

Utfordringen for europeisk sikkerhetsforskning

Hvordan kan, og i hvilken utstrekning bør, forskning reflektere særtrekkene ved den europeiske erfaringen av sikkerhet og usikkerhet, spør J. Peter Burgess og Stein Tønnesson i dette innlegget.

SIKKERHET HAR BLITT et sentralt tema i EU. Europakommisjonen har svart på dette sterke politiske fokuset ved å opprette et nytt program for sikkerhet og rommet ('Security and Space') i EUs 7 rammeprogram (2007-2013). Utover romforskning skal dette finansiere teknologisk og institusjonell innovasjon som kan imøtekomme trusselbildet Europa står overfor, samt initiativer for bedre å forstå de premisene og antagelsene som ligger til grunn for dette bildet. Av rammeprogramets totale reviderte budsjett på 50,5 milliarder euro vil 'Sikkerhet og rommet' ha et årlig forskningsbudsjett på omtrent €400 millioner, hvilket utgjør 9 prosent av det totale budsjettet for tematisk forskning (kalt 'Samarbeid'). Til sammenligning går 6 prosent til forskning på 'Fødevarer, landbruk og bioteknologi', 19 prosent til 'Helse', 6 prosent til 'Miljø', og ikke mindre enn 28 prosent til 'Informasjonsteknologi'.¹

MED ANGREPENE DEN 11. september 2001 kom begrepene 'sikkerhet' og 'usikkerhet' på alles lepper i den vestlige verden. Etter dette har Europa gradvis omfavnet en ny global sikkerhetsdiskurs, først i forbindelse med den USA-ledede "krigen mot terror", så etter bombene i Madrid den 11. mars 2004, og endelig etter London-bombene den 7. juli 2005. Sikkerhet har imidlertid ikke alltid vært et sentralt tema for EU og europeisk forskning. Som mye annet europeisk, har idéen om sikkerhet hatt en særlig historie i Europa, knyttet til bestemte tankesett, tradisjoner og historiske erfaringer.

Sikkerhetsbegrepet er nært knyttet til trusselbegrepet. Vår forståelse av sikkerhet avhenger av hva vi anser for å være våre største trusler. Om de er ytre eller indre. Om de kommer fra statlige eller ikke-statlige aktører. Om de representerer noen som er annerledes, eller om de finnes i oss selv, våre splittelser, frykt, og vår tilbøyelighet til noen ganger å overreagere og underminere våre egne verdier. Det er også et grunnleggende spørsmål i hvilken grad reaksjonene på sikkerhetstrusler bør skje på et globalt eller europeisk plan, og hvordan europeiske stater bør koordinere disse handlingene med resten av verdens stater.

Hvordan kan, og i hvilken utstrekning bør, forskning reflektere særtrekkene ved den europeiske erfaringen av sikkerhet og usikkerhet? For å svare på dette spørsmålet må vi se tilbake i tid før vi retter blikket fremover.

DET EUROPEISKE SAMARBEIDET som ledet fram mot dagens EU handlet ikke i utgangspunktet om sikkerhet slik ordet brukes i dag. Like fullt var det ment som et fredsprosjekt, og slik utviklet det seg i høy grad også. Med grusomhetene fra Andre verdenskrig friskt i

minne formulerte Robert Schuman, sammen med Jean Monnet og med støtte fra den tyske kansleren Konrad Adenauer, den grunnleggende ideen om at den eneste sikre måten å forhindre nye kriger på europeisk jord på - og særlig mellom Tyskland og Frankrike - var å integrere nasjonene, snarere enn å verne dem mot hverandre. Veien til en slik integrasjon var økonomisk.

I denne forstand var Europas klareste fiende Europas egen historie. I de tidligste årene av "europeisk sikkerhetspolitikk" var "usikkerheten" forårsaket av Europas indre splittelser, knyttet til kulturelle forskjeller og historiske fiendskap. Jakten på fred og sikkerhet var basert på et behov for å overvinne disse motsetningene. Til en viss grad ble den også en felles bestrebelse på å overvinne den europeiske erfaring av fascismens og nazismens uhyrligheter. Senere ble dette sterkere understreket gjennom fokuset på å studere, avsløre, fordømme og forebygge det sivilisatoriske sammenbrudd som holocaust representerte.

DET GLEMMES OFTE AT Schumans økonomiske integrasjonsmodell stod overfor en konkurrerende modell. I 1949, et år før lanseringen av Schuman-planen, ble en mellomstatlig modell for europeisk enhet foreslått i form av

Europarådet. Ifølge denne modellen skulle de europeiske nasjonalstatene samarbeide uten å oppgi noe av deres suverenitet. Den sentrale grunnenheten i 'det europeiske' ville forbli nasjonalstaten.

Ett år tidligere hadde Frankrike, Storbritannia og Benelux-landene formet Vestunionen ved å underskrive Brussel-traktaten. Denne var basert på de samme mellomstatlige prinsippene som Europarådet, men var mer lik en tradisjonell sikkerhetsallianse, organisert rundt en sentralstat som skulle koordinere medlemslandenes militæroperasjoner.

Dannelsen av Vestunionen vakte naturligvis amerikanernes oppmerksomhet, nesten på samme måte som den felleseuropeiske utenriks- og sikkerhetspolitikken i dag både får positiv og mer skeptisk oppmerksomhet fra våre venner *outré-mer*. Den 11. juni 1948 fullførte det amerikanske senatet forhandlingene om grunnlaget for dagens NATO-allianse som effektivt absorberer Vestunionen.

NATO hadde utgangspunkt i en felles oppfattelse av en bestemt ytre trussel. EU var i større grad et integrerende *transnasjonalt* prosjekt for å overskride truslene som lå i nasjonalstatenes historiske motsetninger. Mens Schumanplanen tok sikte på å minske viktigheten av nasjonal suverenitet gjennom integrasjon for å sikre fred og forsoning, så den mellomstatlige tilnærmingen fred som et anliggende for internasjonale allianser og mekling. Disse to modellene for europeisk fellesskap sameksisterer fortsatt i dagens institusjo-



Med angrepene den 11. september 2001 kom begrepene 'sikkerhet' og 'usikkerhet' på alles lepper i den vestlige verden. Etter dette har Europa gradvis omfavnet en ny global sikkerhetsdiskurs, skriver Burgess og Tønnesson. (Foto: U.S. Coastguard)

LESERBREV

nelle arkitektur, selv om truslene, og forståelsen av disse, har forandret seg radikalt.

DET ER GRUNN TIL Å spørre hvilken form for europeisk samarbeid som best tjener målet om å redusere truslene mot Europa. Hvis vi sammenligner de to modellene i historisk lys virker det klart at Schumans "kommunitaristiske" strategi for økonomisk integrasjon var mest levedyktig som middel for å dempe tidens mellomstatlige usikkerhet. Her er det imidlertid nødvendig igjen å understreke at sikkerhetsbegrepet da disse institusjonene ble bygget opp på 1950-tallet var fundamentalt forskjellig fra i dag. Sikkerhet var fortsatt primært forstått som "nasjonal sikkerhet", hvor den viktigste trusselen var et angrep fra en annen stat. Denne logikken gjorde NATO mer relevant fra et sikkerhetsperspektiv enn EU. EU var snarere, mye på samme måte som FN, et forsøk på å overvinne eller fjerne grunnlaget for "indre" trusler. Men EU var selvfølgelig langt mer radikal i sitt forsøk på regional integrasjon enn hva FN og familien av globale mellomstatlige institusjoner (GATT, WTO, World Bank, IMF) kunne være når det gjaldt å fremme integrasjon på globalt plan.

I dag er det andre trusselscenarier europeiske borgere og politikere forholder seg til. Selv om begrepet 'terrorisme' har en lang tradisjon i europeisk historie, har kombinasjonen av terrorisme og globalisering skapt former for transnasjonale og overnasjonale trusler som trosser de velprøvde statsbaserte institusjonene som skal sikre den moderne nasjonalstaten. Vi har gått inn i en tid da ikke bare lojalitet og identiteter, men også styringskapasiteter ikke lenger først og fremst sammenfaller med bestemte stater, ikke en gang med mellomstatlige organisasjoner.

På bakgrunn av dette trusselbildet kan EUs tiltagende befatning med sikkerhet i dagens betydning være på sin plass. Dette er *delvis* riktig. Gjennom unionens overnasjonale institusjonelle struktur har den potensial til å møte trusler som ikke lar seg håndtere på det nasjonale plan, slik den tidligere har overvunnet Europas indre splittelse. Et sterkt fokus på terrorisme kan lett spre en oppfatning om at trusselen mot Europa kommer utenfra. Det kan i sin tur gi opphav til middelalderlige forestillinger om Europa som kristendommens basistion, og at det kommer krav om klart definerte "historiske" grenser rundt Europa. Det gjelder å få frem bred og nyansert forskning om det nye trusselbildet - med vekt på i hvilken grad det faktisk er *nytt*, som utgangspunkt for politisk debatt om hvilke former for europeisk samarbeid som er best egnet til å redusere truslene. Som et utgangspunkt for denne forskningen er det nødvendig å se nærmere på de senere års utvikling av det europeiske sikkerhets- og forsvarsapparatet.

DEN KALDE KRIGEN FRØS det europeiske prosjektet fast i Vest- og Sør-Europa. men signeringen av Maastricht-traktaten i 1992 representerte begynnelsen på en ny tidsalder. Det viktigste for europeisk sikkerhet var den institusjonelle *arkitekturen* som traktaten eta-

blerte for EU. Ifølge Maastricht er det nye EU hovedsaklig organisert rundt tre søyler: Vide-reutvikling av fellesmarkedet; samordning av utenrikspolitikken; og samarbeid innen politi og rettsvesen. I 1997 ble Maastricht-traktaten revidert og oppdatert av Amsterdam-traktaten. Det ble etablert en høykommissærpost for den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, og innført kvalifisert flertallsstemning for implementering av detaljene i det som skulle bli Europas *de facto* utenrikspolitikk.

På St. Malo-møtet året etter erklærte EU seg beredt til å påta seg en militær rolle og opprette en styrke for rask utrykning ('rapid reaction force') på opp til 60.000 soldater med oppstart i 2003. Dette var et ledd i dannelsen av en ny europeisk sikkerhets og forsvarspolitikk (ESDP). Det var delvis et forsøk på å rette opp EUs relativt innadventde og byråkratiske utvikling i 1990-årene, og dessuten kompensere for den dype skuffelsen over Europas maktesløshet i forhold til konflikten i Bosnia-Herzegovina.

Endelig, ved Europarådets Brussel-toppmøte i desember 2003, presenterte Eus høykommissær for utenriks- og sikkerhetspolitikk, Javier Solana, det reviderte dokumentet 'A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy'. For første gang foretok EU nå en trusselorientert analyse av global sikkerhet. Blant strategiens sentrale anliggender er å bekjempe global terrorisme, hindre spredning av masseødeleggelsesvapen, samt forebygge staters sammenbrudd. Om ikke som en global stat eller supermakt, begynte EU med dette å handle som en sikkerhetsorganisasjon med et globalt ansvar.

I DAG, PÅ BAKGRUNN AV denne lange og til tider noe tilfeldige utviklingen, må vi stille oss noen grunnleggende spørsmål: På den ene side - hva betyr denne sær-europeiske institusjonelle utviklingen for regionens sikkerhet? Er det særtrekk ved Europas historie og kultur som legger føringer for hvordan vi *tilnærmer oss* sikkerhetsspørsmål? På den andre side - hva er egentlig "europeisk sikkerhet"? Hva vil det si at "Europa" er *usikker*? Er det undergrunnsbanene, broene og jernbanene, kjernekraftverkene og andre bygninger som er truet? Er det skipene og havnene, sjøveiene fra det oljeeksporterende Midtøsten? Er det olje- og gassinntallene i Nordsjøen? Er det Europas "grenser" eller de politiske lederne som er truet? Eller handler usikkerheten om noe annet, noe mer fundamentalt? Med "fundamentalt" menes ikke her det økonomiske systemet - ikke en gang internettet.

Planleggingen av sikkerhetsforskningen under det syvende rammeprogrammet, ledet av det nyetablerte 'European Security Research Advisory Board', gir oss noen foreløpige svar på disse spørsmålene. Ifølge retningslinjene som er utviklet av styret i 'Preparatory Action on Security Research' vil det inngå fire hovedområder for sikkerhetsforskning i det kommende rammeprogrammet: (1) Beskyttelse mot terrorisme og kriminalitet, (2) sikker-

«Er det særtrekk ved Europas historie og kultur som legger føringer for hvordan vi *tilnærmer oss* sikkerhetsspørsmål?»

het for infrastruktur og samfunnstjenester, (3) overvåking og grensesikkerhet, og (4) gjenoppsettelse av sikkerhet og trygghet i krisituasjoner. I tillegg kommer tre områder som går på tvers av de fire hovedtemaene: (1) interaksjon, sammenkobling og interoperabilitet av sikkerhetssystemer, (2) sikkerhet og samfunn, og (3) koordinering og strukturering av sikkerhetsforskningen.

Tjener disse ambisjonene Europa? Ja. Til en viss grad. Men noe mangler.

ET AV FREDSFORSKNINGENS MÅL er å fremme studiet av sikkerhet i skjæringsfeltet mellom humaniora (slik som etikk, filosofi, historie og kulturfag) og samfunnsvitenskapene (som psykologi, antropologi, sosiologi, økonomi og statsvitenskap). Denne relasjonen er essensiell fordi sikkerhet ikke bare er et teknisk begrep. Det handler først og fremst om mennesker. I 2003 utnevnte Europakommisjonen en gruppe 'Personalities in the Field of Security Studies' (GOS) med det formål å fastsette prinsippene for 'the Preparatory Action on Security Research' som nå er i slutfasen. I sin rapport fra 2004 fastlo gruppen at "teknologi i seg selv ikke kan garantere for sikkerhet, men at sikkerhet uten støtte fra teknologi er umulig".²

Sikkerhet (og usikkerhet) er en *erfaring* av verden, en *erfaring* av livet, verdier, håp og frykt, en *erfaring* av hva man kan miste, hva som er verdt å bevare, hva som er verdt å *kjempe for* eller *ofre friheten for*.

'The Group of Personalities' forstod at teknologi og teknologisk forskning ikke er tilstrekkelig for å sikre Europas mennesker. Men hvis teknologien ikke kan garantere for sikkerheten alene, hva er det da som mangler? Svaret kan finnes i gruppens oppdrag som ble bestemt av Europakommisjonen i oktober 2003, "... å foreslå prinsipper og prioriteter for et europeisk sikkerhetsforskningsprogram (ESRP) i tråd med den Europeiske Unions utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske målsetninger og dens ambisjon om å skape et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet".³ Prinsippene frihet, sikkerhet og rettferdighet er sentrale europeiske verdier som ofte hentes frem i diskusjoner og dokumenter knyttet til EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Slik den Europeiske Union vokste frem av behovet for fred mellom europeerne innbyrdes, er det i dag et behov for å hindre at de nye truslene splitter Europa opp i fiendtlige leire, at vi ikke hengir oss til fryktbasert overreagering, og at vi fortsetter å integrere vår del av verden på måter som gir plass for alle dens innbyggere.

Derfor bør vi sette pris på den bevissthet

om sikkerhetens menneskelige dimensjon som Europakommisjonen har vist i planleggingen av den tredje utlysningen av 'the Preparatory Action'. Blant prioritene her er "studier som støtter opp om sikkerhetsløsninger med særlig vekt på menneskelig adferd; forståelser av sikkerhet og privatliv; samfunnets utholdenhet overfor terrorisme; og makro-økonomiske effekter av sikkerhet". At det legges vekt på humanistiske og samfunnsvitenskapelige spørsmål i sikkerhetsforskningen er essensiell og prisverdig.

Med denne rosen følger likevel også en advarsel om en utfordring.

ADVARSELEN ER BASERT PÅ den måten sikkerhetsbegrepet brukes i planleggingen av sikkerhetsforskningen. Når "det menneskelige" nevnes i dokumentet 'The Preparatory Action on Security Research' (PASR) er det oftest på en rent instrumentell måte. Menneskelig kunnskap og adferd ses som *verktøy* som skal brukes for å iverksette teknologiske løsninger på sikkerhetsproblemer. Det menneskelige ses som et middel snarere enn et mål. Da er det lett å glemme at teknologiske sikkerhetsløsninger som ikke tar utgangspunkt i grunnleggende menneskelige verdier risikerer å undergrave såvel seg selv som det europeiske prosjektets fundamentale prinsipper.

Sikkerhetens mål er menneskelivet. Uten et slikt verdigrunnlag vil teknologi anvendt i sikkerhetsforskning i ytterste konsekvens være verdiløs. Sikkerhetsforskning som er løsrevet fra den grunnleggende humaniteten i det europeiske prosjektet risikerer å bli en kilde til usikkerhet.

Ideen om å samle Europa bygger på forutsetningen om et antall grunnleggende felles verdier. Det er disse fundamentale verdiene, ikke noen enkelte staters nasjonale interesser, som har tillatt EU å etablere seg som en overnasjonal politisk enhet med tilstrekkelig legitimitet til å utøve finanspolitikk, vedta lover og nå også spille en viktig utenriks- og sikkerhetspolitisk rolle. Disse verdiene må derfor være alfa og omega for sikkerhetsforskningen i Europa. Hvis den Europeiske Union står overfor en sikkerhetsutfordring, vil denne alltid være knyttet til det knippet av verdier som alle materielle, teknologiske, industrielle og militære midler til syvende og sist handler om.

Av seniorforsker **J. Peter Burgess** og
direktør **Stein Tønnesson**,
Institutt for fredsforskning (PRIO)

Noter

- 1) Revidert budsjett for Det 7. rammeprogram. ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/docs/ec_fp7_amended_en.pdf.
- 2) European Communities (2004): Research for a Secure Europe. Report of the Group of Personalities in Security Research. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union: 12
- 3) European Communities (2004): 4.



NYE STILLINGER

CMI CHR. MICHELSENS INSTITUTT

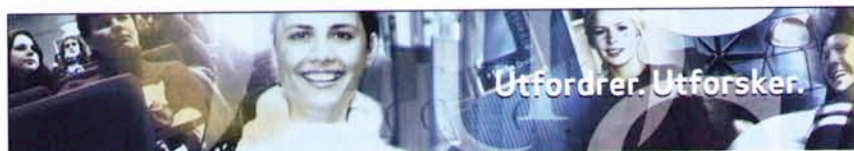
Chr. Michelsens Institutt (CMI) er et frittstående og flerfaglig samfunnsvitenskaplig forskningsinstitutt med beliggenhet i Bergen. Med en stab på ca 40 forskere og en omsetning på NOK 55 mill er CMI ett av Nordens ledende miljøer innen utviklingsstudier og menneskerettigheter. CMIs virksomhet er i hovedsak rettet mot utviklingsland og består av forskning, utredning, rådgivning og institusjonssamarbeid. Instituttet har en bred kontakflate mot samarbeidspartnere i Afrika, Asia og Midtøsten.

Vi har ledig en ny stilling som

ASSISTERENDE DIREKTØR

CMIs nye strategi "Forskning for utvikling og rettferdighet" setter ambisiøse mål for virksomheten og vi ønsker en styrking av vår administrasjon. Vil du være med og lede dette arbeidet?

For nærmere opplysninger og fullstendig utlysningstekst se www.cmi.no
Søknadsfrist **25. november 2006**.



Universitetet i Stavanger (UiS) har 8000 studenter og 1000 ansatte og et mangfold av undervisnings-, forsknings- og utviklingsaktiviteter. UiS ligger i landets mest attraktive region med gode botilbud, et dynamisk arbeidsmarked og spennende kultur- og fritidsaktiviteter. Stavangerregionen har fått status som Europeisk Kulturhovedstad i 2008. Bli med på å utfordre og utforske!



Universitetet
i Stavanger

Professor i spesialpedagogikk

Det humanistiske fakultet, Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning

Professor i barnehagepedagogikk/ småbarnspedagogikk

Det humanistiske fakultet, Institutt for førskolelærerutdanning

Førsteamanuensis/førstelektor i spesialpedagogikk

Det humanistiske fakultet, Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning

Utforsk jobbmulighetene på www.uis.no.