

# TRANSNASJONALE REGIONER NASJONALSTAT og DEMOKRATI

---

" En vurdering av det demokratiske potensialet i  
Barentsregionen og Østersjøregionen".

---



Hovedfagsoppgave i statsvitenskap  
av  
Tor Dahl - Eriksen

---

Seksjon for statsvitenskap  
Institutt for samfunnsvitenskap  
Universitetet i Tromsø  
Vår 1995

---

ISV/sos 172



75C073002

# TRANSNASJONALE REGIONER NASJONALSTAT og DEMOKRATI

---

" En vurdering av det demokratiske potensialet i  
Barentsregionen og Østersjøregionen".

---



Hovedfagsoppgave i statsvitenskap  
av  
Tor Dahl - Eriksen

---

Seksjon for statsvitenskap  
Institutt for samfunnsvitenskap  
Universitetet i Tromsø  
Vår 1995

---

75C 073002

UNIVERSITÄT TROMSØ

INSTITUTT FOR

DIKUNGEN

1999

1999



1999

1999

1999

Universitetsbibliotek

Tromsø

## **FORORD.**

**Arbeidet med den foreliggende hovedoppgave tok til høsten 1993. Jeg vil gjerne få takke min dyktige veileder, professor Erik Oddvar Eriksen, for de mange gode råd og konstruktive innspill underveis i prosessen. En takk retter jeg og til universitetsstipendiat Hans - Kristian Hernes som velvillig har tatt seg tid til å diskutere flere av kapitlene med meg.**

**Tromsø januar 1995**

*Tor Dahl-Eriksen*

**Tor Dahl - Eriksen**



**INNHOLDSFORTEGNELSE :**

	<b><u>Side</u></b>
<b>Første del</b>	<b>5</b>
Innledning	<b>6</b>
√Om regioner	<b>13</b>
<hr/>	
<b>Andre del</b>	<b>25</b>
Teori	<b>26</b>
Tre utvalgte teorier	<b>45</b>
<hr/>	
<b>Tredje del</b>	<b>57</b>
√Om Barentsregionen	<b>59</b>
√Om Russland og demokrati	<b>68</b>
Om norske demokratiprosjekter	<b>75</b>
Noen utvalgte intervjuuttalelser	<b>84</b>
Analyse	<b>85</b>
<hr/>	
<b>Fjerde del</b>	<b>103</b>
Om Østersjøregionen	<b>104</b>
Om spørsmål vedrørende demokrati og statsborgerskap i de baltiske statene	<b>109</b>
Om norske demokratiprosjekter	<b>119</b>
Noen utvalgte intervjuuttalelser	<b>123</b>
Analyse	<b>124</b>
<hr/>	
<b>Femte del</b>	<b>143</b>
Om staten, nasjonen og nasjonalstaten	<b>144</b>
Noen utvalgte intervjuuttalelser	<b>152</b>
Analyse	<b>153</b>
Avslutning	<b>166</b>
 Kilder	 <b>169</b>
<hr/>	





## **FØRSTE DEL :**

---

**Oppgavens første del inneholder et innledningskapitel med hovedvekt på metode og empiri. Deretter introduseres oppgavens tema i form av et kapitel om regioner.**

---

## INNLEDNING .

### Motiver for valg av oppgavetema .

Vi lever i en spennende tid med store forandringer internasjonalt, både på godt og ondt. Tilvante forestillinger og begreper viser seg stadig oftere å være utilstrekkelige for å forklare hendelsene. Min oppgave har titelen "Transnasjonale regioner, Nasjonalstat og Demokrati ". Jeg har ønsket å velge et tema som søker å gripe noen av de endringer som har skjedd, og stadig skjer i Europa, i etterkant av den kalde krigen. Dannelse av transnasjonale regioner, det vil si regionalisering som krysser nasjonale grenser, er en av flere trender som preger utviklingen. Jeg tar i min oppgave for meg to slike regioner som begge berører våre nærområder, Barentsregionen og Østersjøregionen. Disse regionene inkluderer områder på begge sider av det tidligere øst- vest skillet i Europa. Jeg har videre ønsket å vinkle mitt arbeid med transnasjonale regioner mot demokratiseringsprosessen i øst, begrenset i min oppgave til henholdsvis Russland og Baltikum. Dermed handler oppgaven også om en av de største utfordringer vi står overfor i vår tid. Men jeg retter også søkelyset mot forholdet mellom transnasjonale regioner og nasjonalstatene fordi den interessante debatten som føres om dette spørsmålet både kan si oss noe om potensialet i, og begrensningene ved, de nye samarbeidsmønstre som vokser frem.

Min generelle interesse for internasjonale spørsmål går langt tilbake i tid. Mitt valg av tema for hovedoppgaven har selvsagt sammenheng med at av de mange interessante fagfelt som statsvitenskapen omfatter, er det internasjonal politikk som ligger mitt hjerte nærmest.

### Problemstillingen .

En temabeskrivelse er alene ikke tilstrekkelig til å fortelle hva det er jeg ønsker å finne ut av i oppgaven min. Det skal imidlertid problemstillingen avklare. Det er denne som skal være styringselement for det videre arbeidet idet den sier noe om hva det er jeg vil rette fokus mot. Problemstillingen som jeg har valgt har følgende ordlyd :

**" Siktemålet med oppgaven er å vurdere hvorvidt transnasjonalt regionalt samarbeid som krysser den tidligere øst - vest grensen kan bidra til en demokratisk utvikling i land som har sparsomme tradisjoner å bygge på når det gjelder demokrati ".**

I tilknytning til problemstillingen søkes også, i noe varierende grad, følgende spørsmål drøftet / besvart i oppgaven :

- a) Hva dreier samarbeidet i Barentsregionen og Østersjøregionen seg om, og hvordan er det organisert ?

- b) Hva slags problemer står en overfor når det gjelder demokratiseringsprosessen i henholdsvis Russland og Baltikum, og hvordan virker disse problemene inn på det regionale samarbeidet ?
- c) Hvilke norske aktører er involvert i samarbeid om demokratiseringsprosjekt i Barentsregionen, og hva slags prosjekter er det tale om ?
- d) Er det riktig at vi lever i en tid der nasjonalstatene svekkes som politiske enheter, og kan transnasjonale regioner forstås i sammenheng med antakelsen om en slik utvikling ?

Allerede i en tidlig fase av arbeidet ble jeg klar over at jeg ønsket å vinkle mine studier av transnasjonale regioner mot demokratisering i øst, mot Russland med henblikk på Barentsregionen, og mot Baltikum for Østersjøregionens vedkommende. Problemstillingen slik den her er formulert er imidlertid finpusset flere ganger underveis. Det å ikke ha en presis problemstilling fra første øyeblikk er relativt vanlig når en benytter kvalitativ forskningsmetode i samfunnsvitenskapene. Min tilnæringsmåte er det en kaller induktiv. Jeg forsøker å nærme meg en virkelighet uten klare hypoteser, men med ambisjoner om å få til en best mulig helhetsforståelse av det jeg arbeider med. Men selvsagt er det allikevel viktig å formulere problemstillingen så presist som mulig slik at det kan bli fasong over oppgaven.

Et viktig krav til en problemstilling er at den skal være interessant og spennende. I kvalitative undersøkelser legges det gjerne betydelig vekt på dette, og noe mindre vekt på krav om enkelhet. Jeg mener å ha funnet frem til en svært interessant problemstilling. Transnasjonale regiondannelser, spesielt de som krysser den tidligere øst - vest grensen, er i seg selv et interessant og spennende fenomen i etterkant av den kalde krigen, uansett hvilket aspekt ved dem en studerer. I tillegg handler min oppgave om demokratisering, om prosesser som for millioner av mennesker er knyttet til håp og forventninger, men som også bærer i seg faren for tilbakeslag og skuffelser.

Spørsmålet om hva en interesserer seg for er for såvidt av subjektiv karakter. Men det at en problemstilling er spennende har også å gjøre med mulighetene for ny erkjennelse. Man skal naturligvis ikke bare trække i oppgatte spor, men også forsøke å gi et selvstendig bidrag til faget. Om det foreliggende arbeid har lyktes i så måte, får det være opp til andre å bedømme. Før en kommer frem til den utformingen av problemstillingen en bestemmer seg for å benytte, har en visse forestillinger om det fenomen som skal studeres. Disse vil gjerne bli forutsetninger som en baserer problemstillingen på. De utgjør en referanseramme, men det er ikke alltid mulig å kontrollere slike forutsetningers holdbarhet. Et eksempel kan være en antakelse om at russere flest ønsker en demokratisk utvikling i hjemlandet. Problemstillingen skal også være fruktbar. Jeg mener min problemstilling oppfyller dette kravet. Jeg har valgt å fokusere på hva transnasjonalt regionalt samarbeid kan bidra med når det gjelder demokratisering i øst. I skjæringsfeltet mellom regionalisering på den ene side og demokratisering på den annen, bør det imidlertid være mulig å formulere mange andre gode og spennende problemstillinger.

## Metode og empiri.

Jeg har i foregående avsnitt om problemstillingen allerede sagt en del om metode. Valget av kvalitativ metode var for mitt vedkommende enkelt. Det er svært lite av det jeg skriver om som i nevneverdig grad lar seg kvantifisere. Hele min oppgave har et eksplorativt, utforskende preg der formålet med de ulike kapitlene er å komme frem til en så god forståelse som mulig av det tema jeg arbeider med. Jeg har derfor i tillegg til problemstillingen formulert fire spørsmål som jeg ønsker å drøfte. Disse har alle noe med problemstillingen å gjøre, men er ikke direkte avledet av denne. Snarere setter de problemstillingen inn i en større sammenheng, nettopp med sikte på å komme frem til den innsikt som en helhetsforståelse nødvendigvis må bygge på. Min oppgave er ikke en hypotesetestende undersøkelse der det søkes klare svar på et eller flere spørsmål. Derimot har jeg til hvert analysekapitel stilt opp en antakelse som diskusjonen i kapitlet kretser omkring samt søker å utdype. Det temaet jeg arbeider med er ikke et tema som lett lar seg gripe konkret. Å vurdere det demokratiske potensialet i transnasjonalt regionalt samarbeid innebærer å forsøke å trenge inn i et fenomen med høy grad av kompleksitet. Å forstå det fullt ut er sannsynligvis umulig. Ei heller er det min intensjon å komme frem til bastante konklusjoner. Temaets karakter inviterer ikke til det, men jeg skal naturligvis i oppgavens avslutningskapitel vurdere hvilke konklusjoner det er mulig å trekke på bakgrunn av mine funn.

Forholdet mellom teori og empiri har vært, og er fortsatt, gjenstand for en levende debatt innenfor samfunnsvitenskapene. Jeg presenterer mitt valg av teorier i oppgavens andre del. De beskrivende kapitlene i oppgavens tredje, fjerde og femte del som tar for seg ulike deler med tilknytning til oppgavens problemstilling, er imidlertid ikke styrt av teorivalget. Det er i de tre analysekapitlene at jeg forsøker å koble sammen teori og empiri. Muligens er det mere vanlig innenfor faget statsvitenskap å tenke teori først, for så å la teoriene i sterkere grad påvirke valget av empiri. Organisasjonsteoretikere gjør blant annet bruk av teoritestende case- studier. Men jeg har altså valgt å arbeide med mitt tema på en annen måte der teoriene ikke i utgangspunktet er avgjørende for hvilken empiri jeg velger å benytte. Fordelen er at jeg dermed står friere, faremomentet ligger i at det kan bli vanskeligere å skille relevant empiri fra det som er mindre relevant i forhold til oppgavens tema og problemstilling. Dette kunne sikkert ha vært gjort annerledes. Resultatet ville trolig blitt en annen oppgave. Enkelte vil kanskje innvende at oppgaven som helhet er blitt vel deskriptiv. Men jeg legger betydelig vekt på litterære kilder, og beskrivende stoff er i høy grad nødvendig for forståelsen av det jeg arbeider med. De enkelte kapitlene forteller på en måte hver sin historie som i og for seg kan leses separat. Men samtidig er kapitlene deler av en helhet, og det er denne helheten jeg primært forsøker å utforske og å øke min innsikt i, ved å nærme meg den fra ulike innfallsvinkler. Min oppgave hører således til den hermeneutiske vitenskapstradisjon. I henhold til den tyske filosof og idèhistoriker Wilhelm Dilthey er en avgjørende forskjell mellom åndsvitenskapene og naturvitenskapene at mens sistnevnte forklarer ved å oppløse helheter i enklere bestanddeler, søker åndsvitenskapene, herunder samfunnsvitenskapen, nettopp å forstå ved å sette et fenomen inn i en større sammenheng. Det er dessuten vanskelig å se hvordan en skulle kunne si noe særlig fornuftig om transnasjonalt

regionalt samarbeid dersom en ikke skal gjøre det i en meningskontekst der aktørers intensjoner og forventninger tillegges betydelig vekt. Hermeneutikken står i motsetning til positivismen. Et viktig poeng er forestillingen om at samfunnet ikke styres av uforanderlige lover, men at menneskene kan endre det bestående og dermed forme sin egen fremtid.

### Litteratur.

Litteratur utgjør, som allerede nevnt, en betydelig del av min empiri. Når jeg skriver om transnasjonale regiondannelser som inkluderer områder både på vestlig og østlig side av den tidligere skillelinje gjennom Europa, da skriver jeg samtidig om noe hvis aktualitet er spesielt knyttet til perioden etter den kalde krigen. Derfor har det vært naturlig for meg å legge hovedvekten på nyere litteratur om emnet, først og fremst ting som er skrevet etter 1989. I tillegg til ulike bøker har jeg, som framgår av kildeoversikten til slutt i oppgaven, flittig benyttet artikler fra diverse fagtidsskrifter. Mengden av artikler fra de senere år som tar for seg emner med relevans til min problemstilling, begynner etterhvert å bli omfattende. Også når det gjelder valg av litteratur som omhandler teorier innenfor fagfeltet internasjonal politikk, har jeg valgt å konsentrere min oppmerksomhet om nyere bøker og artikler. Rett nok finnes det på dette området mye god, eldre litteratur. Men for min del har det vært av betydning også å få med teoretiske perspektiver på den seneste utviklingen i europeisk politikk, i og med at det jeg skriver om er så nært forbundet med denne. Med hensyn til referanser har jeg, istedet for å benytte fotnoter, valgt å skrive disse direkte inn i teksten. Dermed blir det mulig for leseren umiddelbart å se hvor ulike ytringer er hentet fra. Jeg har funnet det mest praktisk å gjøre det slik og gjennomført det i hele oppgaven, men jeg er klar over at dette ikke er den vanligste måten å gjøre det på.

I mitt arbeid med litteraturstudier har det vært naturlig å bruke både normative og kognitive kilder. Nå er det vel sjelden eller aldri slik at en kilde er enten det ene eller det andre. Noen kilder, eksempelvis de som tar for seg holdninger til demokratisering, er rimeligvis mer vurderende i sin karakter enn kilder som legger hovedvekt på å berette om et hendelsesforløp. Mens noen kilder har blikket rettet mot det som har skjedd, er andre fremtidsrettet. Et eksempel på det siste kan være en artikkel som med utgangspunkt i dagens situasjon forsøker å si noe om hva et regionprosjekt kan utvikle seg til å bli. Denne type kilder, med perspektiver på utviklingen fremover, er det flere av i mitt materiale. Man kan naturligvis alltid stille spørsmål ved hvor troverdige ulike kilder er. Jeg har imidlertid forsøkt å unngå å legge for mye vekt på en enkelt kilde, også når jeg omtaler delemner der kildetilgangen er begrenset. Forøvrig bør jeg gjøre oppmerksom på at alle mine skriftlige kilder er offentlig tilgjengelige. Der er ikke benyttet konfidensielt materiale.

### Intervjuer

Jeg har foretatt ialt 11 intervjuer. Oversikt over hvem intervjupersonene er, hva de arbeider med, og når intervjuene fant sted, finnes i kildehenvisningen.

Et par bemerkninger er påkrevet. Intervjuet med Sverre Jervell i Utenriksdepartementet er gitt under forutsetning av at uttalelser ikke siteres direkte, hvilket jeg selvsagt respekterer. I tillegg til de personer som er nevnt i kildehenvisningen har jeg også hatt en samtale med forsker Iver B. Neumann ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI). Samtalen dreide seg i hovedsak om oppgavens form og oppbygning, og jeg vil derfor ikke direkte kalle den et intervju. Tilstede ved denne samtalen var også Trond Davidsen fra NORUT Samfunnsforskning i Tromsø og forsker John Kristen Skogan fra NUPI. Intervjuene med henholdsvis Stein Sneve og Helge Hveem er foretatt pr. telefon, de øvrige intervjuer ved personlig samtale. Intervjuene utenfor Tromsø fant sted i forbindelse med to reiser til Oslo og en reise til Kirkenes. Reisestøtte til denne empiriinnsamlingen er gitt av Universitetet i Tromsø etter søknad ( hovedfagsmidler). I tilknytning til min andre reise til Oslo deltok jeg på to seminarer med relevans for oppgaven ved den norske litteraturmessen på Sjølyst utenfor Oslo. Det ene seminaret, med flere innledere og debattanter, dreide seg om norsk nasjonal identitet. Det andre var et møte med den russiske forfatteren Jevgenij Jevtusjenko. Rett nok var det hans forfatterskap som her stod i fokus, men Jevtusjenko kom også med interessante synspunkter på den politiske utviklingen i Russland generelt, og på ytringsfrihetens vilkår spesielt.

Jeg har ikke brukt båndopptaker under intervjuene. Jeg vurderte i utgangspunktet muligheten for å ta opp samtalene ved hjelp av en kasettbåndspiller, men etter å ha forespeilet dette for et par av de første intervjupersonene, og mottatt heller blandede reaksjoner, valgte jeg å droppe tanken. Til grunn for denne avgjørelsen lå også min egen vurdering av at samtalene ville bli friere og mere utvungne uten bruk av lydbåndopptak. Intervjuene har hatt form av forholdsvis frie samtaler omkring det tema jeg arbeider med i min oppgave, men vinklet noe forskjellig avhengig av hvem jeg har intervjuet. Ved hjelp av notatboken har jeg forsøkt å skrive ned så mye som mulig av intervjupersonenes synspunkter på det vi har snakket om. Alle intervjuene har startet med at jeg har berettet litt om hva mitt arbeid dreier seg om. Ved starten av intervjuene har jeg dessuten delt ut et par ark med beskrivelse av hva oppgaven dreier seg om, og hva jeg er interessert i å få respons på. Noen av intervjupersonene fikk, etter eget ønske, tilsendt materiale på forhånd. Ikke i noe tilfelle er der brukt spørreskjema. En slik formalisering av intervjuene tror jeg ville vært lite fruktbar for mitt formål.

Synspunkter fra intervjuene er flere steder i oppgaven referert slik at det fremgår hvem intervjupersonen er. Grunnen til dette er at intervjupersonene alle har noe forskjellig ståsted i forhold til det jeg arbeider med. Det er derfor ikke helt likegyldig hvem som mener hva. Et aspekt ved det jeg ønsker å si noe om ville etter min vurdering gå tapt dersom alle intervjuuttalelser skulle anonymiseres. De uttalelser det er snakk om dreier seg om rene saksforhold, det er ikke tale om noe som har karakter av å være personlig. På den annen side kan jeg naturligvis ikke være 100% sikker på at jeg ikke kan ha misforstått en uttalelse eller gått glipp av en nyanse i det som er blitt sagt. Dersom det mot formodning i oppgaven skulle finnes referert noen uttalelse som intervjupersonen ikke vedkjenner seg, er ansvaret for det fullt og helt mitt. Foran hvert analysekapittel presenteres noen utvalgte intervjuuttalelser som berører noe av det den etterfølgende analysen tar opp til drøfting. Formålet er først og fremst å servere en liten appetittvekker for leseren. Disse uttalelsene er imidlertid presentert i anonym form. Jeg finner det mest redelig da jeg ikke har gjort noen avtale med intervjupersonene om en slik uthevet

bruk av deres uttalelser. Dessuten er det tale om mine utvalgte uttalelser. Det er ikke sikkert at de som har uttalt dem ville valgt akkurat disse som mest representative for sine synspunkter. Jeg har forsøkt å referere uttalelsene så nøyaktig som mulig i henhold til slik de ble formulert fra intervjupersonens side, selv om man vanskelig helt kommer utenom enkelte endringer av ordstilling o.l.

Jeg vil avslutningsvis i forbindelse med intervjuene si at jeg er meget takknemlig for den velvilje jeg er blitt møtt med fra intervjupersonene. Jeg er selvsagt klar over at det dreier seg om personer som er travelt opptatt innen sine ulike virkefelt.

### Noen ord om regioner som forskningstema.

Begrepet regionalisering, slik jeg bruker det i min oppgave, betyr dannelse av regioner som krysser nasjonale grenser. Slik grenseoverskridende regionalisering skjer territorielt og har en horisontal karakter, i motsetning til en annen betydning av begrepet som har å gjøre med det som skjer vertikalt innenfor statshierarkiet.

Regionalisering ble ikke viet stor oppmerksomhet de første årene etter 2. verdenskrig. FN, og de muligheter denne nye organisasjonen representerte for global institusjonsbygging, stod i fokus for interessen. Fra midten av 50 -tallet, i tråd med utviklingen av det europeiske samarbeidet, endret imidlertid dette seg. Interessen for regionaliseringsprosesser økte, og fra slutten av 50 -tallet kan man snakke om et trendskifte fra studier av det globale mot det regionale. Fra å studere formelle organisasjoner rettet forskerne nå større oppmerksomhet mot det dynamiske samspillet mellom ulike faktorer, institusjonelle såvel som militærpolitiske og sosioøkonomiske. 60 -årene var tiden for regionale integrasjonsstudier. Disse fokuserte nok hovedsakelig på det som skjedde i Vest- Europa, men et økende antall studier søkte også å overføre europeiske erfaringer til andre områder, eksempelvis til Latin - Amerika. Det fra 1947 ledende tidsskriftet på området, det amerikanske "International Organization", utkom i 1970 med et spesialnummer om regional integrasjonsteori og forskning. Formålet var å aksellerere komparativ regional integrasjonsanalyse.

Fra midten av 70 -årene falt imidlertid interessen for regionale perspektiver drastisk. Blant internasjonale hendelser som medvirket til det må spesielt nevnes oljekrisen i 1973. Interessen ble igjen sterkt sentrert om det globale. Ja, mot slutten av ti -året var faktisk regional integrasjonsteori i ferd med å bli forlatt som forskningstema. Selv blant fremstående teoretikere hadde det bredt seg en oppfatning av at tidens mest presserende problemer måtte adresseres på globalt nivå. I den grad en fortsatt studerte regioner, var forventningene med hensyn til regional integrasjon vesentlig redusert.

Som forskningstema levde regionalisering en skyggetilværelse gjennom det meste av 80 -tallet. Men med opphøret av den kalde krigen revitaliseres igjen interessen for det regionale. Framveksten av nye samarbeidsformer på tvers av tidligere skillelinjer, og utviklingen i retning av et "regionenes Europa", har på ny gjort regionaliseringsprosessene høyaktuelle for studier og forskning. I tillegg har det mange ser som nasjonalstatenes utilstrekkelighet skapt større interesse for grenseoverskridende regioner i forbindelse med planlegging og problemløsning.

Litteraturen om regionalisering er meget vidtfavnende. Noen forskere har forsøkt å gruppere regioner ut fra diverse indikatorer, andre har vært mer opptatt av dynamikken i integrasjonsprosessene. Atter andre har vært mer interessert i aktørers motiver. Det finnes også studier som tar sikte på å si noe om betydningen av regionalisering for det internasjonale system.

Et sentralt diskusjonstema har vært utviklingen internt i regionen sammenliknet med det som skjer utenfor den. Mye av litteraturen kan plasseres langs et kontinuum der ytterpunktene utgjøres på den ene side av de som konsentrerer seg om interne faktorer, og på den andre side de som velger et eksternt ståsted. Mens den første posisjonen vektlegger muligheten for samarbeid med et mangfold av aktører med reell innflytelse på utviklingen, står gjerne det geopolitiske i sentrum hos den andre. Snarere enn å betrakte regionene som selvstendige subjekter, tolkes de ofte i lys av stormaktspolitikk. Disse tilnærminger kan imidlertid kombineres. Der er dessuten skissert alternativer som eksempelvis drar veksler på litteraturen om nasjonsbygging. Regioner kan også bygges. Forholdet til statlig suverenitet er rett nok annerledes enn hva tilfellet er ved nasjonsbygging. Men også regioner er, blir det fremhevet, det Benedict Andersson kaller forestilte fellesskap ( "imagined communities" ). I dette perspektivet, som kan sies å komplementere det bildet andre perspektiver gir av regioner i internasjonal politikk, er kulturelle bånd og historiske hendelser noe som gjøres relevant av politiske aktører for å tjene bestemte formål. Men nok om det her. Flere av tankene som er skissert i dette avsnittet blir nærmere utdypet i neste kapitel.

---



## OM REGIONER.

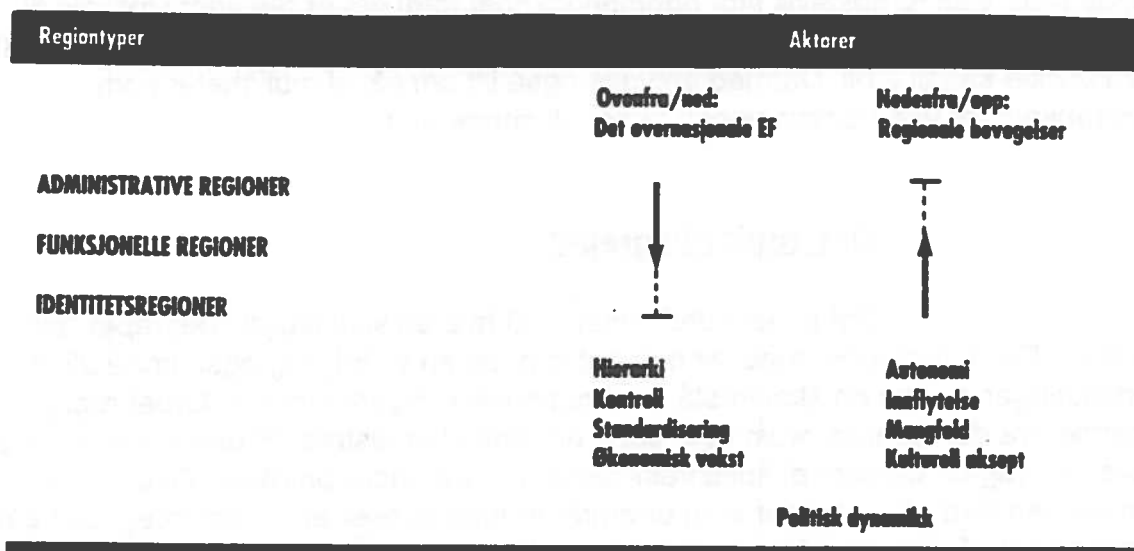
I dette innledende kapitlet, som er ment som en introduksjon til oppgavens øvrige kapitler, ønsker jeg å si noe generelt om regioner. Jeg velger å dele kapitlet i tre deler. Det må imidlertid bemerkes at disse griper over i hverandre. I første del diskuteres regionbegrepet. Deretter ser jeg nærmere på transnasjonale regiondannelse i Europa, for så å avslutte med et avsnitt om regioner og identitet. Dette siste vies forholdsvis stor oppmerksomhet fordi det er relevant i forhold til oppgavens problemstilling å si noe både om hva regioner er, og hva de eventuelt kan utvikle seg til å bli. Dermed antydes også litt om såvel muligheter som begrensninger ved transnasjonalt regionalt samarbeid.

### Om regionbegrepet.

Det er ikke uten videre gitt hva en skal legge i begrepet "en region". Selve regionbegrepet er mangetydig, og en vil følgelig også finne ulike fortolkninger av hva en skal forstå med regionaliseringsprosesser. Ordet region kommer fra det latinske *regio* som betyr område eller distrikt. Et område vil kunne kalles en region dersom et fellestrekk skiller det fra andre områder. Geografene taler om såkalte formelle regioner som er områder med et eller annet særpreg. Det kan være et naturfenomen, eksempelvis klima eller vegetasjon, eller et kulturfenomen som byggeskikker eller noe med levemåten. Men det er ofte vanskelig å gi slike regioner et skarpt avgrenset territorium. Administrative regioner derimot har klare grenser, f.eks. en norsk kommune eller et fylke. I regionalpolitisk sammenheng brukes imidlertid begrepet region også om et større geografisk område innenfor et land, om noe som befinner seg mellom kommunenivået og det statlige nivået, men som ikke nødvendigvis utgjør en administrativ enhet. For eksempel kan en tale om Nord - Norge som en region, eller om Nord -Tromsregionen, som omfatter flere kommuner, men kun en del av Troms fylke. Men mens regionalpolitikken tidligere mest rettet seg mot å utvikle regioner innenfor de enkelte land, er det regionalt samarbeid på tvers av landegrensene som er i fokus når vi idag taler om et regionenes Europa. Transnasjonale regioner er grenseoverskridende. I tillegg er det regioner innenfor nasjonalstaten som søker større autonomi i forhold til sentralmyndighetene, i enkelte tilfelle løsrivelse. Noen regionale samarbeid vokser frem mer eller mindre spontant som følge av økonomisk integrasjon, teknologisk innovasjon, utbygging av kommunikasjoner o.s.v. Det er kanskje ikke mulig å gi en presis definisjon av når vi kan si at samarbeidet har ført til dannelsen av en region, men et kjennetegn er at aktørene i utstrakt grad velger hverandre framfor andre når de samhandler. Barentsregionen og Østersjøregionen er imidlertid begge blitt til som følge av politiske vedtak. Regionene er formelt etablert. Det er opprettet administrative organer og det er i utgangspunktet klart hvor grensen går mellom medlemmer og ikke -medlemmer. Videre finnes det intensjoner for hva samarbeidet skal dreie seg om, og disse regionene har dessuten det til felles at det er snakk om et samarbeid på tvers av den tidligere øst- vest grensen i Europa.

En enkel modell for kategorisering av regioner er utviklet av Noralv Veggeland. Modellen gjengitt på neste side er omtalt i tidsskriftet "Plan og

Arbeid" nr. 3 / 93 i artikkelen "Nasjonernes fall og regionenes vekst". Eksempler på regioner i EU - området ligger til grunn for modellen. Veggeland skiller mellom tre regiontyper. Disse er de administrative regioner, de funksjonelle, og identitetsregionene. De administrative regionene, eller forvaltningsregionene, er bygget og utviklet hierarkisk innenfor nasjonalstatens ramme. Hva som inngår i hierarkiet er avhengig av hvilken stat en taler om. I Norge dreier det seg om kommuner, fylker og stat. Funksjonelle regioner defineres ut fra en eller flere



saksområder for samarbeid innenfor et geografisk avgrenset område. Funksjonell interaksjon og integrasjon kan gå tvers både av administrative grenser innen en stat og av nasjonale grenser. Det funksjonelle samarbeidet kan foregå etter et vertikalt mønster med byhierarkier som spesialiserer seg m.h.t. oppgaver, og som bindes sammen av en velutviklet infrastruktur. EU's såkalte "bananer", jeg kommer tilbake til dem, er eksempler på denne type regiondannelse. Men det kan også være tale om et horisontalt samarbeidsmønster mellom ulike offentlige og private aktører som etablerer allianser i et ekspanderende nettverk. De funksjonelle regionene er fremfor alt karakterisert av forandring. Denne regionkategori kan sies å være flytende. Den er ikke gitt en gang for alle, men avspeiler snarere den økonomiske og politiske situasjonen på et gitt tidspunkt. Forandring skjer i takt med den økonomiske og sosiale utviklingen, og det kan derfor oppstå et spenningsforhold vis å vis de administrative regioner som utviser betydelig mer treghet med hensyn til forandring. Den tredje typen regioner er identitetsregioner. De er basert på at befolkningen i regionen opplever et historisk og kulturelt fellesskap. Språklig likhet er et kriterium, kanskje det viktigste. Identitetsregionene er av meget forskjellig karakter. Det er mange av dem i Europa, adskillig flere enn antallet av nasjonalstater. Fra Norden kan en bruke Åland som eksempel på en identitetsregion. Åland har en egen status som selvstyrt område innen den finske nasjonalstat. Som administrativ region er Åland for såvidt en del av Finland, men øygruppen har egen lovgivende myndighet. Historisk og kulturelt er tilknytningen til Sverige nær, og befolkningen snakker svensk. Om Åland også er en funksjonell region kan diskuteres. Idag søker en blant annet å bygge ut direkte relasjoner til det internasjonale samfunn.

Som en skjønner griper regiontypene inn i hverandre. Bildet blir etterhvert forholdsvis komplekst. Administrative regioner som Barentsregionen skapes ovenfra. Det er tale om et ovenfra - ned initiativ der norsk UD har vært en sentral aktør. En slik region må imidlertid gis et funksjonelt innhold og en eventuell regional identitet må skapes. Den er ikke der i utgangspunktet, i allefall ikke på samme måte som for Ålands vedkommende. Østersjøregionen, forbildet for Barentsregionen, ble etablert ved at utenriksministrene fra landene rundt Østersjøen i mars 1992 underskrev en avtale. Identitetsmessig har en valgt å knytte den til det historiske hansasamarbeidet.

De funksjonelle regioner kan både være et resultat av ovenfra - ned initiativ og det motsatte. Et eksempel på det første er det såkalte Euregio - samarbeidet i grenseområdet mellom Tyskland og Nederland ( Euregio Maas - Rhein, etablert i 1976 ), der statlige initiativ har stimulert utviklingen av nettverk og allianser på tvers av landegrensen. En snakker ofte om at integrasjonsprosessene i Europa går med ulike hastigheter. Spontane prosesser kan summere seg opp nedenfra, og en kan få funksjonelle regiondannelse basert på aggregerte virkninger av mange handlinger fra såvel enkeltmennesker som bedrifter og politikere. Ny teknologi, men også nye måter å tenke på, kan endre betingelsene for samhandling og initiere forandring. Byråkratiske strukturer på den annen side er mere stabile over tid. Administrative regioner kan også endres, men det vil gjerne skje i mere kontrollerte former, som følge av politiske initiativ, av planlegging, og av ulike grader av maktutøvelse.

En region kan defineres som bestående av et territorium, en funksjonell ramme og en institusjonell ramme. Administrative regioner som de norske fylkene, de danske amtene o.s.v. er klart avgrenset territorielt, og rimelig klart funksjonelt og institusjonelt når en taler om hvilke oppgaver som er tillagt bestemte institusjoner. Men innenfor nasjonalstatens ramme er det ikke uvanlig at regionbegrepet også knyttes til ulike sektorfunksjoner. Eksempler på dette er arbeidsmarkedsregioner, utdanningsregioner, statistiske regioner o.l., og grensene mellom disse vil krysse hverandre. Den nevnte tredeling mellom administrative regioner, funksjonelle regioner og identitetsregioner kan suppleres, eventuelt erstattes, med andre kategorier, f.eks. ut fra hvor omfattende integrasjonen er. Fordi regionbegrepet er såpass utydelig og tøyelig som det er, kan det anvendes på mange måter som en ramme. Men for at et territorium skal kunne kalles en region må i det minste noen felles funksjoner eksistere. De kan være enkle og sektorvise, men også svært komplekse og omfattende. Identitetsregioner kan også kalles historisk / kulturelle, og regionbegrepet kan forstås som sosiokulturell og historisk kategori. I en diskusjon av hvordan regioner oppstår, forandres og blir borte, vil en da kunne tale om en institusjonaliseringsprosess der regioner gradvis blir etablerte enheter med spesifikk identitet, en identitet som kontinuerlig reproduseres av individuell samhandling såvel som av institusjonell praksis. Jeg kommer tilbake til liknende tanker i siste del av kapitlet. Den politiske ustabiliteten i Øst- Europa har tydeligvis vekket til live følelsen av historisk og kulturelt fellesskap på tvers av tidligere og nåværende statsgrenser, flere steder med tragiske konsekvenser. Men også i vest finner vi sterke krefter som tilstreber autonomi på bekostning av nasjonalstaten, i Belgia, i Skottland og blant baskerne for å nevne noen eksempler.

Byregioner, spesielt de som dannes rundt landenes hovedsteder, kan kalles dominansregioner fordi de ofte har spilt en dominerende rolle i mange staters utvikling. Norge er ikke det beste eksemplet i så måte. Motsatsen til en dominansregion vil være en periferiregion. En slik region er ofte kjennetegnet ved ensidighet, avhengighet og stagnasjon. For områder som ligger i nasjonalstatens utkant, langt fra hovedstad og sentrum, kan en bruke betegnelsen grenseregion. I Sverige vil Skåne kunne være et eksempel på en slik. Det er ikke nødvendigvis tale om en region preget av opposisjon mot sentrum. Heller ikke trenger det være tale om noen slags delvis overgang til landet på den andre siden av grensen. Ofte vil en grenseregion snarere ha ambisjoner om å profilere og kontrastere seg mot den kultur nabolandet representerer. Kommunikative regioner har videre vært brukt for å betegne territorier som domineres av intern kommunikasjon og godt utbygd infrastruktur. Hvor fruktbar en slik etterhvert omfattende klassifisering er kan naturligvis diskuteres. Ulike formål vil trolig finne ulike inndelinger hensiktsmessig.

Den erkjennelse at de stadig økende miljøproblemene er grenseoverskridende både i forhold til regioner og stater, kan gjøre det formålstjenlig å definere egne miljøregioner. Det er svært sjelden at økosystemers geografiske avgrensning faller sammen med statenes administrative grenser og inndeling. Allikevel er det gjerne disse som har ansvar for miljøproblemene innen sine territorier. Miljøregioner med grenseoverskridende institusjoner er foreløpig mer visjon enn virkelighet, men dette kan forandre seg. Både innen Barentsregionen og Østersjøregionen er det presserende miljøproblemer som skriker etter løsninger. Sveriges daværende miljø- og planleggingsminister, Gørel Thurdin, inviterte tilsvarende ministre fra landene som inngår i Østersjøsam arbeidet til et møte i Karlskrona 20. - 21. august 1992. Hensikten var å få startet en prosess i retning av et konsept for felles planlegging. Så alt for mye kom ikke ut av det i første omgang. Nye felles institusjoner og et omfattende regelverk hadde en heller ikke ventet på kort sikt. Det ble imidlertid nedsatt en arbeidsgruppe som skal utarbeide grunnlagsdokumenter, og det ble vedtatt opprettet et sekretariat. Det ble også avdekket klare motsetninger mellom den forholdsvis velstående og den fattigere del av regionen. Dr. Petra Uhlmann, miljøminister i den nye tyske delstaten Mecklenburg - Vorpommern ( tidligere DDR ) hevdet i sitt foredrag med tittelen "Grønne fundamentalister vil fastholde ex- sosialistiske land i fattigdom" bl.a. at en effektiv miljøbeskyttelse forutsetter en blomstrende økonomi, og at den miljøpolitikk som er egnet for rike land passer dårlig for samfunn som skal bygges opp og reorganiseres. Forhenværende utenriksminister Johan Jørgen Holst var inne på noe av det samme da han i sin åpningsforelesning på konferansen om Barentsregionen ved Pomoruniversitetet i Arkhangelsk 21. april 1993, blant annet sa at vi ikke kan se bort fra at man vurderer prioriteringen mellom miljøvern og økonomisk vekst noe forskjellig i de vestlige og østlige deler av regionen. Men en del av hensikten med Barentssamarbeidet er nettopp å finne fram til en felles plattform i slike grenseoverskridende spørsmål.

### Om transnasjonale regiondannelser i Europa.

Når begrepet region brukes om et geografisk avgrenset område, så er det vanlig å forestille seg at dette området territorielt sett henger sammen. Men slik er det ikke nødvendigvis. Østersjøregionen er f.eks. vedtatt opprettet omkring et

felles hav. På grunn av det tette samarbeidet kan en snakke om en funksjonell regiondannelse mellom områdene Baden Württemberg, Rhones - Alps, Lombardia og Katalonia ( "the four motors of Europe" ). Disse områdene henger ikke sammen geografisk. Hver for seg er de identitetsregioner som på den ene side streber etter større autonomi i forhold til nasjonalstatene, eksempelvis med kulturelle markeringer. På den annen side søker de å utvikle funksjonalitet i et Europa av regioner. Lombardia i Nord- Italia har i etterkrigstiden vært preget av en bemerkelsesverdig evne til industriell kreativitet samtidig som en har bevart den regionale selvtilit. Baden Württemberg i sydvestre Tyskland betegnes iblant som "Europas California" med henspilling på den veldige økonomiske utvikling som har skjedd. Man har lyktes med å skape gode forutsetninger for avansert industri og teknologisk innovasjon i et område med ca. 10 millioner innbyggere som opprinnelig var relativt fattig og heller ikke særlig rikt på naturressurser. Et samarbeid som også kan nevnes går under betegnelsen "Eurocities". Det var i 1986 at byene Rotterdam, Barcelona, Birmingham, Milano, Lyon og Frankfurt startet et samarbeid under dette navn. Vel er byene geografisk adskilt, men de har mange felles problemer. Hensikten med samarbeidet, som ledes av Lisboas borgermester Jorge Sampaio og som idag inkluderer hele 56 byer, er blant annet å lære av hverandre.

Integrasjonsprosessene i Europa er svært komplekse. I sin artikkel "Det regionale samarbeidets sentrale rolle i den europeiske integration" i tidsskriftet Nordrevy nr. 2 / 93, drøfter Anders Joest Hingel bl.a. betingelsene for at denne integrasjon ikke bare skal bli tumleplass for aktørers egen nytte, men at det også skal bli en utvikling som vil fremme europeisk solidaritet. Det har i EU - regi vært foretatt en rekke undersøkelser av regionale forskjeller, såkalte regionsklyngeanalyser. Regionsklyngene er som oftest geografiske naboer, ikke spredte regioner. Hvis en f.eks. opererer med 10 klynger innen EU, lever kun ca. 10% av EU's befolkning i rent nasjonale klynger. ( Vi snakker her om det EU som eksisterer før utvidelsen pr. 1. januar 1995 ). Klyngene av regioner kjennetegnes av relativt høy grad av homogenitet og kan derfor ses på som potensielle, men foreløpig ikke virkeliggjorte, territorier. Den største av dem dekker hele EU's sentrum, det vil si det meste av Tyskland, Frankrike og Nord- Italia. Regionsklyngene er blitt anvendt som analyseenhet bl.a. til å undersøke befolkningens holdninger til ulike spørsmål. Her har forskerne overraskende funnet at det innen tverrmasjonale regionsklynger eksisterer en nesten like sterk holdningsmessig ensartethet som innen den enkelte nasjonalstat, overraskende fordi en normalt regner med at meninger og holdninger er nært knyttet til de enkelte lands nasjonale kommunikasjonssystemer. Deltakelsen i den europeiske integrasjonen kan betraktes som en regional evne der noen regioner er bedre forberedt og utrustet enn andre til å delta og til å dra nytte av prosessen. Denne regionale evne finnes rett nok mange steder, men prosessen ser i øyeblikket ut til å være mest dynamisk i noen få regioner i Europas kjerneland der eksisterende territorier funksjonelt sett både endres, ekspanderer og smelter sammen. Det er imidlertid ikke uten videre gitt at disse prosessene kun vil forløpe fredelig og solidarisk. Den franske historiker Alfred Grosser har påpekt risikoen for at regionene vil handle utelukkende ut fra egne interesser. Den solidaritet på tvers av landegrensener og kulturforskjeller som er nødvendig for at regionenes Europa skal bli positivt forbundet med kreativitet risikerer da å gå tapt ( La lettre de la Fondation, Europe et société 1993 ).

Den tyske sosialdemokratiske politikeren Bjørn Engholm har tatt til orde for å gjøre Østersjøregionen til en såkalt "gul banan", et nytt vekstområde i Nord - Europa basert på utviklingen av et tett samarbeid med sterke nettverk i alle lag av samfunnet, innen handel, industri, utdanning, vitenskap og kultur, og mellom alle typer aktører fra politikere og administratorer til bedriftsledere, lærere og kunstnere. Engholm ser for seg en region med et stort utnyttet potensiale. Han legger også vekt på at et bedre integrert Europa må være knyttet til et mere demokratisk Europa. En måte å nærme seg dette på er sterke regioner med evne til å påvirke regional utvikling, både på under- nasjonalt nivå og på tvers av grensene. Analogien til bananer kommer fra EU der begrepet brukes til å betegne funksjonelle regioner som på kartet kan avtegnes som områder med bananform. Mest kjent er den såkalte "blå banan" som kan tenkes formet rundt en akse fra London via Frankfurt og München til Torino og Milano. Denne utgjør EU's befolkningsmessige såvel som økonomiske kjerneområde. Fra ca. 1980 har en annen "banan", den grønne, vært i sterk utvikling. Denne former seg fra Milano langs Middelhavet mot Marseilles, Barcelona og Valencia. Det brukes forøvrig noe varierende betegnelser i litteraturen. Ingemar Karlsson snakker i artikkelen "Regionernas Europa - den enes dröm, den andres mardröm" ( Världspolitikens dagsfrågor nr. 3 / 94 ) om regionale kraftfelt. Han bruker betegnelsene "bananen" og "solbeltet" om de to kraftfeltene. De møtes i Milano. Det har også vært foreslått at fargen blå bør reserveres for en eventuell "bananutvikling" rundt Østersjøen, blå som symbol på havet. "Bananene" er byagglomerasjoner med stor økonomisk tyngde. Byene, såvel som det omfattende interaksjonsmønsteret mellom ulike aktører, ser ut til å vokse raskere innenfor "bananen" enn utenfor, men det er reist kritikk mot hvorvidt en slik begrepsbruk er særlig fruktbar. Sverre Sogge og Øystein Imset ved regionalpolitisk avdeling i Kommunal og Arbeidsdepartementet kritiserer begrepet i en debattartikkel i tidsskriftet Plan og Arbeid nr. 3 / 93 med tittelen "Bananer i lange baner". Blant annet sier de at bananbildet gir assosiasjoner til en homogen masse. Men det er store regionale forskjeller innenfor "bananen". Det pekes ofte på at infrastrukturen har stor betydning for utviklingen av "bananer", eksempelvis høyhastighetstog. Men disse stopper kun få steder. Det er trolig av mindre interesse å være lokalisert i en "banan" hvis det først og fremst innebærer muligheten til å betrakte togene som suser forbi.

Med etableringen av Barentsregionen og Østersjøregionen er det meningen å trekke områder som tidligere lå på andre siden av øst- vest grensen inn i et forpliktende, formalisert samarbeid med områder i Norden. Begge regionene omfatter gamle kulturområder, rundt havområder som på en måte var frosset under den kalde krigen, men som gradvis har våknet av sin lange dvale etter jernteppets fall. Også andre steder i Europa er det tegn til økende regionalt samarbeide på tvers av denne tidligere grensen som fortsatt er reell nok når det gjelder levestandard, næringslivsstruktur, måter å fatte beslutninger på og muligens også med hensyn til mentalitet og tenkemåte. Barentsregionen og Østersjøregionen er vedtatt opprettet og har fått en politisk overbygning. Men disse regiondannelsene er ikke de første på tvers av øst- vest grensen. Allerede på slutten av 70 - tallet tok Østerrike initiativ til det såkalte Alpe- Adria samarbeidet der en tok sikte på å binde sammen deler av det nordlige Italia, Østerrike, Ungarn og det nordlige Jugoslavia ( nå Slovenia og Kroatia ) gjennom et tett nett av regionalpolitiske, økonomiske, kulturelle og menneskelige kontakter. Samarbeidet omfatter idag 18 områder i 6 land, og dreier

seg bl.a. om regional planlegging, transport, jordbruk, miljøspørsmål og helsestell. Et annet, forholdsvis nyetablert eksempel, er Regio Egreensis- samarbeidet mellom nordvestre Bøhmen i Tsjekkia, Oberpfalz i nordlige Bayern og de vestre delene av Sachsen. I denne regionen skal det dannes et regionalt parlament der de lokale politiske forsamlinger skal være representert. Det er meningen at delstatsregjeringene ikke skal blande seg inn i det regionale samarbeidet. I Sentral - Europa er det og lansert interesse for et utvidet regionalt samarbeid omfattende Østerrike, Ungarn, Tsjekkia og Slovakia. Ungarn og Østerrike har en felles fortid knyttet til Habsburgerriket, og også under den kalde krigen var grensen mellom disse to landene adskillig mer åpen enn øst- vest grensen mange andre steder i Europa. Men her er skjær i sjøen. Behandlingen av den ungarske minoriteten i Slovakia fører stadig til irritasjon i Budapest, og for Slovakias vedkommende er det et faktum at både samhandel og andre former for kontakt med Tsjekkia er redusert etter at de to statene skilte lag pr. 1 / 01- 93. Tsjekkias nåværende regjering orienterer seg sterkt mot EU. Regionalt samarbeid ses på som en etappe på landets vei tilbake til Europa. Det bør i denne forbindelse også nevnes at det er dannet en sammenslutning kalt Assembly of European Regions ( AER, grunnlagt 1985 ). En av hovedmålsetningene for denne er at alle europeiske stater skal regionaliseres.

Selv om vi i Norge har svært få regionalt baserte politiske bevegelser og begreper som "regionalisering" og "regionenes Europa" ikke har oppstått her, men snarere er importert hit gjennom utenrikspolitikken, så er regionalt samarbeid mellom nærliggende områder på tvers av grensene i Norden ikke noe nytt. Norge deltar i 4 slike grenseregionale samarbeidsregioner, på Nordkalotten, i Midt- Norden, mellom Østfold og Bohuslän, og mellom Arvika og Kongsvinger ( Arko ). Det finnes mye uutnyttet potensiale for videreutvikling her, men det at et område ligger opp mot en landegrense betyr ikke nødvendigvis at betingelsene for samhandling er gode. Mellom en del byer rundt Nordsjøen er det etablert et samarbeid hvis formål er å avdekke Nordsjøområdet felles historie og kultur, for derigjennom å påvirke de regionale myndigheter og lokalt næringsliv til å inngå partnerskap til gjensidig nytte. Samarbeidet, som kalles "The Association of North Sea Societies", omfatter byene Stavanger, Esbjerg, Bremerhaven, Groningen, Antwerpen, Dunquerque, Hull og Aberdeen. Det er opprettet et sekretariat i Stavanger. Eksemplet viser at søken etter identitet kan ha stor betydning for såvel økonomisk som politisk utvikling og samarbeid.

### Om regioner og identitet.

Identitet er nært knyttet til menneskenes forståelse av seg selv. Man tilkjenner sin identitet ved å vise hvem eller hva man er, i forhold til andre mennesker. Identiteten uttrykker tilhørigheten til et fellesskap, til noe en er en del av. Menneskene er oftest, i allefall i vårt moderne samfunn, bærere av flere identiteter samtidig, tilknyttet eksempelvis familien, yrkesgruppen, lokalsamfunnet, regionen og nasjonen. Som begrep er identitet relativt nytt. Det var i begynnelsen av 60 -årene at man for alvor tok det i bruk når man snakket om nasjonaliteter, stammer, delkulturer og minoriteter.

Jeg har tidligere nevnt Åland som eksempel på det Noralv Veggeland kaller en identitetsregion. Slike regioner kjennetegnes ved at de er forankret i en felles kultur knyttet til bl.a. språk, historie, skikker og tradisjoner. Åland har, i likhet med Færøyene, eget parlament ( landsting ), eget flagg og egne frimerker. Vi kan tale om en nasjon, men Åland er ikke en nasjonalstat. I Europa kan en skille ut drøyt hundre regioner som kan betegnes som nasjonalregioner. Med det menes avgrensbare geografiske områder der menneskene deler en felles kulturell identitet, der følelsen av å være en nasjon faller rimelig bra sammen med et territorium. Antallet slike regioner i Europa er mer enn dobbelt så stort som antallet nasjonalstater. For Ålands vedkommende hører en lite til krav om løsrivelse fra Finland. Andre steder er forholdet til den stat en er en del av langt mer problemfylt. Flere av de statene som har oppstått etter Sovjetunionens sammenbrudd står i fare for å falle fra hverandre på grunn av nasjonale motsetninger. Også i Vest- Europa kan følelsen av tilhørighet til egen nasjonalregion være sterk. Man blir ikke spesielt populær i Skottland eller Wales dersom man skulle gjøre den feiltakelse å omtale lokalbefolkningen som engelskmenn. Den regionale tilhørighet i Storbritannia er bare i begrenset grad gått opp i en høyere britisk enhet. Til tross for Europas urgamle historie, er imidlertid nasjonalstatene forholdsvis unge som overordnede og selvsagte politiske enheter. Når de idag danner grunnlaget for vårt verdensbilde, er det nærliggende å tolke det som et uttrykk for at den europeiske nasjonsbyggingsprosessen generelt sett har vært framgangsrik.

Som jeg vil komme tilbake til mot slutten av oppgaven, i analysekapitlet om forholdet nasjonalstat - region, er det delte meninger om konsekvensene av de utfordringer nasjonalstaten idag står overfor. Enkelte mener at nasjonen, som altså ikke nødvendigvis faller sammen med nasjonalstaten, slett ikke har utspilt sin rolle som meningsfull og identitetsbærende kraft. Eksempelvis hevder Anders Salomonsson i artikkelen "Om regionalitetens anatomi" ( nordREFO nr. 2 / 93) at de europeiske nasjonene er svært sterke enheter med stor identitetsskapende betydning for befolkningen. Nasjonale ulikheter er omfattende, også mellom naboer som Norge og Sverige. Men problemet er at det er så vanskelig å beskrive disse konkret og gjøre dem anvendelig for vitenskapelig analyse. De viktige ulikhetene er imidlertid ikke de som forekommer i festtaler og i reisehåndbøker, men tvert imot de som ligger i hverdagslivets mer eller mindre bevisste praksis der de danner mønsteret for det nasjonsspesifikke. Det kan være slike ting som ordvalg og tonefall, kroppsspråk og måter en omgås med hverandre på, detaljer som på andre siden av grensen kanskje har en noe annerledes betydning enn hjemme. Således kommer den nasjonale kultur til uttrykk i de vurderinger og i den interaksjon mellom menneskene som skjer i det hverdagslige. Det betyr ikke at nasjonal tilhørighet alltid er en tilstedeværende følelse hos den vanlige mann og kvinne. Man går ikke nødvendigvis rundt i hverdagen og opplever seg selv som norsk, men man gjør det når man konfronteres med dem som ikke tilhører vårt fellesskap. Følelsen for egen region oppleves nok også som mest reell når den brytes mot andres regionalitet. Med lokal identitet knyttet til hjemstedet forholder det seg noe annerledes fordi denne oppleves langt oftere av den enkelte.

Begrepet regional identitet henspiller på menneskenes følelser av fellesskap innen et visst område. Som vist tidligere i kapitlet kan regioner defineres på ulike måter. Kultur er heller ikke noe entydig begrep. En konsekvens av



dette er at forholdet mellom ulike regionbegreper og kulturforskning er svært problematisk. Man kan ikke begrense seg til å studere administrative regioner. Kulturlandskapet består vanligvis ikke av de samme skarpe grenselinjene. Det hjelper ikke at turistreklamen gjerne forsøker å fremstille en regions natur og kultur som noe eksotisk og helt unikt. Man skiller innen forskningen mellom to typer av identitet, henholdsvis naturlig og oppbygd identitet. Mange av de omtalte nasjonalregioner i Europa har en så lang historie, og har utvist en slik stabilitet over tid, at det absolutt er relevant å tale om en naturlig identitet for disse. Den naturlige identiteten tas for gitt som noe selvfølgelig. Den oppstår gradvis i de hverdagslige livsstrukturer og rutiner. Man er seg den ikke alltid bevisst. Oppbygd identitet er imidlertid en identitet som skapes. Aktører forsøker bevisst å gi regionen en profil, samt skape solidaritet mellom innbyggerne ved f.eks. å knytte nåtiden til en felles fortid. Om oppbygd identitet har den finske kulturforskeren Lauri Honko sagt at den først ligger på skrivebordet, deretter flytter den seg til reklameavdelingen, for til sist å ta seg ut og forsøke å nå den målgruppe den er rettet mot. I begynnelsen er bare noen få mennesker seg denne identitet bevisst og den må av den grunn populariseres. Det er imidlertid ikke alltid mulig å skille de to typene av identitet skarpt fra hverandre. Når det tales om å skape nye regioner av områder som ligger nær hverandre geografisk, men der et felles kulturelt grunnlag mangler, vil en trolig allikevel lete etter fenomener som peker seg ut som et grunnlag å bygge en identitet over. Dessuten er det mulig at en person som er sterkt engasjert i å forsøke å skape en regional identitet, vil kunne oppleve som naturlige enkelte fenomener som for andre vil framtre som konstruerte, f.eks. som noe de først blir kjent med når de leser om det i avisen. Tidsaspektet må selvsagt også tas i betraktning her. På kort sikt er det lite trolig at det som har med kultur å gjøre lar seg forme i nevneverdig grad. Men en kan ikke se bort fra at det i et langsiktig perspektiv kan utvikle seg et kulturelt fellesskap basert på en identitet som opprinnelig ble forsøkt bygd opp, som et resultat av langvarig interaksjon mellom menneskene. Regionen kan da mere sees som en prosess enn som en tilstand. Men slike endringer foregår svært langsomt, de kan neppe påskyndes med enkle midler. Identitet har med forståelse å gjøre. Forsøk på å manipulere vil vekke motstand. Det er ikke mulig å forutsi resultatet, men forståelse kan skapes gjennom en kommunikasjonsprosess, en prosess nært knyttet til demokratisering og deltakelse.

En regions identitet holdes oppe av organisasjoner og institusjoner i regionen, eventuelt også av institusjoner utenfor den. Disse kan være av såvel politisk som av kulturell eller økonomisk art. De bidrar til regionens underhold og til å skape et visst bilde av den, men det skjer i et gjensidig samspill med den opplevelsen individene selv har av sin eksistens i regionen. Noen mennesker har større innflytelse enn andre i forhold til de regionale institusjoner. Arbeidsdelingen i samfunnet bidrar til det. Noen får følgelig større muligheter enn andre til å påvirke hvilke elementer den regionale bevissthet skal inneholde. De fleste såkalte vanlige mennesker er nok i stor grad heller passive konsumenter i forhold til kulturens ulike former. Men det betyr ikke at en bør forsøke å bygge opp en ferdig regional identitet. Snarere er det meningsfullt å aktivisere regionens innbyggere slik at de selv kan ta imot innovasjoner og utvikle sine livsbetingelser i et samfunn i forandring. Kultur og økonomi er dessuten ikke motpoler i et moderne samfunn, de forutsetter hverandre gjensidig.

Vi lever i et individualisert samfunn preget av stor mobilitet. En følge av dette er at menneskene trolig i sterkere grad enn tidligere er bærere av flere identiteter. Dersom det er tale om konkurrerende identiteter som det er knyttet ulike normer og verdier til, kan dette være et problem. Men slik trenger det ikke være. Det er ikke nødvendigvis problematisk for den enkelte å identifisere seg både med sitt lokalmiljø, sin yrkesgruppe og sin nasjon. Erik Fossåskaret sier i artikkelen "Det universelle i det lokale - om identitetsbegrepet i regionalt perspektiv" ( NordREFO nr. 1 / 92 ) at vår individuelle identitet er summen av en serie partielle identiteter, en identitetspakke. Men innen denne er, ifølge Fossåskaret, den regionale komponenten ganske marginal, spesielt om en sammenlikner med identitet knyttet til generasjon og profesjon. Lokal og regional bakgrunn ser ut til å tape plass i den mosaikken av elementer til selvforståelse som i sum utgjør vår identitet. På det lokale plan skyldes det bl.a. at mange velger bort naboskap til fordel for personlig konstruerte sosiale nettverk. Folk som bor innen samme geografiske område kan i betydelig større grad enn tidligere velge ulik kulturell tilhørighet, ulike verdier og livsformer. I den grad regional identitet er et tjenlig begrep, må en forstå denne som en overindividuell, kollektiv mentalitet. Begrepet forutsetter en rimelig grad av kontinuitet. Det regionale er noe som bygger seg opp over tid. Regional identitet gir regional binding. På den ene side er den inkluderende, men den er også ekskluderende i det at det stilles visse krav til identitetsbærende aktiviteter som kanskje ikke alle innen regionen kan innfri, f.eks. noen av de som flytter til den utenfra.

Både Østersjøregionen og Barentsregionen er konstruerte regioner, skapt ved politiske initiativ. Regionene er transnasjonale, de griper tvers over landegrensener og omfatter folkeslag med høyst ulike språk, tradisjoner, tenkemåte, institusjoner osv. Noe kulturfellesskap kan en derfor ikke snakke om i utgangspunktet. En eventuell regional identitet er det mest nærliggende å tenke seg at må skapes ved å vektlegge det en mener er felles for regionen. Et ønske om samarbeid idag kan f.eks. begrunnes ved å vise til historien. Man søker gjerne et foffeste i fortiden når siktemålet er å forme framtiden. Men det er en selektiv prosess der historiske hendelser som kan bidra til integrasjon idag overbetones, mens hendelser av splittende karakter blir underkommunisert. Samarbeidet i Østersjøregionen har man bl.a. valgt å knytte an til det gamle Hansaforbundet. Man snakker eksempelvis om "Den nye Hansa", jfr. Bjørn Engholm i artikkelen "Den nye Hansa krever samarbeid over landegrensene" i tidsskriftet Nordrevy nr. 2 / 92. Men man mener ikke for alvor at man skal forsøke å gjenskape et bystatsforbund slik det eksisterte på 13 -1400 tallet. Hansaen var dessuten ikke eksklusivt knyttet til Østersjøområdet. Men det finnes mer å bygge på. De tyske delstatenes relativt betydelige grad av autonomi samt de baltiske statenes forståelse av seg selv som historisk sett nært knyttet til Norden kan være et godt utgangspunkt for et fruktbart regionalt samarbeid. Det er også betydelige interesser i St. Petersburg som ønsker at denne del av Russland skal vende seg mer mot vest. Kaliningrad - området status er foreløpig uklar, men det har fra russisk side vært luftet storstilte planer om å gjøre området interessant for vestlige investeringer. Den estlandske forfatter og parlamentsmedlem Jaan Kaplinski skriver i artikkelen "Finns det en Østersjøregion?" ( Internationella Studier nr.1 / 93 ) at det er relativt lett å identifisere seg med et hav, en fjellkjede, ei halvøy eller en annen håndfast geografisk virkelighet. Slik er det

f.eks. med landene på Balkan, i Skandinavia, på den Iberiske halvøy, rundt Middelhavet og rundt Østersjøen. Disse grupper av stater og regioner blir en semantisk virkelighet, men iblant danner de grunnlag for regionale samarbeidsprosjekter. Om prosjektet blir framgangsrikt skapes steg for steg en ny regional identitet.

Som i de nordiske nasjonsbyggingsprosjekter i den nasjonalromantiske perioden på 1800 - tallet, velger en også i de regionale prosjektene å betone det som gir grobunn for følelse av fellesskap. Det forhold at flere av statene rundt Østersjøen også har utkjempet blodige kriger mot hverandre opp gjennom historien, og eksempelvis Sverige i flere hundreår så på Finland og Baltikum som sitt naturlige ekspansjonsområde, ser man helst bort fra. Eventuelt kan man trekke slike forhold inn, men tolke det som et forspill til noe annet, og det er dette andre som da blir det viktige, det glamorøse og storslåtte. Det er i og for seg på samme vilkårlige måte at nasjonalistene bruker historien, vilkårlig i den forstand at den ikke er innlysende eller forutbestemt.

Hvis en ser bort fra kampene mot fyrstedømmet Novgorod på 1300 - tallet, har Norge og Russland aldri vært i krig med hverandre. Gjennom mer enn 1000 år har det eksistert regelmessige kontakter over grensen i nord. Således representerer den 70 år lange Sovjet- perioden med lukkede grenser et unntak snarere enn regelen. Pomorhandelen på 17- og 1800 - tallet er historie, men det er ingen fjern historie. Selv om svært få om overhode noen nålevende mennesker har personlige minner fra det fortidige samkvem, så er beretningene levende både i Nord - Norge og i Arkhangelsk- området. Det eksisterer en felles referanseramme, et erfaringsgrunnlag som kan hentes frem. Selv etter at den observerbare interaksjon er blitt borte kan altså en region fortsette å eksistere som forestilling der minner og modeller fra tidligere samkvem kan ha innflytelse på utviklingen i nåtiden. Når det gjelder befolkningen på Kolahalvøya har imidlertid de i hovedsak flyttet dit etter 1917. Før revolusjonen var folketallet der i underkant av 20000, mot idag over 1 million. Pomorer, ordet kommer av *po more* som betyr "ved havet", var betegnelsen på kystbefolkningen i Kvitsjø- området. Idag er det blitt populært med en symbolsk bruk av begrepet, i firmanavn, navn på organisasjoner, arrangementer o.l. Da den pedagogiske høyskolen i Arkhangelsk fikk status som universitet i 1991, ble den omdøpt til Pomoruniversitetet. NATO -øvelsen i mars 1994, der russiske fartøyer deltok for første gang, er kanskje det beste eksemplet på at pomor- begrepet knyttes til den nye åpenheten. Den ble kalt Pomorex.

Generelt er det store kulturelle ulikheter innenfor Barentsregionen. Både med hensyn til språk, religion og politisk tradisjon skiller de ca. 3 millioner russere seg fra sine ca. 1 million nordiske naboer. Flere ti -år med sekularisering har nok dempet de religiøse motsetningene, men de kulturelle forskjellene, forskjellene i tradisjoner og tenkemåte mellom den russiske og den nordiske befolkningen, stikker dypt. En kan derfor ikke forvente at regionaliseringsprosessen vil foregå uten kultur- og kommunikasjonsproblemer. På begge sider av den gamle øst- vest grensen kan en imidlertid registrere en økende interesse for å lære hverandres språk. Flere nordnorske ungdommer går igang med å lære seg russisk, og ved det omtalte Pomoruniversitetet i Arkhangelsk undervises det i norsk som annet fremmedspråk. Et viktig kulturbånd i Barentsregionen representeres av den samiske befolkningen. Her er forholdet at det dreier seg om en felles urbefolkning, et godt utgangspunkt for å styrke følelsen av samhold. Mens

kontakten mellom samene i Norden og på Kolahalvøya var svært begrenset i Sovjettiden, har dette nå endret seg. Siden 1992 deltar russiske samer i det samiske råd som er etablert i Utsjok i Finland. Mellom de samiske organisasjoner i de nordiske land har det vært et nært samarbeid siden tidlig på 50 -tallet.

Selv om det er mye som skiller folkene i Barentsregionen språklig og kulturelt, så er det også en god del som forener. En kan nevne de klimatiske forhold og nærheten til rike naturressurser, men også miljøproblemer som skriker etter å bli løst i fellesskap. Meningsfylt integrasjon bygger på en viss grad av samstemmighet omkring verdier og mål. Potensialet her er tilstede i Barentsregionen, ulikhetene til tross. Forhenværende utenriksminister Johan Jørgen Holst nevnte i sin åpningsforelesning på konferansen om Barentsregionen ved Pomoruniversitetet i Arkhangelsk 21. april 1993 også et annet fellestrekk for de nordiske og de russiske deler av regionen, det forhold at begge er utkanter der majoritetsfolkene har kommet inn sørfra. Folk har ofte følt at de har fått for lite oppmerksomhet fra sentrale myndigheter og at hovedstedenes byråkrater har vist for liten forståelse for utkantene. Men som Holst også understreket, har utkantsituasjonen bidratt til at folk i høyere grad har vært nødt til å finne egne løsninger og klare seg selv. I et intervju med avisen "Barentsdialog" nr. 1 / 94 sier Oddrun Pettersen, leder av Barentssekretariatet i Kirkenes, at en viktig oppgave for sekretariatet er å knytte Barentsregionen til folket som bor i den. Idag er regionen styrt av administratorer og politikere, men målet er at alle som bor i Barentsregionen skal føle at regionen tilhører dem, og at det som skjer i den angår deres hverdagsliv. Som eksempler på aktuelle tiltak nevner hun utvekslingsordninger for skoleelever, industrisamarbeid som skaper arbeidsplasser, miljøtiltak som gir renere natur, og veibygging som gjør det lettere å reise. Pettersen vektlegger også arbeidet med å styrke kvinneperspektivet i samarbeidet. Hun ønsker flere kvinner med i de formelle organer, dessuten at de saker som tas opp og de prosjekter som settes igang i større grad blir rettet mot kvinner.

---

## **ANDRE DEL :**

---

**Oppgavens andre del er en teoridel. Først følger et kapittel som omhandler teorier generelt innenfor faget internasjonal politikk. Deretter presenteres tre teorier som jeg har valgt ut, og som jeg skal bruke i analysene senere i oppgaven.**

---

## TEORI

### Innledning :

Transnasjonale regiondannelser på tvers av den tidligere øst- vest grensen er et fenomen som henger nært sammen med de store endringer som har skjedd i verden og i Europa i kjølvannet av den kalde krigen. Tilsvarende raske endringer har ikke skjedd når det gjelder teorier om internasjonal politikk. En mulig forklaring på det kan naturligvis være at de teorier en har gir et tilfredsstillende rammeverk for å forstå det som har skjedd. Men i såfall burde vel hendelsesforløpet i allefall i noen grad ha vært forutsagt. Noen vil f.eks. hevde at den økningen i antallet stater som har funnet sted i Europa de senere år, strider mot tidligere forventninger. Det er heller ikke lett, som Brita Vibeke Andersen påpeker i boken "Interdependens- en analyse av begrepets anvendelse i studiet av international politik" å finne analyser som på en fullgod måte forklarer hvorfor de øst- europeiske landene, så å si i samme øyeblikk som det stod klart at Bresjnev- doktrinen var gått samme vei som Bresjnev, var mer enn parate til å kvitte seg med den gamle styreform. John Kenneth Galbraith har lagt vekt på at kløften mellom ideologi og virkelighet ble stadig større, og at systemene så å si brøt sammen innenfra fordi sosialismen ikke kunne omstille seg til forbrukersamfunnets nye verdensbilde, og heller ikke etterkomme de intellektuelle og politiske krav som vokser frem med industriell utvikling og økt velstand. Andre har snarere sett sammenbruddet i øst som et resultat av modernisme, et begrep som både henspiller på den teknologiske utvikling og den generelt stigende prioritering av økonomiske og sosiale mål, på demokrati, nye rettsoppfatninger, humanistiske verdier og differensiering mellom kultur og politikk. Man har fokusert på transnasjonale relasjoner av økonomisk, teknologisk, sosial og kulturell karakter, og blant annet pekt på at de utfordringer en står overfor i dagens verden er av en slik art at de bare kan løses i fellesskap.

Det er skrevet mye om regioner og regionaliseringsprosesser i Europa, men det er ikke lett å finne noen teori som først og fremst søker å forklare fenomenet transnasjonale regiondannelser. Jeg finner det imidlertid naturlig i et studium av regionene å bruke teorier fra fagfeltet internasjonal politikk. Jeg begrunner det med at vi har å gjøre med et fenomen som utspiller seg på den internasjonale arena. Statene er med, men de er ikke de eneste aktørene. Det vil kanskje vise seg å representere en utfordring til visse tradisjonelle teorier. Regiondannelser på tvers av den tidligere øst- vest grensen kan dessuten ikke ses på som noe isolert fenomen. Det er åpenbare sammenhenger med andre hendelser i internasjonal politikk. Idag er det mulig å etablere en region der eksempelvis en del av Norge skal samarbeide med en del av Russland. Det var ikke mulig i det klima som eksisterte mellom øst og vest for bare noen få år tilbake. Vi har såvidt påbegynt en ny epoke i internasjonal politikk. Det eksisterer et stort uutnyttet potensiale for samarbeid over tidligere skillelinjer. Men det betyr ikke at det ikke vil oppstå konflikter. Diskusjonene om hva som har muliggjort den utvikling som har funnet sted viser oss ikke minst hvor nyanserte og kompliserte de internasjonale relasjonene er.

Jeg vil i dette teorikapitlet vise hvordan fagområdet internasjonal politikk har utviklet seg fram mot det som kan sies å være de viktigste skillelinjene i debatten idag. Dagens debatt presenteres så i et eget avsnitt. Deretter vil jeg ta for meg 3 teorier som jeg vil redegjøre for grundigere, og som jeg vil bruke i analysekapitlene der jeg vil legge vekt på å sammenlikne teori med empiri. De 3 teoriene jeg velger er en såkalt neo- realistisk teori, en interdependens teori og en regimeteori. Begrepene vil bli forklart etterhvert.

Internasjonal politikk er et stort og uoversiktlig fagfelt. Det er en veldig spennvidde med hensyn til hva som studeres innenfor fagområdet. Følgelig er det og stor spennvidde i synet på hvordan en skal studere internasjonale forhold. Det er ikke uvanlig å velge ut et aspekt som interessen fokuseres mot. Noen argumenterer for at verdier bør stå sentralt. Jeg kommer litt tilbake til det i neste avsnitt. Når det er tale om empirisk forskning forsøker de fleste å redusere personlige verdiers innflytelse. Men både egen bakgrunn og den type akademisk trening en har gjennomgått vil influere på hvordan en undersøker og fortolker. Max Weber sa det slik : "All kunnskap om kulturelle realiteter er alltid kunnskap fra bestemte ståsteder. Hvordan forskning utføres bestemmes av de idèer som dominerer forskeren og hans tidsalder". ( Max Weber : "Methodology of the Social Sciences" - av E.A. Shils og H.A. Finch (overs./ed.), New York 1949 ). Ethvert individ vil i sitt arbeid bli influert av en bestemt doktrine, av en forestilling om verden, en idèologi, et paradigme eller et perspektiv. Man kan strebe etter å være verdifri og objektiv, men det er bare mulig å oppnå dette tilnærmet. Også verdistandpunkter kan imidlertid begrunnes. Verdier inngår alltid i en beskrivelse av virkeligheten, men en kan gjøre disse eksplisitte. Før jeg går over til å skissere utviklingen av faget internasjonal politikk, vil jeg derfor forsøke å presisere litt nærmere hva en teori er, og hva vi forstår med det såkalte paradigmebegrepet.

### Begrepene teori og paradigme.

Thomas Aquinas skrev på 1200- tallet at selv den spinkleste kunnskap om de store ting er mer ønskelig enn den sikreste kunnskap om de små ting. Teorier har til hensikt å gjøre verden, eller deler av den, mere forståelig. Men en teori er mer enn kun det å gi en bedre og mere presis beskrivelse av det vi observerer. Ottar Hellevik minner oss dessuten i sitt kapittel om teorier i boken "Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap" om at ordet teori ofte gis et ulikt og til dels uklart innhold av de mange som bruker denne prestisjemattede betegnelsen. Selv i faglig sammenheng kan en finne teori brukt om det en i dagligtale vil kalle formeninger, idèer o.l. Det vanlige er imidlertid å kreve at en teori, i tillegg til definisjoner av begreper som er relevante for en problemstilling, også har hypoteser om empiriske sammenhenger mellom begrepene, hypoteser som kan testes mot den reelle verden eller faktiske data. Utsagn og hypotesetesting sees av mange som sentralt i teoribyggingsprosessen. Andre baserer seg på det ikke- kvantitative, på sammenliknende "case"- studier, historiske metoder og fornuftige argumenter, de såkalte tradisjonelle metoder innen teoribyggingen.

Teorienes verden er abstrakt, og teorier kan eksistere uavhengig av fakta. Matematiske teoretikere opptrer helt og holdent i den abstrakte

samfunnsvitenskapene sier følgende : "Det er i den mere globale, og spesielt den mere filosofiske betydning, at begrepet er egnet for teorimønstre i internasjonale forbindelser. Et filosofisk paradigme er både videre enn, og eksisterer forut for, en teori". ( Arend Lijphart : "The Structure of the Theoretical Revolution in International Relations" - "International Studies Quarterly"- mars 1974 ).

Mens det vanlige i naturvitenskapene er at et paradigme avløser et annet, karakteriseres samfunnsvitenskapene snarere av en akkumulasjon av paradigmer som eksisterer side om side. For å klarlegge og forstå et begreps innhold og anvendelighet, er det naturlig å relatere det til de herskende paradigmer. Når eksempelvis interdependens ble et sentralt begrep innen internasjonal politikk i 1970- årene, på samme måte som nasjonal sikkerhet hadde vært det på 50- tallet, henger det nøye sammen med fremkomsten av et nytt paradigme. Det gamle paradigmet ble i stigende grad kritisert for å representere en kraftig teoretisk forenkling i forhold til den empiriske virkelighet. Det oppstod et alternativ, bygd opp av tilnærminger og teorier som var basert på visse felles forutsetninger og antakelser. Mange forskere innen faget regner idag med tre konkurrerende paradigmer, et tradisjonelt, et transnasjonalt og et radikalt ( marxistisk ). Dette kommer jeg nærmere tilbake til i drøftingen av skillelinjene i dagens debatt.

### Utviklingen av faget internasjonal politikk.

Internasjonal politikk utviklet seg til å bli en selvstendig fagdisiplin i kjølvannet av 1.verdenskrig. Tidligere inngikk emnet og tenkningen omkring det i fagområder som jus, filosofi og historie, fagområder som hver i seg hadde sine egne måter å betrakte verden på. Arven etter disse fag har bestått, og det har derfor ikke oppstått noen allmen enighet om internasjonale spørsmåls natur, om de beste metoder for å studere disse spørsmål, eller om hvilke elementer teorier bør vektlegge. Faget er imidlertid i økende grad blitt sammensveiset av selvbevisste forsøk på å gjøre det til en vitenskap. Innen fagets ulike skoleretninger føres konstant debatter om antakelser og metoder. Det har dessuten vært porøse grenser mellom skoleretningene, og nye bidrag dukker stadig opp. Således har diskusjonene innen disiplinen vært med på å skape et vitenskapelig rammeverk.

Men om faget internasjonal politikk kun har en drøyt 70 år lang historie som selvstendig disiplin, så kan linjene trekkes adskillig lengre tilbake i tid. Allerede på 400- tallet før vår tidsregning analyserte den greske historiker Thykudid krigens årsaker i sitt verk om de peloponnesiske krigers historie. Han snakket blant annet om maktbalanse og om frykt, og dessuten om internasjonal politikk som gjentakelse der de samme forhold og spørsmål atter og atter vender tilbake. Den maktpolitikens logikk som Thykudid var den første til å formulere, er senere blitt betraktet som kjernen i den tradisjonelle oppfatning av internasjonal politikk, av den skoleretning innen faget som kales realismen.

Andre eksempler på tanker omkring temaet internasjonal politikk, forklaring av kriger og overveielser omkring emner som fred og stabilitet, diplomati og forsvar, finnes det mange av opp gjennom århundrene. Nevnes bør navn som Machiavelli, Hobbes, Leibniz og Grotius. Jeg kommer noe tilbake til deres betydning for de ulike skoleretninger etterhvert. Folkeretten fant gradvis sin form på 15 og 1600



verden, uavhengig av om deres arbeid har direkte relevans til den verden vi lever i. Kanskje finnes praktisk anvendelse på et senere tidspunkt, kanskje aldri. Empiriske teoretikere innen såvel naturvitenskap som samfunnsvitenskap søker både å forklare og å forutsi. Forutsigelser baseres på at visse forutsetninger er oppfylt. Innen samfunnsvitenskapene er imidlertid forholdet mellom variablene, undersøkelsesobjektene egenskaper, sjelden så klart spesifisert med likninger o.l. som det en gjerne finner i naturvitenskapene. De beste teorier er de som forklarer mye ut fra kun noen få forutsetninger og med et lite antall variabler. Gode teorier er også fremadskridende ( progressive ) i det at de leder forskerne til å stille nye og interessante spørsmål.

Forsøk på teoribygging er som regel fokusert på å forklare generelle trender eller fenomener. En kan f.eks. forsøke å si noe om betingelsene for når krig er sannsynlig, men en søker ikke å postulere hvilken dag land X kommer til å angripe land Y. Teoretikere er interessert i skogen, ikke i det enkelte tre. En generell teori kan ta sikte på å forklare årsaker til krig, men en kan også ha en mer begrenset teori som f.eks. prøver å forklare hvordan beslutninger tas i krigs- og krisesituasjoner. Hvorvidt en kan sette sammen begrensede teorier og bygge opp en generell teori, er det uenighet om.

Empiriske spørsmål er spørsmål om hvordan noe forholder seg i virkeligheten. I det minste i prinsippet lar slike spørsmål seg besvare ved hjelp av data. Normative spørsmål kan ikke besvares utan at en trekker inn verdier. Mens en empirisk teori har å gjøre med hvordan noe er, tar en normativ teori eksplisitt for seg hvordan noe bør være. I en slik teori, eksempelvis en som sier noe om hvilke verdivalg beslutningstakere bør foreta, gjøres påstandene ikke til gjenstand for empirisk test for å finne ut om de er sanne eller falske. En politikk- relevant teori kan f.eks. ha til hensikt å redusere faren for krig, en hensikt som i såfall springer ut fra teoretikerens verdipreferanser. Politikerens handlinger på basis av slike teorier, og teoretikerens som blir politiker kan godt være påvirket av empirisk teori og forståelse av begivenhetene samtidig som beslutningene er basert på verdipreferanser. Hvilken betydning forskerens egne eller omgivelsenes verdier har for forskningen, reiser, som jeg antydte i forrige avsnitt, omfattende spørsmål der svarene er mange og omstridte. Jeg går ikke nærmere inn på dette her. Men det må nevnes at det er fullt mulig å formulere en verdi eller en målsetning eksplisitt, og deretter gjøre det til et empirisk spørsmål å finne betingelsene for at denne skal realiseres.

For studiet av internasjonal politikk som for all annen vitenskap gjelder, at ens grunnleggende forestillinger om forskningens gjenstand er bestemmende både for hvilke problemer en beskjeftiger seg med, og for hvordan en går fram under arbeidet. Slike grunnleggende oppfatninger eller antakelser både om hva som skal studeres, om hvilke spørsmål som skal stilles, om hvordan de skal stilles og om hvordan en skal fortolke det en finner, kalles vitenskapelige paradigmer. Et paradigme kan altså sies å være en dominerende arbeids- og tenkemåte innen faget, en forskningspraksis. Paradigmebegrepet er lånt fra naturvitenskapene, det ble lansert av vitenskapsteoretikeren Thomas S. Kuhn i 1962. Et paradigme betegner noe som er mer omfattende, men også vagere enn en teori. Det refererer til et mere fundamentalt tankemønster, til et filosofisk overblikk som forklarer hvorfor visse teorier velges framfor andre. Arend Lijphart som introduserte begrepet i

- tallet parallelt med at det vokser fram et system av suverene stater som anerkjenner hverandres rett til å ordne sine interne forhold selv. Et vendepunkt i så måte var avslutningen av 30- årskrigen med den Westfalske fred i 1648. Det er viktig å være klar over at de begreper som brukes innen faget idag er knyttet til framveksten av det moderne statssystem. Eldre tenkning foregikk under andre vilkår og utsagnene vil derfor ofte ha en annerledes betydning. Før tenkningen ble basert på den moderne stat, på et system der alle aktørene, statene, har samme prinsipielle status, er det mer relevant å snakke om politikk blant makter, makter som kunne anta hvilken form det enn måtte være, fra bystat og imperium til pave og fyrste. Selve begrepet "internasjonal" ble lansert av Jeremy Bentham i 1789. Da hadde begrepet "nasjon" ennå ikke fått den betydning vi legger i det idag med vår henvisning til nasjonalstaten der et etnisk homogent eller statsborgerintegret folk utgjør statsmaktens legitimeringsgrunnlag. Idèen om at det eksisterer et særlig felt for interaksjon mellom stater, en interaksjon av en kvalitativt annen type sammenliknet med statenes relasjoner til andre enheter, vokser altså fram når de moderne stater får etablert seg og når fram til gjensidig å anerkjenne hverandre.

Faget internasjonal politikk vokste fram som egen disiplin av det intellektuelle og politiske oppgjøret etter 1.verdenskrig. Til tross for bidrag også fra andre, så var det først og fremst i Storbritannia og i USA at disiplinen utviklet seg. Faget fikk en anglo- amerikansk dominans. Det betød også at faget utviklet seg innen en bestemt type samfunn som var opptatt både av at krigen ikke måtte gjenta seg og av status quo innen internasjonal orden. Det var derfor forståelig med den normative karakter faget fikk. Internasjonal politikk måtte bry seg med å an vise hvordan en skulle hindre framtidige kriger.

---

Utviklingen mot en selvstendig fagdisiplin er nært knyttet til det perspektiv som er blitt kalt idéalismen. De som arbeidet innen faget dengang brukte imidlertid ikke denne betegnelsen. Det var spesielt to forhold en knyttet erfaringene fra 1.verdenskrig til. For det første syntes det som om krigen var blitt et ubrukelig redskap for statene, ingen av partene satt igjen med gevinst av betydning. Anvendelsen av militær makt hadde bare ført til at hundretusener hadde mistet livet forgjeves. Det hadde vært en krig uten utsikter til seier i tradisjonell forstand, og man trakk den konklusjon at krig var en meningsløs handling som aldri ville kunne bli noe rasjonelt verktøy for statenes politikk. For det andre virket krigen i ettertid som en krig ingen egentlig hadde ønsket. Nasjonenes ledere var blitt fanget inn i irrasjonelle prosesser som ingen kunne kontrollere. Krigen var blitt en uunngåelig følge av separate handlinger fra ulike aktører, handlinger som hadde forsterket gjensidig frykt og mistenksomhet. Dens årsaker lå i misforståelser mellom lederne, og i mangel på demokratisk ansvarlighet i de involverte statene. Faget internasjonal politikk måtte følgelig an vise måter å redusere disse misforståelser på, noe som hadde implikasjoner både for samfunnet hjemme der det ble viktig å hindre skjebnesvangre krefter fra å dominere den politiske prosessen, og på den internasjonale arena ble oppmerksomheten rettet mot å eliminere det underliggende rasjonale for konflikt, ved å spre demokratiet, ved å skape en verden som trygges av demokratiet, og ved å utvikle meklingsprosesser og internasjonale strukturer der ledere kunne få mere

presis kjennskap til sine motparter. Synspunktene ble kanskje mest presist uttrykt i den amerikanske president Woodrow Wilsons berømte 14 punkter fra januar 1918.

Til grunn for den idèalistiske tilnærming ligger et liberalt syn på menneskenaturen. Gode kvinner og menn ville aldri ønske krig. Den 1. verdenskrig hadde vært dysfunksjonell. Som våpen i utenrikspolitikken, for å skaffe territorier, markeder og råvarer, var krigen ikke lenger egnet. En viktig oppgave for det nye faget var derfor å bevisstgjøre ledere angående krigens dysfunksjonelle natur. Om det ikke lyktes, fikk man henvende seg direkte til befolkningen. Dessuten hadde man tro på framskrittet, på at systemet kunne forandres i retning av en mer fredelig og rettferdig verdensorden. Tenkningen innen faget var i mellomkrigstiden sterkt preget av oppgaven, å forhindre en gjentakelse av 1.verdenskrig. Det ble en meget normativ- preskriptiv vitenskap der det ble tenkt ut modeller og løsninger, men der de historiske erfaringer ble skjøvet i bakgrunnen. Betegnelsen utopister er også brukt om idèalistene, en betegnelse som antyder naivitet i forhold til den virkelige verdens realiteter.

De antakelsene som lå til grunn for den idèalistiske retningen ble sterkt utfordret av begivenhetene i 30- årene. Det kanskje sterkeste angrep mot den idèalistiske tenkemåten kom fra den britiske historikeren Edward H. Carr som i 1939 utgav boken "The Twenty Years Crisis 1919- 39". Her kritiserte han den utopiske tankegang som hadde preget faget i mellomkrigstiden. Ønsket om å hindre krig var blitt altoverskyggende. Som andre vitenskaper i sin tidlige fase hadde også internasjonal politikk vært markert og oppriktig utopisk. Ønsker hadde dominert over tanken, generalisering over observasjon, og en hadde gjort lite for kritisk å analysere eksisterende fakta eller tilgjengelige metoder. Man hadde nesten utelukkende vært opptatt av det målet en ønsket å nå, men hendelsene etter 1931, ikke minst det som i Storbritannia, Frankrike og USA ble oppfattet som de ondskapsfulle interessene til revisjoniststatene ( Tyskland, Italia og Japan ), hadde avdekket at rene aspirasjoner ble en for tynn basis. Det virket som om idèalismen ikke hadde mye å si om de viktigste forhold i de internasjonale forbindelser i 30- årene. Carr foreslo en tilnærming som så på internasjonale forhold slik de var snarere enn slik de burde være.

---

Realismen følger i kjølvannet av den nye vitenskaps første visjonære prosjekt. Dermed avsluttes den spesifikt utopiske periode. Sannheten var ikke å finne i de nye samfunnsvitenskaper, men i gammel visdom. Flere av realistene var imidlertid grepet av prosjektet om å etablere en ny vitenskap, en vitenskapelig innsikt i maktpolitikken natur, i internasjonal politikk som et særskilt felt regulert av spesifikke lovmessigheter til staters kamp for makt og interesser, og til tider for fred. Ifølge Carr hadde faget vært dominert av et ønske om å utrydde ondskaper før den var tilstrekkelig forstått. For å fokusere på roten til problemet måtte faget forlate sin romantiske karakter. Realismen representerer en veletablert måte å tenke på om verden. Machiavelli kan betegnes som den første virkelige politiske realist. Etter Carrs oppfatning var realismen basert på tre fundamentaler som alle kan gjenfinnes hos Machiavelli. For det første betraktes historien som en sekvens av årsaker og virkninger. For det annet er det ikke slik at teori skaper praksis, og for det tredje er politikk ikke en funksjon av etikk. Det er snarere slik at etikk er en funksjon av

politikk, og at moral er et produkt av makt. Således kan realismen virke som et kynisk aspekt, med fokus rettet mot det å akseptere fakta samt mot å analysere årsaker og konsekvenser.

Etter 2.verdenskrig ble realismen en periode den dominerende retning innen faget. Så godt som alle de tidlige realistene var immigranter fra Europa. Hans Morgenthau og Henry Kissinger var eksempelvis begge av tysk avstamning, og de kom fra en intellektuell tradisjon som la vekt på årsaker og på å analysere sosiale forhold på makronivå. For å forstå realismen er det et interessant poeng at den utviklet seg på amerikansk jord. Den amerikanske tradisjon stod egentlig i motsetning til realismen med sin tro på de interne forholds betydning i alminnelighet, på den amerikanske nasjons karakter i særdeleshet, og endelig på en forakt og avstandstagen fra europeisk maktbalansopolitikk. Når denne stat nå plutselig var blitt en stormakt med et verdenspolitisk ansvar, var det nødvendig å oppdra den, å lære den om nødvendigheten av maktpolitikk og om spillets regler. Vitenskapen stod høyt i aktelse i USA. Den hadde tilsynelatende hjulpet landet til å overvinne naturen. Nå var tiden inne til å benytte naturvitenskapens metoder på det internasjonale miljøet en søkte å kontrollere.

Skal en trekke fram et navn framfor andre for å belyse tankegangen innen den realistiske skoleretning, faller valget naturlig på Hans Joachim Morgenthau. Hans klassiske bok "Politics among Nations", første gang publisert i 1948, starter slik : "Denne bok har til hensikt å presentere en teori om internasjonal politikk". Kjernen i "Politics among Nations" er at det eksisterer krefter som er bestemmende for internasjonale forhold. Politikken styres ifølge Morgenthau av objektive lover hvis rot er å finne i menneskenaturen.

En kan i prinsippet tilnærme seg politikken på to vesensforskjellige måter. Den ene legger vekt på at en rasjonell og moralsk orden kan skapes fra et sett universelt gyldige moralprinsipper. En premiss er menneskenaturens essensielle godhet. Når denne ikke leves opp til skyldes det feil i måten det internasjonale samfunn er organisert på. Å se politiske hendelser som resultatet av inneboende krefter i menneskenaturen representerer det motsatte utgangspunkt. Den realistiske tilnærming behandler ifølge Morgenthau menneskenaturen slik som den er, ikke som den burde være. Morgenthau har mange formuleringer om menneskenaturen i sine bøker, men han er mere uklar med hensyn til de nevnte krefters presise natur, noe han også er blitt kritisert for. En mindre kjent teoretiker, den amerikanske teologen Reinhold Niebuhr, hadde imidlertid som sitt sentrale begrep det bibelske om mennesket som syndig og derfor istand til ondskap. Han understreker den uutryddelige dualisme av godt og ondt som brytes i ethvert menneske. Han hevder videre at de begge fører til ondskap, eller i det minste til maktpolitikk, på det kollektive nivå. Det sosiale fellesskap er både basert på det gode i mennesket, på selvoppofrende lojalitet og forpliktelse overfor fellesskapet, og på det onde, massenes frustrerte aggresjoner kanalisert inn i statsdannelsen. Både det gode og det onde peker imidlertid i retning av nasjonal egoisme og maktpolitikk overfor andre nasjoner. Man kan her trekke linjene tilbake til Machiavelli og Hobbes som begge hadde et pessimistisk syn på menneskets natur. Machiavelli betraktet mennesket i alminnelighet som egoistisk og ute av stand til å gjøre noe godt med mindre det blir tvunget til det av nødvendighet. Han baserte sine slutninger på de iakttagelser han mente å observere i sine studier av samtidens

italienske fyrstedømmer og deres innbyrdes maktkamper. For Machiavelli var politikk en kamp om å vinne, bruke og beherske makt. Han fant at den beste måte å imøtegå trusler utenfra, fra konkurrerende stater, var å beherske dem før man selv ble behersket. Hobbess bakgrunn var det 17. århundres England. Også han betraktet egoismen, selvoppholdesedriften, trangen til å hevde seg og til å skaffe makt, som det egentlige i menneskets natur.

Etter realistenes oppfatning er det mulig å skille mellom det som er objektivt sant og rasjonelt, støttet av beviser og opplyst av fornuft, og hva som bare er subjektive vurderinger adskilt fra fakta og infiltrert av forutinntatthet og ønsketenkning. Ifølge Morgenthau har de objektive lover for menneskenaturen ikke endret seg gjennom årene. Kombinert med en antakelse om at aktørene er rasjonelle, kan det skapes et kart som forklarer internasjonale forhold. For å finne retningen på kartet står begrepet interesser sentralt, definert i forhold til makt.

Hermed skiller en ut internasjonal politikk som et autonomt handleområde. Maktens natur og form er imidlertid ikke fast, den varierer med det miljø den utøves innen. Den bestandige komponent, nøkkelbegrepet interesser, påvirkes ikke av tid og sted. Interesser er et universelt startsted for å forstå hendelser. Ved å behandle makt som en flytende kategori blir det mulig å konfronteres med ulike former for internasjonale forbindelser.

Morgenthaus teori er en teori bygget opp omkring makt. På den internasjonale arena er det statene som er aktører. De klassiske realistene utstyrte statene med noen få psykologiske trekk som er identiske med de grunnleggende antakelser en gjorde om menneskenaturen, viljen til å overleve og viljen til å søke makt. Dermed gir det også mening å snakke om en generell, allmengyldig nasjonal interesse, et begrep man ofte støter på i denne type teorier. Etske betraktninger er til liten nytte for å forstå hvordan stater opptrer. Mens et individ må kunne forsvare sine handlinger ut fra moralske prinsipper, må en stats handlinger bedømmes ut fra et annet kriterium, det som gjelder nasjonal overlevelse. Realistene betrakter det å veie konsekvensene av alternative politiske handlinger som politikkenes viktigste dyd. Man nekter for at det eksisterer noen felles moral anvendelig for alle stater slik idealistene hevder. Mens abstrakt etikk dømmer handling i henhold til morallover, dømmer politisk etikk handling ut fra politiske konsekvenser. Stater formulerer sin politikk i et moralsk språk bare når det passer dem, og bare i den form som samsvarer best med deres interesser. Adferd som er vanskelig å forklare m.h.t. moralsk konsistens, får mening om en tenker makt.

Det er spesielt to fallgruber en realistisk teori vil være på vakt mot, h.h.v. opptatthet av motiver og av ideologiske preferanser. Motiver er vanskelige å avdekke, og selv om det lot seg gjøre ville de si lite om utenrikspolitikkenes retning. Ideologiske preferanser er av like liten betydning. Ofte er det bare snakk om en måte politikere presenterer sine synspunkter på for å oppnå politisk aksept. Morgenthau sier rett nok at aktuell politikk ikke alltid så rasjonelt følger egeninteresser som teorien antyder. Men det bekymrer ham lite fordi realismens nytte ikke først og fremst ligger i å beskrive aktuell politisk ledelse, men å være et redskap for forklaring. Om perfekt maktbalanse ikke finnes i virkeligheten, så er virkeligheten en tilnærming til en idealmodell.

Realismen ble kjent som maktpolitikkmodellen på grunn av sin vektlegging av at en stats maktpolitiske situasjon bestemmer dens interesser. Den

var den dominerende skoleretning på 40- og 50- tallet og dens dominans var ikke begrenset til den akademiske verden. Gjennom en 20- årsperiode ble den langt på vei som en troslære for USA's utenrikspolitikk. Realismen var populær hos politikerne fordi den viste hvorfor USA måtte opptre som stormakt. Den store fordelten med realismen var at den kunne rettferdiggjøre både tilpasning og opprustning i maktbalansens navn. Som Stanley Hoffman har uttrykt det : "Realismen var en rasjonalisering av den kalde krigs politikk". ( S. Hoffman : "An American Social Science", i "International Relations" nr.3- 1977, nevnt i kap. 2 av M. Hollis og S. Smith's bok "Explaining and Understanding International Relations" ).

---

Realismen har hatt stor innflytelse på tenkningen omkring internasjonale forhold i etterkrigstiden, men den har også vært mål for mye kritikk. De såkalt behavioralistene angrep realismen på metodologisk grunnlag. Behaviorisme var opprinnelig en skoleretning innen psykologien hvis grunntanke var at psykologi bare kunne bli en vitenskap ved å tilpasse seg naturvitenskapens metoder. Menneskelig adferd skulle forklares som enhver annen begivenhet i naturen, alt som kunne smake av hensiktsforklaringer ble bannlyst. Fra slutten av 50- årene til et stykke ut på 70- tallet var også faget internasjonal politikk preget av nye metoders ankomst. Spillteori, systemteori, beslutningsprosessanalyse og mye annet som luktet av naturvitenskap hadde konjunkturer eller som Ole Wæver antyder i sin bok "Introduktion til Studiet af International Politik", det var dette som hadde lettest for å få forskningsbevilgninger i USA. Noen overtok kun et vitenskapsideal og en optimisme fra naturvitenskapen og den vitenskapelige adferdsforskning. Andre gikk meget langt i retning av å fokusere på kvantifiserbare størrelser. For behavioralistene gikk veien til kunnskap via innsamling av observerbare data. Regulariteter innen disse skulle lede til utforming og testing av hypoteser. Fra disse skulle så teorier konstrueres induktivt, ikke som hos realistene hvile på a priori antakelser. Spesielt antakelsene om menneskenaturen lå ifølge behavioralistene hinsides enhver mulig observasjon. Kritikken var også krass mot begreper som "makt", "maktbalanse" og "den nasjonale interesse". Problemet var at ingen av disse begrepene kunne defineres objektivt. Morgenthau's teori manglet således ankerfeste i en objektiv definisjon av nøkkelbegrepene. Hvis eksempelvis makt ble definert slik at en fikk et objektivt slingringsmonn m.h.t. bruken av den, da har man ingen nøytral standard å vurdere statslederens handlinger imot. Videre trakk behavioralistene et skarpt skille mellom normative og vitenskapelige utsagn. Vitenskapen skulle unngå det normative. Behavioralistene anså det uproblematisk å overføre naturvitenskapens metoder til samfunnsvitenskapene. Mangel på resultater ble blåst vekk ved å vise til at samfunnsvitenskapene var nye og derfor ikke med en gang kunne oppnå naturvitenskapenes teoretiske styrke.

Rundt midten av 60- tallet var kritikken blitt så omfattende at det var vanlig å mene at realismen var avløst som disiplinens dominerende tilnærming. Selv anså behavioralistene seg for å arbeide innen en annen tradisjon enn realistene. I ettertid står det imidlertid mere klart at det var tale om en metodedeibatt innenfor et paradigme, ikke en debatt mellom konkurrerende paradigmer. I boken "The Power of Power Politics" fra 1983 sier John Vasquez at behavioralistene aldri virkelig utfordret realismens teoretiske forutsetninger. Ifølge Vasquez baserte

behavioralistene seg på tre sentrale forutsetninger hos realistene, at nasjonalstater og beslutningstakerne der er de viktigste aktørene for å forstå internasjonale forhold, at det er et skarpt skille mellom innenriks- og utenrikspolitikk, og at internasjonal politikk er en kamp for makt og fred. Fagets formål er å forstå hvordan og hvorfor denne kamp foregår samt å foreslå måter å regulere den på. All interessant forskning må i det minste indirekte være relatert til dette formål.

Som følge av interessen for å studere adferd, ble det også mye diskusjon vedrørende det passende nivå å forklare denne adferd på. En ting var å akseptere antakelsen om staten som den dominerende aktør. Noe ganske annet var å bli enige om hvordan dennes adferd skulle forklares. Den første som grundig diskuterte analysenivåproblemet var David Singer som i 1961 utgav artikkelen "The Level- of- Analysis Problem in International Relations". Problemet gjelder forholdet mellom nasjonalstatene ( enhetsnivået ) og det internasjonale system ( system - nivået ). En kan la det internasjonale system dominere fullstendig ( analyse "top-down" ). Men en kan og starte med å se på hva statene foretar seg ( analyse "bottom- up" ). Videre kan en spørre om det er nødvendig å se på enhetenes interne organisering. Hvis det innebærer at staten må spaltes i ulike byråkratier, står en overfor et nytt analysenivåproblem. Slik kan en fortsette ned til individnivå. På hvert nivå blir enheten i det høyere skikt system til det lavere. Singers argument var at ens valg av analysenivå bestemmer hva en får se og hva en ikke får se. Ulike analysenivåer har en tendens til å fokusere på ulike aktører og prosesser. Staten kan godt være analyseenheten, men for å forklare måten den opptrer på er det mulig å bruke faktorer fra alle analysenivåer. Det betyr ikke nødvendigvis at alle nivå bør tas i betraktning. Hvis alt blir relevant vil resultatet kunne bli en teori som er altfor generell til å kunne være noen nyttig veiviser. Det er derfor bedre å spørre hva en bør undersøke innenfor hvert analysenivå samt studere hvordan aktører, strukturer og variable står i forhold til hverandre, på tvers av analysenivå og over tid.

Studiet av internasjonale forbindelser er et særegent område av politikken. Mens hjemlig politikk foregår innen et politisk system som vedtar og håndhever lover, er det internasjonale system anarkisk. Med det mener vi ikke at det er kaotisk, men ganske enkelt at det ikke eksisterer noen overordnet myndighet. Nasjonalstaten presenteres derfor ofte som en enhet som danner et sluttet hele, analytisk forutgående for sine internasjonale forbindelser. Selv om den hverken er den eneste eller den endelige analyseenhet, ville det eksempelvis være svært galt å betrakte USA som 50 stater uten sentralregjeringen.

---

1970- årenes klima, med oljekrise, internasjonal avspenning og USA's tap av ensidig grep om verdenspolitikken, dreide teoriene i retning av en interesse for statenes gjensidige avhengighet. En ny tilnærming ble introdusert. Det mest kjente verk fra denne periode er Robert Keohane og Joseph S. Nye's "Power and Interdependence" fra 1977. Det nye syn på internasjonale forbindelser var basert på de to beslektede begrepene *transnasjonalisme* og *interdependens*. Transnasjonalisme legger vekt på at det er andre aktører enn stater som spiller en sentral rolle i internasjonale hendelser. Interdependens betyr gjensidig avhengighet.

Oppmerksomheten rettes mot den økende integrasjon mellom nasjonalstatene som har gjort den enkelte stat mere sårbar overfor hendelser i andre land. Interdependens og integrasjon er beslektede begreper. Når staten mister kontrollen over det som skjer, vil et statssentrert perspektiv få problemer med å forklare hendelsene på den internasjonale arena. Når statene ikke lenger er de eneste interessante aktørene, blir skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk mindre klart enn tidligere. Internasjonal politikk influeres stadig mindre av militære faktorer, mens eksempelvis økonomiske spørsmål får økt betydning.

Før 1970 hadde antakelsen om statens dominans møtt tre utfordringer som er verd å nevne. Den første var påberopelsen av en internasjonal arbeidersolidaritet i opposisjon til 1. verdenskrig. Tankegangen var at statssystemet bidrog til å bevare kapitalismen, arbeiderklassen hadde mere som forente enn som splittet på tvers av grensene. Synspunktet ble imidlertid underminert av begivenhetene i 1914. I land etter land sluttet arbeiderne opp om nasjonalstaten og mange meldte seg frivillig til krigsinnsats. Det ble problematisk for internasjonalistene å bortforklare det som skjedde. I 1950-årene begynte en å snakke om nasjonalstatens endelikt som følge av utviklingen av atomvåpen som truet statenes overlevelse. En talsmann for dette syn var John Herz som i 1959 utgav boken "International Politics in the Atomic Age". Der påpekte han også andre faktorer som var i ferd med å underminere nasjonalstaten, bl.a. sårbarhet overfor økonomisk press og utviklingen innen kommunikasjonsteknologien. Herz argumenterte for at staten var på vei ut, men han endret senere sitt syn på dette spørsmålet. En viktig grunn var at antallet stater faktisk økte og at spredning av demokratiet gav disse økt legitimitet. Dessuten kom han etterhvert fram til at atomvåpenenes ødeleggelseskraft hadde umuliggjort maktbruk. Stater som hadde slike våpen måtte unngå å bli involvert i væpnede konflikter med andre atomvåpenmakter og deres allierte. Dessuten ville statssystemet komme til å bestå rett og slett fordi tilgjengelige midler til å eliminere det ville være for destruktive til å benyttes. Den tredje utfordringen i forhold til den statssentrerte tankegangen var den økonomiske integrasjonen som utviklet seg først og fremst i Europa fra tidlig på 50-tallet. Ernst Haas var talsmann for det syn at denne førte til en endring av statenes suverenitet. Suksess på et integrasjonsområde ville dessuten spille over på andre, økonomisk integrasjon ville føre til politisk integrasjon. På 60-tallet kunne det imidlertid se ut som om denne antakelsen var falsk, at statslederne var blitt mer motvillige til å oppgi suverenitet.

Det transnasjonale paradigme representerer et skarpt brudd med tidligere tilnærminger. Pluralisme introduseres, man ser verden som et nettverk av grupper eller aktører der nasjonale regjeringer deltar, men uten å ha noen særstilling. Til tross for transnasjonale aktører og voksende økonomisk interdependens, beholder statene den legale suverenitet, men de taper autonomi. Når statene ikke lenger er de viktigste aktørene i kraft av sin suverenitet, faller også argumentet for å betrakte det internasjonale system som anarkisk bort. Det er et grunnleggende trekk ved denne tankegangen at man ikke ser det internasjonale system som prinsipielt forskjellig fra andre sosiale systemer. Det avgjørende er at det internasjonale system ikke på forhånd utelukker en form for regulering og samarbeide og derfor ikke pr. definisjon behøver å befinne seg i en ren naturtilstand der sikkerhetspolitikk og militære spørsmål dominerer statenes innbyrdes relasjoner. Mens Machiavelli og Hobbes anså egoismen som et medfødt trekk hos mennesket,



kan transnasjonalistene bl.a. trekke linjen tilbake til den nederlandske humanist og folkerettsekspert Hugo Grotius ( 1583 - 1645 ) som gikk ut fra at mennesket dypst sett hadde en fredelig natur. Grotius betraktet verden som et samfunn av stater med en konsensus som var tilstrekkelig sterk og gjennomtrengende til å gjøre det dominerende bilde med naturtilstand og internasjonalt anarki uanvendelig. I henhold til den grotianske oppfatning kan menneskene lære av sine erfaringer. De har dermed mulighet til å endre sitt miljø, også det internasjonale.

En sentral diskusjon går på hvorvidt begrepet "makt" har mistet sin betydning, eller rettere, sin entydighet. Et syn går her ut på at maktpolitikk er erstattet av sakspolitikk der aktører grupperer og regrupperer seg i skjæringsfeltet mellom politiske og økonomiske spørsmål. Internasjonal politikk er blitt oppsplittet i en rekke saksområder der den spesifikke maktfordeling på området teller, men hvor makt forøvrig primært består i evne til å utnytte den internasjonale interdependens og de internasjonale organisasjoner. Som følge av fremveksten av multinasjonale selskaper, internasjonale organisasjoner og selvstendigjorte byråkratier, har da nasjonalstatens betydning avtatt.

---

Fra slutten av 1970- årene samlet realistene krefter til et motangrep som har fått navnet neo-realisme. Delvis er neo- realismen et svar på påstandene innen transnasjonalismen og således en nyskapning, men det er ikke tale om et nytt paradigme. Neo- realismen tilhører den realistiske tradisjon, men representerer en teoretisk sett mere foredlet betraktning av internasjonale forhold. Mens klassisk realisme kan kalles en bred tanketradisjon, en slags idèologi, framstår neo- realismen mere som en vitenskapelig teori. Også her finnes imidlertid ulike bidrag. Den mest sentrale tekst er Kenneth Waltz bok "Theory of International Politics" som ble publisert i 1979. Ifølge Waltz er interdependens primært et idèologisk begrep som skjuler den reelle maktpolitikk som stadig avgjør det meste på den internasjonale scene.

Et viktig skille mellom klassiske realister og neo- realister er at sistnevnte ikke baserer seg på bestemte antakelser om menneskenaturen. Waltz foreslår en kompromissløs systemtilnærming. Det er bare på nivået det internasjonale system at staters oppførsel kan forklares. Morgenthau m.fl. kritiseres for å ha anlagt en reduksjonistisk betraktningssmåte. Neo- realistene legger igjen vekt på det internasjonale system som anarkisk. Der finnes ingen overordnet myndighet, statene er og blir de avgjørende enheter. Neo- realistene er dessuten opptatt av å korrigere realismens manglende evne til å hankses med økonomiske spørsmål. Neo- realister ser statene som istand til å kontrollere internasjonale økonomiske transaksjoner på en måte som gjenvinner forklaringskraft til realistenes antakelser om den maktmaksimerende stat. Neo- realismen inngår som en del av en sentral maktpolitisk tradisjon innen faget, men det er ikke en tradisjon som har vært konstant. Ole Wæver bruker i den tidligere omtalte bok bildet av en gammel bil som har fått skiftet ut den ene del etter den andre. Etter diverse år er det ikke mye tilbake av den opprinnelige bilen, men eieren taler stadig om den som den samme.

En type teori som har vært omfattet med betydelig interesse de senere år er det som kalles regimeteori. Internasjonale regimer kan defineres som prinsipper, normer, regler og beslutningsprosedyrer som statene / aktørene er blitt enige om at skal styre deres adferd på bestemte saksområder. Man kan skille mellom påtvungne, forhandlede og spontane regimeformer. Regimeteori kan anvendes til å studere ulike fenomener i internasjonal politikk. Jeg skal bl.a. bruke denne type teori i analysen av transnasjonale regioner. Jeg kommer derfor tilbake med en grundigere redegjørelse i avsnittet om utvalgte teorier.

Fra slutten av 1970-årene ser man, spesielt i amerikansk litteratur, forsøk på å lansere globalisme som et virkelig alternativ til realismen. Det ble nå mere vanlig å betrakte imperialismeteori o.l. som teorier innenfor faget internasjonal politikk. Dette var mindre vanlig tidligere. Lenins imperialismeteori ble eksempelvis av samtiden sjelden sett på som en del av denne fagdisiplinen. Immanuel Wallersteins såkalte verdenssystemteori, lansert med hans historiske verker "The Modern World- System" ( bind 1 og 2 h.h.v. 1974 og 1980 ) og "The Capitalist World- Economy" ( 1979 ), fikk sitt gjennombrudd som en teori om avhengighet. Jeg kommer ikke til å benytte denne type teori, men da globalisme kan betraktes som et eget paradigme i dagens debatt, redegjør jeg noe mere detaljert for kjennetegn ved denne skoleretningen i neste avsnitt.

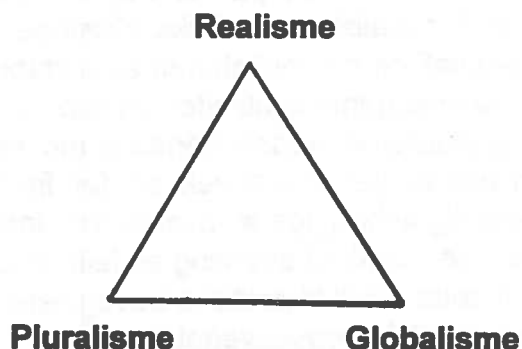
### Skillelinjene i debatten idag.

Idag, i midten av 1990-årene, er faget internasjonal politikk preget av heftig debatt. Man kan ikke snakke om en dominerende teori, men derimot om flere skoleretninger med sine egne forutsetninger og teorier. Men til tross for denne fragmentering; det er en utstrakt oppfatning om fagets karakter at en inndeling i tre distinkte perspektiver er formålstjenlig. Denne tilbøyelighet til å presentere internasjonal politikk som en trekant, som tre konkurrerende paradigmer, er en klassifikasjonsmåte som er blitt vidt akseptert innen faget. De aller fleste diskusjoner foregår innen denne rammen.

Som betegnelse på de tre konkurrerende paradigmer, eller perspektiver, velger jeg i min framstilling å bruke begrepene realisme, pluralisme og globalisme. Denne oppstillingsform brukes bl.a. av Viotti og Kauppi i boken "International Relations Theory". Forøvrig oppviser litteraturen en viss variasjon når det gjelder hva en kaller paradigmenes, trekantens hjørner i figuren på neste side. Ole Wæver bruker betegnelsene realistisk, liberalistisk og radikal, mens Brita Vibeke Andersen snakker om henholdsvis det tradisjonelle, det transnasjonale og det marxistiske paradigme.

Trekantoppstillingen kan kritiseres for å legitimere paradigmenes uoversettelighet. Susan Strange har eksempelvis gjort en sammenlikning med tre leketog på separate linjer, som starter fra ulike utgangspunkt og ender på ulike destinasjoner, men som aldri krysser hverandres spor. Innenfor hvert paradigme starter analysen med bestemte antakelser som er avgjørende for hva slags spørsmål som blir stilt, og følgelig også for hvilke svar en finner fram til. Ole Wæver sier imidlertid at en av grunnene til at han bruker trekanten, er en

fornekkelse av at tredelinger er bedre enn dikotomier eller firefelts- skjemaer. En trekant er dynamisk i det den unngår kontradiktoriske definisjoner. To som er forskjellige med hensyn til noe, er samtidig ens på den dimensjon som adskiller dem fra den tredje. Realister og globalister anerkjenner eksempelvis begge maktens og konfliktenes betydning sammenliknet med den mere harmonisøkende pluralistiske retning. Denne har på sin side kritikken av realismens innsnevrede stats- univers felles med globalistene. En felles front av realister og pluralister vil imidlertid oftest avvise revolusjonære forandringer. Slik kan man fortsette å reise rundt i trekanten, begrepene faller ikke til ro i enkle motsetninger.



Det bør imidlertid nevnes at det også eksisterer ikke- tredelte klassifikasjoner av paradigmer i internasjonal politikk. Andre oppdelinger opererer enten med flere eller med færre paradigmer. Arend Lijphart bruker kun to paradigmer som i stor grad sammenfaller med realisme og pluralisme. Det innebærer at marxistiske imperialismeteorier o.l. ikke anses for å representere et selvstendig paradigme. ( Arend Lijphart : "International Relations Theory; great debates and lesser debates" - "International Social Science Journal" no.1- 1974 ). Bjørn Hettne har på sin side foreslått fire paradigmer. Først er det det internasjonale anarkiparadigme som omfatter fagets tradisjonelle teorier og tilnærminger. Som en reaksjon mot dette snakker han om et verdenssamfunnsparadigme der fokus er rettet mot systemet og mot aktivitetsstrømmer. Det økologiske paradigme legger vekt på forholdet menneske- miljø i internasjonal politikk, mens det globale stratifikasjonsparadigme oppfatter verden som et lagdelt system av kontroll og utnyttelse. ( Bjørn Hettne : "Conceptions of the Present World Order in the Social Sciences", diskusjonsopplegg ved Gøteborgs Universitet 1980 ).

Det bør også legges til at en del nyere teoretiske bidrag, eksempelvis såkalt kritisk internasjonal teori, kan være problematisk å putte inn i den nevnte trekant. Regimeteori, som jeg kommer nærmere tilbake til i avsnittet om mine utvalgte teorier, er en type teori som kan betegnes "middle- range", skapt i krysningsfeltet mellom neo- realisme og neo- pluralisme ( neo- liberalisme ). På samme måte som realismen er også det transnasjonalistiske perspektiv blitt gradvis innsnevret og formalisert til en neo- variant, og det er gjort forsøk på å skape en slags neo- neo syntese bygd opp omkring institusjonalisering.

Den nevnte tredeling gjelder de grunnleggende antakelser om internasjonal politikk, hva internasjonal politikk er, hvor den foregår og hvem det er

som utfører den. Nøkkeldistinksjonene er henholdsvis hovedaktører / enheter og antakelser / forutsetninger om aktørene / enhetene. En kortfattet presentasjon av det som skiller de tre paradigmer fra hverandre vil for realistenes vedkommende fremheve stat- til- stat relasjonene som det avgjørende. Disse preges av konflikt, maktbalanse og sikkerhetsproblemer. I det pluralistiske perspektiv ligger hovedvekten på ikke- politiske prosesser i og på tvers av samfunnene, som f.eks. handel, teknologisk utvikling, forskning og utdanning, samt stigende innsikt i den internasjonale politikens natur. Som realistene legger også globalistene vekt på konflikt og makt, men hovedaksen går her i de enkelte samfunn, eventuelt på tvers av dem, men ikke primært mellom samfunnene. Ole Wæver nevner avspenningspolitikk som eksempel på hvordan et problem får ulik karakter innenfor de tre paradigmen. For realister som f.eks. Kissinger og Morgenthau, handler avspenning om diplomati og om muligheten av å etablere et midlertidig fundament av felles språk, av felles anerkjente legitimitetsprinsipper. Avspenning er statenes anliggende. Folkelig aktivisme, fredsbevegelser etc. kan kun forstyrre toppmøtene. Pluralistene på sin side legger istedet vekt på den fredeliggjørelse som skapes ved at samfunn blir gjensidig avhengige av hverandre ( interdependens ), og fokuserer videre på læreprosesser samt på avvikling av feiloppfatninger. Globalistene vil være mest tilbøyelige til å sette sin lit til politiske bevegelser som utfordrer den herskende orden, og vil se eksempelvis fredsbevegelser og menneskerettsorganisasjoner i dette lys. Eksemplet viser at et sentralt differensierende trekk som skiller paradigmen er hvilke dynamikker i det internasjonale system man i siste instans ser som viktigst.

**Realismen** representerer, som fremgår av diskusjonen i forrige avsnitt, et perspektiv med lange tradisjoner. Mange av argumentene innen de andre perspektivene henspiller direkte på styrke og svakheter hos realistene. Den viktigste analyseenheten for realistene er statene, hva enten man taler om de gamle greske bystatene eller moderne nasjonalstater. Studiet av internasjonale forhold er studiet av forholdet mellom statene, de dominerende på aktørsiden. Vel kan man anerkjenne eksistensen av ikke- statlige aktører som internasjonale organisasjoner, multinasjonale selskaper, terroristgrupper etc., men de tillegges forholdsvis liten betydning. Ja, selv ikke FN gis i vesentlig grad status som autonom aktør. Det internasjonale system refereres til som et system av stater.

Videre ser realister på staten som en enhetlig aktør. Den møter verden utenfor som en integrert enhet, nærmest som om den var innkapslet i et hardt skall. Utad taler staten med en stemme. Hvis det eksepsjonelle fenomen skulle inntreffe at statsminister og utenriksminister uttrykker synspunkter som står i strid med hverandre, vil det bli tatt affære for å gjenopprette enigheten. Andre aktører enn staten tillates kun å handle på egenhånd der få interesser er inne i bildet. I viktigere saker vil statlige myndigheter hindre soloopptreden fra slike aktører. Staten oppfattes dessuten som en rasjonell aktør. Denne oppfatning var, spesielt på 70- og 80- tallet, en yndet skyteskive for realismekritikere. En rasjonell utenrikspolitikk inkluderer en klargjøring av målsetninger, vurdering av alternativer for handling inkludert en beregning av sannsynligheten for å nå målene med de muligheter som er tilgjengelige, samt en vurdering av henholdsvis fordeler og ulemper knyttet til alternativene før en velger det en mener gir mest nytte i forhold til omkostningene. Men også realister er klar over at dette er problematisk, at det er mye usikkerhet inne

i bildet. Menneskelig feiltolkning kan lede en på villspor, og en må ofte nøye seg med en tilfredsstillende snarere enn en maksimerende løsning. Kritikken fra andre perspektiver er imidlertid mere grunnleggende idet man ikke uten videre godtar at statene er spesielt rasjonelle. Det påpekes f.eks. at den statsmann som skal skjære gjennom tåken av uklarhet og handle på sin stats vegne, ikke er rasjonell, men snarere intuitiv fordi sannheten i hans politikk ikke er gitt. Den skapes gjennom hans handling.

Makt er et nøkkelord for realistene. Innenfor hierarkiet av internasjonale spørsmål topper vanligvis nasjonal sikkerhet listen. En realist fokuserer på aktuelle eller potensielle konflikter mellom statlige aktører, eksempelvis hvordan internasjonal stabilitet oppnås og vedlikeholdes, hvordan den brytes ned, nytten av å bruke makt for å løse konflikter samt hvordan hindre krenkelse av territorial integritet. Militær sikkerhet og strategiske spørsmål refereres noen ganger til som høypolitikk ( "high politics" ), mens det som oppfattes som mindre viktig, økonomiske og sosiale spørsmål mm., er lavpolitikk ( "low politics" ). Førstnevnte dominerer og setter rammene for den andre.

**Pluralismen** bygger på andre antakelser. Her er ikke- statlige aktører viktige, man kan ikke ignorere dem. Internasjonale organisasjoner kan eksempelvis opptre som uavhengige aktører. De er mer enn arenaer der suverene stater konkurrerer. Organisasjonenes egne beslutningstakere, byråkrater og andre tilknyttede grupperinger har betydelig innflytelse over dagsorden og over hvilke saker som er viktigst politisk. Hvor stor makt og autonomi slike organisasjoner har, varierer. Tar man de multinasjonale selskaper, så kan man ikke kun tilskrive dem marginal betydning i en verden preget av stadig tettere økonomisk integrasjon. I noen tilfeller overlister de statlig autoritet.

Pluralister betrakter ikke staten som noen enhetlig aktør. Staten er heller ingen abstraksjon som alltid handler logisk og målrettet. Snarere er det slik at den er sammensatt av byråkratier, interessegrupper og enkeltpersoner som alle kan ha interesse av å influere på utenrikspolitikken. Politikken preges av såvel konkurranse som koalisjonsbygging, konflikter og kompromisser. Ved å bryte opp staten i komponenter, avviser pluralistene også at staten er ugjennomtrengelig for krefter utenfra, det ytre skallet er mykt. Både aktører på og utenfor regjeringsplanet kan trenge gjennom. Noen ganger fører det til handlinger som strider mot sentrale autoriteters preferanser. I og med at utenrikspolitikken blir en prosess med ulike aktører som forhandler, inngår kompromisser o.s.v., stiller man også spørsmålsteget ved oppfatningen av staten som rasjonell. En politikk som kan virke rasjonell sett fra en aktørs ståsted, kan kanskje lede til katastrofe om den opphøyes til nasjonal strategi. Det ligger i beslutningsprosessens karakter at en ikke nødvendigvis får de beste eller de optimale løsningene. Å etablere konsensus er ikke det samme som å opptre rasjonelt.

Like viktig som interaksjonen innen staten, er for pluralistene den transnasjonale dimensjon av både statlige og ikke- statlige aktører som opererer på tvers av nasjonale grenser. Således tilbyr det pluralistiske perspektiv større kompleksitet sett i forhold til det realistiske. Saksområdet for internasjonal politikk er dessuten ekstensivt. En godtar ikke at arenaen primært domineres av militære og sikkerhetspolitiske spørsmål. Denne arena er de senere ti-år blitt sterkt utvidet,

økonomiske og sosiale spørsmål befinner seg ofte i fronten for den utenrikspolitiske debatt.

**Globalisme** representerer et perspektiv som er meget forskjellig fra de to øvrige. Ingen av mine tre utvalgte teorier faller imidlertid innenfor dette paradigme. Jeg nøyer meg derfor med en forholdsvis kortfattet presentasjon.

Utgangspunktet for globalisters analyser av internasjonale spørsmål er den globale kontekst som stater og andre enheter opptrer innenfor. En legger vekt på strukturene i det internasjonale system, på det store bildet. For å forklare adferd må en først få grep om essensen i det globale miljø adferden foregår innen. Noen realister og pluralister deler også dette synet, men hos globalistene er det dominerende. Trekk ved systemet får aktører til å handle på bestemte måter. Dessuten er det ikke bare nyttig, men tvingende nødvendig å se internasjonale forhold i et historisk perspektiv. For mange globalister er det viktigste kjennetegn ved det internasjonale system at det er kapitalistisk, et system noen stater og samfunn har fordeler av, andre ikke. Man anerkjenner både stater, internasjonale organisasjoner samt transnasjonale aktører og koalisjoner som handlende subjekter, men i sentrum for analysen står hvordan disse handler innen et system av dominans der noen stater, klasser og eliter drar fordeler av det kapitalistiske systemet på bekostning av andre. Utfallet av forhandlinger er eksempelvis i stor grad forutbestemt når rammen er et system som kjennetegnes av utbytting og avhengighet. Realister og pluralister betrakter statene som gitte, som uavhengige variable. Enkelte globalister betrakter dem som avhengig variable, som skapt av kapitalismen og derfor som noe som skal forklares. Spesielt har globalister rettet mye oppmerksomhet mot avhengighetsrelasjoner mellom de industrialiserte land og landene i den 3. verden.

Brita Vibeke Andersen bruker i den tidligere nevnte bok betegnelsen "det marxistiske paradigme" om trekantens tredje hjørne. Svært mange av bidragene som faller innunder det globalistiske perspektiv kan rett nok sies å være marxistiske eller marxistisk inspirerte, men globalisme, eventuelt betegnelsen radikalisme som Ole Wæver bruker, er mer inkluderende fordi det da gis rom også for ikke-marxistiske bidrag.

Hvert av de tre paradigmer kan sies å representere en idealtipe som betoner hva til dels ulike teoretiske tilnærminger har felles. Det kan være betydelige ulikheter mellom teoretikere innen et og samme paradigme selv om de deler visse sentrale antakelser. Bildet kompliseres dessuten av at de tre perspektivene ikke er totalt gjensidig utelukkende. Men det er samtidig vanskelig å kombinere dem fordi de underliggende antakelser er så forskjellige. De fleste teoretikere kan knyttes til et av hovedperspektivene, men noen er vanskelige å plassere. Robert Jervis har f.eks. forsøkt å kombinere et pluralistisk utgangspunkt for undersøkelse av hvordan psykologiske faktorer spiller inn hos de som fatter beslutningene, med et realistisk utgangspunkt for studiet av sikkerhetspolitikk. En viss begrepsmessig eklektisme kan kanskje avspeile mangelen på et enkelt dominerende paradigme.

## En ny tid med nye utfordringer.

"Intet er mektigere enn en idè hvis tid nå er inne". Dette ordspråk formulert av Victor Hugo kan kanskje symbolisere at paradigmer ikke skifter bare når man rent intellektuelt blir klar over eksisterende paradigmers begrensninger. Alternative tilnærminger har en tendens til å bli skjøvet fram når endringer i de internasjonale forhold sår tvil om fruktbarheten av de gamle paradigmene. Dessuten, moter eksisterer for mange slags fenomener. Studiet av internasjonal politikk er ikke noe unntak i så måte. Paradigmeskifter har gjerne fulgt i kjølvannet av kriger. De viktigste antakelsene i de nye paradigmene er blitt forankret i den nye orden som har trått frem i ettertid. Den kalde krigen bekreftet på mange måter realistenes verdensbilde på bekostning av det idèalistene stod for i tiden etter 1.verdenskrig. Hendelsene etter 1989 representerer et nytt vendepunkt med teoretiske utfordringer knyttet til det å beskrive, forklare og forutsi den nye utviklingen. Realistenes rammeverk utfordres fra ulike hold. Men situasjonen idag er uklar. Spørsmålene stilles om hva som er nytt og om hva som forholder seg konstant, om hvor vi er og i hvilken retning de internasjonale forhold beveger seg.

Den amerikanske president Woodrow Wilson var på mange måter en mann med visjoner. Etter 1.verdenskrig var utfordringen å skape en varig fred. Men Wilson forestilte seg en verden som ennå ikke eksisterte. Mens mange av hans samtidige latterliggjorde hans vyer om internasjonalt samarbeid, står de samme idèene idag høyt oppe på dagsorden såvel i forskningen som i de teoretiske diskusjonene innen faget. Wilson snakket bl.a. om å gjøre verden trygg ved å spre demokrati. Idag ser man en fornyet interesse innen faget for nettopp demokratiet, dets forutsetninger og konsekvenser. Sammenhengen mellom demokrati og fred, en sammenheng som etter manges mening lar seg påvise empirisk, er omfattet med stor interesse. Jeg diskuterer dette spørsmålet noe nærmere i analysekapitlet tilknyttet Barentsregionen.

Vi lever i en tid preget av turbulens og usikkerhet. På den ene siden har det skjedd som få, aller minst realistene, trodde var mulig da våpenkappløpet var på sitt mest intense. Ikke bare har en forhandlet om å ruste ned, de i militær sammenheng to mektigste statene har faktisk gått til det skritt å minske sin militære slagkraft, samtidig som tillitsskapende tiltak har vunnet fram der gjensidig mistenksomhet og fiendskap tidligere rådde grunnen. Men utviklingen er ikke entydig. Man har ingen garanti for hvilken retning den vil ta fremover. Nedrustningen til tross, det mangler ikke våpen til å starte kriger dersom tradisjonell maktpolitikk igjen skulle få overtaket. I likhet med realismen hviler også den wilsonske idèalisme på et empirisk grunnlag som det er mulig å stille kritiske spørsmål til. Det er farlig å spå hvordan utviklingen blir framover. De store endringer som har skjedd i Europa de siste 5 år ble ikke i særlig grad forutsagt av noen av de sentrale skoleretningene innen faget internasjonal politikk. Det har vært en periode preget av overraskelser, og mange har idag den oppfatning at det er nødvendig å tenke grundig gjennom teoriene på nytt. "Overraskelse er vår eneste lærer", skal filosofen Charles Sander Pierce ha uttalt. Et paradigme som fortsetter å rå grunnen til tross for endrede omstendigheter, vil lett kunne fungere som et dårlig stemt piano. De som spiller har en tendens til å treffe falske tangenter.

Verden under den kalde krigen var en verden preget av bipolaritet, med en intens rivalisering mellom to supermakter og deres respektive allierte. Transnasjonale regiondannelser på tvers av øst- vest skillet lot seg vanskelig etablere i det ugjestmilde politiske klima som eksisterte. Etter den kalde krigen har en rekke nye saker havnet høyt oppe på dagsorden. Det er saker som krever samarbeid på tvers av grensene, mellom statlige såvel som ikke- statlige aktører, fra miljøspørsmål til spørsmål vedrørende handel, velferd og demokrati. Enkelte vil gå så langt som til å hevde at det realistene kalte "low politics" er i ferd med å bli "high politics". Forskerne retter oppmerksomheten mot teorier som vektlegger transnasjonalt samarbeid og gjensidig avhengighet. Det er imidlertid ikke uten videre gitt at det realistiske prinsipp om den nasjonale interesse nødvendigvis står i motsetning til samarbeid over landegrensene. Men, som allerede Grotius i sin tid påpekte, det krever statsledere som erkjenner at hver stat har sine interesser viklet inn i et nettverk sammen med andre stater.

---



## TRE UTVALGTE TEORIER:

### Nr. 1 Keohane og Nye's teori om kompleks interdependens.

Det kan diskuteres hvorvidt man skal bruke betegnelsen teori eller modell her. Robert O. Keohane og Joseph S. Nye sier selv at det er en idealmodell som står i kontrast til realismen. Jeg velger denne modellen av to grunner. Den er utarbeidet av to av de mest fremtredende teoretikere innen det transnasjonale paradigme. Dessuten, nettopp fordi den er en idealmodell, kommer forskjellene i måte å analysere på klarere fram når den kontrasteres mot en teori fra den realistiske tradisjon. Keohane og Nye sier ikke at kompleks interdependens avspeiler virkeligheten nøyaktig i enhver sammenheng. Om kompleks interdependens settes opp mot rendyrket realisme som to ytterpunkter på en skala, vil de fleste situasjoner fra virkelighetens verden kunne plasseres et sted imellom. Men Keohane og Nye argumenterer for at kompleks interdependens ofte portretterer internasjonale forhold bedre enn det perspektiv som tilbys av realistene. Keohane og Nye har forøvrig i en rekke felles verk bidratt betydelig til utviklingen av det transnasjonale paradigme og til forståelsen og anvendelsen av begrepet interdependens i internasjonal politikk. De er imidlertid ikke entydige transnasjonalister. De har også, først og fremst med boken "Power and Interdependence" fra 1977, utviklet en alternativ teori der realismen inkorporeres og gis begrensede oppgaver samtidig som de argumenterer for at begge paradigmer bidrar med innsikt som er nødvendig for å forstå og forklare nåtidens kompliserte internasjonale relasjoner. I sine tidlige felles arbeider la Keohane og Nye overordentlig stor vekt på transnasjonale relasjoners betydning. Men ser man på helheten i deres forfatterskap, vil det bli noe misvisende å si at interdependens for dem er "begrepet par excellence".

Interdependens betyr gjensidig avhengighet. Interdependens-situasjoner karakteriseres av gjensidige påvirkninger mellom land eller mellom aktører i ulike land. Ofte er slike påvirkninger et resultat av internasjonale transaksjoner så som strømmer av varer, penger, mennesker og budskaper på tvers av nasjonale grenser. Men enhver form for samhandling er ikke nødvendigvis ensbetydende med interdependens i den betydning Keohane og Nye anvender begrepet. Interaksjon er et mer vidtfavnende begrep enn interdependens idet interdependente relasjoner er relasjoner som alltid medfører omkostninger. Således begrenser interdependens autonomien. Det er heller ikke noen forutsetning at relasjonen er til gjensidig nytte. Det avhenger av situasjonen og den enkelte aktørs vurdering av om nytteverdien overstiger omkostningene. Å spesifisere dette a priori er ikke mulig. Interdependens er en egenskap ved relasjonen. Begrepet er anvendelig for relasjoner på flere nivåer. Det dekker også ulike funksjonelle områder, eksempelvis økonomisk, strategisk, sosial og økologisk interdependens. Keohane og Nye har i flere artikler skilt mellom det de kaller henholdsvis samfunns- og policyinterdependens. Samfunnsinterdependens refererer til i hvilket omfang begivenheter i et samfunn påvirker begivenheter i et annet, noe som ofte vil være en følge av transnasjonale relasjoner. Policyinterdependens har å gjøre med i hvilket omfang beslutninger truffet av aktører i en del av systemet påvirker andre aktørers

beslutninger andre steder. Å opprettholde denne distinksjonen i praksis kan imidlertid i moderne gjennomregulerte samfunn vise seg vanskelig.

### **Kompleks interdependens - 3 hovedkarakteristika :**

#### **1. Multiple kanaler for samkvem mellom samfunnene.**

Multiple kanaler binder samfunnene sammen. Disse inkluderer både formelle og uformelle bånd mellom eliter på regjeringsnivå, mellom andre eliter, ansikt til ansikt såvel som gjennom telekommunikasjon, og mellom transnasjonale organisasjoner av diverse slag. Mens realistene retter det meste av sin oppmerksomhet mot de inter- statlige forbindelsene, innebærer forestillingen om multiple kanaler at en må avvise at statene opptrer som enhetlige aktører. Statene er heller ikke de eneste aktører på arenaen. De ulike aktørene er viktige ikke bare fordi de eventuelt fremmer egne interesser, men også fordi den kontakt som finner sted gjør at regjeringene i de ulike land blir mer følsomme overfor hverandre, innenrikspolitikken i de enkelte land kan ikke lenger skjermes mot impulser utenfra. Transnasjonale kommunikasjoner forsterker disse effektene. Eksempler på dette kan være hvordan økonomiske beslutninger, beslutninger vedrørende miljøforhold etc. foretatt i et land, får virkninger i andre land i større grad enn hva som var tilfelle i tidligere tider.

#### **2. Fravær av sakshierarki.**

De inter- statlige relasjoner omfatter et mangfold av saker som ikke er ordnet i noe klart, konsistent hierarki. Fraværet av hierarki m.h.t. saker betyr blant annet at militær sikkerhet ikke lenger gis en forrang som alt annet skal forholde seg til. Mange saker dukker opp fra det som vanligvis ble betraktet som innenrikspolitikken domène. Disse saker vies oppmerksomhet av ulike departement og på mange nivåer. Manglende koordinering medfører betydelige kostnader. Ulike saker stimulerer ulike koalisjoner, både innen og mellom landene. Spesielt mellom utviklede pluralistiske land er denne overlapping svært karakteristisk. Skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk blir mere diffust. Graden av konflikt varierer, men politikken stanser ikke ved vannkanten. Problemene knyttet til det å formulere en sammenhengende, konsistent utenrikspolitikk øker som følge av at saker som kommer opp på dagsorden kan true bestemte gruppers interesser uten nødvendigvis å være noen trussel mot nasjonen som helhet.

#### **3. Fravær av militær maktbruk.**

Innen en region som kjennetegnes av kompleks interdependens bruker ikke statene militær makt for å løse konflikter seg imellom. Militær styrke kan imidlertid fortsatt prege relasjonen til stater utenom regionen, f.eks. mellom to blokker slik tilfellet var med maktbalansen under den kalde krigen. Mellom industrialiserte pluralistiske land er imidlertid faren for krig liten. Med intensiverte forbindelser og gjensidig avhengighet blir maktbruk irrelevant som politisk instrument.

Felles problemer knyttet til økonomi, miljø etc. lar seg rett og slett ikke løse ved hjelp av militære maktmidler.

Under kompleks interdependens tar politikken nye former, dens "lover" og mønstre blir annerledes. I realistenes verdensbilde har statene militær sikkerhet som det dominerende mål. I en verden med kompleks interdependens eksisterer stor variasjon med hensyn til målsetninger. I fravær av et klart sakshierarki vil mål variere med sak, og ulike mål trenger ikke være nært forbundet med hverandre. Deler av byråkratiet vil fremme sine egne interesser, og selv om det vil bli inngått kompromisser, kan det bli vanskelig å utforme en konsistent politikk.

Transnasjonale aktører vil dessuten ha ulike mål knyttet til ulike saksfelt. Hvem som er aktører på den internasjonale arena varierer dessuten med hvilke saker det er tale om. Det samme gjelder fordelingen av makt, men instrumentene for å oppnå makt er mange og varierte.

### Typiske politiske prosesser under kompleks interdependens:

#### a Sammenkoblingsstrategier.

Uten militær makt som generell trumf, og med emnene løskoblet i forhold til hverandre, oppstår muligheten for å lage koblinger som politiske trekk, som meget maktfulle sådanne. Stater kan godt ha betydelig militær styrke uten at det hjelper dem nevneverdig til å oppnå kontroll over saksområder der de står svakt. Viktigheten av ulike saker blir mere lik, og andre maktressurser kommer i forgrunnen. Utfallet av politiske prosesser vil oppvise stor variasjon. Samtidig blir sammenkoblingen mellom saker mere problematisk, noe som igjen vil motvirke snarere enn forsterke internasjonalt hierarki. Statene vil ofte måtte ta stilling til om saker skal sees separat eller kobles sammen, samt i hvor stor utstrekning slik sammenkobling eventuelt er fruktbar. På områder som økonomi og miljø vil interdependens være nært forbundet med mulighetene for gjensidig gevinst eller tap.

#### b Setting av dagsorden.

Dagsorden blir ikke lenger satt automatisk, men er i betydelig grad et resultat av hvor følsomme samfunnene er overfor interdependensen. Utilfredse grupper politiserer emner og tvinger saker opp på den internasjonale dagsorden. Det å kontrollere dagsorden blir viktigere, politikken desto mere differensiert og spissfindig. Noen saker vil bli viet stor oppmerksomhet, andre tilsynelatende like viktige saker vil bli trent i bakgrunnen. Kildene til agitasjon og kontroverser omkring en sak kan være mange. En regjering kan politisere en sak ved å knytte den til andre saker. Men politiseringen kan og skje nedenfra, f.eks. ved at pressgrupper på hjemmebane blander seg inn i interstatlige forhandlinger på høyt nivå.

### c Transnasjonale- og transregjeringsrelasjoner.

Samfunnene er forbundet med mangfoldige kanaler som ytterligere visker ut skillet mellom innen- og utenrikspolitikk. Partnere som en kan bygge politiske koalisjoner sammen med er ikke nødvendigvis bare å finne innen eget lands grenser. Dess nærmere en situasjon er til kompleks interdependens, dess mer forventer vi at transnasjonale relasjoner påvirker utfallet av forhandlinger. Interdependensen er ujevnt fordelt, varierte koalisjoner kan oppstå. Slike er ikke begrenset til private aktører, men kan og gå tvers gjennom regjeringsapparatet, en kan få såkalte transregjeringskoalisjoner. Slike koalisjoner har eksempelvis ofte preget forbindelsene mellom USA og Canada. Holdninger og standpunkter hos hjemlige grupper påvirkes av kommunikasjonene mellom dem selv og tilsvarende grupper i andre land. For statsledere blir det vanskeligere å legge opp en konsistent strategi, deres evne til å manipulere interdependens er begrenset. I noen tilfelle vil den nasjonale interesse kunne bli definert ulikt avhengig av hva saken gjelder, av hvem som fremmer den, og av tidspunktet den fremmes på.

### d Internasjonale organisasjoners rolle.

Internasjonale organisasjoner får en ny rolle, særlig i forhold til det å sette dagsorden i forhandlingsprosesser, å være katalysator i koalisjonsdannelser samt å være en arena for politiske initiativ. Internasjonale organisasjoner kan videre ved å definere aktuelle saker og avgjøre hva slags saker som kan grupperes sammen, også bidra til at det blir lettere for myndighetene i de ulike land å foreta prioriteringer. Organisasjonene er også møtested for byråkrater fra mange land, potensielle koalisjoner kan aktiviseres. Svake stater vil ha større mulighet til å finne samarbeidspartnere som en kan fremme sine interesser i fellesskap med. Noen organisasjoner vedtar resolusjoner som eksempelvis går på menneskerettigheter, økonomisk og sosial likhet etc. Selv om slike vedtak ikke er bindende, bidrar de til at avvikende adferd blir vanskeligere å forsvare.

---

## **Nr.2 Kenneth Waltz neo- realistiske teori.**

Som kontrast til Keohane og Nye's teori om kompleks interdependens, finner jeg det naturlig å velge en teori forankret i den realistiske tradisjon. Jeg velger da Kenneth Waltz neo- realistiske teori. Når jeg ikke velger en teori fra den klassiske realisme så er det i hovedsak to grunner til det. Den klassiske realisme var en stor og hel filosofi eller ideologi. Neo- realismen representerer et raffinement, Waltz realisme er skarpt og skjematisk formulert. Dessuten finner jeg det ikke spesielt fruktbart å analysere regiondannelser ut fra antakelser om menneskenaturen. Neo- realismen baserer seg ikke på et slikt grunnlag. Mange gjør dette til den definerte forskjell mellom realisme og neo- realisme. Ifølge Ole Wæver ( Wæver : "Introduktion til studiet af International Politik", side 158 ), er imidlertid det misvisende fordi der allerede fra 1950- årene var en del realister som klart markerte at de ikke ønsket å bygge sine resonnementer på antakelser om menneskets ondskap og maktbegjær. Det er, påpeker Wæver, mere korrekt å si at den klassiske realisme representerer et positivt utsagn. Verden er slik og slik, bestemte handlinger får bestemte følger. Det er en generell tolkningsramme, et verdenssyn som f.eks. utelukker at økonomisk utvikling, moral og innsikt kan være noe mere enn maktbaser. De kan ikke endre spillereglene vesentlig. Neo- realismen derimot representerer et negativt utsagn. Det er visse ting som ikke er mulig, der er noen grunnleggende forhold man aldri kan se bort fra. Det gjelder de anarkiske grunnvilkår. Stater oppfører seg ikke som individer i et samfunn. Man kan studere ulike fenomener, men systemets struktur er alltid en medspiller. Denne struktur setter noen rammer for det mulige.

---

Kenneth Waltz utgangspunkt er at teorier om internasjonale forbindelser kan deles i to grupper, reduksjonistiske teorier som finner årsakene på enhetsnivået ( de individuelle statene ), og systemiske teorier som søker årsakene på systemnivå. Waltz kritiserer reduksjonistiske teorier for at de ikke får tak på årsaker på systemnivået, årsaker som det ikke er mulig å avlede ut fra egenskaper hos systemets deler. Waltz presenterer sitt argument via en diskusjon av Lenins imperialismeteori. Det holder ikke å forklare internasjonal politikk ut fra hjemlige økonomiske krefter. Waltz påpeker blant annet at også ikke- kapitalistiske stater har ført en imperialistisk politikk. Feilen med slike teorier er at man ikke har forstått at strukturen ikke kan forklares ut fra enhetene. Internasjonal politikk kan ikke reduseres til annet enn seg selv.

Ifølge Waltz er internasjonal politikk et felt der den rette teori er systemisk. Han karakteriserer internasjonal politikk som organisert kompleksitet. Man kan ikke som i naturvitenskapene analysere ut fra delene fordi helheten er mere enn delene. Delene oppfører seg ikke i samsvar med sine egne indre disposisjoner, men følger systemets logikk. Skulle man ta reduksjonistiske teorier alvorlig, måtte man tro at ingen viktige årsaker kommer inn mellom statenes hensikter og handlinger på den ene side, og de resultater som følger av deres opptreden. Men i internasjonal politikk er det sjelden at resultatene samsvarer med aktørenes intensjoner. Ikke så å forstå at enhetene ikke kan være viktige. Men at det må finnes noe som er stabilt og forklaringsbærende utleder Waltz av at forskjellige stater ofte ender opp med å føre

samme politikk. På tross av at mange forhold har endret seg, gir Waltz et bilde av internasjonal politikk som dreier seg om gjentakelse av evige og velkjente forhold, allianser, maktbalanse o.s.v. Når alle ulikhetene m.h.t. enheter ikke gir like store variasjoner i politikken, må det være noe annet som er konstant, systemets struktur. Systemet består både av enheter som samhandler med hverandre, og av nevnte struktur. Strukturen er det stabile element. I utgangspunktet bestemmer den enkelte stat seg for å handle i samsvar med sine egne interne prosesser, men poenget er at dens beslutninger formes såvel av tilstedeværelsen av andre stater som av interaksjonene mellom dem. Situasjonen som sådan legger bånd på visse former for handling og samhandling, disponerer for andre.

Waltz definerer altså systemet som omfattende to elementer, en struktur og et sett enheter som samhandler med hverandre. Både enheter og struktur er forestillinger, de er teoretiske begreper. Vi oppdager strukturen i den konkrete virkelighet av sosiale hendelser i kraft av først å ha etablert struktur som en abstraksjon fra den samme virkelighet. I definisjonen av struktur må der abstraheres fra alle egenskaper ved enhetene. Det som blir igjen er deres arrangement, fordelingen av dem. Systemets struktur har tre viktige karakteristika. Det første gjelder organisasjonsprinsippet, måten systemets enheter er ordnet på. Det andre dreier seg om hvorvidt enhetene er funksjonelt spesifisert, og det tredje gjelder deres kapabiliteter. Det nasjonale samfunn er sentralisert og hierarkisk i kraft av statsmakten. De enkelte enheter er funksjonelt differensiert, dets bestanddeler er overordnet eller underordnet hverandre. Men i det internasjonale system er der ingen sentral, overordnet maktinstans. Systemet er anarkisk. Med det menes ikke at det er kaotisk. Anarkisk er kun en teknisk betegnelse for fraværet av en overordnet instans. Enhetene i det internasjonale system, statene, er heller ikke funksjonelt differensiert. Alle stater må oppfylle de samme funksjoner, herunder sikkerhet, lovgivning, skatteinnkreving etc. De søker å bevare sin suverenitet, og statene overlater nødvendigvis dette til andre. De samordner ikke sine aktiviteter på en måte som kan minne om arbeidsdeling. Waltz sier forøvrig ikke at statene er de eneste aktører på den internasjonale arena, han anerkjenner at det finns andre, men statene er de viktigste. Ordet kapabilitet er ikke noe godt norsk ord. Det Waltz mener når han snakker om "capabilities" er hva statene er istand til å foreta seg ut fra evner, dyktighet, ressurser o.l. Fordelingen av kapabilitet er ikke en egenskap ved enhetene, derimot ved systemet. Det er de relative kapabiliteter i systemet Waltz er opptatt av, noe som refererer til den enkelte stats maktposisjon, ikke i absolutt forstand, men relativt i forhold til andre stater. Alle internasjonale systemer har det til felles at de er anarkiske og at deres enheter er funksjonelt udifferensierte. Fordelingen av kapabilitet kan imidlertid variere og forandre seg. I såfall endres også systemets struktur. Strukturen setter rammer som enhetene må operere innenfor. I en bipolar struktur som vi hadde under den kalde krigen, eksisterer visse normer og regulariteter. Men i et såkalt multipolart system vil disse være annerledes og gi rom for andre handlingsmønstre.

Waltz mener ikke at strukturen er bestemmende for 100 % av utfallet. Teorien er ikke deterministisk. Strukturen kan betraktes som en grense som etterlater et handlingsrom. Innenfor denne grense vil andre forhold avgjøre den konkrete politikk, men setter man seg opp mot spillereglene i internasjonal politikk vil

man bli straffet. Grensene kan imidlertid være så vide at man med rette kan si at strukturen ikke sier alt, men kun noen få viktige ting. Ole Wæver peker i sin bok på muligheten av å betrakte strukturen ikke som en absolutt grense, men snarere som en vind som blåser i en bestemt retning. Det er hardt å kjempe seg opp mot vinden, men i prinsippet er det mulig å gjøre det.

---

## Nr. 3            Regimeteori.

### Hva er regimeteori ?

Regimeteori er ikke en enkelt teori, men derimot en samlebetegnelse for et knippe teorier som alle har det til felles at de baserer seg på regimebegrepet. Regimeteoretikere er opptatt av prosesser for regimedannelse, hvordan regimer opprettholdes og hvordan de endres, men de aktuelle teoriene utviser betydelig variasjon når det gjelder grunnleggende antakelser. Det råder heller ikke enighet om en bestemt definisjon av selve kjernebegrepet. Jeg vender tilbake til definisjonene om litt.

Regimebegrepet ble lansert av John Ruggie i 1975. Siden midten av 70- tallet har analysen av internasjonale regimer blitt et viktig forskningsprogram innen fagfeltet internasjonal politikk. Regimeteori kan ikke anklages for ikke å ha ledet til empirisk anvendelse, den har utgjort en sentral ramme for flere viktige studier. Regimeperspektivet er med suksess anvendt på et stort spekter av fenomener på den internasjonale arena. Stefano Guzzini har gått så langt som til å hevde at regimeteori idag er fagdisiplinens moteteori. I allefall har mistanker om at regimeteori ville bli et forbigående fenomen ikke holdt stikk. Regimeanalyse har brutt ny mark innen faget fordi den med større suksess enn andre tilnærminger har taklet puslespillet med internasjonalt samarbeid og institusjonsbygging i en verden av suverene stater som ikke har noen sentral regjering som er istand til å lage eller tvinge gjennom felles regler. Således har regimeanalyse fylt et analytisk gap som andre teoretiske tilnærminger enten ikke adresserte eller viste seg dårlig egnet til å forklare. I forhold til den idèalistiske og den realistiske tradisjonen innen faget, kan regimeteori betraktes som en mellomliggende ( "middle - range" ) teoritype, eller også som et forsøk på å forene disse to tradisjonene. Vi kan se regimeanalyse som et intellektuelt svar på den økende kompleksitet i den verden vi lever i. Man var spesielt misfornøyd med at realistenes begreper vanskelig kunne håndtere interdependens- prosesser. Samtidig vokste det fram en erkjennelse av at det å studere formelle internasjonale organisasjoner ikke var tilstrekkelig om en ville forstå nye former for internasjonalt samarbeid. Resultatet ble et forsøk på å fokusere på institusjonalisert internasjonal adferd som ligger mellom de to nevnte tradisjoner. Regimeperspektivet har således medført fruktbar dialog mellom forskere med ulik teoretisk bakgrunn.

Regimeteorien var, som mye annet innenfor faget internasjonal politikk, amerikansk i sin opprinnelse. Interessen for denne formen for politisk analyse har spredt seg fra det nord- amerikanske forskningsmiljøet til tilsvarende miljøer i Europa, kanskje spesielt til Tyskland, men også til Skandinavia. Mens maktstrukturelle tilnærminger har vært forholdsvis dominerende innen amerikansk regimeteori, et eksempel er den såkalte teorien om hegemonisk stabilitet, ble regimeanalysen introdusert i Tyskland av forskere med bakgrunn fra freds- og konfliktforskning. Oppmerksomheten ble rettet mot internasjonale regimer som institusjoner for konfliktregulering. Istedenfor å true hverandre eller endog gå til krig, kan statene håndtere sine innbyrdes konflikter på en regulert, fredelig måte. Relasjonene mellom øst og vest var tidligere preget av mangel på internasjonale regimer. I kjølvannet av de senere års hendelser har det åpnet seg en rekke nye



muligheter for regimedannelser, også på saksfelt som f.eks. menneskerettigheter og minoritetsspørsmål.

### Regimebegrepet.

Som nevnt innledningsvis eksisterer det flere definisjoner av regimebegrepet. Stephen Krasners definisjon, første gang introdusert i et særnummer av tidsskriftet "International Organizations" våren 1982, er imidlertid den mest brukte. Den har følgende ordlyd :

*"Internasjonale regimer er implisitte eller eksplisitte prinsipper, normer, regler og beslutningsprosedyrer, rundt hvilke aktørers forventninger konvergerer på et gitt område innen internasjonale forbindelser."*

Krasners definisjon er viktig, men på grunn av kompleksiteten har den vært gjenstand for ulike fortolkninger. Definisjonen vektlegger de normative aspekter ved internasjonalt samarbeid og spesifiserer komponentene. Men normer og prinsipper er begreper som i seg selv ikke er helt lette å definere. Dessuten vil det kunne oppstå vanskeligheter om en blir bedt om å presisere graden av forpliktelse som må være tilstede for at vi skal kunne snakke om et regime.

En alternativ definisjon av internasjonale regimer som er så vid at den omfatter ethvert samarbeidsmønster, vil imidlertid ikke kunne fange inn det vesentlige i regimeanalysen, det institusjonaliserte samarbeide mellom stater for på fredelig vis å takle konflikter og interdependens- problemer. Klaus Dieter Wolf og Michael Zürn, begge professorer ved universitetet i Tübingen, har foreslått å knytte effektivitet til Krasners definisjon. Istedet for å skille mellom sterke og svake regimer ( alternativt erklærte, veiledende og iverksatte ), foreslår de å reservere regimebegrepet til situasjoner der normene og reglene ikke forblir inoperative, men virkelig former aktørenes adferd. Eksistensen av regler alene er ikke tilstrekkelig, og traktater kan vise seg å bli "papirregimer". Et eksempel er de avtaler om arbeidsforhold for utenlandske journalister som ble inngått under KSSE- konferansen Helsinki 1 i 1975. De førte til et svakt prinsipp med noen normer og regler. Måten man forholdt seg til disse på varierte sterkt, spesielt i Øst- Europa og Sovjetunionen. Med effektivitet som kriterium kunne man da vanskelig snakke om eksistensen av noe internasjonalt regime. Haggard og Simmons har foreslått å definere regimer kort og greit som "multilaterale avtaler mellom stater som søker å regulere nasjonal adferd innenfor et saksfelt". Definisjonen sier klart hva regimer gjør, men den tar kun høyde for formelle internasjonale avtaler mellom en type aktører, statene. Dog er det selv med en såpass kortfattet definisjon mulig å se på regimer som en form for samarbeid og som noe som fremmer samarbeid, men uten at det omfatter enhver form for kooperativ adferd. Regimer kan etableres som en undergruppe av et videre begrep, internasjonalt samarbeid.

### Regimeanalysen.

Regimeteori dreier seg om å forklare muligheter og betingelser for, samt konsekvenser av, internasjonal styring på visse saksområder til tross for fravær av noen overnasjonal myndighet. Det er en situasjon som er forskjellig fra

anarkiet fordi statene og andre internasjonale aktører anerkjenner eksistensen av forpliktelser og føler seg tvunget til, uansett av hvilken grunn, å la disse forpliktelser styre deres adferd. Det dreier seg om en formålsrettet normativ orden som må skilles fra eventuelle regulariteter som måtte oppstå i en anarkisituasjon der stater handler ut fra egeninteresse. Normative institusjoner er basert på et vedvarende og sammenhengende sett av regler som skaper forventninger, former aktiviteten, og setter grenser for hva som er akseptabel adferd. Slik sett styres relasjonene deltakerne imellom. Regimeanalysen har hittil, spesielt i USA, vært forholdsvis sterkt statssentret. Men dette er i fred med å endre seg. Transnasjonale regimer der eksempelvis private organisasjoner av en eller annen sort blir enige om prinsipper og normer som regulerer interaksjonene dem imellom, representerer et felt det foreløpig er forsket lite på. Etablering av normer og regler for adferd er imidlertid ikke begrenset til statene, såvel stater som andre aktører engasjerer seg i kollektiv selvregulering for å håndtere problematiske kollektive situasjoner. Internasjonale regimer kan betraktes som viktige for å møte den raskt voksende etterspørsel etter internasjonal regulering.

Regimeanalysen har tre hovedoppgaver. Den første av disse er å forklare hvordan regimer dannes, opprettholdes og eventuelt avvikles. Regimedannelse kan studeres på flere måter. Eksempelvis vil det kunne være interessant å forsøke å finne ut hvorfor det dannes regimer på noen saksområder, men ikke på andre. Bedre innsikt i betingelsene for regimedannelse vil kunne åpne opp for økt generell forståelse av institusjonaliseringsprosesser i internasjonal politikk. Institusjonalisert samarbeid krever et visst minimum av gjensidig tillit. Innsikt i hvordan slik tillit kan bygges opp blir følgelig viktig. Kunnskap om hva som får regimer til å oppløses medfører også kunnskap om betingelsene for deres vedlikehold. Et sentralt tema i et av de viktigste bidrag til regimeteorien, Robert Keohanes bok "After Hegemony" fra 1984, var hvordan internasjonale regimer både kan opprettholdes og utvikle seg, til tross for at de omstendigheter som lå til grunn ved regimedannelsen ikke lenger er tilstedeværende.

Den andre hovedoppgaven for regimeanalysen kan sees som en direkte fortsettelse av den første. Det er ikke bare interessant å forstå etableringen av regimer, men også hvilke faktorer som er bestemmende for innholdet eller substansen i dem. I litteraturen om internasjonale regimer er det gjort forsøk på å forklare utvalgte egenskaper ved bestemte regimer, og hvordan disse egenskaper modifiseres over tid. I løpet av sin livssyklus er det dessuten ikke sjelden at regimer gjennomgår betydelige forandringer som får betydning for adferdsmønsteret. Regimeegenskaper kan studeres med utgangspunkt i aktørpreferanser, men å spore institusjonelle trekk tilbake til aktørers preferanser er ikke uproblematisk. Peter Haas har en teori om miljøregimer der han påstår at den institusjonelle læring som forekommer i et regime, såvel som spekteret av og styrken til dets normer og regler, er avhengig av følgende variabler: "antall deltakere", "fordeling av makt" samt "tilstedeværelsen av et erkjent fellesskap". Regimer kan variere på mange måter. I prinsippet er listen over institusjonelle variable, og følgelig over regimetyper, uendelig. Ved valg av typologi kan det imidlertid være fruktbart å se på konsekvensene av internasjonale regimer.

Flere studier har påvist betydningen av regimedannelser. Den tredje hovedoppgaven for regimeanalytikerne går på å avdekke effekter samt å forklare variasjonen i disse. Å bryte mot normene og reglene kan, i allefall i det lange

løp, true eksistensen av et regime. Slik adferd vil derfor kunne mobilisere motstand fra stater som anser at regimets opprettholdelse samsvarer med deres nasjonale interesser. Frykten for å skade sitt internasjonale rykte vil for noen aktører kunne utgjøre en viktig barriere mot normbrudd. Sammenliknet med analyser av regimedannelser er empiriske studier av effekter foreløpig lite utviklet. Metodiske problemer knyttet til det å avdekke effektene av internasjonale regimer er formidable, en myriade av mulige effekter gjør sammenlikninger vanskelige. De som studerer konsekvenser av regimer vil kanskje kunne avdekke slike for et konkret regime, men å generalisere utfra et eller et fåtall tilfeller er svært problematisk. Mange potensielle konsekvenser kan utgjøre avhengig variable for empirisk forskning, men det vil her være viktig å skille det vesentlige fra det trivielle. Helmut Breitmeier og Klaus Dieter Wolf har foreslått å velge et begrenset antall kriterier fra fredsforskningstradisjonen. Disse inkluderer to aspekter ved problemløsning, h.h.v. rettferdighet og holdbarhet vedrørende regulering av konflikter, samt to aspekter ved kontekstforandring, demokratisering innen stater og sivilisering av samkvemet mellom statene.

Studiet av internasjonale regimer har bidratt til å øke vår forståelse av internasjonalt samarbeid og av internasjonale institusjoner. Det er også en praktisk side ved det hele. Regimer utgjør et element av den internasjonale orden hvis betydning er stigende. Regimer har dessuten normativ appell som den kanskje viktigste styringskomponent i en verden som ikke har, og neppe heller vil få, noe sentralt overnasjonalt myndighetsorgan av typen verdensregjering eller liknende.

---



## **TREDJE DEL :**

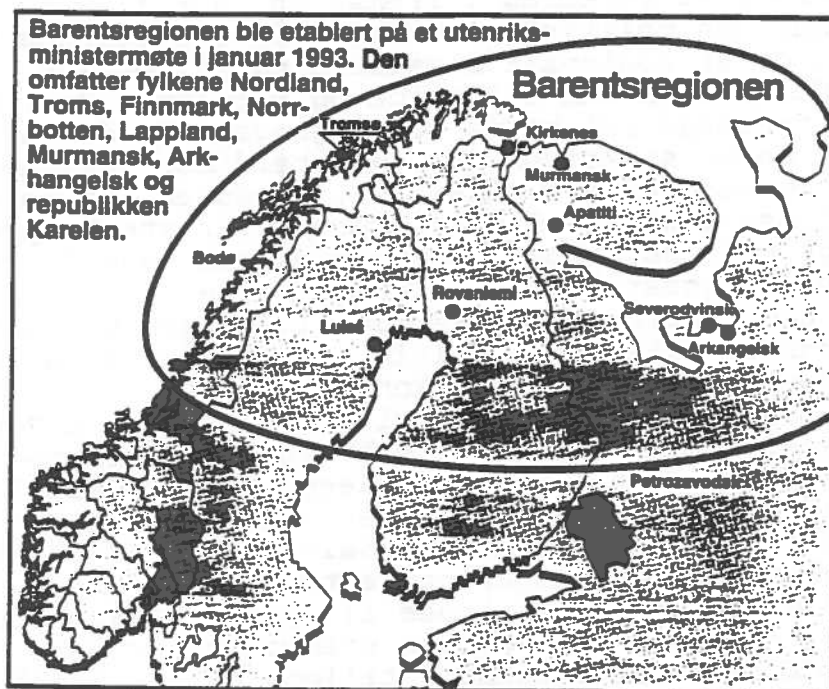
---

**Denne del av oppgaven retter oppmerksomheten mot Barentsregionen og mot demokratiseringsprosessen i Russland. Et eget kapittel omhandler konkrete norske demokratiprosjekter i regionen. Tredje del avsluttes med et analysekapitel der det demokratiske potensialet i Barentsregionen drøftes i henhold til oppgavens problemstilling.**

---



## OM BARENTSREGIONEN.



Det er 70 år mellom 1917 og 1987, 70 år preget av mistenksomhet mellom øst og vest og med en grense som, selv om det ikke er riktig å si at den var hermetisk lukket, så var den en effektiv sperre mot de fleste former for samkvem. I oktober 1987 holdt Sovjetunionens siste president, Mihail Gorbatsjov, en tale i Murmansk. Talen er i ettertid blitt stående som et vannskille for samarbeidet i det arktiske området. Essensen i talen var et uttrykt ønske om å bryte med den politiske fortid og knytte utviklingen i nord til øvrige samarbeidsprosesser i Europa. Gorbatsjov introduserte et skille mellom militær og sivil sikkerhet. Begge disse var viktige ifølge den nye måte å tenke utenrikspolitikk på i Moskva, men nå skulle den sivile komponent gis prioritet. Hensikten skulle være å skape sikkerhet gjennom samarbeid, og billedlig sett uttrykte han håp om at dette samarbeid ikke måtte bli preget av et arktisk gufs av mistenksomhet og fordommer, men tvert imot av Golfstrømmens varme. Konkret nevnte Gorbatsjov fem ikke-militære områder som spesielt egnet seg for internasjonalt samarbeid. Disse var felles utnyttelse av naturressurser, et felles energiprogram, samarbeid om miljøbeskyttelse, opprettelse av et internasjonalt forum for vitenskapelig samarbeid samt åpning av den nordlige sjørute for internasjonal skipstrafikk.

Allerede i 1986 ble det i Nord - Norge tatt en del initiativer i retning av fornyede kontakter mot Nordvest- Russland, eksempelvis innenfor idrett og kultur. Etterhvert kom det en lang rekke lokale utspill som bl. a. ledet fram til Aksjon Nabohjelp, en viktig kime til Barentssamarbeidet. Planen om å etablere en regional samarbeidsordning i nord med utgangspunkt i de tre nord -

norske fylkene og Murmansk og Arkangelsk fylker på russisk side, ble lansert av daværende utenriksminister Thorvald Stoltenberg i et foredrag i Tromsø 25. april 1992. Samme dag undertegnet den politiske ledelse i de fem fylkene en første protokoll om et regionalt samarbeid på fylkesplan. Senere sluttet Norrbotten län i Sverige og Lappland län i Finland seg til. Stoltenbergs idè hadde som utgangspunkt den nye europeiske orden med de perspektiver for samarbeid mot Russland som var blitt mulig med Berlinmurens fall, dessuten det forhold at integrasjonsprosessen ellers i Europa var sterkt preget av grenseregionalt samarbeid. Barentsregionen skulle kunne bli en blant flere byggesteiner i et nytt Europa. Idèen ble i hovedsak godt mottatt i Norge og i Sverige. I Finland var man i utgangspunktet ikke like positiv. En fryktet at et slikt samarbeid ville kunne bli en konkurrent til Nordkalottsamarbeidet som har sitt sekretariat i Rovaniemi, men denne skepsisen har avtatt etterhvert og prosjektet har idag økt oppslutning også i Finland. Responen fra Russland var meget positiv, og president Boris Jeltsin gav idèen støtte i sitt foredrag på KSSE - møtet i Helsingfors i juni 1992. Formelt ble Barentsregionen opprettet på et utenriksministermøte i Kirkenes 11. januar 1993. Etter initiativ fra norsk hold møttes utenriksministrene fra Norge, Sverige, Finland og Russland i tillegg til offisielle representanter fra Danmark, Island og EU - kommisjonen. Disse undertegnet en erklæring om samarbeid i det de kalte den euroarktiske Barentsregion samtidig som de opprettet Barentsrådet. Jeg kommer tilbake til den institusjonelle utformingen av samarbeidet. På møtet i Kirkenes deltok også representanter fra USA, Canada, Storbritannia, Frankrike, Tyskland, Nederland, Polen og Japan som observatører. Slik deltakelse er åpen for alle som ønsker å være med. Parallelt med utenriksministermøtet møttes lederne for de sju nevnte fylker og en representant for urfolkene til opprettelse av et Regionråd. Karelen kom med i det regionale samarbeidet i april 1993, både etter eget ønske og fordi det var et sterkt ønske fra Finland at de skulle være med.

I forbindelse med at avtalen ble underskrevet i Kirkenes i januar 93 uttrykte den russiske utenriksminister Andrej Kosyrev følgende : "Jeg ser på Barentssamarbeidet som Russlands åpne vindu mot Europa". Idag er det blitt mer og mer vanlig å se på tiden med lukkede grenser som et unntak. I innledningen til heftet "Norge og Russland i nord" ( Ottar nr. 4/92 ) skriver Jens Petter Nielsen at han tror fremtidens historikere vil komme til å betrakte sovjetperioden som en slags parentes i de norsk - russiske forbindelsenes historie, og at det vi idag opplever best kan beskrives som en normalisering av forholdene i nord der det i eldre tid var et intimt økonomisk og kulturelt samkvem mellom befolkningene. Det samme aspektet vektla daværende utenriksminister Thorvald Stoltenberg i sitt velkomstinnlegg på møtet i Kirkenes der han bl.a. sa at det vi gjør når vi nå etablerer en Barentsregion er å normalisere situasjonen i nord. Når man taler om at det nye Europa egentlig er det historiske Europa, kan man, framhevet Stoltenberg, si det samme om vår region. Det er historien som kommer tilbake.



I middelalderen ble nordområdene gradvis innlemmet i de ekspanderende statene, Norge, Sverige og Russland. Med overgangen til kristendommen ble det skapt et kulturskille mellom katolisismen i vest og den ortodokse retningen i øst, med Varanger som møtested. De første russiske kolonister slo seg trolig ned på nordkysten av Kola tidlig på 1500 - tallet. Kolahalvøya ble et russisk koloniserings - og ekspansjonsområde, i en tid da statsgrensene ikke var trukket opp i dette området. Fra gammelt av hadde Kola og Finnmark vært et felles norsk - russisk skatteområde der begge land krevde skatt fra samene. Men i København var man adskillig mer bekymret overfor Sveriges ekspansive hensikter. Områdene i nord var i ferd med å bli viktige for Russland bl.a. fordi svenske erobringer ved Finskebukta truet med å tette landets frie adgang til Østersjøen. Etter grunnleggelsen av Arkhangelsk i 1584 startet en utvikling med sterk vekst i den sjøbaserte handelskontakt mellom Vest - Europa og Russland. Lokale nordnorske handelsaktører og tilsvarende russiske besøkte hverandres nærmeste markeder.

Den såkalte pomorhandelen kan spores tilbake til slutten av 1600 - tallet, men utviklet seg for alvor etter 1740. Russiske handelsskuter fra Kvitsjøområdet kom med varer det var mangel på i Nord - Norge som korn og melprodukter, bygningsmaterialer, seilduk, jernvarer og tjære. De byttet til seg fisk som russerne ikke var selvforsynt med, etterhvert også andre varer. Opprinnelig var det en ren byttehandel, men dette endret karakter utover på 1800 - tallet. Den dominerende handelspolitiske ideologi på 16- og 1700 - tallet var merkantilismen med sterk monopolisering av handelsrettigheter, og innehaverne av disse rettighetene ville ikke uten videre gi slipp på privilegiene. Pomorhandelen var formelt sett ulovlig helt fram til 1789 da monopolsystemet ble avvirket, men myndighetene så tidlig gjennom fingrene med den fordi den ble ansett som svært viktig for forsyningssituasjonen i nord, fordi den ble støttet ikke bare av lokalsamfunnene, men også av de lokale embedsmenn, og fordi det generelt var et godt politisk klima mellom Danmark - Norge og Russland. Gjennom 1800 - tallet ble Troms og Finnmark årlig besøkt av 250 - 350 russiske skuter og så sent som i 1913 var det godt over 200 anløp. Selv om nordområdene i begge land da var i ferd med å bli sterkere integrert i sine nasjonale økonomier og også internasjonalt, kan man med god rett si at 1. verdenskrig og den etterfølgende russiske revolusjon gjorde en dramatisk slutt på det omfattende handelssamkvemet. En mindre flåte kom i 1918, dessuten dukket det opp en og annen enslig skute fram til 1928. I siste halvdel av forrige århundre slo mange nordmenn seg ned langs Kolakysten, med bifall fra russiske myndigheter, i allefall i den første tiden. Det ble opprettet regulær damskipsforbindelse med Vardø. Med revolusjonen ble forholdene fundamentalt endret. Mange flyttet tilbake til Norge, de siste av dem ved å flykte fra sine hjemsteder etter at det i 1920 var blitt forbudt å ta direkte kontakt med Norge på eget initiativ. De fleste av dem som ble igjen gikk en ublid skjebne i møte. 30 - 40 etterkommere av de som overlevde Stalin- tidens terror lever idag i Murmansk. Etter freden mellom Sovjetunionen og det uavhengige Finland i 1920 overtok Finland Petsamo - området og fikk dermed en korridor til Ishavet som de mistet ved

fredsoppgjøret etter 2. verdenskrig. Norges nåværende grense mot Russland er slik den ble trukket opp i 1826.

Figuren nedenfor, som jeg har kopiert fra avisen "Barents Dialog" nr. 1/94 ( utgitt av Barentssekretariatet ), viser den institusjonelle utformingen av samarbeidet i Barentsregionen. Det er snakk om en to- deling mellom henholdsvis det nasjonale nivå og det regionale. Barentsrådet er et regjeringsorgan med årlige møter



mellom utenriksministrene i deltakerlandene. Eventuelt kan det avholdes møter oftere der andre berørte ministre deltar, f. eks. miljøvernministrene. Formannskapet, som i øyeblikket innehas av Norge, skal rotere med ett år av gangen mellom de fire kjernelandene ( Norge, Sverige, Finland og Russland ). EU - kommisjonen, Danmark og Island er også fullverdige medlemmer av Barentsrådet, men de er med mest for å være der og kan ikke foreta seg noe uten samtykke fra kjernelandene. EU kan idag ikke sies å ha en egen politikk for nordområdene. De ønsker imidlertid å delta, og det ble spesielt fra russisk side ytret et sterkt ønske om at de skulle være med. Barentssamarbeidet er i utgangspunktet etablert uavhengig av Norges forhold til EU, det er ment å skulle stå på egne bein. Hovedoppgaven for Barentsrådet er å støtte samarbeidsprosjekter i regionen og også å komme med forslag til slike.

I Regionrådet møter de politiske lederne fra de tre nordnorske fylkene, fra Arkhangelsk og Murmansk fylke ( oblast ) samt fra republikken Karelen i Russland, fra Norrbotten län i Sverige og fra Lappland län i Finland. I tillegg er det representanter for urbefolkningene ( samer og

nenetser ). Formannskapet her roterer i 2- årige etapper med Finnmarks fylkesordfører som leder fram til 1995. Foruten å få til økt samarbeid på ulike felter er det en viktig målsetning å skape fredelige og stabile forhold i området.

Barentssekretariatet i Kirkenes er formelt sett et administrativt organ knyttet til Regionrådet. Hovedoppgaven er utredningsarbeid og etterarbeid for dette. Men de ansatte her, det er kun 3 av dem og alle er norske, ser det også som en sentral oppgave å bidra til å knytte de fire landene tettere sammen. Således kan man si at Barentssekretariatet befinner seg i spenningsfeltet mellom det nasjonale og det regionale. Disse to søylene i samarbeidet, henholdsvis det sentrale og det regionale nivå , er i utgangspunktet ment å være likeverdige, og det har vært fremhevet at man tror på denne modellen som en nøkkel til et vellykket samarbeid. Nordkalottsamrådet har til sammenlikning ikke vært omfattet med den samme nasjonale interesse. Dessuten oppfattes det som skjer i Barentsregionen som interessant ute i Europa. Kommunalminister Gunnar Berge vektla da også dette aspektet da han orienterte OECD om Barentssamarbeidet på et ministermøte i organisasjonen i Wien 13. april 1994. Berge presenterte Barentsregionen som en klar manifestasjon på det nye Europa. Men det er vel her legitimt å spørre om det ikke ligger et potensiale for mulige framtidige konflikter mellom regionale interesser på den ene side og de nasjonalstatlige på den annen. Barentsregionen er altså en region der en tar sikte på samarbeid både på inter- statlig nivå ( mellom stater ) og på trans- statlig nivå ( mellom tilstøtende områder innenfor ulike stater ). I dette ligger det muligheter f. eks. med hensyn til å finansiere større kostbare prosjekter, rekruttere kompetanse samt sikre de juridiske rammebetingelsene for samarbeidet. Men det kan ligge en begrensning i det at de aktuelle regjeringer tradisjonelt har rettet mer politisk oppmerksomhet mot områder lenger sør. Et annet interessant spørsmål er hvorvidt man, når samarbeidet er blitt mere etablert, vil vurdere å utvide den nåværende strukturen med et forum for demokratisk valgte representanter fra regionen. I Schram Stokke, Castberg og Østrengs rapport "The Barents Region : Concept and Dynamics" er det foreslått at et slikt forum skulle kunne bestå av regionenes representanter i nasjonalforsamlingene eller valgte medlemmer på fylkes-, eventuelt kommunenivå. Et regionalt forum for folkevalgte ville kunne bidra til å gi samarbeidet større legitimitet og dessuten gi økte muligheter for gjensidig forståelse av hverandres verdigrunnlag, motiver og prioriteringer.

Samarbeidet i Barentsregionen er i utgangspunktet tenkt å være multilateralt. Foreløpig har forholdsvis mye av aktiviteten vært bilateral, med samarbeid Norge - Russland, Finland - Russland o.s.v., men dette kan naturligvis endre seg etterhvert. Det trenger imidlertid ikke være et mål at alle medlemmer skal delta i ethvert prosjekt. Som Stokke, Castberg og Østreng sier i nevnte rapport bør bredden i samarbeidet vurderes i henhold til formålet, hvilket saksområde det er tale om og ulike gruppers legitime krav og ønsker om deltakelse, f. eks. urbefolkningen. Slike betraktninger kan trekke i ulike retninger, og herrene anbefaler derfor at samarbeidet tillater differensiering med hensyn til deltakelse, smal på noen områder, bredere på andre.

I rapporten foreslås det opprettelse av arbeidsgrupper for ulike saksområder der medlemmene kan delta såfremt de ønsker. Det såkalte gratispassasjerproblemet kan imidlertid dukke opp her dersom det er tale om kostbare prosjekter, eksempelvis på miljøsektoren. Alle vil kanskje ikke være med å betale, men alle vil ha fordel av at det blir slutt på forurenningene.

Det har også vært en del diskusjon om Barentssamarbeidet bør utvides til å omfatte flere medlemmer enn hva tilfellet er idag. Prinsipielt kan man selvsagt tenke seg en glidende skala fra et smalt samarbeid med få deltakere til et bredt multilateralt sådant der adskillig flere aktører enn dagens er med. Fra Västerbottens län i Sverige, Oulu län i Finland og fra St. Petersburg er det uttrykt ønske om deltakelse. Fra norsk side er man, i allefall for øyeblikket, lite interessert i å utvide Barentsregionen med nye medlemmer. Dels mener man at det samarbeidet som er etablert må få tid til å gå seg til. Dessuten ønsker man at det skal være et samarbeid i nord, og da kan det være naturlig med den avgrensning en nå har. Muligens er man også litt på vakt mot å få med irrelevante deltakere. Uten sammenlikning forøvrig så er jo erfaringene med det fra eksempelvis den internasjonale hvalfangstkommissjonen ikke bare positive. Poenget er at en i denne sammenheng ønsker deltakere som er direkte berørt av det det skal samarbeides om, ikke bare deltakelse som et gode i seg selv. En eventuell utvidelse som inkluderer St. Petersburgområdet vil jo også gi regionen et helt annet befolkningsmessig tyngdepunkt enn hva tilfellet er idag. Barentssamarbeidet er et rammeverk for nordområdene, men det er ikke et lukket samarbeid. En er fullt klar over at problemene i området er for store til at de kan løses bare av de partene som inngår. Det gjelder ikke minst de enorme investeringer som er nødvendig for å få bukt med miljøproblemene. Det er imidlertid ulike syn på spørsmålet om en eventuell utvidelse av antall deltakere. Paavo Väyrynen, finsk presidentkandidat ved valget nylig, tok høsten 93 på et møte med Nordkalottens ledarforum i Piteå til orde for at flere regioner bør slippes inn i Barentssamarbeidet ( omtalt i tidsskriftet Nordkalott Nytt nr. 4/93 ). Väyrynen la vekt på at den internasjonale interessen for områdene i nord bare vil øke i tiden fremover, og han foreslo bl.a. dannelsen av et arktisk råd der Canada og Japan burde delta sammen med landene i Barentssamarbeidet. På det samme møtet gikk Jan Romare, ambassadør ved svensk UD, ytterligere et skritt videre i det han mente at alle som er interessert i på et eller annet vis å delta i Barentssamarbeidet også bør få gjøre det. Hans begrunnelse var at et økt samarbeid mot øst bare kan få positive følger. Han kunne overhode ikke se noen ulemper. En kan naturligvis stille spørsmål om hvorfor den autonome republikken Karelen er med i Barentsregionen. Den har jo visserlig sitt befolkningsmessige tyngdepunkt omkring hovedstaden Petrozavodsk som ligger nærmere St. Petersburg enn havområdene i nord. Republikken strekker seg helt ned til Østersjøen, mesteparten av Russlands østersjøkyst ligger faktisk i Karelen. Som tidligere nevnt ble Karelen med i Barentsregionen i april 93 etter uttrykt ønske fra Finland som, i tillegg til å ha en 700 km lang felles grense, også har nære kulturelle bånd til naboen. Dessuten regnes denne republikken av russerne for å tilhøre Nordvest - Russland. Viseminister i

det karelske departementet for forbindelser med utlandet, Andrej Spiridonov, sier i et intervju med avisen Nordlys 15-01-94, i en artikkel skrevet av Gunnar Sætra, at selv om hele republikken formelt sett er med i Barentsregionen så har man ikke tenkt å gi den et mer sydlig tyngdepunkt enn det Thorvald Stoltenberg la opp til da han lanserte idèen i 1992. Man ønsker å være med fordi man mener den del av Karelen som ligger ved Kvitsjøen er en naturlig del av Barentsregionen. Det kan jo også være et interessant poeng at denne delen av Kvitsjøkysten ligger mellom fylkene Murmansk og Arkhangelsk. Uten Karelen ville følgelig ikke Barentsregionen være geografisk sammenhengende.

Barentsregionen er en land-region. Med det menes at samarbeidet primært, med unntak av på miljøområdet, skal dreie seg om landbasert virksomhet. Det er ikke et samarbeid om fiskeressurser. Grunnen er det uavklarte delelinjespørsmålet, men når det gjelder samarbeid om fisk må det legges til at det eksisterer andre institusjonelle ordninger her, og samarbeidet er omfattende. Men mens den norsk-russiske fiskerikommisjon kun dekker et funksjonelt avgrenset saksfelt, ønsker en i Barentssamarbeidet å fremme et helhetsperspektiv. I protokollen fra det konstituerende møtet i Regionrådet for Barentsregionen som fant sted i Kirkenes 11. januar 1993, er målsetningene de undertegnede parter er enige om presisert i punkt 3. En ønsker å sikre en fredelig og stabil utvikling i regionen samt befeste og videreutvikle de kulturelle bånd mellom folkene. Videre vil en oppmuntre etableringen av nye og utvide nåværende bilaterale såvel som multilaterale relasjoner i regionen. Det skal legges grunnlag for en bærekraftig økonomisk og sosial utvikling med vekt på en aktiv og målrettet natur og ressursforvaltning. Dessuten var det enighet om å medvirke til en utvikling som tar hensyn til urbefolkningenes interesser og legger til rette for en aktiv deltakelse fra deres side.

Med en funksjonell region forstår en et geografisk område der kontaktene mellom aktører innad i regionen er viktige og av en slik karakter at de kan skilles ut fra andre kontakter. En må skille mellom formelle kontakter knyttet til politiske overbygninger og spontane kontakter som oppstår fordi ulike aktører ser gjensidig nytte av et samarbeid og dermed knyttes til hverandre. Den siste formen for interaksjon er pr. idag ikke så omfattende at det vil være riktig å kalle Barentsregionen en funksjonell region. Et annet spørsmål er hva den kan utvikle seg til å bli over tid. Jan Einar Reiersen peker i artikkelen "Barentsregionen - en funksjonell region?" (Barents Perspektiv nr. 2 / 93) på noen aktuelle områder for samarbeid som kan styrke integrasjonsprosessen i retning av en funksjonell region. Blant de tiltakene han nevner er miljøsamarbeid, teknologioverføring, samarbeid om omstrukturering av militærindustrien, utbygging av god infrastruktur samt tilretteleggelse for turisme og andre næringer som kan utvikles i regionen. Reiersen understreker at kulturelt, sosialt og politisk samkvem er viktig både som verdi i seg selv og som et virkemiddel for å utvikle de næringsøkonomiske relasjonene. Et problem med hensyn til utviklingen av Barentsregionen som en

funksjonell enhet er imidlertid næringslivets eksportorienterte profil. De viktigste naturressursene i regionen er grunnlag for eksportnæringer, det interne markedet i regionen er for lite og kundene bor geografisk spredt.

Det har skjedd en god del etter at det formelle apparatet i Barentsregionen kom på plass. Konkrete samarbeidsprosjekter identifiseres, det skapes rutiner og målsetningene presiseres og utdypes. Samarbeidet omfatter stadig nye saksområder. Russere har deltatt på demokratikurs. Jeg vil se nærmere på det i kapitlet om norske demokratiprosjekter i regionen. Helseministrene er blitt enige om å intensivere helsesamarbeidet over grensene. Når det gjelder det økonomiske samarbeidet så er det ikke tale om å kopiere den gamle pomorhandelen. Den foregikk i en tid da forsyningssituasjonen var helt annerledes enn idag og da sjøen var viktigste transportvei. Landtransport er relativt sett blitt viktigere, men her er det store utfordringer å gå løs på for å forbedre kommunikasjonene over landegrensene. Jernbane fra Kirkenes til Nikel er et av flere aktuelle prosjekter i så måte. Omfattende utbygging og industrialisering på Kola, i tillegg til den sterke befolkningsveksten, har skapt et nytt grunnlag for handels- og næringslivssamkvem. Russland har et stort behov for overføring av kapital og høyteknologi. Sett fra nordisk side er de russiske mineralressursene interessante. Som eksempel kan nevnes at Norsk Hydro har etablert et fellesforetak med det russiske selskapet P.O. Apatitt rundt driften av en apatittgruve på Kola- halvøya. Det er imidlertid mange problemer å forholde seg til. Omleggingen til markedsøkonomi i Russland er problematisk. Det samme kan sies om omstillingen fra militær til sivil produksjon. De militære har fortsatt betydelig innflytelse og legger bl.a. restriksjoner på bruken av veien mellom Nikel og Murmansk, den er åpen for utlendinger kun noen timer 3 dager pr. uke. Russerne er ikke generelt dårlige betalere, men betalingsevnen er ikke alltid like god. Den betydelige forskjell i levestandard mellom Russland og de nordiske land er i seg selv en utfordring. Den ustabile politiske situasjonen, mye kriminalitet, uklar ansvarsfordeling mellom sentrale og regionale myndigheter samt uklarhet knyttet til forhold som eiendomsrett og skatteregler kan naturligvis virke begrensende på viljen til å investere.

Miljøspørsmålene har svært høy prioritet fra norsk side. Det er kolossale utfordringer en her står overfor, fra utslipp av svovel og tungmetaller til radioaktivt avfall fra både den sivile og den militære sektoren, med nedslitte kjernekraftverk som fortsatt er i drift og radioaktive utslipp til de store elvene. Når en fra norsk side snakker om stabilisering som en viktig målsetning for samarbeidet er det ikke minst miljøtrusselen en har i tankene. Stabilisering innebærer også å redusere den militære spenningen. Om dette sa Thorvald Stoltenberg i en tale til Landsdelsutvalget for Nord - Norge 17- 11- 92 at Barentsprosjektet tar sikte på å omdanne tidligere fiendeland til samarbeidsland. En ser for seg etableringen av et nettverk med stabilitetsfremmende samarbeidsordninger som en motvekt mot, og etterhvert til erstatning for, den sterke militariseringen av området. Med Stoltenbergs ord : "I et område der tanks tidligere truet med å krysse grensene, er det nå tanker og idèer som skal flyttes".

Også for Russland er det viktig at tidligere fiender blir omdannet til samarbeidspartnere. Etter oppløsningen av Sovjetunionen er havområdene i Barentsregionen blitt Russlands nye vei til Europa. Landet har som kjent tapt kystområder både ved Østersjøen og ved Svartehavet.

Rektor Vladimir Bulatov ved Pomoruniversitetet i Arkhangelsk sier til avisen Nordlys 10- 03- 94 at Barentsregionen vurderes høyt av myndighetene i Moskva, og at den tillegges stor betydning for russisk utenrikspolitikk. Da utenriksminister Kosyrev tidligere på året besøkte Kina hadde han med seg fylkeslederne fra Murmansk og Arkhangelsk. På spørsmål om dette betyr at det nordlige samarbeidet kan danne presedens svarer Bulatov at det ikke var tilfeldig at de to fylkeslederne var med i utenriksministerens følge. Kosyrev ble forøvrig 12. desember 1993 valgt inn i det nye parlamentet ( Statsdumaen ) som representant fra Murmansk fylke. Han representerer partiet Russlands Valg som ledes av Jegor Gaidar. Når det gjelder de lokale russiske prioriteringer i Barentsregionen har Rune Castberg i regi av Fridtjof Nansens Institutt utarbeidet en rapport om dette ( RSN Rapport nr. 7-1992 ). Castberg gir en interessant diskusjon av forholdet mellom ulike myndighetsorganer. Med hensyn til nevnte prioriteringer er det etter mitt syn heller lite en får vite ved gjennomlesning av rapporten, bortsett fra at den usikre politiske situasjonen gjør det lite rasjonelt med langsiktig planlegging, og at det derfor er kortsiktige mål om å holde hjulene igang som dominerer hos de lokale ledere, både internt og i forhold til utlandet. En er f.eks. opptatt av å hindre nød i befolkningen og skaffe til veie diverse nødvendighetsvarer, avverge ulykker og skandaler samt motvirke arbeidskonflikter og protestaksjoner.

Barentsregionen er, sammen med Østersjøregionen, å betrakte som en pioner når det gjelder samarbeid på tvers av den gamle øst - vest grensen. Samarbeidet er banebrytende, det handler om å bygge opp nye nettverk. Sentralt for hele idèen om Barentssamarbeidet er dessuten plasseringen i en større europeisk sammenheng der stikkordet er regionalisering. Dette er meningsskapende fordi det gir en kobling til prosesser som allerede har pågått en stund andre steder i Europa. Men fordi det her er tale om en øst - vest region, vil samarbeidet etterhvert gi erfaringer som andre slike regioner i Europa kan trekke veksler på. Det kan muliggjøre en utvikling av det samarbeidspotensiale som den kalde krigen lot ligge uvirksomt. Regionale samarbeid på tvers av grenser har siden 1970- årene vært drevet fram i Europas ulike periferiområder ut fra ønske om å generere vekst, utvikling og innflytelse til disse områder. Barentsregionen kan også sees som en nordlig versjon av denne kontinentale tendensen. Barentsregionen var Thorvald Stoltenbergs "oppfinnelse". På norsk side ble prosessen drevet videre av Johan Jørgen Holst. Norge vil trolig også i fortsettelsen satse på dette samarbeidet som en nordlig hjørnestein i vår utenrikspolitikk.

-----

## OM RUSSLAND OG DEMOKRATI.

Spørsmål vedrørende hvorvidt Russland vil utvikle seg til å bli et stabilt demokrati, hvilke betingelser som vil fremme en demokratisk utvikling o.s.v., representerer et så omfattende tema at det sikkert kunne vært gjort til gjenstand for mange hovedoppgaver. Det er ikke min hensikt å gi en dytptløyende analyse av russisk politikk. Min oppgave handler ikke primært om Russland, men om regionalt samarbeid. Men siden Russland er samarbeidspartner for Norge og Norden både i Barentsregionen og i Østersjøregionen, finner jeg det relevant å ha med et kapittel der jeg skisserer noen av de utfordringene en står overfor. I motsetning til de små baltiske statene, er Russland, Sovjetunionens oppløsning til tross, fortsatt en stormakt som kan forventes å ha ambisjoner om å spille en rolle på den globale arena. Dette må man naturligvis ha i minne hvis man skal forsøke å vurdere hvilken betydning samarbeidet i henholdsvis Barentsregionen og Østersjøregionen vil kunne få for russisk utenrikspolitikk og eventuelt for den politiske utviklingen internt i Russland. Men om ambisjonene her ikke bør overdrives, kan det regionale samarbeidet selvsagt bli viktig nok for de områder av Russland som deltar, og som nevnt i kapitlet om Barentsregionen er det tegn som tyder på at myndighetene i Moskva er fornøyd med det som har skjedd hittil.

I motsetning til flere av de andre post-kommunistiske statene, mangler Russland demokratiske tradisjoner. Denne påstand framheves ofte som et hinder for utvikling av demokrati i landet. I det gamle Russland levde bøndene i landsbykommuner. Det russiske navnet på disse var "mir", et ord som dessuten betyr "verden" og "fred". Helt frem til vårt århundre utgjorde miren en verden av fred for nærmere 90% av den russiske befolkningen. Institusjonen stammer fra 8-900 tallet, og gikk først endelig til grunne i 1928 da bolsjevikene forvandlet dem til kollektivbruk der bøndene hverken eide jord eller grøde. I det gamle Russland forvaltet de i allefall grøden selv, men privat eiendom var ukjent. Da livegenskapet forsvant fra Vest-Europa, ble det innført i Russland, og det varte helt fram til 1861. Gjennom miren fikk menneskene identitet, trygghet og verdi, fellesskapet forvaltet jord, husdyr og arbeidsredskaper. Men i likhet med i den greske bystaten betød utstøtelse tap av enhver menneskelig verdighet. Bøndene var dessuten godseieres, kirkens eller statsmaktens eiendom, de kunne kjøpes og selges. Landet var organisert som et strengt hierarki med den guddommelige tsaren på toppen. En hadde hverken rettsstatstradisjoner eller noe selvstendig borgerskap. Under Peter den store vokste det imidlertid fram en intelligentsia som var inspirert av vestens idèer og som etterhvert skapte seg et eget rom i det russiske samfunnet, på en måte svevende mellom tsarmakt og bønder, men fjernt fra den folkelige kultur, fra bøndenes religiøse tro og fra deres verdslige slaveri. Intelligentsiaen hadde røtter i adelen og i geistligheten, men ved å knytte seg til vesteuropeiske idèer ble den på mange måter fremmedgjort i forhold til Russlands kultur. Det vokste også fram en såkalt slavofil retning som satte den opprinnelige russiske kollektivismen og åndelighet opp mot vestens logikk, individualisme og rettstatstenkning, en retning som la vekt på troen, kirken og den kollektive deltakelse som erstatter for den individuelle erkjennelse. Enkeltmennesket hadde ifølge de slavofile ingen mulighet til å oppnå sann innsikt. Forfatteren Ivan Kirjejevskij (1806 - 56) skriver : "Vesten utviklet seg langs tankens og rasjonalismens vei, derfor er Vesten råtten og nær sin undergang. I motsetning til det råtne Vesten utviklet slaverne, og Russland i særdeleshet, seg langs følelsenes



og religionens vei". ( omtalt i Peter Normann Waages bok "Jeg, Vi og De Andre" side 263 ).

Peter den store var ingen demokrat. Byggingen av rikets nye hovedstad, St.Petersburg, skjedde for en stor del ved brutalt tvangsarbeid. Men han dro til Vesten for å få kunnskap om hvordan Russlands fremtid best kunne formes. Når russiske ledere idag har blikket rettet mot vest så er det altså ikke første gang det søkes hjelp og inspirasjon der. Men de vestlig inspirerte reformene Peter beordret ble møtt med skepsis, sabotasje og uvilje. Folk følte at de ble forsøkt tvunget vekk fra de tilvante rammene om tilværelsen. Et russisk ordtak lyder slik : Vi har det bra som vi har det - hvorfor skal vi ha det bedre enn våre fedre?

Når jeg har tatt med disse linjene om russisk historie så er det bl.a. for å antyde at det autoritære styret en gjerne forbinder med Sovjetunionen og kommunismen hadde et fundament å bygge på. Det hierarkisk oppbygde samfunn, underdanigheten i forhold til den sterke leder, og skepsisen til vestlige idèer og idealer har dype røtter i russisk historie og kultur. I artikkelen "Problems in Building Democratic Institutions in Russia" ( RFE / RL Research Report no. 9 / 94 ) sier Vera Tolz at det ikke er overraskende at det en foreløpig har oppnådd når det gjelder å bygge levedyktige demokratiske institusjoner er begrenset, gitt landets lange tradisjon for totalitært styre. Russland har kanskje ikke historien på sin side, men helt uten noe å bygge på er man dog ikke. Etter den første russiske revolusjon i 1905 fikk landet et politisk liv med partier, og en nasjonalforsamling, en riksduma, ble valgt. I oktober 1905 ble det innført pressefrihet og en lang rekke aviser ble startet. De fleste av dem opphørte da sensuren ble gjeninnført i 1906. Fra mars 1917 fram til oktoberrevolusjonen opplevde også russisk presse en kortere frihetstid. Etter oktoberrevolusjonen ble det valgt en grunnlovgivende forsamling. Bolsjevikene fikk kun 175 av de 707 mandatene. I løpet av første halvår av 1918 ble imidlertid denne oppløst med makt og andre politiske partier enn det kommunistiske ble forbudt. Vanskelighetene forbundet med det å bygge nye demokratiske institusjoner i Russland er ifølge Tolz ikke bare knyttet til historien, men også til de identitetsproblemer som er blitt akutte i og med Sovjetunionens sammenbrudd. Oppløsningen av imperiet, et imperium der sentrum og periferi hang sammen geografisk såvel som politisk, har aktualisert spørsmål som går på hva den russiske nasjonalbevissthet egentlig består i, og hvilken landets plass i Europa skal være. Også den multietniske russiske føderasjon er på sett og vis en kunstig stat, og krav om løsrivelse er reist flere steder.

Ghita Ionescu, professor emeritus ved universitetet i Manchester og formann for "the International Political Science Association Research Committee on European Unification", mener at ordet liberalisering er mere passende enn demokratisering som betegnelse på de politiske forandringer en hittil har sett i Øst-Europa. Ionescu drøfter bl.a. dette spørsmålet i kapitlet "The painful return to normality" i boken "Democracy and Democratization". Han sier at til tross for at det i de aktuelle landene, han omtaler både Russland, SUS og det øvrige Øst-Europa, er etablert mer eller mindre fritt valgte parlamenter, så er det dristig å kalle de nåværende myndigheter representative for sine folk og ansvarlige overfor disse. Heller ikke Aristoteles mer begrensede definisjon av demokrati som et styre av de fattige passer særlig bra i og med at store deler av befolkningen har fått sin levestandard betydelig forverret i kjølvannet av privatisering, inflasjon og økt arbeidsledighet. Begrepet liberalisering fanger derimot langt bedre inn den senere tids hendelser. Man har fått en rekke friheter som det totalitære samfunn tidligere

søkte å begrense. Det gjelder informasjons og ytringsfrihet, selve kjernen i det som er blitt kalt "glasnost", retten til å lese bøker og tidsskrifter en tidligere knapt hadde hørt om, religionsfrihet, frihet til å reise o.s.v. Men det er fullt mulig å nyte disse og andre friheter uten å ha noen dypere forståelse for hvordan demokratiske institusjoner skal etableres og for hvordan et demokrati fungerer, for hva det krever av vilje til deltakelse, av evne til å inngå kompromisser om fornuftige løsninger og av respekt for meninger en ikke selv deler. Kakha Bendukidze fra Georgia nærer ingen illusjoner om hvor lang tid det vil ta å skape et genuint demokrati i Russland. Han brukte følgende bilde i sitt innlegg på et nylig avholdt seminar om demokrati i regi av "the Moscow School of Political Studies": "Om du kommer til en russisk landsby vil alle vite hva vodka er. En av tre vil være i stand til å fortelle deg hvem Pushkin var. Sannsynligvis vil ingen kunne forklare for deg hva demokrati er". ( Seminaret er omtalt i tidsskriftet "The Economist" 6- 08- 94 ). Alexis de Tocqueville, den franske greve og samfunnsforsker som i en periode etter 1848- revolusjonen var fransk utenriksminister, men som trakk seg da Napoleon 3. gjorde statskupp, har uttalt at det å gjennomføre en suksessfylt revolusjon mot tyranniet er den enkleste delen. Det er mye vanskeligere å bygge et demokratisk system etterpå. Som nevnt i kapitlet om de baltiske statene kompliseres også i Russland situasjonen av den omfattende omlegging av økonomien som foregår samtidig med de politiske forandringene. De økonomiske endringene forårsaker mange vanskeligheter som befolkningen er dårlig forberedt på å takle.

Ordet demokrati ble flittig brukt også under det kommunistiske systemet. Man kan derfor ikke uten videre forutsette at den russiske befolkningen først og fremst forbinder demokrati med vestens politiske systemer. Jeg hørte selv under et besøk i Romania på midten av 70- tallet uttrykket "de demokratiske land" bli brukt om Øst- Europa, i motsetning til "de kapitalistiske land" i vest. Sosialistisk demokrati var betegnelsen på de kanaler for deltakelse som kommunistpartiet gjorde tilgjengelige for befolkningen. Definisjoner av sosialistisk demokrati la betydelig vekt på økonomi, spesielt på nasjonaliseringen av produksjonsmidlene, fordelingen av godene og på personlige planer for hvordan den enkelte borger som produsent skulle bidra til den felles velferd. Det ble arrangert valg, med 98% "oppslutning" om partilisten, og det ble avholdt møter med diskusjoner omkring lovforslag o.l. Men alle arenaer for deltakelse, fagforeningene inkludert, hadde det til felles at de var organisert og kontrollert av partiet. Partiets maktmonopol ekskluderte alle muligheter for dannelse av autonome organisasjoner. Det sivile samfunn var ensrettet. Flere skribenter har vektlagt den nære sammenhengen det er mellom et pluralistisk sivil samfunn og et levende demokrati. Ødelegges disse trekk ved det sivile samfunn, ødelegges også de viktigste kildene til kreativitet, dynamikk, engasjement og nytenkning. Det er dessuten ikke sikkert at det som er gått tapt lar seg reetablere så lett. Som Michael Waller sier i kapitlet "Voice, choice and loyalty - democratization in Eastern Europe" i boken "Democracy and Democratization" anerkjente ettparti- staten kun en samfunnsinteresse, og den var partiet talsmann for. Staten tok vare på sine barn, under forutsetning av at de var lojale. Systemet fremelsket lojalitet, men ikke evne til selvstendig tanke og handling.

Det er meget mulig at mange av dem som trodde på det sosialistiske eksperiment virkelig hadde den overbevisning at de representerte en høyere form for demokrati, en utvidelse i forhold til det borgerlig- liberale demokratiet som de på sin side betraktet som begrenset. De store sosiale ulikheter i land med kapitalistisk økonomi ble sett på som et avgjørende hinder mot reell folkelig

innflytelse i den politiske beslutningsprosess. Forholdet mellom sosialistisk teori og demokrati er dessuten mere komplisert enn det en kan få inntrykk av ved bare å se på hvordan sosialisme i praksis har artet seg. Det vil være for lettvint å konkludere med at demokrati alltid er forbundet med kapitalisme. Det leninistiske prinsippet om såkalt demokratisk sentralisme baner vei for at en maktelite kan påberope seg monopol på tolkning av allmeninteressen. Men en av sosialismens store tenkere, Rosa Luxemburg, en sterk kritiker av Lenin, har uttalt følgende : "Frihet kun for de som støtter regjeringen, kun for medlemmene av et parti, uansett hvor mange de er, er ingen frihet i det hele tatt. Frihet er alltid og utelukkende frihet for den som tenker annerledes". ( Norman Geras omtaler Rosa Luxemburg i kapitlet "Democracy and the ends of Marxism" i boken "Democracy and Democratization". Han diskuterer primært hvorvidt det eksisterer et potensiale for demokrati innenfor sosialismen ).

Det finnes alternativer til demokrati i Russland. Mange i vest er blitt overrasket over den kraftige oppblomstring av nasjonalisme i lite tiltalende former som kan beskues både i det som var Sovjetunionen og andre steder i Øst-Europa. Ved valget til den nye Statsdumaen 12. desember 1993 ble Russlands Liberaldemokratiske Parti landets nest største. De fikk 70 av de totalt 550 setene, dette til tross for at partiet hverken er liberalt eller demokratisk, men snarere står for en heller aggressiv nasjonalisme. Lederen, Vladimir Sjirinovskij, framstår med sine rabiante utspill for utenforstående nærmest som en tulling. Partiets valgtriumf kan tolkes som et uttrykk for folkelig støtte til dets program. Men muligens gir det mere mening å se det som et sosialt protestparti, dels som uttrykk for en protest mot den sittende regjering og den radikale reformkurs, kanskje også som en mere dyptgående protest mot det demokratiske politiske system som sådan som mange oppfatter som ineffektivt og korrump. President Boris Jeltsin sier i sin siste bok "Kampen om Russland" følgende : "Under valget i 1993 avdekket Sjirinovskij slike sosiale, psykologiske og moralske sår i vårt samfunn som vi ikke hadde noen anelse om fantes. Et av disse ømme punktene er at vi ikke er immune mot fascisme."

Det er flere forhold som kan stimulere russisk nasjonalisme. Som nevnt har landet vanskeligheter med å finne sin identitet etter oppløsningen av imperiet. Behovet for hjelp fra vest for å løse problemer det kommunistiske regimet har etterlatt seg, oppleves nok også som ydmykende av mange. Det samme gjelder behandlingen av de russiske minoritetene i flere av de tidligere sovjetrepublikkene. Men skal en forstå russisk nasjonalisme og vurdere hvorvidt den utgjør en trussel mot en demokratisk utvikling i landet, må en nok også se litt på hvordan nasjonale spørsmål ble behandlet under det gamle regimet. I en håndbok utgitt i 1985 kan en lese følgende : "Kommunistpartiets suksess når det gjelder nasjonale forhold representeres av det faktum at i vårt land er nasjonalitetsspørsmålet, i den form det gjorde seg gjeldende i fortiden, løst fullstendig og endelig. De faktorer som førte til nasjonal diskriminering er eliminert". ( P. Sviridenko : "Istoriografiia leninskoi natsional'noi politiki, Moskva 1985 - omtalt i Gregory Gleasons artikkel "Nationalism and Its Discontents" i "The Russian Review" no.1- 1993 ). Den offisielle ideologi var at nasjonalisme ikke eksisterte i Sovjetunionen, den kunne ikke eksistere der. Nasjonalismen hang sammen med kapitalismen, den ble sett på som en reaksjonær ideologi som hadde til formål å splitte arbeiderklassen. Marxismen fikk æren av å ha oppdaget at borgerlige nasjoner var produkter av kapitalismen. Rett nok erkjente man at nasjoner ikke bare ble borte når sosialismen ble innført, men nå var det tale om en ny historisk form, den sosialistiske nasjon der de nye sosialistiske mennesker ikke ville knytte sin patriotisme til nasjonalstaten, men til sovjetfolkets

internasjonalistiske fellesskap. Det er kanskje ikke så rart at sovjetiske samfunnsforskere hadde problemer med å tolke det som skjedde i desember 1991 da 11 av de tidligere 15 sovjetrepublikkene opprettet SUS med utgangspunkt i prinsippet for nasjonal selvbestemmelse. I artikkelen "Russland og Sovjet- historien mot utopien" ( Morgenbladet 26- 28/ 04- 94 ) sier Ivar Magnus Ravnum følgende : "Jeg har møtt russere, ukrainere, kasakher, tadsjiker, tatarere og litauere, men jeg har aldri møtt en sovjeter".

Det ble avholdt valg til nytt parlament i Russland 12. desember 1993 etter at den gamle Folkekongressen fikk sitt endelige med de dramatiske hendelsene i begynnelsen av oktober 93. President Jeltsin innrømmer i sin siste bok at dekretet av 21. september 93 om oppløsning av Folkekongressen var grunnlovstridig i henhold til daværende grunnlov som definerte nettopp Folkekongressen, den siste var valgt i 1989 ved delvis demokratiske valg, som landets maktsenter. Men dekretet var ifølge Jeltsin nødvendig for å redde demokratiet i landet. Folkekongressen med mer enn 1000 representanter var uegnet til å styre landet og representantene der saboterte alle reformforslag. Jeg går ikke her nærmere inn på den langvarige striden mellom president og kongress og den mangel på evne og vilje til å inngå kompromisser som ser ut til å være et kjennetegn ved russisk politikk i fraværet av en demokratisk kultur. Men det er interessant å registrere at flere av dem som var Jeltsins motstandere under angrepet på det såkalte hvite hus, Jeltsin kaller det kuppforsøk nr. 2, stod sammen med presidenten på barrikadene da det kommunistiske systemet led sitt definitive nederlag i augustdagene i 1991.

Det nye russiske parlamentet, Forbundsforbundsramlingen, består av to kamre, Statsdumaen og Forbundsrådet. Statsdumaen er det viktigste kammer i lovgivningsprosessen mens Forbundsrådet mer skal ivareta forfatnings og statssikrende funksjoner. Forbundsrådet har 178 medlemmer som velges fra republikker, regioner og territorier. Av Statsdumaens 550 representanter er den ene halvdel ( 225 ) valgt på landsplan via partilister, den andre halvdel er valgt i enkeltmannskretser. Det største partiet er Russlands Valg som har 96 representanter, et reformparti som støtter presidenten. Ved siden av kommunistpartiet er det dette partiet som har den best utbygde organisasjonen. Enkelte av de øvrige partiene er snarere å betrakte som løse koalisjoner.

Ved valgene i desember 93 ble det også avholdt avstemning over en ny forfatning som gir presidenten adskillig større makt enn hva tilfelle var tidligere. Russland har ikke fått et system med parlamentarisme. Presidenten utpeker regjeringen og kan også oppløse parlamentet. Man kan snakke om et presidentstyre i Russland idag som kan minne om Frankrike under de Gaulle. Valgdeltakelsen var lav, kun 54.8% av de stemmeberettigede deltok i forfatningsavstemningen. 58.4% av disse stemte for. Ved presidentvalget i juni 1991 deltok 74.7%. Det kan naturligvis diskuteres hvorvidt den lave valgdeltakelsen er et uttrykk for misnøye med Jeltsin-regjeringens politikk, eventuelt et uttrykk for mistillit til demokratiet generelt. Jeltsin har imidlertid garantert at han skal bli den første statsleder som frivillig gir fra seg makten i Russland. Jeg siterer fra side 325 i boken "Kampen om Russland" : "Før eller senere vil jeg forlate det politiske liv. Jeg vil gå av i samsvar med reglene, konstitusjonen og lovene forøvrig. Jeg vil yte dette bidraget til Russlands historie. Jeg vil skape en presedens som viser at det går an å ta avskjed med politikken på en normal, sivilisert og rolig måte".

Rettsikkerhet, maktdeling og demokrati er nært knyttet til hverandre. St. Petersburgs borgermester Anatoly Sobchak skriver i boken "For a new Russia" at det første avgjørende skritt mot et fritt og demokratisk samfunn ble tatt av Michael Gorbachov da han i februar 1986 fortalte den 27. partikongress at det var nødvendig med likhet for loven for alle sovjetiske borgere. Idéen om å skille statsmakt fra partimakt var Gorbachovs første slag mot maktmonopolet. Spørsmålet om å dele makten mellom lovgivende, utøvende og dømmende organer, og å la partiet beholde kun den ideologiske sfære, var satt på dagsordenen. Sobchak fortsetter : "Da vi for første gang begynte å tenke over hva et lovstyrt samfunn var, oppdaget vi plutselig en meget enkel sannhet, kjent i den siviliserte verden, at ideen om loven er en av de universelle menneskelige prinsipper som er utviklet gjennom tusener av år. Prinsippet om lovens forrang tvang oss til nytenkning, og til å droppe den velkjente klassetilnærming til lovene som hadde muliggjort rettferdiggjørelsen av enhver forbrytelse begått av partiet".

Nødvendigheten av å reformere landets rettssystem ble etterhvert anerkjent. Manglene ved det eksisterende systemet ble heftig diskutert i russiske media. I februar 1992 ble det opprettet en konstitusjonsdomstol under ledelse av Valerij Zorkin. Denne ble senere suspendert etter dekret fra presidenten. En ny lov som vil redusere dennes myndighetsområde er på trappene. Rettsaker med jury ble innført i desember 1993, for første gang i Russland siden 1917. Påtalemakten har imidlertid fortsatt et overoppsyn med domstolene til tross for flere forsøk på å få dette endret.

To artikler i Morgenbladet av Anders Ulstein, henholdsvis "Eit hus i Russland" 10.-13. juni 94 og "Avisene i Russland under press" 28.- 30. juni 94, fokuserer på situasjonen for menneskerettighetene og for pressen i dagens Russland. I den førstnevnte artikkelen uttaler Boris Altshuler, leder for en organisasjon kalt "Movement without Frontiers" at det er en illusjon å tro at Russland nå er trygt og demokratisk. Landet har en demokratisk konstitusjon, men en svak stat, og det råder en form for anarki. Nye problemer etter kommunismens fall, med offentlig fattigdom og sosial og politisk spenning, gir vanskelige kår for menneskerettighetsarbeidet. Alexei Smirnov som selv satt fengslet for sitt menneskerettighetsarbeid på 80- tallet sier det slik : "Under kommunismen var kampen for frihet en oversiktlig oppgave. Idag er utfordringen å fylle denne friheten med en respekt for grunnleggende rettigheter og plikter knyttet til forholdet mellom de styrende og de styrte. Både de styrende og folket mangler en slik forståelse for hva menneskerettigheter er". Det er tydeligvis et problem at en ikke kan trekke veksler på en demokratisk tradisjon som kan samle folk om å ta ansvar for felles problemer. Rammeverket er rett nok tilstede, men arbeidet for menneskerettigheter handler ikke bare om å avdekke konkrete overgrep, men om å skape et levende demokratisk samfunn. Aksel V. Carlsen virker ikke spesielt optimistisk i artikkelen "Kleptokrater- demokraternes banemænd?" ( Vindue mod Øst nr.27- 94 ). Her sier han at den individualisme de som driver reformprosessen i Russland ønsker å utbre, utfolder seg i hverdagen mer og mer som hensynsløs egoisme, bestrebelse etter frihet som uansvarlighet, og den frie konkurranseånd som en jungellov.

Den russiske pressen befinner seg i en vanskelig omstillingsprosess. De nye demokratiske avisene har vanskeligheter både med finansiering og distribusjon. Allikevel kommer det ut hele 17 dagsaviser bare i

Moskva. I kommunisttiden ble et fåtall aviser som reflekterte makthavernes holdninger spredd utover hele Sovjetunionen. Idag avspeiler avisbildet den alminnelige fragmenteringen i landet. Pavel Gutiontov i det russiske presseforbundet sier til Morgenbladet at den demokratiske pressen har godt fotfeste i Moskva og i St. Petersburg, men i flere distrikter er pressen fortsatt i hendene på den gamle nomenklaturaen. Gutiontov forteller videre at den fascistiske pressen er i vekst, at den er iøynefallende og lett tilgjengelig, og at det vil være et feilgrep å ikke ta dette alvorlig.

Forholdet mellom sentralmakten og de lokale myndighetene er av interesse i forbindelse med samarbeidet i Barentsregionen og i Østersjøregionen bl.a. fordi det kan være avgjørende for i hvor stor grad lokale myndigheter kan fatte selvstendige beslutninger. Lokale styringsorganer har fått større handlingsrom, men en har og sett at det kan oppstå problemer som kan knyttes til uavklarte myndighets- og ansvarsforhold. Administrativt er Russland inndelt i 6 territorier ( kraj ) som igjen er inndelt i 49 regioner ( oblast ), Moskva og St. Petersburg har status som egne regioner. I tillegg finnes 21 autonome republikker. I forhold til regionene som er de enheter det er mest nærliggende å sammenlikne med fylker hos oss, har republikkene større grad av selvstyre, bl.a. egne lover og større muligheter til på egen hånd å pleie kontakter med utlandet. Noen av dem har også egen folkevalgt president. Regionene har overveiende russisk befolkning, mens republikkene, som utgjør 27% av Russlands territorium, har navn etter den opprinnelige ikke- russiske befolkning. I ly av maktkampen mellom det smuldrende sovjetiske unionsentrum og det fremvoksende russiske, vedtok republikkene suverenitetserklæringer. Mange regioner presset dessuten på for å få republikkstatus. Det ble det imidlertid ikke noe av etter hendelsene i oktober 93. Istedet ble de lokale regionssovjeter som nesten alle hadde erklært Jeltsins dekret ugyldig på sitt territorium, beordret oppløst, og det ble skrevet ut nyvalg til lokale og regionale lovgivende organer. Republikkene fikk ikke lenger lov til å kalle seg suverene. Sammenliknet med under sovjettiden har imidlertid regionene idag større selvstendighet, om enn i noe forskjellig omfang. Den regionale politiske elite har fått større spillerom i løpet av de siste 2- 3 år.

I boken "Fremover mot fortiden- Russland og det tapte århundret" beretter Hans- Wilhelm Steinfeldt om en episode som kanskje kan symbolisere den nye tid. Under møtet i Kirkenes der Barentsregionen ble vedtatt opprettet fikk utenriksminister Andrej Kozyrev et spørsmål fra journalistene. Jevgenij Komarov, leder for administrasjonen på hele Kolahalvøya, brøt inn og sa : "Dette svarer jeg på". Noe slikt ville aldri skjedd under Gromyko. Når det skjer idag vitner det ifølge Steinfeldt om den stigende selvbevissthet hos lokale makthavere på bekostning av sentrale politikere i Moskva.

---

## OM NORSKE DEMOKRATIPROSJEKTER I BARENTSREGIONEN.

Siktemålet med oppgaven er, som formulert i problemstillingen, å undersøke hvorvidt transnasjonalt regionalt samarbeid kan bidra til en demokratisk utvikling i øst. I dette kapitlet vil jeg konkret se på hvilke norske aktører som er involvert i samarbeid om demokratispørsmål i Barentsregionen, og hva de aktuelle prosjektene dreier seg om.

Det viktigste norske virkemiddelet for å stimulere til prosjektrettet samarbeid med landene i øst er Handlingsprogrammet for Øst- Europa. Midlene, som bevilges over statsbudsjettet, tildeles aktuelle prosjekter etter søknad til Øst- Europa sekretariatet i Utenriksdepartementet. I retningslinjene for støtte til samarbeidstiltak og prosjekter heter det at hovedmålsettingen er å bidra til en grunnleggende omstrukturering av de respektive landene med sikte på å trygge en demokratisk og økonomisk bærekraftig utvikling. Videre heter det bl.a. at sentrale oppgaver i dette arbeidet er å styrke den demokratiske styreform basert på politisk pluralisme og frie valg, rettstatens prinsipper og respekt for grunnleggende menneskerettigheter. Regjeringen ønsker dessuten å bidra til å utvikle effektive markedsorienterte økonomier basert på prinsippet om bærekraftig utvikling.

Handlingsprogrammet ble startet opp i 1992 og løper frem til og med 1996. I tidsrommet 1992- 94 er det satt igang et stort antall prosjekter innen ulike samarbeidsområder, av varierende størrelse og omfang. De geografisk prioriterte områder under Handlingsprogrammet er de nordvestlige deler av Russland med særlig vekt på Murmansk og Arkhangelsk fylker, de baltiske stater og Polen. Det kan også gis støtte til gode prosjekter i andre deler av Øst- Europa. Om demokratibyggning spesielt heter det i Handlingsprogrammet at særlig prioritet gis til vern av menneskerettigheter og utvikling av minoritetsrettigheter, til utvikling av politiske partier, organisasjoner og frie media samt av demokratiske holdninger og demokratisk praksis gjennom opplæring, dessuten til likestillingstiltak.

De norske prosjekter som omtales i dette kapitlet er prosjekter i Barentsregionen som har fått støtte fra UD som demokratibyggende tiltak. Jeg tar utgangspunkt i de oversikter jeg har mottatt fra UD angående de ulike samarbeidstiltak under Handlingsprogrammet. Jeg mener det er dekning for å si at de viktigste prosjektene er med i min omtale, men det har ikke vært min intensjon å nødvendigvis si noe om absolutt alle prosjekter som drives med demokratisering som formål.

### Demokratiprojekter i regi av KS- Kommunenes Sentralforbund.

I regi av Kommunenes Sentralforbund drives det prosjekter knyttet til forpliktende vennsapsavtaler mellom kommuner ( en eller flere ) og fylkeskommuner i Norge og tilsvarende i samarbeidslandene som er Russland, Latvia, Litauen og Tsjekia. Jeg konsentrerer meg her om den virksomhet som er rettet mot Russland. Alle prosjektene har en tidshorisont på 3 - 4 år. Det er forutsatt en stor grad av egeninnsats fra den enkelte kommune og fylkeskommune, ikke minst

på det faglige nivå. For KS har det vært viktig å gi prosjektene en offisiell status slik at de blir oppfattet som seriøse. For 1994 søkte KS om totalt NOK 3,4 mill. fra UD. I første halvår av 1994 har man fått tilsagn om en bevilgning på NOK 1,5 mill.

Samtlige av KS' prosjekter følger i grove trekk det samme opplegget, men med rom for at hvert enkelt prosjekt kan tilpasses ønskene fra de aktuelle samarbeidende parter. Målsettingen er å etablere kompetanseoppbyggende nettverk mellom samarbeidspartene hvor det primære er å medvirke til å styrke lokaldemokratiets utvikling på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. KS påser både at prosjektene har klare målformuleringer og at de er godt organisert. Dessuten holder de kontakt med sentrale myndigheter for kommunalforvaltningen i samarbeidslandene. De grupper man først og fremst tar sikte på å nå frem til med prosjektene er lokalforvaltningens politikere og administrative ledere, men virksomheten retter seg også også mot skoleelever og bedrifter. Elevutveksling anses som et viktig satsingsområde for å medvirke til holdningsskapende arbeid. En tar og sikte på at prosjektene skal kunne vise samspillet mellom kommunal forvaltning og næringsutvikling. I søknaden om prosjektmidler til UD fra KS datert 10 / 12- 93, jeg har mottatt en kopi av denne fra KS, understrekes det at KS fortløpende vil forsøke å vurdere engasjementet i, og verdien av, alle de igangsatte prosjektene.

For året 1994 gis det fra KS støtte til følgende prosjekter i

Russland :

- mellom Vardø og Arkhangelsk,
- mellom kommunene Salangen, Lavangen, Gratangen, Dyrøy og republikken Karelen,
- mellom Nordland fylkeskommune og St. Petersburg fylke ( ikke byen ).

De to første av disse har å gjøre med Barentsregionen, og jeg har derfor valgt å se litt nærmere på dem. Jeg har pr. telefon kontaktet h.h.v. kontorsjef Anne Døvle i Vardø kommune og Evald Løkken i Salangen kommune som leder samarbeidet med Karelen. Jeg baserer meg her på opplysninger fra disse samtalene.

Vardø og Arkhangelsk opprettet vennsapsbyavtale i 1989. Det var den politiske ledelse i Arkhangelsk som deretter tok initiativet til et samarbeid ved at Vardø kommune mottok en forespørsel om en kunne være behjelpelig med informasjon om offentlig forvaltning generelt i de vestlige land, og om det offentliges forhold til næringslivet. Dette svarte man positivt på fra Vardø kommunes side, og KS har sagt seg villig til å bidra med midler samt med grunnlagsmateriale som kan tilpasses lokale forhold. Det var også meningen at Vardø kommune skulle gi tilskudd til finansieringen. Så vedig mye mer er det ikke å si om dette prosjektet fordi det rett og slett ikke er kommet igang. Anne Døvle sier at det har skjedd betydelige utskiftninger i den politiske ledelsen i Arkhangelsk, og at man fra Vardøs side er usikker på om russerne fortsatt er interessert. Man har sendt en forespørsel om dette til Arkhangelsk, men foreløpig ikke fått noe svar. Svar må man imidlertid ha i løpet av høsten 94 dersom det skal bli noe av saken.

Samarbeidet mellom nevnte kommuner i Troms og den autonome republikk Karelen startet for 4 - 5 år siden som et næringslivsorientert samarbeid som etterhvert har utviklet seg til et samarbeid med større bredde. Man inviterte politiske ledere på besøk til Norge, det ble inngått intensjonsavtaler, og



vennskapsforeninger ble dannet. Man søkte KS om midler til et demokratiseringsprogram. Det første året fikk man bevilget NOK 80000.-, for 1994 er beløpet økt til NOK 120000.-. Det konkrete opplegget for kursene er utarbeidet av KS, og i juni 94 hadde man 25 karelere på skolebenken i Salangen. Muligens blir det også tale om en ny gruppe allerede inneværende år. Innholdsmessig dreier kursene seg mye om det norske forvaltningssystemet, med vekt på hvem som gjør hva. Men en tar og sikte på å gi en mer generell forståelse for hvordan et demokratisk system fungerer. En håper at deltakerne i neste omgang skal kunne bruke lærdommen på en samfunnsnyttig måte i sitt eget område. Løkken understreket imidlertid i samtalen med meg at man ønsker gjensidighet, ikke bare et opplegg som går ut på at de skal kopiere oss. De involverte kommunene søker å kombinere demokratiseringsprogrammene med kultur- og næringsutveksling. De som deltar på kursene utgjør en blandet gruppe, både politikere og representanter for kultur- og næringsliv. De fleste av disse har ifølge Løkken en viss kunnskap på forhånd om vårt system, noe han mener skyldes kontaktene mellom Karelen og Finland. Når det gjelder besøksutveksling så har man også planer om å få til noe for "mannen i gata". I første omgang blir det trolig snakk om en buss / båtreise for nordmenn til Karelen. Løkken sier videre at man gjerne skulle hatt større økonomiske muligheter for ungdomsutveksling. Det er først og fremst økonomi som er den begrensende faktoren, kunnskaper og organisasjonsapparat har man. KS har signalisert at en er villig til å følge opp det som er igang slik at det kan bli av større varighet. De respektive kommunene er eksempelvis interessert i å arrangere kurs om demokrati i arbeidslivet, men er foreløpig ikke kommet igang med det. KS har imidlertid et godt opplegg her. Forøvrig kan nevnes at dette prosjektet som drives av nevnte kommuner i Troms er det eneste norske engasjementet som er rettet mot Karelen.

### Fagbevegelsens rolle i arbeidet med demokratisering.

Fagbevegelsen har ambisjoner om å spille en viktig rolle i arbeidet for demokratisering i øst. Som ansvarlig saksbehandler i LO for spørsmål som har med Øst- Europa å gjøre, Olav Ofstad, uttrykte det i telefonsamtale med meg 20- 09- 94 : "Demokrati er også hverdagslivets og arbeidslivets demokrati". Foruten opplysninger fra samtalen med Ofstad baserer jeg meg her på Landsorganisasjonens utredning om fagbevegelsens satsning i Barentsregionen fra august 1993, samt på rapporten fra Arbeiderbevegelsens Internasjonale Solidaritetskomité ( AIS ) til UD vedrørende disponeringen av NOK 2,2 mill. ( av en total bevilgning på NOK 3 mill. stilt til rådighet for AIS i 1993 / 94. ) AIS er en organisasjon dannet av LO og Arbeiderpartiet i fellesskap. Sekretariatet er lagt til LO's Internasjonale avdeling. Utredningen samt kopi av nevnte rapport har jeg fått tilsendt fra LO. Utredningen som bærer hovedtittelen "Barentsregionen- Europas mest spennende og ressursrike område", peker på noen av de utfordringene en står overfor, og skisserer dessuten forslag til satsningsområder og tiltak, både politiske og faglige. Den tar for seg arbeidet i fagbevegelsen og tilknyttede organisasjoner og har som siktemål å få til en samordnet innsats. Det er AIS som søker om midler fra UD til faglig samarbeid i Sentral- og Øst- Europa, herunder Russland. Internasjonal avdeling i LO har en koordinerende funksjon og saksbehandler prosjektsøknader fra

egne organisasjonsledd og fra tilknyttede organisasjoner. I samarbeid med AIS gis det så støtte til faglige prosjekter av de midler man har mottatt fra UD. En tredel av AIS' midler går idag til Russland, og man har konsentrert innsatsen mot Nordvest-Russland.

I nevnte utredning betones det at fagbevegelsen ikke må bli passive deltakere til utviklingen i Barentsregionen. Tvert imot må målsettingen være å lede an og medvirke i den politiske utviklingen og i den organisatoriske satsningen. Fagbevegelsen var tidlig på banen for kontakt med og støtte til faglige organisasjoner i reform- og demokratiseringsprosessen i Øst- Europa. Det mest omfattende samarbeidet er med Russland. Når det gjelder det norsk- russiske samarbeidet i nordområdene har LO engasjert seg aktivt siden 1990. Først og fremst har en bygget ut kontaktene på lokalt og på regionalt nivå. Arbeidet har bidratt til at det er etablert en rekke lokale / forbundsvis samarbeidsaktiviteter mellom fagbevegelsen i de tre nord- norske fylkene og Murmansk / Nikel. Aktivitetene omfatter materiellforsendelser, besøksutveksling, foredragsholdere til opplæringskurser i Russland og grupper av faglige tillitsvalgte på studiebesøk i Norge.

Når det gjelder hvilke målsettinger fagbevegelsen særlig bør vektlegge, fremheves i utredningen viktigheten av at samarbeidet i Barentsregionen preges av gjensidighet og respekt, og at det har et bredt innhold der den sosiale dimensjon inngår. En sosial dimensjon betyr i denne sammenheng en politikk for full sysselsetting, bærekraftig utvikling, ytre miljø, et godt arbeidsmiljø, full likestilling, vektlegging av fagopplæring og annen kompetanseheving, en solidarisk inntektspolitikk og ikke minst ivaretagelse av grunnleggende demokratiske, menneskelige og faglige rettigheter. Fagorganisasjonene ønsker å være en garantist for at den sosiale dimensjon blir ivaretatt. Å arbeide for disse mål innebærer at våre faglige organisasjoner må delta aktivt i regionsamarbeidet med støtte og hjelp til de russiske organisasjonene, både på sentralt og på lokalt nivå. Det påpekes videre i utredningen at det spesielt vil være fagbevegelsens oppgave å bidra til at regionen har demokratiske og sterke fagorganisasjoner, både i privat og i offentlig virksomhet. Dette understrekes som en forutsetning for å kunne bygge opp reelle demokratier som ivaretar faglige rettigheter. Den mest sentrale oppgave i så måte vil være informasjon og opplæring i hverandres samfunnsliv og organisasjonsliv. Dessuten vil såvel næringsutvikling som omstilling sette store krav til faglige rettigheter. I utredningen sier en at en ønsker å overføre de nordiske lands erfaringer med konsultasjon og forhandlinger i et trepartssystem ( arbeidsgivere, arbeidstakere, myndigheter ) til russiske forhold, og at et slikt trepartssystem sammen med sunne forhold i arbeidslivet er en forutsetning for å greie de store samfunnsendringene en står overfor. Fagbevegelsen vektlegger spesielt at samarbeidet i Barentsregionen må bidra til å sikre et best mulig samspill mellom politiske myndigheter, næringslivet, arbeidsmarkedets parter og forvaltningsapparatet. Partene i arbeidslivet må bli representert, både i de statlige organisasjoner og utvalg som eksisterer, og i de nye som blir etablert. Eventuelle vanskeligheter med å overføre et norsk / nordisk system til Russland, drøftes ikke mer detaljert i utredningen. I telefonsamtalen med Ofstad fikk jeg blant annet opplyst at målsettingen er en demokratisk russisk fagbevegelse der vervene bekles etter valg, ikke etter utnevelser. I det gamle sovjetsystemet var fagbevegelsen nærmest en personalavdeling for partiet, en arv en fra norsk side vil hjelpe russisk fagbevegelse av idag til å kvitte seg med. Vi kan redegjøre for hvordan

vi er kommet fram til vårt system i Norge, hvilket også betyr at vi legger frem våre tabber. Vi oversetter også vår arbeidsmiljølov til russisk. Ofstad sier videre at russerne etterhvert er blitt mere bevisst på dette med å formulere krav, og det mangler heller ikke vilje til å lære. Men det er et problem at Russland i øyeblikket har en kontraktiv økonomi. Forøvrig nevner Ofstad den moralske støtte som består i å passe på at fagbevegelsen i Russland og i det øvrige Øst- Europa blir hørt i europeisk sammenheng innenfor ILO's rammer. Dette er et tungt arbeid der lyspunktene ikke er så altfor mange.

Utredningen om fagbevegelsens satsning i Barentsregionen inneholder både opplysninger om hva man hittil har gjort, og hvilke områder og tiltak en ønsker å satse på i tiden fremover. Når det gjelder hva en konkret har planer om å gjøre for å hjelpe russerne til å bygge opp en sterk fagbevegelse, nevnes studie- og informasjonstiltak på følgende områder : rettigheter og plikter i arbeidslivet, lønnsforhandlinger, organisasjonsdemokrati, faglig- politisk samarbeid samt sosiale rettigheter og tjenester. Når det gjelder studie- og skoleringsvirksomhet mener en at det meste av dette arbeidet bør foregå i Russland. Det er mindre kostnadskrevende enn hvis russerne skal reise til Norge. En ønsker også å støtte etableringen av en faglig opplysningsorganisasjon i Russland etter mønster fra AOF i Norge. Som begrunnelse anføres at det enorme opplæringsbehovet som finnes i forbindelse med overgangen til markeds / blandingsøkonomi vil kreve en organisert studievirksomhet. AOF sentralt har arrangert studiebesøk for representanter fra russisk fagbevegelse i samarbeid med Internasjonal avdeling i LO. Besøksutveksling gjennomføres også fra avdelingskontorene i Nord- Norge. Avdelingskontoret i Kirkenes startet i oktober 1992 et norskkurs for russere ved "Murmansk Teacher Training Center". Av regnskapet for disponeringen av de nevnte NOK 2,2 mill. for tiltak i 1993- 94, finner jeg at det største enkeltbeløp knyttet til Russland er kr. 167136.- til en studiedelegasjon fra FNPR ( russisk LO ) som deltok på et kurs i AOF's regi om tariffarbeidet innen LO- systemet. Forøvrig er FAFO (Forskningsstiftelsen for studier av arbeidsliv, fagbevegelse og offentlig politikk) etablert i Moskva med et kontor som har 10 ansatte. Det som tidligere var en "joint ventures"- avtale med sovjetisk LO er nå et selvstendig FAFO- kontor. Herfra utarbeides bl.a. levekårsundersøkelser for Moskva, St. Petersburg og Kola- området. Man er i tillegg rådgivere for myndighetene i økonomiske og sosiale spørsmål. Når det gjelder samorganisasjonene, er det pr. idag stort sett bare Sør- Varanger Samorganisasjon som har noen kontakt østover. Det dreier seg om en samarbeidsavtale med tilsvarende organisasjon i Nikelområdet som innbefatter besøksutveksling, kurs og samarbeid om næringsutvikling i området. Også noen av LO's forbund har samarbeidsavtaler med sine respektive søsterorganisasjoner i Russland. Her er det tale om besøksutvekslinger, kurs, seminarer o.l. Det virker imidlertid av utredningen som om disse kontaktene foreløpig er av begrenset omfang. Man regner med at forbundene etterhvert vil få en mere sentral plass i de faglige samarbeidsaktivitetene. Det understrekes imidlertid at alle foreslåtte tiltak i hovedsak vil måtte finansieres gjennom prosjektstøtte fra statlige støtteordninger. På den annen side nevner man ikke andre begrensninger på mulighetene for å få gjort en stor innsats enn tilgang på økonomi og arbeidskapasitet.

I en felles uttalelse fra LO i Norge og FNPR i Russland om et regionalt samarbeid i Barentsområdet, trykt som vedlegg til den omtalte utredningen, pekes det på faren for at Barentsregionen kan bli en slagmark for ressurs-hungrige europeiske kapitalkrefter. En mener allerede å se en tendens til at kapitalsterk industri fra kontinentet kjøper seg inn i Murmansk / Arkhangelskområdet, noe som kan føre til at verdiskapning og arbeidsplasser forsvinner ut av regionen, og at næringsutviklingen kommer ut av politisk kontroll. For å sikre at befolkningen i regionen selv får utnytte sine geografiske fortrinn, understrekes det i erklæringen at de faglige organisasjonene må delta aktivt i regionsamarbeidet både på sentralt og på lokalt nivå, og at en forutsetning for reelle demokratier som ivaretar faglige rettigheter nettopp er demokratiske og sterke fagorganisasjoner. FNPR er forøvrig en ny, landsomfattende og uavhengig russisk LO-organisasjon, dannet i 1990.

Fra LO har jeg også mottatt en rapport / studie fra "The European Trade Union Institute" ( ETUI ), omhandlende sosiale aspekter ved hjelpeprogrammer rettet mot Øst- Europa, datert Brüssel desember 1992. ETUI er den europeiske fagbevegelses organ for forskning, informasjon og utdanning. En rekke lands nasjonale fagbevegelser, inkludert norske LO, er medlemmer. Rapporten / studien tar for seg mange ulike tema, men jeg merker meg spesielt en sekvens i kapittel 5 som omhandler fagforeningenes rolle. Her hevdes det at de nyvalgte post- kommunistiske regjeringer har inntatt en heller negativ holdning til fagforeninger, til sosial dialog og til sosial politikk generelt, som en reaksjon mot de feil som ble begått under kommunismen. Mange av disse ny- liberale regjeringer tror på markedets "usynlige hånd" og ser ikke med velvilje på innblanding fra fagforeninger. Denne holdning, sier man videre, har neppe oppstått av seg selv. Den er snarere importert utenfra. Blant nyvalgte parlamentsmedlemmer finner man en tendens til å se på enhver form for sosialt samarbeid som en trussel mot demokratiet ut fra en forestilling om at parlamentet er det eneste legitime organ for å representere befolkningen. Dette har ført til at fagbevegelsen ofte hverken er blitt konsultert på forhånd eller informert i ettertid om iverksetting av ulike tiltak. Jeg understreker at disse betraktninger fra ETUI gjelder Øst- Europa generelt, herunder også det tidligere Sovjetunionen, men Russland er ikke omtalt spesielt i denne sammenheng.

### Uttekslingsprogram for journalister i Barentsregionen.

Jeg gjorde 20- 09- 94 et telefonintervju med Stein Sneve, redaktør av avisen "Barents- Nytt" som utgis med både russisk og norsk tekst i Kirkenes. I omtalen av dette prosjektet baserer jeg meg dels på dette intervjuet, dels på en artikkel av Sneve i aprilnummeret av nevnte avis med tittelen "Journalister i utveksling". Artikkelen er delvis et intervju med prosjektets leder, Anne Mette Bjørgan. Det aktuelle prosjektet, finansiert gjennom en bevilgning på NOK 1 mill. fra UD, er pr. idag avsluttet, men det er søkt om midler til et oppfølgingsprogram.

Uttekslingsprogrammet startet som et initiativ fra to norske journalister. Sammen med Norsk Journalistlags leder og leder for internasjonalt utvalg i Finnmark Journalistlag utgjør disse prosjektets styringsgruppe. Prosjektet

som ble avsluttet i mars 94 hadde som uttrykt målsetting nettverksbygging, kulturforståelse og utvikling av en demokratisk presse i Russland. Utgangspunktet var at en ønsket å bli bedre kjent med russiske kolleger. Våren 1993 var åtte russiske journalister fra Murmansk og Arkhangelsk på et to måneder langt hospitantopphold i lokale medier. De ble spredt på flere avisredaksjoner. NRK deltok også. Journalistene tok del i arbeidet i redaksjonene og skrev dessuten under sitt opphold i Norge en stor mengde artikler om norske forhold til sine egne aviser. Høsten 93 / våren 94 hospiterte fire norske journalister i Murmansk. Årsaken til at såpass få deltok fra norsk side skyldes ikke manglende interesse, men at redaksjonene i Finnmark er mye mindre enn de russiske, og at man derfor tåler langvarige fravær dårligere. I løpet av utvekslingsperioden ble det gjennomført flere seminarer.

Anne Mette Bjørgan sier i intervjuet med Sneve at hun mener å ha et forholdsvis godt bilde av hvordan journalistene opplevde prosjektet. Deres evalueringsrapporter har stimulert til mange debatter i de enkelte redaksjonene, om såvel etikk som journalistiske metoder. Disse debattene viser at også norske journalister har noe å lære av sine russiske kolleger. Flere av dem påpekte eksempelvis hvor ofte man i Norge bruker telefonen istedet for å dra ut dit folk lever og rapportere fra deres virkelighet. Bjørgan sier videre at det finnes mange oppegående og kritiske journalister i Russland, til tross for at russisk presse vokste ut av en totalitær tradisjon. Hun er ikke i tvil om at prosjektet førte til at journalistene på begge sider lærte mer om hverandres tenke- og arbeidsmetoder, og hun mener også at man fra norsk side har gitt et bidrag til en mere demokratisk russisk presse selv om resultatene her er vanskelige å måle. Nettverk er imidlertid etablert, og det kan eksempelvis nevnes at NRK Vadsø og Radio Murmansk nå daglig utveksler nyheter. I intervjuet med meg 20- 09 understreket imidlertid Sneve at demokratiet er den underliggende faktor, men at man må skille mellom to ting. På den ene side har man det faglige der det nettopp gjelder å etablere gjensidige kontakter samt å få disse til å fungere godt. Det mere diffuse har å gjøre med at man ikke kan si at akkurat det prosjektet har den bestemte effekten.

Som oppfølging til det utvekslingsprogrammet som er gjennomført, arbeides det nå med planer om å utvikle samarbeid også mellom andre yrkesgrupper i avisene, f.eks. redaktører, disponenter og markedsførere. En vil satse på ledere og mellomledere i et program vesentlig beregnet for russere. Konkret er tanken at ti avisledere fra Nordvest- Russland skal komme til Norge i to perioder på 2- 3 uker hver, til studieopphold i norske aviser der det og vil bli arrangert kurs om ulike tema. Søknad om midler ble sendt ved årsskiftet 93 / 94 og for første halvår 94 er Nord- norsk Journalistlag, Kirkenes, gitt tilsagn om en bevilgning på NOK 650000.-.

Stein Sneve sier i intervjuet med meg at det er stor forskjell på media i Russland. Noen sentrale aviser i Moskva opererer uavhengig av makthaverne, men i distriktene er dette tilfelle i adskillig mindre grad. Det å sette ting i kritisk søkelys er en viktig del av den demokratiske prosess, men russiske medier har ikke tidligere hatt denne funksjonen. De var propagandarør for myndighetene, og det er en mental overgang å nå skulle representere samfunnet istedet for staten. Avisene har skiftet navn, de tidligere kommunistiske kaller seg nå demokratiske, men journalistene og redaktørene er i stor grad de samme personer som tidligere. Sneve forteller videre at han har inntrykk av at administrasjonen i Murmansk idag har større

makt enn hva det gamle partiapparatet hadde. Redaktørene i avisene har en sterk posisjon vis à vis journalistene, men andre høyere oppe i systemet utøver innflytelse over disse igjen. Ifølge Sneve eksisterer det en form for selvsensur. Problemet er ikke det som skrives, men det som ikke skrives. En kritisk forsvarsjournalistikk er eksempelvis fraværende. Man kan imidlertid spore en tendens til økt kritikk av Moskva ved at lokale journalister stiller seg på de lokale myndigheters side i saker der det råder uenighet i forhold til sentralmyndighetene.

### Kort omtale av et utvalg andre prosjekter.

Den Norske Helsingforskomitè, DNH, har et av sine hovedprosjekter rettet mot Russland. Hva angår generelle formål med DNH's arbeide, sier jeg litt om det i kapitlet om norske demokratiprosjekter i Østersjøregionen. Barentsregionen er ikke nevnt spesielt i omtalen av prosjektet i Russland, hverken i DNH's halvårsrapport for første halvår 1994 eller i strategi- og virksomhetsplanen for 1995 og 1996, men det arbeides med å finne frem til aktuelle samarbeidspartnere til et prosjekt som foreløpig befinner seg i planleggingsfasen. I samarbeid med Norsk Journalistlag ønsker en å lage en lærebok i grunnleggende journalistikk, opprette hospitantplasser for russiske journalister i Norge samt gjennomføre opplæring og utveksling av lærekrefter. Det understrekes i virksomhetsplanen at det å utvikle frie og uavhengige media er en lang prosess, ikke minst er det behov for en bevisstgjøring av hva frie media egentlig innebærer. Det sies videre at pressen sliter med økonomiske problemer og at offentlig støtte gjerne er knyttet til sensur og kontroll. Russiske journalister ber selv om bistand fra utlandet. DNH har forøvrig også et prosjekt som gjelder overvåkning av menneskerettighetssituasjonen i Russland. Her samarbeider en tett med helsingforskomitèene i Øst-Europa. En har bl.a. tatt opp de umenneskelige forholdene i russiske fengsler.

Norsk Nærradioforbund er nevnt spesielt i Utenriksdepartementets rapport om samarbeidstiltak i Barentsregionen under handlingsprogrammet for Øst-Europa. I 1993 er det gitt tilsagn om støtte på NOK 247500.- til nærradiovirksomhet i Barentsregionen i samarbeid med russiske partnere. Jeg har pr. telefon vært i kontakt med Lars Brusgaard i Norsk Nærradioforbund for å få noen opplysninger om dette prosjektet. Det dreier seg om et opplegg for å etablere en privat nærradio i Murmansk med norsk nærradiomiljø som samarbeidspartner og med sendinger både på russisk og på norsk. Brusgaard kunne ikke si så mye om hvordan prosjektet hadde utviklet seg. Derimot virket det som om man i Norsk Nærradioforbund hadde gjort seg flere interessante tanker om slike prosjekters betydning som et bidrag i en større demokratiseringsprosess. Ønsket om å starte lokal radio begrunnes dels ut fra ønsket om alternative informasjonskilder i forhold til en sentralt styrt monopolradio, dels ut fra behovet for lokal meningsutveksling og ønsket om å sette søkelys på det som skjer i lokalsamfunnet, noe som igjen vil ha betydning for lokal tilhørighet og identitet. Brusgaard betonet også radioen som et interaktivt medium som i motsetning til

pressen involverer lytterne, og jo mere fortrolig folk blir med den type programmer nærradioene kan tilby, dess større krav vil de også stille til samfunnet.

Høgskolen i Harstad har fått en bevilgning på NOK 150000.- fra Utenriksdepartementet til et forskningssamarbeid i Arkhangelsk der temaet er utvikling av lokaldemokrati i Arkhangelsk fylke ( ikke kun byen ). En skriftlig henvendelse fra meg til skolens rektor med forespørsel om informasjon, vedlagt kopi av et presseoppslag, ble ikke besvart. Fra en av prosjektmedarbeiderne, Stig Rugset, har jeg imidlertid mottatt en fyldig rapport som omtaler både det prosjekt som er gjennomført og tanker omkring hva som skal skje videre. Rapporten er basert på en serie intervjuer foretatt i Arkhangelsk i juni 94, samt på studier av relevant litteratur. Den gir en grundig beskrivelse av emner som det regionale selvstyret, den institusjonelle oppbygging, partiene, og de nylig avholdte valgene. Dessuten diskuteres forholdet mellom politikk og administrasjon. Formålet med prosjektet er ikke primært organiserte opplæringstiltak, men opplærings- og utvekslingsprogrammer er blant forslagene til videre satsing. Det en først og fremst har ønsket er å etablere en dialog med ulike grupper i Arkhangelsk om utvikling av lokaldemokrati i regionen. Rapporten peker på mange trekk ved det russiske systemet og ved russiske tradisjoner som er meget forskjellige fra forholdene hos oss, men en konkluderer med at russerne både ønsker et langsiktig samarbeid om demokratispørsmål og ser en klar nytteverdi i å føre dialogen videre. Første del av prosjektet er gjennomført. En har lyktes med å få kontakter i såvel det faglige som det politisk- administrative miljøet i Arkhangelsk.

Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner, LNU, har første halvår 1994 fått tilsagn om NOK 1,74 mill. til ulike prosjekter for barn og unge i Russland, inkludert Barentsregionen, og i Baltikum. LNU har ialt 60 medlemsorganisasjoner. Det gjelder alle de store barne- og ungdomsorganisasjonene som eksempelvis KFUM / KFUK, BUL, Noregs Ungdomslag, 4H, Speiderforbundet o.s.v., dessuten ungdomsorganisasjonene til alle de politiske partiene unntatt Fremskrittspartiet. Jeg har kontaktet LNU pr. telefon og snakket med Ellen Rønning. Hun beretter at de aktuelle prosjektene dreier seg om oppbygging av barne- og ungdomsorganisasjoner, besøksutveksling, lederopplæringskurs og generell hjelp til å jobbe i forhold til myndighetene i hjemlandet. Man har prioritert Nordvest- Russland og Baltikum, og man har møtt en enorm respons hos samarbeidspartnerne som er svært ivrige etter kontakter med de skandinaviske landene. Rønning sier videre at LNU har stor tro på utvikling av frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner som demokratibyggende tiltak, og at det å trekke med barn og ungdom, fremtidens ledere, i denne læreprosessen er svært viktig, selv om virkningen av hvert enkelt tiltak ikke er så lett å måle direkte.

---

## NOEN UTVALGTE INTERVJUUTTALELSER :

- \* Barentssamarbeidet har vist seg særdeles vellykket på kort tid. Russerne deler denne oppfatningen.
- \* Barentsregionen har skapt ny optimisme.
- \* Det er Norge og Russland som hittil har vært parhestene i Barents - samarbeidet. Sverige og Finland deltar noe mer perifert.
- \* Barentssamarbeidet har høy status på sentralt hold. Det er ikke tuftet på noen u - hjelpstankegang, men på likeverd.
- \* Regionaliseringsprosessene i Europa er utgangspunktet for Barents - regionen. Det dreier seg om stabilisering mer enn demokratisering.
- \* Barentsregionen er mer et defesivt enn et offensivt forsøk på å innføre demokrati i Russland. Ingen forventer et demokrati av nordisk type i Russland på svært lang tid.
- \* Russerne ser nødvendigheten av en demokratisering for å kunne samarbeide med vesten. Mange praktiske problemer må imidlertid løses, kanskje først og fremst rettstatsproblemet.
- \* Demokrati skaper oppslutning. Formålet kan være å legitimere samarbeidet, å forankre regionprosjektet i noe holdbart.
- \* Vi må spille på lag med Moskva som har maktmidler til å stanse en sett fra deres side uønsket utvikling.
- \* Situasjonen i Nordvest- Russland er rolig og stabil. Barentsregionen kan utvikles til en modell for et regionenes Europa.



## **MIN ANALYSE AV DET DEMOKRATISKE POTENSIALET I BARENTSREGIONEN.**

**ANTAKELSE: Hensynet til en demokratisk utvikling i Russland utgjør et viktig fundament for / aspekt ved Barentssamarbeidet. Dette avspeller seg i de konkrete prosjektene som drives.**

---

Først vil jeg gjøre et par presiseringer. Når jeg diskuterer spørsmål vedrørende Russland og demokrati, fra et vestlig ståsted, så gjør jeg ikke det ut fra noen forestilling om at vårt demokrati representerer en idealmodell som russerne snarest mulig bør etterlikne. Man kan si mye om vestlige demokratiers ufullkommenhet, og man vil utvilsomt kunne finne at ytringsfrihetens vilkår varierer også i land som lenge har vært regnet for å tilhøre "det gode selskap". Men dette er ikke tema for min oppgave. Mitt utgangspunkt er ikke at russerne bør kopiere oss i et og alt. Konsul Mikhael G. Zubov ved Russlands Generalkonsulat i Kirkenes sa noen tankevekkende ord i intervjuet jeg hadde med ham 3 / 10- 94. Han presiserte at det ikke er mulig å bruke et annet lands demokrati som modell for sitt eget, fordi hvert land må ta hensyn til egne tradisjoner. Men det man kan gjøre er å trekke vekslers på det som er gjort av gode erfaringer både i Europa og i Amerika. Man er inne i en overgangsprosess i Russland. Kanskje vil det ta 20 år å etablere et demokrati. Ekte demokrati er et spørsmål både om tid og om mennesker.

Demokratiteoretikeren Robert A. Dahl har definert demokrati som en prosess som må etterleve visse kriterier for å kunne kalles demokratisk. Han opererer med fem generelle kriterier. Alle tilregnelige mennesker skal inkluderes som medlemmer, og alle medlemmer skal ha mulighet til å delta effektivt. Dessuten må det eksistere en opplyst forståelse, og medlemmene må ha kontroll over dagsorden i tillegg til lik stemmerett i beslutningsfasen. Kriteriene kan anvendes som målestokk på hvor demokratisk et samfunnsstyre fungerer. Som Dahl imidlertid selv sier i et intervju med Morgenbladets Anne- Lene Dale ( Morgenbladet 16 -19 / 09- 94 ), er kriteriet om opplyst forståelse umulig å undersøke empirisk. Det man derimot kan avdekke er trekk ved et samfunn som eventuelt forhindrer en prosess der folk har mulighet for å finne ut hva de faktisk ønsker. Overfor en idealmodell av et demokrati vil alle samfunn komme til kort. Men det er naturligvis mitt utgangspunkt at vårt norske samfunn er mere demokratisk enn de totalitære systemene i øst som nå tilhører historien. Disse regimene manglet demokratiets grunnpilarer, selv om noen av dem visserlig kalte seg demokratiske, hvilket også enkelte av de få gjenlevende kommuniststater gjør. Således har vi gjort noen erfaringer hos oss, på godt og vondt, som det må være mulig å dele med våre russiske naboer. Barentsregionen representerer en arena eller en møteplass der samarbeid om demokrati bør kunne ha en sentral plass. Jeg vil i dette kapitlet forsøke å si litt om hvorvidt dette faktisk er tilfelle, eller om samarbeid som har med demokrati å gjøre overskygges av andre aspekter, eksempelvis økonomi, miljø, sikkerhetspolitikk o.s.v.

## Hvorfor er et demokratisk Russland ønskelig ?

Første del av dette analysekapitlet vil jeg bruke til noen refleksjoner omkring et spørsmål som etter mitt syn er relativt grunnleggende, men der svaret i mange sammenhenger tas mer eller mindre for gitt. Det gjelder spørsmålet om hvorfor vi ønsker at Russland skal utvikle seg i retning av et liberalt demokrati, og videre, hvorfor russerne ønsker å etablere et politisk system som er utviklet i vest, og som i utgangspunktet ser ut til å ha heller lite til felles med russisk historie og russiske tradisjoner. Jeg forutsetter at Russlands nåværende ledere snakker sant når de sier at de går inn for å demokratisere landet, og likeledes at norske politikere og andre som uttrykker det samme ønsket virkelig mener at en demokratisk utvikling i Russland vil være av det gode. Men det i seg selv sier ikke så mye om hvilke motiver som måtte ligge bak dette ønsket.

Jeg vil vurdere tre alternative svar på de spørsmål som her er reist. Det kan meget vel og finnes andre svar, men jeg drister meg til å hevde at disse tre alternativer fanger opp mye av det debatten dreier seg om. For det første kan ønsket om en demokratisk utvikling i Russland begrunnes med demokratiets egenverdi. Demokratiet blir da målet i seg selv. Det kan videre begrunnes med legitimitet, en kan anse demokratiet som den eneste legitime styreform. Men en kan og tenke seg at det ikke er demokratiet som sådan en primært er opptatt av. En er imidlertid opptatt av å få fart på økonomien og generere velstand, noe de markedsøkonomiske reformene er ment å tjene til. Hvis man også mener at det er en sammenheng mellom demokrati og markedsøkonomi, at de på en måte forutsetter hverandre, ja da kan en godt ønske demokratiske reformer, men demokratiet blir i dette perspektiv mer et virkemiddel enn et mål. Det interessante blir da å se litt nærmere på hvorvidt det er en slik enkel sammenheng her som mange tydeligvis mener, ofte uten å gjøre noe seriøst forsøk på problematisering. En tredje mulighet er at demokrati forbindes med fred. Vi ønsker å ha stabile og forutsigbare relasjoner til den stormakt som er vår nabo, og demokrati oppfattes av alle parter som den beste garanti for stabilitet og fred. Demokratiske stater har som kjent ikke for vane å angripe hverandre. Eller er dette bare en myte basert mer på ønsketenkning enn på et reelt empirisk grunnlag? Selv om disse tre begrunnelser for å ønske en demokratisk utvikling i Russland på papiret er alternativer, så er det naturligvis ikke slik at de utelukker hverandre i praksis. I det virkelige liv er det selvsagt fullt mulig å argumentere for demokrati både fordi en mener at demokratiet har noe å gjøre med fundamentale menneskerettigheter som verdsettes i kraft av seg selv, samtidig som en gjerne også kan mene at demokrati fremmer både velstand og fred.

Dersom vi skal betrakte et politisk system som legitimt vil vi være tilbøyelig til å påkalle noen universelle moralske standarder om hva som er riktig og rettferdig, og så gjøre våre vurderinger i forhold til disse. Når vi anser demokratiet som den legitime styreform, i motsetning til alternative styreform som vi generelt er lite villige til å betrakte som legitime, så har det noe å gjøre med forestillingen om at de som berøres av beslutninger har en rett til å være med på å utforme disse. Både de styrte og deres valgte representanter, de styrende, må anerkjenne systemet som legitimt dersom beslutninger skal kunne gjøre krav på lojalitet. Mange har gjort forsøk på å forklare hvorfor Sovjetunionen brøt sammen. Sovjetstatens kollaps

skjedde raskt. Både for egne innbyggere og for resten av verden kom hendelsene i stor grad uventet. Lokale kriger til tross, tatt i betraktning at det dreier seg om oppløsningen av et imperium med enorm geografisk utstrekning, har prosessen forløpt relativt fredelig, i allefall om en kontrasterer det som faktisk har skjedd mot verre scenarier der de veldige våpenarsenalene kunne tenkes å bli brukt. Man kan søke forklaringen på sammenbruddet i økonomiske årsaker og f.eks. legge hovedvekt på den stadig mer ineffektive planøkonomien, de etterhvert uholdbare kostnadene knyttet til fortsatt opprustning, omkostningene ved supermaktens globale engasjement etc. Men selv om slike forklaringer sikkert bidrar med noe innsikt, så ble det kanskje mer avgjørende at det gamle systemet etterhvert manglet legitimitet. For å si det litt forenklet, de som i de avgjørende øyeblikk trolig kunne hindret sammenbruddet, de som hadde maktmidlene, de brukte dem ikke fordi de ikke lenger trodde på en framtid for det systemet de selv var en del av. Når et politisk system ikke lenger oppleves som legitimt av de styrende, da er det små sjanser for at det overlever særlig lenge. Jeg skal drøfte dette nærmere og også komme inn på hva det kan bety for russernes søken idag etter et nytt legitimitetsgrunnlag for det samfunnet de forsøker å bygge opp.

Med politisk legitimitet menes retten til å styre. Denne retten kan sies å bestå av tre komponenter. Det er for det første de forestillinger de styrende selv har for å rettferdiggjøre sin makt og sine handlinger. For det andre er det de styrtes anerkjennelse av de styrende og deres metoder, altså den aksept som ligger hos de brede masser av folket. I tillegg kan man snakke om en ekstern legitimitet knyttet til aksept fra andre stater, eventuelt også fra andre innflytelsesrike aktører på den internasjonale arena.

Bolsjevikene i 1917 legitimerte sitt styre med den kommunistiske troslære, med visjonen om arbeiderklassens verdensomspennende revolusjon som skulle eliminere alle tradisjonelle stater og imperier og skape et samfunn med likhet og velstand for alle, uavhengig av nasjonalitet og rase. Den første generasjon bolsjevikere trodde på denne storslåtte visjon, og de var overbevist om sin rett til å handle og til å omforme samfunnet. Oppslutning fra eget folk eller internasjonal anerkjennelse var av underordnet betydning. Den hellige overbevisning om egen historiske misjon "rettferdiggjorde" både organiseringen av et parti med streng disiplin og den massive voldsbruk som etterhvert utviklet seg. Günther Schabowski, partisjef i Berlin og medlem av politbyrået i DDR, har i ettertid uttalt følgende : "Kommunistene mener de har en løsning som menneskemassen ikke gjennomskuer. De lever av at de alltid har rett, og mener at et mindretall må tvinge et flertall til lykke. Ellers hadde man ikke bruk for noen revolusjon. Man kunne jo stole på en avstemning og ta sjansen på valg". Schabowski er forøvrig identisk med mannen som, ved Berlinmurens fall 9. november 1989, på en pressekonferanse erklærte at fra nå av er grensen åpen. Stalin legitimerte sitt terrorregime på samme måte. Nye eliter ble rekruttert i tråd med likvideringen av de gamle. En rekrutterte ikke intellektuelle, ei heller folk med middelklassebakgrunn, men snarere de fra de lavere samfunnslag som betraktet det som skjedde som en uunngåelig overgangsfase mellom den oppsmuldrende kapitalisme og det sosialistiske paradiset. Stalin var garantien for at partiet ikke skulle bryte sammen i rivaliserende grupperinger. Med seieren over Nazi-Tyskland i 2.verdenskrig ble det også skapt en basis for folkelig legitimitet. Propagandaapparatet glorifiserte Stalin som den som seirer. Sovjetunionen framstod dessuten internasjonalt i en ny og forsterket posisjon, som anerkjent stormakt. Men med Stalin var legitimiteten blitt sterkt personifisert.

De etterfølgende sovjetlederne hverken kunne eller ønsket å følge i samme spor. På den ene side måtte de legitimere sin makt i kraft av avstalinisering og slutten på den blinde terror. Men avsløringene av forbryterveldet var også en trussel mot berettigelsen av hele systemet. Under Bresjnev, i den epoke som idag ofte betegnes stagnasjonsperioden, valgte makthaverne å tone ned kritikken av fortiden. Samtidig appellerte man til patriotisme, og man overkommuniserte den heltmodige krigsinnsatsen til et nivå som for oss i vest kunne fortone seg å grense til det latterlige.

De funksjonærgrupper som i Bresjnev-perioden utgjorde den såkalte parti-nomenklatura, så ikke lenger på seg selv som en avantgarde med en spesiell misjon i forhold til det arbeidende folk. Snarere utviklet det seg en samfunnsklasse med privilegier som etterhvert ble til et vrøngebilde av den offisielle likhetsideologien. Selv om man nok også nå i utgangspunktet unngikk rekruttering av intellektuelle til maktposisjoner, skaffet mange av de privilegerte seg etterhvert høyere utdanning. Hyppigere kontakt med vesten i form av reiser underminerte også troen på det egne systems fortreffelighet. Den offisielle marxist-leninistiske ideologi mobiliserte ikke lenger noen glød, istedet degenererte den til dogmer. Men makthaverne hadde egeninteresser knyttet til det å beholde makten. Trolig var de også overbevist om at alternativet til ett-partistaten ville være oppløsning. Man kunne og trekke vekslar på den tradisjonelle russiske frykt for kaos og anarki, behovet mange følte for en sterk stat, og også en viss stolthet over Sovjetunionens stormaktsstatus.

Mikhail Gorbatsjov trodde at det var mulig å reformere systemet uten å avskaffe det, å gi det ny legitimitet i form av en menneskelig sosialisme med betydelig grad av politisk frihet, ja endog en ny unionsavtale mellom republikkene som ville ha gitt dem en adskillig mer selvstendig stilling i forhold til Moskva sammenliknet med hva de hadde hatt tidligere. Toget var gått av sporet og måtte bringes på skinnene igjen, men Gorbatsjov startet ikke sine reformer med å spørre om sporet kanskje var lagt feil allerede i utgangspunktet. Dessuten, og det er viktigere, i motsetning til sine forgjengere valgte Gorbatsjov å avstå fra bruk av voldsmakt. Da det etterhvert ble klart at "glasnost" og "perestrojka" var i ferd med å undergrave hele den bestående orden, inkludert imperiets integritet, var heller ikke den korrupte, statusseekende eliten istand til å mobilisere særlig motstand. De trodde ikke lenger på at systemet hadde en framtid. Det er kanskje ikke så rart at vi idag finner igjen mange fra denne eliten malt om i nasjonalistiske farger, i søken etter en ny plattform for å legitimere egen makt.

Det nye Russland forsøker å finne et nytt legitimasjonsgrunnlag for det samfunnet man skal bygge opp. Det liberale demokrati tilbyr et alternativ, men som tidligere nevnt er det lite i russisk historie og i russiske tradisjoner som peker seg ut som naturlige tilknytningspunkter. Man har imidlertid rikelig erfaring med totalitært styre. Denne erfaring, i tillegg til en generelt velutdannet befolkning, kan utgjøre et fundament for å velge en annen vei framover. Det liberale demokrati er basert på respekten for at det enkelte menneske har noen tidløse rettigheter i kraft av å være menneske, rettigheter som ikke under noen omstendighet kan fratras individet. Det er helt irrelevant om enkelte måtte mene at et eller annet kollektivt formål vil være tjent med at disse rettigheter fjernes. Demokrati er dessuten bare mulig når ytringsfriheten er reell og menneskene gjensidig respekterer oppfatninger en ikke selv deler. Demokratiet er neppe en heroisk styreform som gir næring til

store eksistensielle opplevelser. Det er kompromissets og den skrittvisе politikks vei. Dets antitotalitære karakter appellerer kanskje ikke til de som jakter de absolutte sannheter. Men demokratiet bør kunne bli det nye legitimeringsgrunnlaget for det russiske samfunnet forutsatt at en ønsker velkommen de verdier det bygger på slik at det kan begrunnes ut fra sin egenverdi, som noe en vil slå vakt om også i en krisesituasjon. Et slags demokrati kan nok etableres uten at en tenker grundig gjennom disse spørsmålene, men da risikerer en at folk vil vurdere systemet instrumentelt, dets suksess vil kunne bli avhengig av dets evne til å generere velstand. Et slikt system vil bli som en plante uten rot, skjør og sårbar.

---

Handlingsprogrammet for Øst- Europa er som tidligere nevnt det viktigste norske virkemiddelet når det gjelder prosjektrettet samarbeid med Russland og de øvrige øst- europeiske land. Fra avsnittet som tar for seg den overordnede målsetting og de sentrale oppgaver knyttet til gjennomføringen ( avsnitt 1, side 3 i programmet ), siterer jeg følgende :

"Sentrale oppgaver i dette arbeidet er å styrke den demokratiske styreform basert på politisk pluralisme og frie valg, rettstatens prinsipper og respekt for grunnleggende menneskerettigheter. Videre ønsker Regjeringen å bidra til å utvikle effektive markedsorienterte økonomier basert på prinsippet om bærekraftig utvikling. Det legges vekt på å utvikle samhandel og fremme økonomisk og industrielt samarbeid mellom norske og øst- europeiske bedrifter."

Både fra vårt ståsted og fra Russlands side kan det naturligvis uttrykkes ønsker om en omlegging av den russiske økonomien i markedsøkonomisk retning fordi en forestiller seg at det vil integrere Russland i verdensøkonomien, fremme samhandelen til gjensidig fordel, og etablere avhengighetsbånd som det vil være i alle parter interesser å vedlikeholde og videreutvikle. Men hva med demokratiet i denne sammenheng? Man kan gå inn for både demokrati og markedsøkonomi fordi man mener disse hører sammen, i såfall bør man begrunne hvorfor, men demokratiet reduseres til et virkemiddel dersom dets ønskelighet skal begrunnes med økonomiske målsettinger. Nå står det rett nok i Handlingsprogrammet, under avsnittet om prosjektstøtte til demokratibyggende tiltak, at demokratiutvikling, ved siden av overgang til en fri markedsøkonomi, er et overordnet mål for de tiltak som igangsettes, og at demokratibygging er et eget prioritert satsingsområde. Når man ser på den utvikling som har skjedd i Øst- Europa etter 1989, så virker det imidlertid som om mange av de nye lederne er villige til å gå svært langt i å gi markedet forrang. Den idèologiske inspirasjonen hentes snarere fra Margaret Thatcher og likesinnede enn fra de blandingsøkonomiske systemene i Skandinavia. De markedsliberale reformene i Russland har i stor grad vært gjennomført uten noe sosialt sikkerhetsnett for de som rammes hardest av omstillingene.

Det vil ligge noe på siden av mitt tema å gi meg inn på en dyptpløyende diskusjon av forholdet mellom marked og demokrati. Men i og med at demokratiet og markedsøkonomien svært ofte oppfattes å høre sammen, finner jeg det rimelig å knytte noen kommentarer til dette forhold. Demokratiet og markedet har det til felles at begge sprer avgjørelsesmyndighet, for markedets del selvsagt under forutsetning av at det ikke domineres av noen få storkonsern. Mangfoldet trives

begge steder, idèene blomstrer og gir seg utslag i henholdsvis produkter på markedet og forslag til gode løsninger i politikken. Både marked og demokrati baserer seg dessuten på fri informasjon. Sensur av meninger er uforenlig med demokratiet. Sosialøkonomene forutsetter fri informasjonsflyt i mange av sine teoretiske modeller. Når man ser på Kina, som tilsynelatende lykkes godt med sine markedsøkonomiske reformer, men ikke viser særlig vilje til politisk liberalisering, kan man jo stille spørsmål ved hvorvidt fri tilgang på informasjon virkelig er så fundamentalt for markedet som det ofte hevdes. Muligens vil politiske reformer og ytringsfrihet også der tvinge seg frem etterhvert, slik det, rett nok i begrenset grad, har gjort i andre ny- industrialiserte land, eksempelvis Syd- Korea og Taiwan.

Men det eksisterer også et potensiale for motsetninger mellom demokrati og marked, motsetninger som er såpass fundamentale at det gir grunn til å stille spørsmål om hvorvidt markedsøkonomi er det eneste økonomiske system som lar seg forene med demokrati. Markedet svarer ikke på menneskenes behov i og for seg, kun på kjøpekraft. De som ikke er i besittelse av tilstrekkelige økonomiske midler, og markedet sørger ikke for noen rettferdig fordeling i så måte, kan ikke få sine behov tilfredsstilt i markedet. Demokrati er basert på stemmelikhet. Rik og fattig skal ha den samme mulighet til å gjøre sin innflytelse gjeldende via stemmeseddelen, og i prinsippet også til å delta i den debatt som går forut for valghandlingen. I hvor stor grad et reelt demokrati også bør bygge på likhet i, eller iallefall fremme utjevning av, økonomiske ressurser, har vært gjenstand for diskusjon siden Rousseau og Tocqueville. Demokratiske institusjoner har overlevd i land med betydelige økonomiske ulikheter. En vesensforskjell mellom demokrati og marked har imidlertid å gjøre med motivet for å handle. På markedet er det legitimt for den enkelte aktør å opptre egoistisk. I den grad slik adferd fra mange aktører fører til et resultat som er samfunnsmessig gunstig, så er det ikke intendert. I politikken blir dette utilstrekkelig. Vel finnes det demokratimodeller som har markedet som forbilde, modeller der den enkeltes deltakelse stort sett begrenses til å velge mellom alternative pakkør. Jeg tenker i denne forbindelse spesielt på den amerikanske demokratiteoretikeren Joseph Schumpeter. For Schumpeter var demokratiet kun regler for politikkerne. De oppnår makt til å fatte avgjørelser etter først å ha konkurrert om folkets stemmer. Men svakheten med slike demokratimodeller er at de mangler et begrep om offentlighet, en offentlighet som krever at et standpunkt begrunnes, ikke ved å vise til egeninteressen, men til noe som har å gjøre med det felles beste. Ved at argumenter møtes og brytes mot hverandre, blir det også mulig å endre standpunkt og preferanser underveis i prosessen. Det er nærliggende her å tenke på Habermas' begrepspar system og livsverden. Markedet er systemisk i sin karakter. Men demokratiet griper inn i livsverden og stiller krav til argumentene som overskrider den snevre egeninteressen. Med mindre aktørene tvinges til det av lover og regler, ligger det ikke i markedets logikk å ta nevneverdig hensyn hverken til miljøfaktorer eller til levkår for fremtidige generasjoner. Det politiske demokrati kan imidlertid utforme nødvendige rammebetingelser som hindrer eller begrenser uønsket markedsadferd, nettopp fordi det opererer etter en annen logikk der begrunnelsen er knyttet til noe som har å gjøre med rettferdighet og det allment beste.

Hva er det så slags kapitalisme man har fått i Russland? Er det slik Erling Bø beskriver det i lederartikkelen i avisen Verdens Gang 2- 10- 94 med tittelen "Ryggrad til frihet" - at når russerne over natten skal innføre den kapitalistiske

frihet, så er det blitt en frihet til å karre til seg alt man kan, i et samfunn der det ikke finnes noen kultur for å ta personlig ansvar? Bø avslutter med å spørre hva som må til for at mennesket skal tåle friheten. Han siterer Eli Wiesel som skal ha sagt at spørsmål aldri er gale, men svar er det av og til. De lite tiltalende sider ved det nye Russland er nokså iøynefallende, de ny- rike som er svært så rike også etter vestlig målestokk, men som ikke alltid har blitt det som følge av forsakelse og ærlig arbeid. Åpenbart har også mange fått sine levekår forverret. Høsten 1994 er det rett nok visse tegn på at iallefall noe går bedre. Den galopperende inflasjonen som ruinerte mange av dem som kun har hatt tilgang til rubler, så ut til å være brakt under kontroll inntil det kraftige fallet i rubelkursen i oktober 94 skapte ny usikkerhet. Offisiell statistikk opererte i juni 1993 med at 40 millioner mennesker levde under fattigdomsgrensen. Et år senere var tilsvarende tall ca. 20 millioner. ( Kilde : "The Economist" 8- 10- 94 ). Problemene står imidlertid fortsatt i kø. Skattesystemet fungerer ikke etter intensjonene, og den omseggripende mafiavirksomheten kan tyde på at staten har problemer med å opprettholde sitt monopol på bruk av tvangsmakt. Men om det kan være så som så med i hvor stor grad russerne føler forpliktelser i forhold til staten, så har man i høyeste grad tradisjoner for humanisme og mellommenneskelig relasjoner på det private plan.

---

I en tale til det britiske parlamentet i juni 1982, proklamerte USA's daværende president Ronald Reagan at regjeringer som er grunnlagt på respekten for individuell frihet fører en utenrikspolitikk preget av tilbakeholdenhet og fredelige hensikter. Hans etterfølger, George Bush, la i sine taler til FN's Hovedforsamling både i 1990 og 1991 vekt på å koble sammen demokrati og fred. Når demokratiet blomstrer, åpnes ifølge Bush muligheten for et nytt historisk gjennombrudd - internasjonalt samarbeid. Ropet etter demokrati og menneskerettigheter kan høres overalt, og dette oppmuntrer oss i våre håp om en mere stabil, fremgangsrik og fredelig verden. På G-7 toppmøtet i Vancouver våren 1993, der også Russlands president Jeltsin deltok, forpliktet de vestlige ledere seg til å støtte opp om det russiske demokratiet med finansielle midler. Da Storbritannias statsoverhode, dronning Elisabeth 2., i oktober 94 for første gang etter revolusjonen besøkte Russland ( tsaren og hans familie var slektninger av de britiske kongelige ), uttalte Jeltsin at han tolket besøket som en endelig anerkjennelse av at Russland nå har valgt demokratiets vei. I en artikkel i Aftenposten 8 / 10 -94 med tittelen "Demokrati og fred i Europa" skriver Kristin Clemet følgende : "Demokratiske land går ikke til krig mot hverandre. Skal vi unngå krig og lemlestelse, er altså oppgaven å sørge for at verdens nasjoner blir og forblir demokratiske". Ifølge Clemet er sammenhengen mellom demokrati og fred selvsinnlysende. Hvis denne sammenhengen virkelig er slik som det hevdes, må det etter mitt syn være en meget god grunn for oss til å ønske et demokratisk Russland som vår nabo, og til i Barentssamarbeidet å gi vårt bidrag til en utvikling i demokratisk retning. Om så russerne oppfatter sammenhengen tilsvarende, vil det være desto gunstigere for å forsterke den gjensidige tillit som er en nødvendig basis for stabile relasjoner landene imellom.

Men er det nå sikkert at sammenhengen mellom demokrati og fred virkelig er så enkel og rett frem som det ofte postuleres ? Man kan naturligvis ikke bare hevde at noe er selvsinnlysende uten å underbygge påstanden med

empiriske data. Det har imidlertid vært forsket på dette tema i flere ti- år. Det er blitt sagt at fraværet av krig mellom demokratiske stater er det nærmeste vi kommer en empirisk lov i internasjonale relasjoner. Rudolph J. Rummel, professor i statsvitenskap ved Hawaii universitet, går så langt som til å påstå at dersom alle land ble demokratiske, kunne menneskeheten eliminere krigen. Rummel påberoper seg en rekke undersøkelser, i tillegg til sine egne, men han påstår ikke at demokratier aldri er involvert i krig. Demokratisk styrte nasjoner har ikke bare bekjempet totalitære stater, men også ført brutale kolonikriger og utøvet omfattende vold på andre måter. Den "empiriske loven" er ifølge Rummel viktig, men begrenset i sin rekkevidde. Nå i 90- årene er det utkommet en rekke kvantitative studier om dette emnet. En av disse, Bruce Russets "Grasping the Democratic Peace" fra 1993 konkluderer med at det er umulig å finne noen krig mellom demokratiske stater etter 1815. De tidlige studier av temaet ble gjort under den kalde krigen, noe som ifølge fredsforskeren Nils Petter Gleditsch kan forklare at det tok tid før konklusjonene fikk gjennomslag i den europeiske debatten. Noen anså dem for å være propagandistiske.

Tenkningen omkring disse spørsmål er imidlertid ikke av ny dato, slik enkelte ser ut til å tro. Den greske historiker Thucydides, forøvrig omtalt i teorikapitlet, så ikke på demokratier som fredelige utad, men tvert imot som imperiebyggende. Thucydides betraktninger gjelder bl.a. vedtaket om å sende en ekspedisjon for å beseire det nøytrale Sicilia. I sitt verk "The Pelopponesian War" beskriver han debatten før vedtaket. Her viser han hvordan majoritetens entusiasme førte til at de som var imot ekspedisjonen forholdt seg tause av frykt for å bli oppfattet som upatriotiske. For Thucydides var det hensynet til ære, sikkerhet og egeninteresse som drev statene. Det athenske demokrati var ekspansivt av mange grunner. Eventyrlyst og æresfølelse gikk hånd i hånd med ønsker om økt handel, om å utbre den demokratiske sivilisasjon til andre o.s.v. Majoritetens beslutninger førte på denne måten gradvis til demokratiets tragedie, til unødvendige kriger som etterhvert underminerte statens sikkerhet. Også Rousseau befinner seg i den realistiske tradisjon når han snakker om de mellomstatlige forhold som en krigstilstand. Rousseau virker ikke optimistisk når det gjelder mulighetene for helt å unnsnippe denne tilstand. Det umuliggjøres av statenes uavhengighet, men Rousseau synes å mene at demokratiske reformer innad i statene reduserer faren for krig mellom dem bl.a. fordi en ikke lenger trenger frykte eneherskernes lunefullhet. Dette aspektet er også viktig for Kant. I boken "Den evige fred" argumenterer han for hvordan den republikanske styreform temmer den aggressive som kjennetegner de absolutte monarkier. Med respekten for individets rettigheter fremstår krigen som en direkte byrde på folkets velferd. De vil ikke velge krigens lidelser, de som selv skal bære byrden. Men dette alene gjør ikke slutt på krigen som fenomen. Kriger kan bli ført for å fremme frihet, for å beskytte privat eiendom eller et land kan bli involvert i krig for å hjelpe andre liberalt orienterte stater mot felles fiender. Forskjellen mellom liberale og ikke- liberale stater består i at mens førstnevnte er basert på rettferdighet og på befolkningens samtykke, befinner ikke- liberale makthavere seg i et motsetningsforhold til sitt eget folk. Mellom de liberale statene vil det ifølge Kant, på grunn av den felles forståelse av alle borgeres legitime rettigheter, også utvikle seg en gjensidig forståelse som vil komme til å utgjøre det moralske fundament for fred dem imellom. Det er ikke kun snakk om felles institusjoner og likhet i ideologi. De transnasjonale bånd av økonomisk art som



etterhvert vokser frem, bidrar ytterligere til å forsterke freden. Men potensialet for konflikt med ikke-liberale stater vedblir.

Jeg kan ikke ut fra disse betraktninger konkludere med absolutt sikkerhet at demokratiske stater opptrer fredelig i forhold til hverandre, men det er utvilsomt mye som peker i retning av en slik sammenheng. I en artikkel i Morgenbladet 18-24 /11 - 94 med titelen "EU og freden" skriver Ola Thunander at demokratiske institusjoner på lengre sikt kan gi en institusjonalisering av konflikter som under gunstige forhold gjør at krig mellom demokratiske stater blir utenkelig. Men Thunander påpeker også at demokratiske styresett i seg selv ikke garanterer mot at ikke en militært aggressiv leder kan bli valgt. Man forestiller seg jo gjerne at det i demokratier utvikles en kultur for at problemer skal løses på fredelig vis. Lojaliteten til forfatningen sikrer enighet om grunnleggende spilleregler. Forøvrig kan man være uenig om det meste, men demokratiet fremmer toleransen og en lærer å leve med og å verdsette forskjelligheten. Det vanskelige problemet er imidlertid å slutte fra den hjemlige til den internasjonale arena. I hvor stor grad det internasjonale samfunn er anarkisk i sin karakter, og hva det impliserer for statenes adferd, er det som nevnt i teorikapitlet noe ulike syn på innen de respektive fagtradisjoner. Men til tross for visse ambisjoner på FN's vegne, det internasjonale samfunn har ingen sentral autoritetsinstans med myndighet til å vedta kjøreregler og maktmidler til å fremtvinge etterlevelse. Regimeteorien gir etter mitt syn en interessant innfallsvinkel til hvordan mellom- statlig adferd allikevel kan bindes til gjensidig aksepterte normer og regler, og der det å bryte mot disse medfører omkostninger. I det minste synes det rimelig å forvente at statene, om ikke av andre grunner så ut fra ren egeninteresse, vil ønske å bli oppfattet som pålitelige handelspartnere med normale diplomatiske relasjoner til andre stater. Sikkerhetspolitikk forstås vanligvis som det å sikre egne grenser mot eksterne trusler. En alternativ forståelse vil fokusere på den praksis som har til hensikt å trekke grensene rundt den sfære der "normal" politisk aktivitet er mulig. Spørsmålet om hvorvidt stater overhode kan opptre moralsk kan drøftes filosofisk, men det tenker jeg ikke gi meg inn på. Myndighetene i et land har rimeligvis større omsorg for egne enn for andre lands borgere. Også i mellom- menneskelige relasjoner er det som regel slik at vi føler mest omtanke for våre nærmeste. Men det betyr ikke at enhver form for adferd er akseptabel overfor de som står oss fjernere. I siste instans hviler den moderne stats legitimitet på at borgerne også er deltakere i en større sammenheng, menneskeheten eller verdenssamfunnet. Det muliggjør en streben etter universelle verdier, forutsatt at en stilltiende antar at verden der ute også består av mennesker og samfunn med tilsvarende ambisjoner.

### Forventninger i henhold til teoriene.

Jeg har valgt teorier fra fagområdet internasjonal politikk. Hva kan man, ut fra mine tre utvalgte teorier, forvente å finne når det gjelder samarbeid om demokratispørsmål i Barentsregionen?

La oss først se på Keohane og Nye's teori om kompleks interdependens. Interdependens betyr gjensidig avhengighet. Gjensidige påvirkninger kjennetegner interdependenssituasjoner. Som redegjort for tidligere, har teorien tre hovedkarakteristika. Den første er de multiple kanaler som binder samfunnene sammen. Forestillingen om multiple kanaler innebærer bl.a. at statene

ikke er de eneste aktørene på den internasjonale arena. Det finnes også andre betydningsfulle aktører. Når vi snakker om demokrati som tema i Barentssamarbeidet, impliserer dette perspektivet at slikt samarbeid ikke nødvendigvis trenger å være av inter- statlig art. Det kan like gjerne være tale om et samarbeid mellom eksempelvis lokale myndigheter i de respektive land, mellom offentlige eller private organisasjoner, mellom fagforeninger osv. Teorien avviser også at statene opptrer som enhetlige aktører. Man kan altså tenke seg at en del av statsapparatet er interessert i et samarbeide om demokrati, en annen del kan være mindre interessert, eventuelt ha andre prioriteringer. Teorien åpner videre for et utall av variasjoner med hensyn til hvem som knytter kontakter med hvem. En norsk organisasjon kan følgelig like gjerne tenkes å samarbeide med et russisk myndighetsorgan som med sin søsterorganisasjon, eller med begge deler. Teoriens andre hovedkarakteristika gjelder fraværet av sakshierarki. Det er dermed ikke noe i teorien som skulle tilsi at temaet demokrati vil bli underordnet andre saker. Ulike saker kan bli viet oppmerksomhet til ulike tider, men dagsorden er ikke noe som settes automatisk. Dermed blir det viktig å kontrollere den. Skal demokrati havne høyt oppe på dagsorden, må det finnes aktører som fremmer saken, som får den politisert. Eventuelt kan det være nødvendig å koble den til andre saker for å få gjennomslag. Det hele kan initieres såvel fra oven som fra pressgrupper nedenfra. Et demokratisk samfunn har mekanismer for å løse hjemlige problemer på fredelig vis. Det tredje kjennetegnet ved teorien, det forhold at militær maktbruk er uaktuelt, indikerer fredelig sameksistens mellom statene. Teorien stiller ikke som betingelse at statene må være demokratiske, kun at samkvemet preges av kompleks interdependens. Men hvis det er korrekt at demokratiske stater ikke anvender militærmakt mot hverandre, jfr. det jeg tidligere har sagt om dette spørsmålet, så går egentlig denne teorien videre idet den sier at fravær av slik maktbruk gjelder generelt for interdependenssituasjoner, uten å spesifisere at samarbeid om demokratispørsmål nødvendigvis må være et aspekt ved interdependensen.

Hva så med Kenneth Waltz' neo- realistiske teori? Denne teorien betoner det internasjonale systems anarkiske karakter forstått som fravær av en sentral maktinstans, og den skiller skarpt mellom struktur og enheter. Enhetene hos Waltz er først og fremst statene. Teorien anerkjenner at det finnes andre aktører, men deres betydning er av underordnet art. Strukturen, som ikke kan forklares ut fra egenskaper ved enhetene, definerer et handlingsrum for disse som kan være både vidt og snevert. I henhold til denne teorien vil jeg forvente å finne at et eventuelt transnasjonalt samarbeid om demokrati i Barentsregionen vil være noe som kommer istand primært fordi statlige myndigheter ønsker dette. Den forrang teorien gir statene som aktører indikerer både at initiativet til et demokratisamarbeid vil komme fra myndighetene, og også at myndighetene vil regissere mye av det som skal foregå i praksis. Statene vil imidlertid ivareta egne sikkerhetspolitiske hensyn først. Her vil de ikke risikere at andre saker griper forstyrrende inn. Hvorvidt man overhode vil få istand et samarbeid som har med demokrati å gjøre, avhenger derfor av hvorvidt strukturene er gunstige eller ikke. I en bipolar verden med allianser og blokker som står mot hverandre, slik tilfellet var under den kalde krigen, er handlingsrommet for de enkelte aktørene svært begrenset, om enn mer begrenset for noen aktører enn for andre. Men i en multipolar verden er rammene adskillig romsligere. Det gir definitivt lysere utsikter for å samarbeide om såvel demokrati som andre saker. Men om mulighetene er flere så er også usikkerheten større. I en

multipolar verden er maktsentrene mange. Statene vil også her kunne fremme egen sikkerhet ved å inngå allianser med andre stater. Men slike allianser vil ofte være flyktige og av ustabil karakter. Strukturene kan dog endre seg slik at spillereglene igjen blir andre. En kan dog ikke uten videre slutte at et samarbeid om demokrati idag nødvendigvis vil bli videreutviklet i morgen.

Regimeteorien inviterer til å nærme seg denne problematikken fra en noe annen vinkel. Mens teorien om kompleks interdependens hører hjemme under det pluralistiske / transnasjonale paradigme og Waltz' teori inngår i den realistiske tradisjon, er regimeteorien grenseoverskridende i forhold til disse to teoriretninger. Internasjonale regimer reduserer usikkerhet, gjør det lettere for statene å håndtere det internasjonale systems anarkiske preg, og stimulerer til samarbeid dem imellom. Som redegjort for i teoridelen av oppgaven, refererer regimebegrepet til et sett normer og prinsipper som anvendes på et saksområde. Normer refererer til det riktige og rettferdige som rettesnor for adferd, mens prinsipper mer har å gjøre med hvilke antakelser man gjør vedrørende årsaker og virkninger på det aktuelle området. Ethvert saksfelt karakteriseres av et dominerende sett normer og prinsipper, men det betyr ikke nødvendigvis at disse er en rotfestet del av alle aktørene. På grunn av den internasjonale støtte disse normer og prinsipper har, vil aktørene måtte rettfærdiggjøre sin adferd ved å referere til dem.

Det første spørsmål jeg stiller meg når det gjelder regimeteorien sett i forhold til et demokratisamarbeid i Barentsregionen, er om denne type teori kan forklare hvorvidt og eventuelt hvordan et regime på saksområdet demokrati oppstår. Her har teorien så vidt jeg skjønner sin begrensning. Den kan vanskelig være til hjelp dersom det har seg slik at et regime etableres etter at en er blitt enige om å starte et samarbeid. Regimets eksistens hviler da på at det har vært fattet visse beslutninger forut for regimedannelsen. Det forhindrer imidlertid ikke at et etablert regime på et saksområde kan bidra til å hjelpe frem andre regimedannelser. Man finner regimer ved å lete etter de normer og prinsipper som hovedaktørene på et saksområde hevder styrer deres adferd. Først vil det være naturlig å se om aktørene har inngått skriftlige forpliktelser i form av traktater etc. Nå fungerer det jo ikke slik i det internasjonale samfunn at to stater inngår skriftlige avtaler om at de begge skal tilstrebe demokrati. Men i dette tilfellet kan det eksempelvis være aktuelt å vurdere hva som står skrevet i den nye russiske grunnloven. Dernest vil det være rimelig å studere hva de som representerer landet utad faktisk sier i internasjonale fora og i andre sammenhenger der de uttaler seg på sitt lands vegne, altså se nærmere på hva de bruker som begrunnelse for å legitimere eget lands agerende. Dersom samarbeidet i Barentsregionen bidrar til en regimedannelse fundert på demokrati som tema, da vil jeg ut fra regimeteorien forvente at det inntreffer mekanismer som bidrar til å vedlikeholde det etablerte og stimulere til ytterligere utvikling av samarbeidet. Det vil gradvis bli skapt forventninger som både former aktiviteten og setter grenser for akseptabel adferd. Det å bryte mot normene og prinsippene vil medføre omkostninger. Dels vil den avvikende part tape anseelse og troverdighet, men det vil gjerne og bli tale om ringvirkninger som kan forplante seg til mange saksområder. Et eventuelt demokrati- regimes stabilitet over tid tror jeg vil være nokså avhengig av hvor dypt de samarbeidende parter anerkjenner demokratiet og dets verdigrunnlag som målsettinger i seg selv. Dersom imidlertid denne erkjennelse forblir av mere overfladisk karakter, tror jeg man fort kan komme i den situasjon at et regime risikerer å bryte sammen som følge av at en aktør ut fra egeninteresse ser

seg tjent med å legge normene og prinsippene til side. Et regime der aktørene strategisk vurderer forpliktelsen overfor felles normer opp mot andre mer egennyttige hensyn, vil neppe bli av varig karakter.

### Barentssamarbeidet og demokrati.

Hva så med antakelsen om at demokrati er et vesentlig aspekt ved / fundament for samarbeidet i Barentsregionen, og at dette avspeiler seg i de konkrete prosjekter som drives? Jeg spør om dette er tilfelle, og jeg kommer til å besvare spørsmålet med et betinget ja. Ja, fordi jeg mener at mye av den empiri jeg etterhvert har skaffet meg fra litteraturstudier og intervjuer peker i denne retning, men kun et betinget ja fordi bildet ikke på noen måte er entydig. Jeg skal begrunne dette etterhvert. Jeg starter med å redegjøre for mine hovedinntrykk fra de intervjuene jeg har gjennomført. Men først vil jeg presisere litt nærmere hva som ligger i antakelsen. Det er ikke en hypotese som jeg skal forsøke å falsifisere. Derimot er det som sagt en antakelse, og denne forsøker jeg å belyse med min empiri. Jeg antar at hensynet til en demokratisk utvikling i Russland utgjør et viktig fundament for / aspekt ved Barentssamarbeidet. Dermed er det imidlertid ikke sagt at dette hensynet skal være av overordnet karakter, andre aspekter ved samarbeidet kan være like viktige. Ordet viktig er ikke et særlig presist uttrykk. Det kan diskuteres hvilke kriterier som skal legges til grunn for å kunne si at et hensyn er ivaretatt som viktig. Man får selvsagt et inntrykk av hva som er vesentlig og hva som er mindre vesentlig når man leser det som skrives om Barentssamarbeidet, lytter til det som blir sagt, og i tillegg forsøker å finne ut om det som skrives og sies overensstemmer med det som faktisk skjer. I denne prosessen vil gjerne de viktige hensyn bli synlige, og noen hensyn vil være mer iøynefallende enn andre. Det er mulig å samarbeide konkret om demokratispørsmål, men det kan meget vel tenke seg at resultatene av dette samarbeidet først vil vise seg et stykke frem i tid. Effektene er ikke målbare på samme måte som vi lett kan finne et mål for om eksempelvis handelen mellom to land har økt fra et år til det neste. Velger en å samarbeide om demokrati, ja da velger en å samarbeide om et fenomen som i sin kompleksitet går til kjernen av hva vi skal forstå med det gode liv. Konsul Zubov uttrykte det på følgende måte : "Demokrati er en levemåte".

Når jeg stiller spørsmål til mine intervjuobjekter om hvorvidt de mener hensynet til en demokratisk utvikling i Russland er et vesentlig aspekt ved samarbeidet i Barentsregionen, og videre hvordan de vil rangere dette hensynet i forhold til andre aspekter som eksempelvis kan gå på økonomisk samkvem, miljøspørsmål, sikkerhetspolitikk osv., får jeg noe ulike svar. Ingen sier at demokrati er uvesentlig i denne sammenheng. Rett nok fikk jeg under mitt besøk i Utenriksdepartementet et visst inntrykk av at man der stilte seg noe undrende til selve problemstillingen. Men det virker som om alle intervjuobjekter i utgangspunktet er positive til demokratiet. Nå er det jo i mitt intervjumateriale kun en representant for russiske synspunkter. Jeg er oppmerksom på at det finnes russere som mener at det vestlige demokrati ikke passer for Russland. Når jeg imidlertid spør mine norske intervjuobjekter om deres inntrykk av russiske holdninger til temaet, får jeg til svar at russemes syn på demokrati varierer, men at ønsket om å demokratisere samfunnet er utbredt i landet. Samtidig er det mye uvitenhet knyttet til hva demokrati egentlig innebærer.

Svarene vedrørende demokratihensynets plass varierer fra de som mener dette er selve hovedsaken, til de som nok er positive til en demokratisk utvikling i Russland, men som ikke mener det er dette en primært bør konsentrere seg om i det regionale samarbeidet. Den første holdningen synes å være rettesnor for Barentssekretariatet i Kirkenes. Der virket det som man mente at demokratiaspektet var selve hovedmålsettingen. Man håpet også at russerne ville legge avgjørende vekt på dette og ikke bare være opptatt av praktiske resultater av samarbeidet. Det er imidlertid min vurdering at man i Utenriksdepartementet var mer opptatt av stabilisering enn av demokratisering. Ethvert land er interessert i å ha stabile grenser, så kan man spørre om det har noe med demokratisering å gjøre. Flere momenter virker i retning av en demokratisk utvikling, men for norske sentrale myndigheter er dette ikke utgangspunktet. Man er positiv til, og støtter prosjekter som har med demokratibyggning å gjøre, men man har ikke de store illusjoner om hva det er mulig å oppnå. Tidligere utenriksminister Johan Jørgen Holst definerte Barentsregionen som en møteplass. En møteplass preges av gjensidighet. Vi skal også forstå deres måte å leve og tenke på. Det ligger et demokratisk aspekt i selve dialogen. Ola Thunander ved Fredsforskningsinstituttet sa det imidlertid slik : "Barentsregionen er mer et defensivt enn et offensivt forsøk på å innføre demokrati i Russland".

Når jeg skal vurdere de nevnte prioriteringer mot hverandre, slår det meg at kanskje nærheten til Russland kan ha betydning for i hvor stor grad man vil vektlegge demokratiaspektet ved det regionale samarbeidet. Barentssekretariatet var klart mest positiv i så måte. Foruten at Kirkenes geografisk sett ligger nær den russiske grensen, tenker jeg meg at de ansatte der har hyppigere kontakt med russere enn hva tilfellet er for sentrale myndigheters vedkommende, spesielt kanskje kontakt med det en gjerne betegner som "vanlige folk". Jeg har imidlertid ingen data som eventuelt kan bekrefte en slik antakelse, det er kun en forestilling. Det forhold at nasjonale myndigheter tenker sikkerhetspolitikk fremfor demokrati, er kanskje ikke direkte overraskende. Barentssekretariatet på sin side koordinerer et samarbeid som omfatter et bredt spekter av saker, og dette i tillegg til at man befinner seg i regionen, skaper trolig grobunn for en noe annen vektlegging av hva som er kjernen i samarbeidet. Men siden Barentssamarbeidet er basert både på en nasjonal og en regional pilar, h.h.v. Barentsrådet og Regionrådet, må nødvendigvis det regionale nivå ha mulighet til å ta initiativ rettet mot utlandet. Tradisjonelt har man også i Norge vært skeptisk overfor å delegerer myndighet til å drive utenrikspolitikk. Det har vært oppfattet som UD's domène. Informasjonsleder Elin Haugevik, som jeg intervjuet ved Barentssekretariatet, understreket imidlertid at man der følte at man har fått betydelig grad av autonomi. Man opptrer ikke uavhengig. Det trengs støtte fra myndighetene for det som gjøres. Men mye er overlatt til Regionrådet. Det er først og fremst den regionale pilar som utvikler regionen. Russerne hadde ingen tradisjoner for et samarbeid med utlandet som ikke helt og holdent styres fra Moskva. I utgangspunktet var de skeptiske til overhode å opprette et Regionråd, men gav etterhvert etter og utstyrte egne fylker med begrensede fullmakter. Ved Fredsforskningsinstituttet var man imponert over at russerne her har beveget seg såpass langt som de faktisk har gjort på relativt kort tid. Også i samtalen med fylkesordfører Ernst Isaksen fikk jeg inntrykk av at russerne selv mener de har fått et betydelig politisk spillerum regionalt. Når det gjelder økonomi er imidlertid avhengigheten av Moskva svært stor.

Fra forskningshold virker det og som om det er noe ulike synspunkter på det demokratiske potensialet ved Barentssamarbeidet. Ved NORUT Samfunnsforskning i Tromsø var man mest opptatt av å få regionen til å bli en funksjonell region i økonomisk forstand. Regionen har store naturressurser, men markedet for produktene vil i stor grad befinne seg utenfor regionen. Direktør Reiersen, som jeg intervjuet ved NORUT, la vekt på betydningen av at man raskt får utviklet en rettsstat i Russland slik at aktørene vet hvilke lover og regler de har å forholde seg til. Så er ikke tilfelle idag. Men Reiersen ville ikke velge demokrati som det naturlige tema å starte et regionalt samarbeid omkring. Rune Castberg ved Fridtjof Nansens Institutt fremhevet på sin side integrasjon som tillitsskapende i seg selv. Han hadde ikke den store troen på det å undervise russere i demokrati, men la vekt på at de effekter som blir resultatet av ulike former for samhandling virker positivt i en demokratiserende retning. Ifølge Castberg fremmer Barentssamarbeidet på alle plan det en kan kalle organisk integrasjon. Denne form for integrasjon kjennetegnes ved at handling begrunnes ut fra det handlende subjekt. Såvel organisasjoner som enkeltmennesker har fått større muligheter til å fremme egne målsettinger. Det skapes alternativer til monopolisme og ensretting. Dermed formes også et grunnlag for en demokratisk utvikling. Det gamle Sovjetunionen var økonomisk sterkt integrert, men integrasjonen hadde en mekanisk karakter. En mekanisme i sentrum styrte det hele og gav sine ordrer nedover i systemet. Innenfor et monolittisk system er demokrati en selvmotsigelse. Også den offentlige debatt var tidligere sterkt styrt. Det felles informasjonsrum som nå er i ferd med å bli skapt, er svært viktig for integrasjonen. Idag snakker man med hverandre, ikke bare om hverandre.

Når man leser det som er skrevet om Barentsregionen, det være seg bøker, forskningsrapporter eller artikler, må man gjerne lete litt før man støter på noe som har med demokrati å gjøre. Den mest omfattende boken om regionen, "The Barents Region - Cooperation in Arctic Europe" ( redigert av Olav Schram Stokke og Ola Thunander ), tar for seg et stort spekter av emner. Men det står svært lite om demokrati og ingen av kapitlene handler om dette eksplisitt. I rapportene fra Fridtjof Nansens Institutt, disse er omtalt i kapitlet om Barentsregionen, finner man rett nok litt som har å gjøre med deltakelse, regional identitet o.l. Sammenliknet med alt det andre rapportene handler om så er det fint lite. Noe eget avsnitt om demokratispørsmål er ikke å finne. Det er det heller ikke i den nylig vedtatte handlingsplan for den Euro- Arktiske Barentsregion (Barentsprogrammet ) som jeg fikk en kopi av under mitt besøk hos Barentssekretariatet. Men i omtalen av bakgrunnen for, og formålet med samarbeidet, sier en bl.a. at en ønsker å støtte opp om reformprosessen i Russland og styrke demokratiet. I Barentsprogrammet nevnes en rekke ulike samarbeidsprogrammer. Selv om ingen av disse har demokrati som sitt tema, ligger det nok et demokratisk potensiale i flere av dem som ikke skal undervurderes. Jeg tenker eksempelvis på prosjekter som har å gjøre med kunnskapsformidling, utveksling av elever og lærere i videregående skole, tilsvarende utvekslingsprogrammer på høyskole- og universitetsnivå etc. Også flere av mine intervjuobjekter la stor vekt på å trekke med ungdommen i samarbeidet. Mulighetene for å lære grunnleggende demokratiske holdninger er trolig størst i tidlig alder. Elevdemokrati har hittil vært svært fraværende i russiske skoler, og som fylkesordfører Isaksen sa : "70 års kommunisme brukte ikke skolen som noen arena for utjevning. Merkelig ?" Utenriksminister Andrei Kozyrev har skrevet et av kapitlene i nevnte bok. Heller ikke han synes å være spesielt opptatt av det demokratiske

perspektivet ved samarbeidet, det går mye på handel og økonomi. Men leser man litt mellom linjene og forsøker å gripe helheten i det Kozyrev sier, så ser tydeligvis også russiske myndigheter viktigheten av at samarbeidet bidrar til brobygging mellom folkene og til å utvikle de menneskelige relasjonene.

Kapitlet om de norske demokratiprojektene i Barentsregionen ble noe lengre enn hva som i utgangspunktet var meningen. Det skyldes at jeg etterhvert ble klar over at det er igang forholdsvis mange prosjekter som fortjener å bli omtalt. Når jeg pr. telefon snakker med de ansvarlige for de respektive prosjektene, får jeg det inntrykk at de fleste av dem har stor tro på eget prosjekt. Enkelte hadde også interessante tanker om hvilken betydning den virksomhet de selv driver kan ha som en av mange brikker i en større demokratiseringsprosess. Jeg har lagt relativt stor vekt på prosjekter som har noe å gjøre med ytringsfrihet. Ytringsfriheten er fundamental for demokratiet. Den refererer til individene i fellesskap og gjør det mulig å utvikle andre sosiale og politiske rettigheter. Man kan vanskelig tenke seg at aktørene kan realisere sine potensialer med mindre de kan delta i en fri, offentlig diskusjon. Ytringsfrihet var faktisk innskrevet også i den gamle Sovjetunionens grunnlov. Men den måtte ikke brukes til antisovjetisk eller antisosialistisk virksomhet. Slike diffuse begreper kan som kjent være svært tøyelige.

På neste side finnes en oversikt over hva slags type prosjekter som har mottatt støtte under handlingsprogrammet for Øst- Europa første halvår 1994. Tabellene er hentet fra programmets halvårsrapport. Den første viser fordelingen av den totale støtten, det vil i hovedsak si til de prioriterte områdene som er Nordvest- Russland, Baltikum og Polen. Demokratibyggende tiltak mottar som en ser drøyt 15% av midlene. Den andre tabellen gjelder prosjektstøtte i Barentsregionen. Her vises kun kronebeløp. Andelen som går til demokratibygging er klart mindre. Når man skal vurdere disse tallene og si noe om hvordan hensynet til demokrati er ivaretatt i forhold til andre hensyn, må man ta i betraktning at prosjekter som finansieres under andre kategorier, eksempelvis forskning og utdanning, absolutt kan være demokratifremmende. Demokrati lar seg ikke alltid skille ut fra andre aspekter ved samarbeidet. Tallet NOK 38,6 mill. til demokratibyggende tiltak i oversikten over den samlede støtte ser jo respektabelt ut. Men her finnes det en fotnote. Tallet inkluderer 15 mill. til norsk deltakelse i den sivile delen av FN's fredsbevarende operasjoner i det tidligere Jugoslavia. Dessuten inngår 11 mill. til istandsetting og overlevering av kystvaktfartøyer til de baltiske landene. Balterne blir sikkert glade for denne hjelpen. Men å kalle dette demokratibyggende tiltak er nå etter mitt syn å tøye det begrepet vel langt. Jeg hadde ikke forventet å finne at demokratibyggende tiltak skulle dominere oversikten over bevilgninger. Selvsagt er det heller ikke like kostbart å arrangere kurs om demokratispørsmål som det er å eventuelt gå løs på miljøproblemene på Kola. Det er dessuten mitt inntrykk etter de samtaler jeg har hatt at norske myndigheter er positive til å følge opp de demokratiprojekter som er igang, og også eventuelt å gi støtte til nye prosjekter av seriøs karakter.

Fra tid til annen dukker det opp forslag om å utvide Barentsregionen ved å ta med flere områder som medlemmer. Fra finsk side er det signalisert betydelig interesse for å få med Oulu län i samarbeidet. Man har blant annet hevdet at Lappland alene blir en noe lett aktør, mens en utvidelse vil kunne føre til at Finland engasjerer seg sterkere i samarbeidet. Tilsvarende argumenter

### Prosjektstøtte fordelt på innsatsområder

For første halvår av 1994 fordeler prosjektstøtten seg på de prioriterte innsatsområder på følgende måte:

	<u>Prosjektstøtte</u>		<u>Antall prosjekter</u>	
	NOK	Prosent	Antall	Prosent
Næringssamarbeid	73.859.496	29,8	139	32,
Strukturtiltak <sup>6</sup>	36.426.000	14,7	37	8,
Miljøvern	57.127.200	23,1	40	9,
Utdanning og forskning	15.490.842	6,3	41	9,
Demokratibyggende tiltak <sup>7</sup>	38.638.412	15,4	69	16,
Helse- og sosialsektoren	11.778.600	4,8	43	10,
Humanitær bistand	1.644.000	0,7	27	6,
Barentsregionsamarbeidet	9.075.000	3,7	8	1,
Ymse	3.604.000	1,5	25	5,
<b>Totalt</b>	<b>247.643.550</b>	<b>100.0</b>	<b>429</b>	<b>100.0</b>

<sup>6</sup>I kategorien strukturtiltak inngår bl.a. transport, telekommunikasjon, samt bank- og finansvesen.

<sup>7</sup>Under støtten til demokratibyggende tiltak inngår NOK 15 mill. til norsk deltakelse i den sivile delen av FNs fredsbevarende operasjoner i det tidligere Jugoslavia, samt NOK 11 mill. til istandsetting og overlevering av kystvaktfartøyer til de baltiske landene.

### Prosjektstøtte i Barentsregionen

I tabellen under er det gitt en oversikt over prosjektstøtte etter innsatsområde i den russiske delen av Barentsregionen (mill. NOK):

#### Murmansk Arkhangelsk Karelen Barents.<sup>14</sup>

Barentsregionsamarbeidet	-	-	-	9,00
Næringssamarbeid	10,27	7,95	1,10	11,75
Strukturtiltak <sup>15</sup>	13,33	1,70	-	1,86
Miljøvern	4,57	-	-	2,88
Forskning og utdanning	0,37	-	-	2,20
Demokratibygging	0,29	0,01	0,02	1,12
Helse og sosialsektoren	0,06	0,03	-	0,71
Humanitær bistand	0,08	-	-	-
Ymse	0,12	-	-	1,00
<b>Totalt</b>	<b>29,09</b>	<b>9,69</b>	<b>1,12</b>	<b>30,52</b>

<sup>14</sup>Gjelder prosjekter som involverer to eller alle de tre russiske områdene i Barentsregionen, dvs. Murmansk, Arkhangelsk og Karelen.

<sup>15</sup>I kategorien strukturtiltak inngår bl.a. transport, telekommunikasjon, samt bank- og finansvesen.



kan anføres på Sveriges vegne m.h.t. Västerbotten. En har eksempelvis fremhevet betydningen av å få med de tunge universitets- og forskningsmiljøene i Oulu og Umeå, med det potensialet for kontakter og nettverksbygging som da vil kunne aktiviseres. Fra norsk side har man, etter at Karelen kom med, vært lite interessert i å utvide regionen ytterligere. Jeg vil ikke påstå at det ut fra et demokratisk perspektiv nødvendigvis vil være ugunstig med en utvidelse. Hyppigere og mer omfattende kontakter kan i seg selv være demokratifremmende. Når jeg allikevel er skeptisk, en skepsis jeg forøvrig også har møtt hos flere av mine informanter, så er det ut fra tanken om at det som er igang bør få tid til å gå seg til. Samarbeid om demokratispørsmål kan, kanskje lettere enn samarbeid om andre tema, renne ut i sanden dersom regionen får et uhåndterlig omfang.

Når det gjelder demokratiske hensyn er det på kort sikt muligens mer å vinne på en annen type utvidelse, det som har å gjøre med urbefolkningens deltakelse i prosessen. Urfolkene har hittil hatt en felles representant i Regionrådet. Det er nå nedsatt et Urfolksutvalg bestående av representanter for samene i Norge, Sverige, Finland og Russland samt nenetsene i Arkhangelsk fylke. Utvalget har fått som mandat å utarbeide et handlingsprogram for urfolkene i Barentsregionen. Det er dessuten vedtatt opprettet et eget Urbefolkningsråd. Det vil trolig fungere som et utvalg både for Regionrådet og Barentsrådet. Jeg kommer noe tilbake til spørsmålet om urbefolkningens stilling i mitt analysekapittel om forholdet region - nasjonalstat.

---

La oss så avslutningsvis vende tilbake til teoriene og se hva de kan forklare, og hvor de eventuelt har sine begrensninger. Jeg tror ikke det er rimelig å si at vi pr. idag har et regime i Barentsregionen der alle parter føler seg forpliktet i forhold til demokratiets normer og prinsipper. Barentsregionen er ennå ung. Selv om det har skjedd mye siden januar 1993, så er det regionale samarbeidet fortsatt i sin innledende fase. Demokratiseringsprosessen i Russland tar tid. Nå spesifiserer rett nok ikke regimeteorien nøyaktig hvilke kriterier som må være oppfylt for at et regime skal være etablert. Jeg tror allikevel det er mest riktig å si at det her eksisterer gode muligheter for regimedannelse på demokratiets grunnlag. Vi befinner oss midt inne i en prosess som eventuelt leder frem dit, men det er skjær i sjøen som må forseres og utfallet er ikke gitt. Turbulensen i russisk politikk ser høsten 1994 ut til å ha lagt seg noe. Men det kan like gjerne skyldes politisk apati som økt demokratibevissthet.

Det finnes mange varianter av regimeteori. Man har såvel strukturelle som spillteoretiske og funksjonelle tilnærminger. Som analyseredskap i forhold til min problemstilling er det muligens de såkalte kognitive regimeteorier som er best egnet. Det vi snakker om er et knippe relativt forskjellige bidrag. De har det til felles at de legger stor vekt på kunnskap, idèologi og læringsprosesser. Følgelig er det ikke gitt en gang for alle hva en skal samarbeide om. Menneskene har evnen til å lære underveis og til å se nye muligheter, hvilket igjen påvirker både samarbeidsmønster og normer for internasjonal adferd. Dette gir en dynamikk som flere andre teoretiske perspektiver mangler. Det blir i større grad mulig å få grep både om hvordan et regime utvikles, og om det faktiske innhold i de respektive normer og regler. Kognitivistene fokuserer på de intersubjektive meningsstrukturer som binder aktørene sammen. I forhold til samarbeid om demokratispørsmål er dette spesielt relevant fordi det gir en løsere kobling mellom hindringer og interesser på den ene side, og valgmuligheter på den andre.

Det forhold at det er mange typer aktører inne i bildet i Barentssamarbeidet fanges etter mitt syn best opp av teorien om kompleks interdependens. Barentssamarbeidet er både et nasjonalstatlig og et regionalt samarbeid, men det er på det regionale nivå at mesteparten av aktiviteten utspiller seg. Teorien om kompleks interdependens betraktet som tidligere nevnt ikke nødvendigvis statene som viktigere enn andre aktører. En rekke ulike bedrifter og diverse organisasjoner, såvel private som offentlige, er involvert, og det dannes kontaktmønstre på kryss og tvers. Teorien om kompleks interdependens har også bra grep om den betydelige variasjon vedrørende hva det samarbeides om. Waltz' teori på sin side får problemer i forhold til disse variasjonene. Men denne teorien har en styrke som de andre perspektivene i liten grad adresserer. Den er istand til å forklare hvorfor dette samarbeidet utvikler seg nå og ikke under den kalde krigen. Strukturene er gunstige for et transnasjonalt regionalt samarbeid. De var ikke det tidligere. Men neo- realistene går ikke med på at de endringer som har funnet sted er fundamentale. Anarkiet ligger fortsatt i bunnen av det internasjonale system. Dype endringer har ikke funnet sted på århundrer. Mønstre kommer tilbake og hendelser gjentar seg i det uendelige. Men her er det også at kritikken mot teorien rettes inn. Noen teoriretninger kan kritiseres for å være for raske med å vurdere nye hendelser som revolusjonerende. Men neo- realistene får snarere problemer med å gjenkjenne forandring der den forekommer. Ved å lese fortiden deterministisk oppstår en fare for at man blir nærsynt i forhold til fremtiden.

---

## **FJERDE DEL :**

---

**Østersjøregionen står i sentrum for interessen i oppgavens fjerde del. Jeg har valgt å koble Østersjø samarbeidet til spørsmål vedrørende demokrati og statsborgerskap i de baltiske statene, og det avsluttende analysekapitlet dreier seg om denne koblingen. Også denne delen inneholder et kapittel om norske demokratiprosjekter i regionen.**

---

## OM ØSTERSJØREGIONEN.

Den første nye region som formelt ble etablert i Nord- Europa var Østersjøregionen. Den ble foreslått i 1989 som en politisk overbygning for et framvoksende samarbeid mellom en rekke ulike aktører, og formelt etablert på Østersjøstatenes utenriksministerkonferanse i København 5.- 6. mars 1992. De stater som inngår i Østersjøregionen er Danmark, Tyskland, Polen, Litauen, Latvia, Estland, Russland, Finland, Sverige og Norge. Avtalen ble underskrevet av utenriksministrene fra de respektive land. EU-kommisjonen var tilstede som observatør. På møtet i København opprettet man Østersjøstatenes Råd ( The Baltic Sea Region Council of States ) som er ment å fungere som et hjul for det regionale samarbeidet. I dokumentene fra stiftelsesmøtet nevnes en rekke oppgaver en ønsker å ta fatt på. Blant disse er utvikling av infrastrukturen, økonomisk utvikling, miljøforbedring, styrking av demokratiske institusjoner samt sikring av menneskerettigheter.

Østersjøstatenes Råd er etablert som et samarbeidsorgan på regjeringsnivå. Medlemsstatenes utenriksministre og et medlem av EU- kommisjonen skal møtes en gang pr. år. Rådet har som oppgave både å fremme nye idèer for samarbeide og å opprettholde disse forbindelser med andre stater og med internasjonale organisasjoner. Østersjøregionen var et forbilde ved opprettelsen av Barentsregionen. I Barentssamarbeidet har man imidlertid gått et skritt videre. Ved opprettelsen av Regionrådet er også den regionale komponent gitt en institusjonell overbygning. Noe tilsvarende finnes ikke i Østersjøregionen, i allefall ikke foreløpig. Således kan man si at Østersjøregionens samarbeid pr. idag har en løsere struktur sammelignet med samarbeidet i Barentsregionen. Det er imidlertid framsatt forslag om at det mellomstatlige samarbeidet bør supplere med et formalisert regionalt samarbeid med mindre avstand til borgerne der medlemsstatenes Østersjøregioner skal delta. Forslag om en slik regionalsammenslutning er bl.a. framsatt av Lars Hedegaard, Fredrik Harhoff, Pertti Joenniemi og Ole Wæver. I artikkelen "Den baltiske bølgelengde" ( NordRevy nr. 2- 92 ) redegjør de for noen tanker omkring hvordan et slikt samarbeid skulle kunne konstrueres. Et hovedpoeng er at en utdyping av samarbeidet er nødvendig dersom intensjonene bak opprettelsen av Østersjøstatenes Råd skal kunne innfris. De foreslår at det etableres en "Sammenslutning av Baltiske regioner" som bør få karakter av en frivillig forening, relativt åpen med hensyn til medlemskap. Men har en først meldt seg inn kan det bli vanskelig å trekke seg ut med æren i behold hvis f.eks. grunnen er at en svikter i det konkrete samarbeidet eller ikke oppfyller krav om respekt for menneskerettigheter. Nevnte herrer trekker en analogi til middelalderens Hansa som i lange perioder opptrådte både effektivt og slagkraftig uten noen formalisert organisasjonsstruktur, uten nedskrevne regler og prosedyrer og uten faste finansieringskilder. Med dette antyder de, selv om dagens forutsetninger er annerledes, noe om potensialet i en sammenslutning der byer og provinser i Østersjøregionen inngår under ordnede organisasjonsforhold og med gjensidig avtalte forpliktelser. Hansametaforen leder oppmerksomheten mot et samarbeid mellom byer, havner og samfunn, ikke mellom stater. Et slikt samarbeid er i ferd med å vokse fram.

Aktørene er ulike, fra havnebyer og universiteter til handelsforetak og miljøorganisasjoner. Nettverk skapes og bygges ut, og det er langt på vei riktig å si at det nettopp er disse nettverkene som er Østersjøregionen, som er det essensielle i den og som gir den dens potensielle styrke. En har å gjøre med en regionaliseringsprosess som tillater og inviterer mange forskjellige aktører til å møtes over et bredt spekter av saker. Regionalisering er også å bygge broer og å tillate kontakter og samarbeid uten alt for mye rigiditet og forutinntatthet m.h.t. innholdet. Spørsmålet om å gi samarbeidet en parlamentarisk dimensjon ble ikke drøftet på Østersjøkonferansen i København da en ikke mente det var opp til regjeringene å ta initiativ til dette. 21. april 1992 vedtok derimot det danske Folketinget å oppfordre sin regjering til å ta initiativ til å arbeide for at det i regi av Østersjøstatenes Råd skal kunne avholdes møter mellom parlamentarikere fra de deltakende land og regioner.

Som følge av den kalde krigens motsetninger var det i flere ti- år en begrenset kontakt over øst- vest skillet. Det var mere som adskilte enn som forente Østersjøområdet. De politiske forutsetninger for et regionalt samarbeid var ikke til stede. Scenen har imidlertid skiftet, tidligere antagonistiske grupperinger er forsvunnet. Fra å være en barriere som hindret kontakt, er Østersjøen, slik den var det i middelalderen og også i en periode før 1. verdenskrig, blitt noe som forener. Tiden oppmuntrer til brobygging og samarbeid. Et sentralt spørsmål, som Pertti Joenniemi peker på i sitt kapittel av boken "The Baltic Sea Area - A region in the making" (Europaprogrammet 1992), er hvordan en skal inkludere istedet for å ekskludere nå når kampen mellom militæralliansene, mellom ulike ideologier og mellom ulike økonomiske systemer forvitrer. Nye omgivelser krever en ny politikk. Men en kan ikke si at en ser en klar arkitektur reise seg i ruinene av det gamle. Russlands innflytelse er ikke som Sovjets en gang var. En står overfor et nytt mønster av makt, autoritet og innflytelse der sikkerhetspolitiske aspekter mer søkes definert i en all- europeisk kontekst. Stabilitet som forutsetning for sikkerhet er blitt mindre viktig og dermed har også det fastlåste vi / dem - skillet som fratok regionen sammenheng og identitet mistet sin relevans. Den nye atmosfæren gir langt større frihet enn tidligere til å utforme politikken i regionen. Ikke minst åpnes det for større muligheter for de små stater til å øve innflytelse. De nordiske land var raske til å anerkjenne de baltiske statene som suverene. Disse må imidlertid finne sin identitet og sin orientering i det nye Europa i tillegg til at de må utforme en utenrikspolitikk og også bygge opp en tjeneste til å drive denne. Det har ikke vist seg uproblematisk. De nordiske land kan på sin side ikke lenger forholde seg til disse statene i en nordisk- sovjetisk kontekst slik de har gjort gjennom det meste av etterkrigstiden.

I kapitlet "From nordism to baltism" i ovenfor nevnte bok skriver Ole Wæver at nordisk identitet er inne i en krise etter revolusjonene 1989- 91. Gjennom den kalde krigen var Norden et lavspenningsområde sammenliknet med den konfrontasjon og militarisering som preget Sentral- Europa. Den sosioøkonomiske modellen framsto dessuten som et attraktivt alternativ mellom kapitalisme og kommunisme. Men Wæver sier videre at Norden vil finne sin plass i det Europa av regioner som vokser fram, og at denne region vil være Østersjøregionen. Det er en utbredt følelse i Nord-Europa at tiden nå er inne til å ta initiativer til samarbeid og til

å skape en vekstregion. Trusselbildet består i å bli en periferi. Østersjøprosjektets store fordel er i følge Wæver at det er nytt. Mens Norden tilhører det gamle Europa tilhører Østersjøregionen de nye. Å utvikle regioner på tvers av den tidligere øst- vest grense er interessant bl.a. fordi det tidligere var umulig. Poenget er ikke at det nordiske samarbeidet vil bli borte. Det er godt innarbeidet på mange områder. Men det som tidligere var en eksklusiv nordisk arena vil bli åpnet for andre europeiske aktører inkludert Russland. Pertti Joenniemi utdyper noen av disse tankene i den tidligere nevnte artikkel der han sier at det ikke lenger vil være mulig for Norden å se på seg selv som en lomme mellom antagonistiske motsetninger, en sfære adskilt fra resten av Europa. Slike konstellasjoner er det ikke lenger rom for, de har mistet sin mening i et nytt Europa preget av integrasjon. En annen fordel med Østersjøregionen er at samarbeidet ikke først og fremst er statlig basert. Vel er det Russland og Tyskland som formelt er medlemmer av Østersjøstatenes Råd, men det er primært St. Petersburg, Schleswig Holstein o.s.v. en skal samarbeide med. Dermed får samarbeidet en form som gjør det adskillig mer attraktivt for de nordiske land enn om det skulle inkludere en slik enhet som eksempelvis Russland. At det kan passe Tyskland godt å kanalisere sin energi i ikke- statlig form og dermed unngå fryktreaksjoner fra andre stater, er en annen side av saken.

Selv om opphøret av den kalde krigen har eliminert gamle motsetninger, så er det store ulikheter mellom landene i Østersjøregionen, ulikheter som på mange måter kan vanskeliggjøre integrasjon. Forskjellene er betydelige når det gjelder politiske institusjoner, politisk kultur, økonomisk utvikling og ikke minst velstandsnivå. Til forskjell fra Barentsregionen kan en ikke si at Østersjøregionen er spesielt rik på naturressurser. Den er imidlertid rik på menneskelige ressurser. Sammenliknet med Barentsregionen er Østersjøregionen adskillig tettere befolket. Dessuten, og det gjelder også regionens østlige områder, det er tale om befolkninger med relativt sett god utdanning. Godt trent og forholdsvis billig arbeidskraft i øst kombinert med vestlig kapital teknologi, design og organisasjon har vært nevnt som en mulig basis for å gjøre regionen til et økonomisk vekstområde. Men en slik arbeidsdeling har en innebygd ulikevekt som kan bli problematisk. En må imidlertid forvente at det vil gå lang tid før handelen vil blomstre. Av landene i regionen var det tidligere kun Finland og Tyskland som hadde en betydelig handel rettet mot øst. For eksempelvis Norges og Danmarks vedkommende utgjorde eksporten over øst- vest grensen kun fra 2 til 5 % av den totale eksportverdi. De baltiske land er dessuten økonomisk sett svake. Det regionale samarbeidet i Østersjøregionen så langt domineres av byer, distrikter og organisasjoner. Det er mer en politisk møteplass og et nettverk enn et samarbeid i tradisjonell forstand. Utvikling, styrking og profilering av nye sentre for industri, handel og kultur er trekk ved regionaliseringsprosesser. Et handelsmessig samkvem forutsetter imidlertid en godt utbygd infrastruktur. Det er derfor å forvente at dette vil være et viktig satsingsområde i en tidlig fase av samarbeidet. Idag har de baltiske statene kommunikasjonsmessig sett bedre forbindelser mot Russland enn mot Skandinavia. Sovjetunionen bygde ut kommunikasjonene, eksempelvis jernbanelinjen fra Tallin til Minsk via Riga og Vilnius.

Utgangspunktet for det nevnte nettverk av aktører er naturligvis en forestilling om at Østersjøregionen faktisk

eksisterer. Det avholdes konferanser, det forfattes rapporter og det skrives artikler i aviser og tidsskrifter. Det dreier seg om å skape identitet, og i denne prosessen vil det kulturelle samarbeidet være viktig. Identiteten er imidlertid ikke noe en i utgangspunktet kan ta for gitt. Det er ikke uten videre så lett å si hva eksempelvis svensker og litauere har felles og som gjør det naturlig for dem å søke sammen. Jaan Kaplinski sier i artikkelen "Finns det en Østersjøregion?" ( Internationella Studier nr. 1 / 93 ) at vi, om vi vender oppmerksomheten mot regionen som helhet, finner en komplisert blanding av virkelighet og fantasi. Østersjøen er en konkret virkelighet, en vel definert del av virkeligheten, et hav med distinkte grenser. Idèen om en særskilt Østersjøregion baserer seg på dette klart definerte naturlige fenomen selv om regionens grenser ikke er klart definert. Da nasjonalstatene ble dannet var det landområder som forente mens hav var noe som skilte. Moderne informasjonsteknologi har bundet alt sammen. Dermed øker valgmulighetene med hensyn til referanseramme. Betydningen av Østersjøen som middel til kommunikasjon mellom folkene illustreres godt av Hansaen. Datidens Østersjøregion, om man kan kalle den det, ble holdt sammen av et nett av sjøruter. Idag er det imidlertid en annen dimensjon ved Østersjøen, mer eller mindre ignorert i fortiden, som kan tjene som innfallsport til et samarbeide. Østersjøen er truet av et økologisk sammenbrudd som en i utgangspunktet skulle tro at alle parter er genuint interessert i å forhindre. Mest presserende er det å få gjort noe med de urensede utslipp fra regionens sørøstre område.

Regioner dannes for å utnytte muligheter og løse problemer. Hvor harmonisk utviklingen blir er blant annet avhengig av hvor sterkt press som gjør seg gjeldende fra konflikterende interesser. De respektive land som er med i Østersjøensamarbeidet kan ha ulike motiver for sin deltakelse, motiver som ikke nødvendigvis er forenlige. De baltiske statene ser trolig på samarbeidet som en "vei mot Europa" og som et alternativ til SUS. De har også signalisert interesse for et nærmere sikkerhetspolitisk samarbeide med nordiske land. For Norden er et slikt samarbeid problematisk da det kan bli oppfattet som rettet mot Russland. Det er neppe heller i samsvar med nordiske lands forsøk på å definere sin rolle i en større all- europeisk kontekst. Det mest "nordiske" av de baltiske landene er Estland som språklig og kulturelt har nære bånd til Finland. Mens Latvia befinner seg i en mellomstilling, er Litauen mindre orientert mot den nordiske dimensjon. Her rettes blikket kanskje mer mot Sentral- Europa og en har vist interesse for et utvidet samarbeid fra Østersjøen til Svartehavet, foreslått av Ukraina. Felles erfaringer fra selvstendighetskampen har imidlertid styrket følelsen av samhörighet mellom de baltiske statene. Det Baltiske Råd, et samarbeidsorgan som eksisterte i mellomkrigstiden med det formål å samordne statenes nøytralitetspolitikk, er gjenopprettet og har hatt stor betydning for koordinering av utenrikspolitikken i en kritisk fase. Den kanskje sterkeste manifestasjon av enhet og fellesskap fant sted den 23. august 1989 da flere hundre tusen mennesker hånd i hånd dannet en levende kjede fra Tallin til Vilnius.

Norge spiller en mer perifer rolle i Østersjøregionen sammenliknet med i Barentsregionen. Man kan naturligvis spørre hvorfor vi overhode er med. Norge kan jo vanskelig kalles et Østersjøland, men vi ønsker å være med fordi vi

ser en sammenheng mellom det som skjer i Østersjøregionen og utviklingen i Barentsregionen. Mulige framtidige regiondannelser i vest vil dessuten kunne gi Norge en sentral plassering som akse og bindeledd mellom regionene. Den norske delegasjon til utenriksministermøtet i København i mars 1992 inkluderte dessuten representant for Østfold fylke. Med det ønsket en å legitimere norsk deltakelse ved å vise til at Østfold ligger ved Østersjøens munnir.

Når en snakker om Russland i tilknytning til Østersjø samarbeidet er det først og fremst St. Petersburgregionen en har i tankene. Et hovedpoeng i professor Valerij Vozgrins kapitel "St. Petersburg - Russia's northern capital" fra forannevnte bok, er at det er vanskeligere for St. Petersburg å bli en integrert del av samarbeidet sammenliknet med f.eks. de baltiske statene. Det har bl.a. å gjøre med den ustabile politiske situasjonen i Russland, med byråkratiske hindringer, et mangelfullt utviklet lovverk, generelt forfall og de store miljøproblemene i området som en ikke vet hvordan en skal klare å løse. Men viljen til samarbeid er tilstede, likeså potensialet. St. Petersburg har ambisjoner om, i samarbeid med sine naboer, å gjenvinne noe av fordums storhet som havneby, som kultursentrum og som Russlands port mot vest. Ifølge Vozgrin har de senere års utvikling i Russland vært positiv for St. Petersburgregionen i det at en har oppnådd større autonomi i forhold til sentralmakten og følgelig større muligheter til å knytte kontakter vestover uten å måtte gå veien om Moskva. Men, som Iver B. Neumann skriver iforskningsrapporten "Regions in international relations theory" er forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter i Russland foreløpig sparsomt lovregulert og dermed også uforutsigbart. St. Petersburgs borgermester Anatolij Sobchak har foreslått sin by som det permanente sted for Østersjø samarbeidets rådsorganer. En ting er at St. Petersburg er regionens desidert største by, men det er også en gammel tanke at Russland egentlig er en eurasiske makt og at St. Petersburg utgjør broforbindelsen fra Europa mot øst. Forstår en Østersjøregionen i denne konteksten blir St. Petersburg snarere dens sentrum og ikke en by i dens østlige periferi.

Demokrati og menneskerettigheter er nevnt som samarbeidsområder i dokumentene fra utenriksministermøtet i København. Spørsmål vedrørende demokrati i Russland og demokrati og statsborgerskap i de baltiske statene er sentrale for problemstillingen i min oppgave og blir omtalt i egne kapitler. I avisen The Baltic Independent 28/01- 3/02 -94 ( engelskspråklig ukeavis som utgis i Tallin, Estland ) kan en lese at det i regi av Østersjøstatenes Råd er opprettet en kommisjonær- stilling som primært skal ha til oppgave å samle informasjon om menneskerettssituasjonen i de baltiske statene, og at det finnes planer for opprettelse av andre institusjoner som skal overvåke menneskerettighetene i hvert enkelt av de baltiske landene og i Russland.

-----



## OM SPØRSMÅL VEDRØRENDE DEMOKRATI OG STATSBORGERSKAP I DE BALTISKE STATENE.

Det er forholdsvis vanlig hos oss å betrakte de baltiske statene mer eller mindre som en enhet. Man tenker seg Baltikum som et område med felles skjebne, dermed blir det også naturlig å forholde seg til disse statene på en likeartet måte. Rett nok er det mye som forener Estland, Latvia og Litauen, ikke minst den geopolitiske plasseringen som tre små randstater inntil det veldige Russland. Dessuten har de felles erfaring som sovjetrepublikker fra 2.verdenskrig fram til selvstendigheten i august 1991, en selvstendighet som ble mulig etter det mislykkede kuppforsøket i Moskva og den etterfølgende oppløsningen av Sovjetunionen.

Men det er også betydelige forskjeller mellom disse landene, både kulturelt og med hensyn til politisk orientering. Estland er det klart mest nordisk orienterte av de tre landene. Estlandsk tilhører samme språkgruppe som finsk, og også under sovjettiden kunne befolkningen ta inn finsk fjernsyn. Latvisk og litauisk er beslektede språk, men ikke så nært beslektet at man kan forstå hverandre. Litauen er det eneste av de tre land med en lang historie som selvstendig stat. I mer enn 500 år, fra midten av 1200 - tallet fram til slutten av 1700 - tallet, var Litauen i allianse med Polen en betydelig europeisk makt. Derfor kan en trolig forvente at nasjonal selvfølelse og nasjonale symboler har større betydning i Litauen sammenliknet med de to andre statene som opplevde sin første selvstendighet i kjølvannet av 1.verdenskrig. Inntil da hadde de alltid vært underlagt ulike utenlandske makthavere; russere, tyskere, svensker og dansker. Spesielt har Latvia alltid hatt en etnisk blandet befolkning. Den selvstendige staten i mellomkrigstiden, og den som gjenoppstod i 1991, er sammensatt av regioner som vanskelig kan sies å ha felles historie og identitet. Litauen motstod reformasjonen og er fortsatt et sterkt katolsk land, rundt 80% av befolkningen regner seg som troende. Den politiske tradisjon og kultur er til dels meget ulik Latvias og Estlands nordeuropeiske forankring. Helt fra den tidlige middelalder, da Litauen og Polen dannet et riksfellesskap for å motstå russisk imperialisme, har landet orientert seg mot Sentral- Europa. Men forholdet til Polen har også vært problematisk. Vilnius-regionen, som har en betydelig polsk befolkning, ble i mellomkrigstiden besatt av polske styrker.

Selvstendighetsperioden i mellomkrigstiden har idag en viktig symbolsk betydning for de tre statene. Denne perioden glorifiseres gjerne utover enhver rimelighet, og en kan naturligvis spørre om det ikke er irrasjonelt å søke løsningen på nåtidens problemer i en verden som fungerte på helt andre premisser. Det har med identitet å gjøre. Mellomkrigstiden står for de fleste baltere som bevis for disse statenes levedyktighet og deler av den eldre generasjon har fortsatt en erindring om et alternativt samfunn. Her skiller de baltiske statene seg fra de øvrige tidligere sovjetrepublikkene. Dessuten forbindes mellomkrigstiden med demokrati, velstand og økonomisk framgang, identiteten gis et

positivt innhold som peker utover det å være ofre for et forhatt system. At alle de baltiske statene også opplevde diktatorisk styre i deler av mellomkrigstiden, tillegges ikke vekt sammenliknet med det en betrakter som en nesten 50 år lang sovjetisk okkupasjon. Formelt ble de baltiske statene annektert i august 1940, i henhold til Molotov- Ribbentropavtalen mellom Tyskland og Sovjetunionen og hemmelige tilleggsprotokoller til denne. Etter vel 3 års tysk okkupasjon, fra 1941 til 1944, ble de igjen underlagt sovjetisk herredømme. Offisielt het det i sovjettiden at de baltiske statene hadde sluttet seg til Sovjetunionen frivillig. Det er forsåvidt riktig at de parlamentene som ble valgt søkte om slik tilslutning, men disse besto kun av kandidater som okkupasjonsmakten hadde forhåndsgodkjent. Naturligvis ble søknadene hilst velkommen. Det er sterke følelser knyttet til dette spørsmålet. Under en tale i Hamburg 25. februar 1994 sa Estlands president Lennart Meri at å påstå at de baltiske statene sluttet seg til Sovjetunionen frivillig er nesten det samme som å si at titusener av estlendere, inkludert min familie og meg selv, lot oss frivillig deportere til Sibir. ( Talen er gjengitt i avisen "The Baltic Independent" 18 - 24/ 03 -94 ).

-----

De baltiske statene står overfor store utfordringer. De skal finne sin plass i et Europa i rask forandring. Økonomien legges om i markedsøkonomisk retning fra en sentraldirigert planøkonomi sterkt sammenknyttet med det som var den tidligere Sovjetunionen. Dessuten forventer omverdenen at de baltiske statene skal velge demokratiet som styreform og vise respekt for grunnleggende menneskerettigheter. Jeg skal i denne forbindelse ta for meg det spørsmålet som har vakt mest debatt og som også inneholder et betydelig konfliktpotensiale ikke minst i forholdet til Russland, spørsmålet om hvem som skal få statsborgerskap i de nye statene. Spørsmålet gjelder fordelingen av politiske rettigheter, hvem skal få delta i oppbygningen av nye demokratiske samfunn, og hvem skal eventuelt utelukkes fra slik deltakelse. Statsborgerskapet kan karakteriseres som retten til å ha rettigheter. Jeg vil forøvrig til slutt i kapitlet også si litt om oppbygningen av demokratiske institusjoner og vurdere noen av de problemene en der står overfor.

Er dette relevant i forhold til oppgavens problemstilling? Ja, de baltiske statene er med i Østersjøregionen, et transnasjonalt regionalt samarbeid som krysser den tidligere øst - vest grensen. De ønsker å åpne seg mot vest, og de ønsker samarbeid med Norden. De nordiske land kan velge å stille krav til sine samarbeidspartnere. Det betyr ikke at man forventer at alle problemer skal løses over natten. Det er vanskelige problemer en står overfor. Men på et normativt grunnlag, ut fra en forestilling om hva som er riktig og rettferdig, kan en forvente at de nye regimene velger en strategi der demokrati og menneskerettigheter gis forrang framfor nasjonalistisk sjåvinisme, hvis ødeleggende virkning en kan beskue bl.a. i det tidligere Jugoslavia og i deler av Kaukasus- området. Nå er situasjonen i Baltikum ikke uten videre sammenliknbar med disse områdene, men utviklingen kan vanskelig sees isolert fra det som skjer i Russland. Russland

er som kjent samarbeidspartner for de nordiske land både i Barentsregionen og i Østersjøregionen. Forholdet til Russland har derfor avgjørende betydning for hva som etterhvert vil komme ut av det regionale samarbeidet, noe jeg kommer tilbake til i analysekapitlet. Prosjektene, som omtales i eget kapittel, viser at det er mulig å samarbeide om demokrati. Samtidig er en demokratisk utvikling i de tidligere totalitære statene mye av en underliggende premiss for en dynamisk utvikling av regionalt samarbeid på andre områder.

Under et kort besøk i Estlands vakre hovedstad Tallin sommeren 1993, diskuterte jeg statsborgerskapsspørsmålet med et par personer jeg tilfeldigvis møtte. Det inntrykk jeg satt igjen med var at mange estlendere mente framstillingen av konflikten med det russiske mindretallet var overdrevet i vestlig presse. En informant svarte da hun ble konfrontert med spørsmålet, at det ikke dreide seg om diskriminering. Russerne trenger bare bestemme seg for hvem de ønsker å være samt lære seg et visst kjennskap til språket. Hun innrømmet imidlertid at russerne kanskje så noe annerledes på saken. I Tallin utgjør russerne ca. 40% av befolkningen. De som er uten statsborgerskap kan ikke delta ved parlamentsvalgene, men de har stemmerett ved lokale valg. 2.juni 1994 hadde jeg gleden av å være tilstede ved en gjesteforelesning på Ruhrgas- seminaret som historieseksjonen ved institutt for samfunnsvitenskap her ved universitetet arrangerte. Foreleser over temaet "Europe, Scandinavia and the Baltics" var professor Hain Rebas, Estlands forsvarsminister 1992- 93. Foredraget dreide seg mest om de nye statenes sikkerhetspolitiske orientering med sterk betoning av frykten for Russlands hensikter, men han kommenterte også statsborgerskapsspørsmålet. Ifølge Rebas var snakket om brudd på menneskerettighetene i denne sammenheng helt meningsløst. Han la f.eks. vekt på at det var adskillig lettere å oppnå statsborgerskap i Estland sammenliknet med eksempelvis Sverige eller Tyskland. Men en kan ikke bortforklare at Estland har vedtatt en lov om statsborgerskap som vektlegger prinsippet om etnisk tilhørighet. Rett nok er det ikke det eneste kriterium, og det er fullt mulig å bli estlender uten å være det fra fødselen av. Det etniske element kommer til uttrykk i kravet om kjennskap til det nasjonale språk. I artikkelen "Russarane i Estland - ei undertrykt folkegruppe?" ( Syn og Segn nr. 3/93 ) skriver Epp Lauk og Jan-Erik Wiik at en estisk stat som ikke skulle bygge på det estiske språket knapt kan tenkes. Estisk er de siste 50 år blitt alvorlig truet av et innflytterspråk, russisk, og det er således knapt overraskende at den estiske nasjonen idag gir vern av dette språket høyeste prioritet. Lauk og Wiik sammenlikner situasjonen med selvstyrelovgivningen på Åland som gir det svenske språk et vern som går lenger enn hva tilfellet er for estisk i Estland. I tillegg til språkkravet krever man at søkeren har hatt fast bopel i landet i minimum to år, har legal inntekt samt avgir et lojalitetsløfte til staten. Kravene virker kanskje ikke særlig urimelige i utgangspunktet. Men språkkravet, i 1993 dreide det seg om å beherske ca. 1500 ord, er vanskelig å tilfredsstillte, i allefall for deler av den russiske minoriteten. Dels hadde ikke russerne under sovjettiden noe vesentlig incitament til å lære seg det lokale språket. Russisk var gangbart i alle sammenhenger. Det estlandske språk er dessuten vanskelig å lære for russere,

omtrent som om vi nordmenn skal lære oss finsk. Språkundervisning og kvaliteten på denne er det også så som så med. Begrunnelsen for nevnte kriterium som grunnlag for statsborgerskap har å gjøre med at man betrakter russerne som innvandrere som er kommet dit i kjølvannet av en koloniseringspolitikk. Deres lojalitet trekkes i tvil, og mange betrakter dem som en mulig femtekolonne i tilfelle av en framtidig konflikt med Russland. Utvilsomt finnes det russere i Baltikum som gjerne så Sovjetunionen gjenopprettet, enkelte har også forsøkt å organisere opptøyer. Men den russiske minoriteten utgjør ingen ensartet gruppe. Ved den rådgivende folkeavstemningen i mars 1991 stemte 36% av ikke-esterne for uavhengighet. Mange blant mindretallsbefolkningen har bodd i de baltiske republikkene i både to og tre generasjoner, og har ikke noe sted å eventuelt vandre tilbake til. Den økonomiske krisen i Russland medvirker også til at flytting dit gjerne fortøner seg lite forlokkende. I Litauen har man ingen planer om å forsøke å få innflytterne til å reise fra landet, men både i Estland og i Latvia har myndighetene forsøkt å oppmuntre til frivillig emigrasjon. Den russiske innflyttingen til Baltikum var i utgangspunktet sterkt motivert av sovjetledernes behov for politisk kontroll. Offisiell ideologi var dessuten at nasjonale motsetninger ikke eksisterer under sosialismen. Fra 60 - tallet og utover var innflyttingen mer en følge av behovet for arbeidskraft i storindustrien, et behov som ikke kunne dekkes ved lokal rekruttering. Det var dessuten relativt attraktivt å flytte til Baltikum som gjerne ble betegnet som Sovjetunionens vindu mot vest. Levestandarden var bedre enn gjennomsnittet etter sovjetiske forhold, men innflytterne hadde ofte kun begrenset kjennskap til de baltiske statenes kultur og historie som selvstendige stater.

Etter Sovjetunionens oppløsning bor idag ca. 25 millioner russere utenfor Russlands grenser. Av de baltiske statene er det Latvia som har den største andelen russisk befolkning, ca. 33%, mens etniske latviere utgjør ca. 54% av totalbefolkningen. Den resterende andelen består av mange nasjonaliteter med ukrainere og hviterussere som de to største gruppene. Av de tidligere sovjetrepublikkene har kun Kazakstan (ca. 37%) en høyere andel russisk befolkning. I Estland utgjør esterne ca. 62% av befolkningen, russerne ca. 30%. Forholdet mellom folkegruppene er noe annerledes i Litauen. Her utgjør litauerne ca. 81%, russerne i underkant av 9%. Dels skyldes det at innflyttingen dit under sovjettiden var mindre enn i de to andre landene, dels at det katolske og mindre urbaniserte Litauen gjennom hele denne tiden hadde en positiv naturlig befolkningstilvekst. Folketallet i de tre landene er for Litauen ca. 3.7 mill., for Latvia ca. 2.6 mill. og for Estland ca. 1.6 mill. Geografisk er ikke-balterne i det vesentlige bosatt i hovedstedene og i områdene omkring industrisentre og militære anlegg. Dessuten bor gjerne baltere og ikke-baltere i ulike områder av byene. Dette skyldes at innflytterne hadde fortrinnsrett ved tildeling av leiligheter i nyoppførte boligområder. I analysekapitlet har jeg med en nærmere omtale av russere bosatt utenfor Russland.

Alternativet til statsborgerskap på etnisk grunnlag er sivilt statsborgerskap der det avgjørende kriterium er om man er født eller gjennom en viss periode har oppholdt

seg i den aktuelle staten. Man har i alle de tre land vedtatt at folk som var statsborgere i mellomkrigstidens baltiske republikker samt etterkommere etter disse kan bli statsborgere i de reetablerte statene uten ytterligere betingelser. Utgangspunktet er de statsborgerskapslover som gjaldt før innlemmelsen i Sovjetunionen i 1940. Men i høyere grad enn i de to andre statene har Litauen valgt å benytte sivile kriterier for tildeling av statsborgerskap. Så tidlig som i 1989 vedtok man at det i tillegg til ovennevnte grupper kunne tildeles statsborgerskap til alle permanente innbyggere med fast inntekt. Dette er en såkalt null- løsning som ser ut til å fungere tilfredsstillende for de fleste. Da fristen for å søke om statsborgerskap utløp i november 1991 hadde 87% av dem som ikke hadde statsborgerskap etter 1940 - varianten benyttet seg av muligheten. Det synes som om Litauen idag har et bedre forhold til Russland enn hva tilfellet er for de to andre statene, dette til tross for at frihetskampen her var ledsaget både av sovjetiske militære aksjoner og av økonomisk blokade. De siste fremmede troppstyrker forlot Litauen i august 1993, og president Jeltsin har offisielt bedt landet om unnskyldning for overgrepene fra stalintiden. Russerne koblet i utgangspunktet spørsmålet om tilbaketrekking av troppene sammen med spørsmålet om rettighetene til den russiske minoritetsbefolkningen. Det kan sikkert diskuteres i hvor stor grad dette skyldes genuin interesse for minoritetene, ønsket om å få beholde visse militære installasjoner i de baltiske statene, eller om det rett og slett er snakk om å spille på minoritetenes skjebne i den interne russiske maktkampen. Denne koblingen er imidlertid uakseptabel for balterne som tolker den som et bevis på at Russland ikke betrakter de tidligere sovjetrepublikkene som fullt ut suverene stater. Uttalelser fra visse russiske politikere om "det nære utland" o.l. peker i samme retning. Med Latvia kom man i april 94 til enighet om at de russiske troppene skulle trekkes ut innen 31. august. Avtalen innebærer også at Russland får beholde den såkalte Skrunda- radaren fram til år 2000. Den ble i sin tid laget for å kunne varsle angrep mot Sovjetunionen. Det vanskeligste spørsmålet i forhandlingene med Estland var rettighetene til tidligere offiserer i sovjetarmeen bosatt i landet ( ca. 10000 personer inkl. familier ). Ifølge Hain Rebas, jeg viser til det tidligere nevnte foredrag, kan Estland av moralske grunner ikke gå med på at disse, nærmest etter dekret fra Moskva, skal få statsborgerskap. Etter mye fram og tilbake ble man allikevel enige om en avtale. Latvia og Litauen har akseptert såkalt naturalisering av tidligere offiserer.

I analysekapitlet drøftes situasjonen i Latvia mer inngående. Merethe Kvernød, som bl.a. har skrevet hovedoppgave ved universitetet i Oslo om statsborgerskap og interetniske relasjoner i Latvia, skriver i artikkelen "Retten til statsborgerskap - ingen valgkampsak i Latvia" ( Mennesker og rettigheter nr. 2/93 ) at man litt forenklet kan si at det har vært snakk om tre forskjellige forslag i debatten. Null-løsningen vil gi alle som før gjenopprettelsen av det uavhengige Latvia var statsborgere i Sovjetunionen og hadde permanent oppholdstillatelse i Latvia muligheten til automatisk å få statsborgerskap. Førkrigs- løsningen går ut på at bare statsborgere i mellomkrigstidens republikk og deres

etterkommere i første omgang kan bli borgere av Latvia. Kompromiss- løsningen har samme utgangspunkt, men åpner for at immigranter fra sovjetperioden kan bli statsborgere i henhold til visse kriterier. Det er denne type løsning en har valgt i Estland, men i Latvia har det vært tale om å kreve adskillig lengre uavbrutt botid, opptil 16 år.

Yuri Boyars, professor i internasjonal lov ved universitetet i Riga og parlamentsmedlem i perioden 1990 -93, er talsmann for en restriktiv linje i statsborgerskapsspørsmålet. I kapitlet "Nationality and Minority Policies in Latvia" ( i Nikolaj Petersen : The Baltic States in International Politics ), sier han at balterne ikke kan forstå hvorfor det forventes av dem at de skal føre en immigrasjonspolitik som er ulik den måte vestlige demokratier behandler sine immigranter på. Hans utgangspunkt er at den russiske befolkningen i likhet med de russiske troppene befinner seg på fremmed territorium. Mange russere innser ikke at de har vært instrumenter for aggresjon. Ifølge Boyars er ikke disse ofre for latvisk nasjonalisme, men for Sovjetunionens og Russlands imperialistiske politikk. Latvierne kan derfor ikke gjøres ansvarlig for sovjetiske løfter gitt til den russisktalende befolkningen opp gjennom årene. Boyars sier videre at Litauen kunne vedta en statsborgerskapslov basert på null- løsningen fordi den innfødte etniske gruppe, litauerne, der står sterkere enn i de to andre statene. En tilsvarende løsning vil for Latvias del bety at nasjonalstaten avskaffes. Boyars viser forøvrig til Haag- konvensjonen om gjeldende folkerett som sier at det er opp til enhver stat å bestemme med sine lover hvem som er dens borgere. ( Article 1 of the Hague Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws of 1930 ).

Alex Grigorievs, også han parlamentsmedlem i perioden 1990 -93 og dessuten ærespresident i Senter for den frie presse i Riga, har en helt annen oppfatning. I artikkelen "Den baltiske knute" ( Nordisk Østforum nr. 1/ 94 ) tar han til orde for at internasjonale organisasjoner bør øve press på Estland og Latvia for å få dem til å samarbeide med sine etniske minoriteter og integrere dem som borgere i egne land. Den nåværende restriktive linjen er diskriminerende og representerer i det lange løp en ekstremt farlig politikk. Grigorievs sier videre at da baltisk selvstendighet ble internasjonalt anerkjent stod immigrantene overfor den tøffe virkelighet at de ikke lenger tilhørte det landet de hadde vennet seg til å se som sitt. De protesterte mot denne uventede endringen av politisk status, men følte seg mer forvirret enn truet. En regnet med at denne urettferdighet ikke ville bli godtatt av det internasjonale samfunn. Både FN og KSSE har forsøkt å forsone partene. I brev til Estlands utenriksminister ( CSCE Communication no. 124 - Praha 23.april 1993, omtalt i nevnte artikkel av Grigorievs ) skriver KSSE's høykommisær for nasjonale minoriteter, Max van der Stoel, blant annet følgende : "Deres regjering står, i hvertfall i teorien, overfor to helt motstridende muligheter i forhold til den ikke- estiske minoriteten i Deres land. Den første er å forsøke på ulike måter å sikre en privilegert stilling for landets estiske befolkning. Ved siden av at dette knapt vil være forenlig med ånden, om ikke bokstaven, i ulike internasjonale forpliktelser Estland har påtatt seg, ville en slik politikk etter min mening

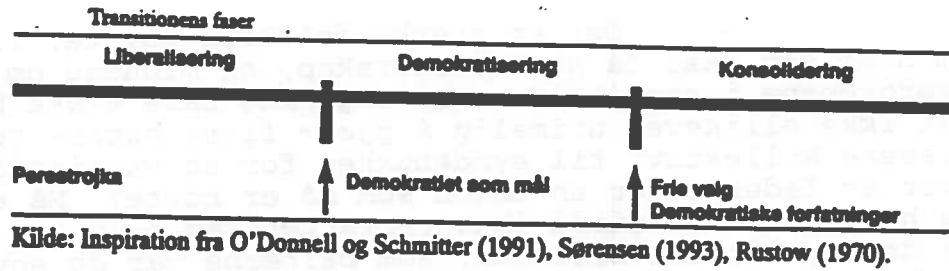
innebære en betydelig fare for økt spenning overfor den ikke-estiske minoriteten som i neste omgang kunne føre til en destabilisering av landet som helhet."

Det er sterke følelser knyttet til spørsmålet om hvem som skal få statsborgerskap, og minnene om de brutale overgrepene i stalintiden lar seg ikke bare viske bort. Men er det ikke allikevel urimelig å gjøre flere hundre tusen sivile russere kollektivt til syndebukker for en vanvittig politikk ført av lederne for en union som nå er borte? Må en ikke også ta hensyn til at disse ikke oppfattet seg selv som innvandrere da de flyttet til Baltikum? Som balterne var de sovjetborgere. De betraktet hele Sovjetunionen som deres land. Alle de tre baltiske statene gjeninnførte i oppgjøret med sovjetperioden mellomkrigstidens forfatninger som en demonstrasjon av at denne perioden hadde vært en illegal okkupasjon. Men som Gorbatsjov sa under sitt besøk i Vilnius kort tid før uavhengigheten er 50 år lang tid og en må også legge vekt på det som har skjedd i denne perioden. En okkupasjon blir kanskje ikke mere legitim fordi tiden går. Men det fundamentale spørsmål er om de nye statene skal ta sitt utgangspunkt i nasjonen definert etter etniske kriterier eller i rettigheter og forpliktelser knyttet til det enkelte individ, uavhengig av nasjonstilhørighet. Det siste blir multi-etniske stater, som det forøvrig finnes mange av rundt om i verden. Gjennom en nasjonsbyggende prosess over tid blir det kanskje mulig å forme en identitet, en identitet som kan knyttes til oppbygging av demokratiske institusjoner og utvikling av en politisk kultur basert på demokratiske spilleregler. Både Estland og Latvia gir idag rimelig god garanti for minoritetenes sosiale og kulturelle rettigheter, men samtidig er en betydelig del av dem avskåret fra muligheten til full deltakelse i den politiske sfære. Frykten for Russland er reell nok i Baltikum. Men som Øyvind Jæger sier i kronikken i Morgenbladet 10.- 13.juni ( Den ontologiske trussel : Kald krig i Baltikum ) er det uklokt å gjøre situasjonen vanskeligere enn den er. Jæger sier at det er tåpelig å nære illusjoner om at russisk politisk tenkning med ett skulle være besjelet med en slags altruisme. Det finnes divergerende syn i det russiske politiske "establishment" på hvordan landets utenrikspolitikk bør føres, akkurat som det bare unntaksvis finnes utenrikspolitisk konsensus i noe annet land. Det er ingen som helst grunn til å skjære alle russere over en kam som blodtørstige imperialister, selv om noen uomtvistelig er det. Den kalde krigen er over og det er viktig å sørge for at den ikke vender tilbake. Balternes forståelse av virkeligheten er ikke den eneste mulige.

-----

Noen av de problemer de baltiske landene står overfor ved omstillingen fra diktatur til demokrati er drøftet i Bernhard Trier Frederiksen, Lars Johannsen og Anette Pedersens artikkel "De baltiske demokratiers konsolidering" ( Politica nr. 4 - 93 ). Det er kun drøye tre år siden Estland, Latvia og Litauen ble selvstendige, og det er foreløpig for tidlig å tegne et klart bilde av deres framtid som demokratiske stater. Det er vanlig å dele opp overgangen fra diktatur til

demokrati i faser. Figuren, som jeg har hentet fra nevnte artikkel, opererer med tre faser. Det



karakteristiske i liberaliseringsfasen er en åpning av det autoritære styret. Denne fase ender i det øyeblikk aktørene beslutter seg for demokrati som styreform, da bryter det autoritære system sammen. I demokratiseringsfasen er denne avløst av en demokratisk orden med demokratisering av de politiske institusjonene. Men demokratiet rotfestes først i konsolideringsfasen med videre utbygging av demokratiske institusjoner, partier og interesseorganisasjoner, med organisering av det sivile samfunn etter demokratiske prinsipper og med endring av den politiske kultur. Spesielt det siste kan ta lang tid. Det faktiske utviklingsforløp i det enkelte land blir ikke nødvendigvis så rettlinjet som figuren kanskje kan antyde. Prosessen kan stoppe opp, og en kan også oppleve tilbakeskritt.

Det er ingen liten oppgave man står overfor når man skal bygge opp demokratiske institusjoner. Samtidig forsøker man både å sette igang og å forvalte store endringer i disse samfunns økonomiske strukturer, en omlegging i markedsøkonomisk retning fra en sentralstyrt planøkonomi. Dersom det er riktig som enkelte hevder, at markedsøkonomi er en nødvendig, dog ikke en tilstrekkelig forutsetning for demokrati, står de baltiske land i den paradoksale situasjon at de ikke bare skal bygge nye politiske institusjoner. Disse institusjonene skal omstrukturere økonomien og på den måten nærmest skape sin egen forutsetning. Forholdet mellom markedsøkonomi og demokrati er mer inngående drøftet i analysekapitlet i tilknytning til Barentsregionen. Forventningene fra befolkningen er store, ikke minst når det gjelder bedring av levestandarden. Om forventningene ikke innfris, kan det være grunn til å frykte for at tilliten til demokratiet undergraves. På den annen side vil utviklingen av et aktivt sivilt samfunn styrke demokratiet nedenfra, et sivilt samfunn som etterhvert vil stå på egne bein. Å styre landene gjennom en vanskelig omstillingsprosess forutsetter at politiske og administrative organer har tilstrekkelig med ressurser til dette. Problemet forsterkes ved at mange av de nyvalgte parlamentarikerne er uerfarne som politikere. Mangel på kunnskap om virkningen av de lover som vedtas kan føre til at parlamentene svekkes som beslutningsenheter. Det samme gjelder mangelfullt utviklede informasjonskanaler og evalueringsmekanismer. Om parlamentene kommer i utakt med befolkningens ønsker, kan resultatet bli at den politiske makt



spilles i hendene på andre organer eller på enkeltpersoner. Det har langt på vei skjedd i Litauen. Landet har en rotfestet tradisjon for svake regjeringer, det har allerede vært seks ulike etter uavhengighetserklæringen. Under den meget populære Algirdas Brasauskas har presidenten og hans rådgivere styrket sin politiske makt, på bekostning av et stridende parlament og svake regjeringsledere. Parlamentets stilling er adskillig sterkere i Estland, presidenten er først og fremst en representasjonsfigur. Der forsøker man dessuten å bygge den nye administrasjonen ved i hovedsak å ansette unge mennesker som ikke har hatt forbindelse til sovjetstyret. Ved relativt hurtige forfremmelser søker en å etablere en lojal embedsstand der den enkelte funksjonærs personlige karriere knyttes nært til det nye systems suksess.

I demokratiseringens første fase, i det som i figuren er kalt liberaliseringsfasen, dukket det opp flere politiske partier. I tiden før selvstendighetserklæringene arbeidet de alle i regi av de såkalte folkefrontene, med unntak av Estlands nasjonale uavhengighetsparti ( ENIP ), som var det første ikke-kommunistiske parti overhode i Sovjetunionen. Folkefrontene hadde avgjørende betydning for at demokratiske arbeidsmetoder fikk fotfeste i Baltikum. Fra et sprudlende, men uorganisert sivilt samfunn samlet de oppmerksomhet og aktivitet. Men de var sammensatt av svært så uensartede grupper som ikke hadde mye annet til felles enn ønsket om uavhengighet. Forståelse for hvordan partier etableres og arbeider var det heller dårlig med. Etterhvert dukket det opp en hel flora av partier, eksempelvis stilte 23 ulike opp ved parlamentsvalget i Latvia. Foreløpig kan man ikke snakke om noe stabilt partisystem og de partiene som er dannet er vanskelige å plassere på en tradisjonell høyre - venstre skala fordi det ikke alltid er konsekvens og sammenheng i partienes holdning til ulike spørsmål. Kommunistpartiets dominerende stilling i sovjettiden har dessuten medført at ordet parti har en dårlig klang i manges ører. Det er ikke noen automatikk i at oppslutning om demokratiet som styreform også betyr entusiasme for partiene. Mange av partiene kan betegnes som forholdsvis løse sammenslutninger der en eller noen få merkesaker dominerer programmene. Fragmenteringen med mange småpartier gjør det dessuten vanskelig å danne handlekraftige regjeringer.

Trier Frederiksen, Johannsen og Pedersen hevder i den foran nevnte artikkel at det sivile samfunn fortsatt er underutviklet i de tre landene. Sosial pluralisme mangler, dermed avspeiler heller ikke partisystemene en reell samfunnsmessig pluralisering. Dette henger sammen med fortidens måte å utøve politikk på. Mangel på politisk aktivitet kan forklares med at politikk gjennom sovjettiden ble sterkt miskreditert. Det er en utbredt oppfatning blant mange idag at politikk innebærer en mulighet til å stemme, men utover det er man lite motivert for å delta politisk. Det er viktig å være klar over at det primære mål for opprøret mot sovjetmakten var uavhengighet. Etter uavhengigheten er det mange forventninger til det nye styret. Således kan det komme til å vise seg at demokratiets evne til å produsere velstand og økonomisk framgang blir viktigere for folks oppfatning av det enn demokratiet som et gode i seg selv. På den annen side er det

håp om at man i Baltikum etterhvert vil oppleve demokratiet som den eneste mulige og akseptable styreform. Kanskje har den ungarske sosiologen Szabolcs Nagy rett når han sier at demokrati er som rust. Når prosessen først er kommet igang lar den seg ikke stoppe. ( Uttalelsen er referert i Morgenbladet 29/ 4- 2/05 i Terje B. Englunds artikkel "Ungarn- halvt venstre om" og var en kommentar i forkant av parlamentsvalget i mai 1994 som de tidligere kommunistene gikk seirende ut av). I Baltikum har man tross alt rikelig erfaring med totalitære regimer.

-----

## OM NORSKE DEMOKRATIPROSJEKTER I ØSTERSJØREGIONEN.

I henhold til oppgavens problemstilling finner jeg det rimelig også for Østersjøregionens vedkommende å omtale konkrete demokratiprosjekter der norske aktører er aktive. Sammenliknet med engasjementet i Barentsregionen, er Norges rolle i Østersjøsam arbeidet rett nok av mer begrenset karakter. Det relativt beskjedne omfanget av dette kapitlet yter imidlertid ikke den norske innsatsen i regionen full rettferdighet. Men jeg har i min oppgave valgt å rette mest oppmerksomhet i Østersjøregionen mot de baltiske statene og spørsmål som vedrører menneskerettigheter og demokrati der. Derfor finner jeg det naturlig å begrense meg til disse statene når det gjelder omtale av norske prosjekter i denne regionen.

Det kan imidlertid nevnes at LO, i tillegg til noe virksomhet rettet mot Baltikum, har planer om et nærmere samarbeid med Solidaritet i Polen. Likestillingsrådet i Oslo har fått midler fra UD under støtte til demokratibyggende tiltak til fem likestillingsprosjekter, alle i Polen. Det mest omfattende av disse er opprettelsen av et arbeidskontor som bl.a. skal drive med formidlings-, opplysnings- og opplærings tiltak til hjelp for kvinner som søker arbeid. Flere norske kommuner driver i regi av KS prosjekter i Latvia, og det eksisterer planer om å etablere liknende prosjekter i Litauen. Da det dreier seg om virksomhet av samme type som jeg har beskrevet i kapitlet om norske prosjekter i Barentsregionen, vil disse ikke bli nærmere omtalt her. Jeg velger istedet å rette oppmerksomheten mot tre andre prosjekter drevet av h.h.v. Institutt for Journalistikk i Fredrikstad i samarbeid med Utenriksdepartementet, partiene Høyre og Kristelig Folkeparti, samt Den norske Helsingforskomitè.

**Institutt for journalistikk** i Fredrikstad driver i samarbeid med Utenriksdepartementet kurs for journalister fra de baltiske landene. I årsrapporten (1993) for samarbeidstiltak under Handlingsprogrammet for Øst- Europa står det at det dreier seg om en bevilgning på NOK 450000.- til et prosjekt om overføring av PC- kunnskaper til pressen i de baltiske land. Programmet er imidlertid adskillig mer omfattende. Ifølge Leif Andersen ved Institutt for Journalistikk, som jeg har snakket med pr. telefon, avslutter en rett nok med et EDB- kurs, i tillegg til en gjennomgang av erfaringene. Men de kursene en arrangerer, av 14 dagers varighet, har forelesninger om ulike sider ved vestlig journalistikk, eksempelvis om kommunikasjon og innsyn. Dessuten formidles kunnskaper om det norske samfunn og dets administrative oppbygging. Videre gis det orientering om norsk utenrikspolitikk. Deltakerne er også ute i mediebedriftene, herunder både aviser, NRK og NTB. Deltakersammensetningen har forøvrig vært av blandet karakter, d.v.s. både yngre journalister og folk med erfaring fra journalistisk virksomhet under sovjettiden. Andersen sier videre at man ved Institutt for Journalistikk har den oppfatning at journalister har en viktig rolle å spille i demokratiseringsprosessen. De skal forklare hva som skjer og drive kritisk journalistikk. Atmosfæren idag er ustrukturert, og etter år mer eller mindre i vakuum, er det stort behov i Baltikum for impulser utenfra. Fra norsk side er man interessert i å etablere et varig prosjekt som også inkluderer Russland, først og fremst Moskva og St. Petersburg.

**Partiene Høyre og Kristelig Folkeparti** har begge mottatt NOK 500000.- til ulike demokratiutviklingsprosjekter. I omtalen av bevilgningen sies det at partiene spesielt arbeider med utvikling av kontakter på parlamentarisk nivå, men at engasjementet også omfatter et bredt spekter av områder inkludert partienes kvinne- og ungdomsorganisasjoner. Jeg har pr. telefon kontaktet begge partienes hovedorganisasjoner for å få nærmere opplysninger om hva slags prosjekter det er tale om. Mitt inntrykk er at Kristelig Folkeparti har det mest omfattende og best strukturerte opplegget.

Høyres engasjement mot Baltikum startet i 1989- 90. Før man fikk offentlige midler til dette arbeidet gjennomførte man sammen med Kristelig Folkeparti og Senterpartiet en kampanje og en innsamlingsaksjon med navnet "Gi demokratiet en sjanse". Man har satset på å assistere og hjelpe søsterpartier i de baltiske statene, bl.a. med råd til hvordan en skal bygge opp partier i en uoversiktlig situasjon preget av omfattende samfunnsendringer. En har og søkt å stimulere demokratibyggingsprosessen mere generelt ved å formidle kunnskap og erfaringer om hvordan et demokrati skapes og hvordan det fungerer. Hovedvekten har vært lagt på prosjekter knyttet til opplæring, en har deltatt på konferanser og også hatt folk fra Norge tilstede i forbindelse med valgkamper.

Kristelig Folkeparti startet også sitt engasjement i 1989- 90, ved at partiet finansierte et folkehøgskoleopphold dette skoleåret for en ungdom fra Estland. Dette var ikke helt uproblematisk på det tidspunktet, før Estlands selvstendighet, da det dreide seg om en ungdom tilknyttet Kristendemokratisk Union, et av de nydannede opposisjonspartiene mot de tidligere makthaverne som vedkommende etter tilbakekomsten deltok aktivt i den videre oppbyggingen av. Senere ble nye ungdommer hentet til Norge for skoleringskurs med vekt på demokratioppbygging, både i moderpartiet og i partiets ungdomsorganisasjon. Kristelig Folkeparti har hatt flere delegasjoner på besøk i Estland der en har utvekslet tanker om politiske spørsmål såvel som om organisasjonsoppbygging. En del lokallag har også knyttet kontakter bl.a. med tanke på besøksutveksling. Partiet Kristendemokratisk Union, som idèologisk stod nært Kristelig Folkeparti, er idag oppløst som eget parti og blitt en del av ISAMA sammen med andre konservative partier. ISAMA, betyr "for fedrelandet" ( pro patria ), ble dannet som en valgkoalisjon foran parlamentsvalget i 1992. Få uker etter valget som koalisjonen vant, ble ISAMA omgjort til et parti. Statsminister Mart Laar tilhører dette partiet som idag også deltar i det europeiske samarbeidet mellom konservative partier ( EDU ). Selv om ISAMA står noe fjernere fra Kristelig Folkeparti enn hva den tidligere Kristendemokratiske Union gjorde, har man fra norsk side ønsket å beholde samarbeidet og se demokratibyggingen i et større perspektiv.

Med unntak for lokale kontakter, har Kristelig Folkeparti også et samarbeid med liknende aktiviteter i forhold til det Kristeligdemokratiske partiet i Latvia. Partiet har 6 representanter i parlamentet, det deltar ikke i noen koalisjon. I Russland har man knyttet kontakt med "The Christian Democratic Union of Russia", et av de få politiske partier som har både fylkeslag og lokallag godt spredt utover landet, selv om bastionen er St. Petersburgområdet. Kristelig Folkeparti ønsker å

følge opp sine prosjekter og mener at en får positiv feedback fra UD. En understreker imidlertid at en ikke skal forsøke å styre, men være tilstede i en demokratiseringsprosess og delta i et samarbeid. Det betyr ikke at ting skal gjøres nøyaktig som hos oss.

**Den Norske Helsingforskomitè**, har et av sine hovedprosjekter rettet mot Baltikum. DNH's prosjekter er hovedsakelig konsentrert rundt konkrete problemstillinger i spesifikke områder. Det er de spesielle problemer de baltiske landene står overfor i forhold til minoritetsspørsmål som danner grunnlaget for DNH's engasjement i Baltikum.

DNH's virksomhet generelt kan kortfattet sies å dreie seg om demokratibyggning i vid forstand. Utgangspunktet er Helsingforsavtalens sluttakt, undertegnet av 35 europeiske og nord- amerikanske stater på Konferansen om Sikkerhet og Samarbeide i Europa ( KSSE ) den 1. august 1975, og dessuten dokumenter fra senere oppfølgingskonferanser. Geografisk er DNH's arbeid avgrenset til KSSE- området som idag teller 53 land. I statuttene heter det at oppmerksomheten skal være rettet mot alle de land som har undertegnet Helsingforsavtalen, og at en skal konsentrere seg om brudd på avtalens forutsetninger. Grunnlaget for, og utviklingen av KSSE- prosessen er DNH's virkefelt. Spesielt gjelder det de idealer og intensjoner som er uttrykt i Helsingforsavtalens såkalte "tredje kurv" om menneskerettigheter og om fri utveksling av mennesker, idèer og informasjon over landegrensene.

Når DNH har valgt å prioritere Baltikum, så er som sagt begrunnelsen at det der særlig er forholdet mellom myndigheter og minoriteter som krever oppmerksomhet. I DNH's strategi- og virksomhetsplan for de kommende to år ( 1995 og 1996 ), understrekes at en ser det som svært vesentlig å unngå politisk stillingstagen til situasjonen. En vil benytte både de internasjonale bestemmelser og standarder som gjelder i forbindelse med minoriteter og menneskerettigheter, og de normer som ligger til grunn for suverene staters selvråderett. Hovedprosjektets formål er å bidra til en fredelig utvikling i området gjennom å hjelpe til med å utvikle en konstruktiv dialog mellom myndigheter og minoriteter. Under hovedprosjektet er det tre delprosjekter som tar for seg h.h.v. den polske minoriteten i Litauen, den russisk- talende minoriteten i Latvia og den russisk- talende minoriteten i Estland.

Den store polsk- jødiske befolkningen i Litauen ble, i tillegg til deler av den polske befolkningen, utslettet under 2. verdenskrig. Størstedelen av den gjenværende polske befolkningen ble etter krigen enten deportert til Sibir, eller de emigrerte av frykt til Polen. Av Litauens ca. 3,7 mill. innbyggere utgjør idag polakkene ca. 260000, d.v.s. ca. 7%. Men den polske befolkningen er konsentrert til Vilnius- og Solecniki- regionen der de utgjør flertallet av innbyggere. Disse områder har tidligere tilhørt Polen. I omtalen av DNH's engasjement for den polske minoriteten i strategi- og virksomhetsplanen, sier man at situasjonen ble forverret etter at Litauen erklærte sin uavhengighet i 1991. De lokale polske råd ble oppløst slik at polakkene ble utestengt fra politiske organer som lokalt hadde ansvar for viktige endringer, eksempelvis privatiseringen av landbruket. Polskspråklig undervisning ble fjernet fra universitetet og polakker opplevde diskriminering på arbeidsmarkedet. Mye har imidlertid bedret seg etter at det litauiske arbeiderpartiet overtok regjeringsmakten fra den nasjonalistiske bevegelsen Sajudis, bl.a. er det valgt nye kommunale styringsorganer i polske områder som tidligere ble styrt direkte

av sentralmyndighetene. Propagandaen mot polakker har minsket, men der er fortsatt problemer, spesielt på landsbyda med privatisering knyttet til utdeling av jord. Polske eiendomskrav ignoreres bl.a. fordi myndighetene mener de aktuelle områder var okkupert av Polen i perioden 1920- 39, eller fordi dokumentene ble ødelagt under krigen. De ansvarlige for utdelingen benytter gjerne også anledningen til å øke den litauiske befolkningsandelen i de polske områdene.

De nordiske Helsingforskomitèer har fått forespørsel om å engasjere seg for den polske minoriteten i Litauen fra menneskerettighetsforkjempere i Baltikum og fra Helsingforskomitèen i Polen. DNH samarbeider således med Helsingforskomitèene i de øvrige nordiske land. Arbeidet befinner seg foreløpig i en tidlig fase. I mai 1993 ble det under en prosjektreise etablert kontakter med polske organisasjoner i Litauen, litauisk presse, partier og myndigheter. Fra disse kontaktene innhentes informasjon, noe en også får fra søsterorganisasjonene og fra KSSE's høykommisær for minoriteter. DNH satser spesielt på å følge opp arbeidet med å sikre den polske minoritetens rettigheter i form av rett til undervisning, til informasjon på eget språk, og rett til deltakelse i politiske beslutningsprosesser som angår dem selv. Videre søker en å overvåke hvorvidt legitime eiendomskrav imøtekommes av myndighetene samt evaluere effekten av de tiltak regjeringen har satt i verk. På bakgrunn av denne evalueringen vil en så etterhvert fremme forslag eller handlingsplaner med sikte på forbedring av tiltakene. Forøvrig arrangerte DNH i samarbeid med bl.a. Den danske Helsingforskomitè et seminar i Vilnius i september 94 der temaet var menneskerettighetsstandarder og målgruppen frivillige organisasjoner.

Både i Latvia og i Estland har DNH prosjekter som går ut på å overvåke situasjonen for de russisk- talende minoritetene i landene. I forbindelse med at det ble foretatt en prosjektreise i mai 1993, ble kontakter knyttet med menneskerettighetsorganisasjoner, representanter for minoritetsbefolkningen og myndighetene. Målsettingen fra DNH's side er først og fremst å drive informasjonsvirksomhet. Dessuten vil man i Estland spesielt evaluere hvorvidt spørsmålet om kommunalt selvstyre takles på en måte som er i samsvar med internasjonale standarder om minoriteters rettigheter til deltakelse. Spørsmålet om kommunalt v.s. sentralt styre er et problem i de nordøstlige områdene av Estland der de russisk- talende er i majoritet. DNH deltok i mai 93 på konferansen "The Baltic States : Statehood, Human Rights, Citizenship in the Framework of International Conventions" som ble arrangert i Tallin av det italienskbaserte "Transnational Radical Party", en organisasjon som arbeider med europeiske menneskerettighetsspørsmål.

## NOEN UTVALGTE INTERVJUUTTALELSER :

- \* Østersjøsamarbeidet har ikke den politiske forankring på topplan som tilfellet er med Barentssamarbeidet.
- \* Østersjøregionen er et interessant regionprosjekt med hensyn til økonomi, men problematisk å fremme politisk.
- \* Havet gir Østersjøsamarbeidet litt mere distanse.
- \* Sverige og Finland er mer interessert i Østersjøsamarbeidet enn i Barentssamarbeidet.
- \* Vi deltar i Østersjøregionen fordi Sverige og Finland er med i nord.
- \* Det skjer en plutselig omstilling når det landet en bor i og tror er ens eget, ikke lenger er det.
- \* Norden vil konsolidere de baltiske lands uavhengighet og jobbe for størst mulig stabilitet, hvilket krever integrasjon av befolkningen.
- \* Statsborgerskapsspørsmålet i Baltikum er et problem for det regionale samarbeidet, i allefall det som foregår på statlig plan.
- \* En god del av problemet skyldes at Moskva ikke aksepterer at dette nå er andre land.
- \* Mens man i Russland ser stor forvirring med hensyn til mål og midler, har man i Baltikum hele spekteret av reformtempo og reformvilje.

## **MIN ANALYSE AV STATSBOGERSKAPSSPØRSMÅLET I DE BALTISKE STATENE, OG DETTE SPØRSMÅLS INNVIRKNING PÅ ØSTERSJØSAMARBEIDET.**

**ANTAKELSE: Håndteringen av statsborgerskapsspørsmålet i Baltikum er problematisk. Problemet har negativ innvirkning på samarbeidet i Østersjøregionen.**

---

Jeg har i kapitlet "Om spørsmål vedrørende demokrati og statsborgerskap i Baltikum", drøftet ulike aspekter ved demokratiseringsprosessen i disse landene. Jeg har valgt å legge betydelig vekt på spørsmålet om statsborgerskap for de befolkningsgruppene, først og fremst russerne, som etter selvstendigheten er blitt minoriteter. Det er snakk om store minoriteter. I Latvia utgjør russerne ca. en tredel av befolkningen, i Estland er andelen litt lavere. Dette analysekapitlet skal dreie seg om statsborgerskapsproblemet og dets innvirkning på Østersjøsamarbeidet. Jeg velger å avgrense min diskusjon av demokratispørsmål i Østersjøregionen til denne saken. Det er et bevisst valg. Diskusjonen knyttet til Østersjøregionen får dermed en noe annen vinkling sammenliknet med de forhold jeg har diskutert i forbindelse med Barentsregionen. Men, og det er viktigere, dette spørsmålet har å gjøre både med demokrati og menneskerettigheter på en fundamental måte fordi det dreier seg om hvem som skal bli å regne som fullverdige deltakere, og ut fra hvilke kriterier. Samtidig er det et spørsmål som involverer sterke følelser. Det er mitt inntrykk at eksempelvis norske media har vært heller lite opptatt av problemet. Muligens har det sammenheng med den generelle sympati for balternes sak som er utbredt i hele Norden og som undertegnede i og for seg også deler, dog ikke uten forbehold. Jeg vil også forsøke å si noe om hvordan Østersjøsamarbeidet påvirkes av denne saken. Min antakelse peker i retning av at problemet, slik situasjonen er idag, bidrar til å forsure klimaet for samarbeid.

Diskusjonen i dette kapitlet vil dreie seg mye om Latvia fordi det er i dette landet man har vært minst villige til å gi statsborgerskap til minoritetsbefolkningen. Litauen har valgt den såkalte null- løsningen. I november 1989 tilbød man statsborgerskap til alle med permanent tilhold i landet, og man har inngått en gjensidig avtale med Russland som garanterer rettighetene til henholdsvis litauiske og russiske minoriteter i begge land. Som nevnt i kapitlet "Om norske demokratiprosjekter i Østersjøregionen" holder Den norske Helsingforskomité et våkent øye med situasjonen for den polske minoriteten i landet. Dette er imidlertid ikke et statsborgerskapsspørsmål og vil derfor ikke bli videre drøftet her. Det forhold at Litauen har innvilget statsborgerskap til minoritetene trenger ikke nødvendigvis bety at man der er mindre nasjonalt orienterte enn hva tilfellet er i Estland og Latvia, selv om dette er en mulig tolkning. Til forskjell fra de to øvrige landene er imidlertid litauerne i klar majoritet i eget land ( over 80% av befolkningen ). De to største minoritetene, russerne og polakkene, utgjør to omtrent like store grupper. I Estland er det i prinsippet mulig for alle å bli statsborgere uavhengig av etnisk bakgrunn.



Men man stiller blant annet krav om språkkunnskaper i estisk tilsvarende et omfang på 1500 ord. Estlands statsborgerskapslov er formelt sett i samsvar med internasjonalt aksepterte normer på området. Tyskland har eksempelvis langt strengere språkkrav som må tilfredsstilles før statsborgerskap innvilges. Norge har ikke denne regel. Men spørsmålet blir, og det er der kritikken eventuelt vil ramme, hvordan en skal forholde seg til det faktum at flere hundre tusen mennesker nærmest over natten blir definert som utlendinger i et land også de regnet som sitt. De som flyttet til Baltikum i sovjettiden opplevde ikke at de flyttet til utlandet, men derimot til en annen republikk i en multinasjonal union. Spørsmålet om hvem det er rimelig å gi statsborgerskap i de nye statene har følgelig en politisk side som peker utover formelle regler. Å si at enhver stat må ha rett til selv å avgjøre hvem som skal være dens borgere blir utilstrekkelig. Jeg skal utdype dette nærmere. Men først vil jeg si litt om mine forventninger ut fra de teoriene jeg har valgt. Deretter følger noen linjer om henholdsvis statsborgerskapsbegrepet, om russere bosatt utenfor Russland samt om situasjonen i Latvia spesielt. Jeg ønsker også å diskutere litt nærmere hvorvidt dette er et menneskerettighetsproblem. Relevansen i forhold til oppgavens problemstilling ligger ikke bare i at det er en nær sammenheng mellom menneskerettigheter og demokrati. Dersom en skal kunne vurdere hvorvidt Østersjøsam arbeidet vil bidra til demokratisering, tror jeg det er viktig med en så god forståelse som mulig av essensen i de problemer en har med å gjøre.

### Forventninger i henhold til teoriene.

Hva kan jeg så, ut fra mine tre utvalgte teorier, forvente om sammenhengen mellom statsborgerskapsspørsmålet i Baltikum og samarbeidet i Østersjøregionen?

Kenneth Waltz og neo- realistene setter nasjonal sikkerhet øverst på dagsorden for statenes internasjonale opptreden. Ut fra denne teorien forventer jeg derfor at statsborgerskapsspørsmålet vil bli definert som et sikkerhetsspørsmål, både av de baltiske statene og av Russland, men på ulike måter. De baltiske landene frykter Russlands hensikter. Nasjonal sikkerhet for dem betyr primært sikkerhet mot russisk aggresjon. Neo- realister regner muligheten for bruk av militær makt som høyst reell. Også trusler om slik maktbruk kan være et effektivt politisk instrument. Mistenksomhet mot Russland vil for balterne lett kunne bli mistenksomhet mot russere. Uviljen mot å gi etniske russere statsborgerskap vil da kunne tolkes som et uttrykk for at man ikke stoler på deres lojalitet i en eventuell krisesituasjon. Det en oppfatter som egne nasjonale interesser settes således foran hensynet til enkeltmenneskers rettigheter. Russerne på sin side opplever neppe balterne som noen militær trussel. Men Russland betrakter trolig mulighetene for utvidet vestlig innflytelse i tidligere sovjetrepublikker som en sikkerhetsrisiko. Man stiller seg eksempelvis negativ til en eventuell NATO - utvidelse østover. Ut fra neo- realistisk teoris sterke vektlegging av nasjonal sikkerhet, kan en derfor forvente at Russland vil forsøke å utnytte statsborgerskapsspørsmålet til egen fordel. Ved stadig å klage over den behandling de russiske minoritetene utsettes for, kan man oppnå å bringe de baltiske statene i vanry, og således legge en demper på vestlige lands vilje til å integrere Baltikum i sine sikkerhetspolitiske ordninger. Neo- realistisk teori gir følgelig ikke grunn til mye optimisme på vegne av Østersjøsam arbeidet.

Landenes sikkerhetspolitiske interesser er motstridende og innbyr til konflikter. Dette vil dominere samkvemet.

Teorien om kompleks interdependens gir ikke sikkerhetspolitikk noen forrang framfor andre saker. Dessuten, der neo- realistene opererer med statene som enhetlige aktører, ser transnasjonalistene dem som sammensatt av grupper med ulike interesser, med muligheter for alliansebygging på kryss og tvers. Ut fra dette perspektivet forventer jeg adskillig bedre muligheter for å finne fram til en akseptabel løsning på statsborgerskapsproblemet. En positiv utvikling av samarbeidet i Østersjøregionen vil trolig være avhengig av at man finner en løsning på problemet som alle parter kan leve med. Under kompleks interdependens er det ingen spesiell grunn til at saken skal knyttes opp mot nasjonale sikkerhetsspørsmål. Der er intet sakshierarki, og aktørene er ikke låst med hensyn til prioriteringer. Det bør kunne gi et bedre klima for forhandlinger enn hva tilfellet er når neo- realistenes begrensede forutsetninger legges til grunn. Dessuten er ikke statene de eneste aktørene på arenaen. Også andre vil gjøre sin innflytelse gjeldende, eksempelvis menneskerettighetsgrupper. Teorien om kompleks interdependens gir disse såvel som andre ikke- statlige aktører reell innflytelse i internasjonale forhold. Statsborgerskapsproblemet representerer en form for gjensidig avhengighet mellom de involverte parter. Man kan snakke om en interdependens- relasjon. Det interessante spørsmålet blir da hvorvidt interdependens i dette tilfellet fører til integrasjon. Jeg vil forsøke å si noe mer om det senere i kapitlet.

Regimeteoretikere vil i denne forbindelse trolig være mest opptatt av hvorvidt det i Østersjøregionen blir utviklet et regime med normer, regler og forpliktelser knyttet til demokrati og menneskerettigheter. Man vil studere betingelsene for at så skal skje, samt hva som må til for at et slikt regime skal kunne opprettholdes over tid. Innen et regime på dette grunnlag vil det sannsynligvis bli vanskelig å leve med en situasjon der store befolkningsgrupper er uten fullverdige politiske rettigheter. Det vil kunne så alvorlig tvil om det demokratiske systemet i de aktuelle landene. En løsning vil derfor tvinge seg fram. Det kan skje som følge av press utenfra, f.eks. ved at de nordiske land stiller betingelser overfor sine samarbeidspartnere i regionen. Men det kan selvsagt og skje ved at fornuftige politikere i de baltiske statene innser at denne saken hindrer det samarbeidet en ønsker skal utvikle seg, og at alle derfor er tjent med at problemet ryddes av veien. Desuten vil naturligvis hensynet til enkeltmenneskets rettigheter måtte komme i fokus dersom demokrati og menneskerettigheter er noe en føler seg oppriktig forpliktet overfor på et normativt grunnlag, ikke som middel for å oppnå andre mål, men fordi det har noe med rettferdighet å gjøre, noe å gjøre med forestillingen om at det gode liv forutsetter respekt for visse grunnverdier og de rettigheter som følger av disse.

### Statsborgerskapsbegrepet.

Forestillingen om at menneskene er i besittelse av visse ukrenkelige rettigheter, fikk for alvor aktualitet på 16 og 1700- tallet. Det moderne statsborgerskap og de rettigheter som er knyttet til det, rettigheter som staten står som garantist for, vokste gradvis fram. Den amerikanske uavhengighetserklæring og

den franske revolusjon var betydningsfulle hendelser. Nåtidens statsborgerskapsbegrep er imidlertid meget forskjellig fra den form for borgerskap en opererte med i antikkens greske bystater. Samfunnets omfang på den tiden var og vesensforskjellig fra den moderne nasjonalstat. Borgerskap var et privilegium for menn av den herskende klasse. I forhold til slavene og de bofaste fremmede var borgerne i mindretall blant Athens innbyggere. Borgerskapet bestod kun av retten, eller kanskje snarere forpliktelsen, til å delta i det offentlige styre og stell.

Det er nær sammenheng mellom utviklingen av statsborgerskap og utviklingen av demokrati i de vestlige samfunn. Som T.H. Marshall, en fremtredende teoretiker på området, har påpekt, er det også en nær sammenheng mellom det innhold statsborgerskapet etterhvert har fått, og de samfunnsendringer som har funnet sted fra føyaldsamfunnets oppløsning i den sene middelalder frem til dagens velferdsstat. I sin bok "Citizenship and Social Class" fra 1950 fokuserer Marshall spesielt på relasjonen statsborgerskap - samfunnsklasse. Han viser bl.a. hvordan fremveksten av kapitalistisk produksjonsmåte skapte en kontekst som viste seg gunstig for utvikling av demokratisk statsborgerskap. I føydale institusjoner levde sivile og politiske funksjoner sammen. Med fremveksten av markedsøkonomien ble den økonomiske og den politiske sfære institusjonelt adskilt fra hverandre. Det vokste frem nye samfunnsklasser som kjempet for rettigheter.

Statsborgerskap definører hvem som er, og hvem som ikke er, fullverdige medlemmer av et bestemt samfunn. Statsborgerskap innebærer både en status og et sett rettigheter og forpliktelser. Statusen har med selve medlemskapet å gjøre. De som har denne statusen er like m.h.t. de rettigheter og plikter som er knyttet til statsborgerskapet. Hva disse går ut på kan variere mellom ulike samfunn, der er intet universelt prinsipp å vise til i så måte. Rettigheter gir plikter, eksempelvis verneplikt. Det er også viktig at statsborgerlige rettigheter legger begrensninger på statlig autoritet. Staten har forpliktelser i forhold til sine medlemmer.

I følge T.H. Marshall består statsborgerskapet av 3 deler. For det første har en de sivile rettigheter som er nødvendige for den personlige frihet, rettigheter som beskytter individet mot myndighetsovergrep. Eiendomsretten, retten til å inngå kontrakter, til fritt å tenke, ytre seg, utøve sin religion o.s.v. inngår her. Disse skal garanteres av rettsstaten og domstolene. De politiske rettighetene gjelder retten til å delta i utøvelsen av politisk makt, til å være med i styringen av samfunnet. De parlamentariske institusjonene skal garantere disse rettighetene, og de er først gjennomført når alle voksne er bærere av dem. Den tredje typen rettigheter Marshall opererer med er de sosiale rettighetene som vi forbinder med velferdsstaten, eksempelvis retten til en viss levestandard og til utdanning. Det er imidlertid kun de politiske rettighetene som går utover den private horisont og gir borgerne mulighet til aktivt å være med på å forme det samfunn de er en del av. Derfor kommer disse rettighetene i en særstilling. Ifølge Habermas utgjør de kjernen i statsborgerbegrepet.

Relasjonen mellom statsborgerskapsbegrepets ulike deler er kompleks. Statsborgerskapet er utviklet over tid. Det er en historie med sammenheng, men ikke en retlinjet sådan. Den franske revolusjon fikk eksempelvis den effekt i England at arbeidet med å utvikle statsborgerlige rettigheter stanset opp i nesten 20 år og først ble gjenopptatt da slaget ved Waterloo eliminerte revolusjonens trusler. Diskusjonen om statsborgerskapets utvikling peker dessuten i flere retninger. Noen ser for seg en ekspanderende sfære som stadig inkluderer nye rettigheter. Andre mener rettighetene ikke garanteres, men at de snarere er usikre.

Det er heller ikke slik at rettigheter determinerer handling. I så måte er også ressurser svært avgjørende, men rettigheter gjør sosial samhandling enklere.

### Russere utenfor Russland.

Da Sovjetunionen gikk i oppløsning ble ca. 53 millioner tidligere sovjetborgere omgjort til utlendinger. Av disse var ca. 25 millioner, i henhold til tall fra den siste sovjetiske folketelling i januar 1989, registrert med nasjonaliteten russisk. Den største gruppen etniske russere utenfor selve Russland er å finne i Ukraina. Den russiske befolkningen der utgjør 11,4 millioner, eller rundt 22%, av Ukrainas befolkning. Andelen russere er derimot høyere i Latvia og Estland. The Europe World Year Book 1994 ( utgis av Europa Press, London ) opererer med et anslag på henholdsvis 33,5 og 29,4% for de to landene. For begge lands vedkommende er andelen litt lavere enn i 1989. En viss utvandring har funnet sted siden den tid. Betegnelsen diasporarussere brukes relativt ofte om russerne i utlendighet. Ordet *diaspora* er gresk for spredning og ble opprinnelig brukt i Det Gamle Testamentet om jødene som ble spredt blant folkene. Det er ikke like vanlig å bruke denne betegnelsen om nasjonale minoriteter.

Spørsmålet om statsborgerskap for russerne i de nye statene har vekket betydelig internasjonal oppmerksomhet. Russland har tilbudt statsborgerskap til alle borgere av det tidligere Sovjetunionen som ikke allerede har fått statsborgerskap i andre stater. En lov om dette ble vedtatt i februar 1992. Den setter en 3 års frist. Innen denne kan tidligere sovjetborgere som ikke er bosatt i Russland søke om russisk statsborgerskap. Forøvrig har de andre tidligere sovjetrepublikkene stort sett iverksatt null- løsningen og tilbudt statsborgerskap til alle som bodde permanent i landene på uavhengighetstidspunktet. Estland og Latvia representerer unntaket. Russland og Turkmenistan har inngått en avtale om å akseptere gjensidig dobbelt statsborgerskap. De øvrige statene har imidlertid vært lite villige til å godta en situasjon der et stort antall egne innbyggere er i besittelse av russisk pass, trolig ut fra en frykt for at det ville kun bli et påskudd for russisk innblanding i interne anliggender.

Når man i Estland og Latvia ikke er villige til å implementere null-løsningen, begrunnes avgjørelsen med at Sovjetunionens annektering av de baltiske statene var ulovlig. Som en konsekvens av det, argumenterer man, må den immigrasjon som fant sted i sovjettiden betraktes som illegal. I tillegg er der en utbredt mistillit overfor russere med bakgrunn i de overgrep som fant sted, spesielt under stalintidens terrorvelde. I januar 1991, mens Sovjetunionen fortsatt eksisterte, undertegnet både Estland og Latvia en avtale i Tallin med det som da var sovjetrepublikken Russland. Det var en avtale som skulle garantere enhver sovjetborgers rett til fritt å velge statsborgerskap. President Jeltsin støttet balternes uavhengighetsbestrebelse også under de dramatiske augustdagene samme år, men under forutsetning av at nevnte avtale skulle overholdes. Direktør Asbjørn Eide ved Institutt for Menneskerettigheter forteller i intervjuet jeg hadde med ham 31/ 10-94 hvordan klimaet raskt endret seg etter kuppforsøket, noe han la spesielt meke til under en reise til Riga og Tallin i februar 1992. En av mine øvrige informanter bekrefter dette inntrykket. Han deltok på en konferanse i Estland i 1992 sammen med blant annet estiske politikere og beretter om en sterkt nasjonalistisk preget retorikk. Det var ikke bare statsborgerskapsspørsmålet som ble diskutert. Man var

også opptatt av hvordan man skulle kunne få tilbake områder i Russland som engang har tilhørt Estland.

Når Latvia og Estland ikke lenger føler seg bundet av Tallin - avtalen, begrunner en det med at den refererer til borgere av Sovjetunionen, en stat som ikke lenger eksisterer. Denne argumentasjonen har framkalt mye irritasjon i Moskva. Men russiske myndigheter har ikke klart å presse Estland og Latvia til å adoptere null- løsningen, dette til tross for at en lenge forsøkte å koble spørsmålet sammen med tilbaketrekkningen av tropper fra de respektive landene. Det siste førte til sterkt mishag på baltisk side og var også uakseptabelt for det internasjonale samfunn.

Det er mye som tyder på at russerne også i Estland og Latvia hadde grunn til å tro at de skulle bli borgere i de nye selvstendige statene. Spørsmålet om full selvstendighet ble i Estland lagt ut til folkeavstemning 3. mars 1991. 74,8% av de som avla stemme stemte for uavhengigheten, et tall som må ha inkludert mange etniske russere. Ved denne avstemningen var det allmen stemmerett og valgdeltakelsen var på 83%. Selv i russisktalende distrikter av Tallin var det flertall for uavhengighet. I juli 1993, mye hadde skjedd i mellomtiden, arrangerte lokale myndigheter folkeavstemning i de russiskdominerte byene Narva og Sillamae. Et stort flertall gikk her inn for at disse byene skulle få en spesiell nasjonalautonom status. Avstemningen ble erklært ugyldig av Estlands høyesterett. Etterpå har ingen av partene villet sette saken på spissen. I det hele tatt kan det se ut som om russerne er villige til å finne seg i mye dersom de bare får lov til å bli. Tilbakevending til et tildels kaotisk Russland fremstår for mange som lite attraktivt. Ikke minst er utsiktene til økt materiell levestandard definitivt bedre i Baltikum. Dessuten har en betydelig del av diasporarusserne intet å eventuelt vende tilbake til, mange har bodd i Baltikum i flere generasjoner. En del har rett nok utvandret, men utflyttingen er betydelig større fra de områder av det tidligere Sovjetunionen som er rammet av borgerkrigstilstander. Russiske myndigheter har tatt visse forholdsregler for å kunne ta imot immigranter. Eksempelvis finnes det planer om å tilby jord til et betydelig antall bønder på de øde sletter i Sibir. For russere med relativt høy utdannelse, bosatt i urbane områder i Baltikum, er dette tilbud neppe spesielt forlokkende.

Spørsmålet om de russiske minoritetsbefolkningenes situasjon i de tidligere sovjetrepublikker er etterhvert blitt sterkt politisert. I april 1992 sa utenriksminister Kosyrev at Russland vil forsvare russernes rettigheter beslutsomt og bruke maktmidler om nødvendig (ITAR - TASS 1- 04- 92 ). President Jeltsin forsøkte i mars 1993 i en tale i FN å få aksept for innsettelse av russiske fredsbevarende styrker i det han kalte "det nære utland". Han fulgte opp dette i sin nyttårstale for 1994 der han i en særlig hilsen til diasporarusserne lovet å forsvare felles interesser med større energi og beslutsomhet. All tale fra Russland om "det nære utland" vekker sterke reaksjoner i Baltikum og tolkes som bevis for at Moskva ikke fullt ut anerkjenner disse lands suverenitet. Den tidligere svenske statsminister Carl Bildt har forøvrig gjort russerne oppmerksomme på at Baltikum også er Sveriges nære utland.

Russerne i Baltikum utgjør ingen ensartet gruppe. Mange vil hevde at de hittil har vært påfallende politisk passive. De såkalte Interfrontene som oppstod i forbindelse med vedtakene om språklover i 1989, fikk aldri noen bred oppslutning bl.a. fordi frontfigurene ble assosiert med de konservative reformmotstanderne i Moskva. Etter det mislykkede kuppforsøket i august 1991 gikk

de i oppløsning. Russernes kjennskap til de lokale språk regnes ofte som en indikator på at de er dårlig integrert i omgivelsene. Det trenger imidlertid ikke være tilfelle. Manglende språkkunnskaper er ikke i seg selv et hinder for integrasjon dersom "de andre" behersker "ditt" språk, noe de fleste gjør. Fra Moskva hevdes det at russerne utenfor Russland identifiserer seg med det nasjonalt russiske. Men Russland er selv et multinasjonalt land. Noen nasjonalstat har det aldri vært.

### Latvia.

Ca. en halv million latviske russere er pr. idag ekskludert fra politisk innflytelse mens ca. 300000 har fått statsborgerskap. Det høye tallet på russere med statsborgerskap skyldes det forhold at Latvia, i motsetning til Estland og Litauen, hadde en betydelig russisk befolkningsandel også før den sovjetiske annekteringen. De som bodde i landet før 17. juni 1940, datoen da Latvia ble invadert av sovjetiske tropper, har automatisk krav på statsborgerskap. De russere det her er tale om har århundrelang tilhørighet. Splittelsen i den russisk- ortodokse kirke på 1600- tallet førte til religiøs forfølgelse og strømmer av flyktninger ankom fra Russland. På 1700- tallet var det handelsmenn, bønder som hadde kjøpt seg fri fra livegenskapet, og tsarens tjenestemenn som immigrerte. Hele Baltikum var underlagt Russland fra 1710 fram til 1918 etter at tsar Peter den Store erobret området fra Sverige. Når det idag refereres til nasjonen som den latviskspråklige del av befolkningen, må en altså være klar over at andre nasjonaliteter har levd side om side med den latviske majoritet svært lenge. Man regner med at rundt 100000 ikke-latviere forlot landet mellom 1990 og 1993. Enkelte kilder opererer med et noe lavere tall.

Den Lov om statsborgerskap og naturalisering som nå er vedtatt er ekskluderende for alle som har slått seg ned i Latvia etter 1940. I den latviske diskusjonen betraktes disse som sovjetiske, underforstått som nært knyttet til okkupasjonsmakten. De fleste immigrantene etter 1940 har bosatt seg urbant. I Latvias hovedstad Riga er kun ca. 30% av befolkningen latviere, flertallet er russiskspråklige. Et av kravene til å bli naturalisert, d.v.s. å få innvilget statsborgerskap, er at man behersker latvisk språk. De fleste russere gjør ikke det.

Ifølge Brita Skuland og Torunn Hasler kan man i grove trekk skille mellom tre holdninger til statsborgerskapsspørsmålet. ( Skuland / Hasler : "Nasjonsbygging og integrasjon i Latvia" - Internasjonal Politikk nr.2- 94 ). Ytterpunktene representeres for det første av de som taler for null- løsningen med den begrunnelse at man er nødt til å ta hensyn til de demografiske konsekvensene av 50 års sovjetstyre. Alle som er bofaste i landet og som ønsker statsborgerskap bør derfor umiddelbart få det. På den annen side har man de radikale nasjonalistene som ikke vil anerkjenne noe som har med sovjettiden å gjøre, og som ønsker at alle som er kommet til Latvia etter 1940 skal forlate landet ( repatriering ). Begge disse syn støttes av mindretall, men i det parlamentet ( Saeimaen ) som ble valgt i 1993 sitter det flere hjemvendte latvisk- amerikanere med ekstreme anti- russiske oppfatninger. Regjeringens og flertallets linje er mer moderat. En tar avstand fra enhver form for repatriering. Kjernen av statsborgere i det nye Latvia skal være de opprinnelige statsborgere og deres etterkommere, men man er åpen for mulighet til naturalisering i henhold til visse formelle krav. Man forutsetter imidlertid at ikke-

latviere skal la seg integrere ut fra et overordnet mål om å bevare den latviske identitet. Jeg ser nærmere på rimeligheten av dette i neste avsnitt.

### Et menneskerettighetsproblem ?

Jeg finner det meget vanskelig å besvare spørsmålet om vi her står overfor brudd på fundamentale menneskerettigheter med et definitivt ja eller nei. Et demokratisk problem er det utvilsomt når store befolkningsgrupper ikke har fulle politiske rettigheter. Det er neppe heller tvil om at mange russere føler seg diskriminert og plassert utenfor en prosess de trodde de skulle få være med på å forme. Men en ting er hvilke følelser man har til saken. Problemet her består blant annet i å vise konkret til hvilke rettigheter som er brutt.

Stemmeretten og retten til å delta i styre og stell tilhører det som i FN's universelle menneskerettighetserklæring er spesifisert som sivile og politiske rettigheter ( til forskjell fra økonomiske og sosiale rettigheter). "Enhver har rett til et statsborgerskap" - står det i artikkel 14. Det hjelper oss ikke så mye. Det står ikke noe om rett til selv å velge hvor man vil være statsborger. Tvert imot, prinsippet om statlig suverenitet tilsier at enhver stat etter sine lover avgjør hvem som kan bli dens borgere. Spørsmålet blir da om lovene er utformet slik at menneskerettigheter krenkes. Fra latvisk side vil man argumentere med at ingen er fratatt sitt statsborgerskap. De som ikke er statsborgere av dagens Latvia har heller aldri vært det. De var borgere av Sovjetunionen, en statsdannelse som ikke lenger eksisterer. De kan dessuten søke russisk statsborgerskap. Problemet er bare at de menneskene det gjelder ikke bor i Russland. Flertallet av dem har heller ikke noe ønske om å flytte dit. Det har også vært hevdet at ingen er fratatt rettigheter. Man kan bare fratras rettigheter man faktisk har. Vel hadde man stemmerett i Sovjetunionen, men den var illusorisk i og med at det ikke fant sted valg i demokratisk forstand.

Det bør her bemerkes at menneskerettigheter og demokrati ikke er samme sak selv om de to begrepene svært ofte er koblet til hverandre. Selve idéen om menneskerettigheter går ut på at det enkelte individ kan stille krav overfor samfunnet, krav som er knyttet til visse friheter og goder. Det sentrale poeng er at de rettigheter det er snakk om er noe individet kan kreve i kraft av å være menneske. Menneskerettigheter er altså ikke noe en får som en innrømmelse fra samfunnet. Man kan følgelig se på menneskerettigheter som en høyere form for lov, gyldig for ethvert menneske uavhengig av tid og sted. Denne universalitet knyttet til begrepet, hvis allmene aksept må sies å være forholdsvis ny og ikke gir noen garanti for at rettighetene virkelig respekteres, er blitt utfordret fra mange hold. Det kan dessuten tenkes at krav til rettigheter for individet kan komme i konflikt med ønskene hos en majoritet av befolkningen. Man kan derfor ikke avgjøre spørsmålet om deltakelsesrettigheter ved kun å vise til hva som er i tråd med flertallets vilje. En lov om statsborgerskap er ikke nødvendigvis akseptabel fra et menneskerettighetssynspunkt selv om det skulle vise seg at et flertall av folket, eventuelt av deres valgte representanter, slutter opp om den. Det blir naturligvis ikke lettere når det også er ulike syn på spørsmålet om hvem folket rettmessig er.

Av den totale befolkning i Latvia idag er ca. 67% statsborgere, ca. 33% er det ikke. Ingen andre land i verden har en så høy andel permanent bosatte ikke- statsborgere. I det opprinnelige utkastet til statsborgerskapslov var det

en passus om kvoter for naturalisering som KSSE's høykommisær for minoriteter var spesielt kritisk til. Ordlyden var slik at det antall nye personer som skulle kunne få innvilget statsborgerskap ikke måtte overstige 0,1% av antallet statsborgere i landet i det foregående år. Høykommisæren pekte bl.a. på farene for vilkårlighet og for trenering av naturaliseringen. I den vedtatte loven er kvotene fjernet. Dette viser at man ikke er upåvirkelig for press utenfra. Latviske myndigheter ønsker å få landet integrert i vestlige institusjoner. Den veien kan bli lengre enn en forestiller seg dersom det er grunn til å stille spørsmål ved selve demokratiet. Latvia har foreløpig ikke fått godkjent sin søknad om medlemskap i Europarådet ( Estland er opptatt som medlem).

Striden om statsborgerskapsspørsmålet i Baltikum er samtidig også striden om hva en stat skal være, et fellesskap basert på etnisk likhet, eller et multi- etnisk fellesskap der nettopp statsborgerskapet med de rettigheter og plikter som følger med det utgjør den integrerende faktor. Jeg har andre steder i oppgaven påpekt det håpløse i å realisere tanken om at enhver nasjon må ha sin egen stat. For Latvias vedkommende, som i så mange andre tilfelle, er det heller ikke mulig å skape en nasjonalstat ved å foreta grenserevideringer. Estland skulle i og for seg kunne øke den østiske befolkningsandelen ved å avstå visse områder til Russland. Men det vil jo være stikk i strid med hva nasjonalistene forestiller seg. Nå bør det sies at både Estland og Latvia har tradisjoner som peker sterkt i retning av fredelig sameksistens mellom ulike befolkningsgrupper. Noen reell fare for "etnisk rensing" og liknende overgrep eksisterer neppe i Baltikum. Estlands miljøverminister, senere statsminister Andres Tarand, sier i et intervju med Bente Imerlund, gjengitt i Nordlys 24 / 09 - 94, at forholdet mellom folkegruppene nå har roet seg. På spørsmål om en kommer til å leve i en slags fred med russeme, er svaret at der ikke eksisterer noe alternativ. Tarand sier videre at russeme er svært forskjellige fra oss estlendere, men det er også tyskere og franskmenn. Personlig har han aldri hatt noe imot russere som enkeltindivider, men han medgir at noen nok lar motviljen mot den russiske imperialismen gå utover enkeltmennesker.

Statsborgerskapsloven i Latvia kan ikke med rimelighet anklages for å være rasistisk. Den er i utgangspunktet basert på historie, ikke etnisitet. Alle som hadde statsborgerskap i 1940 og deres etterkommere blir statsborgere uavhengig av etnisk bakgrunn. Avsnittene om naturalisering i loven stiller heller ingen betingelser vedrørende etnisk identitet. Men ved å definere alle som er kommet til landet i sovjettiden som utlendinger, skapes der nødvendigvis et skille der en gruppe ikke bare ekskluderes fra politisk deltakelse, men også stigmatiseres som assosiert med en okkupasjonsmakt, som potensielle femtekolonnister. Dette er ikke bare et politisk problem, men såvidt jeg skjønner og et moralsk sådan, fordi det er kort vei herfra til å påføre en folkegruppe kollektiv skyld for hendelser de ikke har hatt noen mulighet til å påvirke. Nasjonalistisk tenkning er ofte preget av kollektivistisk logikk, men kollektiv skyld som prinsipp har intet feste i folkeretten.

Den store russiske forfatter Jevgenij Jevtusjenko har uttalt at Gorbatsjovs største feil var at han forsøkte å hindre full selvstendighet for de baltiske land. For i Baltikum var sovjetmakten en okkupasjonsmakt. Situasjonen er mye mer komplisert i andre deler av det som var Sovjetunionen. Når man i Estland og Latvia sier at man ikke kan gi statsborgerskap til alle, så begrunnes det med at de nye statene er fortsettelse av republikkene fra mellomkrigstiden. Å adoptere null-løsningen vil i henhold til denne tankegangen være det samme som å anerkjenne den sovjetiske okkupasjonen. Jeg ser at dette er et argument ladet med følelser.



Men jeg har problemer med å forstå at logikken nødvendigvis må være slik. Litauen har valgt null- løsningen, men holder fast ved at sovjetmakten var illegitim. Det er mulig å tenke seg etableringen av en ny stat som ikke bare er fortsettelsen av en gammel, men som og tar hensyn til at noe har skjedd i mellomtiden. Så innvender enkelte at vi i Norge ville reagert på samme måte dersom de tyske okkupantene hadde funnet på at de ville bli værende her i landet etter krigen. Kanskje det, men argumentet er malplassert. For det første fant det ikke sted noen massiv innvandring av sivile under den 5 år lange tyske okkupasjonen. For det annet, tyskerne som kom hit som okkupanter ble aldri forespeilet at de kom for å slå seg ned for godt i et utvidet Stor- Tyskland.

Situasjonen i Baltikum er spesiell. Det er i grunn vanskelig å finne paralleller som det er relevant å sammenlikne med. Avkoloniseringen, eksempelvis tilfellet Zimbabwe, kan kanskje være en parallell, om enn sammenlikningen blir noe haltende. Men det er verd å merke seg at null- løsningen er valgt i nesten alle tilfeller som til en viss grad er beslektet. Nettopp fordi situasjonen er så spesiell, skriker den etter nytenkning. Det er vanskelig å se at denne er fremtredende idag. Baltisk nasjonalisme er like lite sympatisk som annen nasjonalisme når den rettes mot andre folkeslag.

Som vedlegg til dette kapitlet følger to artikler fra den vedtatte lov om statsborgerskap i Latvia som omhandler naturalisering ( artikkel 11 samt hoveddelen av artikkel 12 ). Jeg har fått en kopi av loven fra Vibeke Greni ved Institutt for Menneskerettigheter i Oslo. Jeg tar også med kopi av en lederartikkel fra avisen "The Baltic Independent" som utgis i Tallin. Artikkelen som er fra utgaven 1.- 7. juli 94, viser at man også fra estisk side var svært kritisk til den foreslåtte kvoteordningen som til slutt ble fjernet fra Latvias statsborgerskapslov.

### Mer om teoriene og samarbeidet i Østersjøregionen.

Et neo- realistisk perspektiv på internasjonal politikk gir ingen grunn til overdreven optimisme med hensyn til hva Østersjøregionen kan utvikle seg til å bli. Rett nok er strukturene i en multipolar verden gunstigere for transnasjonalt samarbeid enn hva tilfellet var under den kalde krigen. Hendelsene i Europa etter 1989 har endret det Waltz kaller fordelingen av kapabilitet. Et systems relative kapabiliteter refererer til den enkelte stats maktposisjon i forhold til andre stater. Russlands posisjon i så måte er redusert sammenliknet med den tidligere Sovjetunionen. Som følge av de strukturelle endringene som har funnet sted, har andre enheter fått større spillerom. Men selv om tapet av Baltikum har sikkerhetspolitiske konsekvenser for Russland, bl.a. er havner som var viktige for Sovjetunionen ikke lenger tilgjengelige, så er Russland fortsatt en militær stormakt. I enklaven Kaliningrad, all landtransport dit må skje gjennom Litauens territorium, har man eksempelvis stående styrker som tallmessig overstiger hele den polske armè. Det finnes sikkert også militære ledere som drømmer om fordums storhet, og visse politikere vet å appellere til misnøye blant de militære. Parallelt med ambisjonene om fortsatt å spille en aktiv rolle i europeisk politikk, frykter Russland også isolasjon. Man har undertegnet en såkalt partnerskap for fred- avtale med den gamle erkefienden NATO, men man ønsker ikke et NATO som utvides mot øst. Dessuten

er der en ambivalens tilstede mellom henholdsvis ønsket om å åpne seg for vestlige idéer, og frykten for hvilke konsekvenser det kan få for egen identitet.

Dersom Waltz har rett i at sikkerhetspolitikk er det grunnleggende som andre saker må forholde seg til, og dersom man ser dette i lys av den frykt som eksisterer i Baltikum for at Russland igjen skal forsøke å ekspandere vestover, da blir de baltiske lands søken mot medlemskap i vestlige institusjoner forståelig. Litauen har eksempelvis søkt om medlemskap i NATO, til tross for at landets ledere utmerket godt vet at det er helt uaktuelt på nåværende tidspunkt. Det er heller ikke vanskelig å tenke seg at Østersjøsamarbeidet blir skadelidende dersom noen av deltakerne oppfatter egen sikkerhet som truet. Men frykten baserer seg på en tolkning av virkeligheten. Den er neppe den eneste mulige. Frykter man at minoritetene ikke skal være lojale i en krisesituasjon, ja da kan dette i seg selv bidra til å hindre integrasjon og til å skjerpe motsetningene mellom gruppene. Fra intervjuene har jeg dessuten fått flere uttalelser som klart peker i retning av at man fra russisk side har dreid oppmerksomheten mere mot Barentsregionen, på bekostning av Østersjøregionen. Hovedårsaken er statsborgerskapsspørsmålet samt andre uløste problemer i forholdet til de baltiske statene. Ja, en informant går så langt som til å si at Østersjøsamarbeidet fungerer dårlig på grunn av spenningen mellom Russland og Baltikum.

Waltz' teori fanger godt opp de sikkerhetspolitiske vurderinger statene foretar. Men i den sterke fokuseringen på nettopp statene som de dominerende aktørene i internasjonal politikk, ligger også en av teoriens svakheter. Stabilitet i nærområdene er viktige politiske mål for alle de nordiske land. Hovedtrenden i nordisk tenkning peker i retning av harmoni og integrasjon. Forholdet til Baltikum har nok mye vært preget av frigjøringsentusiasmen, men det betyr ikke at man er fornøyd med utviklingen. En tilstand der store folkegrupper ekskluderes fra politisk deltakelse avler lett misnøye. En situasjon med et langvarig dårlig forhold mellom de baltiske statene og Russland er dessuten lite ønskelig også sett fra et nordisk ståsted. Det er derfor rimelig å anta at man fra nordisk side imøteser en rask integrering av minoritetene i Baltikum. Men om man her ønsker å gjøre noe i regi av Østersjøsamarbeidet, så er det ikke sikkert at man oppnår mest ved å presse saken for hardt på regjeringsnivå. Det kan lett føre til at balterne inntar en forsvarsposisjon på grunn av det de føler som utidig innblanding i interne anliggender. Kanskje kan man istedet oppnå mer ved å fremme saken gjennom de mange nettverk som utgjør samarbeidet i Østersjøregionen, det være seg gjennom kontakter organisasjoner av ulike slag har med hverandre, gjennom nordiske partiers samkvem med sine søsterpartier i Baltikum, i regi av de demokratiprosjekter som drives osv. Men da er aktørene primært ikke- statlige. Vi ser her at Waltz neo-realistiske teori har sin begrensning. Den gir ikke rom for at andre aktører enn statene kan spille noen vesentlig rolle internasjonalt. Det er dessuten et faktum at det internt i Baltikum er ulike syn på statsborgerskapsspørsmålet, også blant makthaverne. De ekstreme nasjonalistene er i mindretall. Dette muliggjør transnasjonal alliansebygging der det kan oppstå ulike koalisjoner. I henhold til teorien om kompleks interdependens er slike koalisjoner ikke begrenset til private aktører, men kan og gå på tvers gjennom regjeringsapparatene. Men Waltz' teori kan ikke gripe dette aspektet fordi den behandler statene som enhetlige aktører.

Rune Castberg ved Fridtjof Nansens institutt la i intervjuet jeg hadde med ham 29 - 08 / 94 vekt på at en løsning av spørsmålet om

statsborgerskap vil være gunstig for Østersjøsam arbeidet. Han mente også at mulighetene for dynamikk er større i dette samarbeidet sammenliknet med i Barentsregionen. Årsaken er nettopp å finne i den store variasjon m.h.t. aktører. De multiple kanaler for samkvem mellom samfunnene er et kjennetegn ved kompleks interdependens. Fraværet av sakshierarki, som denne teorien postulerer, er imidlertid langt fra problemfritt. Når mange saker konkurrerer om dagsorden uten at det er noe konsistent hierarki dem imellom, kan resultatet bli problemer med å føre en sammenhengende utenrikspolitikk. Teorien fanger vel her opp noe av det som har preget russisk utenrikspolitikk i tiden etter Sovjetunionens oppløsning. Men en sak kan og politiseres ved at den knyttes til andre saker. Russerne forsøkte, uten spesielt mye suksess, å koble statsborgerskapsspørsmålet sammen med spørsmålet om tilbaketrekking av tropper. I slike tilfeller går det gjerne prestisje i sakene. Det er da stor fare for at man blokkerer for snarere enn stimulerer til fleksible løsninger.

Dependens betyr avhengighet hvilket innebærer at man påvirkes av eksterne aktørers handlinger. Følgelig betegner interdependens en situasjon med gjensidig avhengighet. Keohane og Nye skiller mellom samfunnsinterdependens som har å gjøre med hvor følsomme ulike samfunn er overfor forandringer i andre samfunn, og policyinterdependens som refererer til i hvilken grad beslutninger truffet av aktører i en del av et system får innflytelse på politiske beslutninger andre steder i systemet, med eller uten hensikt. Dette skillet kan imidlertid være problematisk å opprettholde i praksis. Men om samarbeidet i Østersjøregionen skal utvikle seg til å bli det mange ønsker, et tett transnasjonalt samarbeid om mange spørsmål, da er interdependens ikke tilstrekkelig. Et omfattende samarbeid kan en vanskelig forestille seg uten en betydelig grad av integrasjon mellom deltakerne. Jeg vil derfor se litt nærmere på forholdet mellom disse to begrepene, og betingelsene for at interdependens skal føre til integrasjon.

Begrepet interdependens definères vanligvis kun som en tilstand. Man kan tenke seg ulike typer interdependens avhengig av hva slags saker en har med å gjøre, og de aktuelle relasjoner kan være mer eller mindre intense. Men der ligger ikke i utgangspunktet noen normativ vurdering av interdependens som et gode eller som ønskverdig. Kenneth Waltz har tvert imot hevdet at mindre interdependens vil være å foretrekke. Hans begrunnelse er at i det anarki som preger det internasjonale system vil interdependens lett føre til konflikter, fra tid til annen voldelige sådane. Likhet mellom partene er heller ingen forutsetning for interdependens. Snarere er det slik at interdependente relasjoner oftest er mer eller mindre asymmetriske. Men asymmetri er ikke uten politisk betydning. Det å være mindre avhengig enn andre aktører i et interdependent system, kan være en betydelig kilde til maktutøvelse.

Noen klar og entydig definisjon av hva en skal forstå med integrasjon, er det vanskelig å finne i litteraturen. Det vanligste er å definere integrasjon som en prosess der deler gradvis blir til en helhet, men det er ikke uten videre gitt hva den relevante helhet er. Noen definører istedet integrasjon som resultatet av prosessen, eventuelt som en kombinasjon av en prosess og den tilstand prosessen leder fram til. Svært mange av de studier som har vært gjort om integrasjon har fokusert analysen på fredelig forandring. Ifølge Ernst Haas er den viktigste årsak til å studere regional integrasjon nettopp det normative, det at nye samfunnsformer preget av høy organiseringsgrad kan formes på fredelig måte. En implisitt antakelse om at integrasjon alltid er fordelaktig skal en imidlertid være

forsiktig med. Keohane og Nye påpeker blant annet at integrasjon kan føre til samfunnsendringer som ikke nødvendigvis er ønsket av alle berørte innbyggere. Dessuten, der mange verdier er involvert, vil gjerne noen av disse fremmes, på bekostning av andre.

Jeg velger å betrakte integrasjon som en fredelig prosess som leder mot et stadig tettere samarbeid, om et mangfold av saker. Hvordan er det rimelig å tolke Østersjøregionen i lys av dette? En fredelig prosess bygger på frivillighet med hensyn til deltakelse. Samarbeidet i Østersjøregionen vil bare kunne bli et integrert samarbeid dersom deltakerne ønsker at det skal utvikle seg i denne retning. Men i såfall må man stole på hverandre. Mellom Estland og Latvia på den ene side og Russland på den annen er det vanskelig å få etablert den nødvendige tillit så lenge statsborgerskapsspørsmålet ligger der som et uløst problem. Dette er dessuten ikke det eneste alvorlige problemet som forsurer samarbeidsklimaet. Estland ønsker forhandlinger med russerne om et landområde som i tråd med den såkalte Tartu - avtalen av 1920 tilhørte landet i mellomkrigstiden, men som ved annekseringen i 1940 ble innlemmet i Russland. Estlands myndigheter har fremsatt ønske om forhandlinger med Russland om dette spørsmålet. Så langt har russerne vært totalt avvisende, vel vitende om at estlenderne har lite støtte å hente i det internasjonale samfunn når det gjelder krav om grenserevideringer. Poenget er imidlertid at et utvidet samarbeid mellom Baltikum og Russland er lite sannsynlig så lenge problemer av denne art kombinert med mistenksomhet dominere de interstatlige forbindelsene. Uløste konflikter gjør ikke samarbeid umulig. Man kan la konfliktene ligge og konsentrere oppmerksomheten mot områder der en uten videre innsats er nødvendig. Men det vil neppe bli et samarbeid som fører til integrasjon. Trolig vil samarbeidet snarere bli avgrenset til bestemte saker og få et preg av noe tidsbegrenset. Østersjøregionen vil lide under det, selv om man naturligvis kan håpe at en atmosfære av gjensidig respekt og tillit vil vokse frem gradvis og etterhvert også gjøre det mulig å finne konstruktive løsninger på de vanskelige spørsmålene. I mellomtiden kan man tenke seg et stadig tettere samarbeid mellom Baltikum og Norden. Det økonomiske samkvemet mellom Estland og Latvia på den ene side, og i første rekke Sverige og Finland på den annen, utvikler seg forholdsvis raskt. Men dette samarbeidet har mere bilateral enn regional karakter, og eventuell integrasjon her vil derfor bare omfatte deler av Østersjøregionen. Det regionale samarbeidet blir i såfall adskillig mer begrenset enn hva mange hadde håpet da regionen ble formelt etablert på utenriksministermøtet i København i mars 1992.

Østersjøregionen er en form for internasjonalt samarbeid. For å kunne snakke om et regime kreves imidlertid at samarbeidet har karakter av internasjonal styring på bestemte saksområder. I analysen av Barentsregionen har jeg vurdert muligheten for dannelsen av et regime der deltakerne føler seg forpliktet i forhold til demokratiske normer og verdier. Hva så med Østersjøregionen? Vil samarbeidet i denne regionen kunne føre til en regimedannelse der både demokrati og menneskerettigheter utgjør grunnlaget for forpliktelser?

Det er viktig å være klar over at samarbeid kan finne sted i fravær av etablerte regimer. Men regimer definere rommet for akseptabel adferd, fremmer vanligvis orden og stabilitet, og letter således samarbeidet. Jeg har i den foregående drøftingen konstatert at statsborgerskapsspørsmålet i Baltikum er et problem, og at dette problemet skaper vanskeligheter for en videreutvikling av

samarbeidet i Østersjøregionen. Statsborgerskapsspørsmålet har med demokrati og menneskerettigheter å gjøre. Det vil neppe være riktig å si at man pr. idag har etablert et regime i Østersjøregionen med normer og forpliktelser knyttet til demokrati og menneskerettigheter. Men det finnes etter min vurdering et potensiale for en slik regimedannelse. Det er i regionen nylig opprettet en stilling som kommisær for menneskerettigheter. Den innehas av Ole Espersen fra Danmark og har sekretariat i København. Arbeidet befinner seg foreløpig i startfasen. De nordiske land har sterke demokratiske tradisjoner å bygge på. Det er vel ikke urimelig å forvente at nordiske politikere, når linjene for samarbeidet skal trekkes opp og midler til ulike prosjekter fordeles, vil legge vekt på at det hos samarbeidspartnere skjer en demokratisk utvikling der respekt for grunnleggende menneskerettigheter er et sentralt element. Politikere i de baltiske statene vil muligens innse at en forutsetning for å bli integrert i et tettere samarbeid er at man velger demokratiets vei samt søker å løse spørsmålet om minoritetenes rettigheter på en tilfredsstillende måte.

Regimebegrepet er, som nevnt i teorikapitlet, foreslått reservert til situasjoner der normene og reglene virkelig former aktørenes adferd. Men det trenger ikke å bety at alle aktører er like overbevist om at disse er riktige, rettferdige osv. Der kan og finnes aktører som forholder seg strategisk ut fra en vurdering av hva en får igjen, i forhold til omkostningene ved normbrudd. Regimer er imidlertid mest effektive når det i de respektive landene i utgangspunktet finnes grupper som identifiserer seg med de aktuelle normene. Som vi har sett er der ulike syn på statsborgerskapsspørsmålet internt i de baltiske statene. Noen grupperinger vil eventuelt kunne styrke sin posisjon i den interne politiske dragkampen. Her kommer således en sentral innsikt hos interdependens- teoretikere til anvendelse, nemlig det forhold at voksende interdependens betyr oppløsning av grensene mellom internasjonal og nasjonal politikk. Utenrikspolitikken står i et integrert forhold til hjemlige strukturer og prosesser. Økende interdependens fører til at hjemlige grupper i større grad enn tidligere får hva en kan kalle "regimeinteresser". Kognitivistene, deres synspunkter er nærmere omtalt i analysekapitlet knyttet til Barentsregionen, vil dessuten argumentere med at det ikke eksisterer noen fast nasjonal interesse. Det er heller slik at nasjonale interesser formes i en epistemisk og normativ kontekst og endres som et resultat av læring. Strukturelle hindringer må forstås i lys av historisk bestemte, fortolkende rammeverk. Man opererer heller ikke med noe optimalt regime. Både idèologi, kunnskap og erkjennelse er viktige for å forstå hvordan regimer endres. På den annen side er funksjonelle varianter av regimeteori, disse forklarer adferd og institusjoner ut fra effekter, muligens bedre istand til å si noe om regimestyrke. Man forklarer regimers opprettholdelse ut fra forventede konsekvenser. Slike teorier kan imidlertid ikke forklare hvorfor regimer oppstår på noen saksområder, men ikke på andre.

Institusjoner fremmer kooperativt handlende, og internasjonale regimer er en form for institusjonsdannelse. Menneskerettigheter dreier seg om forholdet mellom styrende og styrte. Et menneskerettighetsregime etablerer prinsipper og normer for dette forholdet. Dersom alle stater automatisk lot sin adferd forme av respekt for det samme menneskerettighetsgrunnlag, ville der ikke være behov for noe regime. Praksis ville iverksette seg selv. Men slik er ikke virkeligheten. Regimer for menneskerettigheter skal bl.a. oppmuntre stater til å adoptere en politikk de ellers ikke ville gjennomført. Å formulere prinsipper er imidlertid en ting, å tvinge

dem igjennom er noe helt annet. Historisk har slike regimer ofte reflektert verdiene og preferansene til systemets mektige aktører. Storbritannia tvang i sin tid, ved hjelp av sin militære overlegenhet til sjøs, andre stater til å avvike slavehandelen. Etter første verdenskrig ble rettighetene til minoriteter skrevet inn i flere fredstraktater. Etterpå ignorerte mange av statene de samme rettighetene. De kunne gjøre det fordi ingen med tilstrekkelig makt viste vilje til å reagere, i allefall ikke med annet enn ord. Realistiske perspektiver på internasjonal politikk kan neppe til fulle forklare hvordan regimer dannes. Men mye tyder på at maktfordeling har en del å si for hvorvidt regimer lykkes. Teoretikere innenfor den realistiske tradisjonen er opptatt av maktspillet i internasjonal politikk. Moralske vurderinger vies liten oppmerksomhet i deres analyser. Selvsagt er eventuelt politisk press med sikte på å finne en fleksibel løsning på statsborgerskapsproblemet i Baltikum å betrakte som innblanding i andre lands interne forhold. Prinsippet om statenes territoriale og politiske suverenitet er slått fast i FN - pakten. Men normene som gjelder respekt for menneskerettighetene har etterhvert fått en stadig mer sentral plass i internasjonale forhold. I sterkere grad enn tidligere knyttes statssuverenitetens legitimitet til oppfyllelse av folkerettslige forpliktelser. Disse dreier seg om å respektere og å beskytte samfunnsmedlemmenes rettigheter.

---

Jeg velger å avslutte dette kapitlet med noen ord av Max van der Stoel, OSSE's ( tidligere KSSE ) Høykommisær for minoriteter. I artikkelen "Die KSZE und die Minderheitenfrage" i det tyske tidsskriftet Europa - Archiv nr. 22 / 94, skriver han følgende (min oversettelse) : " En stat må ikke være etnisk homogen for å kunne overleve. Dette må alle berørte parter, myndigheter såvel som flertall og mindretall, erkjenne. Dessuten, forestillingen om at en stat bare kan tjene interessene til en etnisk eller kulturell gruppe, er gammeldags og foreldet ".

I 1689 skrev John Locke " A letter concerning toleration ", muligens det første viktige intellektuelle bidrag til arbeidet for menneskerettighetene. FN's Hovedforsamling har erklært 1995 som toleransens år. Man trenger ikke se seg altfor mye rundt i verden for å forstå hvor påkrevet det er.

---

# Republic of Latvia

## Law on Citizenship

### Chapter Two REGULATIONS AND PROCEDURES FOR NATURALIZATION

#### Article 10. Right to obtain the citizenship of Latvia through naturalization

A person can be granted the citizenship of Latvia through naturalization upon his/her request.

#### Article 11. Restrictions on naturalization

- (1) The citizenship of Latvia shall not be granted to persons who:
- 1) through the use of anti-constitutional methods have turned against Republic of Latvia's independence, its democratic parliamentary state system or the existing state authority in Latvia, if such has been established by a court decree;
  - 2) after May 4, 1990, have propagated fascist, chauvinist, national-socialist, communist or other totalitarian ideas or have stirred up ethnic or racial hatred or discord, if such has been established by a court decree;
  - 3) are officials of institutions of a foreign state authority, foreign state administrative body or foreign state law enforcement body;
  - 4) serve in the armed forces, internal forces, security service or the police (militia) of a foreign state;
  - 5) after June 17, 1940, have chosen the Republic of Latvia as their place of residence directly after demobilization from the USSR (Russian) Armed Forces or USSR (Russian) Interior Armed Forces and who, on the day of their conscription or enlistment, were not permanently residing in Latvia. This restriction shall not apply to persons listed in Article 13 — Paragraph 1, Subparagraphs 1, 6 and 7 and Article 13 — Paragraph 5 of this Law;
  - 6) have been employees, informants, agents or have been in charge of conspiratory premises of the former USSR (LSSR) KGB or other foreign security service, intelligence service or other special service, if such a fact has been established according to the procedures established by law;
  - 7) have been convicted in Latvia or another state to imprisonment for a term exceeding one year for an intentional crime which was

considered as a crime in Latvia at the moment this Law comes into force; or

- 8) after January 13, 1991, have acted against the Republic of Latvia through participation in the CPSU (LCP), Working Peoples' International Front of the Latvian SSR, United Council of Labour Collectives, Organization of War and Labour Veterans, or the All-Latvia Salvation Committee and its regional committees.

(2) If criminal proceedings have been initiated against a person who has submitted an application for naturalization, then his/her application shall not be reviewed before a final court decree has been issued.

#### Article 12. General regulations for naturalization

(1) The citizenship of Latvia shall be granted through naturalization only to those persons who are registered in the Residents' Registry and:

- 1) whose place of permanent residence, on the submission date of their application for naturalization, has been in Latvia for no less than five years counting from May 4, 1990 (for persons who arrived in Latvia after July 1, 1992, the five-year term shall be counted from the date of the issuance of their permanent residence permit);
- 2) who have a command of the Latvian language;
- 3) who know the basic principles of the Republic of Latvia Satversme (Constitution) and the Constitutional Law "Rights and Obligations of a Citizen and a Person";
- 4) who know the National Anthem and the history of Latvia;
- 5) who have a legal source of income;
- 6) who have taken an oath of loyalty to the Republic of Latvia;
- 7) who have submitted a statement of renunciation of their former citizenship and have received an expatriation permit from the state of their former citizenship, if such permit is provided for by the laws of that state, or have received a document certifying the loss of citizenship; and
- 8) who are not subject to the naturalization restrictions listed in Article 11 of this Law.

(2) Only those persons who meet all the requirements set in Paragraph 1 of this Article shall be granted the citizenship of Latvia through naturalization.



*The Baltic*  

**INDEPENDENT**  
*The weekly newspaper of Estonia, Latvia and Lithuania*

PO Box 45, Pärnu maantee 67a, Tallinn EE0090, Estonia

## No quotas

**FOR ALL** the understandable fears of many Latvians that they will become a minority in their own country, the quota system for naturalising non-citizens would make things worse, not better.

There are three reasons: one moral, and two practical. A large number, if not a majority, of the non-citizens currently living in Latvia would be dead before they would have a chance to apply for citizenship – and this regardless of their ability to speak Latvian, length of residence or contribution to society.

This is unfair. It is also unwise. The best way of restoring stable nationhood is to give as many people as possible a stake in the continued welfare of the country. A large and resentful population of non-citizens will be easy prey for extremists and agitators.

Second, the support of the international community is crucial for Latvia's security. Estonia's citizenship law, which is firm but fair, has – after some initial misunderstandings – won general backing from the West. This has played a large role in blunting Moscow's accusations of 'diskriminatsija', ethnic cleansing

and the like. If Latvia's new law comes into force, the West will not be able to give its wholehearted support against threats from Russia. And that could be lethal.

None of this means opening the flood-gates. Language tests are entirely justified as a means of differentiating those who are psychologically prepared to live in an independent state, and those whose hearts are still in the former Soviet Union. The large numbers involved mean that some form of queuing system is necessary, but the Council of Europe and the CSCE have both come up with workable alternatives to quotas, which would phase in eligibility for naturalisation over the remaining years of this century.

Fundamentally, national identity is about loyalty and culture, not ethnicity and race. All three Baltic States have plenty of loyal citizens whose surnames reveal that at some point in the past their forebears were immigrants. The challenge now for Latvia's parliament is to think again, and to give the settlers and immigrants of the occupation era a fair and reasonable choice: integration, emigration, or continued residency as foreigners.



## **FEMTE DEL :**

---

**Oppgavens femte og siste del begynner med et kapitel som handler om staten, nasjonen og nasjonalstaten. I analysekapitlet som følger fokuserer jeg på forholdet nasjonalstat - region. Til slutt, i de avsluttende bemerkninger, vurderer jeg muligheten for å trekke noen konklusjoner på bakgrunn av det arbeid som er utført.**

---

## OM STATEN, NASJONEN OG NASJONALSTATEN.

Nasjonalstaten er den vanligste statstypen, den dominerende politiske formen i vår tid. Det er vanlig å snakke om et Europa av nasjonalstater. Men Europas stater er ikke nasjonalstater i den forstand at grensene mellom stat og nasjon er sammenfallende. I allefall er det kun tilfelle for et lite mindretall av statene, til tross for den etniske nasjonalismes doktrine om ønskeligheten av et slikt sammenfall. Bruken av begrepet nasjonalstat kan derfor i utgangspunktet fortone seg heller forvirrende. Jeg vil starte med å diskutere begrepene stat og nasjon. Deretter vil jeg skissere noen hovedtrekk ved utviklingen av den europeiske nasjonalstaten slik vi kjenner den idag. Dette er rett nok ikke en oppgave i historie, men jeg tror det kan være nyttig å se utviklingen litt over tid som en innfallsvinkel til en drøfting av de utfordringer nasjonalstaten står overfor idag. Regiondannelser på tvers av landegrensene kan kanskje betraktes som et svar på noen av disse utfordringene. Jeg er spesielt opptatt av de utfordringer som kan knyttes til demokratiet. I en tid der hverken kapitalstrømmer eller miljøproblemer lenger hindres av statsgrensene, er det heller ikke gitt hva en skal forstå med demokrati. I de tidligere sosialistiske landene i øst dreier det seg dessuten om å bygge demokrati, en utfordring som ikke blir mindre av at disse landenes tradisjoner på dette området er svake eller endog ikke eksisterer.

Max Weber definerte staten som den institusjon innen samfunnet som besitter monopol på legitim voldsmakt. Ideen bak er både enkel og treffende. I velordnede samfunn betraktes all annen voldsmakt enn den som utøves av den sentrale politiske autoritet som illegitim. Privat maktbruk for å løse konflikter aksepteres ikke. Staten er den institusjon eller det nettverk av institusjoner som har til oppgave å opprettholde orden. Staten er en juridisk / rettslig enhet som med sin regjering og administrasjon utøver suverenitet over et territorium og en befolkning, en suverenitet som anerkjennes av andre stater.

Webers definisjon sammenfaller rimelig bra med vår oppfatning av den vestlige verdens sentraliserte stater. Men det er mulig å finne unntak som ikke helt passer inn. Føydale stater grep ikke alltid inn i lokale kriger mellom lensherrene, og det finnes stater som mer eller mindre tolererer stammefeider. Men også slike stater blir gjerne regnet for å være stater selv om evnen eller viljen til å tvinge gjennom et monopol på legitim tvangsmakt ikke fullt ut er tilstede. Den spesialisering som er nødvendig for konsentrasjon av ordensmakt forutsetter et samfunn med arbeidsdeling. En slik arbeidsdeling var ikke tilstede i de tidlige jakt og samlersamfunn. De fleste, men ikke alle, jordbrukssamfunn var knyttet til statsdannelser, noen sterke, andre svake. Med industrialismens framvekst blir staten en nødvendighet selv om den kan anta ulike former og ha ulike oppgaver i forskjellige land. Med Hegel kan en derfor si at engang hadde ingen staten, så hadde noen den, og til slutt har alle den. Rett nok har marxistene postulert at den skal forsvinne, noe som ikke virker alt for sannsynlig tatt i

betraktning det postindustrielle samfunns enormt høye grad av arbeidsdeling og spesialisering. Webers oppfatning av staten vektlegger ikke maktaspektet alene. Et politisk system som bare bygger på rå makt vil vise seg lite stabilt over tid fordi det mangler moralsk oppslutning fra undersåttene. Politisk autoritet er hos Weber basert på en forestilling om rettslig suverenitet, om nøye fastlagte rettigheter og plikter, og om et regelverk som både er upersonlig og forutsigbart. Forestillingen om hva staten er eller bør være kan bygges ut med andre krav til legitimitet. Idéen om nasjonalstaten ser staten som bæreren av det nasjonale fellesskap. Men den moderne stat henter ikke sin legitimitet ovenfra. Den bygger istedet på at menneskene har visse rettigheter. Staten får legitimitet når den garanterer at disse rettighetene ikke krenkes.

Å gi en presis definisjon av en nasjon er vanskelig. Det var mot slutten av 1700-tallet at det ble vanlig blant intellektuelle i Europa å betegne folkegrupper som nasjoner. Men ordet nasjon har opp gjennom historien hatt andre betydninger enn idag. For romerne var Natio fødsels og opprinnelsesgudinnen. De brukte ofte begrepet nasjon om grupper og stammer, større enn familier, men mindre enn klaner og folk. Betegnelsen ble brukt om grupper av fremmede, om enklaver av utlendinger som stod utenfor det romerske samfunn, men også negativt om grupper som ble oppfattet som usiviliserte, barbariske og hedenske ( i motsetning til civitas - de siviliserte). Romerne selv var et folk, populus Romanus. De omtalte aldri seg selv som en nasjon. I denne opprinnelige betydningen er nasjoner fellesskap av mennesker med samme opprinnelse, kulturelt integrert i form av felles språk, skikker og tradisjoner, men foreløpig ikke politisk integrert i form av statlig organisering. Ved universitetene i middelalderen var det vanlig å kalle mer eller mindre organiserte studentgrupper fra bestemte områder for nasjoner, men disse områdene falt ikke sammen med statsgrensene. F.eks. omfattet den franske nasjon ved universitetet i Paris alle grupper som var romansktalende, mens både tyskere og engelskmenn tilhørte den germanske nasjon. En snakket også om nasjoner i mer åndelig betydning, eksempelvis den katolske. Denne måten å bruke betegnelsen nasjon på levde sitt liv innen universitetsbyenes porter, men ble derfra overført til senmiddelalderens kirkemøter og stenderforsamlinger der nasjon ble betegnelsen på en gruppe som hadde politiske rettigheter. Slike rettigheter var ofte eksklusivt begrenset til en liten overklasse av adel og geistlige. Nasjonen utgjorde altså ikke selve befolkningen innenfor territoriet. Men det var denne politiske betydningen av begrepet som de franske forfatningsfilosofer bygget videre på. Med prinsippet om folkesuverenitet snudde den franske revolusjon opp- ned på forestillingene om grunnlaget for statsmakt. Emmanuel Sieyes, politiker, filosof, og en av arkitektene bak grunnloven av 1791, definerte nasjonen som " en gruppe som levde under felles lov og var representert av samme lovgivende forsamling". Staten uttrykte et nasjonalt fellesskap, og bærer av den nye suvereniteten var tredjestanden. Dermed var ikke nasjonsbegrepet lenger eksklusivt knyttet til aristokratiske privilegier. Det ble et massebegrep.

Franskmannen Joseph Ernest Renan, først og

fremst kjent som religionshistoriker, men også forfatter av en av de mest berømte tekster om nasjonalisme, "Qu'est- ce qu'une nation ?" ( Sorbonne 11-03-1882 ; denne teksten er bl.a. omtalt av Uffe Østergård i boken "Europas ansigter- nationale stater og politiske kulturer i en ny gammel verden", side 92-93 ) , har gitt følgende definisjon av nasjonal tilhørighet : " En nasjon er en sjel, et åndelig prinsipp... En nasjon er en stor solidaritet, formet av erfaringen med de ofre den har bragt i fortiden, og dem den er villig til å bringe i fremtiden... En nasjons eksistens er en daglig folkeavstemning." Renan var sterkt opptatt av at den franske befolkning i Alsace- Lorraine skulle ha rett til sin egen franske nasjonalitet, også etter at provinsene i 1871 ble avstått til Tyskland. Renans definisjon av nasjonalitet er en politisk definisjon som vektlegger lojalitet, følelser og solidaritet mellom menneskene, en solidaritet som er overordnet språklige, religiøse, etniske og sosiale skillelinjer. At nasjonen er en daglig folkeavstemning betyr nettopp at den ikke er en egenskap som er gitt en gang for alle. I boka "Nations and Nationalism" opererer Ernest Gellner med to alternative definisjoner. Den ene, som samsvarer bra med Renan, definerer mennesker som tilhørende samme nasjon hvis og bare hvis de anerkjenner dette overfor hverandre. Det er denne felles anerkjennelse og de derav følgende gjensidige rettigheter og forpliktelser som gjør dem til en nasjon. Alternativet er en kulturell definisjon med utgangspunkt i at menneskene deler en felles kultur. Kultur kan forstås som et system av ideer og forestillinger samt av måter å kommunisere og å oppføre seg på. Den store tyske forfatter og filosof Johann Gottfrid von Herder blir av noen sett på som grunnleggeren av den moderne nasjonalisme. Dette er kun riktig i den forstand at han i 1774 for første gang i europeisk idèhistorie brukte begrepet til forsvar for nasjonal individualitet. ( Auch eine Philosophie der Geschichte, 1774). Forøvrig har han intet til felles med den selvopptatthet og det fremmedhat som senere skulle komme til å prege tysk nasjonalisme og også nasjonalistiske bevegelser i flere andre land. Den britisk- russiske filosofen Isaiah Berlin har imidlertid hevdet at Herder bokstavelig talt oppfant forestillingen om å høre til. Der andre tenkere på hans tid nøyde seg med å observere forskjeller i nasjonale karaktertrekk og eventuelt more seg over utslagene av nasjonalstolthet og fordommer, fryktet Herder at de nasjonale karaktertrekk skulle forsvinne. Han sier at ethvert folk har sin egen nasjonaldannelse såvel som sitt språk. Språk, kultur og mentalitet var for Herder de viktigste kjennetegn på nasjoner. Vaner, livsstil og måten å uttrykke seg på er av verdi for et samfunn nettopp fordi de er utsprunget av det samme samfunn. Herder var en stor humanist, og han avviste på det mest bestemte at noe folk skulle være overlegent andre. Han bruker f.eks. betegnelsen nasjon også om det som ble oppfattet som såkalte primitive samfunn. Det han ønsket var kulturell selvbestemmelse. En annen tysk filosof, Johann Gottlieb Fichte, mente imidlertid at den tyske kulturen var edlere enn andre folkeslags og derfor måtte beskyttes mot innflytelse utenfra. Med sine "Taler til den tyske nasjon" gjorde han aktiv motstand mot den franske okkupasjon fra 1807- 08. Motstanden mot Napoleons idèer om et samlet Europa under fransk ledelse ytret

seg også som en avvisning av de franske okkupantenes politiske verdier.

Ideen om nasjonalstaten bygger på forestillingen om den nasjonale enhet som selve grunnlaget for solidariteten mellom innbyggerne. Det er imidlertid mye unøyaktighet ute og går når det gjelder bruken av begrepet nasjonalstat. Det er ikke bare i dagligtale at stater omtales som nasjoner og omvendt. FN bruker begrepene som synonymmer. En nasjon er en stat, det vil si en politisk enhet som er anerkjent gjennom folkerett og diplomati som formelt uavhengig. Men som framgår av det jeg tidligere har sagt er en slik begrepssammenblanding tvilsom. Verden består av ca. 200 formelt uavhengige stater. Av etniske (kulturelle) grupper som kan sies å utgjøre nasjoner eller potensielle sådanne er det langt flere. Ernest Gellner opererer med 5-6000. I pamfletten "Kulturterrorismen - et oppgjør med tanken om kulturell renhet", anslår Thomas Hylland Eriksen tallet til mer enn 10000. Det avgjørende er naturligvis hvilke kriterier en legger til grunn for inndelingen. Den amerikanske president Woodrow Wilson formulerte etter 1. verdenskrig en doktrine om at alle siviliserte folk skulle få styre seg selv. Vel mente man ikke uten videre at det gjaldt befolkningen i koloniene, og store deler av verden var jo på den tid underlagt vestlige kolonimakter. Men et eventuelt krav om at enhver nasjon må få sin egen stat er uansett helt urealistisk, ikke minst fordi en realisering av et slikt ønske for noen svært ofte vil skje på bekostning av andre. Det er i så måte nok å vise til den tragiske utviklingen i det tidligere Jugoslavia og i deler av det som var Sovjetunionen. Flertallet av verdens stater er flernasjonale. Rett nok utgjør den største nasjonale gruppe over halvparten av befolkningen i majoriteten av statene, men helhetsbildet er svært sammensatt og komplisert. Noen nasjoner utgjør mindretall innen en stat, andre lever spredt mellom flere stater. En nasjon lever heller ikke nødvendigvis innen et territorium som er geografisk sammenhengende. Balkan er et godt eksempel, men langt fra det eneste. Det går følgelig ikke å skape nasjonalstater ved eventuelt å flytte på statsgrensene. Portugal og Island er de stater i Europa som kommer nærmest til å være egentlige nasjonalstater.

-----

Den eldste statstypen er bystaten. Den er kjent helt tilbake til oldtiden (eks. Babylon, Jeriko m.fl.). Middelalderens Europa var preget av et høyst uensartet mønster. Den katolske kirke forente folkene i et slags overnasjonalt fellesskap. Det fantes større stater som eksempelvis Frankrike. Sentral - Europa var imidlertid preget av et fragmentert mønster av frie byer befestet med murer, omgitt av utallige føydalstater, noen av dem bitte små bestående mest av en borg og noe landskap omkring. Lederne for disse føydale enhetene var innvevd i et nettverk av ulike lojalitetsbånd oppover såvel som nedover, med verdslig autoritet og geistlig autoritet side om side slik at ingen enkelt hersker hadde monopol på makten over noe territorium. I motsetning til en landsby som er en permanent bosetning av bønder, er byen en markeds plass. Byen som fenomen er rett nok langt eldre enn pengene som

byttemiddel, men for middelalderens bystater ble handelen en kilde til makt og rikdom. Næringsinteressene representert ved kjøpmenn og håndverkere fikk en dominerende stilling innen styre og stell. Kapitalflyt kan beskattes, og det er derfor ikke så underlig at mange herskere var ivrige etter å grunnlegge byer. Dessuten var det behov for allierte i datidens strider mellom verdslige og geistlige makthavere. Byene ble etterhvert også kulturelle sentre. De viktigste kirkelige monumentene lå der, f. eks. de store katedralene. Det samme gjaldt universitetene, og en betydelig del av datidens litterære og kunstneriske aktivitet fant sted i byene. Pål H. Bakka skriver i artikkelen "Europeisk statsbygging i postmoderne komparativ politisk analyse" at det mønsteret en kan observere ca. år 1500 er produktet av sammenbruddet i det Hellige Romerske Rike i høymiddelalderen. Når sentralmakten bryter sammen konsentreres politisk makt til det nest høyeste praktiske styringsnivået, til de sentra som var i stand til å håndheve tvangsmonopol over et geografisk rom selv om dette var aldri så lite. Bakka forklarer i hovedsak bystatsfenomenet i europeisk middelalder som et resultat av imperiesammenbrudd. Frankrike beholdt en relativt sterk sentralmakt. Byene der lå like tett og var like rike som i Tyskland, men de utviklet seg ikke til å bli selvstendige bystater. Nord-Italia var fra slutten av 1400 - tallet politisk sentralisert rundt tre selvstendige bystater, Milano, Firenze og Venezia. Det enorme tysk - romerske riket kan vanskelig kalles en stat. Keiseren ble valgt, av geistlige og av verdslige fyrster, og han fikk aldri en maktposisjon som kunne sammenliknes med den franske kongens, heller ingen egen hær. Men innenfor riket ble det gjennom et system av regionale føderasjoner skapt fredsbevarende ordninger som gjorde det mulig å gripe militært inn mot småstater som brøt freden.

Mens Mellom-Europa fortsatt var splittet i hundrevis av småstater, vokste det fram sterke kongedømmer i andre deler av Europa. Disse var imidlertid ikke nasjonalstater i vår betydning av ordet, men derimot dynastiske stater. Herskerne regjerte av Guds nåde og i kraft av tradisjonen. 1600 - tallet var det absolutte monarkis storhetstid i Europa. En annen betegnelse på denne statstypen er universalstater, en betegnelse som indikerer at det var tale om stater eller riker som omfattet ulike folkeslag og kulturer. Også datidens herskere kunne nok fra tid til annen ha interesse av å søke støtte hos befolkningen, f. eks. i appeller om kongen som forsvarer av riket og i oppfordringer om krigsinnsats. Men det var ikke tale om å mobilisere massene på nasjonalt grunnlag. En slik mobilisering ville snarere blitt en trussel mot de rådende autoritetsforhold. Ved grenserevisjoner etter diverse kriger tok man da heller ikke særlig hensyn til nasjonaliteten hos den delen av befolkningen som eventuelt ble underlagt nye makthavere. Grensene var heller ikke alltid like skarpt opptrukket som idag. Eksempelvis hadde man mellom Norge og Russland en grensesone på sydsiden av Varangerfjorden der begge land krevde skatt. Her ble grensen først fastlagt i 1826. Statsmakten ble begrunnet og legitimert gjennom det herskende dynastiet. Staten skulle beskytte undersåttene uansett deres nasjonalitet. De dynastiske statene hadde gjerne geografisk ekspansjon som målsetning, og jo bedre de lyktes med dette



desto mer sammensatt ble befolkningen. Nasjonalisme var således enevoldsmakten fremmed. I tiden rundt den franske revolusjon var det kun et mindretall av Frankrikes befolkning som talte fransk. "Vanlige folk" snakket ulike lokale språk. På den annen side var fransk det fornemste språk i de "finere kretser", hos overklassen i Paris såvel som i Berlin og St. Petersburg. Det aristokratiske dannelsesidealet var kosmopolitisk, ikke nasjonalt orientert mot kulturelt særpreg.

Det er forholdsvis vanlig å regne nasjonalstaten som et barn av den franske revolusjon. Mens forestillingen om nasjonen i enevoldstidens Europa begrenset seg til fyrste og adel, oppstod med enevoldsmaktens fall et tomrom som ble fylt av en ny forestilling, nasjonen som symbol på et likeverdig fellesskap. De rådgivende forsamlinger som gradvis hadde vokst fram og som kan sees som en spire til en senere nasjonalstat, representerte i utgangspunktet svært snevre interesser. Med prinsippet om folkesuverenitet fikk imidlertid staten et helt annet grunnlag for sin legitimitet, det suverene folk som gir sin tilslutning frivillig. Innbyggerne er ikke lenger undersåtter, de blir medborgere. Men om den franske revolusjon i 1789 representerer nasjonalstatens egentlige fødsel, statens og nasjonens forening, var det andre og tidligere hendelser som også i vesentlig grad hadde endret forholdet mellom styrende og styrte. Reformasjonen utfordret Romerkirkens autoritet. Den ble etterfulgt av en lang periode med ødeleggende kriger. Ved freden i Westfalen i 1648 som gjorde slutt på 30-årskrigen, ble det prinsipp knesatt at herskeren over et territorium skulle ha rett til å bestemme dette territoriets religion. Dette fikk veldige konsekvenser. Religionen, dagliglivets vesentligste anliggende, skulle ikke lenger styres av noen ekstern autoritet. Det føydale mønsteret med kryssende lojaliteter var brutt. Territoriet og dets folk tilhørte kongen eller fyrsten og ingen andre. Hovedpoenget er at med dette hadde man fått kjerneelementene i det som skulle bli den senere nasjonalstat, et folk som bebor et territorium, underlagt en regjering med autoritet til å styre. Regjeringen representerte også staten. Selve ordet stat er avledet av det latinske *status* som henspiller på en herskers posisjon. I boken "Stat, nasjon, klasse" nevner Stein Rokkan, i kapitlet om nasjonsbygging og konfliktutvikling, tre kritiske valgpunkter i nasjonal historie. De to første er spesielt relevante her. Først gjelder det reformasjonen og motreformasjonen i det 16. og 17. århundre, med stridigheter knyttet til nasjonal v.s. overnasjonal religion og nasjonalt språk v.s. latin. Det andre punktet gjelder striden mellom stat og kirke om kontrollen over utdanningen. Kirkens historisk etablerte privilegier var ikke uten videre forenlig med tvungen skolegang som et ledd i systematiske forsøk på å skape direkte innflytelseslinjer mellom staten og enkeltborgeren. I følge Ernest Gellner er dette med utdanningen helt grunnleggende. En felles utdanning og en stat som kan opprettholde denne har avgjørende betydning for utvikling av en nasjonal identitet.

Freden i Westfalen førte ikke til dannelsen av noen tysk enhetsstat. Tvertimot, på grunn av motstand fra lensfyrstene måtte keiseren gi opp sine ambisjoner på dette området. Først i 1871 oppsto det som kan kalles den tyske nasjonalstat, med det militarisererte Preussen som kjerneområde.

Italia var blitt et samlet kongerike 10 år tidligere. Det er verd å merke seg en vesentlig forskjell mellom ideen om nasjonen slik den springer fram av den franske revolusjon og slik den kommer til uttrykk i Tyskland, i Italia og også etterhvert i Øst - Europa. I Frankrike ble prinsippet om folkesuverenitet det nye legitimitetsgrunnlaget for nasjonalstaten. Tredjestanden med borgerskapet som sitt tyngdepunkt ble drivkraften i omveltningene. Utgangspunktet var staten, og det forhold at store deler av befolkningen snakket ulike provinsspråk i stedet for fransk, kunne endres ved å sette i verk nasjonsbyggende tiltak med sikte på å skape integrasjon. Slike tiltak er det mindre behov for dersom den felles kultur tas for gitt. Felles språk, religion, tradisjoner og institusjoner identifiserer nasjonen i den nasjonalromantiske retningen som ble dominerende i Tyskland. Den nasjonale egenart gis en i utgangspunktet selvstendig eksistens som det rett nok kan være nødvendig å oppdage. Men måten å tenke på peker i retning av at det er statsgrensene som må flyttes hvis de ikke faller sammen med kulturgruppene. Mot slutten av forrige århundre gikk det tyrkiske riket i oppløsning, noe senere det habsburgske dobbeltmonarki. En rekke nye stater oppstod i Øst - Europa. Versaillesfredens grenser fra 1919 viste seg forholdsvis stabile, dog med noen forandringer etter annen verdenskrig. Men i kjølvannet av Sovjetunionens oppløsning og de øvrige endringer som er skjedd i Øst - Europa etter 1989 har deler av det politiske kartet over Europa igjen fått et nytt utseende.

Begrepet nasjonsbygging leder tankene hen på noe planlagt og intendert. En kan imidlertid også bruke dette begrepet i utvidet forstand slik at det også rommer mere spontane utviklingstrekk. Det er i ettetid ofte vanskelig å skille det som blir resultatet av målrettede tiltak fra endringer som ingen direkte har regissert. Både aktiv nasjonsbygging og kulturelt basert nasjonalisme preget Norge i forrige århundre. Nordmenn tidlig på 1800 - tallet kalte seg norske, men de la en annen betydning i ordet enn det vi gjør idag. Mobiliteten var liten. Folk levde stort sett der de var født og flyttet lite på seg. Skal man si noe om hva en bonde på Vestlandet hadde felles med en kollega fra Østlandet, får en ta i betraktning at de trolig aldri ville møte hverandre. Dessuten manglet man de fleste av de symboler som vi idag knytter til vårt norske selvbilde og som er med på å skape fellesskap og samhörighet, som flagg, 17.mai og nasjonalsang, eller de verk innen litteratur, musikk og malerkunst som ble skapt i den nasjonalromantiske perioden. Norge var en provins i Europa, styrt av danske embedsmenn. Vi hadde hverken eget parlament eller eget skriftspråk. Fra 1760 -70 årene kan det spores en gryende norsk nasjonalfølelse innen embedsstand og borgerskap. Statsadministrasjonen vokste sterkt i omfang gjennom 1700 - tallet. Blant den nye intelligentsia som også vokste fram, økte misnøyen med det en oppfattet som diskriminering , økonomisk og på annen måte, av Norge i unionen med Danmark. Noen uavhengig norsk nasjonalstat var imidlertid ikke aktuell politikk på det tidspunktet. Etter skiftet av statsallianse i 1814 hadde vi fått Grunnloven som samlende symbol. En av de første som satte ord på den nye begeistring for det norske i årene etter Grunnloven og som sterkt var med på å forme folks oppfatning av

hva det ville si å være norsk, var Henrik Wergeland. Han lanserte den ide at den nye norske staten var en direkte videreføring av den gamle norske middelalderstaten. De to utgjorde "afbrudte Halvringer som passet sammen paa det nøjeste". Forestillingen om at alle nordmenn, uavhengig av sosiale klasseskiller, hadde en felles historie som gjorde oss forskjellige fra befolkningen i andre nasjoner, var lite utbredt på 1800 - tallet. Med fremveksten av skolevesenet og gjennom utgivelsen av bøker ble den spredt fra nord til sør. Begrepet nasjonsbygging er basert på forestillingen om at en nasjonal identitet kan skapes og læres. Historieskriving og oppbygging av eget skriftspråk, dannelsen av politiske institusjoner samt utvikling av felles symboler blir etterhvert til en måte å forstå verden på, en kodeks vi opplæres innen og som identifiserer oss, til forskjell fra de andre som ikke tilhører vår nasjon. Som åndsstrømning var nasjonalromantikken ledende i hele Norden gjennom første halvdel av 1800 - tallet. I Norge søkte en aktivt etter det ekte rotnorske. Det fant man på bygdene, spesielt blant fjellbøndene. Men det var ikke bøndene som oppdaget seg selv. Snarere var det de "dannede kretser" i byene som i sin jakt etter "det ubesudlede" definerte bøndenes levesett og folkløse som det norske av det norske. Søkningen etter den nasjonale identitet førte til oppdagelsen av folkediktning og klesskikker, av folkedans og folkemusikk. Men alt dette var nok ikke fullt så ekte norsk som mange ville ha det til. Rosemalingen f.eks. var importert fra kontinentet noen generasjoner tidligere.

-----

## NOEN UTVALGTE INTERVJUUTTALELSER.

- \* Nasjonalstatens suverenitet er redusert i løpet av de siste 20 - 30 år. Spørsmålet er om den vil gjøre noe for å reversere utviklingen.
- \* Regioner kan i visse tilfelle komme i motsetning til nasjonalstaten. Nasjonalstaten opererer på en større scene, men kan ikke opprettholde all tidligere suverenitet.
- \* Sterke nasjonalstater styrker regionale innflytelsesmuligheter. Vi har ikke noe å tjene på svekkelse av nasjonalstatene.
- \* Statene har fortsatt det siste ordet.
- \* Øst- vest regionene er interessante for å takle etterlevningene etter den krigen. Forutsetningen er betydelige initiativ fra statsmaktens side, inkludert ressurser.
- \* Vi har vist at ved å gi vide fullmakter til de regionale ledd, kan samarbeidet relativt fort komme igang og være konkret.
- \* Det går en øvre grense for hvor mye en nasjonalstat vil godta at borgerne føler identitet utover nasjonalstatens grenser.
- \* Ulikhetene i Barentsregionen er for store til at den kan bli noen konkurrent til nasjonal identitet.
- \* Regionalt demokrati er det beste legitimeringsgrunnlag, men kan bli et problem for nasjonalstaten.
- \* Den type nasjonalisme som preget begynnelsen av 1900 - tallet, har overlevd i Øst- Europa.

## **MIN ANALYSE AV NASJONALSTATEN OG AV FORHOLDET NASJONALSTAT - REGION.**

**ANTAKELSE:** Framveksten av transnasjonale regioner skjer samtidig med at nasjonalstatenes suverenitet svekkes. Regionene blir **dermed et viktig demokratisk mellomledd.**

Jeg har i tilknytning til Barentsregionen vurdert hva det regionale samarbeidet kan bidra med når det gjelder demokratiseringsprosessen i Russland. Østersjøsam arbeidet har jeg koblet til utviklingen av demokrati i Baltikum og valgt en vinkling med spesiell fokus på spørsmålet om statsborgerskap for de russiske minoritetene. Dette avsluttende analysekapitlet er av mer generell karakter. Jeg retter her oppmerksomheten mot nasjonalstaten, mot de utfordringer denne står overfor idag, og mot forholdet til de transnasjonale regionene. Utgangspunktet er en antakelse som for det første postulerer at vi lever i en tid der nasjonalstatene som politiske enheter svekkes. Dette spørsmål er det, som jeg snart kommer tilbake til, ulike syn på. For det andre vil jeg forsøke å si noe om hvorvidt transnasjonale regioner i seg selv har et demokratisk potensiale slik at de kan fungere som et mellomledd, eller kanskje snarere som et supplement til, demokrati på lokalt, nasjonalt og eventuelt overnasjonalt nivå. Forsåvidt kan en betrakte dette som to separate spørsmål, men de henger også sammen på den måte at det siste blir spesielt relevant dersom en erkjenner at antakelsen om nasjonalstatens svekkelse har noe for seg. Selv om jeg bruker eksempler fra Barentsregionen og Østersjøregionen, er diskusjonene ikke ment å skulle begrenses til disse regionene alene.

### **Forventninger i henhold til teoriene:**

Teorien om kompleks interdependens hører innunder det pluralistiske, eller transnasjonale, paradigme. Teorien postulerer at statene opererer på den internasjonale arena sammen med en rekke andre aktører, fra enkeltindivider til multinasjonale selskaper og organisasjoner av diverse slag. Allianser både etableres og oppløses, på kryss og tvers. Ut fra denne teorien forventer jeg derfor å finne en bekreftelse på antakelsen om at nasjonalstaten svekkes. Statene vil ikke opphøre å eksistere. Men den stadig tiltakende internasjonalisering, som jeg omtaler nærmere i neste avsnitt, vil over tid bidra til at andre aktører styrker sin betydning. Det skjer på bekostning av nasjonalstaten. Teoriens navn, kompleks interdependens, henspiller nettopp på en verden som utvikler seg i retning av et stadig mer komplekst sosialt system, et system der politisk pluralisme og gjensidig avhengighet binder samfunnene sammen. Når det gjelder hvordan statene vil opptre i konkrete situasjoner, åpner teorien for mange valgmuligheter. Antatt svake stater vil eksempelvis kunne få større gjennomslag for egne interesser når de fremmes sammen med andre aktører. Disse andre trenger ikke nødvendigvis være stater. Selv om interdependente relasjoner ikke alltid er til gjensidig nytte for partene,

forventer jeg at denne teorien, i tråd med liberalistisk tenkning generelt, vil være overveiende positiv til den utvikling som finner sted. Nasjonalstatens svekkelse er neppe noe en vil bruke alt for mye energi på å bekymre seg over. Snarere vil en f.eks. hevde at økonomisk integrasjon er gjensidig fordelaktig for alle parter. Militær maktbruk blir dessuten etterhvert irrelevant som middel til å løse mellomstatlige konflikter. Ingen kan vel beklage det.

Neo- realister har et annet utgangspunkt. Tilhengere av Kenneth Waltz' teori vil nok hevde at tesen om nasjonalstatens svekkelse, eller endog dens oppløsning, er betydelig overdrevet. Neo- realistene benekter ikke at internasjonaliseringen av spørsmål knyttet til økonomi, miljø o.s.v. stiller nasjonalstatene overfor nye utfordringer. Det er bare det at slike spørsmål er underordnet det som har å gjøre med nasjonal sikkerhet, maktbalanse o.l. Teorien vil derfor nedtone betydningen av integrasjon. Statene er og blir det internasjonale systems grunnenhet, et system hvis viktigste kjennetegn er dets anarkiske preg. Jeg kommer tilbake til betydningen av dette for statenes opptreden i forhold til hverandre. Forventningene ut fra denne teorien er imidlertid relativt klare. Nasjonalstatene er i høyeste grad oppegående og like engasjert idag som tidligere med å hevde egne nasjonale interesser i konkurranse med andre stater. Denne kampen om relative posisjoner kan også forventes å virke inn på interessen for transnasjonalt regionalt samarbeid. Slikt samarbeid vil da bare finne sted når involverte stater mener det er i tråd med deres egeninteresser.

Regimeteori er, som tidligere nevnt, en samlebetegnelse for et knippe teorier som utviser betydelig variasjon, men som også har noe felles, selve regimebegrepet. I likhet med Waltz' neo- realistiske teori er de fleste regimeteorier statssentrerte. Unntaket er først og fremst de såkalte kognitive teorier som legger vekt på at fullgod forståelse av samarbeid bare er mulig ved referanse til verdier, idèologi, kunnskap og læring. Disse avviser samtidig at den nasjonale interesse er noe fiksert og uforanderlig. Men om vi her begrenser oss til regimeteorier som holder fast ved statene som hovedaktører, blir forventningene angående nasjonalstatene at de vil opptre i forhold til hverandre i tråd med normer og regler på ulike saksområder. Normene og reglene begrenser hva som er å anse som akseptabel adferd. Å bryte dem medfører omkostninger. Statene kan således ikke velge hvilke som helst midler for å forfølge det de definèrer som egne nasjonale interesser. Regimeteorien vil derfor postulere at det skarpe skillet mellom innenrikspolitik og utenrikspolitik som følge av at det internasjonale samfunn mangler en sentral autoritetsinstans, er overdrevet. Internasjonale forpliktelser institusjonaliserer forholdene statene imellom. Regimer kan forventes å redusere anarkiet. Gevinsten består i økt grad av stabilitet og forutsigbarhet.

### Ulike syn på nasjonalstaten og de utfordringer den står overfor.

Som politisk fenomen er nasjonalstaten forholdsvis ung. Den har eksistert et par hundre år, og den vokste frem under bestemte historiske vilkår. Selv om jeg ofte bruker ordet nasjonalstat, i referanse til en stat der befolkningen danner et kulturelt fellesskap, så er, som påpekt andre steder i oppgaven, de fleste stater i

realiteten flerkulturelle. Kun ca. 10% av verdens stater er tilnærmet enhetlige i etnisk forstand.

For noen av tidens utfordringer ser det ut som om nasjonalstaten er blitt for liten. Utfordringene og problemene er av en slik karakter at nasjonalstaten som beslutningsarena blir utilstrekkelig. Internasjonalisering av økonomien og miljøtrusler som overskrider landegrensene er eksempler som peker mot overnasjonale løsninger. Med den moderne kapitalistiske økonomi er marked og kapital blitt internasjonale størrelser. De politiske instrumenter som tidligere muliggjorde større grad av kontroll med aktivitetene innen egne grenser, har mistet mye av sin effekt i en tid der nasjonale økonomier ikke lenger eksisterer på samme måte som før. Kapitalen, og med den arbeidsplassene, flytter over landegrensene. De største flernasjonale storkonsernene har dessuten skaffet seg en posisjon som, blir det hevdet, gjør det mulig for dem å unndra seg nasjonalstatenes kontroll. Blant annet kan arbeidsintensiv virksomhet flyttes til land med lavt lønnsnivå, og ved intern handel er det mulig å kanalisere overskudd dit det for selskapene er gunstigst av skattemessige årsaker. Statene må altså ikke bare forholde seg til andre stater, men også til mektige ikke- statlige aktører. Av mine tre utvalgte teorier er det teorien om kompleks interdependens som best fanger opp dette perspektivet. Like grensesprengende er den rivende teknologiske utvikling i vår tid, ikke minst innenfor felter som kommunikasjon og informasjon. Vår ressurskrevende levemåte har videre skapt alvorlige miljøproblemer. Forurensning av vann og luft stoppes ikke av landegrenser. På globalt nivå representerer drivhuseffekt og svekkelse av ozonlaget store utfordringer. Åpnere grenser har utvilsomt stimulert handel, teknologisk innovasjon og reisevirksomhet, men det er også blitt vanskeligere for nasjonalstatene å hindre visse former for kriminalitet som eksempelvis narkotikasmugling.

Disse forhold inviterer både til overnasjonalitet og andre former for mellomstatlig samarbeid. Statene drives i retning av sterkere integrasjon. Det vokser frem institusjoner, organisasjoner og internasjonale regimer. Teorien om kompleks interdependens legger vekt på at relasjoner knyttet til samarbeid og avhengighet utgjør en vesentlig del av internasjonal politikk. Både denne teorien og regimeteorien kan gi viktige bidrag til forståelsen av det som skjer. Det kan naturligvis diskuteres hvilket perspektiv som best portretterer utviklingen, en fokus på de nettverk som dannes mellom ulike aktører, eller på den grad av strukturert adferd som regimedannelser er opphav til. Robert Keohane og Joseph S. Nye har imidlertid selv foreslått at en bør tenke på internasjonale organisasjoner mere som nettverk enn som institusjoner. Men det virker umiddelbart noe underlig å eksempelvis betrakte FN som et knippe av nettverk. Waltz' neo- realistiske teori på sin side kritiseres gjerne for at den altfor lettvent nedtoner internasjonaliseringens betydning. Teoriens skeptikere vil blant annet si at den sterke vekt som legges på makt, sikkerhet og internasjonale relasjoners konfliktfylte natur, gjør den dårlig utrustet til å få grep om viktige endringer som faktisk skjer i dagens verden. Neo- realismen vokste da også frem som en reaksjon mot forventningene om nasjonalstatens svekkelse, en forestilling som på 70 - tallet hadde sine fremste talsmenn blant de teoretikere som arbeidet innenfor det globalistiske paradigmet.

Den konservative britiske politiker og tidligere finansminister, Nigel Lawson, begrunnet sin EU- skepsis med at nasjonalstatene tappes i begge ender. Internasjonalisering peker mot overnasjonale løsninger, men samtidig som

det hevdes at nasjonalstatene er blitt for små for noen oppgaver, er der også oppgaver som nasjonalstatene ser ut til å være for store til å hanskkes med på en tilfredsstillende måte. Ulike lokalsamfunn kan ønske større nærhet til beslutningssentrene, og det kan dreie seg om varierende krav til kulturell autonomi. Regionaliseringsprosessene i dagens Europa kan ses som et mulig svar på disse utfordringene. Enkelte ser i dette nærmest en slags knipetangsmanøver der føderale organer svekker nasjonalstatene ovenfra, mens regional utfoldelse undergraver dem nedenfra. Det er tanken om overnasjonal myndighet på noen områder og regionalisering innenfor og på tvers av statsgrensene på andre som ligger til grunn for det såkalte subsidiaritetsprinsippet ( nærhetsprinsippet ) i EU. Ved en gunstig kobling mellom problem og beslutningsnivå søker en å hindre at fellesinstitusjonene blander seg inn i anliggender som best håndteres av de berørte parter. På tysk har en begrepet "Leitbildt ". Subsidiaritetsprinsippet er blitt et ledebilde for utviklingen mot et mer integrert Europa. Men teksten i Maastricht- traktatens artikkel 3B er upresis, en kan vanskelig snakke om noe entydig ledebilde for den nærhet det er tale om.

Det er altså ikke alle som deler det syn at nasjonalstatene er så svekket som det ofte påstås. Øyvind Østerud skriver eksempelvis i artikkelen "Er nasjonalstaten foreldet ?" i Nytt Norsk Tidsskrift nr. 4/ 92, at det økonomiske argument mot nasjonalstaten brister på viktige punkter. Avhengighet av ytre vilkår er ikke noe nytt, men har fulgt enkeltstatene gjennom hele statssystemets utviklingshistorie. Selv om den økonomiske og teknologiske internasjonalisering har økt, til dels dramatisk, er det ifølge Østerud ikke opplagt, hverken at en bestemt grad av ytre avhengighet gjør nasjonalstaten meningsløs, eller at dette epokegjørende vannskillet nå er nådd i Europa. Dessuten kan man jo ikke benekte at antallet formelt selvstendige stater har økt i Europa i etterkant av den kalde krigen, med oppløsningen av Sovjetunionen og Jugoslavia samt med delingen av Tsjekkoslovakia. Det siste foregikk iallefall i ordnede og fredelige former.

Neo- realistenes perspektiv på internasjonal politikk er statssentrert. I tråd med den realistiske tradisjon forøvrig, er man lite opptatt av skillet mellom stat og nasjon. Selv Hans J. Morgenthau klassiske verk som heter "Politics among Nations" handler for det meste om stater. Både klassiske realister og neo- realister synes å utgå fra en forestilling om at alle stater er noe nær nasjonalstater. Nasjonalisme blir da kun en form for forsterkning av den statlige egoisme teoriene er basert på. Andre legger nettopp hovedvekten på nasjonalstatens betydning for menneskenes identitet når de skal forklare hvorfor den er så seiglivet. Det dominerende syn her er at det nasjonale elementet utgjør en kjerne i identiteten til den enkelte. Mer enn noe annet er identitetsoppfatningen nasjonal. Ifølge historikeren Anthony D. Smith, omtalt av bl.a. Kåre Lunden i boken "Nasjon eller Union", gir nasjonen enkeltmennesket mulighet til å oppleve seg selv og sitt liv , både i forhold til en fortid som kommuniseres som lang og glamorøs, og i forhold til en strålende fremtid. Også sosialantropologen Jan Brøgger konkluderer i sitt kapitel i boken "Nasjonalstaten under press ?" med at nasjonalstaten har en relativt sikker fremtid. Brøgger retter oppmerksomheten mot multikulturelle samfunn og virker heller pessimistisk på deres vegne. Begrunnelsen er at universelle idèer ikke makter å appellere til følelsene på samme måte som de nasjonale. Trygghet i forhold til egen identitet synes å være en forutsetning for å kunne akseptere andres om den i viktige



henseender avviker fra vår. Nasjonalstaten er nettopp basert på en mytologi og et symbolspråk med sterk appell til enkle fellesskapsfølelser.

### Suverenitetsbegrepet og statenes opptreden på den internasjonale arena.

Med fremveksten av nasjonalstatene i Europa oppstod en dualitet knyttet til begrepet suverenitet. Siden Westfalerfreden i 1648 har statlig suverenitet utgjort et sentralt grunnlag for internasjonal politikk. Samtidig som myndighetene tok sikte på å kunne utøve effektiv autoritet over eget folk, tilstrebet man også uavhengighet i forhold til pave og keiser. Reelt sett skulle suvereniteten være udelelig. En skiller mellom en stats indre og ytre suverenitet. Den indre eller interne suverenitet består i at den har monopol på lovgivning og legitim bruk av tvangsmakt. Innenfor et avgrenset territorium er staten den øverste myndighet. Den ytre eller eksterne suverenitet gjelder relasjonene til andre stater. Denne uttrykkes i ikke- intervensjonsprinsippet. FN - charterets artikkel 2 inneholder et generelt forbud mot brudd på staters territoriale integritet og uavhengighet. Hver enkelt stat er konstitusjonelt sett uavhengig av andre stater. Normativt sett uttrykker den ytre suverenitet et ideal eller en visjon om at separate stater anerkjenner hverandres uavhengighet og respekterer hverandres rett til å ordne interne forhold uten innblanding utenfra.

Det er den realistiske tradisjon, herunder neo- realismen, som innen faget internasjonal politikk sterkest har vektlagt suverenitetsbegrepet. Suverenitet betegner her det internasjonale systems grunnleggende organiseringsprinsipp. Pluralistisk orienterte teoretikere har på sin side en tendens til å ville avvise hele begrepet med den begrunnelse at statene ikke lenger har full kontroll over sitt territorium. Internasjonale organisasjoner, multinasjonale selskaper osv. har fått større makt, på statenes bekostning. Rett nok kan man si at suvereniteten er der pr. definisjon. Men når den ikke avspeiler kontroll og styring av de faktiske hendelsesforløp, reduseres den til å bli kun en tiltalemåte statene imellom. Realistene mener imidlertid ikke at suverenitet nødvendigvis må bety at statene kan kontrollere alt som skjer innen egne grenser. Ei heller dreier det seg om absolutt uavhengighet eksempelvis med hensyn til sikkerhetspolitiske anliggender. Det man derimot legger vekt på er at kun én stat kan være suveren innen et bestemt territorium. Suvereniteten forstås da som retten til å utføre regjeringshandlinger, til å gi og håndheve lover. Når regimeteoretikerne snakker om at prinsipper, normer, regler og beslutningsprosedyrer skaper forventninger til statenes adferd i det internasjonale samfunn, vil neo- realistene hevde at det nettopp er den gjensidige anerkjennelse knyttet til suvereniteten som gjør det mulig med utvikling av normer og institusjoner. Dette syn er spesielt utviklet hos Barry Buzan, en teoretiker som har levert en rekonstruksjon av Waltz' teori. Ifølge Ole Wæver har Buzans bidrag store sjanser til å bli den definitive fremstilling av neo- realismen. Buzan tildeler oppbyggingen av internasjonale institusjoner en vesentlig betydning, ja han ser dem sågar som den mest sannsynlige kilde til storstilt forandring i et langsiktig perspektiv. Man må så vidt jeg skjønner her kunne snakke om en klar tilnærming mellom neo- realisme og regimeteori. Regimer er en form for styringsarrangementer som gjør det

mulig for det internasjonale samfunn å fungere og håndtere ulike spørsmål, til tross for fraværet av en sentral autoritetsinstans. Regimebegrepet er ikke nytt, selv om det først ble vanlig i bruk på 70- tallet. Men som tidligere nevnt råder det mye forvirring omkring bruken av begrepet. Man er ikke enige om hvilke kriterier som skal brukes for å skille regimer fra andre interaksjonsmønstre. En får da også vanskeligheter med å forholde seg entydig til begreper som eksempelvis orden og uorden eller samarbeid og konflikt.

Waltz' neo- realistiske teori er en strukturell teori om internasjonal politikk. Systemet, slik Waltz definerer det, omfatter både en struktur og et sett enheter som samhandler med hverandre. Men enhetene er der før systemet. Gjennom sin interaksjon frembringer de strukturen som et ikke- intendert bi- produkt. Ifølge Waltz har det seg slik, at så snart strukturen er dannet, blir den immun mot forsøk på modifisering. Selve substansen i internasjonal politikk forblir derfor påfallende konstant, til tross for alle slags endringer av såvel grenser som styresett og økonomiske forhold. Dette poeng er sentralt for forståelsen av det denne teorien sier om statenes opptreden i forhold til hverandre. Forøvrig er hele det realistiske paradigmet basert på den kjerneantakelse at anarkiet er det internasjonale systems viktigste kjennetegn. Det er umulig for statene å unnsnippe dette ubehagelige faktum. Det beste de kan gjøre er derfor å tilpasse seg. Statene er ganske enkelt tvunget til å sette sikkerhet øverst på prioriteringslisten. De er hele tiden nødt til å konkurrere med andre stater i en søken etter å bedre egen maktposisjon.

Det er reist omfattende kritikk mot denne tenkemåte fra andre teoretiske retninger. En type kritikk stiller spørsmål ved neo- realistenes grunnleggende oppfatning av struktur og enheter som adskilte størrelser. Hvis man istedet antar et, i allefall delvis, gjensidig forhold, vil en eventuell variasjon av strukturen også forandre enhetene. Kritikerne går også til felts mot neo- realistenes antakelse om at enhetenes, dvs. statenes, preferanser er gitte størrelser. Disse spesifiseres av neo- realistene eksogent, men er i seg selv ikke gjenstand for analyse. Waltz har som utgangspunkt at statene søker å overleve. Deres handlinger må forstås i dette lys. Men det han ikke spør om er hvordan preferanser dannes og eventuelt endres underveis. Rett nok får man en enklere form for analyse. Men det kan tenkes at oppmerksomheten da er dreid bort fra forhold som kunne gitt viktig innsikt.

Neo- realister hevder at statene tilpasser seg de begrensninger og muligheter som gis av strukturen. Waltz tenker seg en slags evolusjonsprosess der strukturen, eller miljøet om en vil, belønner visse tilpasninger og straffer andre. De veltilpassede vil oppleve fremgang, de dårlig tilpassede tilbakegang eller endog utslettelse. Mot denne forestillingen kan det imidlertid innvendes at dersom en evolusjon skulle kunne frembringe en verden av bedre tilpassede enheter, ja da måtte prosessen vært kumulativ. Dyktige statsledere kan sikker mobilisere sitt lands ressurser og bedre posisjonen i forhold til andre stater. Men deres eventuelle dyktighet går ikke i arv til neste generasjon ledere. Betydningen av politisk lederskap er så godt som fraværende i Waltz' teori. Kritikerne vil videre hevde at fordi menneskene besitter evnen til å forstå strukturene, er de og istand til å endre dem. Avviklingen av den kalde krigen er et godt eksempel. Følgelig stiller man også spørsmålstegn ved neo- realistenes evne til å forklare det som faktisk skjer i dagens verden. En god teori bør vel også ha en viss evne til å forutsi et fremtidig hendelsesforløp. Men neo- realistene forutså ikke Sovjetunionens sammenbrudd.

Det gjorde vel strengt tatt heller ikke andre teorier. Men den politikk som ble ført under Gorbatsjov, da Sovjetunionen gradvis oppgav sin innflytelse over Øst- Europa samtidig som kravene om løsrivelse ble stadig mer høylytte i delrepublikkene, stemmer ikke spesielt godt overens med en teori som baserer seg på at stater alltid handler med det for øye å bevare sin territorielle integritet. Men om neo- realistene ikke forutså at den bipolare orden under den kalde krigen, med to supermakter og tilhørende blokker, ville endre seg slik det har skjedd mot slutten av vårt århundre, så går man ikke uten videre med på at den multipolare verden vi muligens ser konturene av idag kommer til å bli en fredeligere verden. Tvertimot, man vil snarere hevde at usikkerheten har økt, med behov for å inngå nye sikkerhetspolitiske allianser statene imellom.

Teorien om kompleks interdependens legger ikke tilsvarende vekt på anarkiet i det internasjonale samfunn. Fremfor alt trekker man ikke de samme konklusjonene som neo- realistene. Ei heller er man villig til å gi sikkerhetspolitikk noen spesiell forrang i forhold til andre saker. Det har de senere år vært ført en intens debatt mellom neo- realister på den ene side og såkalte neo- liberalister på den annen. En sentral debattant blant sistnevnte er nettopp Robert Keohane. I boken "Institutionalist Theory and the Realist Challenge After the Cold War" sier han at det moderne statssystem, oftest datert fra 1648, alltid har vært anarkisk i den forstand at det mangler en sentral regjering. Men om det muligens kan være en nødvendig betingelse, så er det definitivt ikke tilstrekkelig til å forklare all den variasjon i internasjonal politikk som har funnet sted over tid. Ifølge teorien om kompleks interdependens har forskjellige saker en relativt uavhengig karakter. Man kan da analysere emneområde for emneområde. Både beslutningsmønstre og maktfordeling vil variere avhengig av hva som befinner seg på dagsorden. Men nettopp ved å utgå fra at emneområdene er frakoblet fra hverandre, lar det seg gjøre å studere hvordan de kobles sammen politisk. Neo- realistene kan ikke gjøre det. I deres verdensbilde er alt koblet sammen på forhånd.

### Nasjonalstatene og de transnasjonale regioner.

Hvordan skal en tolke forholdet mellom nasjonalstatene og regiondannelser på tvers av landegrensene? Når man leser hva Nordens fremste regionforskere skriver om dette spørsmålet, eksempelvis i publikasjoner som NordRevy eller i forskningsrapporter fra NordREFO i København, finner man noe varierende synspunkter. Bjarne Lindstrøm, instituttssjef ved NordREFO, sier eksempelvis i artikkelen "Nationalstaten, regionerna och det framtida Europa" (NordREFO nr. 2 / 92 ) at det er all grunn til fortsatt å regne med nasjonalstaten når det gjelder samfunnets kulturelle og kommunikative behov. Språket og innbyggernes evne til å kommunisere med hverandre formes innen rammen for nasjonale og etnisk definerte kulturområder. Selv om deler av det økonomisk - politiske integrasjonsansvaret overføres til henholdsvis det overnasjonale og det regionale nivå, mener Lindstrøm at nasjonalstatene vil beholde kontrollen med utformingen av de kulturformer som den moderne verdens kommunikasjonsevne i siste instans bygger på. Å beholde dette grepet om samfunnets grunnleggende kulturelle reproduksjonsprosesser blir da den nasjonalstatlige "overlevelsesstrategi" som har framtiden for seg.

Noralv Veggeland synes på sin side ikke å være i tvil om at nasjonalstaten og dens territoriale grenser vil svekkes som følge av integrasjonsprosessene som foregår i Europa. I artikkelen "Nasjonenes fall og regionenes vekst" ( Plan og Arbeid nr. 3 / 93 ) snakker han om tunge historiske utviklingstendenser som i høy grad definerer og i stor grad bestemmer vår samfunnsforståelse. Man må forholde seg til flere slike trender eller bølger samtidig. Noen av dem er i ferd med å bygge seg opp, andre holder på å ebbe ut. Historien kan vise til mange konflikter mellom det som er, det vi er vant med og som vi tror skal fortsette, og det som kommer, det vi ikke fullt ut behersker og forstår. Veggeland ser nasjonalstaten, den som av mange ble oppfattet som den europeiske sivilisasjons høydepunkt, som en slik avtakende trend. Men bak den er en ny bølge i rask oppbygging, en bølge der kjennetegnene er regionalisering og regionbygging. Nasjonalstatens utvikling har nådd en grense, men det betyr ikke at den kommer til å bli helt borte. Dens svekkelse baner imidlertid vei for en styrking av regionene.

Pertti Joenniemi, forsker ved Tampere Peace Research Institute i Finland, har i artikkelen "Triangelen region, stat, EG och kampen om Europa" (NordRevy nr. 2 / 93 ) en noe annen vinkling på dette spørsmålet. Han distanserer seg fra de som hevder at regiondannelser er et uttrykk for fragmentering, forfall, splittelse, kaos og usikkerhet. Også Joenniemi legger vekt på at nasjonalstaten har mistet mye av sin kraft og sin evne til å skape orden i det politiske rom. Men her kommer regiontanken inn og virker samlende. Det skapes en horisont og det etableres spilleregler. Regionene er ikke årsaken til nasjonalstatens vanskeligheter. Det er snarere tale om en konsekvens. Regionene skaper ikke luker og tomrom på bekostning av nasjonalstaten. Derimot fylles luker som allerede finnes. Regiontanken har vind i seilene nettopp fordi den er diffus, fleksibel, og kan tilpasses ulike formål. Som ordnende prinsipp under de nåværende omstendigheter i det nye Europa er dette av stor betydning. Forestillingen om nasjonalstatens sentralitet fører til at regioner ofte oppfattes som en utfordring og en rival. Men ifølge Joenniemi er det ikke slik at regiondannelser vinner over det nasjonalstatlige. Derimot tar de over der nasjonalstaten svekkes. Det er tale om en omfattende kvalitativ forandring der det vokser fram nye former som inneholder kombinasjoner av både gammelt og nytt og som bl.a. gjør det nødvendig med nytenkning omkring begreper som politikk og demokrati.

Transnasjonalt regionalt samarbeid foregår i dagens Europa. Som vist i kapitlene om Barentsregionen og Østersjøregionen har samarbeidet på kort tid fått et til dels betydelig omfang, selv om der også er skjær i sjøen. Minoritetsspørsmålet i Baltikum skaper eksempelvis problemer for Østersjøsam arbeidet. Ut fra neo- realistisk teori skulle man ikke forvente et så omfattende samarbeid på tvers av grensene som det vi faktisk kan observere. Gitt systemets anarki og enhetenes streben etter å overleve, vil neo- realistene hevde at betingelsene for internasjonalt samarbeid generelt sett er dårlige. Det gjelder også i situasjoner der felles interesser tilsier at konflikt er lite fruktbart. Når regionalt samarbeid likevel utvikles på tvers av landegrensene, at det skjer kan jo ingen benekte, vil man fra neo- realistisk hold insistere på at dette samarbeid vil finne sted på nasjonalstatenes premisser. Regioner som en utfordring til statlig suverenitet samsvarer dårlig med teorien. Man vil dog ikke hevde at internasjonalt samarbeid som sådan er helt uforenlig med de teoretiske grunnantakelsene. Men spørsmålet blir hvor dypt dette samarbeidet stikker, og hvem som egentlig trekker i trådene når

det kommer til stykket. Det er blant annet denne type problemer en er opptatt av i den debatt mellom neo- realister og neo- liberalister som jeg nevnte i forrige avsnitt.

Men om neo- realistisk teori virker pessimistisk på samarbeidets vegne, synes det for meg som om teorien om kompleks interdependens overvurderer mulighetene. Der neo- realistene ser en verden av stater, ser denne teorien en verden bestående av en rekke aktører, innenfor, utenfor, og på tvers av statene. Utvilsomt spiller andre aktører enn stater en viktig rolle i de regionaliseringsprosesser på tvers av grensene som foregår i dagens Europa. Men hva hvis regionale aktører skulle komme til å drive samarbeidet i en retning som strider mot det statlige myndigheter definerer som nasjonale interesser? Vil statene da fortsette å være som en aktør blant mange, eller vil de sette på bremsene? Under mitt besøk i Barentssekretariatet fikk jeg, som tidligere nevnt, inntrykk av at man der mente å ha fått forholdsvis stort spillerom. Norske myndigheter sentralt har avgitt noe autonomi til regionale aktører. Men det trenger ikke bety at denne autonomi ikke i en gitt situasjon kan bli trukket tilbake. Den tanke at andre enn statlige myndigheter skal kunne drive utenrikspolitikk er ny og oppleves nok fortsatt som fremmed i mange land.

Generelt legger neo- realistisk teori ikke særlig vekt på internasjonale institusjoner når de skal forklare politikkenes former. Barry Buzans rekonstruerte neo- realisme representerer et unntak. Robert Keohane har, blant annet i boken "After Hegemony" som utkom i 1984 og i senere arbeider, utfordret neo- realistene. Keohane utvikler en institusjonell tilnærming der hans viktigste argumenter er at samarbeid kan etableres på basis av sammenfallende interesser, og at institusjoner, vidt definert, påvirker det samarbeidsmønster som utvikler seg. Følgelig kan institusjoner vise seg å bli en viktig faktor når det gjelder å fremme internasjonalt samarbeid og redusere det internasjonale systems anarkiske preg.

Man gjenkjenner unektelig regimebegrepet i de tanker Keohane fremsetter. Regimer er nettverk av normer, regler og prosedyrer som regulerer adferd. Det er tale om en forholdsvis svak institusjonalisering, men den er langt fra uvesentlig. Regimeteorien regnes gjerne som en mellomliggende teori i forhold til realisme og kompleks interdependens. Regimer ligger mellom struktur og prosess, de kommer inn som en relativt selvstendig mellomliggende variabel. Maktstrukturen påvirker regimer, men regimene påvirker på sin side utfallet av beslutninger. Keohane sier i nevnte bok at regimer gjerne avspeiler den underliggende maktfordeling når de dannes. Men når regimer først er etablert, vil det være høye omkostninger knyttet til eventuelle forandringer. Regimer endrer seg derfor langsomt og kan fortsette å påvirke begivenhetene selv når underliggende maktforhold forandrer seg. Disse tankene utfordrer realistenes sterke vekt på maktforholdene som bestemmende i internasjonal politikk.

### Regionene - et demokratisk mellomledd ?

Demokratisk teori, det gjelder både liberale og radikale varianter, tar vanligvis for gitt at demokratier kan avgrensnes klart fra hverandre. Nasjonalstaten som sluttet helhet, adskilt fra andre nasjonalstater, er en underliggende premisse for et bredt spekter av såvel normative som deskriptive teorier om demokrati. Forholdet

mellom stemmeberettigede borgere og deres valgte representanter, mellom politikkenes innhold og prosedyrer, er i hovedsak studert med henblikk på befolkningen innen et avgrenset territorium. Demokratisk politikk blir da primært et uttrykk for samspill mellom krefter innenfor rammen av nasjonalstaten, og en vil være tilbøyelig til å forklare endringer ved å søke internt i denne. Men de utfordringer nasjonalstaten står overfor idag gjør at dette perspektivet blir for snevert. Den gjensidige avhengighet mellom statene ser ut til å underminere relevansen av noen av de fundamentale antakelser demokratiteoriene bygger på.

En av disse grunnantakelser gjelder forestillingen om en kongruent relasjon mellom de valgte politiske beslutningstakere på den ene side, og de som blir gjenstand for beslutningene på den annen. Men beslutninger som fattes innen en nasjonalstat kan meget vel få uønskede konsekvenser for befolkningen i andre land, slik tilfellet ofte er med virksomhet som forårsaker miljøproblemer, for bare å nevne et eksempel. Konvensjonelle demokratiteorier tar også for gitt at nasjonale demokratiske organer virkelig har et bredt spillerom, at reelle valgmuligheter er tilstede. Det hjelper imidlertid lite om en beslutning er fattet i tråd med demokratiske regler dersom det beslutningen gjelder ikke lenger er underlagt nasjonalstatens kontroll. Problemer av denne art reiser derfor sentrale spørsmål som går på hva en skal mene med demokrati i dagens verden. Det dreier seg om hvem som skal beslutte hva. Dersom en ikke finner det nødvendig å konsultere alle berørte parter, må en i det minste begrunne hvorfor. Det dreier seg videre om hvilke former for deltakelse som er mulig og ønskelig, om hvilke geografiske nivå beslutningskompetanse skal kanaliseres til, og hvordan ansvar skal fordeles samtidig som en søker å sikre fundamentale rettigheter og forpliktelser.

Det er muligens i denne forbindelse mest nærliggende å tenke i retning av overnasjonale løsninger, slik at en på et høyere nivå enn nasjonalstaten eventuelt kan gjenvinne kontrollen over noe av det som har unnsloppet dens innflytelse. Det spørsmål jeg imidlertid skal vie noen tanker til som avslutning på dette analysekapitlet, er imidlertid hvorvidt det kan ligge et demokratisk potensiale i det transnasjonale regionale samarbeidet. Kan man tenke seg disse regionene som et demokratisk mellomledd, som et nivå blant flere? Jeg mener i avsnittene om Barentsregionen og Østersjøregionen å ha vist at samarbeid om demokratiske spørsmål er mulig på tvers av grensene. Men det problem som adresseres her går mere på hvorvidt de regionale arrangementene i seg selv bidrar til mere demokrati. I henhold til teorien om kompleks interdependens ser jeg lite som tilsier at en beslutningsarena nødvendigvis må ende ved en landegrense. Denne teorien går jo meget langt i retning av å viske ut skillet mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk. Neo-realistene på sin side betrakter vanligvis statene som enhetlige aktører. Dermed blir det vanskelig å forestille seg et demokratisk samarbeid mellom deler av ulike land. I det fragmenterte system av selvhjulpne nasjonalstater finnes ingen instans som kan tvinge frem overholdelse av inngåtte avtaler. Formelt sett står det dessuten hver enkelt stat fritt å beslutte hvilke typer samarbeid den ønsker å delta i. Snarere enn konkrete resultater ser man løse erklæringer og gode miner til slett spill. Det er ikke vanskelig å finne eksempler som underbygger disse synspunktene.

Dersom transnasjonalt regionalt samarbeid virkelig skal bety økt demokrati, må det rimeligvis innebære at menneskene som bor i regionens ulike deler får større innflytelse over egne liv, og større muligheter til å være med på å

utforme de beslutninger som lager rammer om tilværelsen. Hvis eksempelvis Barentssamarbeidet kan bidra til større folkelig deltakelse i arbeidet med å løse de grenseoverskridende problemene en står overfor i regionen, er man et stykke på vei. David Held snakker i boken "Political Theory Today" om å etablere nettverk av internasjonale organisasjoner med beslutningsarenaer på ulike geografiske nivå. En viktig forutsetning er at alle maktsentre i et slikt nettverk er forpliktet overfor demokratiske idealer. Ved skapelsen av nye politiske institusjoner skulle man da kanskje kunne gjenetablere et samsvar mellom velgerne på den ene side og politiske beslutningers nedslagsfelt på den annen. Når det gjelder de transnasjonale regioner er det, med respekt å melde, ikke helt lett å se hvordan en skal få dette til i praksis. Jeg har stilt spørsmål til noen av mine intervjuobjekter angående mulighetene for å etablere et direkte folkevalgt organ i Barentsregionen. Tanken virker urealistisk idag. Det som har vært foreslått er et organ sammensatt av folkevalgte fra ulike deler av regionen. Men et slikt organ måtte da bli utstyrt med reell beslutningsmyndighet. De organer på russisk side som idag dominerer i Barentssamarbeidet er ikke folkevalgte, og etter den nye konstitusjonen er russiske folkevalgte organer generelt sett blitt vingeklippet.

Det har fra visse hold vært hevdet at omfattende politisk enighet, bl.a. om normer og verdier, er en forutsetning som må oppfylles før transnasjonale eller overnasjonale demokratiske institusjoner kan etableres. Både i Barentsregionen og i Østersjøregionen er der betydelige interne kulturforskjeller. Et spørsmål som melder seg blir da hvorvidt en internasjonalisering av demokratiet medfører en risiko for at en kulturs verdier og moralske standarder påtvinges borgere i en annen kultur. Men da bringes en igjen tilbake til forestillingen om den autonome og isolerte nasjonalstat. I dagens verden er kulturelle grenser svært porøse, og hver kultur defineres i et stadig samspill med andre. Ja, selv innenfor nasjonalstatene er det kulturelle fellesskap i stor grad kun en forestilling, i det den omfatter mennesker som aldri vil komme i kontakt med hverandre. Det betyr imidlertid ikke at det vil være lett å frigjøre demokratiet fra det nasjonalstatlige systems begrensninger. Tvertimot, her er tale om formidable vanskeligheter. Fundamentalt i så måte er problemet med selve etableringen av eventuelle transnasjonale demokratiske institusjoner. Demokratiske prosedyrer og institusjoner kan bare etableres som resultat av et krav nedenfra, av en foruteksisterende folkelig aksept. Videre må naturligvis alle parter i samarbeidet være innstilt på å etterleve de vedtak som måtte bli fattet i fellesskap. Transnasjonale regionale institusjoner vil neppe bli utstyrt med sanksjonsmuligheter vis à vis nasjonalstatene.

Mye tyder på at regionaliseringsprosessene i Europa har gitt større autonomi til nasjoner som ikke har egen stat. Mange skotter, walisere, baskere og katalanere vil sikkert skrive under på det. I Barentsregionen er det i denne forbindelse mest interessant å spørre hvorvidt det regionale samarbeidet gir urbefolkningen i området større muligheter til deltakelse og innflytelse. Dette er et meget omfattende tema, og det er naturligvis ikke mulig å yte det rettfærdighet med kun noen få linjer. Situasjonen i Barentsregionen er ikke uten videre sammenliknbar med ovennevnte nasjoner. Samene, nenetserne og komifolket er minoriteter i sine områder. Som nyskapning innen internasjonalt samarbeid har Barentsregionen vakt oppmerksomhet blant annet med sin dynamiske organisering. I Regionrådet sitter en representant for urfolkene. Pr. idag er det sametingsrådsmedlem Alf Nystad fra Norge. Da Regionrådet ble opprettet var man enig om at en av målsetningene for det

regionale samarbeidet skulle være å medvirke til en utvikling som tar hensyn til urbefolkningenes interesser og legger til rette for en aktiv deltakelse fra deres side. Regionrådet har fulgt opp dette og opprettet et urbefolkningsutvalg under ledelse av Sven - Roald Nystø. Utvalget, som heter "Det regionale urfolksutvalget i Barentsregionen", er et av ialt 10 sektorutvalg som er opprettet. Det er kun tale om et rådgivende organ, som en del av Barentssamarbeidets regionale komponent. Utvalgets leder har imidlertid foreslått at det opprettes et Urfolksråd, som en tredje dimensjon i samarbeidet ved siden av Barentsrådet og Regionrådet. Siktemålet med det vil bl.a. være å skape et forum der urfolkene selv på en mest mulig demokratisk og representativ måte kan bidra til å trekke opp de linjene som et aktivt og fremtidsrettet urfolkssamarbeid i Barentsregionen må følge. Et sentralt spørsmål blir hvilken myndighet dette rådet eventuelt skal få. I en artikkel i avisen Nordlys 15 - 09 - 94 med titelen "Urfolkssamarbeidet i Barentsregionen" skriver Nystø at arbeidsområde og myndighet for det foreslåtte rådet bør være tilsvarende det Sametinget i Norge fikk ved opprettelsen i 1989, det vil i hovedsak si rådgivende myndighet. Eventuell beslutningsmyndighet bør gis en dynamisk formulering med muligheter for fremtidig utvidelse av fullmaktene. Forøvrig er det jo interessant å merke seg at man nå på russisk side har vedtatt opprettet et sameting etter mønster fra de nordiske. Det tyder på at en utvikling er på gang, i et land som for bare få år tilbake hadde som offisiell politikk at nasjonaliteter mer eller mindre skulle smelte sammen.

Et fungerende demokrati forutsetter eksistensen av et offentlig rom der saker kan diskuteres, meninger ytres, og argumenter brytes mot hverandre. Men å skape en slik offentlighet på tvers av landegrenser, kulturelle grenser og ikke minst språkgrenser, er svært vanskelig å få til. Trolig er det og en vesentlig grunn til at demokratiske prosesser hittil nesten bare har fungert innenfor nasjonale grenser. Dermed er ikke sagt at det er umulig å få til noe etterhvert som kontaktnettet i det regionale samarbeidet bygges ut. Jeg vil i denne forbindelse spesielt trekke frem avisen "Barents - Nytt" som utgis i Kirkenes. Jeg viser forøvrig til intervju med avisens redaktør Stein Sneve, omtalt i kapitlet om norske demokratiprojekter i Barentsregionen. Avisen "Barents - Nytt" utgis med en norskspråklig og en russiskspråklig halvdel. Det er et interessant konsept fordi russere og nordmenn her konfronteres med de samme artiklene. Således representerer avisen noe nytt. Man er begynt å snakke med hverandre istedet for bare om hverandre, noe som er svært viktig om en skal klare å etablere noe som kan likne et felles informasjonsrom.

En interdependens- teoretiker som har beskjeftiget seg med denne type spørsmål er Karl W. Deutsch. Deutsch, hans mest kjente arbeider er fra 60- tallet, er eksponent for en kommunikasjonsteoretisk analysemåte. Han fokuserer spesielt på begrepet "fellesskap". Et fellesskap består av mennesker som har lært å kommunisere og å forstå hverandre, et godt stykke utover det som har med utveksling av varer og tjenester å gjøre. Det viktige ved fellesskapet er dets evne til å kommunisere, og et fellesskap kan kun eksistere hvis medlemmene er interdependente. Slik interdependens etableres ved hjelp av et nettverk av gjensidige transaksjoner. Som tidligere nevnt er interdependens og integrasjon beslektede begreper. Men mens integrasjon antas å være et positivt fenomen, er et slikt normativt element ikke innebygget i interdependensbegrepet. Ifølge Deutsch kan man snakke om integrasjon når det er oppstått en følelse av fellesskap samtidig



som det skapes institusjoner med tilstrekkelig styrke til å sikre en pålitelig forventning blant befolkningen om fredelige endringer. Etter først å ha studert disse sammenhenger innenfor nasjonalstatens ramme, overførte Deutsch i sine senere verker begrepsapparatet til internasjonale analyser.

Jeg kan vanskelig trekke noen entydig konklusjon ut fra betraktningene i dette avsnittet. Det er mange og store problemer knyttet til det å etablere demokratiske institusjoner og prosesser som på en eller annen måte overskrider nasjonalstatens ramme. Å forsøke å gjøre transnasjonale regioner til demokratiske mellomledd er en utfordring. Når man eksempelvis ser hvordan etnisk basert nasjonalisme blomstrer i mange land i Øst- og Sentral - Europa, er det lett å bli pessimistisk på vegne av dette prosjekts muligheter for å lykkes. Nå er der ingen mangel på folk som hevder at det meste vil gå galt. I forhold til min problemstilling er det imidlertid mer interessant å vurdere hva det er mulig å lykkes med, og hvilke betingelser som må oppfylles for at et samarbeid skal kunne bli vellykket. I oppgavens avslutningskapitel vil jeg prøve å si litt mer om dette, og dessuten forsøke å trekke noen konklusjoner.

---

## AVSLUTNING.

Nå, ved avslutningen av oppgaven, forventes det rimeligvis at man skal komme med konklusjoner på bakgrunn av det arbeidet som er gjort. Som jeg antydte allerede i oppgavens innledningskapitel, har det imidlertid ikke vært min intensjon å komme frem til bastante konklusjoner. Oppgavens tema inviterer ikke til det. Dets noe flytende form er ikke så lett å gripe konkret, og den virkelighet som er studert er meget kompleks. Men noen konklusjoner bør det være mulig å trekke. Jeg vil her avslutningsvis forsøke å si litt om det, og samtidig forsøke å rette blikket en smule utover horisonten.

Når det gjelder Barentsregionen mener jeg å ha vist at der er et potensiale som peker i retning av at det regionale samarbeidet kan bidra til en demokratisering i Russland. Omfanget av såkalte demokratiprosjekter er større enn hva jeg på forhånd hadde ventet å finne. Etter å ha snakket med et utvalg aktører pr. telefon, sitter jeg dessuten igjen med et inntrykk av at der er en betydelig entusiasme til stede. Dels gjelder det aktørenes oppfatning om egne prosjekter, men ikke bare. Flere av de involverte har og gjort seg tanker om hva eget bidrag kan bety i en større sammenheng, synspunkter som er vel verd å lytte til. Men en ting er å konstatere at det eksisterer et potensiale for demokratisering i Barentssamarbeidet. Langt vanskeligere er det å forsøke å konkretisere hva det er mulig å oppnå. Kanskje vil resultatene av demokratisamarbeid først vise seg etter lang tid. Under ingen omstendighet er de lette å måle. En demokratisk utvikling i Russland er dessuten også definitivt avhengig av faktorer som aktørene i Barentsregionen har liten eller ingen innflytelse over. Jeg har i oppgaven også sagt en del om dette. Det har å gjøre med den generelle politiske utviklingen i Russland. I den sammenheng kan kanskje Barentssamarbeidet fortone seg perifert. På den annen side skal man ikke undervurdere betydningen av det samarbeidet som er igang. Der man sår, blir det gjerne også mulig å høste. Resultatene er ikke nødvendigvis avhengig av at det som skjer må skje i stor skala. Men utvilsomt er der mange skjær i sjøen, og jeg kan ikke på basis av mitt materiale fastslå at man vil lykkes med å forsere disse. Samarbeidet i Barentsregionen kan imidlertid være et bidrag til en utvikling i retning av demokrati.

Jeg er ikke alt for optimistisk på vegne av samarbeidet i Østersjøregionen, i allefall ikke på kort sikt. Men potensialet finnes der også i denne regionen. Det drives prosjekter med demokratisering som siktemål, og menneskerettighetsorganisasjoner følger utviklingen nøye. Men det anstrengte forholdet mellom de baltiske statene og Russland representerer et alvorlig hinder for en utvikling i retning av økt integrasjon. Det jeg har valgt å rette mesteparten av min oppmerksomhet mot, spørsmålet om statsborgerskap for minoritetene i Baltikum, er ikke den eneste saken som skaper vanskeligheter. Mange baltere definører dessuten nasjonal sikkerhet ut fra en oppfatning av at Russland ikke fullt ut anerkjenner den nyvunne selvstendigheten. En situasjon der store folkegrupper er uten fulle politiske rettigheter, med den kime til stadig misnøye som deri ligger, kan imidlertid bli svært problematisk å leve med etterhvert. Muligens vil en løsning tvinge seg frem. Østersjøsamrådet er ikke primært et samarbeid på statlig nivå. Drivkraften er først og fremst de mange nettverk som er etablert, der såvel private som offentlige aktører

deltar. Her finnes naturligvis påvirkningskanaler der det er mulig å fremme spørsmål som har med demokrati og menneskerettigheter å gjøre.

Man kan tenke seg at en i første omgang primært vil få et tettere samarbeid mellom de baltiske statene og Norden. Men en utvikling som bare i begrenset grad inkluderer Russland, samsvarer dårlig med intensjonene som lå til grunn da Østersjøregionen formelt ble opprettet. Ledende politikere i St.Petersburg har jo lansert sin by som det naturlige sted for etablering av regionale institusjoner. Nå er det ikke uvanlig at aktører definerer regionen med seg selv i sentrum. Men selv om det meste av infrastrukturen i området pr. idag er meget nedslitt, St.Petersburg er Østersjøregionens største by. Forestillingen om Østersjøregionen som et supplement, eller endog som alternativ til det nordiske samarbeidet, får et skudd for baugen dersom Russland mer eller mindre blir stående på sidelinja.

Spørsmålet om hvorvidt demokrati som overstiger nasjonalstatenes rammer er mulig, er en del av en meget kompleks problematikk. Idéen om nasjonalstaten er knyttet til et territorium som lar seg avgrense. Borgernes rettigheter og forpliktelser gjelder bare innenfor dens grenser. De utfordringer internasjonalisering og regionalisering representerer for nasjonalstatene idag, har imidlertid gjort diskusjonen om hva vi skal forstå med demokrati i vår tid svært aktuell. En kan naturligvis både i Barentsregionen og i Østersjøregionen etablere noen grenseoverskridende institusjoner og dermed gi befolkningen i regionene økt mulighet for deltakelse. Representanter fra de ulike landene kan møtes og diskutere felles anliggender, eventuelt også fatte vedtak i den grad slike institusjoner blir tilkjent tilstrekkelig autonomi. Det kan være et skritt på veien i retning av mer demokrati. Men om det fører til større reell innflytelse over de mange faktorer som er med på å forme vår hverdag, er et adskillig mere åpent spørsmål.

Eksisterende demokratimodeller har sin begrensning. Det kan synes som om de er ute av stand til å gripe den virkelighet vi faktisk lever i i dagens verden. Dermed blir det fristende å mene at en grunnleggende nytenkning er påkrevet, med utvikling av nye modeller. David Held har eksempelvis foreslått en demokratimodell som tar utgangspunkt i den globale orden forstått som multiple og overlappende nettverk av makt, nettverk med adgangspunkter der demokratiske organer kan etableres på ulike nivåer. Forskere med tilknytning til den diskursteoretiske tradisjon har blant annet lansert idéen om å knytte demokrati til den omfattende og økende kommunikasjonsstrømmen over landegrensene. En absolutt forutsetning er naturligvis gode vilkår for ytringsfriheten. Det er ikke tilfeldig at jeg i omtalen av de ulike prosjektene har gitt såpass bred plass til samarbeid som har noe med ytringsfrihet å gjøre. Uten ytringsfrihet er demokrati umulig. Ytringsfriheten er demokratiets sentralnerve, en forutsetning for å hindre maktmisbruk, og et nødvendig vilkår for felles søken etter sannhet. Moderne telekommunikasjon gjør flyt av idéer over landegrensene mulig. Men språklige og kulturelle skiller gjør at det er vanskelig å etablere en grenseoverskridende offentlighet. Dessuten må demokrati innebære mer enn å diskutere. Det er også et spørsmål om reell folkelig innflytelse når politikken utformes. Utfordringene på dette området er som en forstår store. Jeg har i min oppgave vurdert hvordan transnasjonale regioner eventuelt kan forstås i denne sammenheng. Noen klar konklusjon vil jeg dog være forsiktig med å trekke.

Vi skriver januar 1995. Mørke skyer er i ferd med å så alvorlig tvil om hvorvidt Russland kommer til å fortsette langs demokratiets vei. 11. desember 1994 gikk russiske styrker til angrep på utbrytterrepublikken Tsjetsjenia. Siden har bildene fra befolkningens lidelser og ødeleggelsen av den tsjetsjenske hovedstaden Grosnyj daglig rullet inn over TV -skjermene. I skrivende stund pågår krigen fremdeles. De internasjonale reaksjonene varierer fra avskyerklæringer til mer realpolitisk baserte uttalelser som vektlegger Russlands territorielle integritet. Tsjetsjenia er en del av den russiske føderasjonen. Den ble de tvunget inn i etter langvarig krig i forrige århundre.

Det meste av min oppgave er skrevet før denne krigen brøt ut. Disse hendelsene inngår derfor ikke i mine analyser. Har så det som skjer i Tsjetsjenia noe med samarbeidet i Barentsregionen og i Østersjøregionen å gjøre? Ja, i høyeste grad. Man kan ikke unngå at tragedien vil være med på å forme vår oppfatning av hvem vår samarbeidspartner er. Det kan komme til å få negativ innvirkning på vår vilje til å investere tid og andre ressurser i samarbeidet. Hva mange tenker i Baltikum, er det vel ikke altfor vanskelig å forestille seg. Når avtroppende EU- president Jaques Delors til nyhetsbyrået Reuter 14. januar 1995 uttaler at den russiske krigføringen kan bli kroken på døra for Russlands ønsker om nærmere forbindelser med vesten, så er det neppe bare et uttrykk for øyeblikkets frustrasjon. Danmark har avbrutt et samarbeid som skulle dreie seg om forsvarsmaktens rolle i et demokrati.

Jeg har i kapitlet " Om Russland og demokrati " brukt Boris Jeltsins siste bok " Kampen om Russland " som en av mine kilder. Flere av de uttalelsene presidenten kommer med i boken står i skarp kontrast til det bildet som nå er i ferd med å danne seg, av en leder som i kritiske øyeblikk ikke velger forhandlinger, men lar kanonene tale. Mange ser en forbindelseslinje mellom det som skjer idag og det voldelige oppgjøret med det gamle parlamentet høsten 1993. Men det finnes lyspunkter. Motstanden mot krigen er massiv i Russland, blant befolkningen, i et parlament som tydeligvis har svært lite makt, og innad i de militæres rekker. Kritikken er sviende fra så godt som alt av liberalt innstilte politikere, inkludert tidligere statsminister Jegor Gaidar som var en nær medarbeider av presidenten. De uavhengige mediene har heller ikke latt seg kneble, til tross for trusler om sensur. Det kan således synes som om et sivilt samfunn som står på egne bein er i ferd med å vokse frem i Russland. For maktarrogante ledere er det dårlig nytt.

Vi lever i en tid preget av usikkerhet. Men usikkerhet har alltid vært menneskehetens lodd. Det har aldri vært lett å forutsi hvilken vei utviklingen vil ta i fremtiden. Tankene omkring internasjonale forhold spriker i mange retninger. Det kan dessuten virke som om den teoretiske utvikling innen faget internasjonal politikk ligger på etterskudd i forhold til de hendelser som utspiller seg. Teorienes evne til å forutsi hva som kommer til å skje er begrenset. Virkeligheten er svært kompleks, og vår forståelse av internasjonale forhold kommer neppe noensinne til å bli perfekt. Man forventer imidlertid at teoretiske perspektiver skal kunne si oss noe om hvilken vei vinden blåser. Hvis så verden ikke utvikler seg i samsvar med våre forventninger, ja da kan det være grunn til å spørre om tilgjengelige analyseredskaper er gode nok.

---

## KILDER :

### Intervjuer :

Jeg har intervjuet følgende personer, tidspunktet angir dato for når intervjuet fant sted :

- 
- \* Castberg, Rune,                 forsker ved Fridtjof Nansens Institutt, Oslo , 29 / 08 - 94
  - \* Eide, Asbjørn,         direktør ved Institutt for Menneskerettigheter, Oslo , 31 / 10 - 94
  - \* Greni, Vibeke,     assistent ved Institutt for Menneskerettigheter, Oslo , 31 / 10 - 94
  - \* Haugevik, Elin,         informasjonsleder Barentssekretariatet, Kirkenes , 3 / 10 - 94
  - \* Hveem, Helge,         professor i internasjonal politikk, univ. i Oslo, Oslo , 6 / 09 - 94
  - \* Isaksen, Ernst,         fylkesordfører i Troms fylke, medlem av  
Regionrådet i Barentsregionen,                 Tromsø , 26 / 09 - 94
  - \* Jervell, Sverre,                 underdirektør i Utenriksdepartementet, Oslo , 29 / 08 - 94
  - \* Reiersen, Jan Einar, adm. direktør NORUT Samf.forskning, Tromsø , 28 / 09 - 94
  - \* Sneve, Stein,                 redaktør av avisen Barentsnytt, Kirkenes , 20 / 09 - 94
  - \* Tunander, Ola,                 forsker ved Fredsforskningsinstituttet, Oslo , 31 / 08 - 94
  - \* Zubov, Michail G., konsul ved Russlands Generalkonsulat, Kirkenes , 3 / 10 - 94
- 

### Litteratur.

Listen angir bøker, tidsskriftartikler, forskningsrapporter o.l., alfabetisk etter forfatternavn. I de tilfeller der antallet forfattere er flere enn to, angis et forfatternavn etterfulgt av betegnelsen m.fl.

- 
- \* Ahlmark, Per : "Om masse mord", i Tidens Tegn nr.6 - 94,
  - \* Alsøe, Andreas m.fl. : "Baltisk balansegang - Nationalitetsproblematikken i de baltiske stater", i Politica nr.4 - 93,
  - \* Andersen, Brita Vibeke : "Interdependens - en analyse af begrebets anvendelse i studiet af international politik", Forlaget Politiske Studier, København 1991,
  - \* Andreassen, Bård Anders : "Humanitær intervensjon - mellom statssuverenitet og internasjonale forpliktelser", i Mennesker og rettigheter nr.4 - 94,
  - \* Arblaster, Anthony : "Democracy", Open University Press, Buckingham 1993,
  - \* Bagge, Sverre : "Europa tar form", Cappelens Forlag 1986,

- \* Bakka, Pål H. : "Europeisk statsbygging i postmoderne komparativ politisk analyse" i Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr.4 - 93,
- \* Barbalet, J.M. : "Citizenship", Open University Press, Milton Keynes 1988.
- \* Barkin, J. Samuel and Cronin, Bruce : "The state and the nation : changing norms and the rules of sovereignty in international relations", i International Organization nr.1 - 94,
- \* Barry, Brian : "Liberty and Justice - Essays in Political Theory 2", Clarendon Press, Oxford 1991.
- \* Beitz, Charles : "Sovereignty and Morality in International Affairs", i Held, David : Political Theory Today,
- \* Blakkisrud, Helge : "Russere i det nære utland", Hvor Hender Det ( NUPI skriftserie ) nr.29 - 1992 / 1993,
- \* Blum, Douglas W. : "The Soviet Foreign Policy Belief System - Beliefs, Politics, and Foreign Policy Outcomes", i International Studies Quarterly nr.4 - 93,
- \* Bruun, Hans Henrik : "Dansk udenrigspolitik efter den kolde krig med særlig henblik på Østersøperspektivet", Det sikkerhetspolitiske bibliotek nr.11 - 93,
- \* Brøgger, Jan : "Nasjonalisme eller kulturell pluralisme", i Gjerdåker, Svein m.fl. : Nasjonalstaten under press ?
- \* Carlsen, Aksel V. : "Kleptokrater - demokraternes banemænd ?" , i Vindue mod Øst nr.27 - juni 1994,
- \* Castberg, Rune : "Lokale russiske prioriteringer i Barentsregionen", F. Nansens Institutt, RSN Rapport nr.7 - 1992,
- \* Castberg, Rune m.fl. : "Barentsregionen - norske perspektiver på samarbeid med Russland i nord", F. Nansens Institutt, RSN Rapport nr.2 - 1992,
- \* Castberg, Rune m.fl. : "The Barents Region, Concept and Dynamics", F. Nansens Institutt, RSN Report nr.3 - 1992,
- \* Chubarin, Alexander O. : "The Fall of the Soviet Union, Peace, Stability and Legitimacy", i Lundestad, Geir (ed.) : The Fall of Great Powers,
- \* Doyle, Michael W. : "The Voice of the People : Political Theorists on the International Implications of Democracy", i Lundestad, Geir (ed.) : The Fall of Great Powers,
- \* Eide, Espen B. m.fl. : "Nittiårenes Europa, Nye Spørsmål, Nye Svar", Nupi - rapport nr. 155, juni 1991,
- \* Engholm, Bjørn : "Den nye Hansa krever samarbeid over landegrensene" i Nordrevy nr. 2 / 92,
- \* Engstad, Nils Asbjørn : "Regionaliseringen av Norge sett fra 7.juni - plassen", i Plan og Arbeid nr. 3 / 93,
- \* Eriksen, Erik Oddvar : "Europeisering og normativ politisk teori - om demokratiteori", LOS - senter notat 9440,
- \* Eriksen, Erik Oddvar : "Grenser for staten?", Universitetsforlaget 1993.

- \* Eriksen, Erik Oddvar og Weigård, Jarle : "Fra statsborger til kunde : Kan relasjonen mellom innbyggerne og det offentlige reformuleres på grunnlag av nye roller?", i Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr.2 - 93,
- \* Frederiksen, Bernhard Trier m.fl. : "De baltiske demokratiers konsolidering", i Politica nr.4 - 93,
- \* Fossåskaret, Erik : "Det universelle i det lokale - om identitetsbegrepet i regionalt perspektiv", i NordRefo nr.1 - 92,
- \* Gellner, Ernest : "Nations and Nationalism", Blackwell, Oxford 1983.
- \* Gellner, Ernest : "Culture, Identity and Politics", Cambridge University Press, Cambridge 1993.
- \* Geras, Norman : "Democracy and the ends of Marxism", i Parry, G. and Moran, M.(ed.) : Democracy and Democratization,
- \* Gjerdåker, Svein m.fl. : "Nasjonalstaten under press?", Chr. Michelsens Inst. / Cappelen 1994.
- \* Gleason, Gregory : "Nationalism and its Discontents", i The Russian Review nr.1 - 93,
- \* Gorbatsjov, Mikhail : "Perestrojka", Hjemmets Bokforlag 1987.
- \* Grigorievs, Alex : "Den baltiske knute", i Nordisk Østforum nr.1 - 94,
- \* Haahr, Jens Henrik : "Demokratiet og moderne samfunns gensidige afhængighed", i Politica nr.3 - 94,
- \* Habermas, Jürgen : "Citizenship and national identity - some reflections on the future of Europe", i Praxis International april 1992,
- \* Haggard, Stephan and Simmons, Beth A. : "Theories of international regimes", i International Organization nr.3 - 87,
- \* Hagtvedt, Bernt og Lafferty, William (red.) : "Demokrati og demokratisering", Aschehoug 1984.
- \* Hansen, Finn Bjørnar : "Business as usual?", i BarentsPerspektiv nr.1 - 94,
- \* Hedegaard, Lars og Veggeland, Noralv : "Den inverterte stat - regionalismens neste trinn", i Nordrevy nr. 5 / 6 - 91,
- \* Hedegaard, Lars m.fl. : "Den baltiske bølgelængde", i Nordrevy nr.2 - 92,
- \* Held, David : "Political Theory Today", Polity Press, Cambridge 1991,
- \* Hellevik, Ottar : "Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap", Universitetsforlaget 1989.
- \* Henkin, Louis : "The Universality of the Concept of Human Rights", i G.Hastedt & K. Knickrem : Toward the twenty-first century - a reader in world politics, Prentice Hall, New Jersey 1994,
- \* Hingel, Anders Joest : "Det regionale samarbejdes centrale rolle i den europeiske integration", i Nordrevy nr.2 - 93,
- \* Hollis, Martin & Smith, Steve : "Explaining and understanding international relations", Clarendon Press, Oxford 1992.
- \* Holme, Idar M. og Solvang, Bernt K. : "Metodevalg og metodebruk", TANO 1991.

- \* Hylland Eriksen, Thomas : "Kulturterrorismen - Et oppgjør med tanken om kulturell renhet", Spartacus Forlag 1993,
- \* Ionescu, Ghita : "The painful return to normality",  
i Parry, G. and Moran, M. : Democracy and Democratization,
- \* Jeltsin, Boris : "Kampen om Russland", Chr. Schibstedts Forlag A/S 1994,
- \* Jensen, Jens - Jørgen : "Parlamentsvalget i Russland", i Vindue mod øst nr.26 - mars 1994,
- \* Jensen, Jens - Jørgen : "Statsdumaen og Forbundsrådet", i Vindue mod øst nr.26 - mars 1994,
- \* Jervell, Sverre : "A Report From Europe's Northern Periphery",  
i The Baltic Sea Area - A region in the making, Europaprogrammet 1992,
- \* Joenniemi, Pertti : "Baltic - Nordic Relations, Prospects for the future",  
i The Baltic Sea Area - A region in the making, Europaprogrammet 1992,
- \* Joenniemi, Pertti : "Triangelen region, stat, EG och kampen om Europa", i Nordrevy nr.2 - 93,
- \* Jäger, Øyvind : "Nasjonalisme og etnisk identitet",  
Hvor Hender Det? (NUPI skriftserie) nr.31 1992 / 93,
- \* Jørgensen, Andreas : "Russland i verden", i Vindue mod øst nr.26 - mars 1994,
- \* Kant, Immanuel : "Den evige fred",  
Det sikkerheds og nedrustningspolitiske Udvalg, København 1990.
- \* Kaplinski, Jaan : "Finns det en Østersjøregion?", i Internationella Studier nr.1 - 93,
- \* Karlsson, Ingemar : "Regionernas Europa - den enes dröm, den andres mardröm",  
i Världspolitikens dagsfrågor nr.3 - 94,
- \* Klatt, Martin : "Russians in the near abroad", RFE / RL Research Report vol.3, nr.32 - 1994,
- \* Knudsen, Olav Fagelund : "Baltikum - Estland, Latvia og Litauen",  
Hvor Hender Det? (NUPI skriftserie) nr.29, 1991 / 92,
- \* Knudsen, Olav Fagelund : "Renessanse for et transnasjonalt Europa",  
i Internasjonal Politikk nr.1 - 90,
- \* Knutsen, Torbjørn L. og Ellingsen, Tanja : "Nasjonenes vanskelige selvbestemmelsesrett",  
i Internasjonal Politikk nr.1 - 94,
- ✓ \* Kozyrev, Andrej : "Cooperation in the Barents Euro - Arctic Region : Promising Beginning",  
i Schram Stokke & Tunander : The Barents region - Cooperation in Arctic Europe,
- \* Kvernød, Merethe : "Retten til statsborgerskap - ingen valgkampsak i Latvia",  
i Mennesker og Rettigheter nr.2 - 93,
- \* Lauk, Epp og Wiik, Jan - Erik : "Russarane i Estland - ei undertrykt folkegruppe?",  
i Syn og Segn nr.3 - 93,
- \* Lindstrøm, Bjarne : "Nationalstaten, regionerna och det framtida Europa", i NordRefo nr.2 - 92,
- \* Lunden, Kåre : "Nasjonalisme og nasjonalstat - Allmen karakter og historiske erfaringer",  
i Syn og Segn nr.4 - 92,



- \* Lundestad, Geir (ed.) : "The Fall of Great Powers",  
Scandinavian University Press / Oxford University Press 1994.
- \* Neumann, Iver B. : "Baltikum - nasjonalisme vs. realpolitikk", i Nordisk Østforum nr.3 - 94,
- \* Neumann, Iver B. (red.) : "Hva skjedde med Norden? - fra selvbevissthet til rådvillhet",  
J.W. Cappelen / Europaprogrammet 1992.
- \* Neumann, Iver B. : "From the Nordic Region to What?",  
i The Baltic Sea Area - A region in the making, Europaprogrammet 1992,
- u \* Neumann, Iver B. : "Nye regioninndelinger i Nord - Europa",  
Hvor Hender Det? (NUPI skriftserie) nr.21 - 1991 / 92,
- v \* Neumann, Iver B. : "Regions in international relations theory",  
NUPI Research Report no.162 - nov.1992,
- \* Niemi, Einar : "Nord - Norge og Nord - Russland gjennom tusen år",  
Gyldendal Norsk Forlag 1992.
- \* Niemi, Einar : "Pomorhandelen sett med norske øyne", i Ottar nr.4 - 92,
- \* Nilson, Håken R. : "Europeisk integrasjon og miljøsamarbeid i Barentsregionen : Østersjøen  
som forbilde for europeisering", i Internasjonal Politikk nr.2 - 93,
- v \* Nystø, Sven - Roald : "Forslag til Forordning for urfolkssamarbeid i Barentsregionen", 31/08 - 94,
- \* Magnusson, Märta - Lisa : "Folkeafstemningen om den russiske forfatning"  
i Vindue mod Øst nr.26 - mars 1994,
- \* Magnusson, Märta - Lisa : "Politiseringen af diasporaproblemet",  
i Vindue mod Øst nr.28 - september 1994,
- \* Milner, Helen : "International theories of cooperation among nations - strengths and  
weaknesses", i World Politics no.3 - 92,
- \* O'Neill, Onora : "Transnational Justice", i Held, David: Political Theory Today,
- \* Paasi, Anssi : "Deconstructing regions: notes on the scales of spatial life",  
i Environment and Planning vol.23 - A 1991,
- \* Paasi, Anssi : "Regional identitet - en handelsvara eller en mental förutsättning för  
utveckling", i Nordrevy nr.4 - 90 / 1 - 91,
- \* Parry, Geraint and Moran, Michael : "Democracy and Democratization",  
Routledge, London 1994.
- \* Petersen, Nikolaj (red.) : "The Baltic States in International Politics",  
Jurist og Økonomforbundets Forlag, København 1993.
- \* Powell, Robert : "Anarchy in International relations theory", i International Organization nr.2 - 94,
- \* Rahr, Alexander : "The Russian Leadership : Change in the Executive Branch",  
RFE / RL Research Report vol.3, no.9 - 1994,
- \* Reiersen, Jan Einar : "Barentsregionen - en funksjonell region?", i BarentsPerspektiv nr.2 - 93,

- \* Risse - Kappen, Thomas : "Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures and the end of the cold war", i International Organization nr.2 - 94,
- \* Rittberger, Volker (ed.) : "Regime theory and international relations"  
Clarendon Press, Oxford 1993.
- \* Rochester, J. Martin : "The rise and fall of international organization as a field of study",  
i International Organization nr.4 - 86,
- \* Rokkan, Stein : "Stat, nasjon, klasse", Universitetsforlaget 1987.
- \* Rugset, Stig A. m.fl. : "Utvikling av lokaldemokrati i Arkhangelsk fylke",  
FiH - rapport nr. 94 / 3, september 1994,
- \* Russett, Bruce & Starr, Harvey : "World Politics - the menu for choice",  
W. H. Freeman, New York 1992,
- \* Salomonsson, Anders : "Om regionalitetens anatomi", i NordRefo nr.1 - 92,
- \* Schram Stokke, Olav & Tunander, Ola (ed.) : "The Barents Region - Cooperation in Arctic  
Europe", Sage Publications Ltd, London 1994.
- \* Selstad, Tor : "Regioner er så mangt", i Plan og Arbeid nr.3 - 93,
- \* Skogan, John Kristen : "Det nye Barentssamarbeidet",  
Hvor Hender Det ( NUPI skriftserie ) nr.25 - 1992 / 93,
- \* Skogan, John Kristen : "Norge, Russland og betydningen av Kola - halvøya i historisk lys",  
i Internasjonal Politikk nr.1 - 93,
- \* Skuland, Brita og Hasler, Torunn : "Nasjonsbygging og integrasjon i Latvia",  
i Internasjonal Politikk nr.2 - 94,
- \* Sobchac, Anatoly : "For a New Russia", The Free Press, New York 1992.
- \* Sogge, Sverre og Imset, Øystein : "Bananer i lange baner", i Nordrevy nr. 5 - 93,
- \* Sogge, Sverre og Imset, Øystein : "Regionalpolitisk tilpasning til nye internasjonale vilkår",  
i Plan og Arbeid nr.3 - 93,
- \* Sperling, Vibeke : "Estland, Letland og Litauen - Baltikum igår, idag og i morgen",  
Munkgaard, København 1990.
- \* Steinfeldt, Hans - Wilhelm : "Fremover mot fortiden - Russland og det tapte århundret",  
J.W. Cappelens Forlag A/S 1993.
- \* Stoel, Max van der : "Die KSZE und die Minderheitenfrage", i Europa - Archiv nr.22 - 94,
- \* Stoltenberg, Thorvald : "The Barents Region - Reorganizing Northern Europe",  
i International Challenges no.4 - 92,
- \* Stupiss, Aigars : "Latvisk lovgivning - må vurderes ut fra historien",  
i Mennesker og Rettigheter nr.3 - 93,
- \* Svare, Helge : "Vi ere en Nation vi med...", i Apollon nr. 3 - 93,
- \* Sörlin, Sverker : "Regionerne og det nye Europa", i NordRefo nr.1 - 92,

- \* Taylor, Paul : "Regionalism: the thought and the deed", i Groom & Taylor : Frameworks for international Co - operation, Printer Publishers, London 1990,
- \* Tolz, Vera : "Problems in Building Democratic Institutions in Russia", RFE / RL Research Report vol.3, no.9 - 1994,
- \* Veggeland, Noralv : "Nasjonenes fall og regionenes vekst", i Plan og Arbeid nr.3 - 93,
- \* Veggeland, Noralv : "Regionbygging over grenser i det nye Europa - aktører, arenaer og regimer", i NordRefo nr.6 - 94,
- \* Veggeland, Noralv : "Subsidiaritetsprinsippets fem europeiske ansikter", i Norsk Norden Nytt nr.2 - 93,
- \* Veggeland, Noralv og Hedegaard, Lars : "Det sterke Norden i et regionalisert Europa", Vett & Viten A / S 1994.
- \* Vetik, Raivo : "The Nationality Issue in Estonia", i Europinion nr.2 - 92,
- \* Viotti, Paul R. & Kauppi, Mark V. : "International Relations Theory - Realism, Pluralism, Globalism", Macmillan Publishing Company, New York 1993.
- \* Vozgrin, Valerij : "St. Petersburg as Russia's Northern Capital", i The Baltic Sea Region - a region in the making, Europaprogrammet 1992,
- \* Waage, Peter Normann : "Jeg, vi og de andre - Om nasjoner og nasjonalisme i Europa", J.W. Cappelens Forlag 1993.
- \* Walker, R.B.J. : "Inside / outside - international relations as political theory", Cambridge University Press, Cambridge 1993.
- \* Waller, Michael : "Voice, choice and loyalty - democratization in Eastern Europe", i Parry & Moran: Democracy and Democratization,
- \* Weigle, Marcia A. : "Political Participation and Party Formation in Russia, 1985 - 92: Institutionalizing Democracy?", i The Russian Review nr.2 - 94,
- \* Wæver, Ole : "Introduktion til Studiet af International Politik", Forlaget Politiske Studier, København 1992.
- \* Wæver, Ole : "The Baltic Sea Region - Does it Exist?", i The Baltic Sea Area - A region in the making, Europaprogrammet 1992,
- \* Zubok, Vladislav M. : "The Collapse of the Soviet Union: Leadership, Elites and Legitimacy", i Lundestad, Geir (ed.) : The Fall of Great Powers,
- \* Østergaard, Uffe : "Europas ansigter. Nationale Stater og politiske kulturer i en ny gammel verden", Rosinante / Munksgaard, København 1992.
- \* Østerud, Øyvind : "Det moderne statssystem og andre politisk - historiske studier", Gyldendal Norsk Forlag 1987.
- \* Østerud, Øyvind : "Er nasjonalstaten foreldet?", i Nytt Norsk Tidsskrift nr.4 - 92,
- \* Østerud, Øyvind : "Nasjonenes selvbestemmelsesrett", Universitetsforlaget 1992.
- \* Østerud, Øyvind : "Statsvitenskap - innføring i politisk analyse", Universitetsforlaget 1992.

**Rapporter, utredninger o.l. som ikke er knyttet til bestemte forfattere :**

- \* Arbeidernes Internasjonale Solidaritetskomité ( AIS ) - Rapport og regnskap for mottatt bevilgning fra UD til støtte for demokratiseringsprosessen i Sentral- og Øst- Europa, samarbeidstiltak for faglige organisasjoner.
  - \* Barentsprogrammet - Handlingsplan for den euro - arktiske Barentsregion 1994, Versjon H, 1 / 09 - 94.
  - \* "Barentsregionen - et regionaliseringsprosjekt i det nordligste Europa", utgitt av Det Kgl. Utenriksdep. - april 1993.
  - \* "Barentsregionen - Europas mest spennende og ressursrike område", utredning om fagbevegelsens satsning i Barentsregionen, LO august 1993.
  - \* Den Norske Helsingforskomité - halvårsrapport første halvår 1994.
  - \* Den Norske Helsingforskomité - strategi- og virksomhetsplan 1995 og 1996.
  - \* European Trade Union Institute - social aspects of the Assistance programmes to Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States, Brussel 1994.
  - \* Handlingsprogrammet for Øst- Europa, Utenriksdepartementet juli 1993, Retningslinjer for støtte til samarbeidstiltak og prosjekter.
  - \* Kommunenes Sentralforbund - søknad om prosjektmidler, Åndalsnes 10 / 12 - 1993.
  - \* Samarbeidstiltak i Barentsregionen under Handlingsprogrammet, rapport 1993, ( UD ).
  - \* Samarbeidstiltak under Handlingsprogrammet, rapporter 1993 og første halvår 1994, ( UD ).
-