

Foredrag i Oslo Militære Samfund 21. januar 2002

ved

Sverre Lodgaard

Direktør, Norsk Utenrikspolitisk Institutt

HVA HAR VI LÆRT AV KONFLIKTENE PÅ 90-TALLET?

En etterkrigstid er en mulighetenes tid. Da starter man med blanke ark og ambisjoner om en ny og bedre verden. Etter første verdenskrig ble Nasjonenes Forbund dannet. Etter andre verdenskrig De Forente Nasjoner. Etter den kalde krigen fikk De Forente Nasjoner en ny giv.

Da begynte stormaktene å samarbeide på en måte som gjorde Sikkerhetsrådet funksjonsdyktig. Omsider kunne Organisasjonen spille den rollen Pakten foreskrev. FN ble en sentral, samlende arena i arbeidet for internasjonal fred og sikkerhet. Det siste tiåret har Sikkerhetsrådet autorisert ca 40 fredsoperasjoner, og Rådets arbeid har økt enormt.

Men blanke ark betyr også at man går inn i et nytt terreng med særlige muligheter til å gjøre nye feil. Den første halvdel av 90-tallet var nesten dømt til å bli en periode med mye prøving og feiling. Konjunktorene for FNs fredsbevarende operasjoner forteller historien. Ved årsskiftet 93/94 gjorde 80 000 mann tjeneste i slike operasjoner. En enkelt måned var tallet oppe i 90 000. Noen få år senere var det nede i 10 –15 000. Så økte det igjen til dagens nivå på 47 000 mann. Tallene er symptomatiske for et tiår som begynte med optimisme, fortsatte med tilbakeslag, skepsis og frustrasjoner, for deretter å gå over i en fase med læring, konsolidering og konsentrasjon om det man er god på.

Somalia var det første store tilbakeslaget. UNOSOM II var en fredsopprettende operasjon autorisert av Sikkerhetsrådet og ledet av FNs Generalsekretær, den første i sitt slag siden operasjonen i Kongo 30 år tidligere. Den synliggjorde FNs manglende kapasitet for fredsopprettende operasjoner og førte til at omfattende, skarpe operasjoner senere ble overlatt til "coalitions of the willing". Da bestialitetene i Rwanda begynte, var viljen til kollektiv handling nede på et lavmål. Rwanda ble det andre store tilbakeslaget. Året etter ble Srebrenicas fall en tredje, skjellsettende begivenhet. Da ble feilene i Bosnia ført til protokollen.

Da var også mulighetenes tid slutt. I sin memoarbok setter Boutros Ghali strek ved Dayton-avtalen høsten 95, da FN ble satt på gangen. Andre politiske prosesser, som gikk utenom FN-systemet, indikerte også et vannskille henimot midten av 90-tallet. I årene som fulgte ble forholdet mellom stormaktene mer og mer anstrengt.

Effektivisering av FNs fredsoperasjoner

I 1999 kom det to grundige rapporter om noen av disse feilgrepene. Den ene beskriver hvordan FNs vektlegging av konsensus, nøytralitet og upartiskhet, og nøling med bruk av militær makt, la Srebrenica åpen for massakre. Den andre – om folkemordet i Rwanda – framhever mangelen på ressurser og politisk engasjement. Ingen av de mange landene som hadde personell øremerket for FN-oppdrag svarte positivt da Generalsekretærens ba om styrkebidrag.

Rapportene er forbilledlige i sin åpenhjertighet. Kofi Annan, som var sjef for Department of Peacekeeping Operations da overgrepene skjedde, gjorde ingenting for å unnskyldte seg, men ba en kommisjon under ledelse av den tidligere algirske utenriksminister Lakdhar Brahimi vurdere forbedringer i FNs fredsoperasjoner.

Brahimi-rapporten tar et kraftig oppgjør med tidligere praksis: "Ingenting har skadet FNs anseelse så mye som mangelen på evne til å skille mellom voldsutøver og offer". Den fremmer en serie anbefalinger i form av konkrete, forsiktige skritt i riktig retning – forsiktige fordi det er en utbredt oppfatning i sør at FN-systemet styres for mye fra Vest, og at det legges for stor vekt på sikkerhetsspørsmål til fortrenghet for sosial og økonomisk utvikling.

Hva har vi nærmere bestemt lært av konfliktene på 90-tallet? La meg begynne med følgende 7 lærdommer som er viktige, men langt fra uttømmende bud i planleggingen av framtidige fredsoperasjoner:

1. Hvis det ikke er inngått noen fredsavtale, og det ikke er noen fred å bevare, har heller ikke fredsbevarende operasjoner særlige utsikter til å lykkes. Bruk eller trusler om bruk av militær makt kan skape rom for politiske overenskomster, men bare unntaksvis. Og unntakene – Kosovo, Irak, Korea - er langt fra overbevisende. Under UNOSOM II forsøkte man å få i stand en avtale mellom fraksjonene, men som kjent lyktes det ikke.

2. Overgangen fra fredsavtale til fred krever i regelen langvarig innsats og en bred tilnærming til problemene. Erfaringer viser at reform av sikkerhetssektoren – militær reform, dvs. politisk styring og profesjonalisering av militærvesenet, sivil reform, dvs. av politi, rettsvesen og fengselsvesen, og tiltak mot spredning av illegale håndvåpen – er viktig for å lykkes.

3. Nøytralitet og upartiskhet - tradisjonelle honnørord i FN-kretser – må gis en annen betydning i interne konflikter. Skulle man forholde seg nøytralt mellom de som beskyt Sarajevo, en åpenbar krigsforbrytelse, og de som ble truffet? Beskytningen pågikk i 19 samfulle måneder, og mens 10 000 sivile ble drept under bred TV-dekning var det fortsatt ganske vanlig å lefle med honnørordene. "Ingenting har skadet FNs anseelse så mye."

Dette ble satt på plass ved å relatere upartiskhet til *mandatet* for operasjonen (fredsavtalen): Du skal være upartisk i gjennomføringen av de oppgavene du er pålagt. Da er det mye sannsynlig at du kommer på kant med en eller flere av sidene i konflikten, for ikke alle er like innstilt på å etterleve avtalen. Dermed blir det ikke bare vanskelig, men også galt, å forholde seg nøytralt i alle situasjoner.

4. Når det gjelder bruk av militær makt er mellomløsninger i regelen en oppskrift på fiasko. Det er mitt inntrykk at i det 30-årige fraværet av fredsopprettende operasjoner etter engasjementet i Kongo spredte det seg en negativ holdning til bruk av militær makt i Sekretariatet. Da argumentene for mer resolutt bruk av tvangsmidler vokste i styrke inn på 90-tallet, var det mange som bare motvillig ga etter og sa "OK, så får vi bruke militære makt, men ikke mye". Nå er det tatt skritt for å rydde opp i dette og klargjøre hvilke fullmakter som skal gjelde under ulike omstendigheter (jf. S/res/1327 av 13 november 2000).

5. FN-styrker som er vitne til overgrep mot sivile må formodes å være bemyndiget til å gripe inn. Under krigen i Bosnia ga FN eskorte til flyplassen i Sarajevo for den bosniske visestatsministeren. Bilene ble stoppet av væpnede serbere som gjenkjente visestatsministeren, tok ham ut av bilen, og skjøt ham mens FN-soldatene så på. I en forklaring på det inntrufne var en FN-talsmann nær ved å si at vi ga ham eskorte, men hadde ikke noe ansvar for hans liv. Slikt er svært skadelig for FNs renommé.

6. Brahimi-rapporten anbefaler at når Sikkerhetsrådet skal lage mandat for en fredsoperasjon, bør et utkast gå til Generalsekretæren før mandatet ferdigstilles. Generalsekretæren bør da si hva som etter hans skjønn behøves, ikke hva rådsmedlemmene måtte ønske å høre, og samtidig gjøre en realistisk bedømmelse av utsiktene til å stable en adekvat operasjon på beina. Det har vært en tendens til å sjanse på det beste, også der hvor man nøkternt bedømt har gitt seg inn på den største motstands vei. En slik prosedyre vil skape større åpenhet og gjøre det lettere å stille medlemslandene til ansvar for disposisjoner som de lenge har veltet over på FN.

7. Tidsfaktoren er kritisk viktig. Mange ganger kommer man for sent på banen. Brahimi-rapporten mener at FN må kunne ha en klassisk fredsbevarende styrke på plass innen 30 dager etter at Sikkerhetsrådet har vedtatt mandatet, og komplekse fredsoperasjoner innen 90 dager. Rådet har sluttet seg til dette. Rapporten anbefaler også at Generalsekretæren får fullmakt til å bruke inntil 50 millioner dollar i påvente av et mandat.

Staters og menneskers sikkerhet

Under den kalde krigen var det vanlig å betrakte sivile tap og ødeleggelse av sivil eiendom som en *tilleggs kostnad* ved krigføringen. Det var en kollateral skade (collateral damage) som ikke var til å unngå, men som burde begrenses. På 90-tallet ble det klart at de sivile i mange tilfeller var blitt selve *målskiva* for krigføringen - i Sarajevo, Srebrenica, Rwanda og mange andre steder. Og den internasjonale terrorismen, slik den har prentet seg inn i vår bevissthet etter 11. september, føyer seg inn i denne trenden. Det finnes ikke noen allment akseptert definisjon på terrorisme. Inntil videre kaster det heller ikke noe av seg å presse terrorismediskusjonen inn under en enkelt definisjon. Men også terrorisme innebærer angrep på uskyldige sivile for å nå politiske mål.

I 1995 fanget rapporten fra International Commission on Global Governance opp dette i et kapittel om "the security of states and the security of peoples". Canada og andre fulgte den opp og utviklet begrepet *human security*, hvor individet er telleenheten og frihet fra frykt for overgrep substansen. Trolig vil sikkerhetsdebatten i hovedsak gå under disse to overskriftene – statlig sikkerhet og menneskelig sikkerhet - i lang tid framover.

Intervensjon til støtte for *folk* i motsetning til stater/regjeringer er imidlertid ingen *røn* kategori. Begrunnelsene som er gitt for slike intervensjoner av Sikkerhetsrådet og av medvirkende stater har alle sammen referert også til andre hensyn enn de humanitære. Framfor alt er det ingen systematikk og forutsigbarhet i det internasjonale samfunns forsvar for mennesker i livsfare. Men Kofi Annan er blitt mye sitert og rost for sin tro på at det sakte men sikkert vil vokse fram en internasjonal norm som er overordnet regjeringene og som beskytter individer og folkegrupper mot overgrep. Den statlige suvereniteten skal ikke være et skalkeskjul for undertrykkelse og det som verre er. Og rapporten fra International Commission on Intervention and State Sovereignty, som kom like før jul, argumenterer klart og sterkt for at det internasjonale samfunn har et *ansvar* for å gripe inn for å hindre og lindre menneskelig nød.

Rapporten er enstemmig. Den klargjør noen av de dilemmaene intervensjonsspørsmålet reiser på en måte som kan veilede praktisk politikk. Militær intervensjon må overveies når massedrap og etnisk rensing i stor skala truer – da, ikke i andre sammenhenger. Militære midler må bare brukes når andre midler er utsiktsløse, slik FN-pakten foreskriver. Innsatsen må begrenses til det som er nødvendig for å gi den beskyttelse man har satt seg fore å gi. Og man må være rimelig sikker på at intervensjonen vil gjøre mer gagn enn skade.

Sikkerhetsrådet må autorisere inngrepene. Det er ingen oppgave å finne *alternative* kilder til autoritet og legitimitet: Oppgaven må være å gjøre Rådet mest mulig funksjonsdyktig. Hvis Rådet likevel er ute av stand til å treffe vedtak, bør spørsmålet bringes inn for Generalforsamlingen under en "Uniting for Peace"-prosedyre, eller søkes løst i regional sammenheng under henvisning til paktens kap. VIII. I sistnevnte tilfelle bør den regionale organisasjonen som autoriserer intervensjonen søke tilslutning fra Sikkerhetsrådet etterpå, og så snart som mulig.

Noen av 90-tallets konflikter skyldtes imperieoppløsning – et lite imperium som løste seg opp på en særdeles blodig måte og et stort som i det vesentlige ble avviklet på fredelig vis. Mange andre konflikter hadde utspring i stater med sviktende styringsevne. Disse vil det bli flere av. Den internasjonale terrorismen, som også var en del av 90-tallets konfliktbilde, har fått næring og røtter i noen av de samme statene. Den finnes og frodes primært der hvor en regjering støtter den (Afghanistan, Sudan), eller hvor regjeringene bare kontrollerer deler av sine territorier fordi de er svake og/eller involvert i krig (eksemplene er mange, fra Phillipinene/Mindanao til Øst-Afrika).

Militærmaktens egenart og funksjoner

Vi må altså forholde oss til stater med svak styringsevne, stater som rakner i sammenføyningene, og land hvor staten har havarert også i årene som kommer. Og ingen kan utelukke flere spektakulære aksjoner à la 11. september. Men voldens yringsformer er av begrenset verdi som sikkerhetspolitisk premiss. Å rette sikkerhetspolitikken inn mot mer av det samme betyr å forberede seg på fortidas kriger, mens sikkerhetspolitikken pr. definisjon hører framtida til. Den skal hindre visse framtidige eventualiteter fra å inntreffe.

La oss derfor ta et skritt tilbake og se på den organiserte voldsmakten – militærmakten, institusjonene. Den endrer seg langsommere enn yringsformene, dvs. måten makten brukes på. La oss plassere utfordringene fra svake stater og terrorisme i forhold til tre typer fysisk makt som hver på sin måte preger internasjonale relasjoner.

Her tar jeg meg samtidig den frihet å gå ut over 90-tallet, for også å fange opp betydningen av 11. september. Da det amerikanske kontinent ble angrepet, for første gang på nesten 200 år, ble det definert nye premisser for internasjonal politikk. Terroren traff en rå nerve i verdensmakten, som reagerte dertil kraftig og gjorde angrepet til en skjellsettende begivenhet. Da var etterkrigstida, i betydningen tida etter den kalde krigen, slutt. Det åpnet seg politiske rom som aktørene på den internasjonale scenen – store og små – kunne bevege seg i for å løse gamle problemer og sikre seg nye fordeler. Lærdommene fra 90-tallet må filtreres og oppdateres gjennom det som har skjedd det siste halve året.

Nettverksmakten

Det er naturlig å begynne med nettverksmakten, slik Mary Kaldor beskrev den på Nobel-symposiet før jul. Den består av væpnede nettverk av ikke-statlige og statlige aktører som får næring fra diaspora-grupper og frivillige, som bruker leiesoldater, og som finansierer sin virksomhet ved narkotikahandel, handel med råvarer, økonomisk spekulasjon, slussing av illegale immigranter, skattlegging av humanitær assistanse, og diverse andre bidrag fra nettverkene. Dette er framtrepende trekk ved konfliktentreprenører som driver intra-statlige konflikter, som derfor ikke er så *intra*-statlige som mange har villet ha det til. Det er framtrepende trekk også ved de som øver internasjonal terror.

Der de *inter*-statlige krigene i Clausewitz's tapning begynner med mobilisering, går nettverksmakten som regel til angrep for å mobilisere. Rekkefølgen er den omvendte. I Bosnia var det mange som sa at fordi de ikke hatet hverandre, måtte de lære å gjøre det. Krigen var midlet. Historien, selektivt gjengitt og gjerne dreid for å passe formålet, er et annet virkemiddel som er mye brukt både på Balkan og i Midt-Østen. Bin Laden har begrunnet sin virksomhet i et 80-årsperspektiv, med en ydmykelses- og lidelseshistorie som begynner med oppløsningen av det ottomanske rike og avskaffelsen av kalifatet. Al Queda vil ikke nødvendigvis drepe mange, skjønt de er åpenbart ikke så nøye på det. Men de vil mobilisere og oppildne og bli sett av mange. I sistnevnte henseende har de hatt stor suksess for så vidt som store deler av verden har satt seg på skolebenken for å lære mer om Midt-Østen.

Nettverksmakten søker sjelden slag. Metoden er vold mot sivile. 90-tallet så voldtekt, etnisk rensing og folkemord i konflikter hvor over 90 prosent av de drepte var sivile, og med voksende antall flyktninger og internt fordrevne som konsekvens.

I de senere årene har det vært en tendens til enkeltstående terrorhandlinger med høyere tapstall enn før, og med 11. september som det mest graverende eksemplet.

Nettverksmakten kan vise seg seiglivet. Globaliseringen, som gjør det lettere å bygge nettverk; transparensen, som synliggjør urettferdighetene; og gnisningene mellom kulturer og trossamfunn borger antagelig for det. Sårbarheten ved moderne samfunn på toppen av verdenshierarkiet gir den terroristiske nettverksmakten muligheter også i et samfunn som vårt.

Den amerikanske militærmakten

Den amerikanske militærmakten er en egen kategori fordi den er så stor og fordi den styres unilateralt. På spissen satt er USA den eneste staten som fortsatt har kapasitet til å handle unilateralt, og i den forstand den siste nasjonalstaten.

Amerikansk utenrikspolitikk styres like mye av innenrikspolitiske strømninger som av hva som skjer i verden forøvrig. Det har ikke vært noen oppmykning i den unilaterale praksisen etter 11. september. Alliansen mot terrorisme var "of their own making". Allerede 13. september klargjorde Colin Powell at alliansen var ment å forsterke den amerikanske innsatsen, ikke begrense den amerikanske handlefriheten. Tilbakebetalingen av gjeld til FN er det ene unntaket som bekrefter regelen. Verden skal nok styres, men fortrinnsvis på basis av beslutninger fattet i Washington.

Dette skal vi ikke moralisere over. På en måte er det alvorligere enn så, for unilaterialismen springer ut av USAs suverene maktposisjon i internasjonal politikk. Den er strukturelt bestemt. For å øke den militære handlefriheten utvikles det teknologi og doktriner for tapsfrie kriger, dvs. kriger uten egne tap, og man bygger skjold mot ballistiske raketter. Rasjonale for rakettforsvarsprogrammet er nettopp å utvide spektret av militære opsjoner uten å måtte frykte gjengjeldelse mot amerikansk territorium og ydmykelse. Så kan man bruke eller ikke bruke de forskjellige opsjonene, men flere valgmuligheter er av verdi i seg selv.

Én av mange interessante konsekvenser gjelder NATO. Etter 11. september har det amerikanske budskapet til de allierte vært "don't call us, we'll call you". Det er ingen entusiasme i USA for å føre flere kriger gjennom en komité av 19 medlemmer. EU var heller ikke stemt for å bruke NATO i Afghanistan. Det første eksemplet på bruk/lån av NATO-utstyr – mye diskutert som en forutsetning for fredsoperasjoner i EU-regi – kom paradoksalt nok fra den andre siden av Atlanterhavet. Europeiske AWACS-fly erstattet amerikanske og patruljerer i nord-amerikansk luftrom. Francois Heisbourg skrev nylig at NATO som forsvarsorganisasjon er død og at NATO er blitt en "security and defence-services organization". Det første er en overdrivelse, men klart nok har utviklingen gått i denne retningen. I mange nordmenns øyne er det problematisk. Men det byr også på fordeler, ikke minst med tanke på å realisere de mulighetene 11. september skapte for å integrere Russland i europeisk samarbeid og sikkerhet. Kan hende blir Kosovo stående som første og siste gang NATO gikk til krig.

Den normbaserte makten

Europeiske land, Canada, Australia, New Zealand, Japan og Sør-Afrika går inn for å styrke internasjonale regler, normer og standarder, og multilateralt samarbeid. De går også i bresjen for en sterkere internasjonal evne til å forsvare normverket, om nødvendig militært, gjennom fredsoperasjoner av ulike slag. Disse landenes vektlegging av internasjonale kjøreregler er motsatsen til den amerikanske unilaterialismen. Her står vi overfor to grunnleggende forskjellige holdninger til internasjonale politikk, to fundamentalt ulike måter å føre utenrikspolitikk på.

Anvendelse av de to første maktkategoriene går ut over de sivile, med visse forbehold for den amerikanske, som kan angripe mål med en presisjon som reduserer skadene på omgivelsene betydelig. Men ringvirkningene – de umiddelbare som tross alt følger av bombingene, og de langtrekkende for alle som møter krigen på et eksistensminimum og som ikke har noe særlig å stå

imot med – kan bli store også her. De statene som er bekymret over dette, blant dem de ovennevnte, kan prøve å begrense krigføringen ved å legge større vekt på menneskerettigheter, internasjonal humanitær rett, krigsforbrytertribunaler og militær intervensjon for å hindre store tap av menneskeliv.

Dette er en oppskrift som i prinsippet forbyr nettverksmakt. Det er en oppskrift for restrukturering av de tradisjonelle militære apparatene i retning av en ny form for beskyttelsesmakt. Og det er en oppskrift som i praksis så godt som utelukker bruk av masseødeleggelsesvåpen.

Statssystemet

La oss ta ytterligere et skritt tilbake og se på statssystemet, som har røtter tilbake til Westfalen-freden i 1648. Det utsettes for store påkjenninger. I 1989 forsvant blokkrammene, som hadde holdt en del stater oppe. Globaliseringen innebar økende påkjenninger for de som falt utenfor og ikke fikk del i den økonomiske veksten. Og det åpnet seg nye muligheter for konfliktentreprenører som prøver å tilrane seg statsmakten for egen vinnings skyld.

11. september åpnet en ny fase i omformingen av statssystemet. Interaksjonen mellom tradisjonelle nasjonalstater, lite styringsdyktige og korrumperte stater og et bredt spekter av ikke-statlige aktører produserer nye regler og roller. Hva resultatet vil bli er kanskje like uforutsigbart som 1648 var da 30-årskrigen startet. Statene forsvinner ikke. Tvert om er det viktig å beholde og fremme godt funksjonsdyktige stater som tar ansvar for egne borgeres liv og velferd. Men de omdannes, uten at vi vet til hva.

Det Westfalske systemet ble utkrystallisert gjennom kriger. "Statene førte krig og krigen lagde stater", som det ble hetende i ettertid. Det er ingen gitt å si hvilken rolle krigføringen vil få i den omformingen som nå pågår. Krigene det siste tiåret gir oss ikke gode holdepunkter, eller de er for nære i tid til at vi greier å se hvilke konsekvenser de har. Men det 20-århundre var det blodigste i menneskehetens historie, og det nye århundret har også startet i voldens tegn.

Sentrale problemer illustrert: S/res/1373

Under den kalde krigen ga stormaktene både våpen og penger til sine klienter i sør. Nå må de lokale krigsherrene finansiere sin virksomhet selv. Det er det åpenbart mange som greier, men det er ikke alltid så enkelt. Derfor interessen for å ta strupetak på konfliktene ved å kvele deres politiske økonomi. Tilsvarende for internasjonal terrorisme, som kan svekkes ved å kvele finansieringskildene.

Sikkerhetsrådets Resolusjon 1373, som forplikter alle medlemslandene til å treffe og rapportere om tiltak for å stoppe den økonomiske støtten til terrorisme, illustrerer sentrale problemer på en utmerket måte. Den viser, for det første, betydningen av å gå gjennom FN. Ingen annen organisasjon kan gi autoritet og legitimitet til et slikt verdensomspennende påbud. For det andre viser den betydningen av at FN og USA, verdensorganisasjonen og verdensmakten, samarbeider. Mange andre vedtak har liten virkning fordi det ikke står makt bak. Resolusjonen er derfor også en påminnelse om det uføre som oppstår når verdensmakten går utenom verdensorganisasjonen og handler på egen hånd. Dessverre er dette noe vi må leve med i tida framover.

For det tredje er resolusjonen en påminnelse om betydningen av å ha godt fungerende stater som byggeklosser i internasjonal politikk. Der styringsevnen er svak eller ikke-eksisterende er det ingen til å innfri den. Internasjonal innsats for godt funksjonsdyktige stater, for sikkerhetssektorreform ikke minst, er av grunnleggende betydning både for sikkerhet og utvikling. Hvis folk ikke kjenner trygghet for sin framtid, investerer de heller ikke i den.

Forebygging og systemomforming

Volden må bekjempes og forebygges. Det er viktig å skille mellom de to reaksjonsmåtene, for forebyggingen må ikke skje på en måte som *rettferdiggjør* det som skal bekjempes.

Der hvor volden har en identitet og en adresse, kan man forsøke å slå ned på utøverne. Hvis den derimot er basert på nettverksmakt med tallrike og lange horisontale forgreninger som stiller oss overfor det ukjente og uvisse, må vi gå indirekte til verks og f. eks. undergrave krigsherrenes politiske økonomi og terroristenes finansielle støtte. Ingen tiltak er så kostnadseffektive som god etterretning, for å bringe mest mulig over i den første kategorien.

Av særlig betydning er systemomforming i den regionen hvor veldig mange konflikter har sitt utspring, nemlig i Midt-Østen. Araberlandene har vært ute av stand til å møte de politiske, kulturelle og økonomiske utfordringene fra globaliseringen. Med unntak for revolusjonen i Iran har det ikke vært noen større politisk, økonomisk og sosial forandring der de siste 30-40 år. De som kom til makta da oljealderen begynte er blitt sittende i posisjonene. Regionen er preget av økonomisk stagnasjon, enorm befolkningsvekst og ditto ulikheter.

Kritiske røster i araberverdenen retter mye av sin oppmerksomhet mot palestineres situasjon, med pekefinger mot Israel, USA og andre vestlige land. En levedyktig palestinsk stat kan få opposisjonen til å snu seg innover mot egne regimer. Dette er imidlertid ikke noen fredelig utsikt, for regimene – som i mange tilfeller støttes og opprettholdes av Vesten – er ikke kjent for å billige demokratiske verdier. Derfor har det aldri riktig passet å arbeide for reform i disse landene. Samtidig vet vi at "business as usual" ikke er noen oppskrift på langsiktig sikkerhet verken for dem eller for oss. Etter 11.september har systemomforming i Midt-Østen blitt et større og mer påtrengende spørsmål for mange flere.

Til slutt:

Forebyggende virksomhet er rasjonelt ut over enhver tvil. Likevel venter politikerne som regel til krisen er et faktum. Da skapes det oppmerksomhet om situasjonen, og da kan det være mulig å mobilisere ressurser og få gjort noe med den. Her er læreboklogikken og den politiske logikken på kollisjonskurs.

I det siste har den politiske interessen for forebyggende virksomhet vokst, ikke minst i EU. Men fortsatt er det små ressurser til disposisjon. Rett nok kan bistandsmidlene gis en forebyggende effekt i tillegg til utviklingseffekten. Men kanskje blir det aldri fart over det forebyggende arbeidet før FN får en egen finansieringskilde i form av skattlegging av internasjonale transaksjoner eller utnyttelse av menneskehetens felles arv. Det er det ikke gjennomslag for i dag. Men hvis *global governance* gjør framgang – noe som slett ikke er gitt - kan dette bli en viktig del av framgangen.