sitt publikum om at dette ikke var utenrikspolitisk idealisme, slik venstreradikale ofte beskyldes for. Han la vekt på at påstanden var basert på en realistisk betraktning om at i moderne samfunn kan man bare oppnå stabilitet dersom det er konsensus innad i hver stat om en demokratisk styreform. Ut fra Verheugens formuleringer virker det svært sansynlig at han kjenner forskningsresultatene på fagfeltet.

Verheugen er en av de politikerne som legger klar vekt på fredelige midler i sikkerhetspolitikken. Med hans posisjon i SPDs skyggeregjering må vi regne med at han uttaler seg i tråd med partiets offisielle linje. Det er også tydelig at de statsvitenskapelige teoriene om sammenhengen mellom demokrati og fred er begynt å sige inn i det politiske miljø. Men Verheugens tale representerer ingen sammenhengende argumentasjonskjede på samme måte som Czempiel og Kaiser. Sett som helhet står hans tale fram som en lang rekke gode formål uten noen klar prioritering.

Tesen om at det er en sammenheng mellom demokrati og fred finner vi først og fremst i den vitenskapelige debatten. Verheugens tale henviser eksplisitt til dette standpunktet. Det er ikke bare Verheugen som er påvirket av dette. Også hos utenriksminister Kinkel kan man finne argumentasjonsrekker som indikerer at han virker fortrolig med tanker som likner på Czempiels. Slektskapet viser seg i Kinkels forsiktighet. Spørsmålet blir da om demokratihypotesen om noen år blir en naturlig del av den politiske debatten. Det er slett ikke usannsynlig.

Men det ligger også en annen motsetning i materialet, mellom politikernes vaghet og akademisk større klarhet. Selv om akademisk konklusjoner om sammenhengen mellom fred og demokrati kan bre seg i politikken kan man ikke vente at noen politiker vil uttrykke seg like klart om spørsmålet, fordi vi står overfor to ulike retoriske tradisjoner.

Konsensus med fine nyanser

Oppfatningen om at stater med et tett samarbeid ikke går til krig mot hverandre finner vi igjen i de to hovedposisjonene. Den ene hovedposisjonen som ikke tar forbehold mot faren for en ny blokkdannelse har også et sterkt innslag av maktbalansetankegang.

Vektleggingen på sammenhengen mellom demokrati og fred finnes først og fremst i posisjonen som går ut på at alle de østeuropeiske landene bør behandles likt. Målet er å sørge for demokratisering i alle landene for på den måten å sørge for fred i Europa.

Oppfatningen om at demokratier ikke kriger mot hverandre finner vi først og fremst i den vitenskapelige debatten. Troen på en forbindelse mellom samarbeid og fred er grunnlaget for den offisielle politikken, og utbredt i politisk argumentasjon. I flere sammenhenger legger debattantene vekt på begge deler samtidig. De som argumenterer for samarbeid utelukker ikke betydningen av demokrati, men framhever det heller ikke spesielt.

Det er ingen partipolitisk uenighet om temaet. Den uenigheten vi finner i debatten dreier seg om små nyanser. Noen av nyansene kan forklares ut fra grad av presisjon. Andre nyanser kan forklares ut fra en tidsdimensjon, fordi Russlands reaksjoner på en utvidelse av NATO østover har blitt sterkere etter som tiden har gått.

Et interessant funn er at en av de tydeligste nyanseforskjellene ligger innad i den tyske regjering. Utenriksminister Klaus Kinkel fra FDP er en av de klareste talsmenn for den første hovedposisjonen. Mens forsvarminister Volker Rühle fra CDU er en av de klare talsmenn for den andre hovedposisjonen, som vil åpne for medlemskap for Vysegradlandene i det vestelig samarbeidet så fort som mulig. Denne uenigheten kan være et utslag av at de sitter på forskjellige taburetter. Kjernen i den brede konsensus ligger ikke langt fra Rühles synspunkter, hvis vi ser på de konkrete resultater de ulike standpunktene peker fram mot. Men på grunn av faren for at Russland skal føle seg isolert, og for å holde konfliktnivået så lavt som mulig, er den offisielle retorikk preget av at man vil holde alle alternativer åpne så lenge som mulig. Dette har vært et sentralt kjennetegn ved Kinkels uttalelser helt fram til Essen-møtet. Selv om dette møtet gav en avklaring i retning av differensiering, gir de mange betingelser og forbehold rik anledning til et tilbaketog fra EUs side.

Den tyske sikkerhetspolitiske debatten om forholdet til Øst-Europa viser ingen klare tegn til en grunnleggende sikkerhetspolitisk nyorientering. Debatten er praktisk/politisk orientert, og dreier seg i hovedsak om hvordan Tyskland/EU/NATO skal forholde seg til konkrete land.

Debatten dreier i stor grad om hvor langt østover NATOs utvidelsesplaner skal gå. Beslutningen den 11. januar 1994 i Brussel, om "Partnerskap for fred", var en måte å vinne tid på. Alliansen kan dermed vente og se hvordan utviklingen i Russland vil fortone seg, og avpasse en eventuell utvidelse av NATO etter dette. Gjennom "Partnerskap for fred" gjøres det ingen forskjellsbehandling, men det gis heller ingen sikkerhetsgaranti.

Det er en helt klar konsensus om at samarbeid virker konfliktdempende. Dette gjelder både på det ideologiske og politiske plan. Meningsnyansene gjelder hvem man skal samarbeide med. Dette kan se ut som en et så grundig gjennomslag for teorien om at samarbeid skaper fred at påstanden knapt diskuteres. Men går man tilbake til teorien ser man at bildet blir mer problematisk. Mitrans teori fra 1943 gikk ut på at man ikke skulle ha regionalt samarbeid, men åpne for et sektorsamarbeid som var åpent for alle. Som vi ser er det ikke dette som blir foreslått i dag.

Det heller tanker som er beslektet med Ernst B. Haas` teorier fra 1950-tallet som har slått igjennom. Disse teoriene hadde et normativt preg, og var nært knyttet til

utviklingen av det vesteuropeiske samarbeidet. Det normative element i Haas' teori, som er problematisk i vitenskaplig sammenheng, er helt sentralt i politisk sammenheng.

Hvis man bruker Keohane og Nyes begrep om følsomhet og sårbarhet på forholdet mellom Tyskland og de østeuropeiske landene ser man at de østeuropeiske landene både er mer følsomme og sårbare for endringer i Tysklands og EUs politikk enn omvendt. Vestens trygghet er derfor ganske stor i dag, så lenge systemet i Øst-Europa (særlig Russland) ikke bryter sammen. Asymmetrien i avhengigheten er antageligvis noe av bakgrunnen for at hjelpen til de østeuropeiske landene ikke har vært større enn den er. Tysklands viktigste avhengighetsforhold går vestover, til EU og USA. Disse landene har også en langt mer avansert økonomi enn vi finner i Øst-Europa.

Hvis Tyskland skulle bygge opp en bred økonomisk integrasjon med Øst-Europa for å skape så sterke bånd at det ville forhindre konflikter, ville dette kunne true båndene mot vest og hele den tyske økonomien. Det er derfor naturlig at Tyskland vil ha med seg EU og USA. Hvis Tyskland bygde opp et dypt gjensidig avhengighetsforhold til Russland, ut fra en teori om at dette vil eliminere faren for konflikter ville etablere et skjebnefellesskap med svært uviss skjebne.

I følge Keohane og Nyes modell er Tyskland og vesten ganske trygge på grunn av sin lave følsomhet og sårbarhet overfor Øst-Europa. Den sikkerhetspolitiske trusselen ligger i en endring av rammebetingelsene som kommer fra et politisk sammenbrudd i Russland eller andre SUS-land. Dette er en situasjon som man i dag ser ut til å kunne mestre bare ved hjelp av tradisjonelle militærpolitiske virkemidler.

Demokratisering av andre land som sikkerhetspolitisk virkemiddel er ytterst problematisk, fordi man ikke har noen effektive virkemidler ut over rådgivning. Tradisjonelt oppfattes demokrati og markedsøkonomi som to sider av samme sak, selv om dette ikke er noen selvfølge. Man har sterkere virkemidler til å påvirke økonomien i andre land enn styreformen. Vi ser også at det er mer tale om markedsøkonomi enn demokratisering i den tyske debatten. For de landene som er kandidater til EU-medlemskap er demokrati en forutsetning. Men det gjelder ikke Russland, som er det store sikkerhetspolitiske problemet.

Den radikalt nye situasjonen etter 1989 krever at man legger til side de tradisjonelle sikkerhetspolitiske avskrekkingsstrategier. Når man nå legger hovedvekten på andre midler er dette likevel ikke basert på noen ideologisk endring.

NATO er fortsatt sterkt, men Russland ligger nede. Vesten har dermed åpent forhandlingsrom der man kan lete etter fredelige løsninger. Dette kan virke som en ideologisk endring, men det behøver ikke å være det.

6. Tysklands problematiske forhold til bruk av militære midler

Golfkrigen utløste en stor debatt om tyske stridskrefters deltagelse i operasjoner utenfor NATOs område. Denne viser hvor problematisk det er for Tyskland å praktisere tradisjonell sikkerhetspolitikk. Dette er en debatt som i det ytre handler om et praktisk politisk spørsmål som ville vært udramatisk i et hvilket som helst annet vestlig land. Men i Tyskland berører debatten dyptgripende temaer som Tysklands historie, Tysklands internasjonale posisjon og tyskernes selvforståelse.

Debatten er et ledd i en større prosess som legger et nytt fundament for tysk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Den hadde sitt utspring i forbindelse med Golfkrigen i januar 1991, knapt to måneder etter den tyske gjenforeningen. Tre og et halvt år senere, den 12. juli 1994, ga den tyske forfatningsdomstolen en prinsipiell avklaring gjennom en historisk dom som åpnet for at tyske stridskrefter skal kunne delta i militære operasjoner utenfor NATOs område. Domstolen gir ikke bare en juridisk avklaring av et spørsmål som har stått helt sentralt i tysk utenriks- og sikkerhetspolitisk debatt etter gjenforeningen. Dommen opphever også Tysklands gamle selvpålagte forpliktelse til å føre en spesielt tilbakeholden politikk på det militære området.⁵⁸

Men et mer militærpolitisk aktivt Tyskland vil møte sin egen historie i døren. Forfatningsdomstolen har derfor tatt hensyn til historien og lagt inn noen få, men viktige begrensninger i sin dom: Tyskland kan bare delta innen rammen av NATO og VEU, og kun etter beslutninger fattet i FN's sikkerhetsråd. Slik beroliger man omverden ved å fortsette samarbeidslinjen, og man kommer i møte den antimilitaristiske holdningen som står sterkt i den tyske befolkning.

Først i forbindelse med gjenforeningen gjenvant Tyskland sin fulle folkerettslige suverenitet. Før den tid hadde de fire seiersmaktene fra krigen forbeholdt seg enkelte rettigheter over Tyskland. Det gjaldt blant annet styringsrettighetene og ansvaret for Berlin og Tyskland som helhet. Det medførte at de blant annet hadde formell rett til å ta myndighet over et gjenforent Tyskland, samt å regulere en eventuell samlingsavtale. I 2+4-avtalen fra den 12. september 1990 mellom de to tyske statene og de fire seiersmaktene fra krigen gav Tyskland forpliktende erklæringer om at landet ikke skal framstille eller være i besittelse av kjernefysiske, biologiske eller

⁵⁸ Urteil des Bundesverfassungsgericht zum Einsatz der Bundeswehr im Rahmen von Systemen kollektiver Sicherheit vom 12. Juli 1994.

kjemiske våpen. I tillegg til dette forpliktet Tyskland seg ensidig til ensidig å redusere sine stridskrefter til 370 000 soldater.⁵⁹ Viktige deler av avtalen var basert på en felles erklæring fra Kohl og Gorbatsjov fra den 13. juni 1989.⁶⁰

I tillegg til disse forpliktelsene opprettholdt Tyskland enkelte militærpolitiske selvbegrensninger. De ble tydelige for all verden under Golfkrigen i 1991, da Tyskland ikke kunne delta i kampsonen fordi den tyske grunnloven ikke tillot tyske stridskrefter å delta i militære operasjoner utenfor NATOs område. Denne politiske linjen var en fortsettelse av Vest-Tysklands tilbakeholdne politiske og militære profil fra etterkrigsperioden. Det samlede Tysklands internasjonale posisjon førte til indre strid: Skulle den lave militære profilen videreføres, eller skulle landet kunne delta i militære aksjoner på lik linje med land som England og Frankrike?

Dommen i Karlsruhe har med visse viktige forbehold likestilt Tyskland med England og Frankrike, og Tyskland skulle derfor være et normalt vesteuropeisk land. Men slik er det ikke i praksis. Tyskland er ikke et normalt land, for Tyskland kan ikke løpe fra sin historie. Normalitet er et nøkkelord i debatten. Det motsatte av å være normal er å være unormal, og for mange tyskere innebærer det en "Sonderweg". En "Sonderweg" er på linje med "Alleingang" et skjellsord i tysk debatt. Et grunnleggende premiss i debatten er den brede politisk enighet om at Tyskland ikke skal operere på egenhånd. Samarbeid og integrasjon er et gjennomgangstema i tysk etterkrigspolitikk. Før gjenforeningen hadde ikke Forbundsrepublikken noe særlig valg. I dag er det et spørsmål om å skape tillit.

To posisjoner i debatten

Det er to posisjoner av betydning i debatten. Skillet går stort sett langs høyre/venstreaksen i politikken. Den ene posisjonen domineres av sosialdemokratene, som viser til Tysklands historiske ugjerninger og argumenterer for at Tyskland burde videreføre Vest-Tysklands utenrikspolitiske tradisjon. De går inn for at Tyskland skal pålegge seg spesielle begrensninger på det militære området. SPD har gått mot en tysk militær deltagelse i operasjoner utenfor NATOs område annet enn i humanitære og fredsbevarende operasjoner.

⁵⁹ Europa-Archiv, Folge 19/1991, ss. D 509-514.

⁶⁰ Europa-Archiv, Folge 13/1989, ss. D 382-385.

Kristeligdemokratene i CDU/CSU, som dominerer den andre posisjonen, har derimot argumentert for en tysk deltagelse i både fredsbevarende og de mer offensive fredsskapende operasjonene. Hovedtanken er at Tyskland skal justere sin militære politikk slik at den kommer i takt med Tysklands styrkede stilling. Deres argument er at Tyskland er likeverdig med andre stater, og en sentral makt som må ta medansvar for verdensfreden. CDU har kun ett viktig forbehold; tyske stridskrefter skal aldri operere alene, alltid sammen med partnere.

Posisjon 1: Militære selvbegrensinger

Grunnlaget for denne posisjonen er at Tyskland hele tiden må forholde seg til fortiden, selv om de formelle restriksjonene er opphevet og Tyskland er en folkerettslig suveren stat. Tyskland må ta maktpolitiske forbehold ut fra en moralsk begrunnelse: På grunn av arven fra nasjonalsosialismen har Tyskland en spesiell forpliktelse til å være en fredelig makt.

SPDs første partidag etter gjenforeningen, i Bremen i mai 1991, fattet et vedtak om at tyske stridskrefter bare skulle kunne delta i militære operasjoner utenfor NATOs område gjennom FNs fredsbevarende styrker. Partidagen forutsatte at aksjonen var satt igang med mandat fra FNs sikkerhetsråd, at alle parter i konflikten var innforstått med aksjonen, at voldsbruk bare var til selvforsvar, at aksjonsstatene skulle delta på frivillig basis og at aksjonen var ledet av FNs generalsekretær og var under kontroll av sikkerhetsrådet.⁶¹

SPDs antimilitaristiske holdning kom tydelig fram på partidagen den 16.-19. november 1993.⁶² Her gikk partiet blant annet imot det de kalte en videre militarisering av VEU. SPD hevdet at det ikke er den riktige veien mot europas samling fordi VEU som en selvstending militær organisasjon og "Euro-Korpset" vil etablere overflødige dobbeltstrukturer til NATO. Dette var en erklært motstand mot VEUs Petersbergerklæring fra den 19. juni 1992. Her ble det fattet vedtak om at VEU ikke bare skal utøve fredsbevarende, men også fredsskapende aksjoner. Den kristeligdemokratiske/liberale regjeringen var dengang med på å fatte beslutninger som sosialdemokratene mente var i strid med den tyske grunnloven. Som vi har sett har forfatningsdomstolens kjennelse godkjent en eventuell slik deltagelse i ettertid.

⁶¹" Aussen-,Friedens- und Sicherheitspolitik". Beshlüsse des SPD-Parteitages 28-31 Mai 1991.

⁶²"Perspektiven einer neuen Aussen- und Sicherheitspolitik". Beslüsse des SPD-Parteitages. Wiesbaden, 16.-19. November 1993.

SPDs partidag kalte betegnelsen "fredsskaping" for villedende. Partiet mente at det ikke er dekket av VEUs avtaleverk, og at det heller ikke er legitimert gjennom Maastricht-avtalen. SPD vil ikke ratifisere en slik endring i VEUs avtaleverk.

Det ligger imidlertid en dobbelhet i denne argumentasjonen som kan se ut som en indre svakhet. Man argumenterer moralsk for status quo, samtidig som man er klar over Tysklands nye styrkede posisjon. Professor i samtidshistorie, Arnulf Baring, fikk dette tydelig fram i sin bok hvor han skriver: "Vi var gjerne en politisk dverg, og vil gjerne fortsette å være det" (Baring, 1991 s. 23). Baring ønsker å bevare så mye som mulig av den tidligere Forbundsrepublikkens politiske tradisjon, men ser samtidig at det samlede Tyskland blir konfrontert med helt nye problemer. Han tror ikke at Tyskland kan tillate seg det han kaller et politisk gjemselsspill over tid, og betviler at man kan fortsette å opptre som en dverg.

Sosialdemokratene argumenterer for at ansvar for sikkerhet og stabilitet betyr detakelse i et kollektivt sikkerhetssystem. De ønsker ikke å skape et militært sterkt Tyskland. Det legges derimot vekt på at Tyskland skal inngå i et felles europeisk sikkerhetssystem gjennom KSSE knyttet til FN. Tysk militær og politisk innflytelse skal utøves gjennom felles institusjoner, og Tyskland skal ha selvpålagte militære begrensinger. Dette ble igjen bekreftet i partiets alternative regjeringsprogram foran valget i oktober 1994.⁶³

Argumentasjonen er bygd på en sterk prinsipiell motstand mot at Tyskland skal bruke militære midler. Til grunn for dette ligger det også en klar moralsk vurdering av den tyske historien. Landets forbrytelser har vært så grove at man må pålegge seg begrensninger av den grunn.

Posisjon 2: Ingen militære selvbegrensninger

Vest-Tysklands utenrikspolitiske tradisjon med å være tilbakeholden med sine militære styrker, er etter denne tankegangen ikke forenlig med den nye friheten Tyskland har fått gjennom samlingen. Når Tyskland nå er samlet innebærer det en selvstendighet som er uforenlig med Vest-Tysklands lave politiske og militære profil.

⁶³"Reformen für Deutschland". Das Regierungsprogramm der SPD. Utgitt av SPD-Parteivorstand. Ikke datert, men ble publisert før valget den 16. oktober 1994.

Den konservative forfatteren Hans Peter Schwarz (Schwarz, 1985) var inne på dette temaet på midten av 80-tallet da han presenterte den tyske utenrikspolitikken før og nå som en overgang "von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit" (fra maktbesettelsen til maktforglemmelsen). I følge Schwarz har den tyske politikken gått fra den ene ytterligheten til den andre.

Schwarz' ide ble hentet frem av konservative politikere i CDU. På partiets første utenrikspolitiske konferanse etter samlingen kritiserte partiet i det offisielle referatet det en kalte maktforglemmelsen og viste til et annet sterkt følelsesladet begrep, nemlig Tysklands ansvar i verdenspolitikken. "Deutschlands Verantwortung in der Welt" var også tittelen på konferansen, og referatet gir et godt innblikk i tankegangen.⁶⁴ Daværende CDU-leder og nåværende forsvarsminister Volker Rühe utelukket ikke i sin tale at Tysklands oppgaver som ansvarlig stat kan kreve bruk av militær makt.⁶⁵ Det er betegnende at det abstrakte og positivt moralsk ladete begrepet "ansvar" ble brukt for å bane vei for en diskusjon om bruk av tysk militær makt. Ansvar betyr, ut fra denne posisjonen, et militært ansvar.

Tankegangen er basert på at Tyskland ikke kan overlate ansvaret for europeisk sikkerhet til andre. Det er umulig å ta mer ansvar for Europas sikkerhet og samtidig holde seg utenfor maktspeilet i internasjonal politikk.⁶⁶ Tyskland må kunne utøve makt, og det betyr om nødvendig å kunne sende sine stridskrefter hvor som helst i verden. Tyskland skal kunne delta fullt ut i aksjoner fra alle organisasjoner der Tyskland er med. Det gjelder både FN, KSSE, NATO og EU (VEU).

Synspunktet ble igjen bekreftet på CDUs partidag den 20.-23. februar 1994, der det ble framsatt at Tyskland ikke bør ha noen selvpålagte restriksjoner.⁶⁷ Tyske stridskrefter må kunne delta i militære operasjoner utenfor NATOs område på lik linje med andre europeiske stater. I et utenrikspolitisk dokument som CDU publiserte høsten 1994 anklaget de nok en gang sosialdemokratene for å ville

⁶⁴ CDU-dokumentasjon nr. 17. 1991. 15.05.1991.

⁶⁵ CDU-dokumentasjon nr. 17.1991. 15.05.1991. Tidligere CDU-leder, nåværende forsvarsminister Volker Rühes tale.

⁶⁶ Denne siste formuleringen inneholder en direkte polemikk mot daværende utenriksminister Genschers politikk. Han forsøkte å skape et skille mellom ansvarspolitik og maktpolitikk. CDU var på dette tidspunkt i regjeringsskoalisjon med Genschers parti FDP(!)

⁶⁷ "Freiheit in Verantwortung. Grundsatzprogramm der Christlich Demokratischen Union Deutschlands". Beschluss des CDU-Parteitag. Hamburg, 20.-23. Februar 1994.

sementere Tysklands spesialrolle.⁶⁸ CDU mener at det vil isolere Tyskland og virke hemmende på tysk utenrikspolitikk. Partiet vil ikke godta om Tysklands politikk fortsatt skulle avvike sterkt fra andre vesteuropeiske stater, som ikke har noen selvbegrensinger.

Svekkelse av den tilbakeholdne militærpolitiske linjen i tysk politikk

Spørsmålet om bruk av tyske tropper utenfor NATOs område er såpass betent at det gav underlige utslag innad i regjeringen. CDUs liberale koalisjonspartner FDP, som ellers støtter CDUs posisjon, gikk imot tysk militær deltagelse før det var foretatt en avklaring av hva den tyske grunnloven tillot. Dette førte til at FDP klaget inn sin egen regjering for forfatningsdomstolen. Debatten var fastlåst, og ingen av partene hadde det nødvendige to tredjedels flertall i forbundsdagen og forbundsrådet som skulle til for å endre grunnloven.

SPD klaget også regjeringen inn for forfatningsdomstolen. Klagen gjaldt regjeringens handlemåte i tre konkrete tilfeller. Det ene var vedtaket 15. juli 1992 om å sende en fregatt til Adriaterhavet for å delta i NATOs overvåking av sjøblokaden av Rest-Jugoslavia. Dernest beslutningen av 2. april 1993 om tyske soldaters deltagelse i NATOs overvåking av flyforbudet over Bosnia-Hercegovina. Klagen over dette punktet sendte SPD sammen med FDPs forbundsdagsfraksjon. Endelig hadde sosialdemokratene innvendinger mot regjeringens beslutning av 21. april 1993 om å sende tyske soldater til Somalia. SPD mente at disse aksjonene krevde både en endring av grunnloven og en formell tilslutning fra forbundsdagen.

Forfatningsdomstolens dom var et totalt nederlag for SPD. Domstolen tolket den tyske grunnloven slik at tyske stridskrefter kan delta i militære operasjoner utenfor NATOs område. Den forutsetter imidlertid at operasjonene skjer innen rammen av NATO og Vestunionen (VEU) etter beslutninger fattet i FNs sikkerhetsråd. I følge dommen kan Tyskland også delta i både fredsbevarende og fredsskapende tiltak i rammen av FN. Men i hvert enkelt tilfelle kreves det at et simpelt flertall i Forbundsdagen godkjenner en tysk deltagelse.

SPD prosederte på grunnlovens nokså bastante paragraf 87a, der det står at tyske stridskrefter bare kan brukes til formål som er uttrykkelig nevnt i grunnloven. Denne

⁶⁸ "Aussenpolitik". CDU partidokument. Ikke datert, men det kommer fram av teksten at det er publisert etter juli 1994.

kolliderer med den mer åpent formulerte paragraf 24, som gir Tyskland mulighet til å slutte seg til et kollektivt sikkerhetssystem som FN, NATO og VEU. Og disse organisasjonene kan jo ikke begrense seg til å vedta det som alt står i Tysklands grunnlov. Forfatningsdomstolen slo fast at den dynamiske paragraf 24 går foran den begrensende paragraf 87a.⁶⁹

Domstolen fastslo at regjeringen handlet i strid med forfatningen da den sendte tyske stridskrefter ut i militære operasjoner uten å ha innhentet det nødvendige flertall for beslutningen i forbundsdagen. Dommen var likevel en full seier til regjeringen, som i ettertid fikk det nødvendige flertall i forbundsdagen for tysk deltagelse i overvåking av sjøblokaden i Adriaterhavet og flyforbudet over Bosnia.

SPD krøp til korset. På et ekstraordinært møte i Forbundsdagen den 22. juli stemte 424 av de 488 frammøtte representantene i ettertid for aksjonene. De fleste neistemmene kom fra PDS og De Grønne. Nesten alle SPD-representantene stemte for.⁷⁰

Forfatningsdomstolens dom betyr at den tilbakeholdne militærpolitiske linjen i tysk politikk er sterkt svekket. Den tapende part forsøker iallfall ikke foreløpig å forlenge slaget.

Det tidligere Jugoslavia: “ Det skulle mye heller ha vært på Fijiøyene”

De viktigste militære selvbegrensningene er opphevet, men omverdens skepsis er ikke eliminert. Uansett om tyske stridskrefter deltar i operasjoner som foregår i rammen av internasjonale organisasjoner, vil det bli problematisk om tyske soldater skal sendes til områder hvor Wehrmacht opererte under den annen verdenskrig. Det vil derfor være en historisk begivenhet om tyske stridskrefter sendes til det tidligere Jugoslavia.

Spørsmålet fra NATOs overkommando for Europa den 30. november 1994 om Tyskland kunne stille fly til disposisjon for innsats i det tidligere Jugoslavia, kom derfor svært ubeleilig på den tyske regjering. De umiddelbare reaksjonene fra regjeringshold varierte. Forbundskansler Kohl gav den 2. desember ingen uttrykk for hvilken retning beslutningen ville ta, men hevdet bare at saken ville bli diskutert i

⁶⁹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung Bonn.

⁷⁰ Europa-Archiv, Folge 15/ 1994 ss. D 427.

regjeringen. Forsvarsminister R uhe uttalte seg litt klarere ved   si at Tyskland må være beredt til   vise mer soldarit t med de allierte partnerne for   virke troverdig. Han hevdet at det ikke holder med kloke bemerkninger angående det tidligere Jugoslavia, men framhevet at tyske bakkestyrker i Bosnia er utelukket. Utenriksminister Kinkel hevdet derimot at han ikke ville argumentere for en tysk kampinnsats, heller ikke i luften. Men han så ikke bort fra at Tyskland i større grad kunne delta i logistikken og sakte bevege seg framover.⁷¹

Spørsmålet er om det tidligere Jugoslavia egner seg som det første området hvor tyske stridskrefter deltar etter forfatningsdomstolens beslutning. Et tysk milit ert n rv er vil kunne akselerere enhver konflikt i  st-Europa. Det er nettopp dette som gjør det ekstra viktig for Tyskland   bruke fredelige sikkerhetspolitiske virkemidler i forhold til sitt viktigste sikkerhetspolitiske problem: Øst-Europa. Den liberale ukeavisen *Die Zeit* hadde en ironisk kommentar angående temaet: "Det skulle mye heller ha v ert på Fijj yene"⁷² Det hadde v ert mye lettere for Tyskland om den første operasjonen utenfor NATOs område hadde v ert i mindre historisk betente områder.

Allerede ved inngangen til 1994 hevdet SPD-politikeren Peter Glotz (Glotz, 1994 s. 98-99) at den som vil sende soldater til Jugoslavia må tenke over minnene som kan vekkes til live, fordi soldatenes fedre allerede har opptrådt der som barbarer. De må også tenke på hvordan en tyve rig tysker, som har lært i sin historieundervisning hvorfor tyskerne har gitt avkall på Schlesien og Sudetenland, skal kjempe for at Mostar forblir kroatisk og Bihac forblir bosninsk. Politikken fra Adenauer til Brandt har i følge Glotz gjort tyskerne udugelige til   kjempe i nasjonalistiske kriger.

Da forsp rselen kom i slutten av november 1994 mente også FDPs tidligere leder Graf Lambsdorff at det ikke var mulig med en tysk kampinnsats i det tidligere Jugoslavia.⁷³ Forbundsdagsfraksjonen til Bundnis 90/Die Grünen avviste en tysk deltagelse i det tidligere Jugoslavia. Dette er også partiets offisielle linje. Men de uttrykte villighet til   ta spørsmålet opp på nytt hvis Tyskland ikke deltar i kampsonen, men gir støtte gjennom transport og sanitetssoldater.⁷⁴

⁷¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung 03.12.1994.

⁷² Die Zeit 09.12.1994.

⁷³ Frankfurter Allgemeine Zeitung 15.12.1994

⁷⁴ Frankfurter Allgemeine Zeitung 15.12.1994.

SPD avslo naturlig nok en slik deltagelse. SPDs Bundesgeschäftsführer Gunter Verheugen minnet om at regjeringen og SPD fram til da hadde vært enige om at det ikke skulle være snakk om en tysk kampinnsats i Bosnia. Et skille mellom bakketropper og kampfly mente han var virkelighetsfjern. Enhver tysk deltagelse i dette området vil innebære faren for en skjerpet konflikt slik at det vil være vanskeligere å finne en politisk løsning. Verheugen truet med at SPD vil komme til å kreve en risikoanalyse av regjeringen om den har til hensikt å delta i operasjonen. SPD aktet ikke dele et slikt ansvar med regjeringen.

I følge avisen Frankfurter Allgemeine Zeitung kunne ikke den tyske regjeringen forstå hvorfor forespørselen ble sendt før den var avklart på det politiske plan i NATO.⁷⁵ De militære årsakene til forespørselen var at det var behov for en spesiell flytype, Tornado, som bare USA, Italia og Tyskland har. Regjeringen var, i følge avisen, forbauset over at bare militære eksperter hadde uttalt behovet for de tyske flyene. Regjeringen framhevet også at det ikke handlet om et formelt krav fra NATOs side, men bare om et spørsmål.

Dette var også begrunnelsen regjeringen gav for at den ikke fattet noen beslutning om utsendelse av de tyske flyene. Etter et møte den 7. desember 1994 erklærte den at forbundsregjeringen ikke så noe behov for å fatte beslutninger på dette området. Fra utenriksdepartementet ble det gitt signaler om at nå var temaet avsluttet for denne gang.⁷⁶

Det er flere årsaker til at det hadde vært problematisk for den tyske regjering å sende tyske stridskrefter til Bosnia. Her opererte Wehrmacht under den annen verdenskrig. Videre virket det som regjeringen ikke hadde noen tro på at tyske stridskrefter vil virke konfliktdepende i området. Et annet problematisk aspekt er at en slik dramatisk beslutning vil være vanskelig å fatte uten en tilnærmet konsensus i det tyske politiske miljø. Motstanden regjeringen møter i andre politiske partier viser at det er høyst usikkert om regjeringen ville ha fått det nødvendige flertall i forbundsdagen. På dette området har det allerede vært konflikt innad i regjeringen mellom CDU/CSU og FDP. Man har heller ingen garanti for at CDUs representanter vil opptre enhetlig i et slikt spørsmål. Et simpelt flertall vil ikke være tilstrekkelig for å skape ro om en slik beslutning.

⁷⁵ Frankfurter Allgemeine Zeitung 03.12.1994.

⁷⁶ Frankfurter Allgemeine Zeitung 08.12.1994.

Omstrukturering av Bundeswehr

Bundeswehr er hverken utrustet, utdannet eller organisert for å delta i operasjoner utenfor NATOs område. I perioden etter 1955 har Bundeswehr utelukkende vært utrustet til å forsvare eget territorium samt territoriet til de allierte i NATO. I følge forsvarsdepartementets offisielle hvitbok fra 5. april 1994 skal dette fortsatt være hovedoppgaven.⁷⁷ Men i tillegg kommer det et nytt oppdrag, "Krisebewältigung" (kriseberedskap). Regjeringens utgangspunkt er at den militære sikkerhetsberedskapen ikke lenger kan begrense seg til å forsvare Tyskland og Tysklands allierte. Dette betyr en utvidelse av oppgavene til det tyske Bundeswehr.

Militære konflikter som kan true Tysklands eksistens er blitt usansynlige i følge den forsvarspolitiske hvitboken. Militær risiko oppfattes bare som en del av et bredere spektrum av sikkerhetspolitiske faktorer i en framtidig strategisk tenking. Men det framheves likevel at også med dette sikkerhetspolitiske konseptet blir evnen til å forsvare seg fortsatt fundamentet for Tysklands sikkerhet og den Nordatlantiske alliansen. I den forsvarspolitiske hvitboken argumenteres det for at Tyskland skal bevare sitt militære forsvar fordi forvarevnen uttrykker et folks selvoppretholdelse og statlige suverenitet. Det er derfor viktig at Tyskland må være militært væpnet mot framtidens usikkerhet.

Omstruktureringen av Bundeswehr er et ledd i NATOs omstrukturering.

Bundeswehr deles i to typer tropper, en "Krisereaktionskräfte" og en "Landesverteidigungskräfte". Den førstnevnte skal være beredt til raskt å kunne sendes til kriseområder. Den skal bestå av tilsammen 50 000 soldater fra hæren, marinen og luftvåpenet. Krisereaksjonstroppene får en egen operativ ledelse. I en eventuell innsats utenfor NATOs område vil kommandoen over tyske styrker ligge hos den tyske forsvarsministeren. Denne organisatoriske nyordningen bryter med etterkrigstidens strukturer. Endringene i NATOs kommandostruktur henger nøye sammen med det samlede Tysklands nye sikkerhetspolitiske status. Her handlet NATO mens det tyske politiske systemet var lammet av SPDs opposisjon. Først med forfatningsdomstolens dom kom det tyske politiske miljø på jour med den internasjonale situasjonen.

⁷⁷ Weissbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr vom 5. April 1994.

SPD avviser en oppbygging av Tysklands intervensjonsevne. Partiet hevder at oppbygging av krisereaksjonskreftene gjennom NATO er rettet mot intervensjoner i andre områder. Dette gikk SPDs partidag den 16-19 november 1993 mot. Partiet aksepterer bare mobile forsvarskrefter i rammen av en defensiv struktur på stridsskrefteene. De skal være av begrenset omfang og være inrettet mot å forsvare Tyskland og Tysklands allierte.

Når det gjelder omfanget av tyske stridskrefter ønsker SPDs partidag den 16.-19. november 1993 at målet skal være å redusere antall soldater under våpen til 300 000 i 1996.

I hvitboken fremlegges rammene for en framtidig planlegging av Bundeswehr. Forsvarsminister Rühes forslag skapte strid mellom partnene i koalisjonsregjeringen. Rühle hevdet at det ikke var mulig å finansiere en styrke på mer enn 340 000 mann, og han ønsket å forkorte verneplikten til ti måneder.

Dommen i Karlsruhe og de praktiske forberedelsene til å delta i militære operasjoner utenfor NATOs område styrker Tysklands internasjonale posisjon. Landet kan også i større grad fremme egne interesser.

Temperaturen i debatten om tyske stridskrefters deltagelse i områder utenfor NATOs område er mye høyere enn i debatten om tysk politikk overfor Øst-Europa. Dette kan forkøres med at debatten om tyske stridskrefters deltagelse i områder utenfor NATOs område går rett inn i det symbolske felt og utfordrer den tyske selvforståelsen.

Som SPDs argumentasjon viser utfordrer spørsmålet hele etterkrigstidens kamp mot den gamle tyske militarismen. For å bekjempe denne har viktige kretser i Tyskland gått mye lenger i anti-militaristisk retning enn de andre NATO-landene. Et forslag om å innføre samme militære praksis i Tyskland som i England og Frankrike maner derfor hos mange fram det militære tyske spøkelse fra før 1945. Dette er felles for både det tyske miljøet og mange av Tysklands naboer. Debatten blir en kamp om Tysklands sjel. Det er tankevekkende at denne ikke dreier seg om nytenkning i en ny situasjon, men om såkalt normalisering som går ut på å ta i bruk tradisjonelle militære virkemidler.

I de to posisjonene er det to vidt forskjellige oppfatninger av militær makt. Gjennom sin motstand mot Petersbererklæringen viser SPD en mer prinsipiell anti-militaristisk holdning som ikke bare gjelder Tyskland. Den regjeringsdomierte posisjonen knytter derimot begrepet ansvar direkte til bruk av militære styrker.

Det problematiske forholdet til bruk av militære virkemidler er et uomgjengelig faktum. I denne analysens sammenheng er det viktig å legge merke til at dette ikke fører til at Tyskland har utviklet noen tilsvarende handlekraft når det gjelder alternative sikkerhetspolitiske virkemidler. De fredelige virkemidlene som er skissert i teorikapitlet er fraværende i debatten. Heller ikke SPD har noen nye alternative betraktningmåter av et slikt omfang at man kan si de bekrefter denne analysens hypotese. Det partiet fremmet før forfatningsdomstolens kjennelse var moralsk begrunnet med røtter i historien og Tysklands indre forhold. Veien ut av den politiske lammelsen går ikke i retning av bruk av fredelige sikkerhetspolitiske virkemidler, men mot mer aktiv bruk av militære midler.

Det økte etterspørselen etter bruk av militære midler utenfor NATOs område har sammenheng med sammenbruddet i maktbalansen. Det betyr at den situasjonen som skulle ha åpnet for fredelige midler faktisk har styrket den tradisjonelle tenking når det gjelder "verdenspolitifunksjonen".

Debatten om bruk av militære styrker utenfor NATOs område er intens fordi den har så sterke symbolske siden. Det gjør at den på den ene siden blir ganske avslørende fordi den viser dypere strukturer i den politiske tenkning på området. Samtidig må man være forsiktig med å trekke konklusjonen fra en analyse av denne debatten for langt. Den tyske regjering skal også i framtiden føre realpolitikk. Spørsmålet blir om realpolitikken kan frigjøre seg fra symbolpolitikken.

7. Et utvidet sikkerhetsbegrep i tysk debatt

Kommunismens fall har ført til at trusselen om et politisk sammenbrudd i Øst-Europa, eller Russland spesielt, i dag er et av Europas største sikkerhetsproblemer. Dette fører igjen til at man kan finne elementer som miljø, økonomisk utvikling, sosial stabilitet og migrasjon i sikkerhetsdebatten. Teller man forekomster av disse stikkordene i debattinnlegg om sikkerhetspolitiske spørsmål kan man forledes til å tro at vi står ovenfor et radikalt nytt sikkerhetsbegrep.

Men de som bruker disse ordene i tysk debatt fordeler seg langs en skala med tre hovedgrupperinger:

1. Svært mange nevner disse viktige problemområdene.
2. Langt færre velger å definere dem inn i selve sikkerhetsbegrepet.
3. Av disse er det igjen ytterst få som trekker konkrete konsekvenser av den definisjonsmessige begrepsutvidelsen.

Begrepet blir altså ikke brukt slik det blir definert.

Som en generell konklusjon må man kunne si at et utvidet sikkerhetsbegrep ikke er noe sentralt tema i tysk politisk debatt.

Utenriksminister Kinkel: en pragmatisk/organisatorisk utvidelse

Utenriksminister Klaus Kinkel er en av de sentrale politikerne som har gått ut med en klar, utvidet definisjon av sikkerhetsbegrepet. Dette gjorde han i en artikkel i Frankfurter Rundschau i desember 1993.⁷⁸ Hans utvidelse er typisk pragmatisk/organisatorisk begrunnet, i det han helt klart går ut fra samarbeidsorganisasjoner når han skal gå inn på konsekvensene av sin sikkerhetspolitiske tenkning. I bunnen av hans utvidede sikkerhetsbegrep ligger det også en tradisjonell militærpolitisk tankegang.

Kinkel tok utgangspunkt i endringene som har funnet sted i Europa etter kommunismens fall, og framhevet at det var behov for på nytt å tenke gjennom hva slags forsvarsstrategier og militærdoktriner man har. Men han viste samtidig til krigen i Jugoslavia, og hevdet at et trusselsscenario ikke fullstendig er erstattet av en generell fred i Europa.

⁷⁸ "Das Konzept der "Erweiterten Sicherheit" Baustein einer Europäischen Sicherheitsarchitektur." Von Bundesausenminister Klaus Kinkel. Frankfurter Rundschau 16.12.1993.

Kinkel ramser opp hvilke nye risikoer vi står ovenfor: Ustabilitet innad i stater, etniske konflikter, sjåvinistiske maktforsøk og nasjonalistiske myter. Utfordringene gjennom fattigdom og sult, fra kjernefysiske våpen à la Tsjernobyl, utbredelse av masseødeleggelsesvåpen, store folkeforflytninger, verdensomspennende narkotikahandel og internasjonalt organisert forbryterbander. Alle disse problemene krever i følge Kinkel nye løsninger som ingen stat kan klare alene.

I følge Kinkel kan derfor ikke sikkerhet trygges av en stat alene, og heller ikke utelukkende defineres militært. Han mener det er behov for et sikkerhetsbegrep som omfatter politiske, økonomiske og militære elementer.

Kinkel vil bygge på politiske og diplomatiske virkemidler. Han går imot en militarisering av tysk utenrikspolitikk. Den tyske sikkerhetspolitikken skal i følge Kinkel bestå av forhindring, tidlig varsling og preventivt diplomati. Men han hevder at også innenfor rammen av et preventive diplomati gjelder avskrekkingens gamle logikk. En agressor forhindres best fra å ta i bruk voldelige midler ved at det gjøres klart at man vil forsvare seg med vold. Det er her Kinkel viser at de nye sikkerhetspolitiske aspekter ikke utelukker en tradisjonell sikkerhetstankegang. For ikke å måtte kjempe må man kunne kjempe, hevder Kinkel. Etter at øst-vest konflikten er over er det ikke etablert en fred som utelukker bruk av stridskrefter. Derfor er det i følge Kinkel bruk for funksjonsdyktige og demokratisk forankrede stridskrefter.

Kinkel hevder at vi finner elementene i det utvidede sikkerhetsbegrepet i FN, KSSE, NATO og EU. Han framhever at FN står ved et historisk vendepunkt etter at den kalde krigen er over fordi det ikke lenger er en blokkering i Sikkerhetsrådet som hindrer FN i å handle. Derfor er det viktig å styrke FN's fredsbevarende operasjoner. Videre trekker han inn at Tysklands også må kunne delta i disse.

Vi er her ved et springende punkt i Kinkels resonnement: Han knytter det til organisasjoner. Når han gjennomgår oppgavene til disse organisasjonene legger han først og fremst vekt på de militærpolitiske sidene.

Det er når han drøfter KSSE at han har det videste perspektivet. Her er sikkerhet ikke først og fremst militært definert. KSSE omfatter spørsmål som menneskerettigheter, demokrati og økonomisk utvikling. Tyngdepunktet til KSSE

må ligge i en tidlig erkjennelse av konflikter, i forebyggende arbeid og fredelig løsning av konflikter. KSSE kan ikke være noe brannkorps.

De tradisjonelle sikkerhetspolitiske aspektene har stor tyngde når han drøfter NATO og EU. De elementene han regner opp i begynnelsen av artikkelen finner man ikke igjen her. Det er rimelig å tolke det som et utslag av Kinkels pragmatisk/organisatoriske tenkemåte. Han peker på internasjonale samarbeidsordninger, men foreskriver naturlig nok ikke hvilke resultater de skal komme fram til.

Kinkels avveining mellom militære og politiske virkemidler er talende for Tysklands posisjon. Tyskland satser på samarbeid i internasjonale organisasjoner, noe som er nødvendig for at en ny tysk handlekraft skal bli akseptert av omverdenen. Ved det minste tegn på at et sterkt Tyskland kan tenke seg å operere med militære midler på selvstendig basis, vil omverdenens reaksjoner bli negative. Samtidig har ikke den tyske utenriksministeren noen illusjoner om at militær styrke har utspilt sin rolle i Europa.

Den forsvarspolitiske hvitboken: Utvidet sikkerhetsbegrep med få konsekvenser

Den forsvarspolitiske hvitboken fra 5. april 1994 er et tydelig eksempel på avstand mellom definisjon og praksis.⁷⁹ Sikkerhet defineres bredt innledningsvis, samtidig som alle konkrete forslag likevel er basert på et tradisjonelt sikkerhetsbegrep.

Den forsvarspolitiske hvitboken konstaterer i sin situasjonsbeskrivelse at risikoanalyser over framtidig utvikling må baseres på et videre sikkerhetsbegrep. De må ta samfunnsmessige, økonomiske og økologiske tendenser i betraktning og ikke begrenses til Europa. Hvitboken hevder videre at dagens situasjon krever at det settes inn et bredt spekter av instrumenter i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Sikkerhet må være så omfattende at den alltid er rettet mot konfliktens rot, og helst før den når en militær dimensjon. Det konstateres at dette ikke alltid var mulig under den kalde krigen, og at tradisjonell avskrekkings- og forsvarspolitik ikke er rettet mot innenrikspolitiske og samfunnsmessige konflikter som sult, undertrykkelse o.l. Men på grunn av en økende gjensidig avhengighet kan destabilisering i Tysklands omverden også være en sikkerhetsrisiko for Tyskland.

⁷⁹ Weissbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr vom 5. April 1994.

I hvitboken konstanteres det også at faren for ustabilitet ikke først og fremst er militær. Det ligger en større fare i en negativ utvikling av industristatenes økonomiske og finansielle evne, og de påfølgende ringvirkningene for de underutviklede regionene i verden. Den egentlige globale sikkerhetsrisikoen for framtiden er dermed, i følge hvitboken, en ond sirkel, en "Teufelskreis" som følger av gjensidig forsterkende destabiliseringsprosesser som kan utvikle seg til å bli voldelige.

Den tyske hvitboken står det også at etter at den ideologiske konfrontasjonen er over, blir økonomi og handel mer avgjørende faktorer i politiske relasjoner. Økonomisk dynamikk og teknologisk innovasjon, konkurranse om framtidige markeder og ressurser er mer avgjørende for et lands internasjonale innflytelse enn militær makt.

Følgene av denne analysen blir i følge hvitboken at viktige konsepter for tysk sikkerhetspolitikk er dialog, samarbeid og forsvarsberedskap. I hvitboken står det at kriser må møtes med de midler som passer til krisens årsak, og alle felt i politikken må kunne nyttes: utenriks- sikkerhetspolitikk, økonomi, teknologi, miljø-, utviklingspolitikk. Videre heter det at en slik politikk ikke kan dannes innenfor nasjonale rammer.

Med dette skulle vi være ganske nær en total utvidelse av sikkerhetsbegrepet. Men hvitboken følger ikke opp med noe tilsvarende spekter av politiske forslag. De paragrafene i hvitboken som sier noe om konkret politikk omhandler omstruktureringen av Bundeswehr. Den praktiske politikken er dermed basert på et tradisjonelt sikkerhetsbegrep hvor militær makt står i fokus.

Mønsteret likner av naturlige grunner, det vi finner i Kinkels artikkel. I hvitboken kan det utvidede konseptet virke som en serie tomme formuleringer når det ikke følges opp av konkrete politiske forslag. Mot dette kan man selvfølgelig si at det ikke er hvitbokens oppgave å fatte beslutninger om tyske utenrikspolitikk generelt.

U-hjelpsminister Spranger om nedrustning og utvikling

Også bundesministeren for næringspolitisk samarbeid og utvikling, Carl-Dieter Spranger har gått ut som talsmann for et utvidet sikkerhetsbegrep. Han holdt et foredrag om det utvidede sikkerhetsbegrepet i den tyske utviklingspolitikken for

Führungsakademi der Bundeswehr i februar 1994.⁸⁰ Talen føyer seg inn i mønsteret fra utenriks- og forsvarsministeren: Spranger åpner med å utvide sikkerhetsbegrepet, for deretter å holde et foredrag som konsentrerer seg om betydningen av at utviklingslandene ruster ned. Det er lite i Sprangers resonnement på hans eget fagfelt som egentlig forutsetter noen utvidelse av sikkerhetsbegrepet.

Spranger tok utgangspunkt i at øst-vest- konflikten er over, og at i stedet for konfrontasjonen med den gjensidige kjernefysiske trusselen avtegner konturene for en nye periode seg sakte men sikkert. En utenrikspolitikk etter gammel stil med tradisjonelle militære og diplomatiske instrumenter holder ikke for de nye svarene som nå er nødvendig å finne, hevder Spranger. Spranger anbefaler en utvidelse av sikkerhetsbegrepet fra å være en sikkerhet for statlig orden til å bli sikkerhet for næring, arbeid og miljø - som en omfattende sikring av livsgrunnlaget for dagens mennesker og de etterfølgende generasjoner.

Sprangers utvidelse av sikkerheten til å gjelde også næring, arbeid og miljø kan virke som en variant av Øbergs verdibaserte utvidelse av sikkerhetsbegrepet. Men de bygger på forskjellige verdier. Øberg trekker inn de menneskelige grunnbehov for overlevelse, utvikling, frihet og identitet. Sprangers verdier er langt mer markedstilpasset.

Spranger framhever betydningen av å minske konfliktpotensialet i utviklingslandene fordi dette også vil skape økt sikkerhet for industriland. Han ser det også som svært viktig at utviklingslandene ikke bruker utviklingshjelpen til å ruste opp militært.

Spranger gjør det samme som mange andre talsmenn for utvikling når det er tale om sikkerhetspolitikk. Den nye situasjonen etter 1989 brukes som et ledd i en argumentasjon for at ens eget fagfelt skal settes i sentrum. Når han snakker så mye om militærpolitiske spørsmål akkurat i denne talen kan det nok henge sammen med at den ble holdt på et militærakademi.

SPD og CDU: Et utvidet sikkerhetsbegrep med få praktiske konsekvenser

⁸⁰ "Mehr Sicherheit durch Entwicklung" Carl-Dieter Spranger, Der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, holdt en tale for Führungsakademie der Bundeswehr i Hamburg den 22. februar 1994. Presse und- Informationsamt der Bundesregierung: Bulletin.

Tidens tale er klar: Både SPD og CDU operer med et utvidet sikkerhetsbegrep i sine viktige dokumenter. Mønsteret er det samme som i regjeringsmedlemmenes forskjellige utspill. Etter en bred definisjon av sikkerhet blir det trukket få konkrete konsekvenser av den innledende utvidelsen. Den store forskjellen mellom SPD og CDU er at SPD viser en anti-militaristisk grunnholdning. Dette kommer tydeligst fram i debatten om tyske stridskrefters deltagelse i områder utenfor NATOs område. Det dreier seg om en gammel grunnholdning i partiet.

På SPDs partidag den 16.-19. november 1993 definerte partiet sikkerhetsbegrepet til å omfatte mer enn militær sikkerhet.⁸¹ Partiet trekker inn: økologisk og økonomisk stabilitet, sosial rettferdighet, bærekraftig utvikling, fredelig løsning av sosiale, nasjonale, etniske og sosiale konflikter, minske folkevandringer gjennom bekjemping av fluktårsaker og beskyttelse mot internasjonal organisert kriminalitet.

Partiet er overbevist om at sikkerhet bare kan oppstå gjennom politisk, økonomisk, sosialt og økologisk samarbeid. Det legger vekt på kooperativ sikkerhet basert på omfattende ikke-militær løsning av konflikter der de oppstår. Partiet ønsker at den militære dimensjonen i sikkerheten skal miste enda mer av sin betydning.

I følge SPD er KSSE det beste organet for å skape sikkerhet gjennom samarbeid i Europa. I følge SPD har KSSE utviklet seg i en positiv retning etter murens fall, men de mener at problemene har vokst forttere enn KSSEs evne. Partiet legger skylden på medlemsstatene for dette.

I følge CDUs partiprogram vedtatt på partidagen i Hamburg 20-23 februar 1994 kan fred og sikkerhet best nås gjennom internasjonal dialog, konfliktforhindring, krisemanagement og utbygging av internasjonal rustningskontroll.⁸² På partidagen ble sikkerhet definert som mer enn militær sikkerhet. I partiprogrammet blir det hvedet at CDUs forståelse av sikkerhetspolitikk retter seg mot politisk, økonomisk, økologisk, militære og kulturelle anstrengelser, med fredelig samliv som mål. I partiprogrammet hevdes det at dette omfatter folkerettslig beskyttelse, menneske- og borgerrettigheter, løsning av religiøse og etniske konflikter, forhindring av økologiske ødeleggelser og bekjempelse av internasjonal kriminalitet.

⁸¹ "Politik. Perspektiven einer neuen Aussen- und Sicherheitspolitik". Beslutninger fra SPDs partidag i Wiesbaden den 16-19. november 1993.

⁸² "Freiheit in Verantwortung". Grundsatzprogramm der Christlich Demokratischen Union Deutschlands. Besluttet på 5. partidag i Hamburg 20-23 februar 1994

Det trekkes få direkte politiske konsekvenser av den brede definisjonen av sikkerhetsbegrepet. Når vi ser på CDUs standpunkt på andre områder som debatten om tyske stridskrefters deltagelse i områder utenfor NATOs område, er det grunn til å reise tvil om partiets politikk på dette området er basert et utvidet sikkerhetsbegrep.

Midt i alle sine generelle vendinger er SPD og CDUs offisielle dokumenter klargjørende på et punkt: Selve ideen om å utvide sikkerhetsbegrepet blir vurdert som positiv av både regjeringspartiet og opposisjonen.

8. Konklusjon og oppsummering

Utgangspunktet for denne studien var følgende hypotese:

En dyptgripende endring i en politisk situasjon fører til tilsvarende endringer i begrunnelsen for bruk av virkemidler i den sikkerhetspolitiske debatten.

Som vi så i metodekapitlet kan denne hypotesen presiseres i to ulike retninger: En streng tolkning som forutsetter at det har skjedd et skifte i hegemoni når det gjelder sikkerhetspolitisk tenkning, og en mildere tolkning som bare forutsetter at det har skjedd en forskyvning i tyngdepunkt langs en tradisjonell skala, for at hypotesen skal oppfattes som bekreftet.

I og med at denne undersøkelsen bygger på en tolkende tilnæringsmåte er ikke en slik tvetydighet spesielt problematisk. Det er jo ikke tale om å gjennomføre en statistisk test, men om å etablere et ordnende system som muliggjør en systematisert tolkning av et uensartet kildemateriale. I dette konkluderende kapitlet vil vi derfor drøfte begge disse mulige tolkningene av hypotesen.

En politisk tyngdeforskyvning

I følge den strenge tolkningen må man kunne hevde at hypotesen er avkreftet. Ingen ytringer i det store materialet kan tolkes i retning av at den sikkerhetspolitiske vurderingsskalaen har endret karakter på grunnleggende måte. De tradisjonelle, militære sikkerhetspolitiske virkemidlene har ikke veket plassen for andre typer virkemidler.

Når det gjelder hypotesens mildere tolkning vil jeg hevde at den er bekreftet i rikt monn: Den dyptgripende endringen i den politiske situasjonen etter kommunismens sammenbrudd har ført til en sterk endring i begrunnelsene for bruk av sikkerhetspolitiske virkemidler, i den tyske politiske debatten.

Disse endringene har karakter av en tyngdeforskyvning langs en tradisjonell akse. På denne aksen er de sikkerhetspolitiske midlene ordnet i et etablert hierarki, med de militære virkemidlene øverst.

Det som ser ut til å ha skjedd er at de militære virkemidlene har mistet mye av sin praktiske betydning. Dermed har man kunnet vie større deler av krefter og

oppmerksomhet til fredelige virkemidler som tradisjonelt ligger lavere i hierarkiet. Slike fredelige virkemidler har man selvfølgelig også brukt i maktbalansens tid. Selv om man har endret politiske tyngdepunkt betyr ikke dette at man har avskrevet de militære midlene eller avskrevet dem for all framtid. Tvert imot er hovedtemaet i den største sikkerhetspolitiske debatten i Tyskland spørsmålet om Tyskland skal *utvide* sin bruk av militære midler. I praktisk politikk er det regjeringskoalisjonens positive holdning til en slik utvidelse som vinner fram.

En slik utvidelse av det samlede Tysklands militære handlefrihet skal tjene FN/NATO/VEUs større politiske handlekraft i et "verdenspoliti"-perspektiv. Assosiasjoner til Tysklands militaristiske forhistorie dukker ofte opp når forsvarsspørsmål diskuteres i Tyskland. Dette er en viktig del av landets (og nabolandenes) problematiske forhold til bruk av tyske militære styrker. Her er vi inne i et komplisert problemkompleks der både dagens kommandolinjer og historien må tas med i betraktning. De tyske styrkene skal integreres i FN/NATO/VEUs kommandostruktur, og de eventuelle aksjonene må vurderes på et slikt organisasjonsnivå. Men den politiske virkningen av tysk deltakelse vil bli sterkt påvirket av historien.

Også den opphetete debatten om bruk av tyske styrker utenfor NATOs område berører hypotesens to ledd:

- a) Den springer ut av en totalt endret sikkerhetspolitisk situasjon etter 1989.
- b) I bunnen av alle parters argumentasjon ligger det et tradisjonelt sikkerhetsbegrep som plasserer militære midler øverst i "high politics".

Regjeringens motstandere i SPD argumenterer på et moralsk grunnlag på basis av tysk historie, ikke ut fra en teori om at militære styrker har utspilt sin rolle.

Den klare tyngdeforskyvningen man kan finne i debatten har skapt et nytt tyngdepunkt i tysk sikkerhetspolitisk debatt. De aller fleste debattantene plasserer seg i en klynge rundt det jeg vil kalle en *pragmatisk/organisatorisk utvidelse av sikkerhetsbegrepet*. Dette innebærer at man opprettholder det militære forsvar som en helt grunnleggende sikkerhetsgaranti, men setter inn store ressurser på konfliktforebyggende arbeid i internasjonale samarbeidsorganisasjoner som FN, KSSE (OSSE fra 1.1.95), EU/VEU, "Partnerskap for fred" og NATO. Denne er ikke bare en forskyvning av det sikkerhetspolitiske tyngdepunkt i praktisk politikk. Vi er også vitne til en tilsvarende endring av den politiske retorikk og en forskyvning av tyngdepunktet i den politiske konsensus. Men det er viktig å merke seg at denne

forskyvningen er av pragmatisk karakter. Man avskjærer ikke muligheten for å ty til militære avskrekkingsmidler dersom det skulle bli nødvendig.

Alternative fredsteoriens relevans

Den parallelle gjennomgangen av nyere, liberalistiske teorier om demokratiets og gjensidig avhengighets virkning på freden på den ene siden, og den tyske sikkerhetspolitiske debatten på den andre siden, viste høyst varierende samsvar mellom de to feltene. Funnene kan settes opp i fire hovedpunkter.

1. En antakelse om at internasjonalt samarbeid fører til fred ligger til grunn for de aller fleste debattanters innlegg. Her rår det en høy grad av konsensus, og dette er også det teoretiske grunnlaget for den pragmatisk/organisatoriske utvidelsen av sikkerhetsbegrepet. Den samarbeidsideologien som ligger til grunn er en klar videreføring av de ideene som er utviklet gjennom EU-samarbeidet. Med sin vekt på regional integrasjon og stegvis utdyping av samarbeidet ligger den nært opp til Haas' tidlige integrasjonsteorier. Med sine klart uttrykte målforestillinger grenser Haas' teorier også opp mot politikkenes verdibaserte prioriteringer. Avstanden til Mitransys tidlige, grenseløse funksjonalisme og Keohane og Nyes' analytisk orienterte samarbeidsmodeller er derimot påtagelig.

2. Keohane og Nyes analytiske modell, med særlig vekt på begrepsparet følsomhet/sårbarhet har vist seg som et anvendelig analyseredskap i denne rapportens gjennomgang av forholdet mellom Tyskland og de tidligere østeuropeiske landene. Analysen får fram et tysk paradoks med full tyngde: Russland er ti ganger så følsom for Tysklands handlinger på det økonomiske området som Tyskland er følsom for deres. I tillegg har Tyskland ulike større muligheter for å forandre de økonomiske rammevilkårene gjennom EUs politikk, noe som gjør partnerne i øst svært sårbare. Samtidig er tysk følsomhet og sårbarhet overfor sine vestlige samarbeidspartnere meget stor. En sterk økonomisk integrasjon mellom Tyskland og landene i øst er derfor meget risikabel for Tyskland, hvis ikke resten av EU blir med. Resultatet av dette ser man både i offisiell tysk argumentasjon og i praktisk politikk.

3. I den politiske debatten kan man ane spor av en svak påvirkning fra enkelte forskeres empiriske påvisning av at demokratiske stater ytterst sjelden går til krig

mot hverandre. Naturlig nok finner man referanser til dette i akademisk litteratur, men sammenhengen kan spores direkte i deler av SPDs argumentasjon, og med litt velvilje som en undertekst i utenriksminister Klaus Kinkels forsiktige uttalelser. Her ser vi tegn til en mulig direkte påvirkning fra akademisk litteratur til den politiske praksis. Siden litteraturen om sammenhengen mellom demokrati og fred er forholdsvis ny, er det rimelig å vente at en eventuell direkte påvirkning av det politiske miljø er av forholdsvis ny dato. Hvis det skjer en slik påvirkning i dag, er dette en faglig interessant prosess som må følges over tid.

4. Oppbygging av et stabilt demokratisk system i de tidligere kommunistlandene blir av de fleste tyske debattanter sett på som en forutsetning for en fredelig oppbygging i Europa. Samtidig er dette en argumentasjonsskjede som sjelden blir fulgt opp videre når dette utbredte standpunktet først er slått fast. Dette er egentlig nokså påfallende, når man tar i betraktning at forskningen på feltet kan trekke uvanlig klare konklusjoner om at demokratier holder fred med hverandre. I følge disse funnene skulle demokratisering være den beste fredspolitik- og dermed den beste sikkerhetspolitikk.

Demokratiseringen lever et litt bortgjemt liv i debatten. Dette kan skyldes flere faktorer:

a) Demokrati omtales gjerne i samme setning som markedsøkonomi, og deretter snakker man videre om markedsøkonomi. En forklaring på dette kan være at man har langt flere virkemidler til å påvirke økonomien enn til å påvirke demokratiseringen direkte.

b) Et fungerende demokrati er en forutsetning for EU-medlemskap. Utsikten til EU-medlemskap vil derfor virke stabiliserende på demokratiseringsprosessen for de landene som er kandidater, og på denne måten være fredsskapende. Men siden premisset ligger så fast, er det unødvendig å trekke det fram særlig ofte. En viktig poeng her er at denne årsakskjeden ikke er til stede i forhold til Russland og SUS-landene, og det er her den største sikkerhetsrisikoen virker på lang sikt.

5. Innholdet i et utvidet sikkerhetsbegrep er ikke noe sentralt tema i tysk sikkerhetspolitisk debatt. Ordet blir likevel brukt så ofte at det fortjener en egen drøfting.

Sikkerhetsbegrepet, -reell eller retorisk utvidelse?

Det foreligger mange ulike varianter av et utvidet sikkerhetsbegrep. Som det framgår av diskusjonen i kapittel 7 gjør de fleste av disse utvidelsene begrepet forholdsvis uklart.

Både før og etter murens fall har de fleste forslagene til en utvidelse av sikkerhetsbegrepet opphav i et ønske om å bringe nye temaer inn i den sikkerhetspolitiske diskusjonen. Dette er en av flere mulige strategier for å oppnå dette målet. Man trenger ikke omdefinere sikkerhetsbegrepet for å trekke nye aspekter inn i det politiske fokus.

Undersøkelsens formål er å undersøke endringer i begrunnelsen for bruk av nye virkemidler i den sikkerhetspolitiske debatt. Det er derfor på sin plass å se i hvilken grad et utvidet sikkerhetsbegrep hos de forskjellige debattantene i vårt materiale følges opp av nytenkning om bruk av nye de sikkerhetspolitiske virkemidler.

Dette gir fire mulige kombinasjoner:

1. Ingen utvidelse av sikkerhetsbegrepet og ingen tegn til nytenkning angående sikkerhetspolitiske virkemidler.

Her er det ingen forekomster i materialet.

2. Ingen utvidelse av sikkerhetsbegrepet, men en klar nytenkning når det gjelder bruk av virkemidler.

Dette kan vi kalle de "idealistiske realister". Her er det to klare forekomster: forskerne Czempiel og delvis Kaiser.

3. En utvidet definisjon av sikkerhetsbegrepet følges opp av like vidtgående forslag til bruk av nye virkemidler.

Her er det ingen funn.

4. En klart utvidet definisjon av sikkerhetsbegrepet, men definisjonen følges ikke opp av like vidtgående forslag til bruk av nye virkemidler.

Hit må man gruppere de aller fleste debattantene.

Gruppe 1

Det er ikke uventet at det ikke er noen forekomster i denne kategorien. Situasjonen er så endret etter 1989 at man stiller seg utenfor ved å avvise alle endringer i

sikkerhetspolitikken. Likevel er denne kategorien viktig i debatten: Det er en fykategori som det gjelder å distansere seg fra. Det gjør man ved å sende signaler om at man tilhører de nytenkende.

Gruppe 2

Den klareste kritiske røst som kommer med et konkret forslag til en alternativ politikk er Czempiel. Han opererer ikke med et utvidet sikkerhetsbegrep. Det er forbausende at det ikke er flere debattanter som inntar en posisjon som likner på Czempiel, som går imot å ha en forskjellig politikk overfor Russland og Tysklands nærmeste naboer i øst. Dette kan henge sammen med den høye grad av konsensus i debatten om politikken overfor Øst-Europa. Siden det ikke er snakk om klare politiske fronter blir heller ikke de forskjellige parter presset til å utdype og avklare sine standpunkter. Dermed får faren for en konfliktoppbygging overfor Russland og SUS forholdsvis liten oppmerksomhet.

Gruppe 3

Her er det ingen funn i materialet. I sin mest radikale form, hvor man sidestiller for eksempel miljø- og fattigdomsproblemer med krig, vil en sikkerhetspolitikk i tråd med dette raskt føre til et totalt brudd med den vestlige verdens økonomiske politikk. Man kan sannsynligvis finne folk i alternativ- og miljøbevegelsen som vil føre en så radikal, sikkerhetsbegrunnet miljøpolitikk, men for å finne disse måtte man søke i mer spesialisert kildemateriale. I alle tilfelle er slike standpunkter ytterst perifere i dagens tyske debatt. Det er interessant at De Grønne ikke har markert seg med slike standpunkter.

Gruppe 4

Her ligger hovedtyngden av debattantene. I denne gruppen finner vi mange meningsnyanser, både når det gjelder bruken av sikkerhetsbegrepet og de konkrete konsekvenser man trekker. Det er derfor nødvendig å dele opp gruppen ytterligere. Se kapittel 4, 5, 6 og 7 for en konkret gjennomgang av de enkelte standpunkter.

Det er et slående mønster i materialet: Nesten alle opererer med et utvidet sikkerhetsbegrep, for så å falle tilbake til mer tradisjonelle militære og organisatoriske tiltak når de skal utrede midlene i sikkerhetspolitikken. Dette viser at tankegangen bygger på eller i det minste inkluderer et tradisjonelt sikkerhetsbegrep. Samtidig vil de fleste bruke alle typer sikkerhetspolitiske virkemidler som er relevante i dagens situasjon: militære midler, internasjonalt samarbeid,

demokratiutvikling m.m. De gjentatte henvisningene til det utvidede sikkerhetsbegrepet kan ofte virke som en retorisk utvidelse som har til hovedhensikt å markere avstand til gruppe 1, den ikke-eksisterende grupperingen som ikke tenker nytt hverken i teori eller praksis.

Den pragmatisk/organisatoriske posisjon

Den tyske regjeringens politikk har plasser seg trygt midt i gruppe 4. I kapittel 7 har vi karakterisert regjeringens posisjon som en pragmatisk/organisatorisk utvidelse av sikkerhetsbegrepet. Her konsenterer man seg om å bygge opp internasjonale samarbeidsorganer som skal behandle sikkerhetspolitisk relevante tema. Fordi man ikke kan beskrive resultatet av arbeidet i slike organisasjoner på forskudd, (det er også avhengig av Tysklands samarbeidspartnere) har dette aspektet lett for å forsvinne i en analyse av debattinnlegg. En konkret gjennomgang av arbeidet i organisasjonene er nødvendig.

Et slikt langvarig arbeid i internasjonale samarbeidsorganisasjoner kan få store konsekvenser på lang sikt. Samarbeidet er egentlig ikke avhengig av noe utvidet sikkerhetsbegrep. Når for eksempel utenriksminister Klaus Kinkel begrunner en utvidelse av det internasjonale samarbeidet med sin versjon av et utvidet sikkerhetsbegrep, likner utvidelsen mye på en begrunnelse for en utvidet dagsorden i organisasjonene. Den kan også virke som en markør av at man er åpen for nye løsninger og samarbeidsformer.

Denne politiske hovedgruppens bruk av et utvidet sikkerhetsbegrep er ikke preget av den logiske konsistens vi har lov til å vente av en vitenskapelig analyse. Bruddet skjer gjennomgående i overgangen fra generelle målsettinger og situasjonsbeskrivelser til gjennomgangen av praktiske tiltak. Vi står overfor et vanlig fenomen i politisk prosa: Man sender ut et knippe mer eller mindre konsistente signaler.

Den utbredte kombinasjonen av et utvidet sikkerhetsbegrep (riktignok av retorisk karakter), vektlegging av fredelige virkemidler i dagens situasjon og en klaråpning for aktivisering av tradisjonelle militære virkemidler bygger på en klassisk tankegang der forskjellige virkemidler kan ordnes i et hierarki. Det vi ser er en klar forskyvning av tyngdepunktet i retning av fredelige midler, med internasjonale samarbeidsorganer som det viktigste redskap. Men hierarkiets orden er ikke truet,

og man har ikke fraskrevet seg muligheten til å ta maktbalansens gamle virkemidler i bruk dersom situasjonen skulle endre seg.

Debatten om tyske styrker utenfor NATOs område

Et utvidet sikkerhetsbegrep er et forholdsvis perifert tema i tysk debatt. Det virkelig store tema i den tyske sikkerhetspolitiske debatten er spørsmålet om tyske stridkretters deltagelse i operasjoner utenfor NATOs område. Dette er en debatt om utvidet bruk av militære midler.

SPDs motstand mot dette er en konservativ posisjon. SPD vil bevare Forbundsrepublikkens antimilitaristiske linje fra før murens fall. Denne opposisjonen førte til en blokkering av beslutningsevnen i det politiske system da spørsmålet ble overført til Forfatningsdomstolen. Etter dommen i Karlsruhe har opposisjonen vært påfallende kraftløs.

Denne debatten har klare prinsipielle sider. Den dreier seg om tysk selvforståelse, om forholdet til historien, og om Tysklands framtidige politiske innflytelse. Vi har også to klare motparter, i motsetning til debatten om bruk av fredelige midler, der det er tale om enkeltstående markeringer. Debattens intensitet og polarisering har tvunget fram en klarhet i argumentasjonen som vi ikke finner i debatten om Øst-Europa og bruken av fredelige sikkerhetspolitiske midler. Det er derfor interessant for vår analyse at det så å si ikke forekommer tanker om et utvidet sikkerhetsbegrep eller om bruk av nye sikkerhetspolitiske virkemidler i denne viktigste tyske debatten om militære spørsmål.

Militær handlekraft og sivil tysk innflytelse

Tysklands eneste farbare vei til framtidig innflytelse går gjennom samarbeid og økt europeisk integrasjon. Derfor er all tysk utenrikspolitikk tett integrert i organisasjoner som EU og NATO. Det er derfor ikke overraskende at det råder stor grad av konsensus om den pragmatisk/organisatoriske tilnærmingen til sikkerhetspolitiske spørsmål i det nye Europa. Samtidig skinner Tysklands egen interesse av å skape en bred, stabil sone av vennligsinnete og helst allierte land langs sin østlige grense tydelig gjennom. Dette er ikke i de sørlige og vestlige EU-landenes interesse i samme grad, og det kan også være en belastning på Tysklands tradisjonelt nære forhold til USA. De spenningene som østeuropapolitikken skaper i forhold til Tysklands vestlige allierte søker et samstemt tysk politisk miljø å dempe ved å gå forsiktig fram.

I den tyske avhengigheten av å bruke sin nye politiske tyngde gjennom internasjonale organisasjoner finner vi også forbindelseslinjen mellom de to hoveddebattene vi har gjennomgått i denne undersøkelsen. Hvis det gjenforente Tyskland skal få en politisk gjennomslagskraft som tilsvarer landets størrelse og økonomiske tyngde, må det også være villig til å ta de belastningene som beslutningene i de internasjonale organisasjonene medfører.

Tysklands selvpålagte militære restriksjoner har vært uforenlige med situasjonen etter kommunismens fall, der vi er i ferd med å få et aktivt FN som ikke bare driver fredsbevarende operasjoner, men også går inn i åpne militære konflikter. Til helt nylig har ikke Tyskland kunnet være med på dette, i klar motsetning til samarbeidspartnerne USA, Storbritannia og Frankrike. Det er innlysende at en permanent situasjon der Tyskland selv avsto fra å bære de tyngste byrdene av felles beslutninger ville svekke landets innflytelse i de internasjonale organisasjonene landet er helt avhengig av. Under Golfkrigen betalte Tyskland en stor del av regningen for å bøte på sin militære tilbakeholdenhet. Dette ble sett på som en halvgod løsning av de fleste involverte parter. Penger kan heller ikke i dag måle seg med militær innsats og viljen til å sette sine egne soldaters liv på spill.

Selv om krigen i Tsjetsjenia og den politisk ustabile situasjonen i Russland begynner å kaste skygger over europeisk politikk, har vi fortsatt en situasjon der den sivile og militære samarbeidslinjen dominerer i forholdet mellom de tidligere partene i den kalde krigen. Som vi har sett danner dette et rom for en markert tyngdeforskyvning i det sikkerhetspolitiske arbeid i Europa, og det viser seg tydelig i tysk sikkerhetspolitisk debatt. Men denne markerte tyngdeforskyvningen innebærer ikke noe prinsipielt brudd med tidligere sikkerhetspolitisk tenkning. Klassiske geopolitiske problemstillinger danner fortsatt tunge premisser for Europas sikkerhetspolitiske kart. Og bruk av tradisjonelle militære midler har beholdt sin plassering på toppen av listen over sikkerhetspolitiske virkemidler.

Referanser:

Babst, Dean V., 1964. "Elective governments - a force for peace", *The Wisconsin Sociologist*, årg. 3, nr. 1, ss. 9-14.

Baring, Arnulf, 1991. *Deutschland was nun?* Berlin: Siedler.

Brock, Lothar, 1991. "Peace through Parks: The Environment on the Peace Research Agenda", *Journal of Peace Research*, årg. 28, nr. 4, ss. 407-423.

Czempiel, Ernst-Otto, 1994. "Bausteine einer europäischen Friedensforschung", *Europa-Archiv*, Folge 4, Februar, ss. 91-100.

Ehrhart, Hans-Georg, et al, 1994. Kollektive Sicherheit zwischen Realität und Modell. *Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik*. Heft 82, April, ss. 7-24.

Fischer, Joschka, 1994. "Le Certitudes Allemandes. Grundkonstanten bundesdeutscher Aussenpolitik", *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 9, september, ss. 1082-1090.

Galtung, Johan, 1980. "The Changing Interface Between Peace and Development in a Changing World", *Bulletin of Peace Proposals*, årg.11 nr. 2, juni, ss. 145-149.

Gleditsch, Nils Petter, 1993. "Democracy, War and the Future of European Security", revised version of paper presented to the Second Conference of the European Peace Research Association in Budapest, 12-14 november.

Gleditsch, Nils Petter, 1994a. "Peace and Democracy: Three Levels of Analysis", paper presented to the Sixteenth World Congress of Political Science, Berlin, 21-25. august.

Gleditsch, Nils Petter, 1994b. "Conversion and the Environment", kap. 7, ss. 131-154 i Jyrki Käkönen, red. *Green Security or Militarized Environment?* Aldershot & Brookfield, VT: Dartmouth.

Glantz, Peter, 1994. *Die falsche Normalisierung, Essays*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Græger, Nina & Dan Smith, red., 1994. *Environment, Poverty, Conflict*. Prio Report Nr. 2, juli, Oslo.

Haas, Ernst B., 1958. *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.

Haas, Ernst B., 1967. "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America", *Journal of Common Market Studies*, nr. 4, ss. 315-343.

Haas, Ernst B., 1970. "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing", ss. 3-44 i Leon N. Lindberg & Stuart Scheingold red., *Regional Integration: Theory and Research*. Harvard: Harvard University Press.

Haas, Ernst B., 1976. "Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration", *International Organization*, årg. 30, nr. 2, Spring, ss. 173-212.

Kaiser, Karl, 1994. "Western Europe and Russia", s 183-198 i Robert D. Blackwill og Sergei A. Karaganov, ed., *Damage Limitation or Crisis? Russia and the Outside World*. Washington, London: Brassey's.

Kegley, Charles W., 1993. "The Neoidealist Moment in International Studies? Realist Myths and the New International Realities", *International Studies Quarterly*, årg. 37 nr. 37, ss. 131-146.

Keohane, Robert O. & Joseph S. Nye, 1975. "International Interdependence and Integration", ss. 363-414 i Greenstein & Polsby red., *Handbook of Political Science*, årg. 8: *International Politics*. Reading Massachusetts: Addison-Wesley.

Keohane, Robert O. & Joseph S. Nye, 1977. *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown and Company.

Keohane, Robert O. & Joseph S. Nye, 1987. "Power and Interdependence revisited", *International Organization*, årg. 41, nr. 4, Autumn, ss. 725-753.

Kinkel, Klaus, 1994. "Deutschland in Europa. Zu den Zielen der deutschen Präsidentschaft in der Europäischen Union", *Europa-Archiv*, Folge 12, juni, ss. 335-342.

Knutsen, Torbjørn L., 1994. "Teoretiske utfordringer til studiet av internasjonal politikk etter den kolde krig", *Politica*, årg. 26, nr. 2, mai, ss. 199-216.

Kühnhart, Ludger, 1994. Der Osten des Westen und die "russische Frage", *Europa-Archiv*, Folge 9, Mai, ss. 239-247.

Lodgaard, Sverre & Anders H. af Ornäs, 1992. *The Environment and International Security*. Prio Report nr. 3, mai, Oslo.

Maoz, Zeev & Bruce Russett, 1993. "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986", *American Political Science Review*, årg. 87, nr. 3, september, ss. 624-638.

Mitrany, David, 1975. *The Functional Theory of Politics*. London: Western Printing Services.

Moravcsik, Andrew, 1991. "Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community", *International Organization*, årg. 45, nr. 1, Winter, ss. 19-56.

Nye, Joseph S., 1994. "Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model", ss. 286-300 i Friedrich Kratochwil & Edward D. Mansfield red., *International Organization: A Reader*. New York: Harper Collins College. (Opprinnelig publisert i 1980: *International Organization* årg. 34, ss. 307-334.

Pflüger, Friedbert, 1994. *Die Zukunft des Ostens liegt in Westen. Beiträge zur Aussenpolitik*. Düsseldorf: ECON.

Rummel, Rudolph J., 1983. "Libertarianism and International Violence", *Journal of Conflict Resolution*, årg. 27, nr. 1, mars, ss. 27-71.

Rummel, Rudolph J., 1994a. "Focus on: Power, Genocide and Mass Murder", *Journal of Peace Research*, årg. 31, nr. 1, februar, ss. 1-10.

Rummel, Rudolph J., 1994b. Preliminary Note to the Draft Chapter "Democracies ARE Less Warlike Than Other Regimes". Kaneohe, HI: Haiku Institute of Peace Research.

Schwarz, Hans Peter, 1985. *Die gezähmten Deutschen: Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit*. Stuttgart.

Singer, J. David, 1991. "Peace in the Global System: Displacement, Interregnum, og Transformation", ss. 56-84 i Charles W. Kegley, Jr., red., *The Long Postwar Peace. Contending Explanations and Projections*. New York: Harper Collins.

Small, Melvin & David Singer, 1976. "The War-Proneness of Democratic Regimes", *Jerusalem Journal of International Relations*, årg. 1, nr. 4, Summer, ss. 50-69.

Small, Melvin & David Singer, 1982. *Resort to Arms. International and Civil Wars, 1816-1980*. Beverly Hills, CA, etc.: Sage.

Sæter, Martin, 1971. *Det politiske Europa*. Oslo: Universitetsforlaget.

Tranholm-Mikkelsen, Jeppe, 1991. "Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC", *Millennium: Journal of International Studies*, årg. 20, nr. 1, ss. 1-22.

Verheugen, Günter, 1994. "Neue Akzente in der deutschen Aussenpolitik", 07.09.1994, Bonn: Presseservice der SPD.

Wallenstein, Peter & Karin Axell, 1994. "Conflict Resolution and the End of the Cold War, 1989-1993", *Journal of Peace Research*, årg. 31, nr. 3, august, s. 333-349.

Waltz, Kenneth N., 1970. "The Myth of National Interdependence" i Charles Kindleberger red., *The International Corporation: A Symposium*. Cambridge, Mass: M.I.T. Press.

Weede, Erich, 1992. "Some Simple Calculations on Democracy and War Involvement", *Journal of Peace Research*, årg. 29, nr. 4, november, s. 377-383.

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

Wæver, Ole, 1993. *Securitization and Desecuritization*. Working Papers nr. 5. Center for freds- og konfliktforskning, København.

Wæver, Ole, Barry Buzan, Morten Kelstrup, Pierre Lemaitre 1993. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter.

Øberg, Jan, 1983. *At Sikre Udvikling og Udvikle Sikkerhed*. København: Vindrose.

Kort sammendrag

Rapporten er en analyse av begrunnelsen for bruk av nye sikkerhetspolitiske virkemidler i tysk sikkerhetspolitisk debatt. Analysens tema er politiske tenkemåter, og hvordan de forholder seg til endringene av den sikkerhetspolitiske situasjon etter murens fall i 1989.

Rapporten går gjennom tysk sikkerhetspolitisk debatt i 1994 på bred basis, og trekker inn tidligere ytringer i den grad det er nødvendig. I tillegg presenteres et knippe sentrale teorier om forholdet mellom demokratisering og fred og mellom gjensidig avhengighet og fred. Fruktbarheten i en utvidelse av det tradisjonelle sikkerhetsbegrep diskuteres grundig. Denne teoretiske delen benyttes som en ordnende bakgrunn for analysen av den tyske sikkerhetspolitiske debatten.

Analysen konsentreres om to hovedområder:

1. Forholdet til de tidligere kommunistlandene i øst, med spesiell vekt på spørsmålet om utvidelse av EU og NATO.
2. Spørsmålet om tysk militær deltakelse i militære operasjoner utenfor NATOs område.

Rapportens hovedkonklusjon er at det har skjedd en markert tyngdeforskyvning bort fra den kalde krigens maktbalansenkning. Det rår i dag en høy grad av konsensus om det man kan kalle en pragmatisk/organisatorisk utvidelse av sikkerhetsbegrepet. Denne prioriterer en kanalisering av sikkerhetspolitiske temaer gjennom internasjonale organisasjoner, og er en fortsettelse av den tyske satsing på både dypere og bredere integrasjon i Europa. Dette er særlig tydelig i spørsmålet om en utvidelse av det vestlige samarbeidet mot øst, der enigheten er meget bred i det tyske politiske miljøet.

Men denne forskyvningen av det sikkerhetspolitiske fokus kan være tidsbestemt. Alle debattanter knytter sin argumentasjon til et tradisjonelt sikkerhetspolitiske hierarki av virkemidler, der militær slagkraft står øverst. Dette kommer særlig tydelig til uttrykk i debatten om tysk militær deltakelse i operasjoner utenfor NATOs område. Her er det tale om en økning av Tysklands militære handlefrihet, som en del av Tysklands normalisering etter samlingen. De store sikkerhetspolitiske omveltningene i Europa etter 1989 har altså ikke forandret den grunnleggende sikkerhetspolitiske tenkning i Tyskland, selv om det aktuelle sikkerhetspolitiske fokus er et helt annet enn før murens fall.

