

[2·00] Internasjonal politikk

Olje og storpolitikk i Kaukasus

Aserbajdsjan:
Demokrati eller diktatur?

Økonomisk endring i Kina

Fransk Afrika-politikk

Norsk suksess i Guatemala?

USA i fredsoperasjoner

Nr. 2 - 2000
58. Årgang

Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2000

Redaktør: John Kristen Skogan
Bokmeldingsred.: Henrik Thune
Red.sekr.: Eilert Struksnes, Jan Risvik
Red.utvalg: Gudleiv Forr, Jon Hovi, Ola Tunander, Svein Melby,
Cathrine Løchstøer

Informasjon
om manus: Manus til vurdering bes levert i tre eksemplarer
til John Kristen Skogan, NUPI.
*Se forøvrig retningslinjer for manus på
3. omslagsside.*
Alle synspunkter i *Internasjonal politikk* står for
forfatterne regning og kan ikke tillegges
Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
Internasjonal politikk er Indeksert i *The International
Bibliography of the Social Sciences.*

Internasjonal
politikk: 4 hefter i året. Abonnement 2000:
kr. 280 (innen Norden)
kr. 350 (utenfor Norden)
Løssalg dette heftet: kr. 85 (+ porto/eksp.)
Bestilles fra NUPI

Tel: 22 05 65 00

Fax: 22 17 70 15

E-post: pub@nupi.no

Internett: www.nupi.no

Adresse: Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo

Besøksadresse: Grønlandsleiret 25

Design: Skomsøy & Grønli, Ole Dahl-Gulliksen

Innhold

- 161 **Rørledninger er storpolitikk**
Det nye store spillet om oljen fra Kaukasus og Sentral-Asia
Øystein Noreng
- 195 **Tautrekkinga mellom diktatur og demokrati i Aserbajdsjan**
Daniel Heradstveit
- 215 **Kina – 20 år med økonomiske reformer**
Nina Langbraaten
- 233 **Frankrike og Afrika ved tusenårsskiftet**
Karin Dokken
- 251 **Norge og freden i Guatemala**
Roy Krøvel
- 261 **Det amerikanske forsvaret og fredsoperasjoner**
Sven Kristian Nissen
- 285 «Det 20. århundres klassikere»
Småstaternes realpolitikk?
Hedley Bulls **The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics**
Carsten F. Rønnfeldt

Bokspalte

- 305 **Grenser for alt**
Kritiske perspektiver på norsk utenrikspolitikk
Geir Dale m.fl.
Anmeldt av Marte Baumann
- 308 **«Krig og fred i Afrika»**
The Black Man's Burden
Basil Davidson
Anmeldt av Cathrine Bergjordet
- 313 **Polish Policies in the Eastern Borderlands.**
Ethnic Institutionalisation and Transborder
Co-operation with Belarus and Lithuania.
Jørn Holm-Hansen
Anmeldt av Jakub M. Godzimirski
- 319 **Summary**

Rørledninger er storpolitikk

Det nye store spillet om oljen fra Kaukasus og Sentral-Asia

Øystein Noreng

Øystein Noreng (f.1942) er FINA-professor i petroleumsøkonomi ved Handelshøyskolen BI. Han er mag.art. i statsvitenskap fra UiO (1967) og dr.polit. i samme fag fra Universitetet i Paris (1972). Han har tidligere vært ansatt i bl.a. Finansdepartementet og Statoil. Siste større bok er *Oil and Islam* (London 1997, John Wiley & Sons).

Hensikten med artikkelen

Denne artikkelen drøfter muligheter, problemer og risikomomenter knyttet til utviklingen av olje- og gassressursene i det kaspiske område og Sentral-Asia, med særlig vekt på transporten av oljen og gassen til markedet. Den tar først opp stormaktens interesser i området og dets strategiske betydning. Deretter drøftes den politiske utvikling i Kaukasus og Sentral-Asia med særlig vekt på de viktige olje- og gasslandene. Videre diskuteres det politiske spillet om oljen og gassen i området. Avslutningsvis drøftes potensialet for nye spenninger med utgangspunkt i Kaukasus og Sentral-Asia, først og fremst mellom Russland og USA. Aktørene i dette spillet er Iran, Russland, Tyrkia og USA, ved siden av de olje- og gassrike statene Aserbajdsjan, Kasakhstan, Turkmenistan og Usbekistan. USA er en nykommer i området, hvis interesse er både tilgang til en ny olje- og gassprovins og et politisk fotfeste i en strategisk viktig del av det eurasiske kontinent.

Den strategiske dimensjonen har vært viktig for USAs aktive politikk overfor de nye statene i Kaukasus og Sentral-Asia.¹ Transport av olje og gass utenfor russisk eller iransk kontroll har vært USAs virkemiddel, med Tyrkia som medspiller. En mer aktiv russisk utenrikspolitikk overfor Kaukasus og Sentral-Asia kan eventuelt forandre forutsetningene for vestlig oljeindustriens interesse for området. Spillet om oljen og gassen fra området har gjort USA og Tyrkia til nære partnere i en interessekonflikt med både Iran og

1 Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard*, New York 1997, Basic Books, s. 30 f.

Russland. Både Iran og Russland ønsker inntekter fra transitten og politisk innflytelse i Kaukasus og Sentral-Asia, USA ønsker med Tyrkias hjelp å hindre dem i oppnå dette.² USAs politiske fremstøt ble i 1990-årene indirekte hjulpet av Russlands passive politikk overfor området under president Jeltsin. President Putin har imidlertid våren 2000 uttrykt en aktiv russisk interesse for oljen og gassen i Kaukasus og Sentral-Asia.³ Iransk politikk er også i rask utvikling.

Risikoen ved oljen og gassen i Kaukasus og Sentral-Asia er knyttet til transportproblemet, stormaktenes interesser og potensiell politisk ustabilitet i de berørte land. Disse problemene er knyttet sammen. Transportproblemene innbyr til innblanding fra omliggende land av både økonomiske og politiske årsaker. En videre risiko består i indre uro og politisk ustabilitet i de berørte land. Store olje- og gassinntekter kan bidra til politisk stabilitet eller ustabilitet, betinget av bruken og fordelingen. Eksemplene varierer fra Norge til Nigeria.

Transportløsningene berører stormaktenes interesser, først og fremst Russland og USA, ved siden av de regionale maktene Iran og Tyrkia. Regimenes svakhet får dem til å søke støtte utenfor regionen, i dag særlig i USA. Utviklingen av områdets olje- og gassressurser og transportløsningene berører Irans og Tyrkias stilling i Midtøsten. Dette er i korthet bakgrunnen for det nye stormakts-spillet om Kaukasus og Sentral-Asia. De ulike, men sammenvevde dimensjonene av risiko gjør området særdeles komplekst for oljein-



2 J. Robinson West, Chairman The Petroleum Finance Company, *Testimony on Caspian Sea Infrastructure Projects*, before The Senate Foreign Relations Committee Subcommittee on International Economic Policy, Export and Trade Promotion, April 12, 2000.

3 «Putin urges Russians to take active role in Caspian oil-rush», *Financial Times*, 21. april 2000.

dustrien. Store interesser står på spill.⁴ Hittil har det vært et nært samspill mellom vestlige oljeinteresser og vestlige utenrikspolitiske interesser i området. Oljeselskap som BP, Chevron og Exxon ble av sine respektive regjeringer oppfordret til å etablere seg i området, samtidig som de hadde optimistiske forestillinger om sjansene til å finne olje. I dag er oljeselskapene mer nøkterne ut fra vurderinger om geologi og politikk.

Spillet om oljen kan også kaste lys over Russlands militære offensiv i Kaukasus. Kontrollen over kaspisk og sentralasiatisk olje og gass fremstår som et element i kontrollen over Eurasia. For stormaktene er det like viktig å hindre andres kontroll som å sikre egne interesser.⁵ USA ønsker å befeste sin stilling for å forsvare egne interesser og hindre iransk eller russisk dominans.⁶ Iran og Russland har sine interesser og ønsker å hindre både hverandres og USAs dominans. Tyrkia fremstår inntil videre som USAs viktigste støtte-spiller i området.

Stormaktenes interesser i Sentral-Asias olje og gass

Kaspihavet og Sentral-Asia ville ha vært en av verdens mest lønnsomme oljeprovinsers dersom området hadde hatt adgang til verdenshavene eller hadde hatt åpne transittuter.⁷ Rimeligvis er områdets geologiske potensial undervurdert, blant annet fordi sovjetisk oljeteknologi lå mange tiår etter tilsvarende vestlig teknologi. Derfor kan området eventuelt vise seg å ha betydelig mer olje og gass enn antatt i dag, med utsikter til en økende utvinning til fallende kostnader. Utsiktene til stor fortjeneste blir imidlertid dempet av transportproblemet.

Den potensielle fortjeneste og strategiske betydning knyttet til Kaukasus og Sentral-Asia har i lang tid vekket interesse hos utenforstående makter, enten de er naboer eller ikke. Nå er det klare tegn til at det store spillet fra det 19. århundre mellom Russland og Storbritannia om kontrollen over Sentral-Asia gjenoppstår ved overgangen fra det 20. til det 21. århundre, men denne gang med USA

4 Frédéric Grare, «La nouvelle donne énergétique autour de la mer Caspienne: une perspective géopolitique», i *La Caspienne: une nouvelle frontière*, Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien, nr. 23, Paris 1997, ss. 15 – 38.

5 Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard*, s. 30 f.

6 *Testimony on Caspian Sea Infrastructure Projects*.

7 Ottar Skagen, *Caspian Gas*, London 1997, The Royal Institute of International Affairs, s. 11.

som utfordreren. Dessuten spiller Iran og Tyrkia mer aktive roller. USAs engasjement må ses i lys av landets internasjonale strategi, som også gjelder olje.

Disse fire maktene konkurrerer om å sikre seg kontroll over området og dets olje og gass, men deres forutsetninger er forskjellige. USA har intet historisk nærvær i området og har en ulempe ved geografisk avstand. I dagens situasjon kan fraværet av historisk nærvær være et fortrinn overfor nylig uavhengige stater. USA har også større ressurser å sette inn enn noen av konkurrentene. USA har behov for en partner, fortrinnsvis et naboland. Hittil har USA valgt sin allierte i NATO, Tyrkia, som partner, men det er et åpent spørsmål om dette er tilstrekkelig fordi både Iran og Russland, eller en allianse, ville kunne komplisere eller hindre transitt av olje og gass gjennom Tyrkia. På denne bakgrunn kan omfattende investeringer i nye rørledninger være utilstrekkelig til å sikre transitt av olje og gass gjennom Georgia og Tyrkia. Dermed kan disse investeringene fremstå som høyst risikable.

Russland har et umiddelbart historisk nærvær i området, Iran et betydelig fjernere. Begge land kan som direkte naboer tilby transitt til verdenshavene. Gjennom Russland er ledningene på plass. Særlig for Russland kan det historiske nærvær representere en politisk ulempe. Iran har nå få ressurser å sette inn. Tyrkia har et språklig og kulturelt fellesskap med området, men intet direkte historisk nærvær og heller intet umiddelbart naboskap. Tyrkias ulempe er at Armenia og Georgia ligger på veien til Kaspiahavet og at en tyrkisk transitt til Middelhavet er både kostbar og sårbar. Armenia er tradisjonelt alliert med Iran og særlig Russland, underforstått mot Tyrkia. Landet har en geografisk nøkkelposisjon som representerer en potensiell trussel mot Aserbajdsjan og eventuelle olje- og gassledninger gjennom Georgia og Tyrkia. Den siste militære offensiven mot Tsjetsjenia er en påminnelse om Russlands politiske ambisjoner på sin sørflanke i Kaukasus, eventuelt også i Sentral-Asia. Intensiteten i krigshandlingene i Tsjetsjenia siden høsten 1999 kan antyde at de militære spiller en aktiv rolle i utformingen av russisk politikk, i hvert fall på sørflanken.

Den kaspiske regions og Sentral-Asias strategiske betydning

Den kaspiske regions og Sentral-Asias internasjonale betydning ligger i kombinasjonen av store påviste reserver av olje og gass, et potensial for å finne mer og en beliggenhet mellom Iran, Kina og

Russland. Den kaspiske region og Sentral-Asia har historisk hatt og vil fortsatt ha stor betydning for maktforholdene på det eurasiske kontinent. I tidligere tider har Russland og Storbritannia rivalisert om innflytelse og politisk kontroll over denne delen av verden. Russland innlemmet Aserbajdsjan i 1820-årene, Sentral-Asia noen tiår senere, mens Storbritannia tok kontrollen over deler av Afghanistan og Iran. Etter Sovjetunionens oppløsning i 1991 har særlig USA søkt å styrke sin innflytelse i regionen. Motivasjonen er dels geopolitisk og strategisk, å hindre iransk, kinesisk eller russisk innflytelse, dels økonomisk, å sikre amerikansk oljeindustri en ledende posisjon i utnyttelsen av de antatt store reservene av olje og gass. USAs iherdige forsøk på å knytte regionen til Tyrkia og Middelhavet ved nye rørledninger er i det vesentlige politisk og strategisk motivert.⁸

Den internasjonale betydning ligger også i store olje- og gassreserver i land som har et desperat behov for inntekter, investeringer og handel. Derfor har internasjonal oljeindustri tilsynelatende en gunstig forhandlingsposisjon. Utbyggingen av olje- og gassindustrien kan hjelpe de nye landene til velstand og politisk stabilitet og dermed til å befeste selvstendigheten.

Ved utgangen av 1998 var de påviste oljereservene i Aserbajdsjan, Kasakhstan, Turkmenistan og Usbekistan ca. 2,3 milliarder tonn, eller 1,5 prosent av verdens samlede reserver. De samme landenes påviste reserver av gass var 7 420 000 milliarder kubikkmeter, eller 5 prosent av tallet for verden. Disse anslagene må anses som forsiktige. Trolig vil mer leting med moderne metoder kunne føre til en betydelig oppjustering av reservene av olje og gass. Hittil har letingen etter olje i Aserbajdsjan gitt skuffende resultater. Funnene har for det meste vært gass. I Kasakhstan har letingen etter olje vært mer vellykket. Sammenlignet med Russland har Kaspiahavet og Sentral-Asia beskjedne reserveanslag og en lav utvinning. Forskjellen ligger i kostnader, som ikke går frem av tallene for reserver og utvinning. Russland har forholdsvis høye og trolig stigende kostnader, mens Kaspiahavet og Sentral-Asia sannsynligvis har lavere kostnader for utvinning av olje og gass.

8 Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard*, s.123 f.

Kaukasus og Sentral-Asia: reserver og utvinning av olje og gass 1998					
	<i>Gass</i>	<i>Reserver</i>			<i>Utvinning</i> <i>Mill. tonn</i>
		<i>1000 mill. tonn</i>	<i>Andel av verdens total</i>	<i>Reserver/ utvinning</i>	
	Aserbajdsjan	1	0,70 %	84,1	11,4
	Kasakhstan	1,1	0,80 %	42,3	25,9
	Turkmenistan	0,1	0,00 %	13,6	5,5
	Usbekistan	0,1	0,10 %	10	8,1
	Sum	2,3	1,60 %	45,2	50,9
	<i>Til sammenligning: Russland</i>	<i>6,7</i>	<i>4,60 %</i>	<i>21,9</i>	<i>304,3</i>
		<i>1000 mrd.m³</i>	<i>Andel av verdens total</i>	<i>Reserver/ utvinning</i>	<i>Mrd. m³</i>
	Aserbajdsjan	850	0,60 %	163,5	5,2
	Kasakhstan	1840	1,30 %	242,1	7,6
	Turkmenistan	2860	1,90 %	244,4	11,7
	Usbekistan	1870	1,30 %	34,7	51,1
	Sum	7420	5,10 %	98,1	75,6
	<i>Til sammenligning: Russland</i>	<i>48140</i>	<i>32,90 %</i>	<i>82,7</i>	<i>551,3</i>

Kilde: BP Amoco Statistical Review of World Energy 1999.

Forutsetningen for utnyttelsen av oljen og gassen i Kaspiahavet og Sentral-Asia er tilgang på risikokapital og moderne teknologi. I praksis betyr dette at ressursene bare kan utnyttes med deltakelse av vestlig oljeindustri. Dette krever igjen lønnsomhet i prosjektene, oppjustert for politisk risiko.

Med dette forbehold ligger ikke begrensningene i ressursgrunnlaget, men i transporten. Kostnadene ved å lete etter og utvinne olje og gass i området er forholdsvis lave, men transporten til utskipingshavn er kostbar. Fordi Kaspiahavet ikke er forbundet med verdenshavene, må oljen fraktes i rørledninger. Samtlige prosjekter for rørledninger for å frakte olje og gass fra området er politisk problematiske, ved siden av å være kostbare. Historisk har oljen og gassen fra den kaspiske region og Sentral-Asia vært fraktet i rørledninger til det europeiske Russland, som i praksis har vært det eneste markedet, ved siden av lokalt forbruk. Volumene har imidlertid vært forholdsvis små. Aserbajdsjan er en av verdens eldste oljeprovins, og under sovjettiden avtok utvinningen. I 1990-årene er moderate nye funn gjort. Trolig er det mer olje og gass å finne øst for Kaspiahavet, først og fremst i Kasakhstan og Turkmenistan, kanskje også i Usbekistan. Beliggenheten langt fra verdenshavene

begrenser valget av markeder. I prinsippet kunne oljen og gassen eksporteres i rørledninger til store markeder i Kina, India og Pakistan, men dette ville kreve store investeringer, og noen transittveier, som for eksempel gjennom Afghanistan, representerer en betydelig politisk risiko. Viljen til å investere i rørledninger gjennom Afghanistan er for tiden ikke til stede.

Lønnsomheten i nye olje- og gassprosjekter i hele området er betinget av robuste og rimelige transportløsninger. Rørledninger er imidlertid storpolitikk i denne delen av verden. Det kritiske valget står mellom Iran, Russland og Tyrkia.

Den billigste løsningen er å frakte oljen og gassen gjennom Russland, i eksisterende og nye rørledninger. For Russland vil det kunne være billigere å kjøpe olje og gass fra Aserbajdsjan, Kasakhstan og Turkmenistan enn å bygge ut nye felt i Nord-Sibir. Selv om Russland har store reserver av olje og gass, har Russland som verdens nest eldste oljeprovinns, etter USA, en lav og fallende utvinning per brønn. Letingen og utbyggingen har stanset på grunn av det politiske kaos.⁹ Utvinningen av gass ventes for første gang å avta i 2000.¹⁰ For Russland er risikoen i korthet at et eventuelt økonomisk oppsving vil kunne føre til en økende etterspørsel etter olje og gass samtidig som utvinningen avtar i flere år. Dermed kan kaspisk og sentralasiatisk olje og gass eventuelt få en økende verdi i det russiske markedet. Dette er i korthet bakgrunnen for at Russland nylig har kontrahert et betydelig volum gass fra Turkmenistan.

En oljeledning går allerede fra Aserbajdsjan til Svartehavet. En ny ledning går utenom Tsjetsjenia. Eventuelt vil kapasiteten kunne dobles til rimelig kostnad. Aserbajdsjan og Sentral-Asia er knyttet til det russiske gassnett, som igjen er forbundet med Europa. Dermed kunne gassen eventuelt bli avsatt til europeiske kjøpere, mot transittavgifter til Russland. Politisk er dette imidlertid ikke enkelt. Enhver transitt gjennom Russland gir landet også kontroll over oljen og gassen fra den kaspiske region og Sentral-Asia og knytter de nye statene til Russland igjen. Videre innebærer Tyrkias forbud mot utvidet tankfart i Bosporos en betydelig merkostnad, fordi alternativet er å frakte oljen i en ny rørledning gjennom Bulgaria og Hellas, med kostbar omlasting, eller å frakte den på mindre båter oppover Donau til markeder i Sentral-Europa. Et siste alternativ er en rørledning fra Constanta i Romania til Trieste i Italia, eventuelt

9 «Russian Oil, Gas Exploration In Crisis, Says Ministry», *Russia Today*, 2. mars 2000.

10 «Gazprom To Cut 2000 Gas Output», *Russia Today*, 1. mars 2000.

en sammenhengende rørledning gjennom Russland og Ukraina til Sentral-Europa. Hittil synes kostnadene å skremme oljeselskapene fra denne løsningen, samtidig som det er motforestillinger mot å bli avhengig av transitt gjennom Russland. Ved raskt å fullføre en ny oljeledning til Svartehavet utenom Tsjetsjenia har Russland imidlertid skaffet seg et godt forhandlingskort.¹¹

Den nest billigste løsningen er å frakte oljen og kanskje gassen gjennom Iran. I første omgang kunne olje fra Aserbajdsjan selges i Nord-Iran mens landet fikk inntekter fra en utvidet eksport av olje fra Sørvest-Iran, slik at investeringer i nye rørledninger nesten ikke ville være påkrevd. Irans forbruk av olje finner sted først og fremst i de nordlige og nordvestlige deler av landet, mens tyngdepunktet av oljeutvinningen er i sørvest, ved grensen mot Irak og Golfen. På et senere tidspunkt, med økende volum, kunne en ny oljeledning legges gjennom Iran. I begge tilfeller ville markedet være Asia. Gassen, særlig fra Turkmenistan, kan fraktes gjennom Iran til Tyrkia og Pakistan og eventuelt videre til India, selvsagt mot transitavgifter som ville gi Iran hardt tiltrengte inntekter. Internasjonal oljeindustri synes å foretrekke en slik løsning. Foreløpig støter den imidlertid på amerikansk motstand. USAs myndigheter truer andre lands oljeselskap med sanksjoner dersom de investerer i Iran, enten det dreier seg utvinning eller transport av olje og gass. Internasjonal oljeindustri vurderer tydelig risikoen ved å investere i Iran som langt mindre enn amerikanske myndigheter gjør det. Politisk uro i Iran vil imidlertid kunne utsette investeringene.

Dermed gjenstår den mest kostbare løsningen, rørledninger gjennom Tyrkia.¹² Det viktigste prosjektet er i korthet en nesten 1800 kilometer lang oljeledning fra Baku til Ceyhan i Tyrkia. Den er kostnadsberegnet til \$ 2,4–2,8 milliarder for en kapasitet på 50 mill. tonn olje på årsbasis. På tapetet står videre en gassledning fra Turkmenistan under Kaspiahavet til Aserbajdsjan og videre til markedet i Vest-Tyrkia. Høye kostnader gjør imidlertid at disse løsningene svekker lønnsomheten i utvinningen av olje og gass i henholdsvis Aserbajdsjan og Turkmenistan, fordi prisen til produsent enkelt er bestemt av markedspris for olje i utskipingshavn minus transportkostnad. Med en oljepris i overkant av \$ 20/fat kan disse prosjektene gi en akseptabel avkastning selv med en kostbar transport. Med

11 «Moscow Scores In Caspian Oil Pipeline Game», *Petroleum Intelligence Weekly*, 24. april 2000.

12 John Barham, «East-west pipeline: Oil and gas to be transported through Turkey», *Financial Times*, 3. mars 1998.

en oljepris på \$ 10/fat er de neppe lønnsomme og med en oljepris på \$ 15/fat er de i beste fall marginale. I dag er det også tvilsomt om Aserbajdsjan på kortere sikt får en tilstrekkelig eksport av olje til å fylle ledningen. Eventuelt vil den kreve tilskudd av olje fra Kasakhstan.

Kostnadene får vestlig oljeindustri til å nøle med å investere i disse ledningene til tross for sterkt politisk press. Selv etter avtalen mellom Tyrkia, Georgia, Aserbajdsjan og Kasakhstan undertegnet under toppmøtet i Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa, OSSE, i Istanbul i november 1999, er finansieringen av ledningen et åpent spørsmål. USAs myndigheter ønsker olje- og gassledninger gjennom Tyrkia først og fremst av politiske hensyn. Tyrkia er en viktig støttespiller for USA i Midtøsten. En oljeterminal ved tyrkisk kyst i Middelhavet ville også kunne sikre leveranser til Israel, en annen viktig støttespiller for USA i Midtøsten.

Ved siden av høye kostnader er disse rørledningsprosjektene også forbundet med en betydelig politisk risiko. Fordi Aserbajdsjan og Tyrkia ikke har felles grense, må ledningene gå gjennom Georgia som er en forholdsvis ustabil statsdannelse, selv om demokratiet nå synes å konsolideres.¹³ Her er det en betydelig risiko for indre oppløsning og russiske intriger. Dessuten vil ledningene måtte føres i kort avstand fra grensen mot Armenia, som i lengre tid har vært i konflikt med Aserbajdsjan om kontrollen over eksklaven Nagorno-Karabakh. Den økonomiske sårbarheten gjør at rørledningsprosjektene gjennom Georgia og Tyrkia vil kunne stanses eller utsettes ved et nytt fall i oljeprisen. Den politiske sårbarheten gjør at strømmen av olje og gass i ferdige ledninger forholdsvis enkelt vil kunne saboteres, for eksempel dersom ett eller flere av Georgias naboland skulle ønske å stanse inntektene til Aserbajdsjan. Dette viser hvordan rørledninger er storpolitikk i denne del av verden. Utviklingen i Golfen har også betydning for oljen og gassen i den kaspiske region og Sentral-Asia. Høye kostnader og politisk risiko svekker sjansene for at oljeledningen fra Baku til Ceyhan blir bygd i overskuelig fremtid. Presset kommer fra regjeringer og politikere, oljeselskapene har alternative prosjekter over hele verden.

13 Darrel Slider, «Democratization in Georgia», i *Conflict, cleavage and change in Central Asia and the Caucasus*, ss. 155 – 198. Cambridge 1997, Cambridge University Press, red. Karen Darwisha & Bruce Parrott.

Den politiske utvikling i Kaukasus og Sentral-Asia

Erfaringer fra andre olje- og gasseksportører er at store petroleumsinntekter lett fører til en ubalansert økonomisk utvikling.¹⁴ Mange oljeeksporterende utviklingsland er plaget av autokratiske eller diktatoriske regimer. Høye oljeinntekter tillater herskerne å se bort fra enhver politisk opposisjon. Etter hvert fører dette til ustabilitet og uro. I dagens situasjon ligger landene i det kaspiske området og Sentral-Asia an til en utvikling der oljeinntektene styrker autokratiske og korrupte regimer. Dette kan eventuelt være en oppskrift for politisk uro og en risiko for utvinningen, transporten og pengestrømmen fra olje og gass. Problemet er imidlertid at dagens herskere i de berørte landene synes å tro at olje- og gassinntekter vil løse alle problemer, slik at politiske og økonomiske reformer ikke er påkrevd.

Regimene i de nye landene i Kaukasus og Sentral-Asia er potensielt ustabile, slik at de representerer en betydelig politisk risiko for investorer i olje og gass. Med få unntak har de nye landene etter uavhengigheten i 1991 ikke utviklet seg til demokratier.¹⁵ Deres politiske liv etter uavhengigheten har klare likhetstrekk med sovjettiden, hvilket antyder en bemerkelsesverdig kontinuitet i maktforhold og politisk kultur til tross for grunnleggende formelle og institusjonelle forandringer. Et felles trekk for de nye landene er en forholdsvis smertefri overgang fra sovjetstyret, ved at de lokale kommunistiske ledere overtok en nasjonalistisk ideologi, uten nevneverdig endring i maktutøvelsens formål og metoder. Avviklingen av sovjetstyret førte vanligvis til en ytterligere sentralisering av makten, ofte i én enkelt person.¹⁶ Det grelleste eksempelet er Turkmenistan, hvis diktator Niyazov nylig lot seg utnevne til president på livstid. I nabolandene Usbekistan og Kasakhstan er ikke de politiske forhold særlig bedre. Autokratiske politiske systemer er strukturelt ustabile fordi de mangler mekanismer for dialog og kompromiss. Myndighet basert på enkeltpersoner er skjørere enn den som bygger institusjoner. Dette enkle poeng kan komme til å få kritisk betydning for maktforholdene rundt Kaspiahavet og i Sentral-Asia og representerer dermed en politisk risiko for olje- og gassindustrien i området.

14 Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty*, London 1997, The University of California Press, s. 44 ff.

15 Muriel Atkin, «Thwarted democratization i Tajikistan» i *Conflict, cleavage and change i Central Asia and the Caucasus*, ss. 277 – 311.

16 Michael Ochs, «Turkmenistan: the quest for stability and control», » i *Conflict, cleavage and change i Central Asia and the Caucasus*, ss. 312 – 359.

Selv om risikoen for direkte nasjonalisering av oljen og gassen er liten, er det en betydelig risiko for at forholdene for utenlandske oljeselskap forverres ved indre uro. Relevante eksempler er situasjonen i Iran på slutten av 1970-tallet eller i dagens Algerie. I den kaspiske region og Sentral-Asia er sovjettidens politiske og økonomiske monopoler blitt erstattet av klientforhold, basert på bekjentskap og korrupsjon, fjernt fra åpne markeders. Dette er et alvorlig problem for oljeinvestorer som risikerer å satse på feilaktige bekjentskap og ulønnsomme bestikkelser. Det er et åpent spørsmål om det korrupsjonsbaserte økonomiske systemet representerer en overgang mellom sovjettiden og en mer åpen markedsøkonomi eller er et mer varig utfall. Dette har også betydning for stormaktens interesser.

Ved uavhengigheten i 1991 hadde de nye landene ingen handelsstand eller kapitalistklasse. Bruddet med sovjettidens økonomiske system betydde at de måtte skape et slikt sosialt sjikt, fortrinnsvis med grunnlag i den gamle kommunistiske *nomenklatura*, den offentlige sektors teknokrater og partiets byråkrater. Dermed har privatiseringen, i den utstrekning den har funnet sted, i det vesentlig bidratt til å befeste personlige posisjoner, slik tilfellet har vært i Russland.

De nye landene i den kaspiske region og Sentral-Asia befinner seg på et annet utviklingsnivå enn Midtøsten eller Nord-Afrika. Potensialet for ustabilitet understrekes imidlertid ved at de nye statsdannelsene er umodne med til dels tilfeldige grenser i en region som har politisk betydning ved sin olje og gass og sin strategiske plassering. I likhet med for eksempel Algerie, Iran og Saudi-Arabia mangler de demokratiske tradisjoner, og deres institusjoner er bare formelt demokratiske. Den demokratiske utvikling som begynte forsiktig etter uavhengigheten i 1991, synes nå å ha stanset. Risikoen er at store olje- og gassinntekter får disse landene til å utvikle økonomiske og politiske systemer basert på rentenistinntekter. Dette vil svekke utviklingen av andre inntektskilder og gjøre den private sektor til en snylter på staten. Risikoen er dermed at fordelingen av inntekt, formue og makt blir enda mer ujevn. Dette kan i sin tur gi grunnlag for sterkere sosiale spenninger, politisk uro og bruk av mer undertrykkelse for å bevare makten. De nye herskerne vil også ha grunn til å søke allianser med interesserte stormakter som kan styrke deres posisjon. Her kan Russland få en sjanse til igjen å spille en rolle, eventuelt i en mer åpen konkurranse med USA.

Etter oppløsningen av Sovjetunionen i 1991 har de nye landene i Sentral-Asia gjennomlevd en omfattende økonomisk og sosial for-

verring.¹⁷ Produksjonen av varer og tjenester har avtatt dramatisk. Levestandarden har for størstedelen av befolkningen sunket betraktelig, samtidig som forskjellene i inntekt og formue er blitt vesentlig større. Kort sagt er privatiseringen etterfulgt av lavere inntekter som er blitt skjevare fordelt. Siden selvstendigheten lider samtlige av de nye landene av høy ledighet og fallende levestandard.¹⁸

Omfattende skader på miljøet svekker befolkningens helse. De sosiale forholdene forverres raskt. Helsevesenet, som under sovjettiden var bygd opp til en rimelig god standard, er forfalt. Dermed er befolkningens helsesituasjonen blitt forverret, med ny fremvekst av blant annet tuberkulose. Dårligere ernæring bidrar også til å svekke helsesituasjonen. Skoler og høyere utdanning var også under sovjettiden bygd opp til et rimelig godt nivå, men har forfalt på 1990-tallet. Den effektive skolegang er blitt sterkt redusert, sammen med kvaliteten i undervisningen. Det er tegn på begynnende analfabetisme ved at skolegangen visse steder ikke lenger er allmenn. På denne bakgrunn er det lett å fastslå at selvstendigheten for de brede lag av befolkningen i de nye statene i den kaspiske region og Sentral-Asia ikke har medført noe bedre liv, men en betydelig forverring av levekårene. Derimot har selvstendigheten medført store materielle fordeler for herskerne i de nye statene.

Privatiseringen av landbruket er påbegynt, men investeringene har tørket inn og vedlikeholdet svikter. Dermed faller produksjonen av matvarer, hvilket fører til tidvis matmangel. Dette er også tilfellet i Aserbajdsjan. Likevel representerer den gamle basartradisjonen et betydelig fortrinn.¹⁹ I sovjettiden hadde regionen en omfattende »svart» økonomi. Ved å bringe den »svarte» økonomien opp i dagen og inn i et åpent marked foreligger et potensial for økonomisk vekst, men dette forutsetter en utvidet økonomisk frihet og dermed fremveksten av en ny handelsstand som kan konkurrere med klassen av konverterte kommunister.

Tidligere ledende kommunister har raskt tilpasset seg nye forhold og fremstår etter en hurtig politisk omvendelse som ledende nasjonalister. I samme omgang har de beriket seg selv, sine familier og nære vennekrets. Berikelsen har dels skjedd ved privatisering av tidligere offentlig eiendom, dels ved omfattende korrupsjon. For eksempel fremstår Aserbajdsjan i stort monn som styrt av presidentfamilien. Nære og fjerne slektninger av president Alijev har tjent på selvstendigheten og privatiseringen. Samtlige av de nye statene

17 Martha Brill Olcott, «The Caspian's False Promise», *Foreign Policy*, nr. 111, 1998, ss. 95 – 113.

som her diskuteres – Aserbajdsjan, Kasakhstan, Turkmenistan og Usbekistan – fremstår som politiske despotier, styrt av eneherskere støttet av familie, en nær vennekrets og effektive kontrollapparater. Herskerne kontrollerer mesteparten av media, det politiske liv og det økonomiske liv. Selv om det formelt avholdes valg, blir de vanligvis underkjent av internasjonale observatører. Eksempelvis underkjente OSSE parlamentsvalget i Kasakhstan i oktober 1999 og sist presidentvalget i Usbekistan i januar 2000. Ved presidentvalget i Aserbajdsjan i 1998 forekom betydelige uregelmessigheter.

Ingen av de nevnte stater viser noen nevneverdig respekt for menneskerettigheter. I praksis er ytringsfriheten og organisasjonsfriheten sterkt innskrenket. Politisk kritikk tåles vanligvis ikke. Dermed blir den politiske opposisjon fortrent og forskjøvet til undergrunnen. På mange måter ligger dermed forholdene til rette for politiske spenninger og radikalisering på islamsk grunnlag, som for eksempel i Algerie og Iran under sjahan. I Usbekistan er en islamsk opposisjon allerede aktiv og oppfattes som en trussel av regimet, som i januar 2000 henrettet flere islamske aktivister. Samtidig gjør personlig styrte diktaturer arvefølgen usikker. På denne bakgrunn utgjør de potensielt ustabile regimer og sårbare statsdannelser. Deres viktigste fortrinn er utsikter til en betydelig utvinning av olje og gass og i dag nære forbindelser til USA, men dette er en fjern venn.²⁰

De viktige olje- og gasslandene

For olje og gass er regionens mest interessante land Aserbajdsjan, Kasakhstan, Turkmenistan og Usbekistan. De har alle autokratiske styresett med ulike grader av despoti og korrupsjon, men alle står overfor grunnleggende politiske problemer. Fordi disse landene har et godt utdannelsesnivå, høyere enn de oljeeksporterende land i Midtøsten og Nord-Afrika, kan de udemokratiske politiske forholdene i lengden være mindre akseptable, særlig dersom de ikke får den økonomiske veksten. Dermed kan regimenes evne til å overleve være betinget av deres evne til å tiltrekke olje- og gass-

18 Ahmed Rashid, *The Resurgence of Central Asia*, London 1994, Zed Books, s. 69.

19 *ibid.*, s. 75.

20 «Central Asia and America: Wooped but not wowed», *The Economist*, 22. april 2000, s. 60

investeringer. Den politiske risikoen tilsier imidlertid at oljeindustrien anvender en forholdsvis høy kostnad på den kapital som investeres i området. Dette risikotillegget ved siden av transportkostnadene svekker imidlertid det økonomiske grunnlaget for investeringer, til tross for det geologiske potensialet.

Aserbajdsjan har fått særlig oppmerksomhet på grunn av oljevirkningsomheten og konflikten med Armenia. Diktaturet og indre uro har fått mindre oppmerksomhet. Landet styres som nevnt i en viss utstrekning som et familieforetak. Korrupsjonen er omfattende. President Heidar Alijev var tidligere en nær medarbeider av Leonid Bresjnev, men har gjennomgått en rask politisk overgang fra kommunisme til nasjonalisme. Sønnen Ilham Alijev leder det statlige oljeselskapet og er på tale som sin fars etterfølger i presidentembetet, slik at statens styreform i praksis blir et autoritært familiedynasti. Regimet har et akutt behov for inntekter og har begynt å kreve inn oljeskatt på forhånd av vestlige investorer. På denne bakgrunn fremstår oljeledningen til Tyrkia som kanskje avgjørende for regimets evne til å overleve. Det har også behov for en minnelig løsning med Armenia om Nagorno-Karabakh. Spørsmålet er imidlertid om ikke en fredsløsning ville ramme regimet, fordi begrunnelsen for unntakstilstanden og innskrenkningen i befolkningens politiske rettigheter da ville falle bort. Den politiske usikkerheten bidrar selvsagt til å øke risikoen ved oljeinvesteringer i landet.

Aserbajdsjan er historisk Russlands og Sovjetunionens eldste oljeprovins. Omkring år 1900 var landet verdens største produsent av olje. Utbyggingen av oljeindustrien medførte store investeringer i infrastruktur og utdanning. Ved uavhengigheten i 1991 hadde landet et høyt utdannelsesnivå, særlig i naturvitenskap og teknologi.²¹ De første frie valg i 1992 ga seier til en nasjonalistisk demokrat, Abulfaz Elchibey, uten sovjetisk politisk bakgrunn, men med nære forbindelser med Tyrkia.²² Umiddelbart etter uavhengigheten kom landet i krig med Armenia, med påfølgende økonomisk forverring og politisk krise. Et militært opprør tvang Elchibey til å gå av i 1993. Han ble da erstattet av Alijev. Det er et åpent spørsmål om ikke Russland støttet det militære opprøret for å få sin mann, Alijev, til makten, samtidig som russisk militær støtte sikret Armenia seieren i krigen. Likevel har ikke Russland fått full uttelling.

21 Yuri N. Zini and Alexei V. Mareshenko, «Azerbaijan», i *Central Asia and the Caucasus after the Soviet Union*, red. Mohiaddi Mesbahi, Gainesville, Fl.1994, University Press of Florida, ss. 99 – 115.

22 Dilip Hiro, *Between Marx and Muhammad*, London 1994, Harper Collins, s. 73 f.

Presidentvalgene i 1993 og 1998 og parlamentsvalget i 1995 befestet Alijevs makt, men ble underkjent av OSSE. Umiddelbart etter maktovertakelsen i 1993 trappet Alijevs regjering opp forhandlingene med vestlig oljeindustri. I 1994 ble Alijev forsøkt styrtet ved et militært opprør, kanskje med russisk støtte. Kort tid senere, i 1995, ble Russland invitert til å delta i Aserbajdsjans oljeindustri på bemerkelsesverdig gunstige vilkår.

Russland er ikke den eneste trussel mot Aserbajdsjans stabilitet. Regimet synes å undergrave seg selv ved en autoritær styreform som minner om den korrupte og despotiske sovjetiske fortid, men i nasjonale gevanter.²³ Korrupsjonen er omfattende, i likhet med pressesensuren. Menneskerettighetsgrupper rapporterer om et betydelig antall politiske fanger. Ledigheten er omfattende og levestandarden har falt betydelig. Politisk kan denne utviklingen være særlig farlig i Aserbajdsjan fordi landet ved selvstendigheten i 1991 hadde et betydelig høyere nivå i utdanning, produksjonsliv og levestandard enn landene øst for Kaspiahavet.

Oljen er på samme tid Aserbajdsjans sjanse og skjebne. Olje- og gassressursene representerer potensielt høye fremtidige inntekter. Oljeutbyggingen kan gi ressurser til å heve levestandarden og bedre de sosiale forholdene. Dermed kan de også bidra til politisk stabilitet og eventuelt styrke demokratiet. En slik utvikling krever imidlertid en politisk ledelse som prioriterer en omfordeling av inntekt og respekterer demokratiske spilleregler. Alijevs regime synes nå å overleve ved en forskuttering av inntekter fra vestlig oljeindustri, men det synes ikke å prioritere demokrati eller inntektsfordeling. Alternativet er at oljeutbyggingen begunstiger en liten gruppe teknokrater og offiserer i den offentlige sektor og en privat handelsstand som snylter på staten. Dette innebærer selvsagt en risiko for økende økonomiske forskjeller, sosiale spenninger, politisk protest og påfølgende undertrykkelse. Dette er en vanlig skjebne for regimer som ikke respekterer demokratiske spilleregler og som setter oppbyggingen av de styrendes formue høyere enn samfunnets økonomiske og sosiale utvikling.

Aserbajdsjan er i ferd med å utvikle seg til en klassisk renteniststat, som for eksempel Algerie eller Irak, med en ensidig avhengighet av olje- og gassinntekter og med autokratisk styresett. Beliggenheten i skjæringspunktet mellom amerikanske og russiske interesser borger heller ikke godt for stabiliteten.

23 Carlotta Gall, «Azeris: challenge to iron ruler», *Financial Times*, 3. februar 1998.

Kasakhstan er kjent for store forekomster av olje og gass. Landet er mindre kjent for sitt udemokratiske styre og etniske spenninger mellom russere og kasakher. I senere år har mange russere forlatt landet. I 1990-årene er Kasakhstan blitt et yndet sted for investeringer av vestlig, særlig amerikansk oljeindustri. Landet har nære politiske og økonomiske forbindelser med USA. Oljeinvesteringene har gitt den nye staten et visst økonomisk grunnlag. Fordelingsproblemene er imidlertid alvorlige, og hittil synes oljepengene i stor utstrekning å ha gått til president Nasarbajev og hans nærmeste familie og vennekrets. I hvert fall lar store beløp fra vestlige oljeselskap seg ikke spore. Også her er utviklingen av et autoritært familiedynasti som styreform på gang. I løpet av 1990-årene har presidenten systematisk innskrenket parlamentets myndighet og styrket sin egen makt. Presidentens valgperiode er også blitt utvidet. Dermed er styreformen stadig mer autoritær innenfor en formelt demokratisk forfatning, men valgene blir underkjent av OSSE. Presidenten har plassert familie og venner i gunstige posisjoner. En datter kontrollerer radio og fjernsyn, én svigersønn er sjef for skattepolitiet, en annen er finansdirektør og visekonsernsjef i statsoljeselskapet. Mønsteret er ikke uvanlig i Sentral-Asia. Sterke innskrenkninger i yrings- og organisasjonsfriheten og streikeretten hører med til bildet, sammen med en betydelig politisk kontroll av rettsvesenet.

Kasakhstans store problem er spenningen mellom kasakher og russere.²⁴ Årsaken ligger i Stalins tilfeldige grenser, som i resten av Sentral-Asia. Allerede i 1980-årene, før selvstendigheten, fantes en gryende kasakhisk nasjonalisme i opposisjon til sovjetmakten, med flere tilløp til uro. Siden 1989, før selvstendigheten, har Nasarbajevs regime prioritert kasakhiske interesser, men økonomien er avhengig av faglært russisk personell. Ved selvstendigheten i 1991 hadde landet nesten like mange russere som kasakher, men i senere år har flere millioner etniske russere forlatt landet, der det politiske og økonomiske liv blir stadig mer dominert av etniske kasakher. Den kostbare flyttingen til en ny hovedstad, Astana, hadde først og fremst til hensikt å bringe landets politiske sentrum nærmere den russiskbefolkede nordvestlige del av landet, med mesteparten av oljen og gassen. Spenningen mellom russere og kasakher kan imidlertid eventuelt sette landets territoriale integritet eller selvstendighet på spill. Fremfor å flytte til Russland kunne det under visse omsten-

24 Martha Brill Olcott, «Kazakhstan: a republic of minorities», i *Nations and Politics in the Soviet Successor States*, red. Ian Bremmer & Ray Taras, Cambridge 1993, Cambridge University Press, ss. 313 – 330.

digheter kanskje være fristende for de russiskbefolkede deler, med de største reservene av olje og gass, å vurdere en løsrivelse med påfølgende tilknytning til Russland. Under visse omstendigheter kunne dette også være i russisk interesse, ikke minst fordi betydelige olje- og gassreserver ville bli berørt av en ny grenselinje. I så fall er det en risiko for at staten Kasakhstan faller sammen og at det store oljefeltet Tengiz blir russisk. Etter president Putins makt- overtakelse har russiske organisasjoner i Kasakhstan krevd folke- avstemning om en ny union med Russland.²⁵

Siden uavhengigheten har Kasakhstan hatt et desperat behov for inntekter. Teoretisk har Kasakhstan de beste økonomiske utsikter i Sentral-Asia, men rikelige naturressurser, som olje, gass og andre mineraler, gir inntekter bare i den utstrekning investeringer finner sted med utsikter til eksport.²⁶ Dermed er transitten for Kasakhstan et kanskje enda vanskeligere problem enn for Aserbajdsjan. Den gunstigste økonomisk eksportroute for olje og gass er ved etablerte rørledninger gjennom Russland, men en opprustning av disse til større kapasitet ville understreke Kasakhstans avhengighet av Russland. Direkte rørledninger til Kina fremstår nå som kostbare, ved siden av å vekke politiske motforestillinger. Eksport av olje og gass gjennom Afghanistan til India og Pakistan har vært diskutert, men den politiske risikoen forbundet med det afghanske regimet virker nå prohibitiv. Dermed gjenstår den økonomisk kostbare og politisk risikable løsningen med nye rørledninger under Kaspiahavet og deretter gjennom Georgia og Tyrkia. Under OSSE-toppmøtet i Istanbul i november 1999 undertegnet som nevnt president Nasarbaiev en avtale om rørledninger med Aserbajdsjan, Georgia og Tyrkia, med amerikansk bifall.

Avtalen om rørledninger understreket Kasakhstans nære forbindelser med USA. Siden selvstendigheten har amerikanske investeringer og amerikansk bistand hatt stadig større betydning. Pengene fra utlandet har imidlertid ikke vært tilstrekkelige til å forhindre alvorlige økonomiske problemer. I 1998 førte lave oljepriser til en økonomisk innstramning. Kasakhstans ene hovedproblem er en dominerende offentlig sektor og et lite utviklet privat næringsliv, begge dominert av presidentens familie og venner. Det andre hovedproblemet er naboskapet med Russland og en sårbar integritet og selvstendighet.

25 «Central Asia and America: Wooed but not wowed».

26 Richard Pomfret, *The Economies of Central Asia*, Princeton 1995, Princeton University Press, s. 87.

Turkmenistan har store påviste forekomster av naturgass som sikrer et visst økonomisk grunnlag. Politisk er landet et usedvanlig hardt diktatur, selv etter regionens målestokk, underlagt president Nijazovs livsvarige enmannstyre. Dets sosiale basis er den yngre del av den tidligere sovjetiske *nomenklatura*.²⁷ Presidenten er gjenstand for en bemerkelsesverdig persondyrkelse og synes å bestemme de fleste ting selv, inkludert matvarepriser, tildelingen av olje- og gasskonsesjoner og doktorgrader. Regimet har et nært forhold til USA, som aktivt støtter prosjektet med å eksportere turkmensk gass til Tyrkia med en rørledning under Kaspiahavet og deretter gjennom Aserbajdsjan og Georgia. Landets personlige styreform og harde undertrykkelse av enhver opposisjon innebærer imidlertid at alle investeringer er forbundet med en betydelig politisk risiko. Politiske institusjoner eksisterer ikke i praksis, arvefølgen er uklar og de sosiale spenninger er store. Sensuren gjelder også utenlandske trykksaker. Til tross for alvorlige økonomiske og sosiale problemer i første del av 1990-årene maktet en splittet opposisjon ikke å velte Nijazovs styre.²⁸ Senere har styret befestet sin posisjon.

Med et mer ansvarlig styresett burde Turkmenistan ha ressurser til å unngå alvorlige økonomiske og sosiale problemer.²⁹ Regimet har imidlertid ført en feilslått økonomisk politikk. Prioriteringen av kapitalintensive prestisjeprosjekter har ført til fall i levestandarden og store sosiale problemer. Opptøyer mot matmangel er blitt hardhendt undertrykket.³⁰ Turkmenistan er allerede blitt en typisk renteniststat, der regimet ved store olje- og gassinntekter kan dele ut gaver etter eget forgodtbefinnende. Den lille private handelsstanden snylter på staten. Dermed er olje- og gassinntekter blitt en erstatning for en mer balansert og demokratisk utvikling. Faremomentene ligger i generasjonskonflikter og kanskje i landets usbekiske minoritet.

Usbekistan er Sentral-Asias mest folkerike stat. Det har foreløpig mindre påviste reserver av olje og gass enn de øvrige statene, men kan ha et betydelig potensial. Landet er preget av sterke sosiale spenninger, politisk uro og en våknende islamisme. Motsetningen mellom regimet og opposisjonen er til dels blitt voldelig. Regimet slår hardt ned på kritikk, særlig på den islamske opposisjonen, som

27 Igor Trutanow, *Zwischen Koran und Coca-Cola*, Berlin 1994, Aufbau Taschenbuch Verlag, s. 128

28 Dilip Hiro, *op.cit.*, s. 145.

29 Richard Pomfret, *op.cit.*, s. 124 f.

30 Olivier Roy, *La nouvelle Asie centrale*, s. 208.

er begynt å svare med vold. Bakgrunnen ligger dels i president Karimovs autokratiske enmannsstyre, dels i Usbekistans tradisjoner med en over tusen år gammel urban muslimsk kultur. Den historiske bakgrunn gir Usbekistan særlige forutsetninger for å spille en aktiv intellektuell, religiøs og politisk rolle i Sentral-Asia. I 1989 stiftet opposisjonen en bred nasjonalistisk bevegelse, Birlik, som ble særlig populær blant intellektuelle. Moskvas svar var en omorganisering av det usbekiske kommunistparti og å utnevne en usbek, Islam Karimov, til dets leder. De siste to årene før uavhengigheten brukte han til å befeste sin makt.

Ved årtusenskiftet er det usbekiske samfunn under stram politisk kontroll.³¹ Den personlige styreform og fraværet av fungerende institusjoner gjør at regimet er forbundet med en høy politisk risiko. Arvefølgen er ikke klar. Parlamentet er like lydige som under Stalin og Bresjnev. Organisasjons- og ytringsfrihet finnes i praksis ikke. Sensuren praktiseres strengt. Rettsvesenet er underlagt nådeløs politisk kontroll. Det hemmelige politi er overalt. Regimet undertrykker og forfølger religiøs aktivitet, til dels med en meningsløs brutalitet som ved forbud mot studier av religiøse skrifter og mot skjegg hos menn. Trolig ligger her forutsetningene best til rette for en islamsk utvikling, ikke minst på grunn av regimets forfølgelse og konfrontasjonspolitik. Dermed styrkes grunnlaget for en islamistisk utvikling som også kan påvirke nabolandene. Med et islamsk regime kunne Usbekistan eventuelt representere en ideologisk og politisk trussel mot nabolandene. Uansett regime kan Usbekistan som Sentral-Asias mest folkerike stat representere en militær trussel mot mer olje- og gassrike naboland, som har betydelige usbekiske minoriteter. Landets politiske ledelse har sin bakgrunn i den sovjetiske *nomenklatura*. Den er overveiende usbekisk. Russere og andre europeere er blitt fordrevet fra statsforvaltningen.³²

Uavhengigheten i 1991 ble etterfulgt av en voldsom inflasjon, fall i levestandarden og omfattende politiske protester. Fordi regimet søkte internasjonal anerkjennelse måtte det gi opposisjonen et visst spillerom. Deretter fikk den stadig vanskeligere kår. Særlig ble Birlik rammet. Dette falt sammen med økende sosiale spenninger og Usbekistans deltakelse i borgerkrigen i nabolandet Tadsjikistan, på den sekulære, ekskommunistiske side mot en bred islamistisk, libe-

31 Richard Pomfret, *op.cit.*, s. 74.

32 Cathérine Poujol, «Ouzbékistan , an II de l'indépendance» i *État moderne, nationalismes et islamismes*, red. Pierre Robert Baduel, Paris 1994, Revue du Monde Musulman et de la Méditerranée, Édisud, pp. 163-170. ss. 163 – 169.

ral og nasjonal koalisjon. I dag er Usbekistans opposisjon splittet mellom sekulære og religiøse grupper og mellom halvt lovlige og helt illegale grupper.³³ Selv om usbekisk lov forbyr politisk-religiøse organisasjoner, finnes de. En stadig sterkere islamsk opposisjon kan eventuelt føre regimet nærmere Russland.

I likhet med andre land i regionen gjennomgikk Usbekistan i 1998 et sterkt økonomisk tilbakeslag. Landets økonomiske hovedproblem er likevel strukturelt, fortsatt statlig dominans og en svak privat sektor. Det politiske hovedproblemet er enmannsstyret og en voksende islamsk opposisjon.

En foreløpig konklusjon er at ingen av de nye statene i den kaspiske region og Sentral-Asia fremstår som stabile, til tross for betydelige naturressurser som under andre politiske forhold burde kunne sikre et økonomisk grunnlag. Potensialet for indre ustabilitet gjør at utfallet av stormaktsspillet om regionen også er knyttet til regimer hvis fremtid ikke er garantert.

Det store spillet på nytt

Det store spillet om Sentral-Asia fra det 19. århundre blir videreført inn i det 21. århundre, men nå med USA som utfordrerer i stedet for Storbritannia. Russland er den konstante faktor i dette spillet, og landet søker både politisk og økonomisk kontroll. Olje er en vesentlig faktor. Iran er en ny deltaker i spillet, etter å ha vært passiv overfor området i et par hundre år. Landet opptrer på en uavhengig måte og søker inntekter og politisk innflytelse ved handel og transitt for olje og gass. Fordi det ottomanske rike før 1918 hadde lite kontakt med Sentral-Asia, er Tyrkia også en nykommer. Til tross for et språklig og religiøst fellesskap har det i lengre tid vært lite kulturell kontakt og enda mindre samhandel mellom Tyrkia og Sentral-Asia. Hittil har det økonomiske samkvem mellom Tyrkia og de nye statene i regionen utviklet seg lite. Tyrkia har en langt større samhandel med for eksempel Russland og Ukraina.

Det mer nærliggende tyrkisktalende Aserbajdsjan har tradisjonelt hatt en nærmere kontakt med Iran, blant annet på grunn av et religiøst fellesskap. Landene i Sentral-Asia, øst for Kaspiahavet, hadde før den russiske maktovertakelsen på 1800-tallet nær kontakt med Iran. Tyrkia har ambisjoner om økonomiske forbindelser og politisk innflytelse i de nye statene, men lite har skjedd på 1990-

33 *ibid.*, s.163 f.

tallet til tross for et språklig og religiøst fellesskap. USA er en spektakulær nykommer i regionen, med ambisjoner om økonomisk og politisk innflytelse, samt tilgang på olje og gass. I denne nye versjonen av det store spillet fremstår to viktige dimensjoner i rivaliseringen: USA mot Russland om kontroll over oljen og Tyrkia mot Iran om transittutene, handel og politisk innflytelse.

USA er Russlands viktigste utfordrer i regionen. Som verdens for tiden eneste supermakt har USA verdensomspennende interesser. Som verdens ledende oljeimportør og som hjemland for størstedelen av verdens oljeindustri har USA en interesse av å delta i alle viktige oljeprovins og helst utøve en viss kontroll. USA har en interesse av at kaspisk og sentralasiatisk olje kommer til verdensmarkedet og at amerikanske oljeselskap får investeringsmuligheter. Dette er bakgrunnen for at USA skaffer seg et økonomisk og politisk fotfeste i Aserbajdsjan og Sentral-Asia. Hittil har et viktig mål for amerikansk politikk vært å hindre at oljen fra de nye landene blir eksportert gjennom Iran. Siden den kalde krigens slutt har USA ansett Iran som en hovedfiende.³⁴ Derfor har isolasjon av Iran vært et viktig mål for amerikansk politikk overfor Aserbajdsjan og Sentral-Asia, om nødvendig ved å gi visse konsesjoner til Russland. Dette kom til uttrykk i 1995 da USA la ned veto mot iransk deltakelse i oljekonsortiet i Aserbajdsjan, men godtok russisk deltakelse. I den utstrekning Iran markerer sine interesser i regionen klarere, vil USA komme under et sterkere press, men også i et vanskeligere dilemma. Problemet for USA er en tilsynelatende fastlåst posisjon mht. å hindre oljen i å nå Golfen gjennom Iran. Våren 2000 er det imidlertid tegn til en oppmyking i forholdet mellom USA og Iran.

USA har i 1990-årene spilt en aktiv politisk rolle i den kaspiske region og Sentral-Asia. I tomrommet etter Sovjetunionens sammenbrudd har USA søkt å bygge opp posisjoner i de nye statene, tilsynelatende med betydelig hell. Store amerikanske olje- og gassinvesteringer, store lån og omfattende bistand vitner om nære økonomiske forbindelser, der amerikanske interesser har vært vesentlige for de nye statenes inntektsgrunnlag. Den økonomiske innsatsen har vært fulgt opp av nære politiske forbindelser. Amerikansk oljeindustri og landets myndigheter har her hatt sammenfallende interesser og arbeider nært sammen. USA har hatt politiske motiver som å styrke nye nasjonalstater, å fremme en demokratisk utvik-

34 Sandra Mackey, *The Iranians*, New York 1998, Penguin Putnam, s. 391.

ling og hindre iransk og russisk innflytelse.³⁵ I denne forbindelse har amerikanske myndigheter brukt betydelige ressurser. USA har innledet et visst militært samarbeid med de nye statene, blant annet ved opplæring av de væpnede styrker og politiet.

USAs myndigheter, som ofte fremstår som ledende forkjempere for demokrati og menneskerettigheter, har på disse punkter vært påfallende diskrete i sitt forhold til de nye statene i den kaspiske region og Sentral-Asia. Kritikken av diktaturene fremkommer også på offisielt amerikansk hold, men uten praktisk betydning for pengestrømmen eller den politiske støtte fra USA. Mens USA uttrykker bekymring for menneskerettighetene i for eksempel Iran og fremholder dette som en av flere grunner til å holde tilbake investeringer, gjelder tydelig ikke samme logikk for Irans nye naboland. Denne selektive moralen kan være et utslag av politisk pragmatisme, der olje og gass vurderes som formildende omstendigheter ved brudd på menneskerettighetene.

Det er imidlertid en risiko for at den politiske prinsipløsheten slår tilbake, ved at USA fremstår som en støttespiller for korrupte, inkompetente og despotiske regimer. Dermed kan eventuelle politiske forandringer også medføre et tilbakeslag for USAs innflytelse i regionen. USA har i nyere historie utvist en påfallende evne til å begå slike feilgrep, for eksempel overfor Iran under sjahen. Den politiske kompleksitet i Kaukasus og Sentral-Asia blir neppe fullt ut forstått i Washington.³⁶ I denne sammenheng er det et åpent spørsmål i hvilken utstrekning satsingen på autokratiske regimer i regionen er en kalkulert risiko eller et uttrykk for inkompetanse og skjodesløshet i amerikansk utenrikspolitikk. I dette perspektiv kan også amerikanske investeringer i regionen være utsatt for en særlig politisk risiko. I senere tid har amerikanske investorer utvist en mer forsiktig holdning til den kaspiske region og Sentral-Asia, mens USAs myndigheter fortsatt søker å befeste sine posisjoner i regionen.

USA har vært særlig aktiv for å transportere kaspisk olje og gass til Tyrkia. Kostnadene innebærer som tidligere påpekt at prosjektet i det vesentlige er politisk motivert. Som stor importør av olje har USA en kommersiell interesse av at mest mulig olje selges i det nordatlantiske markedet for å presse ned prisene her.³⁷ En ledning

35 Amy Myers Jaffe & Robert A. Manning, »The Shocks of a World of Cheap Oil», *Foreign Affairs*, januar-februar 2000, ss. 16 – 29.

36 *ibid.*, s. 25.

37 Frédéric Grare, «La nouvelle donne énergétique.», s. 32.

til en tyrkisk havn ved Middelhavet tjener dette formålet. USA har en videre politisk interesse av å skaffe Tyrkia transittinntekter og Israel sikre tilførsler av olje fra tyrkisk havn.³⁸ USA har ressurser til å spille en ledende rolle i Kaukasus og Sentral-Asia ved sin oljeindustri, kapital, teknologi og handel. I denne sammenheng er de amerikanske oljeselskapene i regionen, som for eksempel Chevron og Exxon, også politiske aktører som forsvare amerikanske interesser, i likhet med BP-Amoco som forsvare britiske og amerikanske interesser.³⁹ USAs problem er at transittpartnerne Tyrkia og særlig Georgia stiller svakt.

Et mer strategisk mål for USA er å knytte Kaukasus og Sentral-Asia ved rørledninger til Tyrkia for å demme opp mot en mulig fremtidig russisk eller iransk innflytelse. I dette perspektiv kan satsing på de nye statene i den kaspiske region og Sentral-Asia ses som et ledd i en amerikansk strategi for å befeste stillingen som verdens eneste supermakt. På dette grunnlag kan det være i amerikansk interesse å knytte land som Georgia og Aserbajdsjan nærmere NATO, eventuelt at de på lengre sikt blir medlem i alliansen, som da vil strekke seg til Kaspiahavet. Dette kan være mer nærliggende som amerikansk mål enn vanligvis antatt.⁴⁰

I senere tid har omfattende økonomisk bistand styrket USAs politiske posisjon i Georgia. Det er også militære forbindelser.⁴¹ Georgias president Eduard Sjevardnadze, tidligere sovjetisk utenriksminister, har uttrykt ønske om medlemskap i NATO under henvisning til trusselen fra Russland. Georgia grenser mot NATO-medlemmet Tyrkia, og Aserbajdsjan grenser igjen mot Georgia. Begge land anser seg som truet av Russland og har allerede uttrykt et ønske om å bli medlem av NATO for å sikre sin selvstendighet og territorielle integritet. I så fall ville NATO få en territoriell kontinuitet fram til Kaspiahavet. En slik utvikling virker i dag lite sannsynlig. Risikoen er snarere at USA ved et aktivt nærvær gir et overdrevet inntrykk av evne og vilje til å gripe inn for å forsvare de nye statene og deres nåværende herskere. En midlertidig løsning vurdert av noen oljeinvestorer er stasjonering av leietropper for å beskytte rørledningene. USAs sterke engasjement i krigen i Kosovo våren 1999 kan kanskje også ses som et ledd i en strategi for å vinne

38 *ibid.*, s. 34.

39 Olivier Roy, *La nouvelle Asie centrale*, s. 291 f.

40 Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard*, s.125.

41 Amy Myers Jaffe & Robert A. Manning, »The Shocks of a World of Cheap Oil, s. 25.

posisjoner på det eurasiske kontinent.⁴² Her er kontroll over olje en viktig faktor. USAs politikk har lenge vært å sikre amerikanske oljeselskap viktige posisjoner i alle oljeprovinsene av betydning, for på den måten også å sikre politisk innflytelse. Dette er et høyt spill og her er USA ikke alene. Det finnes andre viktige interessenter.

Iran har interesser i den kaspiske region og Sentral-Asia, som er i umiddelbar konkurranse med USA. Landet har behov for større handel og for inntekter ved transitt av olje og gass. Politisk har Iran interesse av nærmere forbindelser og å unngå at andre makter befester posisjoner i området. Med transitt av olje og gass og utvidet handel vil Iran kunne bli en regional makt. Sentral-Asia representerer også et potensielt marked for iranske varer. Transitt av olje vil også styrke Irans posisjon i Golfen og dermed overfor arvefienden Irak, samt overfor Kuwait og Saudi-Arabia. Iran har en særlig følsomhet overfor USA på grunn av den aktive støtten til sjahens regime.⁴³ På bakgrunn av Irans anstrengte forhold til USA har landet en klar interesse av at USA får minst mulig innflytelse i regionen. Iran er allerede konfrontert med et amerikansk militært nærvær i Golfen og frykter også amerikanske styrker i Kaukasus. For Iran fremstår USA fortsatt ikke bare som en ideologisk motstander, men også som en konkret trussel mot landets islamske styresett.⁴⁴

Iran har et vanskelig forhold til Aserbajdsjan, som var en del av det persiske riket inntil området ble erobret av Russland mellom 1796 og 1828. Befolkningen i dagens republikk Aserbajdsjan deler språk, en tyrkisk dialekt, og religion, shia-islam, med den iranske provinsen av samme navn og omtrent like stor befolkning. Forholdet mellom Aserbajdsjan og Iran er likevel spent.⁴⁵ Iran har i 1990-årene konsekvent støttet Armenia i krigen mot Aserbajdsjan. Til gjengjeld kom Aserbajdsjan under en nasjonalistisk regjering tidlig på 1990-tallet med indirekte territorielle krav overfor Iran, basert på ønsket om etnisk gjenforening, selv om det i Iran er lite eller ingen separatisme blant minoritetene. Forholdet ble ikke bedre av at Aserbajdsjan i 1995 etter amerikansk påtrykk kansellerte Irans deltakelse i oljekonsortiet. I et iransk perspektiv fremstår Aserbajdsjan dermed som en upålitelig partner, potensielt som en motstander og trussel

42 Bernard Wicher, *L'OTAN attaque!*, Genève 1999, Éditions Georg, s. 103.

43 Sandra Mackey, *The Iranians*, s. 382.

44 Shahram Chubin, *Iran's National Security Policy*, Washington, D.C. 1994, The Carnegie Endowment for International Peace, s. 3 – 5.

45 Mohammad Reza-Djalili, «Perspectives iraniennes» i *La Caspienne: une nouvelle frontière*, ss. 127 – 141.

mot landets integritet. Økonomisk fremgang kan eventuelt gjøre Aserbajdsjan til en større risiko for Iran. Desto viktigere blir det for Iran å kontrollere strømmen av olje.

Iran har derimot søkt nærmere forbindelser med Turkmenistan, som representerer brohodet til Sentral-Asia, med sikte på handel og politiske bånd. Her er Irans fortrinn den billigste adgang til verdenshavene og den transitt rute som er sikrest i forhold til eventuell russisk innblanding.

Russland er den viktigste konkurrent til USA i regionen. Historisk dreier det seg om områder som har vært under russisk eller sovjetisk kontroll i opptil 200 år, som tilfellet er med Georgia. Russlands interesse er nå å styrke det økonomiske samkvem med de nye statene, for å legge et grunnlag for etter hvert nærmere politiske forbindelser. Som tidligere påpekt, har Russland en umiddelbar interesse av å kontrollere transporten av kaspisk og sentralasiatisk olje og gass. For å stoppe eller utsette gassledningen fra Turkmenistan gjennom Aserbajdsjan og Georgia til Tyrkia har Russland presentert et prosjekt for å frakte russisk gass med en ny rørledning under Svartehavet til nordkysten av Tyrkia. Selv om kostnadene er høye, er hensikten å komme gassledningen fra Turkmenistan i forkjøpet.

I den utstrekning Russland fremstår som det eneste marked for olje og gass fra Aserbajdsjan og Sentral-Asia, vil landet ha en gunstig forhandlingsposisjon i prisspørsmål. Rørledningene vil være avgjørende også i dette spørsmålet. Russlands politiske interesse overfor oljen og gassen fra Aserbajdsjan og Sentral-Asia synes først og fremst å være å hindre at andre makter får kontrollen. Dette innebærer ikke at vestlige investorer utelukkes så lenge russiske interesser har en andel. På dette punkt synes Russland å forfølge en finurlig strategi, ved først å godta vestlige oljeinvesteringer og deretter søke å styrke sin egen makt. I den utstrekning Russland har interesse av olje fra Aserbajdsjan og Sentral-Asia, kan landet også ha interesse av at regionens oljeindustri blir modernisert og utbygd med vestlig kapital og teknologi. Dette kan være bakgrunnen for at Russland har øvd et forholdsvis åpent press på Kasakhstan for at oljen fraktes gjennom Russland i stedet for Tyrkia og for å få en andel i oljekonsortiet i Aserbajdsjan, kanskje uten betaling.⁴⁶ Russland har også vist seg i stand til å skape uro i Georgia. I dette perspektiv har kontrollen over Tsjetsjenia politisk betydning.

46 Ian Cuthbertson, «Notre destin est en train de se jouer en Asie centrale», i *Le temps stratégique*, september 1995, ss. 30-45.

Et videre russisk motiv for å kontrollere eksporten av olje og gass fra Aserbajdsjan og Sentral-Asia er å bedre sin egen forhandlingsposisjon overfor vestlig oljeindustri og dermed redusere konkurransen om kapital og teknologi. Virkemiddelet er igjen kontroll over rørledningene.⁴⁷ Disse russiske ambisjonene kommer på tvers av ønsket om nasjonal selvstendighet hos de politiske eliter i Aserbajdsjan og Sentral-Asia. Uansett dagens problemer ønsker de neppe noen ny underkastelse under Russland.⁴⁸ Spørsmålet er derfor hvilke maktmidler Russland disponerer for å hindre eller ramme en eventuell transitt av olje og gass gjennom Georgia og Tyrkia. Russlands nære forhold til Armenia er viktig i denne sammenheng, men er ikke det eneste maktmiddelet.

Tyrkia har interesse av økonomiske og politiske bånd med Kaukasus og Sentral-Asia så vel som transittinntekter og tilgang til olje og gass. Rask vekst i befolkning og økonomi gjør landet til en stadig større importør av olje og gass. For Tyrkia er et viktig mål å redusere avhengigheten av arabisk olje.⁴⁹ Dette er bakgrunnen for at Tyrkia tilsynelatende kjøper all olje levert i den georgiske havn Batumi. Tyrkias mål er tydelig å selge industriprodukter i markedene i Kaukasus og Sentral-Asia og etter hvert bli en betydelig investor i de nye landene. Tyrkias fortrinn er et visst språklig og kulturelt felleskap og støtte fra USA, men tyrkerne har hittil ikke klart å få noen nevneverdig innflytelse i Sentral-Asia.⁵⁰ På den annen side har Tyrkia allerede en omfattende handel med Russland som kan legge en demper på viljen til å utfordre russiske interesser i det fjerne og fattige Sentral-Asia.⁵¹ For transitten av olje og gass har Tyrkia ved siden av høye kostnader en ulempe ved at ledningene eventuelt vil gå gjennom kurdisk område, med risiko for sabotasje så lenge konflikten varer.

Nye spenninger?

I den utstrekning amerikansk utenrikspolitikk er avgjørende, vil oljekonsortiet i Aserbajdsjan bli presset til å bygge oljeledningen gjennom Georgia og Tyrkia. Finansieringen vil også komme etter politisk

47 Vicken Cheterian, «Sea or lake: a major issue for Russia», i *La Caspienne: une nouvelle frontière*, ss. 103-125.

48 Olivier Roy, *La nouvelle Asie centrale*, Paris 1997, Éditions du Seuil, s. 243 ff.

49 Frédéric Grare, «La nouvelle donne énergétique», s. 27.

50 Vicken Cheterian, «Sea or lake: a major issue for Russia», s. 115.

51 Olivier Roy, *La nouvelle Asie centrale*, s. 292.

press, uten hensyn til kostnader og politisk risiko. Det er imidlertid et åpent spørsmål om den videre utenrikspolitiske risiko tas hensyn til i Washington.

Gjentatte intriger og krigføring i Kaukasus reiser liten tvil om Russlands vilje til å forsvare sine interesser i området. Fortsatt amerikansk press for å bygge oljeledningen gjennom Georgia og Tyrkia kan styrke grunnlaget for en nærmere forståelse mellom Iran og Russland. Da Iran i 1995 etter press fra USA ble utelukket fra oljekonsortiet i Aserbajdsjan, var det tegn på et bedre forhold mellom Iran og Russland.⁵² Senere har samhandelen mellom de to landene økt betydelig. Russland har solgt våpen til Iran. Turkmenistan har også hatt økende samhandel med Iran og Russland. I tilfelle et fortsatt spent forhold til USA har Iran et trumfkort i nærmere forbindelse med Russland. De har sammen støttet Armenia mot Aserbajdsjan. Inntil nylig delte de innflytelse i Turkmenistan. Iran og Russland har en felles interesse av å hindre eksterne makter, først og fremst USA, i å få politisk innflytelse i Kaukasus og Sentral-Asia.

Sammen ville Iran og Russland ha et betydelig spillerom for å sjenere eksporten av olje og gass fra Aserbajdsjan til Tyrkia, blant annet ved å bruke Armenia, georgiske dissidenter eller kurdisk gerilja. Sammen kunne Iran og Russland også true den politiske stabiliteten i Aserbajdsjan. Russland spilte en aktiv rolle i å velte det forrige regimet i Aserbajdsjan i 1993. Lignende forsøk kan ikke utelukkes i fremtiden. I et slikt spill ville Iran rimeligvis ha interesser mer på linje med Russland, for å demme opp mot et amerikansk nærvær, med mindre forholdet til USA skulle bedres vesentlig. Slike perspektiver understreker den fortsatte politiske risiko som rammer de planlagte olje- og gassledningene fra Aserbajdsjan til Tyrkia.

For Russland er det av høyeste prioritet å unngå at andre makter, først og fremst USA, oppnår militære eller solide politiske posisjoner i regionen. På dette punkt er Russland ikke uten støttespillere. Russisk bistand var av vesentlig betydning for Armenias seier over Aserbajdsjan i krigen om Nagorno-Karabakh tidlig på 1990-tallet. I dag er Armenia Russlands viktigste allierte i Kaukasus, med russiske baser. Russland har tidlig på 1990-tallet støttet det separatistiske opprøret i provinsen Abkhasia i Georgia, hvilket førte til at Georgia også så seg nødt til å be om russisk støtte. Resultatet ble en russisk militær base i landet. Georgia skal i 1999 ha bedt Russ-

52 Lowell Bezanis, «Joining Forces With Iran and Russia», i *Transition*, September 11, 1995, ss. 70 – 73.

land om å rømme basen, men hittil uten respons. I Sentral-Asia er det russiske militære baser i Tadsjikistan.

På bakgrunn av historien og aktuelle interesser er det en risiko for at en utvidelse av NATO, eller et vestlig militært nærvær til Georgia og Aserbajdsjan, ville bli oppfattet som en provokasjon på russisk hold. Talsmenn for russiske myndigheter har høsten 1999 advart mot utplassering av fremmede styrker i Kaukasus. Russlands nye krig mot Tsjetsjenia høsten 1999 er et tegn på at landet akter å forsvare sine posisjoner i Kaukasus om nødvendig med makt. Dette viser i hvilken utstrekning Russland fortsatt har en nøkkelposisjon i området.

En oljeledning til Tyrkia gjennom Georgia vil manifestere et vestlig, særlig amerikansk, nærvær i Kaukasus for første gang i historien. Den umiddelbare risiko er at dette vil virke provoserende på Russland, kanskje også på Iran. En videre risiko er at dette vil gi politiske ringvirkninger også i Sentral-Asia øst for Kaspiahavet. Det politiske spill omkring rørledningene kan eventuelt splitte området i to leire, én bestående av Aserbajdsjan, Georgia og Tyrkia, støttet av USA og til dels Storbritannia, en annen bestående av Armenia, Iran og Russland. En slik konstellasjon ville kunne true eksporten av olje fra Aserbajdsjan. En slik splittelse ville også medføre en betydelig risiko for olje- og gassvirksomheten i Kasakhstan og Turkmenistan. Det er også et åpent spørsmål hvordan Usbekistan eventuelt ville utnytte en slik situasjon. Usbekistan sa i 1999 opp sikkerhetsalliansen med Russland for i stedet å utvide det militære samarbeidet med USA.

Én mulighet er at Russland under president Putin først blir stabilisert politisk og deretter oppnår en langvarig høy økonomisk vekst. Det er ingen tvil om Russlands økonomiske potensial, problemet ligger i politisk stabilisering. I beste fall kunne politisk stabilitet og økonomisk fremgang føre til at Putins Russland knytter seg nærmere til Europa og utvikler samhandel og politiske kontakter med hele den vestlige verden. I dette perspektiv kunne vestlige oljeinvesteringer i Kaukasus og Sentral-Asia fremstå som gunstige for Russland, som kunne tjene penger på transitten av olje og gass. Ledningene gjennom Georgia og Tyrkia ville da være overflødige.

Dessverre er det også grunnlag for et annet utviklingsmønster. En realistisk mulighet er at Putins Russland blir mer autoritært og lukket, etter mønster av tsarenes regime, samtidig som landet søker å gjenvinne sin status som stormakt og gjenvinne posisjoner i det tidligere sovjetiske området, Russlands «nære utland». I dette perspektiv kunne vestlige oljeinvesteringer i Kaukasus og Sentral-

Asia fremstå som uheldige med mindre Russland kontrollerer transittene. Dette kunne eventuelt gi Russland insentiver til å skape problemer for transittene av olje og gass gjennom Georgia. Forholdet mellom Armenia og Aserbajdsjan kunne plutselig forverres ytterligere. Georgiske dissidenter og separatister kunne med ett bli mer aktive. Attentater kunne finne sted mot rørledningene, også på byggestadiet. Statsmakten i Aserbajdsjan og Georgia kunne vise seg ute av stand til å forsvare ledningene og kanskje be oljekonsortiet om å engasjere leiesoldater for å forsvare ledningene, og deretter be om militær bistand fra USA. Dermed kunne det være en risiko for en åpen konfrontasjon mellom russiske og amerikanske interesser, der Georgia og Aserbajdsjan ville være særlig utsatt. Det kunne da være en økende risiko for militære intervensjoner i Nagorno-Karabakh og Abkhasia for å sikre nye og presumptivt uavhengelige politiske realiteter. For eksempel ville Armenia med russisk bistand kunne annektere Nagorno-Karabakh, og Aserbajdsjan ville kunne søke å forsvare seg med amerikansk hjelp. Abkhasia ville med russisk bistand på nytt kunne erklære seg uavhengig av Georgia.

I verste fall kunne utfallet bli at amerikanske og russiske interesser står mer direkte overfor hverandre i Kaukasus, med ringvirkninger for hele Eurasia, først og fremst for Sentral-Asia. En eventuell konfrontasjon med USA i Kaukasus ville gi Russland insentiver til å skape problemer for Kasakhstan, hvis store russiske befolkning representerer et mulig pressmiddel. Mulige utfall er et mer russiskvennlig regime, en ny union eller at landet splittes ved at de russiskbefolkede oljerike delene innlemmes i Russland. Eventuelt kunne det folkerike nabolandet Usbekistan overta resten.

Turkmenistan ville også stå svakt i en slik konfrontasjon, ikke minst fordi landet i november 1999 under toppmøtet i OSSE i Istanbul mot klare russiske ønsker gikk med på å støtte ledningene gjennom Georgia og Tyrkia. Én mulighet kunne være en ny russiskvennlig regjering, eventuelt også med nære bånd til Iran. Dermed ville Usbekistan bli geografisk isolert fra Aserbajdsjan. En annen mulighet kunne være at det folkerike Usbekistan tok kontroll over det folkefattige, men ressursrike nabolandet Turkmenistan. Dermed ville Usbekistan ha direkte forbindelse med Aserbajdsjan over Turkmenistan og Kaspiahavet. Det finnes til dels store usbekiske minoriteter i samtlige naboland, samtidig som de etniske og språklige forskjellene mellom usbeker, kasakher og turkmener er forholdsvis små. Rollen som amerikansk brohode i Sentral-Asia ville også kunne styrke det usbekiske regimet.

En alternativ utvikling kunne være at sosial forverring og en sterkere islamsk opposisjon får statene i Sentral-Asia til å søke seg nærmere Russland, eventuelt i en ny union.

Disse scenarier er i verste fall en oppskrift på et mer anspent forhold mellom Russland og USA, denne gang om Kaukasus og Sentral-Asia, ikke om Europa. Russland ville denne gang selvsagt stille svakere enn Sovjetunionen gjorde under den forrige kalde krigen, men USA kunne heller ikke være sikker på bred støtte.

Europa risikerer å komme i klemme ved en sterkere motsetning mellom amerikanske og russiske interesser i Kaukasus, eventuelt også i Sentral-Asia. Storbritannia er trolig det eneste av de større EU-land som kunne tenkes å ville støtte opp om en mer aktiv amerikansk politikk i Kaukasus. Bakgrunnen er dels at britiske oljeinteresser ved BP-Amoco er sterkt engasjert i Kaspiahavet og Sentral-Asia. De øvrige større EU-land ville sannsynligvis være mer reserverte overfor en politikk som utfordrer Russland i områder som det fortsatt anser som sitt «nære utland». I Europa er det neppe noen særlig vilje til å la NATO engasjere seg i Kaukasus. En mer åpen politisk konfrontasjon mellom USA og Russland i Kaukasus og Sentral-Asia ville kunne skape store problemer for utviklingen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i EU. Trolig ville alle store EU-land unntatt Storbritannia søke å unngå å utfordre russiske interesser i Kaukasus og Sentral-Asia. EUs økonomiske interesser i Nord-Afrika og særlig Midtøsten er på viktige punkter som tilgang på olje og markeder i direkte konkurranse med USA. Et utbredt syn i EU er at middelhavsområdet og Midtøsten naturlig utgjør en europeisk interessesfære, Europas «nære utland».⁵³ Dette kan være i direkte konflikt med amerikanske interesser. Tyrkia vil her ha en nøkkelposisjon

I Tyrkia er det under henvisning til en voksende samhandel med Russland forbehold mot å knytte seg opp mot USAs strategi i Kaukasus og Sentral-Asia. EUs tilbud om medlemskap på lengre sikt kan også bidra til å svekke båndene mellom Tyrkia og USA.

Kinas interesser i Sentral-Asia har fått lite oppmerksomhet, til tross for naboskap og en lang felles grense. Kinas umiddelbare behov er å unngå at politisk uro, eventuelt basert på en blanding av islamisme og nasjonalisme, sprer seg fra Sentral-Asia til Sinkiang, der den opprinnelige befolkning er tyrkisktalende muslimer. Derfor har Kina en interesse av politisk stabilitet i Sentral-Asia og etter hvert

53 Christopher Piening, *Global Europe*, London 1997, Lynne Rienner, s. 69 ff.

en utvikling av samhandelen som kan styrke de politiske forbindelser. På kortere sikt har Kina, som stor importør av olje, en interesse av at oljen fra den kaspiske region og Sentral-Asia fraktes til Golfen, for derfra å kunne skipes østover. I et utenrikspolitisk perspektiv har Kina ingen interesse av at USA befester sine posisjoner i Sentral-Asia, fordi Kina også konkurrerer med USA om innflytelse i Øst-Asia. Med et amerikansk militært nærvær i både Sentral-Asia og Øst-Asia er risikoen at Kina vil oppfatte seg som innringet. På lengre sikt kan Kina som nevnt ha en interesse av direkte rørledninger for å frakte olje og gass fra Sentral-Asia, til tross for høye kostnader. En sterk amerikansk posisjon i Sentral-Asia kan dermed oppfattes som en ulempe for kinesiske interesser.

Den nye versjonen av det store spillet om Kaukasus og Sentral-Asia vil trolig vare i årevis, kanskje i tiår, inntil en mer varig maktbalanse oppstår, der Russland enten definitivt er skjøvet ut eller på nytt er etablert som en makt i området. Utfallet påvirker selvsagt også investeringene i olje og gass fordi inntektene avhenger av eksportrutene. I den utstrekning rørledningene gjennom Georgia og Tyrkia skulle bli utsatt på grunn av høye kostnader og politisk risiko, vil USA, som i dette spillet har både Iran og Russland som politiske motspillere, stå overfor et vanskelig valg.

Ved å godta en transitt gjennom Iran vil USA ikke bare måtte anerkjenne Iran som en viktigere aktør i internasjonal oljepolitikk, i Golfen og i Sentral-Asia, men også renonsere på ønsket om å få oljen fra Kaukasus og Sentral-Asia til Middelhavet. Dermed ville Golfens stilling i det internasjonale oljemarked bli ytterligere styrket, med følger for tilbuds- og prisrisikoen. For USA ville dermed Golfen bli enda viktigere, men med et sterkere Iran.

Ved å godta transitt gjennom Russland ville USA oppnå at oljen fra Kaukasus og Sentral-Asia ikke kom til Golfen, men Russlands stilling i de internasjonale energimarkeder ville styrkes, sammen med Russlands posisjon i Kaukasus og Sentral-Asia. Russisk kontroll over ressursene i Kaspiahavet og Sentral-Asia, i tillegg til Sibirs ressurser, ville vesentlig styrke Russland økonomisk og politisk. USA vil da stå overfor et mer ressursrikt Russland med større selvtilit.

Før disse spørsmålene løses, er risikoen at mange olje- og gassinvestorer vil tape mange penger i Kaspiahavet og Sentral-Asia. Geologien tilsier, som nevnt innledningsvis, et potensial for god avkastning på olje- og gassvirksomhet i området, men dette er ikke tilstrekkelig så lenge billige eksportrutene ikke er klare. Derfor er det bare oljeselskap med mange penger, en diversifisert portefølje av

olje- og gassprospekter og erfaringer i å drive under vanskelige politiske forhold som har utsikter til eventuelt å holde ut en lang ventetid før de store inntektene kommer. Som en politisk garanti burde de også utvikle nære forbindelser med Iran og Russland. Iran er imidlertid inntil videre ikke tillatt område for amerikansk oljeindustri, ikke på grunn av Iran, men på grunn av USA.

Politisk er USA fortsatt avgjørende, men med et vanskelig valg mellom å godta Russland som en konstant dominerende makt i regionen eller Iran som en kommende regional makt. Langvarig amerikansk nøling i dette valget, samtidig som USA aktivt bygger opp nye posisjoner i området, vil styrke grunnlaget for en forståelse mellom Iran og Russland. USAs og vestlig oljeindustris store problem er nære forbindelser med sårbare diktatoriske regimer. Dagens regimer er ikke nødvendigvis de mest stabile partnere. Vestlige interesser ville styrke sin egen sak ved å knytte sin bistand og sine investeringer til økonomiske og politiske reformer som også ville stabilisere forholdene. I et geopolitisk perspektiv er ikke kampen om innflytelse og kontroll i Kaukasus og Sentral-Asia noe nullsumspill. Enhver seier for vestlige interesser ville styrkes ved at Russland og Iran ble trukket med som partnere. Spørsmålet i dette perspektiv er ikke eksklusive løsninger, men flere, ulike transportveier for oljen og gassen. Dermed kunne de berørte statene balansere sine forbindelser vestover med bånd til Iran og Russland.

I sin streben etter dominans i området spiller USA høyt. Kontroll over olje har vært et konstant mål i amerikansk utenrikspolitikk siden første verdenskrig. Omkring år 2000 brukes kontrollen over oljen i Kaukasus og Sentral-Asia til å skaffe USA et videre økonomisk, politisk og militært fotfeste i området. Risikoen er imidlertid at USA overvurderer sine økonomiske og politiske ressurser til å dominere Eurasia ved et aktivt nærvær i Kaukasus og Sentral-Asia.⁵⁴ Risikoen er videre at USA ved å forfølge en løsning uten hensyn til russiske eller iranske interesser, men i nært samarbeid med diktatoriske og korrupte regimer, enda en gang begår grunnleggende politiske feilvurderinger. På flere hold i USA blir det advart akkurat mot dette.⁵⁵ Dersom USA skulle vinne den nye versjonen av det store spillet, ville kontrollen over Eurasia være sikret og USA fremstå

54 Vitaly Naumkin, «Les Etats-Unis, première puissance ou gendarme mondial?» i *Les Etats-Unis, maîtres du monde?*, Paris 1999, Éditions Complexe, red. Henry Lelièvre, ss. 123 – 144.

55 Ted Galen Carpenter, *A Search for Enemies*, Washington, D.C., 1992, The Cato Institute, s. 139 ff.

som verdens ubestridte hersker, i et hvert fall for en tid. Dersom USA skulle tape, er risikoen at Europa prioriterer et nært forhold til Russland, og USA gjenstår som en stormakt på den vestlige halv-kule. Igjen er kontrollen over olje av stor betydning for internasjonale maktforhold.⁵⁶

Etniske forhold i Aserbajdsjan og Sentral-Asia 1989

De nyeste etniske data er fra Sovjetunionens siste folketelling i 1989. Siden Sovjetunionens oppløsning i 1991 har mange russere og andre europeere forlatt området. Rimeligvis er status i år 2000 et betydelig lavere antall russere i Aserbajdsjan

<i>Etniske grupper (1000 innb.)</i>	<i>Aserbaj- dsjan</i>	<i>Kasakh- stan</i>	<i>Kirgisis- tan</i>	<i>Tadsjiki- stan</i>	<i>Turkmeni- stan</i>	<i>Usbeki- stan</i>	<i>Total</i>
Aseriere	5806						5806
Armenere	391						391
Kasakher		6535			88	808	7431
Kirgisere			2230				2230
Tadsjikere				3172		934	4106
Turkmenere					2536		2536
Usbekere		332	550	1198	317	14142	16539
Russere og andre europeere	423	8263	1126	412	370	2204	12798
Andre	385	1334	352	310	241	1722	4344
Total	7005	16464	4258	5092	3552	19810	56181
<i>Etniske grupper (Relative andeler)</i>							
Aseriere	83 %						
Armenere	6 %						
Kasakher		40 %			2 %	4 %	
Kirgisere			52 %				
Tadsjikere				62 %		5 %	
Turkmenere					71 %		
Usbekere		2 %	13 %	24 %	9 %	71 %	
Russere og andre europeere	6 %	50 %	26 %	8 %	10 %	11 %	
Andre	5 %	8 %	8 %	6 %	7 %	9 %	
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	

Kilde: Dilip Hiro, *Between Marx and Muhammad*, s. 362

56 André Nouschi, *Pétrole et relations internationales depuis 1945*, Paris 1999, Armand Colin, s. 239

I mellomtiden øker den økonomiske risikoen. I løpet av år 2000 får både Russland og USA nye presidenter. En bedre forståelse mellom USA og Iran eller Russland vil gjøre det mest kostbare rørledningsprosjektet gjennom Tyrkia overflødig. De liberale krefters seier ved parlamentsvalget i Iran i februar 2000 aktualiserer denne problemstillingen. Valgresultatet antyder at Iran er på vei mot en innenrikspolitisk normalisering, selv om risikoen for uro er stor.⁵⁷ Den vil også måtte ha konsekvenser for forholdet til omverden, ikke minst USA, og dermed transitten av olje og gass. I den utstrekning et reaksjonært tilbakefall igjen setter Iran på sidelinjen og USA overvurderer sine kort, vil Russland kanskje kunne ta det siste stikket. USA har også mindre behov enn Russland for oljen og gassen fra Kaukasus og Sentral-Asia og vil derfor kunne prioritere området lavere.⁵⁸

57 Richard Wright «Iran's New Revolution» i *Foreign Affairs*, januar-februar 2000, ss. 133-145.

58 *Testimony on Caspian Sea Infrastructure Projects*.

Tautrekkinga mellom diktatur og demokrati i Aserbajdsjan

Daniel Heradstveit

Daniel Heradstveit (fødd 1940) er professor og forskar ved Norsk Utenriks-politisk Institutt. Han kom nyleg tilbake frå eit to månaders studieopphald i Aserbajdsjan.

Innleiing

Artikkelen er gitt ei «norsk» vinkling – ikkje berre ved at vi set fokus på vilkår for demokratiutvikling og respekt for menneskerettar i Aserbajdsjan, noe både norsk opinion, norske frivillige organisasjonar og norsk offisiell utanrikspolitikk er særleg opptatt av – men også ved at vi knyter drøftinga til den innverknaden oljeindustrien vil kunne ha. Dette gjør vi fordi norsk oljeindustri i aller høgste grad er medaktør i det aserbajdsjanske «oljeeventyret».

Det er gjerne kommunistar frå sovjetperioden som sit med makta i dei kaukasiske og sentralasiatiske statane. Den nåverande presidenten i Aserbajdsjan, Geidar Alijev, skil seg ikkje ut i så måte. Som tidlegare førstesekretær i kommunistpartiet i Aserbajdsjan, seinare KGB-general i same land og endeleg medlem av politbyrået i det tidlegare Sovjetunionen, er det få som kan vise til eit meir imponerende rulleblad i kommunismens teneste i Sentral-Asia og Kaukasus enn nettopp Geidar Alijev. Noen av desse tidlegare «omvende» kommunistane framstiller seg sjølve som tilhengjarar av vestlege verdiar, andre legg ikkje skjul på si russiske skoloring. Med sine autokratiske tendensar kvalifiserer den aserbajdsjanske presidenten til merkelappen autokrat, men fordi han retorisk hyllar vestlege verdiar som det sivile samfunn, rettsstaten og respekt for menneskerettar, og i alle fall tidvis i praksis viser ein viss vilje til å gå i demokratisk lei, er han autokrat i ein «lett variant» av ordet. Dei politiske institusjonane som hindrar presidenten i å få for stor makt, er svake, men har likevel utviklingspotensial.

Konstitusjonen

Demokratiske ideal ligg til grunn for den aserbajdsjanske grunnlova. Grunnlova rettar seg inn mot ein demokratisk sekulær stat og slår fast enkeltindividets rettar. Borgarane skal ikkje bli utsette for vilkårlege overgrep. Presidenten er gitt stor makt samtidig som maktfordelingsprinsippet er tatt med. Men dette er på papiret, i praksis oppfører presidenten seg av og til som om landet ikkje har noen statsforfatning.

Når gapet mellom styringsprinsippa i konstitusjonen og politikken i praksis er så stort, skuldast det at konstitusjonen inneheld importert tankegods medan den gamle måten å tenke på gjør seg gjeldande i styresettet. Aserbajdsjan vedtar politiske dokument som bygger på vestlege verdiar, verdiar som verken aserbajdsjanske politikarar eller den vanlege borgar er fortrulege med. Med unntak av ein snever elite som i hovudsak held til i Baku, er det lita forståing for dei idear og tankar som er nedfelt i konstitusjonen, mye framstår som framandt tankegods. Så lenge grunnlova manglar legitimitet i befolkninga, treng ikkje dei styrande ta omsyn til den, og makthavarane nøler heller ikkje med å setje konstitusjonelle spelereglar til side. Skal konstitusjonen bli tatt like alvorleg som i vestlege demokrati, må det skje ei mentalitetsendring, ei endring som nødvendigvis må komme gradvis. Det tyder likevel ikkje at dei formelle dokumenta er utan verdi. Tvert om kan dei nyttast, og blir nytta, som brekkstong mot presidentveldet både av den politiske opposisjonen i landet og eksterne aktørar. For presidenten sjølv kan innhaldet i dei politiske dokumenta i alle fall vere eit ideal å strekke seg mot.

Presidenten

Grunna den pågåande krigen med Armenia og den armenske befolkninga i Nagorno-Karabakh som i tid fall saman med Aserbajdsjans lausriving frå Sovjetunionen, blei dei første åra med nyvunnen «fridom» særdeles kaotiske. President Mutalibov, som blei vald til president i 1990, opplevde innan kort tid både å bli styrta og gjeninnsett for så endeleg å bli fjerna i mai 1992. Da overtok Abulfaz Elchibey. Han var formann for den aserbajdsjanske Folkefronten – den politiske rørsla som i første rekkje hadde bore fram tanken om lausriving frå Sovjetunionen. 7. juni 1992 blei han med solid fleirtal vald til president. Nå skulle det vise seg å vere eit stort gap mellom hans glitrande talegåver – han mobiliserte folkemassane ved å spele på dei sterke emosjonelle faktorane knytte til frigjø-

ringa – og hans evne til å styre. Han var derfor eit lett bytte for kuppakarar. Det gjekk mindre enn eit år før general Panah Huseynov gjorde opprør. Det hang nær saman med at Armenia i 1993 gjekk til storoffensiv mot Aserbajdsjan og okkuperte store delar av aserbajdsjansk territorium. Desse områda er framleis okkuperte av Armenia. Armenias store siger førte til indre kaos i Aserbajdsjan og nærmast til borgarkrigsliknande tilstandar. Ein følge av krigføringa er over ein million internt fordrevne flyktingar eller ca. 12 % av den aserbajdsjanske befolkninga. I si naud bad Elchibey om hjelp frå sin politiske rival, Geidar Alijev, som sidan 1990 hadde sin maktbase i Nakhitsjevan, den aserbajdsjanske eksklaven i Armenia på grensa til Iran og Tyrkia. Dette skulle vise seg å vere eit feilgrep sett frå Elchibeys side. Geidar Alijev hadde større ambisjonar enn det Elchibey rekna med. Alijev var ikkje lenge i Baku før han fjerna dei politiske rivalane sine – både president Elchibey og kuppgeneral Huseynov. Bakgrunnen for at Alijev kom tilbake til Baku var Huseynovs kuppforsøk, men det bør leggest til at han formelt blei vald til president 3. oktober 1993. Utfallet av valet – Alijev fekk 98,8 % av stemmene – minnar sterkt om valresultata i kommunismens dagar.

President Geidar Alijev har ført ein klok politikk for å gjøre Aserbajdsjan uavhengig, ikkje noen annan stat i området har på same måte klart å frigjøre seg frå den tidlegare russiske kolonimakta. Politikken han fører, er prega av pragmatisme, han har forstått at det er nødvendig å ta omsyn til dei mektige aktørane i området, Russland og Iran. Særmerkt for Alijevs presidenttid er stor grad av konsensus og samhald innanrikspolitisk. Aserbajdsjan har gått frå kaos til orden. Dette, saman med at Alijev har dempa konflikter med naboane, er viktige føresetnader for å utvikle demokrati og menneskerettar.

Med sin politikk har Alijev på den eine sida lagt eit solid grunnlag for sjølvstende og stabilitet, noe som kanskje er ein føresetnad for demokrati. Dei sterke banda til Vesten forsterkar òg demokratiske impulsar. På den andre sida har Alijev styrkt si personlege makt i tida som president. Politikken blir fastlagd og utøvd av presidenten og noen få nære medarbeidarar. Alt i alt har Alijev lagt eit grunnlag som med tanke på framtida kan få Aserbajdsjan til å orientere seg i demokratisk lei samtidig som presidentens sterke personlege makt kan vere ei hindring for demokratisk utvikling.

Lovgiving, parti og opposisjon

I eit demokrati kontrollerer den lovgivande makta den utøvande og set agendaen for dei ulike departement. Den lovgivande makta er med andre ord ein sentral aktør i det politiske liv. Slik er det ikkje i Aserbajdsjan der det alt i konstitusjonen blei sett grenser for nasjonalforsamlinga.

Nasjonalforsamlinga blir ytterlegare svekt ved partias manglande evner til samarbeid. Noe av forklaringa på dette fenomenet kan vere det faktum at dei politiske partia ikkje står samla om ein ideologi, men nærmast er samlingar rundt sterke, rivaliserande personlegdommar som ikkje tåler kvarandre. Det er med andre ord ikkje snakk om politiske parti i vestleg tyding av ordet. Men sjølv om dei aserbajdsjanske partia er små og svake og har minimal innverknad, er det like fullt ei begynnning som på lengre sikt kan bli eit sentralt element i landets forsøk på demokratibyggning.

Eit hovudkriterium på grad av demokrati i eit land er korleis dei styrande behandlar opposisjonen. I Aserbajdsjan er det ikkje uvanleg at sentrale opposisjonspolitikarar blir utsette for vilkårlege arrestasjonar og fengsling og gradvis blir borte frå den politiske scenen. Arresterte opposisjonsmedlemmer blir mishandla i fengslet. Dei elendige forholda i aserbajdsjanske fengsel er i seg sjølv brot på menneskerettane. Ikkje berre enkeltindivid, men òg politiske parti blir vilkårleg behandla og risikerer å bli utestengde frå den politiske prosessen. Politisk mobilisering mot makthavarane blir slått tilbake med makt. Dei styrande nøler heller ikkje med å bruke vold for å forstyrre og jamvel oppløyse politiske møte.

At det blir halde val, gir likevel håp. I vestlege land blir politiske val med stor deltaking og utan valfusk oppfatta som eit avgjørande vilkår for demokrati. Men vi skal vere klar over at det å gi si stemme i eit val, kan bety noe heilt anna i andre samfunn. I den tida da Aserbajdsjan var ein del av det tidlegare Sovjetunionen, blei det òg halde val. Det er likevel eit faktum at alle viktige avgjerder blei tatt i Moskva slik at utfallet av valet fekk lite å seie for folks kvardag. Holdninga aserbajdsjanarane har til val, kan vere prega av erfaringane frå kommunistveldet, ein stemmer av plikt, men ventar knapt at resultatet verkar inn på problema ein strir med. Val er i seg sjølv ikkje noe kriterium på demokrati. Eit korrekt gjennomført val gjør inntrykk i Vesten og skaper goodwill for det sitjande styret. Men når det gjeld å seie noe om kor langt ein har komme i demokratiutvikling, kan val vere sterkt misvisande, mellom anna fordi den betydninga folket tillegg sjølve valordninga som middel til å fremje sine interesser, varierer med den politiske kulturen.

Når Alijev handlar på ein einerådande måte, skuldast det ikkje først og fremst at han er spesielt vår for omgivnadene. Forklaringa ligg i at storparten av befolkninga ser sterk presidentmakt som det normale, eller verre: det er slik det *bør* vere. I land med ein politisk kultur som ikkje forstår og ikkje er knytt til demokratiske prinsipp, vil demokratiet ha elendige vekstvilkår jamvel om det på papiret er aldri så mange demokratiske institusjonar.

Offentleg debatt og ytringsfridom

Eit av dei mest fundamentale kjenneteikna ved eit demokrati er offentleg debatt om politikk. I Aserbajdsjan tar berre ein snever elite del i den offentlege debatten. Det vil ikkje vere rett å hevde at det rår full ytringsfridom, til dømes blir det sett visse grenser for kva ein kan skrive og seie om regjeringa og spesielt om presidenten. Går ein for langt, kan det resultere i publiseringsforbod. Undersøkande journalistikk som avslører korrupsjon og økonomisk kriminalitet, er heller ikkje populær. Bryt ein uskrivne lover, blir det sett i verk sanksjonar. Avisene blir trykte i statlege trykkeri, og det gir regjeringa høve til på ulike måtar å fjerne stoff den ikkje ønskjer publisert, til dømes ved å auke trykkekostnadene. Ikkje-statlege publikasjonar med små opplag og som utelukkande blir distribuerte i dei store byane, er særleg sårbare. Dersom ein ikkje maktar å kneble journalistar og redaktørar på annan måte, går ein ikkje av vegen for å bruke vold.

I alle dei nye muslimske statane i Sentral-Asia og Kaukasus er det liten toleranse når det gjeld kritikk av statsoverhovudet. Dette skuldast delvis at maktthavarane er tidlegare kommunistar, men forklaringa kan like gjerne ligge i den tradisjonelle før-kommunistiske tenkinga der tendensen til persondyrking alltid har vore sterk. Ikkje i noe anna muslimsk land i regionen går det føre seg ein så utbreidd kritisk offentleg debatt som i Aserbajdsjan. Forklaringa ligg nok i dei rike intellektuelle tradisjonane landet hadde før kommunismen, og som Aserbajdsjan nå søker tilbake til. Aserbajdsjanske politiske leiarar er relativt opne i sin kritikk av regjeringa og tar opp saker som manglande økonomisk styring, arbeidsløyse og så vidare, saker som òg blir debattert i det vestlege politiske miljøet.

Det er viktig å merke seg at sensur – i alle høve formelt – blei oppheva i 1998 og at ein er i ferd med å reformere medielovgivinga. Aserbajdsjanske aviser dekkjer eit vidt spekter av politiske meiningar. Det blir gjort framsteg, ikkje minst når det gjeld det viktigaste mediet, TV. Det nasjonale TV er statseigd og politisk kontrollert.

Sjølv om kontrollen blir påfallande streng når det nærmar seg val, er tendensen ei meir rettferdig og balansert dekning. Etter kvart dukkar det opp uavhengige radio- og TV-stasjonar sjølv om denne utviklinga møter motstand frå regjeringshald. Det er alt noen som har tilgang til satellitt-TV og elektronisk post. Internett er ammunisjon for dei som lokalt og globalt kjempar for menneskeverd og individets rettar. Trass visse hindringar eksisterer det i Aserbajdsjan eit relativt fritt og rikt debattmiljø i det offentlege rom som på lengre sikt kan vere med på å bevisstgjøre den demokratiske tankegangen. Omfattande og fri meiningsutveksling fremjar kritisk tenking, ein lærer seg til å respektere andre sine synsmåtar og standpunkt. Det er med andre ord ei form for debatt som kan vere med på å endre mentaliteten i det politiske miljøet i ein autokratisk stat.

Menneskerettar

For at rettsstaten skal fungere slik intensjonane er, må domstolane vere uavhengige og lovtekstane respekterte, i motsett fall kan til dømes brot på menneskerettane gå føre seg ustraffa, og det er nettopp det som skjer i dei oljerike statane. Majoriteten av dommarane i den konstitusjonelle domstolen i Aserbajdsjan er utpeikte av Alijev og dermed naturleg nok absolutt lojale overfor dei styrande. Det er dessutan ikkje uvanleg å bestikke dommaren. Standen er med andre ord verken uavhengig eller fri og fremjar slik sett ikkje rettsstaten. Dei som sit med makta, behandlar framleis sine undersåttar vilkårleg, dei mest elementære borgarlege rettar blir sette til side.

At innhaldet i politiske institusjonar ikkje har festna seg i folks bevissthet, får vi tydeleg demonstrert i spørsmålet om respekt for menneskerettar. Aserbajdsjan har underteikna relevante internasjonale dokument, men utan å setje dei ut i livet. Regimet bryt stadig menneskerettane, og kostnadene for å føre ein slik politikk er i dag for liten. Dei som i dag i første rekkje reagerer på brot på menneskerettane i Aserbajdsjan, hører til den politiske eliten som er i opposisjon til regimet. Dette er ein snever elite, men som rett nok har gode kontaktar med Vesten. Av og til kjem det vestlege og internasjonale reaksjonar som Alijev avgjort har ein viss respekt for. Generelt er begrep som menneskerettar og demokrati lite rotfesta i det breie lag av folket. Eksempelvis har Det norske Flyktingeråd hatt eit undervisningsprogram for flyktingane i landet på nettopp desse felta. Det har vist seg å vere eit særdeles krevjande undervisningsoppdrag fordi menneskerettar og demokrati er framande begrep som

flyktingane ikkje har noe forhold til. Storparten av aserbajdsjanarane reagerer derfor ikkje særleg på brot på menneskerettar og demokratiske spelereglar. Skal ein ha håp om å få slutt på vilkårlege arrestasjonar og overgrep mot enkeltindividet, er det nødvendig å bevisstgjøre det breie lag av det aserbajdsjanske folket. Sterkt internasjonalt press på regimet er ein annan veg å gå, men ein krevjande veg som ofte er utan særleg verknad.

Den manglande respekten for menneskerettane reiser etiske problem for investorar i Aserbajdsjan. Internasjonal opinion – gjennom NGOar – vil truleg i framtida i større grad enn tilfellet har vore til nå rette søkelyset mot lyssky politikk i landet og kva vestlege investorar gjør eller ikkje gjør i denne samanhengen. Til dømes kunne det ved ei eskalering av Nagorno-Karabakh-konflikten skje massakrar av armenarar (på same måte som det har skjedd massakrar av aserbajdsjanarar i konflikten), noe som kunne skape ei anti-aserbajdsjansk stemning i Vesten, og vestlege oljeselskap kan bli skulda for manglande etisk holdning og passivitet overfor brot på menneskerettane.

Det sivile samfunn

I kjølvatnet av den kalde krigen sette Vesten i verk ein global offensiv for å fremje demokrati. I tillegg til konstitusjonelle reformer og lovreformer konsentrerte ein seg til å begynne med om demokratiske politiske institusjonar. Men gradvis blei ein klar over at slike institusjonar generelt fungerer dårleg eller ikkje i det heile i dei fleste muslimske land fordi dei ikkje har støtte eller legitimitet i det politiske miljøet.

Det vi i første rekkje tenker på når vi snakkar om «det sivile samfunn», er frivillige organisasjonar. Eit velutvikla sivilt samfunn, det vil seie eit samfunn med eit mangfald av ikkje-statlege organisasjonar, er ein føresetnad for eit godt fungerande demokrati. Dei frivillige organisasjonane som utgjør fortroppen i det sivile samfunnet, skal tene som «overvakar» og korrigere dei styrande ved å skape offentlege debattar om politikken, setje søkelys på overgrep, fremje menneskerettar, foreslå konfliktløysingar og yte humanitær hjelp. Dei står mellom den enkelte borgar og styresmaktene og skal formidle borgarane sine interesser overfor dei styrande og gjøre det lettare for politikarane å komme fram til kompromiss.

På papiret er det eit utal av frivillige organisasjonar i Aserbajdsjan. Men det er berre på papiret. Nærmare undersøkingar viser at organisasjonane ikkje er frivillige, men tvert om er kontrollerte av

styresmaktene. Organisasjonar som ikkje er under kontroll, har ingen sjanse til å nå fram med sine krav, dei blir ignorerte. I tillegg kjem at medlemmene i desse organisasjonane i stor grad er avgrensa til ein snever elite i Baku. Det er ikkje tale om ei mobilisering av «grasrota» slik tilfellet er med noen av dei godt fungerande frivillige organisasjonane i Vesten som dannar ein hjørnestein i demokratiet. I særleg grad ønskjer styresmaktene å ha kontroll over dei frivillige organisasjonane som er opptatt av menneskerettar, naturleg nok fordi det i dagens Aserbajdsjan går føre seg brot på menneskerettar i stor skala. Arbeidsforholda er betre for organisasjonar som engasjerer seg i miljøvern. Grunnen til at makthavarane ser med velvilje på miljøvern, finn vi i historia. Sovjetunionens kollektivisering, monokultur i landbruket og massive utbygging av tungindustrien gjorde uboteleg skade. Det er ei vanleg oppfatning at Sovjetunionen med sin politikk raserte miljøet både i Kaukasus og Sentral-Asia.

Korrupsjon

Alle samfunn har nettverk basert på slektskap, profesjon, region eller institusjonar der menneska kjenner kvarandre og utvekslar tenester, men det gjeld i større grad for tradisjonelle samfunn og for samfunn i overgangsfasen til det moderne samfunn. I Aserbajdsjan er det heilt avgjørande at ein hører til eit nettverk organisert rundt mektige personar. Nettverka er ein integrert del av det politiske liv og representerer eit direkte trugsmål mot dei spirer vi ser til demokratisk utvikling. Dei representerer ikkje noen sosial gruppe og har til dels ein flytande «organisasjonsstruktur». Mye av grunnen til at dei uformelle nettverka spelar ei så stor rolle, har å gjøre med at dei nye statane – det gjeld også Aserbajdsjan – ikkje er i stand til å bygge opp ein funksjonsdyktig stat. Eit effektivt statsapparat er ein føresetnad for demokrati.

Det har vist seg at tradisjonelle nettverk har ei utruleg evne til å overleve i det «nye» samfunnet etter Sovjetunionens fall. Det er ikkje ein blåkopi av det klassiske førmoderne klansystemet, men dukkar opp i nye former. Det er interessant å legge merke til at ein i sovjetperioden ikkje gjorde forsøk på å erstatte den førmoderne klientkinga med moderne tenking. Det blei ført ein splitt og hersk-politikk der klanstrukturen var eit tenleg middel. Mye tyder på at dette i stor grad har overlevd og er ein del av det aserbajdsjanske samfunnet også etter den nyvunne fridommen.

Nettverk og korrupsjon heng så nøye saman at ein vanskeleg

kan skilje dei. Korrupsjon som fenomen blir relativisert, den blir sett på som noe normalt og naturleg fordi den historisk har vore ein del av Aserbajdsjan. Kva som ligg til grunn for korrupsjonen, kan variere frå stat til stat. I Aserbajdsjan er mellom anna den tradisjonelle tenkinga knytt til klansystemet ein medverkande årsak. Med underbetalte og lite kompetente funksjonærar står offentleg sektor sentralt i korrupsjonssamanheng. Ved sida av å heve lønnsnivået må ein komme klientelisme og «nyttige kontaktar» til livs: Det er viktig at tilsetningar i statsapparatet skjer gjennom reell konkurranse. Dei som arbeider i offentleg sektor, må ha det vern fast tilsetjing gir. Det må bli slutt på at same person arbeider både i privat og offentleg sektor, og det må bli slutt på skjønsmessige og vilkårlege avgjerder.

Normene i det moderne samfunn både på det politiske og det økonomiske området motverkar korrupsjon. Men respekt for og vedlikehald av normene krev institusjonar knytte til demokrati og menneskerettar. At slike institusjonar eksisterer, er i seg sjølv ikkje nok, dei må vere rotfesta og ha legitimitet i befolkninga. Ei rekkje statar i den tredje verda har bygd opp demokratiske institusjonar som ikkje fungerer fordi dei manglar legitimitet i folket. Det er med andre ord snakk om *nominelle* demokrati.

I Aserbajdsjan står det sivile samfunn svakt. Det tyder likevel ikkje at frivillige organisasjonar er ikkje-eksisterande, men dei har liten innverknad, dei har ikkje på noen måte den formidlarfunksjonen mellom dei styrande og dei styrte som vi ser i Vesten. Unntaket er dei tilfella der organisasjonane har direkte tilknytning til dei styrande, men da er det ikkje lenger tale om *frivillige* organisasjonar. Dei kan ikkje fungere som korrektiv til eit offentleg maktapparatet dei sjølve er del av. I den grad frivillige organisasjonar eksisterer, er dei eit elitefenomen, det er ikkje snakk om massemobilisering. Men dette må ikkje oppfattast som utelukkande negativt. At elitar engasjerer seg i politisk arbeid, er verdifullt fordi det kan stimulere til at konkurrerande politiske elitar med ein demokratisk bodskap veks fram. I det aserbajdsjanske samfunnet finst det mange med solid utdanning, men som ikkje har arbeid. Får idealistane blant desse kanalisert sin energi gjennom organisasjonsarbeid, kan det skape politisk aktivisme som vil kunne danne motvekt til Aserbajdsjans personleggjøring av makt.

Det herskar liten tvil om at det er ved å styrke det sivile samfunnet og demokratiet at ein kan ha håp om å utrydde korrupsjonen. Da er det oppmuntrande å registrere at det i Aserbajdsjan eksisterer ein svært aktiv politisk opposisjon som går inn for nett-

opp dette. At medlemmer av nasjonalforsamlinga og politiske parti går ope ut med kritikk og arbeider systematisk for ei demokratisk utvikling vel vitande om at det kan føre til represaliar både mot dei sjølv og familien, gir håp for det aserbajdsjanske samfunnet.

For oljeindustrien ligg det ei stor utfordring i å stimulere motkref- tene til klansystemet og korrupsjonen. Ved å opptre passivt vil den unekteleg komme i eit etisk dilemma, ein risikerer å bli støttespelar for ein maktelite som verken har evne eller vilje til å forvalte det «folkets gull» som olja er for Aserbajdsjan.

Fordi vi i den tredje verda har å gjøre med nominelle demokrati, har aktivistar for menneskerettar og demokratiutvikling både nasjo- nalt og internasjonalt i dei seinare åra i langt større grad retta opp- merkksomheten mot den politiske kulturen og vilkåra for kulturell endring. Skal den moderne tenkemåten slå rot, krevst det ei grunn- leggande kulturell endring, og det skjer ikkje over natta. Det vil bli krevjande for Aserbajdsjan fordi samfunnet framleis er prega av den sovjetiske og førmoderne måten å tenke på. Men utan å gå gjennom ein endringsprosess som skal setje aserbajdsjanarane i stand til å utføre sine oppgåver på ein tilfredsstillande måte, vil hel- ler ikkje institusjonar som garanterer menneskerettar og demokrati, kunne få legitimitet i folket. I denne prosessen er det ikkje snakk om å kutte banda til det tradisjonelle samfunnet fordi det ville føre til framandgjøring og frustrasjon som så igjen fører til ustabilitet og svak nasjonsbygging. Det er meir snakk om ei samansmelting av tradisjonelle og moderne verdiar. I Aserbajdsjan tyder det i første rekkje å respektere og inkorporere islams verdiar i den etiske ten- kinga.

Det er eit stort framsteg for demokratiutviklinga at sivile sam- funnsrettar i dag blir overvaka på globalt nivå, det gjør det langt vanskelegare for maktavarane å øve vold mot enkeltindividet utan på ein eller annan måte å stå til rette for det. Få land unngår kritikk, heller ikkje statane rundt Kaspiahavet, dei har alle fått omfattande omtale av seriøse NGOar som *Amnesty International* og *Human Rights Watch*. Fordi nyheter skal selje, konsentrerer media seg gjer- ne om kjenslelada hendingar som er lette å forstå, medan rettssys- temet, som ikkje sjeldan er den underliggande årsaka til grove overtramp, altfor ofte går fri journalistars søkelys. Fokus blir gjer- ne sett på lagnader til enkeltindivid fordi det er «godt» mediestoff.

Økonomi

For å kunne bygge opp ein delvis øydelagt økonomi og for å få til nødvendig økonomisk vekst, er Aserbajdsjan avhengig av handel med utlandet og av utanlandske investeringar. Utvinninga av olje og gass er det som i første rekkje kan skape økonomisk vekst. Skal Aserbajdsjan framstå som ein stat der olje- og gassrikdommen er til beste for land og folk, må ein unngå fallgruvene som andre oljerike statar har gått i. Ein kan til dømes ta oljeinntektene på forskott ved å ta opp utanlandske lån som etter kvart veks til ei så stor utanlandsgjeld at det legg ei klam hand over all økonomisk aktivitet. I verste fall maktar ein ikkje å betale ned gjelda.

Korrupsjonen og kleptokratiet som pregar mange oljerike statar, fører òg til feilgrep. Oljerikdommen går til ein maktelite som lever i luksus, som er utan sosialt samvett og som ikkje respekterer dei mest elementære prinsipp for den moderne rettsstat. Resultatet er ofte ustabile politiske forhold og regresjon. Sjølv om bildet av Aserbajdsjan i denne samanhengen på ingen måte er eintydig, gir det faktum at landet er vestleg orientert og strevar med å bygge opp eit institusjonelt fundament etter mønster av den moderne rettsstat, håp om at landet kan komme til å forvalte olje- og gassinntektene på ein fornuftig måte.

Førebels har ikkje normene, etikken og handlingsmønsteret knytte til den globaliserte marknadsøkonomien, slått rot i det aserbajdsjanske samfunnet. Skal desse normene bli respekterte både av dei styrande og dei styrte, må dei fremjast gjennom institusjonar som står sterkt.

Det må skapast nye normer for økonomisk aktivitet, og statens rolle i økonomien må reduserast. Når IMF og Verdensbanken går inn i land som Aserbajdsjan, er framgangsmåten for å få økonomien på fote igjen velkjend: privatisering av statsbedrifter. Skatteinntekter skal ikkje gå til subsidiering av uproduktive verksemder, og ein skal ikkje lenger investere i prosjekt som ikkje er liv laga. Vidare må ein ta sikte på å auke inntektene av aktiva, tenester må effektiviserast og ein må investere i ny teknologi, men da av private eigarar. Denne politikken er eit radikalt brot med landets tidlegare planøkonomi. Det same er kravet om vern av privat eigedom og lover som sikrar at kontraktar blir haldne. Legg ein vekt på konkurranseaspektet i økonomien, fører det ofte til krav om at kontrollen med lønningar, prisar og investeringar skal fjernast. Men å fjerne kontrollmekanismane genererer behov for nye. Når staten ikkje lenger vernar konsumentane og dei tilsette sine interesser, må dei sikrast på andre måtar, til dømes gjennom reguleringar. Med priva-

tisering blir det viktig å hindre private monopol, det må bli sett grenser for uhemma makt i marknaden. Når det gjeld olje- og gassutvinning i Kaspiahavet, blir det springande punkt for oljeindustrien om reguleringsapparatet blir skilt frå den utøvande myndighet og statsbedriftene.

At Aserbajdsjan prøver å leve opp til dei økonomiske reformene som IMF har gjort framlegg om i 1994 og 1996, er lovande, og er samtidig eit signal om at landet vil justere seg på andre område òg. Eitt av vilkåra for ei slik utvikling er at vestlege statar behandlar Aserbajdsjan på ein rettferdig måte. Dette er ikkje tilfelle i dag. I sin ustoppelege boikottiver har USA (les Kongressen) fått inn ein paragraf i *Freedom Support Act* som tar til orde for økonomiske sanksjonar mot landet (det skjedde rett nok ei viss oppmyking av paragrafen i oktober 1998). Truleg ligg USAs sympati med Armenia i konflikten om Nagorno-Karabakh, ikkje fakta, til grunn for paragrafen. USAs handlemåte er eit trugsmål mot dei positive kjenslene det nåverande regimet prøver å opparbeide i den aserbajdsjanske befolkninga og som er så avgjørande for at demokratiutviklinga skal lykkast. Det har vist seg at når Vesten tar parti i konflikhtar av typen Nagorno-Karabakh, blir demokrati og menneskerettar diskrediterte og arbeidet for ei demokratisk utvikling blir vanskeleggjort. Det er viktig at Vesten profilerer seg på ein positiv måte i konflikten om Nagorno-Karabakh fordi handlingsmønsteret blir tolka som uttrykk for kva Vesten står for i spørsmåla om demokrati og menneskerettar. Det rette vil derfor vere å spele den upartiske meklarers rolle. Dei geopolitiske konsekvensane av ei eventuell eskalering av konflikten bør få Vesten til å engasjere seg, og det bør skje nå i ei tid med relativ ro og stabilitet.

Styrking av den aserbajdsjanske økonomien vil medverke til å gjøre landet meir uavhengig av nabostatar som representerer, eller som kan komme til å representere, eit trugsmål mot sjølvstendet. Som ein liten og svak nasjon med store indre problem kan ikkje Aserbajdsjan ta sjølvstende for gitt. I den geopolitiske utviklinga i området vil styrkt handlefridom for Aserbajdsjan gjøre landet mindre avhengig av statar som Russland og Iran.

Framtidig politisk stabilitet i Aserbajdsjan er avhengig av ei rimeleg fordeling av olje- og gassressursane. Vi har sett korleis maktelitens disponering av oljeinntektene i Algerie og Iran har ført til indre uro og revolusjonær omvelting utan at det har resultert i betra samfunnsforhold.

Djuptgåande endringar i eit samfunn skaper konflikhtar mellom dei som har tileigna seg privilegium og dei som ikkje har det. Forde-

lingspolitikken blir ein kamp mellom dei få velstående og resten av befolkninga, som er relativt fattige. Fri flyt av idear og informasjon aukar spenninga mellom det tradisjonelle og det moderne samfunnet, og prisen på olja er i høgste grad med på å bestemme utviklinga. I 1997 var situasjonen prega av makroøkonomisk stabilitet, medan dramatiske fall i oljeprisen i 1998 gjorde at pessimismen greip om seg.

Sosioøkonomiske spenningar skaper politisk ustabilitet i oljerike statar. I kva grad Aserbajdsjan maktar å tilpasse seg dei gjennomgripande endringane slik at landet unngår permanent ustabilitet og kaos, avheng av om institusjonane har tilstrekkeleg legitimitet i folket til å tåle endringsprosessane og dermed halde ved like relativ politisk stabilitet. I dette perspektivet kan fallet i oljeprisen i 1998 vere nyttig fordi det førte til ei meir nøktern vurdering av kva oljerikdommen kan tilføre Aserbajdsjan. Førstellingane om landet som ein framtidig renteniststat fekk ein knekk, og ein innser at oljeinntektene kan bli langt mindre enn det ein tidlegare trudde, det kan bli mindre olje og mindre inntekter av eksporten. Med slike framtidsutsikter vil det vere i dei styrande si interesse å stimulere til ei berekraftig utvikling der oljeinntekta er viktig, men ikkje det aller viktigaste. Når oljeinntektene er av ein slik storleik at regimet – slik vi har sett i renteniststatar – kan dele ut velferdspengar til befolkninga, hindrar det framveksten av demokrati og institusjonsbygging fordi befolkninga ved denne politikken blir passivisert. I motsett fall må dei styrande legitimere seg sjølve overfor befolkninga, og det aukar presset på demokratiutvikling og institusjonsbygging.

Aserbajdsjan kan ikkje rekne med å bli ein «renteniststat» på linje med enkelte av oljestatane i Persiabukta. Men styrer ein utanom dei fallgruver som oljestatar elles har gått i der rikdommen frå olja er blitt skusla bort av korrupte og autoritære maktelitar, kan olja gjøre sitt til at det aserbajdsjanske samfunnet utviklar seg til eit moderne samfunn med tilknytning til internasjonal økonomi så vel som til det demokratiske internasjonale samfunn.

Grenser

Ei av dei største utfordringane republikkane i Kaukasus står overfor i dag, ligg i spørsmålet om grenser. Tida etter Sovjetunionens fall har vore prega av opprør mot grenser. Den etterlet territoriale «statar» med vilkårlege grenser, grenser diktert utifrå Moskvas maktinteresser. I Sentral-Asia og Kaukasus hadde dessutan imperiemakta for vane stadig å trekke nye grenser mellom republikk-

ane, grenser som hadde liten eller ingen legitimitet i dei lokale befolkningsgruppene. Det underlege er at statsgrensene i dei nye republikkane stort sett ikkje er blitt endra. Dette er likevel ei sanning med modifikasjonar, for om grensene ikkje er blitt endra, har det tidlegare imperiets tilfeldige grensetrekking ført til fleire blodbad i Kaukasus og Sentral-Asia. Faren er likevel stor for nye konflikhtar også her med rot i vilkårleg grensedraging.

Striden mellom aserbajdsjanarar og armenarar om Nagorno-Karabakh kan få store geopolitiske konsekvensar og er eit trugs-mål mot Aserbajdsjans sjølvstende. I 1992 fekk armenarane kontrollen over den strategisk viktige Lachin-korridoren mellom Jerevan i Armenia og Nagorno-Karabakh, og i 1993 la Karabakh-armenarane under seg heile enklaven og eit like stort område utanfor heilt ned mot grensa til Iran. Armensk okkupert område utgjør 20 % av aserbajdsjansk territorium og gjør at staten i dag ikkje har kontroll over eige territorium. Fordi armenarane er den eine parten, står vi overfor ein konflikt der dei psykologiske hindringane for fred kan verke uoverstigelege. Tyrkisktalande muslimar har opp gjennom historia utført massakrar som har kosta millionar av armenarar livet. Kampen i dag om Nagorno-Karabakh er berre ei vidareføring av den lange kampen mot tyrkiske folkeslag, hevdar armenske nasjonalistar. Det er såleis ikkje berre snakk om ein interessekonflikt. Ein må ta omsyn til det armenske folks historiske traume. Eskalering banar vegen for det autoritære samfunn og diktaturet.

Det uløyste folkerettslege spørsmålet om fordelinga av ressursane i Kaspiahavet er ikkje berre eit økonomisk, men òg eit tryggingsspolitisk spørsmål. I Sovjetunionens dagar blei det hevda at å trekke grenser i Kaspiahavet var unødvendig fordi ressursane i dette havet hørte til «Det store fedrelandet» som Aserbajdsjan var ein del av. I dag går Russland inn for lik økonomisk fordeling randstatane imellom, medan Aserbajdsjan vil ha klart definerte økonomiske soner. Generelt er det slik at dei økonomiske interessene som ligg i oljeutvinning og gass, er så sterke at geopolitiske interesser knytte til tryggingsspolitikk blir sette til side. Boring blir sett i verk der grensespørsmåla er uavklarte. Så lenge desse spørsmåla ikkje er klargjorde, kan dei bli brukt som pressmiddel mot Aserbajdsjan og dermed gjøre vegen mot sjølvstende og fridom kronglet.

Etter Sovjetunionens fall er òg transportrutene for olje og gass blitt eit kontroversielt spørsmål både geopolitisk og kommersielt. Å gi ei framstilling og ein analyse av desse kompliserte spørsmåla vil føre for langt her. La oss berre kort nemne at det i dag går røyrløidingar frå Aserbajdsjan gjennom både Russland og Georgia. Den

planlagde oljeleidningen frå Baku til Ceyhan på Tyrkias middelhavskyst har i mange år vore eit heitt tema. Dette er meir geopolittikk enn forretning fordi kommersielle omsyn ikkje tilseier ei slik løysing, derimot vil leidningen styrke Tyrkias posisjon i området både politisk og kommersielt. Aserbajdsjans sekulære og vestlege orientering, og ikkje minst den djupe fellesskapen med Tyrkia, gjør dette landet til eit naturleg traséval fordi det vil gi Aserbajdsjan den største politiske og tryggingpolitiske gevinsten. Den kommersielle gevinsten vil derimot vere størst ved å la transporten gå gjennom Iran, men med Aserbajdsjans kompliserte politiske forhold til dette landet og USAs holdning til Iran, vil den politiske gevinsten ved ein røyrlidning lett kunne bli negativ for Aserbajdsjan. Men med tøvêret som nå er i ferd med å utvikle seg i Iran, kan bildet raskt endre seg.

Dei uavklarte spørsmåla om grenser og transportruter er direkte knytte til det aserbajdsjanske nasjonsbyggingsprosjektet og har med Aserbajdsjans sjølvstende å gjøre.

Etniske minoritetar

I det tidlegare Sovjetunionen var sjølvstende og respekt for etniske grupper feste til papiret, men i realiteten tok den sovjetiske politikken sikte på å splitte og å setje etniske grupper opp mot kvarandre. Etter samanbrotet har arven frå det sovjetiske imperiet lege som ein mørk skugge over Aserbajdsjan i form av konflikten Nagorno-Karabakh. Det autonome området har vore kjelde til krig og uro som har ført til etnisk reinsing, flyktningstraumar og okkupasjon av aserbajdsjansk territorium. Ved å gi ei etnisk gruppe innan ein republikk autonom status skapte Stalin grunnlaget for dagens konflikter. Politikken hans overfor ulike etniske grupper tok sikte på å hindre éi spesiell gruppe i å få for stor makt. Ved å favorisere éi gruppes eigenart, eller sagt på ein annan måte: ved å gjøre folkegruppene mest mogleg ulike meinte Stalin å kunne nøytralisere deira maktpotensial innan imperiet. I Aserbajdsjan blei dei kristne armenarane si eigenart framdyrka som kontrast til den muslimske eigenart i den aseriske (tyrkiske) befolkninga. Denne politikken er det motsette av det vi kan kalle for positiv nasjonsbygging, det vil seie ein politikk der alle innbyggerane i ein stat samlar seg om felles nasjonale symbol. Det gjaldt med Lincolns ord å skape «eit hus i strid med seg sjølv». Dette er dagens situasjon i Aserbajdsjan, nasjonen er kløyvd, det rår fiendskap mellom armenarane og aseribefolkninga.

Grunnen til at vi tar opp Stalins politikk, er at den har direkte relevans for dagens vestlege debatt om Nagorno-Karabakh. Å gi armenarar som lever innanfor Aserbajdsjans grenser kulturell og politisk autonomi, kan i Vesten synast som ei akseptabel løysing, men med den erfaringa armenarane har med Stalins bruk av autonomi – eit middel til undertrykking – er det forståeleg at dei er skeptiske til Aserbajdsjans tilbod om «full autonomi». Skal armenarane slå seg til tåls med autonomi, må dei i tillegg få forsikringar om internasjonalt engasjement, nærvær og garantiar slik vi nå ser det i Kosovo. Men det internasjonale samfunnet har til nå ikkje vore villig til å binde seg til ein slik politikk, og det spørst om dei noen gong vil vere det. Russlands ønske om å profittere på etniske spenningar ligg til grunn for landets stadig sterkare engasjement i Aserbajdsjan.

Aserbajdsjan ser Russland og Iran som særleg trugande. Delvis skuldast dette at Iran på same måte som Russland har spelt rolla som imperiemakt i Aserbajdsjan, delvis den politikken Iran har ført overfor Aserbajdsjan etter Sovjetunionens fall. I tillegg til å støtte Armenia i konflikten Nagorno-Karabakh såg Iran i Aserbajdsjan eit potensial for å utvide det islamske rom og dermed auke sin innverknad i landet.

Irans presteskap blinka i første rekkje ut flyktningane i Aserbajdsjan som målgruppe for sin politiske bodskap. Det kunne synast som om det var grobotn for den ideologiske bodskapen frå Iran. Nettopp det førte til at dei iranske prestane blei jaga ut av landet. Det blei nedfelt i lovs form at samanblanding av religion og politikk (det politiske islam) skulle vere strengt forbode i Aserbajdsjan. Berre politiske parti som eksplisitt bygde på sekulære ideologiar, skulle frå nå av vere lovlege. Jamvel om landet kjem i selskap med mange andre muslimske land, er regimets reaksjon på den politiske utviklinga urovekkande av to grunnar: Dei styrande legg seg på ei forbodslinje i strid med demokratiske rettar samstundes som dei er lite opptatt av grunnen til at politisk islam kunne slå rot – dei sosioøkonomiske tilhøva til dei rundt ein million flyktningane i landet. Det hører òg med i bildet at midlar til flyktningararbeid som kunne tene som motvekt til det luftslott islamismen lovar ulykkelege flyktningar, blir borte mellom hendene til korrupte statsfunksjonærar.

Erfaring frå andre oljestatar viser kor viktig det er at dei styrande tar omsyn til dei arbeidsledige, fattige, marginaliserte og utstøytte. Menneska som lever i rønnebyar i grenseområda til storbyane, er framfor noen andre målgruppe for det politiske islam. Det at mange av dei er migrantar frå landsbygda, gjør òg at dei kjenner seg framandgjorde overfor urbane livsverdiar og levesett. Islamistane

nyttar religionen politisk og gir dei på den måten håp. Trykket frå islamismen som alternativ til Aserbajdsjans nåverande sekulære og vestlege orientering er i den seinare tid blitt forsterka ved at det politiske islam også har styrkt si stilling i Nord-Kaukasia – spesielt i Tsjetsjenia og Dagestan. I dag er altså situasjonen den at Aserbajdsjan kjenner det islamistiske presset frå to kantar, ikkje slik som tidlegare berre frå Iran. Det rår gjensidig mistru mellom Aserbajdsjan og Iran. Dei etnonasjonalistiske straumdraga i Aserbajdsjan som har som uttalt mål å skape eit Stor-Aserbajdsjan ved å knyte til seg sine etniske brør på den andre sida av grensa til Iran, er med på å understreke mistilliten dei to landa imellom. Den tidlegare aserbajdsjanske presidenten Abulfaz Elchibey står som fremste talsmann for denne myteomspunne politiske draumen. Det lever langt fleire etniske aseriar i Iran enn i Aserbajdsjan, og dei snakkar same språk jamvel om dette språket er undertrykt i Iran. Det kjem dårleg fram i Aserbajdsjan at den aseriske Iran-befolkninga nå er spreidd over heile Iran jamvel om det er ein viss konsentrasjon i Tabriz-området opp mot grensa til Aserbajdsjan. Etnisitet har eit ganske anna innhald og betydning i den assimilstiske iranske staten enn i Aserbajdsjan der tyrkisme (les etnisitet) i ulike variantar står sterkt. På grunn av dei sterke politiske interessene det ligg i å framheve aseri-befolkninga i Aserbajdsjan og tilsvarande dei sterke politiske interessene det iranske regimet har av å avskrive og undertrykke etnisitet, er det vanskeleg for utanforståande observatørar å danne seg eit klart bilde av problemet.

Konklusjon

I dag fungerer Aserbajdsjan som eit nominelt demokrati. Men den tidlegare sterke tilknytninga til Vestens ideal og dagens vestlege orientering gir håp om ei utvikling i demokratisk lei. Held denne trenden fram, er det gode sjansar for at dei demokratiske institusjonane og den demokratiske tenkemåten blir sterke nok til å nøytralisere dei autokratiske elementa. Ei slik utvikling vil gjøre menneskretts-situasjonen gradvis betre og legge grunnlaget for ei stadig betring av dei relasjonane landet nå utviklar til omverda. Å bygge demokrati i Aserbajdsjan inneber djuptgåande sosiale og kulturelle endringar, aserbajdsjanarane har derfor ein lang veg å gå.

Bibliografi

- Agamaileva, N. & R. Khudiev (1994) *Azerbaidzhanskaia Respublika. Stranitsy politicheskoi istorii*. Baku: Izdatel'stvo «Sabakh».
- Akiner, Shirin (1986) *Islamic Peoples of the Soviet Union. An Historical and Statistical Handbook*. London: KPI.
- Aliev, Igrad (red.) (1995) *Istoriia Azerbaidzhana. S drevneishikh vremen do nachala nashego veka*. Baku: Elm.
- Altstadt, Audrey L. (1992) *The Azerbaijani Turks: Power and Identity under Russian Rule*. Stanford: Hoover Institution Press.
- Baberowski, Jörg (1998) «Stalinismus an der Peripherie: Das Beispiel Azerbaidzhan 1920-1941» i M. Hildermeier. (red.) *Stalinismus vor dem Zweiten Weltkrieg*. München.
- Balaev, Aidyn (1990) *Azerbaidzhanskoe natsional'no-demokraticeskoe dvizhenie 1917-1920 gg.* Baku: Elm.
- Balaev, Aidyn (1992) *Azerbaidzhanskoe natsional'noe dvizhenie: Ot «Musavata» do Narodnogo Fronta*. Baku: Elm.
- Bolukbasi, S. (1997) «Ankara's Baku-centered policy: Has it failed?», *Middle East Journal* 51 (1): 80-94.
- Coppieters, Bruno (red.) (1996) *Contested Borders in the Caucasus*. Brussels: Vubpress.
- Croissant, Michael P. (1998) *The Armenia-Azerbaijan Conflict. Causes and Implications*. Connecticut, London: Praeger.
- Demirdirek, Hülya (1993) *Dimensions of Identification: Intellectuals in Baku, 1990-1992*. Oslo: Universitetet.
- Fuller, Elizabeth (1994) *Azerbaijan at the Crossroads. Post-Soviet Business Forum*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Fuller, Graham E. & Ian O. Lesser (1993) *Turkey's New Geopolitics. From the Balkans to Western China*. San Francisco, Oxford: Westview Press.
- Grannes, Alf & Daniel Heradstveit (1994) *Etnisk nasjonalisme. Folkegrupper og konflikter i Kaukasia og Sentral-Asia*. Oslo: TANO.
- Grobe-Hagel, Karl (1992) *Russlands «Dritte Welt». Nationalitätenkonflikte und das Ende der Sowjetunion*. Frankfurt am Main: ISP-Verlag.
- Hansen, Thorben & Søren Theisen (1995) *Transkaukasien. Armenien, Aserbajdsjan og Georgien – en landebeskrivelse*. København: Det Sikkerheds- og Nødrustningspolitiske Udvalg.
- Heradstveit, Daniel (1998) *Kampen mellom sekularisme og islamisme i Tyrkia. Ei intervjuundersøking*. Oslo: NUPI.
- Heradstveit, Daniel & Kari Eken Strømmen (1999) «Nation-building in Azerbaijan. Democratic Development and Human Rights», *NUPI-rapport nr. 248*. Oslo: NUPI.
- Herzig, Edmund (1998) *The New Caucasus: Armenia, Azerbaijan and Georgia*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Hunter, Shireen (1993) «Azerbaijan: Search for identity and new partners» i Ian Bremmer & Ray Taras (red.) *Nations and Politics in the Soviet Successor States*. Cambridge: Cambridge University Press (225-260).
- Høiris, Ole & Sefa Martin Yürükel (red.) (1998) *Contrasts and Solutions in the Caucasus*. Aarhus: Aarhus University Press.

- Landau, Jacob M. (1995) *Pan-Turkism. From Irredentism to Cooperation*. London: Hurst & Company.
- Leeuw, Charles van der (1998) *Azerbaijan: A Quest for Identity*. New York: St. Martin's Press.
- Lemercier-Quelquejay, Chantal (1984) «Islam and Identity in Azerbaijan», *Central Asian Survey* 3 (2): 29-56.
- Marcus, George E. & Michael Fischer (1986) *Anthropology as Cultural Critique: An Experimental Moment in the Human Sciences*. Chicago: University of Chicago Press.
- O'Ballance, Edgar (1997) *Wars in the Caucasus, 1990-1995*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Smith, Anthony D. (1991) *National Identity*. Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books.
- Smith, Graham (red.) (1996) *The Nationalities Question in the Post-Soviet States*. London og New York: Longman.
- Strømmen, Kari Eken (1999) «Tyrker, muslim og sovjetborger. Utvikling av nasjonal identitet i Aserbajdsjan under sovjetregimet», *NUPI-rapport* nr. 245. Oslo: NUPI.
- Suny, Ronald Grigor (red.) (1995) *Transcaucasia: Nationalism and Social Change. Essays in the History of Armenia, Azerbaijan and Georgia*. Michigan: Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Suny, Ronald Grigor (1993) *The Revenge of the Past: Nationalism, Revolution and the Collapse of the Soviet Union*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Swietochowski, Tadeusz (1995) *Russia and Azerbaijan. A Borderland in Transition*. New York: Columbia University Press.
- Swietochowski, Tadeusz (1994) «The Problem of Nagorno-Karabakh: Geography versus Demography under Colonialism and in Decolonization» i Hafeez Malik (red.) *Central Asia. Its Strategic Importance and Future Prospects*. New York: St. Martin's Press (143-157).
- Swietochowski, Tadeusz (1989) «Der Islam und die Entwicklung nationaler Identität in Aserbajdschan» i Andreas Kappeler et al. (red.) *Die Muslime in der Sowjetunion und in Jugoslawien. Identität – Politik – Widerstand*. Köln: Markus Verlag (49-62).
- Swietochowski, Tadeusz (1985) *Russian Azerbaijan, 1905-1920. The Shaping of National Identity in a Muslim Community*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wright, John F. R. et al. (red.) (1996). *Transcaucasian Boundaries*. London: UCL Press.

Kina – 20 år med økonomiske reformer

Nina Langbraaten

Nina Langbraaten, (f. 1963), er cand.polit. med hovedfag i sosial-økonomi fra UiO. Hun er for tiden ansatt som rådgiver i Internasjonal avdeling i Norges Bank.

Innledning

Kina er et land i endring på to fronter: fra en kommandoøkonomi til en markedsbasert økonomi, og fra et landbruks/bygdesamfunn til et industrialisert bysamfunn. Siden 1978 har Kina vært en av verdens raskest voksende økonomier. I perioden 1978–95 økte BNP per capita med 6 prosent årlig. Dette var raskere enn i noe annet land med unntak av Sør-Korea og betydelig bedre enn USAs 1,5 prosent (jf. tabell 1). Målt i kjøpekraftskorrigert BNP økte landets andel av verdens BNP fra 5 til 11 prosent. Denne målemetoden gjør Kina til verdens nest største økonomi etter USA. Brukes derimot markedspriser, kommer landet på en syvendeplass.

Tabell 1: BNP-vekst per capita (årlig gjennomsnitt) i perioden 1913–95

Land	1913–52	1952–78	1978–95
Kina	-0,1	2,3	6,0
Sør-Korea	-0,3	5,5	6,6
Taiwan	0,6	6,3	6,0
Singapore	n.a.	5,2	5,7
Hongkong	n.a.	5,2	4,9
Thailand	0,1	3,6	5,9
USA	1,8	2,1	1,5
Storbritannia	0,8	2,3	1,7
USSR/Russland ¹	2,7	3,2	-2,3 ¹
Frankrike	1,3	3,7	1,3

1) Tallet er påvirket av grenseendringer

Kilde: Maddison (1998)

Tabell 2: Andel av verdens BNP, 1700–1995, kjøpekraftskorrigert (tall i prosent)

Land	1700	1820	1890	1952	1978	1995	1999 ²
Kina	23,1	32,4	13,2	5,2	5,0	10,9	11,2
India	22,6	15,7	11,0	3,8	3,4	4,6	4,6
Japan	4,5	3,0	2,5	3,4	7,7	8,4	7,6
Europa	23,3	26,6	40,3	29,7	27,9	23,8	n.a.
USA	0,0	1,8	13,8	28,4	21,8	20,9	21,9
USSR/Russland ¹	3,2	4,8	6,3	8,7	9,2	2,2	2,4

1) Tallet er påvirket av grenseendringer

2) Tallene er hentet fra IMF (2000)

Kilde: *Maddison (1998), IMF*

Kina er på mange måter eksepsjonelt. Landet har vært en større politisk enhet enn noe annet land. Tabell 2 viser Kinas rolle i verdensøkonomien i et noe lengre tidsperspektiv. Allerede på 900-tallet var landet verdens ledende økonomi med hensyn til inntekt per capita (Maddison 1998). Kina utkonkurrerte Europa hva gjaldt teknologi, bruken av naturressurser og evnen til å administrere et stort imperium.

Dette varte frem til 1400-tallet. I de neste tre hundre årene gikk Europa gradvis forbi Kina med hensyn til inntekt, teknologi og vitenskapelige kvalifikasjoner. Maddison (1998) påpeker at for å forstå dagens Kina, er det nyttig å ha «a long comparative perspective». *The Economist* (1998) skriver følgende: «The historic perspective is important; it is the humiliation of the past that even today drives China's quest for rapid growth.»

Siktemålet med artikkelen¹ er å gi en enkel oversikt over noen sentrale aspekter ved kinesisk økonomisk utvikling gjennom de siste 20 år.

Kina

Areal:	9 595 960 km ²
Befolkning:	1,25 mrd.
Etniske grupper:	Han-kinesere 91,9%, andre 8,1%
Arbeidsstyrke:	699 mill.
BNP (1999):	1005 mrd. USD
BNP per capita (1999):	804 USD

3. plenums møte i Kommunistpartiets 11. sentral-komité

Fra opprettelsen av Folkerepublikken i 1949 til slutten av 1970-tallet fulgte Kina en sosialistisk økonomisk modell basert på selvforstyring og sentraldirigert fordeling av ressursene.

1 Takk til Anne Berit Christiansen, Nils T. Eide, Anders Svor og en anonym konsulent for nyttige innspill og kommentarer til artikkelen. Gjenstående feil er forfatterens ansvar. Alle tolkninger og synspunkter er forfatterens, og de er ikke nødvendigvis sammenfallende med Norges Banks.

Ved årsskiftet 1998/99 var det 20 år siden det 3. plenums møte i Kommunistpartiets 11. sentralkomité vedtok et dramatisk brudd med den daværende politikken. Etter hvert førte dette til en økonomisk åpning mot utenverdenen og omfattende økonomiske reformer. I løpet av disse årene har Kina opplevd en økonomisk fremgang nesten uten sidestykke, med en årlig vekst i BNP på nesten 10 prosent.² Rask vekst og strukturelle endringer har løst mange problemer, men har skapt nye utfordringer i form av jobbusikkerhet, økende ulikheter og tiltakende press på miljøet.

Det er liten tvil om at reformene har hatt positiv effekt på landets økonomi. I kontrast til andre transformasjonsland hvor produksjonen kollapset, ledigheten økte og realinntekten falt, akselererte veksten i Kina, og levestandarden forbedret seg. Imidlertid har den gradvise tilnæringsmåten og ufullstendige reformer opprettholdt enkelte vridninger og bidratt til markerte makroøkonomiske sykler.

Kinas nye utviklingsstrategi medførte at en gradvis gikk fra en politikk basert på å substituere import til å satse på økt eksport som et viktig bidrag til økonomisk vekst. Denne politikken førte til at eksporten økte enda raskere enn BNP. Fra 1978 til 1995 steg således eksporten gjennomsnittlig med i overkant av 13 prosent årlig. Mens eksporten utgjorde 4 prosent av BNP i 1978 (Sachs & Woo 1997), var tallet om lag 20 prosent i 1999 (*Financial Times* 1999a).³

I første halvdel av 1980-årene besto 45–50 prosent av Kinas eksport av primærvarer (inkludert landbruksvarer og mineraler) (Lardy 1996). Vareeksporten begynte å endre sammensetning etter 1985, og i 1990 sto industrivarer for over 75 prosent av landets eksport. Dette var i stor grad en følge av rask vekst i tekstileksporten.

Før 1978 ble Kinas utenrikshandel utelukkende håndtert av 12 statseide handelsforetak hvor hvert selskap hadde monopol på sitt område. Nivået på eksporten og importen ble hvert år fastsatt og kontrollert i tilknytning til det sentrale planleggingssystemet, administrert av handelsdepartementet.

2 Maddison (1998) har beregnet at selv om BNP-veksten i Kina blir redusert til 5,5 prosent per år, vil Kina nå USAs BNP-nivå i år 2015. Landets økonomi vil da stå for 17 prosent av verdensøkonomien, mens BNP per capita vil være lik verdensgjennomsnittet.

3 Maddison (1998) hevder at Kinas grad av åpenhet er overdrevet ved at en vanligvis sammenligner landets utenrikshandel med BNP basert på valutakurser. Hvis en kjøpekraftskorrigerer BNP, utgjør eksporten mindre enn 5 prosent av BNP.

Hongkong har spilt en avgjørende rolle som Kinas vindu mot omverdenen. Siden reformene startet på slutten av 1970-tallet, har Hongkong vært kanal for handel ut og inn av Kina. Dette gjorde at de to økonomiene var tett integrert før sammenslåingen 1. juli 1997.

I skarp kontrast til tidligere politikk begynte Kina i 1978 aktivt å tiltrekke seg utenlandsk kapital både gjennom åpning av økonomien for direkte investeringer og ved å låne i utlandet. Direkte investeringer ble sett på som en måte å unngå oppbyggingen av en stor utenlandsgjeld og som et effektivt middel til å oppnå teknologioverføring til Kina. I utgangspunktet var det tenkt at utenlandsinvesteringene skulle være begrenset til bestemte organisatoriske strukturer (først og fremst joint ventures), visse typer aktivitet og i bestemte deler av landet. I tråd med denne tilnærmingen ble det opprettet såkalte spesielle økonomiske soner⁴ i 1980 som hovedområder for direkte investeringer. Disse sonene fikk nytte godt av gunstige skatte- og handelsregler.

Tabell 3: Eksportvekst (volum, gjennomsnittlige årlige vekstrater i prosent)

<i>Land</i>	<i>1952–78</i>	<i>1978–95</i>
Kina	6,4	13,5
India	3,6	8,1
Japan	13,2	6,5
Sør-Korea	26,1	10,7
Taiwan	16,6	9,0
Tyskland	10,0	3,5
Storbritannia	4,6	4,1
USA	5,2	6,6
USSR/Russland ¹	8,7	-0,4
Verden	6,5	4,8

1) Tallet er påvirket av grensendringer

Kilde: *Maddison (1998)*

Tabell 4: Kinas viktigste handelspartnere, målt som andel av Kinas totale eksport/import (tall for 1998, i prosent)

<i>Land</i>	<i>Eksport</i>	<i>Import</i>
Hongkong	21	5
USA	21	12
Japan	16	20
EU	15	15
Asia ¹	16	37

1) Eksklusive Hongkong og Japan

Kilde: *Hu (1999)*

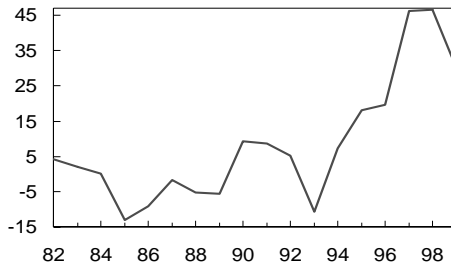
Rask økonomisk vekst

Til tross for myndighetenes bekymring for regionale forskjeller har alle provinsene⁵ hatt en positiv økonomisk utvikling etter at reformene startet. Imidlertid har kystprovinsene hatt raskere vekst enn gjennomsnittet.

4 Fire slike soner ble opprettet i 1980: Shenzhen, Zhuhai, Shantou og Xiamen.

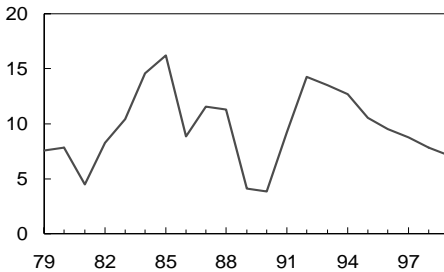
5 Ifølge Kinas statistiske årbok hadde landets rikeste provins, Shanghai, i 1997 et bruttonasjonalprodukt tilsvarende 23 062 renimbi eller 21 700 kroner pr. innbygger. Den fattigste provinsen, Guizhon, måtte nøye seg med et bruttonasjonalprodukt på 2199 renimbis eller 2070 kroner pr. innbygger (*Aftenposten* 1999).

Figur 1: Handelsbalanse (i milliarder USD)



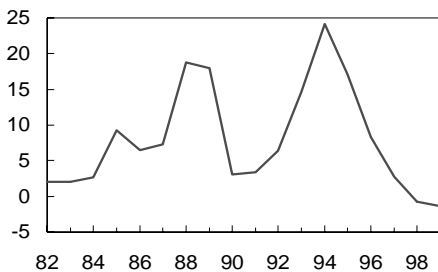
Kilde: IMF

Figur 2: BNP-utviklingen i Kina



Kilde: Datastream

Figur 3: Konsumprisvekst (prosentvis vekst fra foregående år)



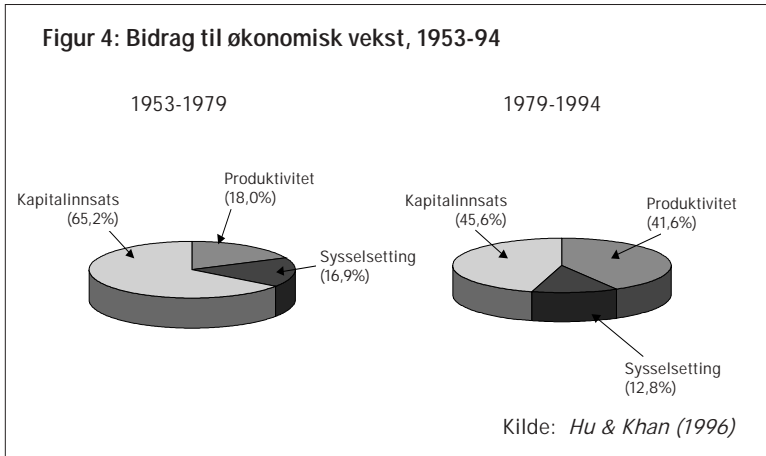
Kilde: Datastream

Den økonomiske veksten har hatt et klart syklisk mønster. Vekstsyklusene har blitt fulgt av tilsvarende fluktasjoner i inflasjonen. Offers (1997) påpeker at alle syklusene i stor grad har vært forårsaket av oppgang i etterspørselskomponentene. Det er imidlertid stor variasjon mellom syklusene. På 1990-tallet er det først og fremst investeringene som har drevet den økonomiske veksten. Svingningene i økonomien har likevel vært mindre enn før reformene startet.

Et viktig trekk ved den raske økonomiske veksten siden 1978 er produktivitsvekstens betydning. Relativt til andre raskt voksende asiatiske økonomier har Kinas vekst i mindre grad vært avhengig av økt bruk av kapital og arbeidskraft (Verdensbanken 1997).

I perioden 1952–78 bidro kapitalinnsatsen med over 65 prosent av den kinesiske veksten (jf. figur 4), mens produktivitsvekstens bidrag var kun 18 prosent. Produktivitsvekstens betydning økte til 42 prosent av Kinas samlede økonomiske vekst i perioden 1979–94 (Hu & Khan 1996). Den gjennomsnittlige årlige produktivitsveksten var 3,9 prosent i perioden 1979–94 sammenlignet med 1,1 prosent i løpet av

1953–78. Hva har bidratt til produktivitsveksten? Det har skjedd en betydelig omfordeling av arbeidskraft fra tradisjonell jordbruksvirksomhet til industri- og tjenestesektorer. I tillegg bidro reformene innen landbruket til mer produktiv gårdsdrift drevet av enkeltfamilier og ikke lenger kollektiv. Sysselsetting i landbruket som andel av total sysselsetting har falt fra mer enn 70 prosent i 1978 til 54 prosent i 1994 (Hu & Khan 1996).



En annen faktor er den betydelige økningen i ikke-statlig sektor, som økte fra 25 prosent før reformene startet til 56 prosent i 1994 (Hu & Khan 1996). Foretakene i denne sektoren har i motsetning til de statlige foretakene blitt stilt overfor «harde» budsjettbetingelser og hatt sterke incentiver til å oppnå fortjeneste.

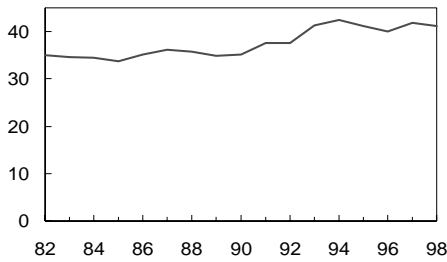
Verdensbanken (1997) fremhever følgende faktorer som drivkraft bak den økonomiske veksten:

- ⊖ en høy sparerate, som har støttet opp under investerings- og kapitalakkumulasjon,
- ⊖ strukturelle endringer, som både har vært årsak til og er en effekt av veksten,
- ⊖ økonomiske reformer,
- ⊖ økonomiske forhold i 1978, som gjorde at landet var spesielt mottakelig for reform. Verdensbanken (1997) beskriver dette på følgende måte: «...a dried prairie, parched by years of planning, awaiting the first sprinklings of market reform.»

Høy sparing

Ifølge offisiell statistikk har Kinas sparerate i snitt vært 37 prosent av BNP siden 1978. Mer konservative estimater er 33-34 prosent. En sparerate på dette nivået vil uansett være blant de høyeste i verden. Like viktig er det at spareraten har vært bemerkelsesverdig stabil selv om reformer og strukturelle endringer har påvirket økonomien. Kontrasten til dette er sparekollapset i det tidligere Sovjetunionen og Øst-Europa. Kinesisk sparing er mer i tråd med erfaringene fra andre dynamiske asiatiske økonomier. Alle land hadde

Figur 5: Brutto innenlands sparing som andel av BNP (i prosent)



Kilde: Warburg Dillon Read, IMF

raskt voksende sparing i perioden umiddelbart etter at veksten tok seg opp, og en fikk perioder med høy vekst og høy sparing. Kina ser ut til å følge dette mønstret til tross for landets lave inntektsnivå.

Hva skyldes den høye spareraten?

Siden reformene begynte i 1978, har husholdningenes sparerate (som andel av inntekten) økt fra 1 til 21 prosent.

Husholdningene står nå for halvparten av total sparing.

Hva er årsaken til husholdningenes høye sparing? For mange husholdninger har økt inntekt gjort at en ikke lenger lever på et eksistensminimum. Inntektsveksten har også blitt fulgt av større muligheter. Husholdningene sparer for å kjøpe eget hus eller leilighet, anskaffe tidligere uoppnåelige varige konsumgoder, og gi barna en bedre utdanning. Siden husholdningene ikke kunne låne mye for å finansiere disse kjøpene, måtte de øke sparingen.

En annen årsak er endringene i de demografiske forholdene i Kina. Forventet levealder er i dag ti år lengre enn i 1970, og den fortsetter å øke. En nyfødt kan nå forvente å leve i mer enn 70 år. Fordi byinnbyggerne pensjoneres ved 55 år, har de sterke insentiver til å spare til pensjonisttilværelsen fordi de vet at pensjonsutbetalingene kan bli utilstrekkelige. I tillegg har fallende fødselsrater redusert den tradisjonelle formen for støtte på gamle dager – barn.⁶

Videre har institusjonelle forhold bidratt til å øke husholdningenes sparing. Av disse er det særlig to som kan trekkes frem: implisitte offentlige garantier for innskudd i banksystemet og fremveksten av nye sparealternativer.

Strukturelle endringer

Samtidig som Kina opplevde rask vekst, skjedde det betydelige strukturelle endringer. Her fulgte Kina samme utvikling som andre land. Men Kina skilte seg ut mht. tempoet i endringene. På få år gikk landet gjennom en prosess som normalt tar flere tiår. Ser vi på

⁶ Netto befolkningsvekst i Kina var 0,95 prosent i 1998. Det er første gang siden ettbarnspolitikken ble innført for 20 år siden, at befolkningsveksten er under 1 prosent.

sysselsettingsmønstrer, falt landbrukets andel fra 71 prosent i 1978 til om lag 50 prosent 18 år senere. Det tok USA 50 og Japan 60 år å oppnå samme strukturelle endring (Verdensbanken 1997).

Lav inntekt fra landbruk og utstrakt fattigdom på landsbygda motiverte bøndene og deres familier til å flytte. På samme tid økte etterspørselen etter arbeidskraft i industri- og tjenestenæringene.

Endringene medførte ingen massiv tilstrømning til byene. Byenes andel av befolkningen økte fra 18 prosent i 1978 til 29 prosent i 1995. Sammenlignet med perioden før reformen, gikk imidlertid urbaniseringen raskt. Mellom 1957 og 1978, da den offisielle politikken var å forhindre urbanisering, økte andelen av befolkningen som bodde i byene, med kun 3 prosentpoeng fra 15 til 18 prosent (Verdensbanken 1997).

Pragmatiske og gradvise reformer

Kinas økonomiske reformer i 1978 ble utløst verken av økonomisk krise eller ideologisk «åpenbaring». Landet hadde opplevd alvorlige økonomiske tilbakeslag under «Det store spranget» (1958–60)⁷ og under Kulturrevolusjonen (1966–76).⁸ Kinesiske myndigheter var derfor ivrige etter å se forbedringer i levestandarden, men ønsket ikke dramatiske endringer i politikken. Ifølge Verdensbanken (1997) levde 60 prosent av Kinas befolkning av mindre enn 1 dollar per dag i 1978 (den internasjonale fattigdomsgrensen). I 1997 var tallet redusert til ca. 10 prosent (Verdensbanken 1999). Vekst var viktig, men ikke på bekostning av stabilitet. I utgangspunktet var fokus på gjenoppretting av insentivene i landbruksproduksjonen, men de ble raskt utvidet til å oppmuntre foretak, husholdninger og lokale myndigheter til å investere. Disse tiltakene ble introdusert gradvis.

7 I 1958 proklamerte Mao «Det store spranget» med voldsomt oppskrudde produksjonsmål for landbruk og industri; det ble bl.a. oppfordret til fremstilling av stål i små, enkle ovner, men dette stålet viste seg lite anvendelig. Produksjonsresultatene svarte langt fra til forventningene. Virkningene var nærmest katastrofale, og «Det store spranget» ble senere hardt kritisert i partiets offisielle historie. En medvirkende årsak var tørke og flom i store deler av Kina i disse årene. Befolkningsstatistikken fra senere år tyder på at millioner led sultedøden.

8 Etter en rolig og politisk moderat periode utløste Mao i 1966 «Den store proletære kulturrevolusjon». Mao ønsket å rette et avgjørende slag mot rivaler som han mente hadde byråkratisert partiet og svekket den revolusjonære glød. Kulturrevolusjonen gav nye økonomiske direktiver; i landbruket skulle produksjonsresultatet deles likt mellom alle brigademedlemmer, dvs. innbyggere i en landsby. Og de enkelte familier fikk ikke lenger beholde sine små private jordstykker. I industrien ble prestasjonslønn og bonus bekjempet. Mange steder satte arbeidere og bønder seg til motverge, og det oppstod kaotiske tilstander som hemmet produksjonen.

Bjerkholt (1999) påpeker at den kinesiske reformprosessen kan sies å motbevisе alminnelige oppfatninger i tilknytning til transformasjonsøkonomiene om at gradvise reformer var umulig og at markedsprinsipper ikke lot seg kombinere med en kommando-økonomi.

Sammenlignet med transformasjonslandene,⁹ startet Kina reformprosessen uten de tilsvarende makroøkonomiske problemer. Inflasjonen var lav, offentlige finanser i balanse og det var ingen utenlandsgjeld. En hovedgrunn til makroøkonomisk stabilitet på 1980-tallet var husholdningenes store sparetilbøyelighet (jf. avsnittet om sparing foran). Det har bidratt til å holde grunnlaget for investeringsveksten oppe.

Kina var i utgangspunktet også en landbruksøkonomi med adskillig større muligheter for omfordeling av arbeidskraft enn hva tilfellet var i Sovjetunionen. Sachs & Woo (1997) peker på at mer enn 85 prosent av arbeidskraften i det tidligere Sovjetunionen var sysselsatt i statsbedriftene (eksklusive landbrukssektoren). Tilsvarende tall for Kina var 18 prosent. Dette bidro til at sovjetiske myndigheter hadde betydelig større sosiale forpliktelser gjennom sin store andel statsbedrifter enn hva tilfellet var for Kina.

Den spesielle reformprosessen i Kina skyldes også bestemte trekk ved landets planleggingssystem. Verdensbanken (1996) påpeker at produksjonen aldri var like spesialisert som i Sovjetunionen, men mer innrettet mot selvforsyning i de ulike deler av landet. Statsforetakene var heller ikke totalt underlagt sentral dirigering, men delvis styrt på regionalt nivå. Det var ikke noe markedssystem, men betydelige deler av omsetningen foregikk desentralisert. Denne mangelen på utvikling av en sovjetisk modell kan delvis forklares med underutvikling og mangel på infrastruktur. Kina er i motsetning til hva Sovjetunionen var, preget av en sterk nasjonalfølelse (Bjerkholt 1999). Myndighetene hadde derfor ikke det samme behov for å benytte planleggingssystemet til å gjøre de ulike deler av landet avhengig av hverandre. En slik segmentering kunne fortone seg som mindre rasjonell med hensyn til effektivitet, men den innebar også større motstandsdyktighet mot forstyrrelser og gav større fleksibilitet. Det gjorde det mulig å la enkelte regioner eksperimentere med markeder uten at det i særlig grad kom i konflikt med økonomien i andre regioner.

9 Det vises til arbeider av bl.a. Sachs & Woo (1994, 1997) og Kalra & Sløk (1999) for en nærmere diskusjon av erfaringene i Kina og Sovjetunionen når det gjelder transformasjonsprosessene.

Reformene og omstillingene i Kina har blitt fulgt av en helt enestående materiell fremgang. Levestandarden har økt både i byer og på landsbygda, selv om inntektsveksten til dels har vært ganske ujevn. *Financial Times* (1999b) påpeker at inntektsgapet mellom landsbygd og by stort sett er uendret. Inntekt per capita i byene har økt fra 478 renimbi i 1980 til 5160 renimbi i 1997, mens tilsvarende tall for landsbygda er 191 og 2090 renimbi. Ingen store grupper har imidlertid fått sin levestandard redusert. Aksepten for økende forskjeller vil ventelig i noen grad avhenge av at de fleste føler at også deres personlige økonomi utvikler seg i positiv retning, noe den har gjort til nå. Utenom Kina er det kanskje bare Vietnam som har gjennomgått en omstilling mot markedsøkonomi uten tap av levestandard.

Selv om mange av de økonomiske reformene gikk ut på å endre den innenlandske økonomiske strukturen, var et viktig element gjennom reformperioden å åpne Kina overfor resten av verden. Et sentralt trekk har derfor vært den sterke veksten i eksporten. Kina har også lykkes med å trekke til seg direkte utenlandske investeringer. I 1998 mottok Kina 45 milliarder dollar i direkte investeringer.¹⁰ Landet var da nummer tre etter USA og Storbritannia som mottok henholdsvis 193 og 63 milliarder dollar i direkte utenlandsinvesteringer (*The Economist* 1999a).

Utenlandsfinansierte selskaper står nå for om lag halvparten av Kinas eksport, mens de for fem år siden sto for ca. 25 prosent. Rundt halvparten av dagens kinesiske eksport består av varer hvor importerte halvfabrikata bearbeides og videreeksporteres.

Reformene startet i jordbruket, som i 1978 bidro med ca. 40 prosent av BNP og omfattet om lag 70 prosent av arbeidsstyrken (Kalra & Sløk 1999). Årsaken var et presserende behov for å øke matvareproduksjonen. Ansvar for landbruksproduksjonen ble overført fra kollektivene til husholdningene. Reformene innebar utdeling av jord til enkelthusholdninger og tillatelse til at de selv kunne omsette en del av produksjonen på det frie markedet og engasjere seg i andre aktiviteter. Et annet viktig bidrag til de gode resultatene var en økning i de offisielle produktprisene.

I industrisektoren ble statsbedriftene gitt større finansielt ansvar og større frihet når det gjaldt å bestemme sin virksomhet. Samtidig har kooperativer og individuelt eide selskaper etter hvert fått en viktig plass i kinesisk økonomi.

Reformene har i utpreget grad vært rettet mot et mer begrenset

¹⁰ Hongkong sto for 40 prosent av investeringene. USA var nummer to med en andel på 8 prosent (Hu 1999).

område av økonomien fremfor generelle vidtrekkende reformer. Ofte har det vært utprøving i enkelte provinser før nasjonale reformer har blitt vedtatt.

Dagens situasjon og utsiktene fremover

Avtakende vekstrater

I 1992 ble det registrert en vekstrate på 14 prosent i Kina. Etter dette har vekstraten vært jevnt avtakende (jf. figur 2). Dette reflekterte myndighetenes bestrebelser på å unngå overoppheting. I 1998 begynte etter hvert effektene av Asia-krisen å slå igjennom. Eksportindustrien tapte konkurransevne som følge av at valutaen ble holdt uendret mot den amerikanske dollaren. Samtidig falt etterspørselen i kriselandene sterkt. I tillegg avtok innenlandsk etterspørsel i første halvdel av 1998 delvis både som følge av direkte og indirekte effekter av økende arbeidsledighet og virkningen av omfattende flomkatastrofer. Myndighetene reduserte derfor renten to ganger i første halvdel av 1998, og i midten av 1998 ble det annonsert en finanspolitisk stimuleringspakke på 2,5 prosent av BNP.

To dager før utgangen av 1998 fastslo kinesiske myndigheter BNP-veksten for 1998 til 7,8 prosent.¹¹ Asia-krisen ble reflektert i et betydelig fall i eksportveksten som kun ble 0,5 prosent i 1998, etter en vekst på 20,9 prosent i 1997. Ifølge Pu & Zhang (1999) konkurrerer mindre enn 20 prosent av Kinas eksport direkte med eksporten fra de kriserammede asiatiske landene. Kinesisk eksport har isteden blitt påvirket av svak etterspørsel fra resten av Asia, og spesielt de kriserammede landene.¹² Etter hvert som økonomiene i regionen ser ut til å ta seg opp, bør den kinesiske eksporten kunne øke. BNP-tallene for 1999 viste en vekst i eksporten på 6 prosent fra 1998.

Statistikken kan ha overvurdert vekstratene

Selv om det er gjort betydelige fremskritt når det gjelder kinesisk statistikkproduksjon,¹³ er kvaliteten fortsatt et problem for økono-

11 BNP-data publiseres vanligvis to uker etter at kvartalet er avsluttet. Det er trolig raskere enn noe annet land i verden. Det blir ikke foretatt revisjoner av tidligere publiserte tall.

12 I 1998 falt Kinas eksport til Japan, HongKong, Sørøst-Asia og Sør-Korea med henholdsvis 6,7, 15,5, 13,6 og 31,2 prosent.

13 Det kinesiske statistikksystemet har vært basert på sovjetisk modell. Det var

miske aktører og utenforstående analytikere. Flere analytikere har hevdet at offisiell statistikk overvurderer den årlige BNP-veksten med 1 til 2 prosentpoeng i løpet av reformperioden. En studie gjort av Verdensbanken (1997) fant at den faktiske BNP-veksten kan ha vært 1,25 prosentpoeng lavere enn de offisielle tallene i perioden 1978–95. Dette skyldes at prisindekser brukt til deflatering av konsum og investeringer trolig har vist for lav prisvekst, dvs. at den økonomiske vekstraten blir noe for høy.

Spørsmålet er hvorvidt graden av overvurdering/undervurdering endret seg i løpet av 1998 slik at trenden i nøkkelvariabler kan ha gitt villedende signaler. I denne sammenheng har IMF (1998) sett på forholdet mellom vekst i BNP og industriproduksjon på den ene side, og elektrisitetsforbruket og godstrafikken på den andre. Basert på tidligere trender ville normalt vekstnedgangen i elektrisitetsforbruk og godstrafikk i løpet av 1998 ha blitt fulgt av lavere vekstrater for BNP og industriproduksjonen. Det kan imidlertid reises spørsmål om hvor troverdig statistikken for elektrisitet og gods- trafikk er (*The Economist* 1999b, IMF 1998).

Utviklingen i 1999

Kinas økonomiske politikk for 1999 ble diskutert på Kommunistpartiets sentralkomité's konferanse i desember 1998. Konferansen erkjente at kinesisk økonomi sto overfor en rekke utfordringer. Eksportveksten hadde avtatt kraftig, befolkningens inntektsøkning og veksten i innenlandsk etterspørsel var redusert, de statseide bedriftene gikk dårlig, og arbeidsledigheten var økende.

Det kinesiske lederskap skisserte følgende tiltak for å få bukt med landets økonomiske problemer:

- ⊖ Øke etterspørselen for å stimulere til vekst. Dette skal dels skje ved at motkonjunkturpolitikken videreføres (store offentlige investeringer i infrastruktur), og dels ved at det private forbruket skal stimuleres.
- ⊖ Reformene i statsbedriftene skal styrkes (tempoet har vært noe redusert grunnet frykt for sosial uro som følge av økt arbeidsle-

statistisk «blackout» i 1960- og 70-årene da informasjonen var mangelfull og ofte politisk påvirket. Det kinesiske statistikkontoret var nedlagt fra 1968 til 1972. Siden 1978 har situasjonen forbedret seg betydelig med større åpenhet, dekning og klassifisering mer i tråd med vestlige standarder. Imidlertid er rapporteringssystemet fortsatt påvirket av tidligere praksis.

dighet). Arbeidet med å bygge opp et sosialt sikkerhetsnett skal styrkes, slik at reformene ikke fører til sosial uro.

- † På den finansielle siden har fortsatt stabil valuta førsteprioritet. Videreføring av arbeidet med reformene i den finansielle sektor (blant annet utarbeidelse av nye lover og reguleringer).

Sentralkomiteens forslag fikk tilslutning på Folkekongressens årlige sesjon i mars 1999.

Vekstmålet for 1999 ble satt til 7 prosent. Det ble understreket at måltallet ikke var et absolutt mål av den type man hadde under planøkonomien. Tallet var kun ment å være et «estimat» eller en «indikasjon». Denne leseveiledningen kom formodentlig på bakgrunn av kampanjen i 1998 der alle krefter ble satt inn på å nå måltallet på 8 prosent uavhengig av hvor realistisk eller fornuftig dette var for økonomien som helhet. 29. desember 1999 annonserte kinesiske myndigheter (*Financial Times* 1999a) at veksten i 1999 ble 7,1 prosent uten at det ble oppgitt BNP-tall for fjerde kvartal. Basert på veksten tidligere i året må veksten ha falt under 7 prosent i fjerde kvartal etter å ha vært 8,3 prosent i første kvartal 1999.

Bakgrunnen for nedgangen i veksten er bl.a. at det innenlandske forbruket holder seg lavt. Vekstraten i offentlige investeringer ble også redusert selv om den ligger på et høyt nivå. Tallene indikerer at effekten av de ekstraordinære statlige investeringene i 1998 avtok. IMF's (2000) anslag for BNP-veksten i 2000 er 7,0 prosent. Tilsvarende anslag fra OECD (1999) er 6,8 prosent.

Kinesiske bedrifter produserer fortsatt langt mer for det innenlandske markedet enn forbrukerne etterspør. Dette har ført til deflasjonstendenser i økonomien. Fra 1998 til 1999 falt konsumprisen med 1,4 prosent. Prisfallet har kommet selv om myndighetene har innført minstepriser på enkelte varer. Økt konkurranse fører til at stadig flere produsenter ser fortjenestemarginene bli redusert. Jordbrukssektoren er også preget av overproduksjon. Ifølge Verdensbanken (1999) har myndighetenes tiltak også gått ut på rettsforfølgelse av foretak som selger sine varer til under kostpris. I tillegg har myndighetene nektet godkjenning av investeringer i ny kapasitet for en rekke industrisektorer.

En stor andel av statsbedriftene går med tap

Kommunistenes partikongress har godkjent en plan som skal delprivatisere statseide bedrifter. Den avtakende veksttaket kompliserer strukturreformene og forverrer de sosiale kostnadene ved

overgangen. Det antas at et betydelig antall arbeidere vil bli sagt opp hvis disse bedriftene blir delprivatisert etter vestlig modell. Arbeidsledigheten i byene var over 9 prosent i 1998, opp fra 3,5 prosent i 1996 (Hu 1999). Arbeidsledigheten er trolig høyere i byer med stor konsentrasjon av statseide bedrifter.

Myndighetene tror en BNP-vekst på 8 prosent vil skape 12 millioner arbeidsplasser årlig. Dette er tre millioner mer enn den årlige veksten i arbeidsstyrken og vil dermed bidra til å absorbere arbeidsledige fra tidligere statsbedrifter. Kinesiske myndigheter frykter at en økonomisk vekst lavere enn 8 prosent vil føre til massearbeidsløshet, og legger derfor stor vekt på å opprettholde en høy veksttakt.

Trolig går nesten halvparten av de statseide bedriftene med tap (Broadman 1999). Kina har per i dag 305 000 statsbedrifter som sysselsetter 56 prosent av befolkningen i byene (Hu 1999). Forbindelsesleddet mellom bankene og statsforetakene (bankene brukes av myndighetene til å støtte statsforetakene) gjør at den finansielle situasjonen til statsbankene er meget svak. For Kinas fire statseide forretningsbanker,¹⁴ som har 2/3 av totale bankaktiva, utgjør misligholdte lån 20–25 prosent av total utlånsportefølje ifølge kinesisk definisjon. Markedsaktørene mener imidlertid at tallet er om lag 40 prosent hvis en legger internasjonal standard til grunn. Selv om myndighetenes eierskap i bankene «utelukker» mulighetene for et bankkollaps, vil kostnadene ved en redningsaksjon være høye. Goldman Sachs har beregnet at restrukturering av banksektoren vil koste 26 prosent av BNP (Hu 1999).

Statsbudsjettet, som kun inkluderer utgiftene til sentral- og lokalmyndighetene, viser et underskudd på 2–3 prosent av BNP.¹⁵

14 Fra 1958 til 1976 hadde Kina kun en bank. The People's Bank of China var en del av finansdepartementet og kontrollerte i virkeligheten alle finans- og forsikringstransaksjoner. Siden 1978 har de kinesiske myndighetene skapt en mer sammensatt bankstruktur. The People's Bank er nå sentralbanken. Banksystemet består av fire statlige forretningsbanker, tre «policy»-banker, 98 andre forretningsbanker og over 40 000 kredittkooperativer (Shiyu 1999). I tillegg finnes det en del utenlandske forretningsbanker.

15 Fra 1978 til 1996 falt statsbudsjettets inntektsside fra 35 til 11 prosent av BNP (Stiglitz 1998). Tilsvarende tall for USA og Japan er 32 prosent, mens for landene i EU er andelen nærmere 50 prosent (Maddison 1998). Mye av fallet var direkte knyttet til lavere skatteinntekter fra de industrielle statsforetakene etter hvert som prisreformer og økt konkurranse reduserte foretakenes profitt. Skatteinntektene falt i samme periode fra 14 til 10 prosent av BNP (Stiglitz 1998). Fallet i budsjettets inntektsside, kombinert med myndighetenes ønske om å holde et moderat budsjettunderskudd, har gitt et tilsvarende fall i myndighetenes utgifter som andel av BNP (Verdensbanken 1997).

Fordi så mye er utelatt fra underskuddsbegrepet, gir det ifølge IMF (1997) et ufullstendig og til dels misvisende bilde av landets finanspolitiske situasjon. I tillegg til dette budsjettet kommer sosiale fond, ekstrabudsjetter og banksystemet som har vært engasjert i utlån til investeringer i infrastruktur, støtte til statsbedrifter som går med underskudd og landbrukssektoren.

Utfordringer fremover

Kina er inne i en periode med redusert veksttakt. Dette skyldes først og fremst innenlandske problemer (statsbedrifter som går dårlig, misligholdte lån, restriksjoner på private investeringer osv.) og ikke ytre faktorer. Den største utfordringen for kinesisk økonomi på kort sikt er å øke privat konsum.

På litt lengre sikt er det særlig fire utfordringer Kina står overfor:

Restrukturering av statsbedriftene

Her knytter problemene seg særlig til:

- ⊖ tapet av arbeidsplasser i statsindustrien,
- ⊖ overføring av overskuddsarbeidskraft fra landbruk til industri- og tjenestesektorer,
- ⊖ den økende inntektsusikkerheten og inntektsulikheten.

For å klare overgangen må Kina relativt raskt innføre et sosialt sikkerhetsnett for å redusere de sosiale kostnadene for arbeidsløse, pensjonister og andre utsatte grupper. Den gjennomsnittlige kinesiske arbeider (i det minste i byene) har over flere tiår blitt garantert et «vugge til grav»-velferdssystem som har medført fri bolig, helseomsorg, skole og livslangt ansettelsesforhold gjennom statsbedriftene. Markedsorienterte reformer truer dette systemet. Kina må trolig utvide privat sektor for å skape nye arbeidsplasser som både kan absorbere dem som blir oppsagt i statsindustrien og økt arbeidsstyrke. Klarer ikke myndighetene å oppnå dette, vil det bli vanskelig å få allmenn støtte i befolkningen for å fortsette reformpolitikken. Dette gir risiko for økende sosial spenning og politisk ustabilitet. Det politiske regimet i Kina har klart å overleve fordi befolkningen har opplevd en periode med kontinuerlig forbedring av levestandarden.

Oppbygging av institusjoner

For å fullføre overgangen til en markedsbasert økonomi trenger Kina å etablere et hensiktsmessig institusjonelt rammeverk. Dette inkluderer:

- ⊖ et effektivt skattesystem
- ⊖ en sentralbank som kan utøve pengepolitikk, samt et tilsynsorgan som kan overvåke banksystemet
- ⊖ regnskapsregler, revisjon og et nasjonalt statistikkssystem som kan fremskaffe pålitelig informasjon til de økonomiske aktørene
- ⊖ et regelverk som fremmer rettferdig konkurranse, opprettholder orden og setter spillereglene
- ⊖ et rettssystem som effektivt beskytter eiendomsretten og håndhever kommersielle kontrakter. Et rettssystem er av avgjørende betydning for at en markedsøkonomi skal kunne fungere.

Miljø

Kina står overfor et betydelig miljøproblem som følge av landets raske industrialisering. Luft og vann, særlig i byene, er blant verdens mest forurensede. De økonomiske kostnadene ved Kinas forurensning har blitt beregnet til så høyt som 8 prosent av BNP (Hu 1999).

Kull står fortsatt for 80 prosent av Kinas energiforbruk. Rask urbanisering, avskoging og økt bilbruk vil medføre ytterligere press på et allerede sårbart miljø. Uten at det blir laget en beskyttelsesplan og reguleringer, vil miljøkrisen forverre seg ytterligere. Dette kan gjøre det vanskelig å få til en bærekraftig økonomisk utvikling.

WTO-medlemskap

Det er over 13 år siden Kina søkte om medlemskap i GATT/WTO. USA har nektet Kina å bli medlem på samme vilkår som andre utviklingsland fordi størrelsen på den kinesiske økonomien ikke er sammenlignbar med andre søkerlands. 15. november 1999 ble det imidlertid oppnådd enighet mellom USA og Kina om en ny handelsavtale.¹⁶ Forhandlinger med en del andre land gjenstår, men Kina kan trolig bli medlem i WTO i 2000. Avtalen med USA innebærer blant annet:

¹⁶ For at avtalen skal tre i kraft, gjenstår godkjenning i den amerikanske kongressen.

- t at gjennomsnittlig tollsats reduseres fra dagens 22,1 prosent til 17 prosent
- t at toll på biler reduseres kraftig, fra 80–100 prosent til 25 prosent innen 2006
- t at det blir forbud mot å gi direkte eksportsubsidier
- t at utenlandske banker får større tilgang til det kinesiske markedet
- t at mulighetene for utlendinger til å investere i lokal telekommunikasjonsvirksomhet blir utvidet. Utlendinger vil kunne eie 49 prosent av kinesiske selskaper og 50 prosent etter to år.

De kortsiktige økonomiske effektene for Kina er uklare. Mens tekstilindustrien kommer best ut, vil særlig landbruket, statseide bedrifter, bank- og finanssektoren og bilindustrien stå overfor store utfordringer. Det ventes at avtalen vil sette fart i utenlandsinvesteringene igjen etter at de avtok i 1999. I hvilken grad Kina vil være i stand til å utnytte mulighetene en WTO-avtale gir på kort og mellomlang sikt, vil bl.a. være avhengig av hvor raskt man greier å gjennomføre de nødvendige omstillingsprosessene innenfor disse sektorene. En av hovedinnvendingene innad i Kina mot en WTO-avtale har vært at den vil kunne føre til økt uro og alvorlig true den sosiale stabiliteten.

Referanser

- Aftenposten* (1999) «Da veien kom til Longga», 19. mars.
- Bjerkholt, Olav (1999) «Kina etter 20 år med økonomiske reformer». Seminarinnledning i Norges Bank, 10. mars.
- Broadman, Harry G. (1999) «The Chinese State as Corporate Shareholder», *Finance and Development* 36(3).
- Financial Times* (1999a) «China growth slips to 7.1 %, lowest since 1990», 30.–31. desember.
- Financial Times* (1999b) «China», 1. oktober.
- Hu, Fred (1999) «China: At the Dawn of the New Millennium», Global Economic Paper No. 33, 18. oktober, Goldman Sachs.
- Hu, Zulu & Moshin S. Khan (1996): «Why Is China Growing So Fast?», IMF Working Paper WP/96/75.
- IMF (1997) «People's Republic of China – Recent Economic Developments», IMF Staff Country Reports No. 97/71.
- IMF (1998) «World Economic Outlook and International Capital Markets – Intermittent Assessment. December 1998», IMF.
- IMF (2000) «World Economic Outlook. April 2000», IMF.
- Kalra, Sanjay & Torsten Sløk (1999) «Inflation and Growth in Transition: Are the Asian Economies Different?», IMF Working Paper WP/99/118.
- Lardy, Nicholas R. (1996) «Chinese Foreign Trade», i Ash, Robert F. & Y.Y. Kuch (red.): *The Chinese Economy under Deng Xiaoping*, Oxford: Clarendon Press.

- Maddison, Angus (1998) «Chinese economic performance in the long run», Development Centre Studies, OECD.
- OECD (1999) «Economic outlook. December 1999», OECD.
- Offers, S. Erik (1997) «Macroeconomic Cycles in China», IMF Working Paper 97/135.
- Pu, Yonghao & Wen Zhang (1999) «Chinese D-word», *The International Economy*, mars/april.
- Sachs, Jeffrey D. & Wing Thye Woo (1994) «Reform in China and Russia», *Economic Policy*, april.
- Sachs, Jeffrey D. & Wing Thye Woo (1997) «Understanding China's economic performance», NBER Working Paper No. 5935, februar.
- Shiyu, Liu (1999) «China's experience in small and medium financial institution resolution», BIS Policy Papers No. 7, oktober.
- Stiglitz, Joseph (1998) «Second-Generation Strategies for Reform for China», tale, Beijing Universitet, 20. juli.
- The Economist* (1998) «China's economy», 24. oktober.
- The Economist* (1999a) «Investment flows», 2. oktober.
- The Economist* (1999b) «Chinese statistics: Through a glass, darkly», 9. januar.
- Verdensbanken (1996) «World Development Report 1996: From Plan to Market», New York, N.Y.: Oxford University Press.
- Verdensbanken (1997) «China 2020», Washington D.C.
- Verdensbanken (1999): «China», <http://www.worldbank.org/html/extdr/offrep/eap/speeches/pdfs/china.pdf>, september.

Frankrike og Afrika ved tusenårsskiftet

Karin Dokken

Karin Dokken (f. 1961) er førsteamanuensis i internasjonal politikk ved Institutt for statsvitenskap, UiO. Hun tok sin doktorgrad (dr.philos.) ved UiO i 1997 på en avhandling om integrasjon mellom stater i Vest-Afrika, med spesiell vekt på miljø og sikkerhet.

Da den legendariske president Felix Houphouët-Boigny fra Elfenbenskysten døde i desember 1993, var det mange som spådde at dette ville bety slutten på et langvarig og nærmest intimt forhold mellom Frankrike og de tidligere franske koloniene. Til begravelsen kom det ikke mindre enn seks tidligere franske statsministre og i tillegg både daværende og tidligere presidenter. Houphouët-Boigny var en av de siste store nasjonale lederne i Afrika, og han hadde sterke personlige forbindelser med franske statsledere gjennom hele sin regjeringstid. Da han gikk bort, trodde man at dette ville være anledningen mange hadde ventet på til å tone ned de spesielle forbindelsene som i hele etterkrigstiden har eksistert mellom Frankrike og det frankofone Afrika. Bare noen måneder senere inntraff en annen viktig begivenhet som sannsynligvis også vil være med på å endre disse forbindelsene radikalt: I januar 1994 valgte Frankrike å devaluere CFA-francen med 50 prosent. Helt siden opprettelsen av den såkalte franc-sonen i 1948 hadde én fransk franc kostet medlemmene 50 CFA-franc. Nå ble forholdet mellom de to valutaene én til 100 – med de betydelige konsekvensene dette fikk for en rekke økonomiske forhold i Vest-Afrika.

Hva er bakgrunnen for de særegne forbindelsene mellom Frankrike og det frankofone Afrika, og hvilke momenter er det som bidrar til at en rekke franske politikere i våre dager ønsker å tone ned dette forholdet betraktelig? Det er temaet for denne artikkelen.

Klientelisme

I teoretiske termer kan det være nærliggende å betegne forholdet mellom Frankrike og de tidligere koloniene som klientelisme. Begrepet refererer til et personifisert og gjensidig forhold mellom en underordnet (klient) og en overordnet (patron/leder) hvor de to i utgangspunktet har ulik mengde ressurser og forventer ulikt utbytte av forholdet (Lemarchand & Legg, referert i Chazan *et al.* 1992:110). Klientene får velferd mot å gi lederne makt. I de fleste tilfeller brukes begrepet om relasjoner internt i en stat eller et samfunn, men klientforbindelser kan også inkludere utenlandske aktører (Hveem 1996: 38). Det som sannsynligvis har gjort klientforbindelsen mellom Frankrike og det frankofone Afrika spesielt sterk, er at den er forbundet med videre klientelisme *internt* i Afrika. I afrikansk politikk er uformelle nettverk av personlige forbindelser – på alle nivåer i samfunnet – et vanlig fenomen. Lemarchand bemerker at «clientelism can lead to a *pyramiding of patron–client ties*, and, through the recruitment of new brokers, to an expansion of local or regional reciprocities on a more inclusive scale» (Lemarchand, referert i Chazan *et al.* 1992:111).

Klientelisme fungerer vanligvis på den måten at en patron/leder er vertikalt forbundet med sine underordnede på basis av ulik status. Patronen/lederen fordeler en begrenset mengde politiske og økonomiske fordeler til klienten (den underordnede), avhengig av den beskyttelsen patronen/lederen kan gi klienten og (betydningen av) den støtten klienten kan gi tilbake. Vanligvis er lederen forbundet horisontalt til andre ledere på en mer likeverdig basis.

For relasjonene mellom Frankrike og det frankofone Afrika er det spesielt interessant å merke seg at klientelisme vanligvis baserer seg på en type asymmetrisk gjensidig avhengighet mellom de aktuelle aktørene. Dette innebærer blant annet at forholdet kan manipuleres både av klient og leder. I forholdet mellom Frankrike og Zaire (nå Den demokratiske republikken Kongo) har dette vært spesielt synlig. Dette kommer jeg tilbake til.

Kolonitidens frankofone Afrika

For å forstå de nære relasjonene mellom Afrika og Frankrike i dag, må vi ta noen skritt tilbake i historien. Vi må tilbake til den tiden da Frankrike sammen med sine europeiske naboer, som mektige imperialister, tok hele det afrikanske kontinentet i besittelse.

Mesteparten av kolonierobringene ble gjennomført på slutten av 1800-tallet. Rundt århundreskiftet var okkupasjonene i store trekk

fullført og det vi vanligvis refererer til som «kolonitiden», kunne begynne. I løpet av 1800-tallet hadde de europeiske imperiebyggerne delt Afrika mellom seg. Sterkest blant de europeiske statene var Frankrike og Storbritannia, og det var også disse statene som hadde lagt under seg mesteparten av det afrikanske kontinentet. Rundt 1920 besto det franske Afrika av seks hovedenheter: Tunisia, Algerie, Marokko, Fransk Vest-Afrika, Fransk Ekvatorial-Afrika og Madagaskar (Davidson 1991:18). I alle disse områdene hadde franskmennene slått seg ned og innført sine egne lover, sitt eget språk, sitt eget økonomiske system og sin egen måte å drive politikk og administrasjon på. Dette betydde i de fleste tilfeller sterke sammenstøt mellom radikalt forskjellige kulturer. Franskmennene prøvde etterhvert å løse dette ved det vi gjerne kaller «kulturell assimilasjon». I stedet for å betrakte koloniene utelukkende som oversjøiske områder der de kunne forsyne seg fritt av den store ressursrikdommen, ville franskmennene gjøre dem til en del av Frankrike. Koloniene skulle behandles som deler av et Stor-Frankrike. Etterhvert inngikk man allianser med afrikanske høvdinge i koloniene. På den måten kunne man få kontroll over befolkningen også utenfor hovedstedene. For å spre fransk språk opprettet man i 1904 språkskoler for sønnene til disse allierte høvdingene; franskmennene la sterk vekt på å utdanne en del afrikanere til franskmenn. På den måten fikk de etterhvert et omfattende nettverk av allianser i koloniene. Noen av disse allierte ble igjen utvalgt til å bli «assimilert» og fikk fransk statsborgerskap. Dette førte med seg ulike typer privilegier. Til gjengjeld ventet franskmennene at de «assimilerte» skulle fungere som talsmenn for Frankrikes sak både i og utenfor koloniene.

Franskmennenes assimilasjonspolitikk var en viktig del av forklaringen på hvorfor avkoloniseringsprosessen tok ulike former i de britiske og franske koloniene. Den er også viktig for å forstå det nære forholdet mellom Frankrike og de tidligere koloniene helt fram til i dag.

Avkoloniseringen

I etterkant av annen verdenskrig begynte franskmennene etterhvert å innse at det ikke lenger var lønnsomt å ha kolonier i tradisjonell forstand. Samtidig innså de at avståelse av formell makt og kontroll ikke nødvendigvis ville bety tap av reell makt og innflytelse på kontinentet. På bakgrunn av disse vurderingene begynte man derfor en form for «avkolonisering ovenfra».

På denne tiden levde det omkring 30 millioner mennesker i det frankofone Afrika (Madagaskar inkludert). For disse menneskene var fremtiden langt fra klar. Selvstendighet ble etterhvert en mer og mer realistisk mulighet, men hvordan dette skulle foregå, visste man lite om. Heller ikke visste man hva Frankrike ville tilby dem i etterkant av frigjøringen. En lignende usikkerhet rådet også i Frankrike. Liberale og venstreorienterte partier var kommet til makten etter krigen. Noen av de sentrale politikerne her var motstandere av koloniveldet og utformet en ny forfatning for Frankrike (inkludert koloniene). Til å begynne med virket det ikke som om denne nye forfatningen skulle endre særlig mye. Det var likevel to ting som var viktig i forholdet til koloniene. Det ene var at de nå skulle være medlemmer i et slags samvelde som ble kalt Den franske union (*Union Française*). Det andre – og dette var langt viktigere – var at mange afrikanere nå skulle ha stemmerett ved valg til den franske nasjonalforsamlingen. Det kunne dessuten velges ca. 20 afrikanere til nasjonalforsamlingen. Samtidig ble afrikanerne valgbare til en annen forsamling, nemlig den franske unionsforsamlingen. I kjølvannet av dette ble det opprettet en rekke nye partier. Flere av disse var afrikanske forgreninger av franske partier. Det største var helt og holdent afrikansk, nemlig *Rassemblement Démocratique Africain* (RDA). Dette partiet ble dannet i Bamako i 1946 av mange av de fremste lederne i de franske koloniene. Blant dem var Félix Houphouët-Boigny fra Elfenbenskysten, Léopold Senghor fra Senegal og Sékou Touré fra Guinea. Disse politikerne krevde ikke umiddelbar selvstendighet. De ønsket i stedet å arbeide innenfor rammen av de franske ideene om assimilasjon og et Stor-Frankrike. Det de først og fremst argumenterte for, var utvidede rettigheter for afrikanere og opphevelse av noen av de strengeste kolonilovene. Som et resultat av dette ble tvangsarbeid opphevet i 1946, og de rettighetene som fulgte med fransk statsborgerskap, ble kraftig utvidet (i alle fall på papiret). For de frankofone statene sør for Sahara betydde dette en langt lysere framtid.

En tilbakegang til en mer konservativ politikk i Paris innebar et visst tilbakeslag for disse ideene. I en periode forsøkte regjeringen i Frankrike å motarbeide videre forsøk på afrikansk deltagelse. Dette gjaldt bl.a. det nystartede partiet *Parti Démocratique de la Côte d'Ivoire* (PDCI) (Elfenbenskystens demokratiske parti), ledet av Houphouët-Boigny. Dette partiet hadde nå støtte fra massene i landet, men i 1949 sendte regjeringen i Paris ut en ny guvernør, Laurent Péchoux, hvis viktigste oppgave skulle være å knuse PDCI. Dette mislyktes han i, men forsøkene førte til at en rekke PDCI-

medlemmer ble drept, og et stort antall mennesker ble fengslet (Davidson 1991). Også på en rekke andre områder gikk franske myndigheter fram med voldsomme metoder. Det skulle likevel vise seg at den utviklingen som var satt i gang noen år tidligere, var for livskraftig til å kunne stanses med slike midler. De «franske» afrikanerne satte alt inn på å forsvare sine nyvunne rettigheter. De ble også oppmuntret av sine naboer i de britiske koloniene, som gjorde framskritt i samme retning. RDAs ledere begynte nå å arbeide hardt for å få etablert to selvstendige statsforbund i Afrika: ett som omfattet de åtte områdene i Fransk Vest-Afrika, og ett som omfattet de fire områdene i Fransk Ekvatorial-Afrika. De antok at i forbund ville alle disse områdene stå sterkere enn hva de kunne regne med enkeltvis. Franskmennene motsatte seg imidlertid ideen – ut fra samme resonnement som afrikanerne: De antok at det ville være lettere å fortsette å kontrollere de ulike statene enkeltvis enn i forbund. Frankrike gikk derfor inn for selvstyre for tolv svake stater. Houphouët-Boigny, som nå var blitt minister i den franske regjeringen (1952), aksepterte etterhvert franskmennenes forslag. Dermed var avkoloniseringsprosessen gått over i en ny fase. I 1956 tok den franske regjeringen enda et skritt videre i samme retning gjennom å erstatte de tidligere koloniforbundene (Vest- og Ekvatorial-Afrika) med tolv selvstendige stater. Det som i virkeligheten hadde skjedd, var at den gamle typen kolonistyre var blitt erstattet av et fransk program for indirekte kontroll.

Fortsatt fransk innflytelse

Et av de viktigste kjennetegnene ved det frankofone Afrika er dermed den fredelige maktovertagelsen statene opplevde i forbindelse med frigjøringen. Bortsett fra en kort periode under den franske guvernøren Laurent Péchoux, var mesteparten av prosessen preget av moderasjon. Dette er en viktig del av forklaringen på hvorfor det også er moderasjon og kompromiss som kjennetegner de fleste frankofone afrikanske staters utenrikspolitikk i dag. Imidlertid førte den fredelige maktovertagelsen til at Frankrike fikk beholde mye av sin makt i Afrika, med tilsvarende mindre makt, autonomi og suverenitet hos de afrikanske lederne.

De fransk-afrikanske forbindelsene ble nå omdøpt til «samarbeid» (*coopération*). Den dag i dag brukes ordet *coopération* om fransk bistand til afrikanske stater. Samarbeidsavtalene som var inngått i forbindelse med frigjøringen, innebar imidlertid fortsatt fransk innflytelse på en rekke viktige områder. De to som er mest

særegne i denne forbindelse, er forsvarssamarbeidet og det monetære samarbeidet. I tillegg har Frankrike fortsatt innflytelse via generelle økonomiske relasjoner og u-hjelp.

Forsvarssamarbeidet

Etter uavhengigheten har Frankrike opprettholdt åtte forsvarsavtaler og 24 avtaler om militær assistanse med tidligere kolonier i Afrika. I tillegg til militære baser på det afrikanske kontinent har Frankrike etablert noe det kaller for *force d'action rapide*, bestående av fem enheter med til sammen 45 000 mann som skal være i stand til å intervenere på kort varsel nesten over alt i Afrika fra sin base i Frankrike. Nettverket av forsvars- og militærassistanse har vært brukt av Frankrike til å intervenere ca. 30 ganger i afrikanske land i perioden 1963-93. Ifølge offisiell fransk doktrine skal de militære intervensjonene i Afrika være ad hoc-basert, alltid etter anmodning fra de lokale myndighetene, de skal operere innenfor rammen av eksisterende forsvarsavtaler og være utformet med tanke på å motarbeide en faktisk eller potensiell aggresjon.

Det mest markante eksemplet på fransk militær intervensjon i Afrika i løpet av de senere år er intervensjonen i Rwanda i juni 1994. Iverksettelsen av den såkalte *Opération Turquoise* ble gjort med stor hastighet og effektivitet. Den kom imidlertid over to og en halv måned etter at massakrene hadde begynt, på et tidspunkt da borgerkrigen var nesten over. Det er uenighet om de reelle franske målsettingene for intervensjonen. Offisielt var den rent humanitær, til erstatning for en FN-intervensjon som aldri så ut til å komme. Kritikere vil si at den ble iverksatt for å hjelpe den rwandiske regjeringen. Operasjonen ble lansert og utført på en måte som taler for at motivene i det minste var blandede. Av FN ble den beskrevet som en utelukkende humanitær operasjon (Resolusjon 929, 1994) og som en midlertidig løsning inntil UNAMIR II ble iverksatt (Adelman & Suhrke 1994:42). Det at operasjonen kom så sent som den gjorde, gjør at mange tviler på denne offisielle begrunnelsen. Hvis den hadde kommet i april i stedet for i juni, ville den sannsynligvis ha reddet langt flere liv. Tidspunktet for intervensjonen har derfor fått mange til å anta at hovedhensikten var å redde tidligere franske klienter i Rwanda fra totalt nederlag. Kritikerne har også fokusert på fransk rolle i å bevæpne og støtte en regjering som faktisk var ansvarlig for at grusomheter ble begått. Siden 1990 hadde Frankrike bare utvist halvhjertet støtte til regimet i Rwanda: Habyarimanas regjering hadde mottatt økonomisk bistand, men ikke nok til å

holde RPF (Rwandese Patriotic Front) tilbake. Likevel hadde Frankrike gitt betydelig teknisk og økonomisk assistanse til den rwandiske hæren. Intervensjonen var en mulighet til å redde denne. *Opération Turquoise* gikk også relativt raskt ut over sitt mandat fra FN. Kort tid etter at en «humanitær sone» ble erklært opprettet 4. juli, annonserte franske militære at RPF-styrker ikke ville bli sluppet inn og at forsøk fra RPF på å komme inn i denne sonen, ville bli møtt med makt. Nok et eksempel på dette var at lederen for operasjonen, general Lafourcade, på et tidlig tidspunkt lovet medlemmer av interimregjeringen, som var direkte ansvarlig for flere massakrer, asyl i den franske sonen.

Opération Turquoise vil i ettertid bli stående som et eksempel på en noe utydelig fransk militærpolitikk i Afrika. Motivene var sannsynligvis sammensatte. Det er mulig å se på den som et utslag av fransk klientelisme. Franskmennene hadde i en årrekke forsynt den rwandiske hæren med penger og ekspertise og forventet til gjengjeld å få utøve en viss innflytelse i borgerkrigen. Vi må likevel kunne anta at franskmennene også hadde rent humanitære målsettinger, delvis som et utslag av et relativt sterkt press fra private humanitære organisasjoner både i Frankrike og internasjonalt.

Innebygget i de enkelte militæravtalene mellom Frankrike og tidligere afrikanske kolonier ligger det også bestemmelser om franske særrettigheter i forbindelse med kjøp av strategiske råvarer som f.eks. uran, olje, naturgass, litium, beryllium og helium. Ifølge forsvarsavtalene må disse råvarene selges til Frankrike på prioritert basis og holdes borte fra tredjeland. Dette blir betraktet som «påkrevd» i henhold til felles forsvarsinteresser. Det betyr bl.a. at en utvalgt gruppe afrikanske land spiller en avgjørende rolle i produksjon og eksport av uran til Frankrike. For den franske satsingen på atomkraft er uran særlig viktig, og landet er fullstendig avhengig av de afrikanske statene når det gjelder tilførselen. Slik spiller disse landene en svært viktig rolle i videreutviklingen av fransk økonomi.

Monetært samarbeid

Når det gjelder de afrikanske statenes monetære politikk, fortsetter Frankrike å spille en dominant rolle selv 40 år etter frigjøringen. Gjennom den såkalte franc-sonen kontrollerer Frankrike en rekke av de afrikanske statenes monetære tilførsel, finansreguleringer, bankvirksomhet, kredittallokering og også deres budsjettmessige og økonomiske politikk. Dette er ett av de områdene der framtiden er mest usikker i forholdet mellom Frankrike og Afrika. La oss

imidlertid først se på bakgrunnen for og utviklingen av dette samarbeidet.

Den felles valutasonen, franc-sonen, omfattet fra starten av alle de tidligere franske koloniene.¹ Som medlemmer av franc-sonen overlot statene alt sitt monetære og finansielle ansvar til Frankrike i noe som på mange måter kan betraktes som en frivillig avståelse av statlig suverenitet i pengepolitikken. CFA-francen har hele tiden hatt en fast kurs i forhold til franske franc. Enhver justering i den franske francens verdi har dermed en umiddelbar effekt på CFA-francen – og de afrikanske lederne konsulteres ikke forut for slike justeringer/devalueringer. CFA-francen har på denne måten ingen reell autonomi.

Fra den ble opprettet i 1948 og fram til 1994, ble CFA-francen opprettholdt på samme nivå. Fram til 1993 var den også fullstendig konvertibel i forhold til den franske francen. For de afrikanske elitene har dette i hele perioden sikret god tilgang på vestlige varer. Samtidig sikret CFA-francen at utenlandske investorer i CFA-landene fikk inntekter i hard valuta, siden CFA-francen var fullt ut konvertibel. Systemet er dermed med på å bevare og styrke den politiske klassen som de franske forbindelsene er avhengige av – ofte på bekostning av befolkningen i eksportproduserende rurale områder. Franc-sonen hjalp også medlemmer av den politiske eliten til å unngå å bli direkte berørt av IMF/Verdensbankens «regimer» i en del av statene.

Den mest markante utviklingen i CFA-francens historie de senere år er uten tvil devalueringen i januar 1994. Fram til dette hadde som nevnt én fransk franc kostet 50 CFA-franc. Etter devalueringen måtte man betale 100 CFA-franc for én fransk franc. Dette hadde naturligvis enorme konsekvenser for en mengde mennesker i de berørte statene. Sannsynligvis hadde Frankrike hatt dette trekket i tankene i noen år, men av ulike grunner ble det utsatt. Devalueringen skyldes flere forskjellige faktorer. For det første var det etterhvert åpenbart for de fleste at CFA-francen, rent monetært, var sterkt overvurdert. For det andre hadde kapitaloverføringene fra CFA-landene til Frankrike økt sterkt i løpet av de siste par årene. Dette førte til at de franske myndighetene måtte oppheve CFA-francens frie konvertibilitet i august 1993. Sist, men ikke minst, hadde flere av CFA-landene i løpet av de seneste årene vært på konkurssens rand. I desperate forsøk på å holde seg unna det endelige

1 Senere (1973) har Mauretania og Madagaskar trukket seg ut (Erlend Kvaal 1984).

sammenbruddet hadde de bedt franske myndigheter om hjelp. Dette førte til at de franske «gullreservene» i flere tilfeller måtte gå god for likviditeten i stater hvis økonomi var helt ute av kontroll. Som jeg vil komme tilbake til, er det høyst usikkert hva som vil skje framover i forbindelse med de europeiske statenes overgang til euro.

Økonomiske relasjoner

Afrika var og er en viktig økonomisk partner for Frankrike, som kilde til strategiske råvarer, som marked for de varene Frankrike selv produserer, som en mulighet i forbindelse med kapitalinvesteringer og som en støtte for Frankrikes valuta.

Europa generelt og Frankrike spesielt er i høy grad avhengig av import av strategiske råvarer fra Afrika. Jeg sikter da til råvarer som er vitale for virksomheten i Frankrikes høyteknologiske industri. Landets avhengighet av afrikanske råvarer varierer fra 100% når det gjelder uran (Gabon og Niger) til 31% når det gjelder jernmalm (Liberia og Mauretania). For andre viktige råvarer var prosentandelen 90% for bauxitt (Guinea), 76% for mangan (Gabon og Sør-Afrika), 59% for kobolt (DRC og Zambia), 57% for kobber (DRC og Zambia), 56% for krom (Madagaskar og Sør-Afrika) og 55% for fosfat (Marokko og Togo). Det er også interessant å merke seg at Frankrikes avhengighet av energi fra Afrika økte fra 30% i 1950 til 80% i 1989 (Guy Martin i Harbeson & Rothchild:171). De ulike samarbeids- og forsvarsavtalene som er inngått mellom Frankrike og ulike afrikanske land etter uavhengigheten, inneholder som nevnt spesielle bestemmelser om fransk adgang til strategiske råvarer som olje, naturgass, uran, litium, beryllium og helium. Og som nevnt må disse råvarene ifølge forsvarsavtalene selges til Frankrike på prioritert basis og holdes borte fra tredjeland. Dette er påkrevd i forhold til «felles forsvarsinteresser» (ibid.:172). Uran er spesielt interessant i denne sammenheng. På grunn av Frankrikes ambisjoner om å bygge ut sin atomindustri er landet sterkt avhengig av stabile forsyninger av uran fra Afrika. Uran får dermed en framtreddende rolle i fransk Afrika-politikk. På slutten av 1980-tallet sto de to frankofone statene Gabon og Niger alene for opp mot 40% av fransk uranimport (ibid.). På denne måten bidrar landene til fortsatt fransk velstand.

Generelt er Afrikas utenrikshandel ekstremt polarisert i retning Europa. Ca. 45% av Afrikas eksport og 50% av kontinentets import er forbeholdt EU. Frankrikes andel i utenrikshandelen i de frankofone afrikanske statene sør for Sahara er på hele 38%. Det meste

av denne handelen, i tillegg til markedsføringen og frakten, er fremdeles monopolisert av de gamle handelskompaniene fra kolonitiden. 40 år etter frigjøringen fungerer utenrikshandelen til de frankofone afrikanske statene fremdeles etter regler knyttet til *économie de traite* (handelsøkonomi). Det vil si at de afrikanske statene i hovedsak fungerer som råvareprodusenter, mens de europeiske metropolene har kontroll over produksjon og eksport av industrivarer.

Frankrikes viktigste handelspartnere er fremdeles de få utvalgte som utgjør kjernen i den fransk-afrikanske «familien»: Elfenbenskysten, Gabon, Kamerun, Kongo, Niger og Senegal.

Det har vært en viss nedgang i fransk-afrikansk handel siden 1985, i hovedsak på grunn av nedgangen i mange afrikanske økonomier. Likevel har fransk eksport til Afrika stabilisert seg og i noen tilfeller økt siden slutten av 1980-tallet. Afrika rangerer i dag som Frankrikes tredje største eksportmarked samlet sett, etter Europa og Nord-Amerika.

Fransk u-hjelp og franske investeringer i Afrika

Den offisielle franske u-hjelpen til Afrika økte fra å utgjøre 70% av Frankrikes totale ODA til 85% fra 1985 til 1990 (Martin i Harbeson & Rothchild:173). Likevel er det mange som mener at selv om fransk u-hjelp har økt, har kvaliteten på denne hjelpen avtatt. I tråd med Frankrikes mål om å opprettholde sin kulturelle innflytelse i regionen og fremme frankofone interesser, er fransk bilateral bistand til Afrika sterkt preget av kulturell og teknisk bistand. Dette har sine røtter tilbake til tiden rundt og like etter kolonifrigjøringen.

Ekspansjonen av det franske kulturdiplomati falt sammen med den perioden da Frankrike mistet mesteparten av sitt oversjøiske imperium. I sammenheng med dette «mistet» landet over halvparten av befolkningen: Antallet franske medborgere gikk ned fra ca. 100 millioner i 1945 til ca. 42 millioner i 1962 (Gunnarson 1997: 68). Det spørsmålet som i årene etter kolonifrigjøringen gjennomsyret alle deklarasjoner og beslutninger som ble fattet i kulturavdelingen i det franske utenriksdepartementet, var følgende: Hvordan kan en stat som ikke lenger er en stormakt, være nærværende i en verden i rask endring? Hvordan skulle fransk innflytelse forvaltes og styrkes i internasjonal sammenheng i framtiden? Svaret var enkelt: gjennom språk og kultur.

Mellom 1960 og 1963 undertegnet alle de tidligere franske koloniene i Afrika sør for Sahara kulturelle samarbeidsavtaler med

Frankrike. Ingen av de nye statene uttrykte reservasjoner mot målet om å skape en felles franskspråklig sfære i Afrika. Videre er om lag 60% av den franske bistanden bundet i en eller annen form. Det betyr at mye av de ressursene Frankrike fordeler i Afrika, finner veien tilbake til Frankrike. Ikke overraskende er det først og fremst Frankrikes viktigste handelspartnere som er mottagere av fransk bilateral bistand.

Undervisning ble sterkt prioritert i den første perioden. Dette viste seg blant annet ved at antallet franske lærere i utlandet økte kraftig i løpet av få år, samtidig som antallet bistandsarbeidere innenfor andre sektorer avtok tilsvarende (ibid.: 68). I dag vitner strukturen i det franske bistandsarbeidet sterkt om at høy prioritet gis til spredningen av fransk språk – særlig gjennom undervisning. To tredjedeler av alle franske bistandsarbeidere i dag er lærere. Den vekten som legges på kulturpolitisk aktivitet internasjonalt, kommer også til syne gjennom at rundt en tredjedel av utenriksdepartementets budsjett vies såkalt kulturdiplomatiske aktiviteter (ibid.).

Siden begynnelsen av 1980-tallet har det skjedd en gradvis multilateralisering av fransk bistand generelt. Det betyr at en økende mengde fransk bistand er blitt kanalisert gjennom EU, IMF og Verdensbanken.

Samarbeidets intimitet

Det mest karakteristiske trekket ved forholdet mellom Frankrike og det frankofone Afrika er samarbeidets sterkt personlige karakter. Med unntak av én har alle de fem franske presidentene siden de Gaulle kom til makten i 1958 og fram til Mitterrand gikk av i 1995, hatt nære personlige forbindelser til Afrika.

Både før og etter kolonifrigjøringen hadde de Gaulle en helt spesiell posisjon i det franske Afrika. Da de Gaulle sa «nei» til Pétains regjering ved begynnelsen av den annen verdenskrig, var støtten fra de afrikanske statene viktig for ham.² De Gaulle flyktet til Storbritannia sammen med en håndfull franske offiserer. Den 18. juni kom han med en appell fra London der han ba folket samles rundt ham for å fortsette kampen mot tyskerne. De Gaulles bevegelse fikk navnet *La France Libre*. Gjennom *La France Libre* ble etterhvert en eksilregjering etablert. I de franske koloniene i Afrika

2 Da tyskerne okkuperte Frankrike i 1940, nektet statsminister Reynaud å be om våpenstillstand. Han gikk derfor av den 16. juni. Presidenten utnevnte marskalk Pétain til ny statsminister. Fra 1940 til 1942 hadde Pétain all makt i Frankrike.

måtte guvernørene bestemme seg for om de skulle godta ordre fra Pétains «slagne» regjering, eller om de skulle fortsette å kjempe mot tyskerne «side om side» med de Gaulle. I første omgang var det bare én afrikansk guvernør som ga sin tilslutning til *La France Libre*, nemlig Félix Eboué i Tchad. De fleste statene var usikre på hvilke konsekvenser det ville få å bryte med Paris. For de Gaulle var imidlertid lojaliteten til koloniene avgjørende. Franske styrker under de Gaulles overkommando gikk i land i flere av de afrikanske hovedstedene, og etterhvert fikk de Gaulle flere av koloniene på sin side. Vest-Afrika skulle det imidlertid vise seg å være vanskelig å knytte til seg. Under generalguvernør Pierre Boissons ledelse forble de vestafrikanske statene lojale mot Pétains regjering enda en periode. Etterhvert begynte imidlertid Boisson selv å føle seg presset, og i november 1942 gikk han over på de Gaulles side med den begrunnelsen at det var nødvendig for å sikre fortsatt fransk kontroll i Vest-Afrika (Manning 1998:136-139). Han trakk dermed med seg hele den vestafrikanske regionen. Når vi vet at det fra starten av bare var Storbritannia som anerkjente de Gaulle som leder for *La France Libre*, er det lett å tenke seg at den senere tilslutningen fra de afrikanske statene ble svært betydningsfull.

Da han kom tilbake til makten som president i 1958, etablerte Charles de Gaulle spesialarrangementer med en rekke frankofone afrikanske ledere. Dette var politikere som trodde at dersom de var med på å skape «det nye Frankrike», ville de også få del i landets suksess. De Gaulle selv var i første rekke opptatt av fransk *grandeur*. Hans idé var et fransk-afrikansk *communauté*, noe som innebar at selv om statene fikk formell kontroll, ville Frankrike fremdeles ha betydelig makt over områder som forsvar, utenrikspolitikk og økonomisk og monetær politikk. I tillegg regnet man med en fortsatt vesentlig kontroll over en rekke strategisk viktige mineraler. Denne ideen om et fransk-afrikansk *communauté* ble presentert for de afrikanske lederne, og alle unntatt Sékou Touré i Guinea stemte for ideen med stor entusiasme.³ De Gaulle følte at han og Frankrike sto i en slags takknemlighetsgjeld til Afrika for den støtten *La France Libre* hadde fått under krigen. Dette ga han bl.a. uttrykk for i en samtale med den tidligere statssekretæren i Samarbeidsdepartementet, Jean Charbonnel: «Si la France n'a pas été une annexe du Foreign Office, c'est à l'Afrique qu'elle le doit. Je ne l'oublierai jamais» (Maurice Vaïsse 1998:480).⁴ I løpet av perio-

3 Se Lansine Kaba: *Le «non» de la Guinée à de Gaulle*.

4 «Det er Afrika som kan takkes for at Frankrike ikke bare ble en avdeling av [det

den 1963-69 gjennomførte de Gaulle tre store reiser i Afrika. Opprettholdelsen av de privilegerte forbindelsene med det svarte Afrika var en prioritert målsetting for de Gaulle (ibid.:480). Han begynte etterhvert også å brevveksle med flere afrikanske statsledere, spesielt Léopold Senghor og Félix Houphouët-Boigny. Med disse følte de Gaulle en spesielt sterk sympati.

Et viktig moment i denne perioden, og også tidligere, var integreringen av utvalgte afrikanske byråkrater og politikere i det franske statsapparatet. Félix Houphouët-Boigny var minister i fire franske regjeringer mellom 1956 og 1959. Léopold Senghor, Senegals president fram til 1981, satt i den franske nasjonalforsamlingen i 14 år og i den franske regjeringen i 1955-56. Andre ledere som innehadde betydningsfulle embeter, var Modibo Keita, Malis første president, og Guineas tidligere president Sékou Touré (Gunnarson 1997: 77). I tillegg til den kulturelle assimilasjonen bidro dette også til å skape en rekke personlige forbindelser mellom franske og afrikanske politikere. I løpet av de Gaulles periode som president ble tradisjonen videreført og til en viss grad styrket. På det institusjonelle plan ble det opprettet et eget samarbeidsdepartement i juni 1961. Det fikk ansvar utelukkende for samarbeidet med det svarte Afrika. I tillegg til de materielle og moralske forpliktelsene Frankrike hadde overfor de tidligere koloniene i Afrika, understreket de Gaulle stadig de helt spesielle båndene Frankrike har til det frankofone Afrika (Vaïsse 1998:482).

De Gaulles etterfølger, Pompidou, var mindre opptatt av Afrika. Han så på forbindelsene til Afrika bare som en del av sine generelle forpliktelser. Med Giscard d'Estaing, som kom til makten i 1974, fikk man igjen et oppsving i de fransk-afrikanske forbindelsene. D'Estaing så på Frankrike som forsvareren av vestlige interesser i Afrika og av de afrikanske lederne som hadde de nærmeste forbindelsene med Vesten. Denne beskyttelsestanken førte til mange tilfeller av militær intervensjon i denne perioden. Det toppet seg med den hårdnakkede beskyttelsen av Mobutu-regimet i Zaïre, mot Shaba-opprøret i 1977-78 (Clapham 1996:89). På den annen side ble d'Estaing etterhvert kjent for sine forbindelser med ledere med svært dårlig personlig rykte. Dette gjaldt særlig Mobutu i Zaire og Bokas-

britiske] Foreign Office. Dette vil jeg aldri glemme» (min oversettelse). De Gaulle sikter her til forsøket på å legge Frankrike under amerikansk og britisk administrasjon etter at tyskerne trakk seg ut i 1944. De Gaulle var sterkt imot dette, og i denne saken fikk han betydelig støtte fra afrikanske politikere.

sa i Den sentralafrikanske republikk. Fra Bokassa mottok d'Estaing store og verdifulle gaver. Spesielt stor oppmerksomhet fikk en diamantgave som ble selve symbolet på den tvilsomme karakteren av disse forbindelsene, og den ble indirekte med på å felle d'Estaing ved valget i 1981. Presidentembetet ble nå overtatt av François Mitterrand.

I løpet av sitt 14 år lange styre gjenopplivet Mitterrand den personlige og nærmest dynastiske karakteren ved Frankrikes forhold til Afrika. Mitterrands egne forbindelser til Afrika strekker seg tilbake til 1950 da han var minister for Frankrikes oversjøiske besittelser. På den tiden spilte han bl.a. en viktig rolle i å overtale Houphouët-Boigny til å oppgi sine forbindelser med kommunistene. Som sosialist hadde Mitterrand vært en av dem som ivret for at Frankrike skulle oppgi sine forbindelser med stater som ikke respekterte menneskerettighetene. På tross av dette ble Frankrikes forhold til Afrika styrket ytterligere i løpet av Mitterrands presidentperiode. Samtidig fikk dette forholdet en langt mer personlig karakter enn tidligere, spesielt gjennom den rollen Mitterrands sønn Jean Christophe spilte. Han var først presidentens rådgiver i afrikansk politikk og deretter leder for sekretariatet for Afrika- og Madagaskar-politikk. Dette sekretariatet er direkte knyttet til presidentembetet og har dermed en helt spesiell status i fransk utenrikspolitikk. Sekretariatet ble opprettet under de Gaulle og var et uttrykk for Afrika-politikkens status på høyeste nivå i fransk politikk, og samtidig et uttrykk for den sterkt personlige karakteren ved disse forbindelsene. Afrikanske anliggender ble en slags enklave i fransk utenrikspolitikk og ofte håndhevet uten at utenriksministeren ble trukket inn. Jean Christophe Mitterrand fikk etterhvert en helt spesiell måte å drive politikk på, med nære personlige forbindelser til de afrikanske lederne på den ene siden og forholdet til faren på den andre. Han fikk snart tilnavnet «Papamadit». (*Papa m'a dit* = pappa har sagt).

Det er viktig å være klar over at denne personifiseringen ikke bare fant sted på høyeste nivå, men også på lavere nivåer i politikk og næringsliv. Ett eksempel er Philippe Decraene, mangeårig Afrika-korrespondent for *Le Monde*. Hans kone var François Mitterrands personlige sekretær i samme periode. Et annet eksempel er oljeselskapet Elf, som hadde sterke interesser i Gabon og Kamerun. Elfs president var en av François Mitterrands nærmeste venner.

Sett fra franske politikeres side, var de nære forbindelsene til Afrika viktige kilder til makt. De tidligere kystkoloniene befant seg

i sentrum av de fransk-afrikanske forbindelsene, og de hadde alle viktige ressurser i denne sammenheng: Senegal med sin intellektuelle «kapital», Elfenbenskysten med alle sine råvarer og Kamerun og Gabon med sine oljeressurser. I hver av disse fire statene var det bare to presidenter i perioden 1960-95. Og i hvert av landene foregikk skiftet mellom den første og den andre fredelig, noe som sterkt bidro til å sikre kontinuiteten i det franske engasjementet. I andre, mer turbulente frankofone stater, slik som Benin og Tchad, var den franske rollen mer ambivalent: Det fantes ikke en enkelt leder som kunne opprettholde Frankrikes udelte støtte. Derfor var det også Tchads territorielle integritet, og ikke støtten til presidenten, som var viktigst for franskmennene i forbindelse med statskuppet i landet i 1975.

Fransk militær intervensjon i Afrika

Som de fleste «patron–client»-forhold, kan det fransk-afrikanske forholdet manipuleres både av klient og leder. Til tider har derfor Frankrike måttet støtte presidenter landet i virkeligheten har hatt lite til overs for. Det viktigste eksemplet på dette var forholdet til Mobutu i Zaire.

Zaire hadde vært belgisk koloni og manglet derfor direkte forbindelser med Frankrike. Befolkningen var tre ganger så stor som i noen annen frankofon stat. I tillegg hadde landet en viktig strategisk beliggenhet og store, verdifulle naturrikdommer. Sett fra fransk side var landet derfor et viktig objekt for videre fransk satsing i Afrika. Dette ga Zaire en relativt sterk forhandlingsmakt overfor Frankrike. Landet ble inkorporert i det frankofone samfunnet på slutten av 1970-tallet, da USA trakk tilbake sin støtte til Mobutu, samtidig som Giscard d'Estaing kom til makten i Frankrike. Dette var i en tid da Zaire sårt trengte internasjonal støtte på grunn av interne uroligheter. Mot slutten av d'Estaings regjeringssperiode ble Mobutu en viktig skyteskive. Sosialistpartiet rettet søkelyset mot Mobutus åpenbare brudd på menneskerettighetene. Da Mitterrand kom til makten, var forholdet til Zaire derfor noe usikkert, men fordi landet fortsatt hadde en viktig strategisk og ressursmessig rolle å spille, ble det nære forholdet mellom de to statene raskt gjenopprettet. Og på tross av tilbakevendende kritikk fra demokrati- og menneskerettsdebattanter, vedvarte dette forholdet gjennom hele Mitterrands presidentperiode. En av grunnene var sannsynligvis den betydningen Zaire fikk i forbindelse med fransk engasjement i Rwanda, og Mobutus evne til å utnytte nettopp dette. Det er nem-

lig lite som har vært mer truende for Frankrike enn at en av landets samarbeidspartnere «går over» til den anglofone siden. Invasjonen fra den engelskspråklige Rwanda Patriotic Front førte som nevnt ikke bare til militær støtte til Habyarimanas regime, men også til stor grad av fransk medskyldighet i forbindelse med massakrene i 1994, der bortimot en halv million rwandere ble drept. Zaire spilte en viktig rolle som base for destabiliseringsforsøkene i Rwanda. Dette ble en viktig brekkstang for Mobutu-regimet overfor Frankrike. Da Mitterrand tok farvel med det fransk-afrikanske samfunnet på frankofoni-toppmøtet i Biarritz i 1994, var Mobutu en av ordførerne på møtet. (Dette skjedde til og med etter at Frankrikes ambassadør i Zaire var blitt snikmyrdet av Mobutus folk.) Dette er kanskje det klareste eksemplet på at en dyktig afrikansk leder hadde muligheten til å manipulere forholdet til Frankrike til sin egen fordel.

Fransk Afrika-politikk i et nytt årtusen

Som nevnt er det særlig to begivenheter relativt nylig som har fått analytikere til å antyde at forholdet mellom Frankrike og det frankofone Afrika nå vil komme til å endre seg. Den ene var Felix Houphouët-Boignys død i desember 1993, den andre var devalueringen av CFA-francen i 1994. Nå virker det imidlertid ikke som om disse to begivenhetene har fått den betydningen mange antok. Et annet utviklingstrekk vil kanskje bli mer avgjørende for det videre samarbeid mellom Frankrike og Afrika. Jeg sikter da til CFA-francens framtid etter innføringen av euroen i EU.

En av hovedhensiktene med Maastrichtavtalen var å bytte ut de ulike nasjonale myntenhetene med en felles myntenhet samt å innføre en felles monetær politikk for EU-landene. Disse endringene trådte i kraft 1. januar 1999, da 11 av 15 medlemsland innførte euroen som felles myntenhet. Heretter vil Det europeiske systemet av sentralbanker være ansvarlig for å definere den monetære politikken og sette den ut i livet. Ingen enkelt nasjonal sentralbank vil ha monetær makt lenger. Ordningen vil – i første omgang – sannsynligvis ikke ha noen stor effekt på franc-sonen, siden de operative kontiene i denne sammenheng blir forvaltet av det franske finansdepartementet. Dette departementet vil kunne fortsette å bidra med valuta til de afrikanske sentralbankene – nå i euro. På denne måten vil den franske regjeringen fortsatt være i stand til å finansiere franc-sonelandenes behov. Likevel vil finansdepartementets handlingsrom være begrenset, siden EU-statene er pålagt å unngå 'betydelige underskudd', og Kommisjonen vil overvåke utviklingen

av budsjettssituasjonen og den offentlige gjeld i hvert medlemsland. Spørsmålet er hvorvidt disse nye og strammere rammene vil skape begrensninger for finansieringen av franc-sonen. Det er ikke uten videre gitt at de vil det. Beløpene det dreier seg om, er nemlig relativt sett små, og ubalansen i forbindelse med transaksjonene er marginal. Det er det generelle underskuddet man til syvende og sist vil være opptatt av, og da kan underskuddene fra ett budsjett kompenseres med overskuddene fra et annet. Det er derfor vanskelig å forestille seg at franc-sonen alene skulle kunne ødelegge franske offentlige finanser. Et annet viktig poeng i denne sammenheng er imidlertid at innføringen av euroen kan komplisere virksomheten i franc-sonen i den forstand at EUs monetære politikk er orientert mot prisstabilitet og dermed ganske rigorøs. Vil dette være akseptabelt for landene i franc-sonen? Og sett fra «den andre siden»: Vil det være akseptabelt for landene i EU at valutaen i Niger eller Tchad skal være like sterk som euroen?

Alt i alt kan innføringen av en felles valutaenhet vise seg å være et tiltak til beste for Afrika på tre måter: 1) Hjelp i forbindelse med klarering av transaksjoner 2) støtte til valutastabilitet og 3) støtte til regional integrasjon i Afrika. Afrikanske stater har store forhåpninger til EU i forbindelse med innføringen av felles valuta. Dette er en utfordring for EU. Det viktigste spørsmålet er hvorvidt euroen etterhvert vil erstatte franc-sonen i Afrika, eller om franc-sonen forblir en realitet stadig knyttet til sterke fransk-afrikanske forbindelser. Dette er til syvende og sist avhengig av viljen, både i Europa og Afrika, til å få til en fast relasjon mellom euroen og CFA-francen. Det er fortsatt krefter både i Frankrike og CFA-landene som ønsker en sterk forbindelse, men innad i EU er det bare Frankrike som er talsmann for dette. I lys av de endringene vi har sett i løpet av 90-årene (dette gjelder særlig devalueringen i 1994), er det vanskelig å se at Frankrike vil legge stor prestisje i å opprettholde koblingen mellom euroen og CFA-francen. Samtidig er de nære personlige båndene mellom Frankrike og det frankofone Afrika betydelig redusert i løpet av de siste tiårene. De fleste av de store afrikanske nasjonalistlederne er etterhvert gått bort. Samlet sett er det derfor mye som tyder på at det nærmest intime forholdet som har eksistert siden kolonifrigjøringen mellom Frankrike og de tidligere koloniene, er i ferd med å løse seg opp.

Litteraturhenvisninger

- Brøyn, Marit Elin (1997) *De Gaulles politiske lederskap*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Chazan, Naomi *et al.* (1992) *Politics and Society in Contemporary Africa*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Clapham, Christopher (1996) *Africa and the International System. The Politics of Survival*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davidson, Basil (1991) *Afrika i det tjugonde seklet*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Gunnarson, Carina (1997) *Den Förförande Makten. Frankrikes Afrikapolitik under Mitterrand*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 126.
- Harbeson, John W. & Donald Rothchild (red.) (1995) *Africa in World Politics. Post-Cold War Challenges*: Oxford: Westview Press.
- Hveem, Helge (1996) *Makt og velferd i det globale samfunn. Teorier i internasjonal politisk økonomi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kaba, Lansine (1989) *Le «non» de la Guinée à de Gaulle*. Paris: Editions Chaka.
- Kvaal, Erlend (1984) «Franc-sonen i Afrika», *Internasjonal Politikk*, nr. 2.
- Manning, Patrick (1988) *Francophone Sub-Saharan Africa, 1880-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martin, Guy (1995) «Francophone Africa in the Context of Franco-African Relations» i Harbeson & Rothchild (red.) *Africa in World Politics. Post-Cold War Challenges*. Oxford: Westview Press.
- Vaïsse, Maurice (1998) *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*. Paris: Fayard.
- Williams, Charles (1993) *The Last Great Frenchman. The Life of General de Gaulle*. New York: John Wiley & Sons.

Norge og freden i Guatemala

Roy Krøvel

Roy Krøvel
(f. 1964).
Utdannet: siv.ing.
og cand.philol, er
Latin-Amerika-
koordinator for
SAIH. Var tidligere
koordinator for
LAG i Nicaragua og
El Salvador. Siste
bok: *Ryggsekk-
journalister og
digitale informa-
sjonskrigere*
(Spartacus 1999).
Arbeider på sti-
pend fra Faglitte-
rært fond med
bok om kokainens
økonomiske
historie.

Fredsavtalen i Guatemala (1996) er allerede innskrevet i den norske utenrikspolitiske historien som en av suksessene for det norske diplomati.¹ Blant de «suksesser som norsk diplomati virkelig hadde», skriver for eksempel Geir Lundestad, rager blant andre fredsavtalen i Guatemala som ett av de «absolutte høydepunkter».² Bernt Bucher-Johannessen begynner sin kortfattede gjennomgang av fredsprosessen med at nordmennene ble involvert – selv om de første møtene allerede hadde funnet sted i Madrid og Costa Rica.³

At Guatemala-prosessen er en spennende del av norsk utenrikspolitisk historie, kan det neppe være grunn til særlig disputt om. Men med tanke på den ytterst magre forskningen som har foregått på Utenriksdepartementets rolle i Guatemala-prosessen, skulle det kanskje være grunn til en viss forsiktighet.

Andre studier av fredsprosessen, som har et annet perspektiv enn «det norske», presenterer et ganske annet syn på omfanget og betydningen av det norske engasjementet. I mange av disse studiene er Norge knapt nok nevnt.⁴ Skal en tro disse, var fredsavtalen

- 1 For eksempel Tamnes, Rolf: «Oljealder 1965–1995», i *Norsk utenrikspolitikks historie*, Universitetsforlaget, Oslo 1997.
- 2 Lundestad, Geir: «Lange linjer i norsk utenrikspolitikk», *Internasjonal Politikk* nr. 2 1999.
- 3 Bucher-Johannessen, Bernt: «Den norske modellen», *Internasjonal Politikk* nr. 2 1999.
- 4 Cabrera, Mario Rolando og Cifuentes, Arlena D.: *El Proceso de Negociaciones de Paz en Guatemala*, Ediciones Nueva Era, Guatemala 1997; Franco, Leonardo, Esponda, Jaime, Baranyi, Stephen: *La ONU y el Proceso de Paz en Guatemala*, FLASCO, Guatemala 1996; Aldana, Carlos, Schwank, Jaime Quiñónez, Cojti, Demetrio: *Los Acuerdos de Paz: Efectos, Lecciones y Perspectivas*, FLASCO, Guatemala 1996; Dosal, Paul J.: «Power in Transition, The Rise of Guatemala's

i Guatemala mindre en norsk suksess enn en historie der norske statister var med.

Det eksisterer med andre ord en betydelig kløft mellom det vi kan se på som «den norske» oppfatningen av Norges rolle, og den versjonen som fortelles av mer, skal vi si, «uhildede» kronikører (uhildet i den forstand at de kan vurdere Norges rolle på en mer distansert måte).

I denne artikkelen skal jeg prøve å sette det norske engasjementet inn i sin internasjonale sammenheng.⁵ Var det virkelig slik at fredsprosessen ble startet av nordmenn? Og drevet framover av Norge? Eller inngikk den i en større regional kontekst der også FN spilte en rolle? Jeg skal også raskt gå gjennom noen av de viktigste norske bidragene – både økonomisk og politisk. Det er også nødvendig å spørre: Hvordan fungerte de norske tiltakene i den guatemalanske sammenhengen? Gikk det slik diplomatene hadde sett for seg?

Først når den norske innsatsen er satt inn i sin historiske sammenheng, kan vi prøve å si noe om hvorvidt de enkelte delene av arbeidet var vellykket eller førte til andre resultater enn det diplomatene hadde sett for seg.

Fredsprosessen

Det var Gunnar Stålsett som dro Det norske utenriksdepartementet med i fredsprosessen i Guatemala. På denne tiden, 1989-1990, hadde ikke Norge egen diplomatisk representasjon i Guatemala, men en rekke frivillige organisasjoner hadde arbeidet i landet etter jordskjelvet i 1976. Det var som leder av Det lutherske verdensforbundet at Gunnar Stålsett reiste med en delegasjon til Guatemala, der delegasjonen tok opp spørsmålet om gjenopptakelse av fredssamtalene som hadde ligget nede de siste månedene. Begge partene sa seg interessert i å gjøre et nytt forsøk. Forsvarsminister Gramajo sa seg villig til å sende en delegasjon for å møte representanter for geriljaen URNG. At Det lutherske verdensforbundet slik kunne engasjere seg direkte i borgerkrigen i Guatemala, henger sammen med det langvarige arbeidet forbundet hadde drevet i regionen, og de kontaktene det hadde opparbeidet seg der.

Det er imidlertid viktig å minne om at dette bare var starten på

Industrial Oligarchy, 1871-1994», Praeger, Westport 1995 i Sieder, Rachel (red.) *Guatemala after the Peace Accord*, Institute of Latin American Studies, London 1998.

5 Takk til Gudmund Stang som har vært veileder i arbeidet.

det norske engasjementet – ikke starten på fredsprosessen. Allerede tre år tidligere hadde regjeringen i Guatemala og URNG, gjennom å publisere sine forhandlingsstandpunkt, signalisert vilje til å føre samtaler. Møter ble da også arrangert – først i Madrid i 1987, senere i Costa Rica. Disse samtalenes var en del av et større bilde der den regionale fredsprosessen, ledet av Contadora-landene, og en forsiktig demokratisering av det guatemalanske samfunnet også hører hjemme.

Dermed var et mønster lagt for det norske engasjementet: Det var de frivillige organisasjonene som hadde kontaktene og kunnskapen om Guatemala. Og det var de – i første rekke Kirkens Nødhjelp og Det lutherske verdensforbundet – som la premissene for det norske arbeidet de første to, tre årene. I Utenriksdepartementet så ledelsen først og fremst at Norge på en enkel måte kunne bidra uten for store omkostninger. De manglet en «grand design», for å sitere Jan Egeland.⁶

Samarbeidet var så tett at det var de frivillige organisasjonene som sto for mesteparten av analysen de første årene. Som Jan Egeland sier: Han hadde ressursene, men manglet folkene.⁷

Samtidig har denne prosessen bidratt til å vende Utenriksdepartementets oppmerksomhet mot regioner som tidligere knapt sto på dagsordenen. Gjennom «Den norske modellen» har Norge engasjert seg i fredsprosesser som i Guatemala, på Sri Lanka, i Sudan, på Kypros, i Midtøsten, i Colombia. Dette skiftet henger naturligvis også sammen med andre forandringer, som at Europa-samarbeidet i stadig større grad har blitt et ansvar for andre enn Utenriksdepartementet, og at den kalde krigen er slutt.

Enkelte har hevdet at vi nå er vitne til et paradigmeskifte i diplomatiet. I så fall har Guatemala-prosessen vært et ledd i den utviklingen.

Den første tiden var preget av en voldsom optimisme både i de frivillige organisasjonene og i Utenriksdepartementet. Det var heller et spørsmål om uker og måneder enn om år før en fredsavtale var i havn, mente man. Optimismen synes ikke å ha vært tuftet på en analyse av de spørsmålene partene måtte finne en løsning på i samtalenes, heller ikke på en analyse av maktforholdene i Guatemala eller av hvor langt kreftene bak presidenten var villige til å la ham strekke seg i forhandlingene. Likevel konkluderte de norske

⁶ Intervjuet 6.10.1999.

⁷ Ibid.

diplomatene med at en fredsløsning var rett rundt hjørnet. Denne voldsomme optimismen varte gjennom hele 1990, 1991 og ut i 1992.

Et sentralt poeng i det norske engasjementet i disse årene var de stadige invitasjonene om å komme til Oslo for å undertegne fredsavtalen der. Norge inviterte også stadig til nye, diskrete møter i Oslo. Det er vanskelig å se denne posisjoneringen som noe annet enn en konkurranse med andre land som var involvert i prosessen. Enkelte spanske diplomater ga da også uttrykk for en viss irritasjon over den norske aktiviteten på dette feltet.⁸ Denne iveren etter å få seremonien til Oslo kan kanskje være med å forklare hvorfor analysene av problemene i denne perioden kom i skyggen av optimismen. Blant nordmennene fantes det også dem som, med rette eller urette, fryktet at Sverige skulle «kjøpe» undertegningen av fredsavtalen. Det var også en viss frykt for at Spania kunne komme til å gjøre noe lignende.⁹

En regionalt ledet fredsprosess

Imidlertid ble Norge involvert i fredsprosessen i Guatemala på et gunstig tidspunkt. En rekke faktorer i det guatemalanske samfunnet kunne gi grobunn for optimisme.

Først og fremst hadde geriljaen URNG gått gjennom en omfattende nytenkningsprosess etter de militære nederlagene tidlig på 80-tallet. For andre gang på 20 år måtte geriljaen rykke «tilbake til start». Den hadde lykket med å overleve, men var på ingen måte noen trussel mot det guatemalanske regimet.¹⁰ Selv om «den andre bølgen» geriljabevegelser i Guatemala hadde lagt større vekt på folkelig organisering og oppbygging av «frontorganisasjoner» enn den første (på sekstitallet), var geriljaen langt på vei isolert – både militært og politisk. I motsetning til geriljaen i El Salvador var den guatemalanske også temmelig isolert internasjonalt. Den fikk bare ubetydelig støtte utenfra. Samtidig skjedde det saker internasjonalt som også påvirket debatten i geriljaen. I Øst-Europa falt regimene som dominobrikker, i El Salvador gikk forhandlingene om en fredsløsning framover med raske skritt, og i Nicaragua tapte sandinistene valget i 1990. Alt dette bidro til å forandre geriljaen. Erklæringen etter Oslo-møtet i 1990 viste en gerilja som hadde gitt opp den

8 Notat fra FN-delegasjonen i New York, 22.03.1991.

9 Petter Skauen sitert i notat av 21.05.1991.

10 Egne intervjuer med comandantene Rolando Moran (april 1997) og Gaspar Ilom (april 1998).

væpnede veien til makt. Våpnene var nå mest av alt et forhandlingskort i den integreringsprosessen som ble skissert på møtene i Oslo og Madrid.

De regionale initiativene for fred hadde også bidratt til å skape et nytt politisk klima. I Contadora- og Esquipulas-prosessene tok landene i regionen tilbake initiativet i den politiske utviklingen. Perspektivet ble på en måte frigjort fra tvangstrøyen som den kalde krigen hadde skapt. To viktige resultater kom ut av forhandlingene mellom landenes regjeringer: Det var nødvendig med en demokratisering av samfunnene, og det måtte bli slutt på at land ga støtte til opprør i et annet land.

USA var i starten skeptisk til prosessen fordi den truet de USA-støttede Contras-styrkene som opererte mot Nicaragua fra baser i Honduras og Costa Rica. Etter sandinistenes valgnederlag i 1990 ble også USA en støttespiller for prosessen. At USA nå gikk inn for en fredsløsning i Guatemala, skal ikke undervurderes. Likevel var USA nødt til å holde en lav profil for ikke å provosere fram motstand.

I Guatemala hadde det også foregått en viss endring i de økonomiske forholdene – særlig etter «Alliance for Progress» på 60-tallet. Nye næringer dukket opp. Handelen med andre varer enn de tradisjonelle ble viktigere. Dette bidro til at nye grupper fikk økt innflytelse. 80-årene var imidlertid preget av økonomisk nedgangstid for Guatemala. Da stadig nye handelsblokker dukket opp, med NAFTA rett nord for grensen og med organiseringen av verdenshandelen gjennom WTO, måtte Guatemala ta et standpunkt: Satse på liberalisering eller på de tradisjonelle næringene. Det var slett ikke gitt at representantene for de «nye» næringene skulle ta det samme standpunktet som den gamle eliten, basert på godseierne og det gamle handelsborgerskapet i byene. Allerede fra 80-tallet kan vi spore en splittelse i for eksempel den mektige næringslivsorganisasjonen CACIF. Det var altså sterke krefter i det guatemalanske samfunnet som ønsket at demokratiseringen skulle gå videre. Da var en slutt på krigen og en løsning på de underliggende politiske konfliktene en nødvendighet.

Også i hærledelsen spredte det seg nye tanker. Midt på 80-tallet foregikk det en forsiktig åpning av det guatemalanske samfunnet. En sivil president ble valgt, men ble holdt i temmelig stramme tøyer av generalene. Likevel bidro denne åpningen til å skape et gunstig klima for forhandlinger ved inngangen til 90-årene.

Norsk økonomisk støtte

Norge gikk inn i fredsprosessen med sin fremste ressurs: penger. I løpet av perioden 1990-96 ble de norske bevilgningene til Guatemala femdoblet. Den totale bistanden økte raskt: drøye 16 millioner kroner i 1990, nesten 17 millioner i 1991, 22 millioner i 1992, 29 millioner i 1993, 56 millioner i 1994, 75 millioner i 1995 og 98 millioner i 1996. I 1996 sto bevilgningene til fredstiltak, demokrati og menneskerettigheter for 70% av bevilgningene. Den norske bistanden gjennomgikk en stor forvandling fra nødhjelpen etter jordskjelvet i 1976 til målsetninger som strakk seg langt utover hjelp til økonomisk og sosial vekst. Norge hadde et klart mål om å styrke posisjonen til mayaene, til kvinner og for barn i det guatemalanske samfunnet. Også til tiltak direkte knyttet til prosessen økte bevilgningene i løpet av perioden. I 1990 ble det bevilget nesten 300 000 kroner. Året etter var summen steget til 1,6 millioner. I 1992 ble totalsummen redusert til vel 400 000 kroner. I 1993 var aktiviteten fortsatt forholdsvis moderat med en totalsum på 1,6 millioner. I 1994, derimot, var totalsummen steget til 6,8 millioner kroner. Aktiviteten var noe redusert i 1995: 2,6 millioner. I 1996: 3,2 millioner.¹¹

En god del penger gikk direkte til geriljaen. Disse pengene skulle brukes til kontordrift, trykking av informasjonsmateriell og lignende. I 1996 bevilget Norge også penger som skulle erstatte «krigsskatten» som geriljaen krevde inn.¹² Fram til og med 1993 er bevilgningene ført som bevilgninger til Det lutherske verdensforbundet eller Kirkens Nødhjelp. Etter 1993 går det klart fram hvilke bevilgninger som gikk direkte til geriljaen. De neste tre årene fikk URNG drøye fem millioner norske kroner. Disse midlene ga også Utenriksdepartementet en viss innflytelse over URNG. Særlig før og etter de vanskelige forhandlingene om en «sannhetskommisjon» ble denne innflytelsen brukt med et visst hell.

Imidlertid var det et problem at Norge ikke hadde fast diplomatisk representasjon i Guatemala før i 1993. Om motivene for den norske innsatsen var de beste, manglet den skarpe analysen av de politiske forholdene i landene. Vi har allerede nevnt den overdrevne optimismen som rådet de første to, tre årene. President Serrano var hardt presset fra flere kanter. Ryktene begynte å gå om et snart forestående «selvkupp» etter modell av president Fujimori i Peru.

11 Alle tallene hentet fra Krøvel, Roy: *UD, URNG og freden i Guatemala*, NTNU, desember 1999.

12 Se også Hauge, Wenche: *Norges rolle i fredsprosessen i Guatemala*, PRIO, 1998, s.64.

Frykten var at presidenten i desperasjon skulle oppløse nasjonalforsamlingen, erklære unntakstilstand og samle all makt i sine egne hender.

Det var en alvorlig mangel i det norske engasjementet at slike faresignaler i det guatemalanske samfunnet ikke ble fanget opp. Og når de ble fanget opp, ble de av ulike årsaker ignorert. President Serrano var isolert til desperasjon og prøvde å finne seg en maktbase gjennom den internasjonale støtten. Likevel lovde han stadig en fredsavtale i løpet av kort tid. Det manglet ikke på advarsler: Både URNG (geriljaen), Rigoberta Menchú (vinner av Nobels fredspris), GAM (en støttegruppe for flyktninger) og flere andre advarte de norske diplomatene uten å bli hørt.¹³ Norge fortsatte å presse på for en rask våpenhvile uten å ta hensyn til de reelle problemene som måtte løses i forhandlingene. Serrano ble stadig mer isolert og ble rammet av skandaler på hjemmebane. Til slutt prøvde han et «selvkupp». Selv om hæren var splittet, ga hærledelsen først sin støtte til presidenten. Men etter en samlet fordømmelse fra både verden for øvrig og politiske partier hjemme, snudde hærledelsen. President Serrano falt. Forhandlingene ble satt kraftig tilbake.

Utenriksdepartementet hadde i sin optimisme undervurdert de sterke kreftene som var skeptiske til en fredsløsning. Det var klart at hærledelsen bare i begrenset grad hadde kontroll over hæren. De stadige ryktene om nye kuppforsøk og forverringen i menneskerettighetssituasjonen fortalte om misnøyen ute i distriktene. Samtidig var også deler av den tradisjonelle eliten skeptiske til de forhandlingene som foregikk. Forhandlingene kunne ikke ta fatt på de vanskelige sakene før denne motstanden var brutt ned – enten gjennom at disse gruppene fikk svekket sin posisjon, eller ved at disse gruppene ble dratt med i en dialog.

Internasjonalt samarbeid erstatter «hemmelige kanaler»

President Serranos fall viste også at landene rundt prosessen kunne ha en viss innflytelse over generalene dersom de sto sammen. Allerede i 1993 hadde organiseringen av Vennelandsgruppen begynt. Det var slett ikke selvsagt at Norge fikk bli med i en slik gruppe, men URNG ville gjerne ha Norge med.¹⁴ Etter en litt vaklende

¹³ UD-notat 21.05.1992 og 22.05.1992.

¹⁴ URNGs Ricardo Ramirez og Luis Becker ga på et møte i Oslo 11.11.1992 uttrykk for at de gjerne ville ha Norge med i en slik «Vennelandsgruppe».

start ble Vennelandsgruppen en viktig faktor i fredsprosessen. Også ved senere anledninger brukte gruppen sin innflytelse til å legge press på partene. Og ble hørt.

Den andre delen av det norske engasjementet i Guatemala kan dateres til tiden rundt 1993. Denne perioden ble i mindre grad preget av raske løsninger og soloutspill, og mer av internasjonalt samarbeid. Norge arbeidet aktivt for at FN skulle engasjere seg sterkere i prosessen. Og da FN opprettet sitt observatørteam, MINUGUA, var Norge raskt ute med å bidra til finansieringen. Også når det gjelder støtte til hjemreise for flyktningene, var Norge raus. Denne innsatsen skal ikke undervurderes – FN var inne i en økonomisk krise, og generalsekretæren var lenge innstilt på å utsette sine aktiviteter i Guatemala. Samtidig var en viktig medspiller som USA redd for utgiftene i forbindelse med fredsprosessen. Da kunne Norge bruke sine «oljemuskler» til å få fortgang i arbeidet.

Med ambassaden i Guatemala fikk også Utenriksdepartementet hevdet seg bedre i debatten i det norske miljøet. Med «fredspakken» i 1994 tok Utenriksdepartementet over initiativet i det norske arbeidet i Guatemala. Utenriksdepartementet la premisse- ne og satte målene. De frivillige organisasjonene ble invitert til å fylle pakken med innhold – noe de gjorde i en fellessøknad.

Samtidig innledet Norge en dialog med de kreftene som var mest kritiske til prosessen. Offiserer ble invitert til Norge og norske offiserer besøkte Guatemala. Også representanter for godseierne ble invitert. Resultatene av disse kontaktene er det vanskelig å vurdere, men det er mye som tyder på at Norge fikk en viss innflytelse i enkelte miljøer i hæren. I det minste viser disse initiativene at Norge var villig til å ta fatt på de vanskelige prosessene *bak* makten. Nå dreide det seg ikke bare om å sette en dato for fredsavtalen, men om å ta fatt på de reelle problemene som hindret en avtale.

At den norske innsatsen ble anerkjent i Guatemala, viser det faktum at begge partene ønsket at våpenhvileavtalen skulle bli signert i Oslo. Det ble den da også i desember 1996. Samtidig passet guatemalanerne på å fordele «æren» for fredsavtalen: Også Spania og Sverige ble åsteder for signering av andre delavtaler.

Om prosessen i Guatemala ble en suksess, var den ikke en seier for det hemmelige diplomati og de raske avtalene. Det var internasjonalt samarbeid og tålmodighet som la grunnlaget for en avtale. Det avgjørende var at FN ble dratt inn. Skal noe i den norske innsatsen framheves, må det nettopp være arbeidet for at FNs engasjement skulle lykkes. På den andre siden viser prosessen også at press for en for rask avtale kan virke mot sin hensikt.

Produksjon av selvbilde

Det er altså et temmelig stort sprik mellom de bildene av den norske innsatsen som tegnes av henholdsvis norske og utenlandske kronikører. En kan trygt si at betydningen av den norske innsatsen skildres med langt mer fargerike fargestifter i norske analyser enn av de fleste andre. Det er kanskje ikke så rart.

Både Utenriksdepartementet og de norske hjelpeorganisasjonene har lagt ned et betydelig arbeid i å gjøre fredsavtalen i Guatemala kjent for norsk publikum. Flere kjente norske artistnavn har deltatt på opplegg i Guatemala – noe som har vekket interesse også i den delen av den norske pressen som vanligvis er mer interessert i nettopp kjendiser enn fredsprosesser. Vi kan kanskje driste oss til å si at det har blitt skapt et spesielt bilde av freden i Guatemala og det norske engasjementet – et bilde som harmonerer med det statsminister Steen allerede i 1892 slo fast var det norske «folkets» (...) «fredelige karakter». Norge er en fredsskaper – til tross for at oljenasjonen Norge har kontroversielle engasjementer i Nigeria, Angola, Øst-Timor osv.

Denne prosessen, produksjonen av selvbilde, kunne kanskje studeres med lingvisten Noam Chomskys «filter-modell» – hvordan informasjonen siles og filtreres på vei ut til publikum.¹⁵ UD og hjelpeorganisasjonene har sine interesser knyttet til å presentere en versjon av den guatemalanske virkeligheten. De besøkende journalistene må «vinkle» sine saker på en «norsk» måte for å få dem på trykk hjemme. Og hjemme sitter redaktørene og bekymrer seg over hva «folk flest» egentlig «vil ha». Medieforsker Sigurd Allern har allerede benyttet en lignende analyse i sine studier. Kanskje kunne en slik studie ha bidratt til vår forståelse av hvordan historien blir «skapt», eller som Claude Lévi-Strauss hevdet i sin tid: hvordan nåtiden skaper fortiden (og ikke omvendt).

Konklusjon

Det paradoksale er at dette bildet av hvordan «fred skapes» kan virke ødeleggende på fredsprosessene. Guatemala er et eksempel på at det ikke var «de hemmelige kanalene», «de sene nattetimene», «kjemien mellom forhandlingslederne» eller den «fredelige norske naturen» som var det viktigste.

Tvert imot: Mye tyder på et en *for* hektisk aktivitet av denne

15 For eksempel Chomsky, Noam: *Deterring Democracy*. Verso, London 1991.

typen virker mot sin hensikt. Også en «fredselskende» president som Serrano trenger å ha sin «grasrot» med seg.

På den andre siden viste fredsprosessen betydningen av internasjonalt samarbeid og «kjedelig» tålmodighet. Det er muligens ikke så salgbart i mediene.

Fredsavtalen kan bare forstås som et produkt av en lang rekke prosesser. For det første var geriljaen svak etter de harde tapene på 80-tallet. Samtidig var Guatemala inne i en økonomisk nedgangstid. Etter at sandinistene tapte valget i Nicaragua i 1990, ble også USA en støttespiller for fredsprosessene i regionen. Dermed kunne de regionale initiativene endelig begynne å høste fruktene av det arbeidet som hadde pågått i noen år. Alt dette bidro til at partene begynte å sondere terrenget for forhandlinger allerede rundt midten av 80-tallet.

Norges rolle i disse grunnleggende prosessene er temmelig ubetydelig. Det virker søkt å kreve æren for en fredsprosess som har så dype røtter. Samtidig var det med FNs inntreden i fredsprosessen at framgangen kom for alvor.

Og, skal vi være helt ærlige mot oss selv, må vi kanskje innrømme at det var pengene gjennom FN som var Norges viktigste bidrag.

Det amerikanske forsvaret og fredsoperasjoner

Sven Kristian Nissen

Sven Kristian Nissen (f. 1971) er Master of Science i Politics of Development, Latin America fra London School of Economics and Political Science, og avslutter for tiden en hovedfagsgrad i statsvitenskap ved UiO.

Innledning

Antallet internasjonale militære operasjoner har økt voldsomt i tiden etter den kalde krigens slutt. Samtidig har stormakter, herunder også supermakten USA, i større grad deltatt med militære styrker i denne type operasjoner. Amerikanske militære styrker har vært engasjert i Golfkrigen, i Somalia, på Haiti og i det tidligere Jugoslavia i Bosnia, Makedonia og Kosovo.

Denne økningen i internasjonalt militært engasjement foregår i en periode med nedskjæringer i det amerikanske forsvarets budsjett og organisasjon.¹ Situasjonen har skapt innenrikspolitisk debatt i USA om bruken av amerikanske soldater i fredsoppdrag, eller «Military Operations Other Than War» (MOOTW).² Et sentralt aspekt er spørsmålet om deltakelse i fredsoperasjoner forringer amerikanske styrkers kapasitet til å løse sine primæroppgaver, som er forsvar av USAs nasjonale interesser.³

- 1 Siden 1989 har USAs administrasjoner av begge partier kuttet forsvarsbudsjettet med 30% og styrkenivået med en tilsvarende prosentandel. Samtidig har den amerikanske hæren på 90-tallet deltatt i 36 internasjonale operasjoner mot 22 i perioden 1980-89 (Congressional Research Service).
- 2 Se for eksempel flere interessante artikler i Quinn (red.) 1994, som var et hovedbidrag til et symposium arrangert av National Defense University i november 1993, en måned etter de tragiske hendelsene i Somalias hovedstad der 18 amerikanske soldater og mellom 200 og 1000 somaliere mistet livet. Se også en rekke artikler i bl.a. Parameters; U.S. Army War College Quarterly samt RAND-studier (<http://www.rand.org/>).
- 3 «A major concern within the military is that this basic underlying principle (that the Armed Forces of the United States should provide common defense for the American people) will be corrupted by overemphasis on peacekeeping and other such non-military operations». (Cronin 1993: 69.)

Erfaringer fra 90-tallet kan tyde på at amerikanske militære styrker ikke uten videre bør anvendes i alle typer internasjonale operasjoner. USA har fra et rent militært perspektiv en rekke fortrinn i bl.a. overlegen militær slagkraft, etterretning, logistikk og økonomiske ressurser, noe som ble demonstrert under Golfkrigen. Det kan imidlertid stilles spørsmål om ikke andre karakteristika ved det amerikanske forsvaret har skapt problemer ved deltakelse i internasjonale operasjoner som i mindre grad enn Golfkrigen har preg av å være regulære krigsoperasjoner.⁴ Mye kan tyde på at problemene stikker dypere enn motstridende doktriner for konflikthåndtering,⁵ og berører alle nivåer innen den amerikanske militære organisasjon i en utstrekning man til nå ikke har innsett.

Hensikten med denne artikkelen er å undersøke om det er grunnlag for en slik påstand, ved å se på erfaringer fra fredsoperasjoner på 90-tallet. Artikkelens rammer gir bare rom for en relativt overflatisk analyse. Den vil derfor ikke kunne gi klare svar, bare en indikasjon som kan danne grunnlag for et mer omfattende arbeid.

Begrep og definisjoner

Artikkelen konsentrerer seg om operasjoner i regi av FN. Fokuset er på FN, for det første fordi FN er den eneste verdensomspennende organisasjon med mandat fra nasjonene til å gjennomføre internasjonale militære operasjoner på global basis (FNs charter, kapittel VI og VII), dernest fordi det er i regi av verdensorganisasjonen at en doktrine for tradisjonell fredsbevaring har utviklet seg. Det er erfaringer fra tradisjonelle fredsbevarende operasjoner som danner utgangspunktet for analysen av 90-tallets utvidede fredsoperasjoner. Jeg vil derfor brukes noe tid på å definere konseptet tradisjonell fredsbevaring.

Fredsbevarende operasjoner var den eneste anvendelse av militære styrker FNs sikkerhetsråd kunne benytte under den kalde

Se Newman 1998 og essayet «The Origins of the Military Coup of 2012» (Charles Dunlap), som er en fremtidsvisjon der anvendelse av militære styrker til «ikke-militære» oppgaver anses å kunne føre til militærkupp i USA. Artikkelen brukes som referanse i en rekke innlegg mot amerikansk deltakelse i fredsoperasjoner.

- 4 Blant annet finner Svein Melby at USAs betydelige komparative fortrinn når det gjelder regulære militære operasjoner, ikke medfører at amerikanske militære styrker er egnet til begrensede militære operasjoner (Melby 1999: 39).
- 5 De fleste analyser som har tatt for seg problemstillingen med anvendelse av amerikanske styrker i internasjonale militære operasjoner, har fokusert på nettopp det strategiske nivå, og motsetninger mellom doktriner for «Main Theater War» og «MOOTW».

krigens politiske forutsetninger. Denne typen operasjoner har kjenne-tegn som er velkjente fra militære håndbøker og faglitteratur.

***Definisjon:** Med en tradisjonell fredsbevarende operasjon forstås en operasjon med lett bevæpnet militært personell, innsatt i et konfliktområde med mandat fra FNs sikkerhetsråd og etter samtykke fra partene i konflikten. Operasjonen skal være upartisk i konflikten og ha som grunnleggende prinsipp minimal bruk av makt.⁶*

Definisjonen over vektlegger de bærende *prinsippene* for den tradisjonelle fredsbevarende operasjon, ikke *målene* som enkelte definisjoner gjør.⁷ De tre prinsippene om samtykke, upartiskhet og minimal bruk av makt representerer den fredsbevarende operasjons egenart, og står i sentrum for den skandinaviske modell⁸ som analysen vil trekke vekslers på.

Denne definisjonen setter fokus på kjernen i problemstillingen – hvordan fredsoperasjoner generelt og den tradisjonelle fredsbeva-

6 Denne definisjonen samsvarer med den som er anvendt av bl.a. Marrack Goulding (tidligere under-generalsekretær i FN for fredsbevarende operasjoner) og generalmajor Indar Jit Rikhye (tidligere militær rådgiver for Hammarskjöld og Thant)

7 FN har ingen «vedtatt» definisjon på området, selv om begrepet fredsbevarende operasjoner behandles i Boutros-Galis «Agenda for Peace» av 1992 og «A supplement for Peace» av 1995. The International Peace Academy definerer i sin *Peacekeepers' Handbook* fredsbevaring med utgangspunkt i formål og sammensetning av styrkene. Like fullt er erkjennelsen av viktigheten av prinsippene om upartiskhet, samtykke og maktbruk begrenset til selvforsvar, fremtredende i disse kildene.

8 I den skandinaviske modell, som er et begrep i denne sammenheng, står disse prinsippene i sentrum. Modellen viser til den rolle de skandinaviske land har spilt under utviklingen av fredsbevarende operasjoner. Hovedbegrunnelsen for å anvende den skandinaviske modell som en mal for fredsbevaring er at FN i stor grad har overlatt både ledelse, opplæring og trening av fredsbevarende styrker til deltakerlandene. Organisasjonen har ikke hatt kapasitet til selv å gjennomføre dette, og har heller ikke hatt et organ som kan ivareta disse funksjonene. Spesielt på slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet, i perioden hvor antall og type operasjoner ekspanderte, var FN overbelastet både administrativt og økonomisk. For dokumentasjon om tradisjonell fredsbevaring refereres det ofte til den skandinaviske skole (se f.eks. Sewall 1994: 39), og de skandinaviske land har (gjærne sammen med Canada) blitt karakterisert som de tradisjonelle fredsbevarere (se f.eks. Findlay 1996). Selv om andel nasjoner som deltar i FN-operasjoner har økt voldsomt på 90-tallet (hvor det viktigste er å merke seg at stormakter som USA, Russland, Kina og Storbritannia nå står for en stor del av personellet), sto de skandinaviske land i en særstilling som bidragsytere i perioden hvor malen for fredsbevarende operasjoner ble formet. I 1988 sto Norge, Sverige og Danmark for 35% av personellet i fredsbevarende tjeneste (Faktahefte, forsvarets fjernundervisning 1989), og ingen andre land har en så velutviklet doktrine for fredsbevarende operasjoner som de skandinaviske.

rende operasjon spesielt skiller seg fra regulære militære operasjoner.⁹ Dette har en lang rekke implikasjoner man ikke til fulle har tatt konsekvensen av i 90-tallets utvidede fredsoperasjoner.

Den tradisjonelle fredsbevarende operasjon representerer et rendyrket sikkerhetspolitisk redskap som har lett gjenkjennelige særpreg og kan vise til en rekke anvendelser med ulik grad av suksess.¹⁰ Det vil være meningsfullt å snakke om tradisjonell fredsbevaring som et ytterpunkt på en skala for anvendelse av militære styrker i internasjonale operasjoner, der skalaen inndeles etter grad av anerkjennelse av prinsippet om maktbruk. På samme måte er det mulig å sette opp det andre ytterpunktet av skalaen. Det er her snakk om militæroperasjoner iverksatt på Sikkerhetsrådets oppfordring der autorisasjonen viser til FN-charterets kapittel VII om «all necessary means».¹¹ Denne type operasjoner har preg av å være regulære krigsoperasjoner og skiller seg lite fra krigssituasjonen ulike lands militære styrker normalt trener og forbereder seg på.

Det er i gråsonen mellom tradisjonell fredsbevaring og militæroperasjoner etter kapittel VII at 90-tallets utvidede fredsoperasjoner (heretter fredsoperasjonene) har vokst frem. De skiller seg fra tradisjonell fredsbevaring ved at samtykke fra partene i konfliktområdet ikke er en betingelse, de søker i mindre grad mot idealet om upartiskhet og de har mandat til å anvende en større grad av militærkraft for å løse sine oppdrag.

I likhet med utviklingen av den tradisjonelle fredsbevarende operasjon har heller ikke fredsoperasjonene på 90-tallet utviklet seg etter et veloverveid planverk. I den fornyede troen på handlekraft FN opplevde da den kalde krigen tok slutt, ble det innledet operasjoner i ulike områder av verden. Dette skjedde uten at det forelå en forståelse av de nye operasjonenes rammebetingelser, eller et gjennomarbeidet planverk for operasjonenes overordnede doktrine (se bl.a. Sarah Sewall 1994: 102-103). Selv i dag, ti år senere, har man ikke kommet frem til en enhetlig doktrine.

Utvidede fredsoperasjoner kan ikke planlegges for og løses som om de var regulære militære operasjoner. Naive og lite veloverveide

9 Dette følger av fokuset på prinsippene bak PKOs funksjoner. PKO kan med fordel kategoriseres også etter andre skillelinjer, hvorav én er skillet mellom operasjoner ledet av FNs generalsekretær og hans stab versus operasjoner som «settes bort» (og da gjerne ledes av koalisjoner, som under Golfkrigen).

10 Se «The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping» (1996) for en gjennomgang av ulike fredsbevarende operasjoner i FN-regi.

11 Se f. eks. McCaffrey (1993), der inndelingen av ulike FN-sanksjonerte operasjoner følger denne logikken.

forsøk på ad hoc-løsninger har ført til at militære hensyn har kommet i konflikt med hensynet til operasjonenes stadig mer delikate politiske rammebetingelser.¹² Konsekvensen er at mye av den optimismen som hersket etter Berlinmurens fall og Golfkrigens løfter om en ny æra for internasjonal rett, er brutt ned.

Amerikansk deltakelse i fredsoperasjoner

I mai 1994 la Clinton-administrasjonen frem «Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations». Her omtales i detalj kriterier som legges til grunn ved beslutninger om amerikansk deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner. Dokumentet representerer en langt mer restriktiv politikk enn hva Clinton ga uttrykk for før tiltredelsen i presidentembetet.¹³ Årsakene til retretten var i grove trekk press fra opinionen, forsvarsdepartementet og Kongressen mot amerikansk engasjement i større bakkeoperasjoner (Daniel 1996: 90).

Motstanden mot amerikansk engasjement i internasjonale konflikter har eksistert i lang tid, og det eksisterer store mengder litteratur om temaet. Det er vanlig å snakke om Vietnam-syndromet som bakgrunn for den restriktive linje amerikansk utenrikspolitikk fulgte etter erfaringene fra krigen i Vietnam. Golfkrigen brakte i manges øyne Vietnam-syndromet til opphør, eller reduserte i det minste dets innflytelse. Krigen demonstrerte hvordan USAs overlegne ildkraft og teknologi, sanksjonert av et revitalisert FN, effektivt kunne møte regionale trusler. Det viste seg imidlertid raskt at Golfkrigens relativt klare politiske rammer¹⁴ ikke skulle bli en mal

12 Særlig under UNOSOM II var dette tydelig. I ettertid er det imidlertid mulig å se at verken tradisjonell fredsbevaring, som UNOSOM I var et forsøk på, eller anvendelse av regulære militære styrker, som UNITAF representerte, var tilstrekkelig for å kunne håndtere operasjonens rammebetingelser. Elementer fra begge er nødvendig for å takle denne type politisk situasjon (se f.eks. Chopra et al. 1995).

13 Under valgkampanjen var Bill Clinton aggressiv i sin ordbruk med hensyn til bl.a. intervensjoner i det tidligere Jugoslavia, og snakket om en stående reaksjonsstyrke under FN-kommando. Etter tiltredelsen som president forandret ordbruken seg, og den nye administrasjonen har i praksis fulgt en forsiktigere linje. Om PDD (Presidential Decision Directive) 25 av 3. mai 1994: «...[the directive] which outlined new, highly restrictive guidelines for US support of and participation in UN peace operations, represented a major downturn in the already deteriorating relationship between the USA and the UN» (Griffin 1999: 44).

14 Her vises det til politiske rammebetingelser både på den amerikanske innenriksarena og ikke minst på den internasjonale sikkerhetspolitiske arena. Fordømmelsen av Iraks invasjon av Kuwait, og oppslutningen om de alliertes svar på denne, var unik i internasjonal sammenheng. Andre faktorer bidro til at Golf-

for fremtiden, og operasjonene i det tidligere Jugoslavia, Haiti og ikke minst Somalia gav fornyet grobunn til motstanden mot amerikansk militært engasjement i utlandet.

Det er ikke hensikten her å drøfte ulike aspekter ved motstanden mot deltakelse i fredsoperasjoner på USAs innenrikspolitiske arena. Av litteratur på norsk om dette vil jeg spesielt nevne Svein Melbys rapport «Feilbelastet supermakt? – USA og lederrollen i internasjonal konflikthåndtering». Melby ser det økte amerikanske engasjementet i begrensede militære operasjoner som en strategisk feildisponering av overlegne ressurser. Dette, argumenterer Melby, vil kunne få ødeleggende konsekvenser for USAs internasjonale maktposisjon (Melby 1999: 40). Med fokus på militære tradisjoner og militær kultur, samt aspekter ved strategi og styrkestruktur, kan man trekke resonnetet videre og stille spørsmål ved om ikke motsetninger på det strategiske plan reflekteres på lavere nivå innen den militære organisasjon. Hvis dette er tilfelle, vil konsekvensen kunne være at amerikansk deltakelse i en fredsoperasjon hemmer operasjonens muligheter til å løse sitt oppdrag.

For å behandle dette vil det i det følgende anvendes en «top down»-tilnærming, der fokus beveger seg fra det strategiske til det operative nivå og i siste instans ned til den enkelte soldat. Ved observasjonene på individnivå beveger perspektivet seg i retning av det som betegnes «identitetsperspektiv», og som siden slutten av 1980-tallet har blitt introdusert i studiet av internasjonal politikk.¹⁵ Behandlingen vil nødvendigvis være relativt overflatisk, med fokus på hvordan rekruttering, opplæring og tjenestegjøring i det amerikanske forsvaret former soldatenes holdninger og atferdsmønster.

Strategisk nivå

American strategic culture poses no insurmountable obstacles to U.S. participation in United Nations sanctioned peace enforcement operations, provided that [...] American need for rapid military success is satisfied (Martin P. Adams 1995: 14).

krigen fremsto som en «ukomplisert» operasjon. Det var snakk om invasjon av en selvstendig stat med klart definerte geografiske grenser, og en definert fiende i Iraks militære styrker.

15 Studiet av identitet har vært et sentralt område i sosialvitenskapen i mange tiår (se bl.a. Neumann 1999). Ved å anlegge et identitetsperspektiv bringer man psykologien og sosiologien sammen med statsvitenskapen, og kan dra vekslere på det nære slektskap fagdisiplinene representerer. For problemstillingen her gir dette mulighet til en rekke interessante observasjoner.

Det eksisterer en mengde litteratur som tar for seg amerikansk strategisk kultur, herunder linjer i den historiske utviklingen av USAs militære strategi, utmattelses-krigføringens triumf over manøver-krigføringen, de viktigste årsaksforholdene bak utviklingen – ikke minst Vietnamkrigens betydning, og det som i dag kan være en revitalisering av det operative nivå (se bl.a. Huntington 1959/1994, Skelton 1996, Weigley 1973/1967, Snow et al. 1994). Dette er nødvendig bakgrunn for til fulle å kunne erkjenne alle aspekter ved dagens situasjon. Fokuset her vil være på status quo; kan man finne konkrete trekk ved amerikansk strategisk kultur som taler mot anvendelse av amerikanske styrker i fredsoperasjoner? Fem observasjoner vil bli gjort:

- 1) Amerikanerne kan sies å være «dårlige» på strategi, i den betydning at USA ikke har en enhetlig militær strategi, noe som har konsekvenser for evnen til å delta i fredsoperasjoner.
- 2) I den grad man kan snakke om strategisk planlegging, finner man en strategi som er lite tilpasset 90-tallets sikkerhetspolitiske utfordringer (noe USA forøvrig har felles med andre vestlige nasjoner, frem til i dag også Norge).
- 3) Weinberger-Powell-doktrinen¹⁶ (WP-doktrinen), som er dominerende i amerikansk militær planlegging, er svært lite egnet for fredsoperasjoner.
- 4) Liten grad av tilpasning av doktrinen kan spores i amerikansk deltakelse i utvidede fredsoperasjoner på 90-tallet.
- 5) USA viser en mangelfull evne til strategisk samarbeid med allierte i fredsoperasjoner.

Mangel på strategisk tankegang

Det hevdes fra flere hold at det amerikanske forsvaret er «dårlig» på strategi (Metz 1997). Dette knyttes gjerne opp til amerikansk kultur. «In general, Americans have not developed a native tradition of strategic thought and doctrine.»¹⁷ Denne mangelen på strategi

¹⁶ WP-doktrinens essens er de betingelser den stiller for anvendelse av militær makt; det må være snakk om vitale nasjonale interesser, maktbruken må ha støtte i opinionen og Kongressen, det må regnes som en siste utvei, og når militærmakt først brukes, skal det brukes «overveldende ildkraft» for raskt å oppnå de militære mål (se f.eks. Record 1999).

¹⁷ Richard B. Foster, «Editor's Introduction,» *Comparative Strategy* (1978) ix; Gregory D. Foster, «Missing and Wanted: A U.S. Grand Strategy,» *Strategic Review* (Fall 1985): 14, sitert i Metz (1997).

vil ha konsekvenser for aktiviteter på alle nivåer innen den militære organisasjon, herunder det taktiske, det operative og det individuelle. Strategi er således ikke bare et spørsmål om retorikk, men danner det skjelett den militære organisasjon er modellert rundt (se bl.a. Metz 1997, RisCassi 1997). Igjen er det ikke hensikten her å se på hvorfor det er slik; mange av årsakene ligger naturlig nok i trekk ved det amerikanske politiske system og Kongressens makt i utenrikspolitiske spørsmål.¹⁸

Det vi kan konstatere ved å se på utenrikspolitikken til Clinton-administrasjonen i forbindelse med konflikten i Somalia, Haiti og det tidligere Jugoslavia, er den samme mangelen på klare linjer. At dette har følger for styrkenes motivasjon, engasjement i oppdraget og selvsikkerhet i operativ tjeneste, er ikke til å unngå. Deborah D. Avant finner i sitt essay «Are the Reluctant Warriors out of Control?» at mangel på klare målsetninger og støtte fra sivilt hold fører til at militære ledere i mindre grad er villige til å engasjere sine styrker i lavskala-konflikter, uten at visse kriterier er oppfylt.¹⁹

Dette kan tyde på at en mangel på strategi og uklare politiske signaler har en direkte effekt på styrkenes utførelse av sine oppdrag.

Fokus på storskala-konflikter

Den strategiske planlegging i det amerikanske forsvaret hevdes å være dårlig tilpasset nye utfordringer i dagens sikkerhetspolitiske trusselbilde.²⁰ «The [American] Army remains intellectually and structurally mired in the Cold War planning environment of preparation for large-scale, high intensity conventional war against like

18 Se bl.a. Melby (1999), avsnittet om politiske rammebetingelser for en gjennomgang av disse aspektene, se også Jeffrey (1984) og Metz (1999) for perspektiver som sammenfaller med Melbys synspunkt.

19 Hensynet til «force protection», tilstrekkelig ildkraft og krav til «exit»-strategier går igjen. Likeledes kan det observeres et ønske fra militære ledere om på forhånd å gjøre klart hvilke tapstall som kan forventes (Avant 1996/97: 86).

20 Målsetningen for det amerikanske forsvarets styrkenivå er at USA simultant skal kunne utkjempe og vinne to regionale kriger i størrelsesorden med Golfkrigen. Dette «two MRC»-kapasitetskravet betegnes av mange som synonymt med styrkenivået som er nødvendig for at USA skal kunne opprettholde sin dominerende posisjon på den internasjonale sikkerhetspolitiske arena. Se f.eks. Khalilzad & Ochmanek (1997): 44. Fra en rekke hold i det amerikanske forsvaret hevdes det at man etter de senere års nedskjæringer befinner seg på et absolutt minimum for å skulle kunne leve opp til denne strategiske målsetningen. Se f.eks. Newman (1998), Khalilzad & Ochmanek (1997). Dette kravet danner grunnlaget for de Main War Theater-scenarier som er basis for organisering av styrkestruktur og planlegging av øvelser i det amerikanske forsvaret.

adversaries» (Record 1999). (Dette er forøvrig argumenter vi kjenner fra den hjemlige debatten, da også norsk militær strategi har blitt kritisert for ikke å tilpasse seg det endrede sikkerhetspolitiske miljø.) Planleggingen tar ikke hensyn til at internasjonal sikkerhet i stigende grad vil handle om å håndtere politisk komplekse intrastatlige og etniske/kulturelle lavskala-konflikter. Dette er like fullt konflikter som kan ha potensial til å utvikle seg til trusler mot internasjonal fred og sikkerhet.

I sitt fokus på storskala-konflikter legger den strategiske planleggingen rammene for trening og opplæring samt styrkeoppbygging og -struktur (se bl.a. Khalilzad & Ochmanek 1997). Dette kan eksemplifiseres ved å se på den amerikanske hæren, med en organisasjon basert på store divisjoner (combat divisions) siden krigen mot Mexico (se bl.a. Bell 1998). Divisjonene var hjørnesteiner under Golfkrigen, men er lite egnet for fredsoperasjoner som med fordel kan anvende seg av mindre og mer mobile enheter. (Bl.a. derfor har eliteavdelinger som U.S. Marines og Army Rangers vært anvendt i operasjoner i mindre skala.) Videre må nevnes det økende fokuset på teknologi, som gir mulighet til å drive utmattelseskrigføring med relativt lav risiko for egne tap.²¹ Resultatet av planlegging for storskala-konflikter er derfor at det amerikanske forsvaret til nå har hatt en styrkestruktur som ikke er egnet for fredsoperasjoner.²²

Weinberger-Powell-doktrinen

WP-doktrinen, som fremdeles er dominerende i det amerikanske forsvaret, kritiseres av mange for å være utdatert av samme grunn som den strategiske tanke sentrert rundt «Main War Theater»-planleggingen (se f. eks. Record 1999, Metz 1997, Clarke 1997, Kahlilzad et al. 1997). Mye av bakgrunnen for doktrinen ligger i USAs enorme militære ressurser (som er en forutsetning for å kunne bruke overveldende ildkraft) og behovet for å minimalisere tap av amerikanske liv. Den åpenbare motsetning mellom WP-doktrinen og fredsoperasjoner er bruken av overveldende ildkraft for raskt å

21 Særlig kan nevnes den rolle luftkrefter spiller i amerikansk militær planlegging: «cruise missiles over manned aircraft, and manned aircraft over anything on the ground» (Record 1999).

22 Dette er delvis erkjent i det amerikanske forsvaret, men omleggingen tar tid: «Old Traditions Die Hard; Division Reorganized» (Bell 1998), tar kort for seg ulike aspekter ved divisjonens betydning for hæren, samt forsøk på å omorganisere denne.

oppnå militære mål. For det første vil man forvente at WP-doktrinen flytter fokus bort fra de politiske hensyn og inn i de militære planleggingsrom. At dette er en uheldig situasjon i forbindelse med lavskala-konflikter, dokumenteres i fagbøker fra nasjonale forsvar som har tradisjon for denne type konflikt.²³ Ved overdreven maktbruk kommer man i konflikt med upartiskheten som er fredsstyrkens kilde til autoritet og legitimitet, slik man opplevde under operasjonen i Somalia.²⁴

Man vil i utgangspunktet tro at problemet kan løses ved at WP-doktrinen fravikes under fredsoperasjoner. I praksis har det imidlertid vist seg å være en klar mangel på nyansering i amerikansk militær tankegang med hensyn til nivået på maktbruk i forhold til operasjonens natur.²⁵ Det er imidlertid endringer å spore, idet det amerikanske forsvarsdepartementet beveger seg mot en mer fleksibel tilnærming til doktrinespørsmålet (se f.eks. McCormick 1997). Dette er nettopp et forsøk på å tilpasse seg utviklingen på den internasjonale sikkerhetspolitiske arena. Men selv om MOOTW behandles i bl.a. den revurderte FM 100-5, US Army Field Manual, vil det ta tid før dette reflekteres på operativt nivå. Fremdeles er det den enkelte enhetens øverste befalshavers ansvar å inkludere fredsbevaring og fredsoperasjoner i enhetens Mission Essential Task List (METL).

-
- 23 USA mangler tradisjon for håndtering av lavintensitetskonflikter generelt, og fredsoperasjoner spesielt. Se bl.a. Rader (1993): 54. Land som har erfaring fra lavintensitetskonflikter, peker på hvordan tradisjonelle målestokker for militær suksess ikke er hensiktsmessig i denne type operasjoner. Se f.eks. Bulloch (1996): «Undue emphasis on military action clouds the key political realities, which can result in a military-dominated campaign that misses the real focus of an insurgency.»
- 24 Somalia var på mange måter prøvesteinen for 90-tallets fredsoperasjoner. Analyser av engasjementet i Somalia konkluderer med at det amerikanske forsvaret vektlegger ildkraft som avgjørende for suksess også i denne type konflikt: «The wrong lessons regarding the use of military force have been learnt from Somalia, the watershed experience of the second generation of UN operations» Eknes et al. (1995). Se også Berdal (1994), Chopra et al. (1995), Okalaya-Lakidi (1994).
- 25 Se bl.a. Rader (1993): 55. Forøvrig faller det utenfor artikkelens rammer å se på årsakene til den rigiditet som kan spores i amerikansk militær planlegging. Mange interesser er inne i bildet når styrkeforhold og doktrinespørsmål skal avgjøres i forbindelse med potensielle konfliktsituasjoner. «It is not simply happenstance or absent-mindedness that accounts for these shortcomings in the standard scenarios. These scenarios are carefully drafted so as to accommodate the concerns of the major participants in the force planning process.» (Khalilzad et al. 1997:48) På samme måte vil en forvente at ulike aktører vil fremme sine interesser i planlegging for og operativ ledelse av operasjoner. Det vil f.eks. være naturlig for ulike forsvarsgrener å ønske effekten av sin slagkraft demonstrert i konfliktsituasjoner.

Avveininger om når man skal tillate økt bruk av militærmakt er vanskelig, da operasjoner som har et utvidet mandat nødvendigvis må fremstå som troverdige med hensyn til maktbruk.²⁶ Det som fra flere hold fremholdes som en nødvendig grunnregel, er imidlertid at maktbruk eventuelt må komme som et resultat av en politisk vurdering av situasjonen, og ikke ut fra militære betraktninger som i en regulær krig. Amerikansk tradisjon for militær planlegging kan kritiseres for å sette den militære vurderingen over den politiske, og på den måten være i utakt med grunnleggende betingelser for håndtering av lavintensitetskonflikter (se bl.a. Khalilzad et al. 1997: 50–51).

Alliansekrigføring

Gjennom hele det 20. århundre har alliansekrigføring vært sentral i amerikansk utenrikspolitikk. Nesten uten unntak har amerikanske styrker i internasjonale operasjoner vært engasjert som en del av en allianse (se bl.a. RisCassi 1997). I dag erkjenner det amerikanske forsvaret at alliansekrigføring kommer til å være den dominerende type krigføring i fremtiden.²⁷ På tross av dette viser USA liten evne til strategisk samarbeid med koalisjonspartnere,²⁸ noe som har ført til gnisninger i en rekke tilfeller. Bl.a. i Somalia kan det hevdes at uenighet over «rules of engagement» mellom deltaker-nasjonene svekket operasjonens muligheter for suksess (se bl.a. Chopra et al. 1995). Fishel peker på problemer med hensyn til «unity of command» og «unity of effort» under operasjon «Uphold Democracy» på Haiti (se Fishel 1997). Likeledes fokuserer Torunn Laugen på tilsvarende problemer i NATOs engasjement i Kosovo (Laugen 1999).

Uavhengig av hvilken doktrine som velges, hersker det liten tvil om at det er avgjørende for operasjonens suksess at deltaker-

26 Bl.a. i det tidligere Jugoslavia har fraværet av militære maktreaksjoner på provokasjoner fra partene trukket FNs autoritet i tvil.

27 «Thus, in Powell's view, the Army never again will go to war alone» – sitert i Fishel (1997), som det grunnsyn artikulert i første utgave av «Joint Publication 1-02 DoD Dictionary of Military and Associated Terms»

28 En observasjon gjort av oberst Steven R. Rader ved Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE), er interessant her. I forbindelse med planlegging av konkrete operasjoner anlegger amerikanske planleggere et overveiende militært perspektiv, ut fra en amerikansk strategisk tankegang. Det er lite kontakt med andre nasjoner før planen er ferdig, hvorpå den «internasjonaliseres» for å kunne oppnå nødvendig tilslutning. Ifølge Rader forblir planen i andre nasjoners øyne et amerikansk produkt, lite tilpasset deres egne betraktninger. Dette skyldes bl.a. en overdreven forventning om at USAs forutsetninger deles av landets allierte (Rader 1993: 54, RisCassi 1998).

landene opererer ut fra ett konsistent sett av prosedyrer. I et rent militært perspektiv er det en rekke problemer forbundet med «kombinerte» operasjoner i betydningen operasjoner med deltakelse fra flere våpengrener og/eller flere nasjoner (se bl.a. Devers 1997). Mangel på klarhet og konsistens i direktiver fra overordnede er bare ett problem, men det kan forventes å være særlig relevant for fredsoperasjoner der håndtering av ulike situasjoner på operativt nivå vil kunne få vidtrekkende politiske konsekvenser. En mangel på enighet om doktriner for militære aktiviteter, herunder bruk av makt, vil øke faren for operative feilsteg som kan sette hele operasjonen i fare.

Operativt nivå

Kunnskaper og kompetanse på det operative nivå har større betydning for fredsoperasjoner enn for regulære krigsoperasjoner, da en rekke faktorer gjør at beslutningsansvaret i større grad overlates offiserer og befal på lavere nivå.²⁹ Samtidig er det på det operative nivå at fredsstyrken kommuniserer med sivilbefolkningen og partene i konflikten. Det er her den tilkjennegir sin upartiskhet og bygger opp legitimitet.³⁰ En enkelt hendelse på operativt nivå kan derfor få vidtrekkende politiske konsekvenser ikke bare for operasjonens virksomhet, men også i et utvidet politisk perspektiv.

Generelt har det operative nivå ikke vært tillagt stor vekt i amerikansk militær planlegging. Dette er en følge av USAs prioritering av utmattelseskrigføring over manøverkrigføring (se f.eks. Melby 1999) og det sterke fokuset på teknologiske komponenter i krigføringen. Som nevnt i avsnittet om det strategisk nivå, er WP-doktrinen forutsetning om overveldende bruk av ildkraft en av de største utfordringene ved anvendelse av amerikanske styrker til fredsoperasjoner. Doktrinen er gjennom styrkestruktur, trening og øvelser

29 I den skandinaviske skole for tradisjonell fredsbevaring fremheves det at underbefal i større grad enn hva tilfelle er i hjemlige forsvar, må overlates beslutningsansvar. Dette er en naturlig konsekvens av bl.a. styrkens ofte noe begrensede personellsituasjon og komplekse politiske operasjonsbetingelser. Se likeledes RAND-studie MR-921-A, s. 33 for tilsvarende observasjoner under operasjon «Provide Comfort» i nordlige Irak.

30 Brian Urquhart var en av de første som poengterte hvor vitalt det var at en fredsbevarende styrke maktet å holde på sin karakter som upartisk, herunder med prinsippet om minimal bruk av makt som et fundamentalt virkemiddel. «...the moment they draw blood, their [the peacekeepers'] special status as being above the conflict is about to collapse and with it their only source of authority in the operations area» Brian Urquhart sitert fra «A Life in Peace and War» i Hillingsø (1994): 61.

tungt innarbeidet på operativt nivå i det amerikanske forsvaret.³¹ Den vil derfor reflekteres i Standard Operating Procedures og tradisjoner for operativ ledelse. Selv om doktrinen i forbindelse med en gitt operasjon gjøres mer restriktiv med hensyn til f.eks. bruk av ildkraft, vil dette ikke automatisk reflekteres på det operative nivå. For å oppnå dette vil det kreves omfattende trening og opplæring av styrkene før innsettelse i operasjonen.

Det er et faktum at amerikanske styrker som har deltatt i fredsoperasjoner, har hatt liten grad av opplæring og trening før de ble satt inn i konfliktområdet.³² Forsøk på å gi slik opplæring og øke prioriteringen møtes av kritikk fra flere hold innen det amerikanske forsvaret, der man argumenterer for at det vil gå på bekostning av forsvarets primæroppgaver.³³

Med utgangspunkt i den tradisjonelle fredsbevarende operasjon kan faglitteraturen dokumentere hvordan operativ ledelse i fredsoperasjoner bør preges av hensynet til prinsippene om upartiskhet, samtykke og minimal bruk av makt. Dette har konsekvenser for alle typer militære aktiviteter. Ved å se nærmere på i) etablering av posisjoner og interaksjon med sivilbefolkningen og ii) reaksjonsmønstre ved provokasjoner, kan det gjøres observasjoner fra operativ ledelse av amerikanske styrker i Somalia, på Haiti og i det tidligere Jugoslavia.

Etablering av posisjoner og interaksjon med sivilbefolkningen

I tradisjonelle fredsbevarende operasjoner er etablering av stillinger preget av ønsket om å signalisere tilstedeværelse. Stillingene er ikke forsøkt kamuflert og er gjerne opplyst av lyskastere om natten. FN-flagget er lett synlig og skal tilkjennegi hvem som befinner seg i stillingen. Det samme gjelder kjøretøyer som er hvit-

31 I amerikanske styrker som deltar i fredsoperasjoner, er det den enkelte enhets øverste befalshaver som avgjør hvorvidt fredsoperasjoner skal inngå i enhetens METL. En rekke av enhetene som deltok både i Somalia og Haiti, hadde ikke fredsoperasjoner på sin METL (RAND studie MR-921-A).

32 «...since little preparation for Peace Operations is undertaken, it is deployments to – not preparation for – Peace Operations that have diminished some units' MTW readiness» (RAND studie MR-921-A: vi). Behovet for spesialopplæring før innsettelse i FO erkjennes imidlertid i økende grad i det amerikanske forsvaret (Swannack Jr 1997, Freakley et al. 1998, McCormick 1997).

33 «A major concern within the military is that this basic underlying principle (that the Armed Forces of the United States should provide common defense for the American people) will be corrupted by overemphasis on peacekeeping and other such non-military operations» (Cronin 1993: 69).

malte, med bokstavene UN tydelig malt på kjøretøyets sider. I praksis har også FN-styrkene sine uteposisjoner i nær kontakt med lokalbefolkningen, gjerne i samme hus som lokale familier.³⁴

Selv om utvidede fredsoperasjoner ikke i samme grad som tradisjonell fredsbevaring tar slike hensyn, er det også her viktig å signalisere tilstedeværelse. Etablering av posisjoner gir signal om åpenhet og upartiskhet overfor sivilbefolkningen og partene i konfliktområdet, og er vel så viktig ved utvidet fredsbevaring. Disse hensyn til styrkens politiske rolle bør derfor veies mot hensynet til den militære prioritering av «force protection».

Under operasjonen i Somalia etablerte amerikanske styrker sitt hovedkvarter i Mogadishu, godt beskyttet bak betongmurer med piggråd på toppen, uten å prioritere interaksjon med lokalbefolkningen. Mot slutten av operasjonen beveget amerikanerne seg bare utenfor leiren i helikoptre eller pansrede kjøretøyer og ble etterhvert totalt isolert fra lokalbefolkningen.³⁵ Det kan hevdes at dette var en nødvendig følge av forholdene i Mogadishu, men det samme mønsteret gjentok seg i Port-au-Prince, under operasjon «Uphold Democracy». Her var miljøet preget av en generelt positiv innstilling til de amerikanske soldatene (Baumann 1997).

Patruljering til fots har i fredsbevarende operasjoner vært et annet viktig redskap for å fremme kontakt med sivilbefolkningen. Både i Somalia og Port-au-Prince ble det i liten grad gjennomført patruljer til fots.³⁶ Dette er eksempler på forhold som førte til en generell kritikk mot overdreven prioritering av «force protection» på bekostning av interaksjon med lokalbefolkningen under operasjon «Uphold Democracy». Kritikken har kommet fra ulike hold, som CINCACOM,³⁷ TIME-korrespondent McCreary (se Robert F. Baumann 1997) og offiserer som deltok i operasjonen.³⁸

34 Dette var for eksempel tilfelle i NORBATT i UNIFIL frem til og med 1998, bl.a. i Chebaa, El Hebarriyeh og Blate hvor norske geværtropper delte hovedkvarteret med lokale sivile, tidligere også i Ebel es Saqi, hvor hovedkvarteret lå. Flytting av hovedkvarteret fra Saqi på begynnelsen av 90-tallet vakte sterke reaksjoner både fra sivile og FN-personell, som mente man mistet den genuine kontakten man hadde etablert med lokalbefolkningen.

35 Dette står i kontrast til andre nasjoners kontingenter som opererte i Somalia. Se bl.a. Berdal (1994): 43.

36 Det er viktig å presisere at dette ikke gjaldt alle amerikanske styrker på Haiti. Spesialstyrkene fra hæren som opererte på landsbygden, var i større grad i stand til å kommunisere med lokalbefolkningen. Det samme gjaldt styrkene i Cap Haïtien-området (Baumann 1997 og Fishel 1997).

37 US Atlantic Command commander in chief, se US Atlantic Command briefing slides, nd, cirka oktober 1994.

38 «There was clearly no appreciation for the fact that the only way to conduct an

Reaksjon ved ildgivning

Prosedyre for ildåpning representerer trolig den største utfordringen på operativt nivå. I tradisjonell fredsbevaring er Standard Operating Procedure(SOP) ved skuddveksling ikke gjengjeldelse, men avventing og eventuelt forhandlinger.³⁹ Et konkret eksempel fra norsk praksis er prosedyren for «Tiltak før ildåpning». Først skal det gis en muntlig advarsel, deretter skytes to varselskudd nær målet før virkningsild kan avgis. Eventuell virkningsild skal rettes for å minimalisere skaden, besvares med samme type våpen man er beskyttet med (ikke tyngre våpen) og opphøre idet ønsket virkning er oppnådd. Dette er en konsekvens av prinsippet om minimal bruk av makt. Avhengig av fredsoperasjonens mandat vil den i større eller mindre grad anlegge SOP som på tilsvarende vis legger restriksjoner på maktbruk.

I Somalia hadde UNOSOM II en offisiell doktrine som nærmet seg prinsippet om minimal bruk av makt. Soldatene var autorisert til å skyte bare hvis de ble beskyttet. På tross av dette ble det av en rekke uavhengige institusjoner påpekt at maktnivået FN-styrken anvendte, anført av USA, var unødvendig høyt. 26 frivillige organisasjoner som arbeidet i området, leverte i august 1993 en protest om dette til FNs generalsekretær (Dent Ocalaya-Lakidi 1993: 159). En episode 12. juli 1993 i Somalias hovedstad illustrerer hvor lite en doktrineendring betyr hvis den ikke følges opp på operativt nivå. Amerikanske kommandosoldater hadde i oppdrag å ta til fange somaliske ledere som støttet general Mohammad Farah Aideed, under et møte i et hus i byens sentrum. Angrepet ble startet med avfiring av TOW-panservernraketter inn i husene, før soldatene stormet og omsider førte fangene ut (Durch 1997: 346 og *Aftenposten*, 22. mars 1998). I minuttene etter opplevde amerikanske soldater sitt største slag siden Vietnamkrigen. Fra offisielt amerikansk hold ble det anslått at 200 somaliere mistet livet. Ambassadør Robert Oakley (daværende amerikansk ambassadør og spesialutsending til Somalia) anslår det virkelige tallet til å være over 1000. Til sammenligning mistet 18 amerikanske soldater livet under hele engasjementet i Somalia. Fremgangsmåten som ble valgt under arrestasjonen, står i skarp kontrast til prosedyrer for fredsbevarende operasjoner.

operation like this is to get out and see people, meet people and gain their confidence», oberstløytnant Edward Anderson (sitert i Baumann 1997).

39 Her er imidlertid praksisen noe avhengig av typen oppdrag en fredsbevarende styrke er satt til å utføre – hvor f.eks. nattpatruljering som har vært et særtrekk ved NORBATT i UNIFIL, innebærer en mer aggressiv reaksjon på inntrengere og skuddvekslinger.

I Haiti var situasjonen mindre anspent enn i Somalia, men også her førte tolkninger av doktrinen om bruk av makt til en rekke skuddvekslinger mellom marinesoldatene i Cap Haïtien og elementer kontrollert av militærjuntaen. Dette skjedde på et tidspunkt da det forelå en avtale som anerkjente juntaen som en legitim politisk aktør (Fishele 1997). Lignende kritikk har også blitt reist mot det amerikanske engasjementet i Bosnia (Clarke 1997).

Individnivå

The difference [between peace support training and combat training] is that in peace support training, we teach soldiers new attitudes. We teach them to react differently, often directly contrary to normal combat situations (Hillingsø 1994: 67).

Militæret som institusjon er organisert med henblikk på krig. Og for at soldater skal fungere i en krigssituasjon, organiseres trening og opplæring etter bestemte prinsipper. Enkelte av disse prinsippene finner man igjen i krigerkulturer langt tilbake. Det har alltid vært et sentralt mål for militær opplæring å forme soldatene etter et ideal, tillegge dem visse verdier og gjøre den enkelte soldat til en celle i den militære organisme. På den måten viskes individet ut, og disiplin og samhold styrkes.

Mot dette selvet som militæret bygger opp, stilles de andre, som er fienden. Skillet mellom det og de som skal forsvares og fienden det skal forsvares mot, er den fundamentale akse i militærets identitetsbilde. Teknikker som propaganda blir brukt av alle parter i en konfliktsituasjon for å opprettholde og forsterke fiendebildet. Det ble brukt av aksemakter og allierte under Den andre verdenskrig, av Vesten og Sovjetunionen under den kalde krigen og det ble nylig brukt av serbere og NATO under krigen i Kosovo.

På bakgrunn av dette vil det alltid være en utfordring å anvende soldater til fredsbevarende operasjoner, idet fiendebildet som er grunnleggende i militærets vesen, skal erstattes av nøytralitet overfor partene i en konflikt. Dag Hammarskjölds ord oppsummerer dette: «Peacekeeping is not a job for soldiers, but only soldiers can do it.» Det som er interessant her, er å se hvorvidt amerikanske soldater i særlig grad har hatt problemer med å takle en rolle som fredsbevarere ut fra holdninger og atferdsmønstre som kan knyttes til deres identitet som amerikanske soldater.

Ved å se på undersøkelser gjennomført i det amerikanske for-

svaret i forbindelse med MOOTWs effekt på soldatenes stridsdyktighet, kan man finne ting som tyder på dette. Mange soldater som ble intervjuet etter tjeneste i Bosnia, sier at fredsoperasjoner oppleves som frustrerende pga. det uoversiktlige arbeidsmiljøet som er svært ulikt det soldatene er trent for å møte:

«I've trained for 30 years to read a battlefield. Now you're asking me to read a peace field. It doesn't come easy. It ain't natural; it ain't intuitive. They don't teach this stuff at Leavenworth... It's an inner ear problem. No one feels completely balanced.»⁴⁰

Selv om amerikanske soldater før deltakelse i fredsoperasjoner hittil har hatt begrenset opplæring i forhold til operasjonens egenart (noe de har til felles med de fleste andre nasjoner), er man i det amerikanske forsvaret klar over at effektiv utførelse av fredstjeneste betinger trening. I amerikansk litteratur finner man en erkjennelse av at «deprogrammering» av enkelte av soldatens ferdigheter er nødvendig i forbindelse med fredsoppdrag. Bl.a. under operasjonen på Haiti finner man eksempler som viser at deprogrammeringen til en viss grad har lyktes.⁴¹ Her må det imidlertid bemerkes at sivilbefolkningen var svært positivt innstilt til den amerikanske kontingenten, slik at operasjonen ikke gir et godt grunnlag for å vurdere om amerikanske soldater takler sin rolle som fredssoldater i pressede situasjoner.

Under operasjonen i Somalia ble derimot dette på dramatisk vis belyst. Intervjuer med amerikanske soldater etter skyteepisoden i Mogadishu 12. juli 1993 viser at soldatene reagerte på en måte som ville vært naturlig i en regulær krigssituasjon. De innrømte å ha skutt på alle de så (*Aftenposten*, 22. mars 1998). I denne forbindelse er det også interessant å se på hvilke reaksjoner soldatene blir møtt med i tilfeller der overdreven maktbruk har vært utvist fra soldaten/enhetens side. Reaksjonene fra USAs militære ledelse på skyteepisodene i Somalia gjenspeiler perspektivet som anlegges på styrkens rett til maktbruk. Ingen amerikanske soldater ble etterforsket eller stilt til ansvar for tilfeller av overdreven maktbruk, i sterk kontrast til praksisen fra tradisjonell fredsbevaring. Kontrasten er

40 William L. Nash sitert i RAND-studie MR-921-A, s.37.

41 Kommandanten for 3rd Squadron, 2nd Armored Cavalry Regiment beskriver soldatenes evne til å beholde roen og ikke bli provosert av opphissede folkemengder under tjeneste på Haiti, og erkjenner nødvendigheten av å «deprogrammere» holdninger i soldaten for denne type tjeneste. RAND-studie MR-921-A, s.37.

også stor til andre lands kontingenter i Somalia. Både belgiske, italienske og kanadiske soldater ble etter etterforskning stilt til ansvar for handlinger under tjeneste i UNOSOM II (Berdal 1994). Manglende reaksjoner fra USAs militære ledelse på denne og lignende episoder vil ha sterke signaleffekter overfor soldatene. De vil nødvendigvis oppleve det som legitimt å reagere på ekstreme situasjoner med en stor grad av maktbruk, på tross av restriktive doktriner. Signalene vil samtidig kunne tolkes negativt i forhold til styrkens status som nøytral av USAs allierte i operasjonen, partene i konflikten og sivilbefolkningen i området.

For å si noe om årsakene til at amerikanske soldater i særlig grad sliter med identitetskonflikten mellom rollen som «kriger» og som fredssoldat, vil det være interessant å ta for seg opplæringspraksis i det amerikanske forsvaret. Da dette består av utallige avdelinger med ulik kultur for opplæring og ideologi, vil det være hensiktsmessig her å rette søkelyset mot amerikanske eliteavdelinger, i særdeleshet U.S. Marines.⁴²

Ser man på opplæring i det amerikanske marinekorpset, finner man trekk som kan antas å være årsak til en konflikt mellom soldatenes identitet som «krigere» og den virkelighet de møter i fredsoppdrag.

«De (rekruttene) må indoktrineres for å bli marinesoldater.»⁴³ Selv om marinekorpset skiller seg fra andre militære avdelinger, også amerikanske, ved å gi sine soldater timer i korpsets spesielle ideologi, er ordet «indoktrinering» ikke ukjent fra de fleste lands forsvar. Det er også vanskelig å sette fingeren på særtrekkene ved den amerikanske marinesoldatens identitet ved å se på de åpenbare identitetssignaler. «Core values» som «honor, courage and commitment» skiller seg ikke vesentlig fra sentrale verdier i andre nasjoners militære enheter. Heller ikke retorikken i offisielle beskrivelser av marinesoldatenes opplæringsprogram (<http://www.parrisland.com>) skiller seg fra retorikk brukt i andre nasjoners forsvar, inkludert det norske.

Forhold som trolig er sentrale i formingen av den amerikanske marinesoldats særpregede identitet, er graden av indoktrinering i kombinasjon med sosialiseringen inn i amerikansk strategisk tanke-

42 Delvis gjøres dette av hensyn til omfanget av artikkelen. Samtidig er det eliteavdelingene som U.S. Marines og Army Rangers som i første omgang settes inn i den type internasjonale operasjoner som er av interesse her.

43 Informasjonsoffiser ved rekruttskolen Parris Island, kaptein Keith Faust, til *Aftenposten*, 21. mars 1998.

gang⁴⁴ og generelle trekk ved amerikansk kultur.⁴⁵ Utover det man forventer av en soldat, er amerikanske marinesoldaters holdninger preget av en påtakelig stolthet som grenser til arroganse hva gjelder egen identitet som marinesoldat, korpset og USA.

«Being an American Marine, I am ultra proud of our flag, ultra proud of our culture...»⁴⁶ Setningen ble uttalt som om identiteten som marinesoldat i seg selv betinget stoltheten, noe som går igjen i en rekke uttalelser gjort av amerikanske marinesoldater. Dette er holdninger det amerikanske marinekorpset ønsker å skape hos sine soldater.

Når stoltheten blir så fundamentalt viktig for soldatens identitet, skal lite til før noe oppfattes som en trussel. Denne identiteten trekker soldatene med seg til fredsoppdragene, noe som lett kommer i konflikt med fredsbevaringens idealer om ikke å opptre provoserende og å søke kommunikasjon og forhandling som løsning på konfliktsituasjoner.

Konklusjon

Fra mange hold har amerikanske militære styrker som har deltatt i fredsoperasjoner, blitt kritisert for å la militære prioriteringer overskygge politiske. Denne kritikken har i stor grad vært basert på observasjoner av strategi og doktriner. Den revitalisering av det operative nivå som i dag foregår innen amerikansk strategisk planlegging, er utvilsomt et viktig skritt i tilnærmingen mot en doktrine tilpasset fredsoperasjoner. En slik tilpasning er imidlertid ikke i seg selv tilstrekkelig. Hensikten med denne artikkelen har vært å se på hvorvidt strategiske motsetninger reflekteres på lavere nivå i den amerikanske militære organisasjon. Observasjonene tyder på at dette kan være tilfelle, da operativ ledelse av amerikanske styrker i liten grad reflekterer prinsippene om samtykke, upartiskhet og minimal bruk av makt. Også observasjoner på individnivå antyder at omstillingen fra regulær soldattjeneste til fredstjeneste ikke følger natur-

44 Strategiske forhold, som WP-doktrinen (se avsnittet om det strategiske nivå) er fundamentet opplæringen av soldatene sentrerer rundt. Og som i alle organisasjoner vil individet etterhvert sosialiseres inn i – i dette tilfelle – forsvarets måte å betrakte verden på.

45 Vinnerkulturen, utålmodighet i forbindelse med å finne løsninger, mangel på sensitivitet overfor andre kulturer; alt dette er faktorer som fra ulike hold tillegges amerikaneren. Se bl.a. Berdal (1994), Melby (1999), Baumann (1997).

46 Fritt etter samtale med amerikanske marinesoldater stasjonert i Egypt under Golfkrigen, 1991.

lig av at man får et FN-flagg på skulderen og en blå hjelm på hodet. Motsetninger på det strategiske nivå er utførlig behandlet i litteraturen, men på bakgrunn av funnene vil det være interessant å gjennomføre en grundigere analyse av både det operative nivå og individnivået.

Henvisninger

- Adams, Martin P. (1995) «Peace Enforcement versus American Strategic Culture», *Strategic Review* 21 (1).
- Art, Robert J. (1996) «American Foreign Policy and the Fungibility of Force», *Security Studies* 5 (4).
- Avant, Deborah D. (1996/97) «Are the Reluctant Warriors Out of Control? – Why the U.S. Military is Adverse to Responding to Post-Cold War Low-Level Threats», *Security Studies* 6 (2).
- Bell, Raymond E. (1998) «Old Traditions Die Hard: Division Reorganization», *Military Review*, sept.-nov.
- Berdal, Mats R. (1994) «Fateful Encounter: The United States and UN Peacekeeping», *Survival* 36 (1).
- Blair, Andrew S. (1994) «Managing the Crisis in the Former Yugoslavia» i Dennis J. Quinn (red.) *Peace Support Operations and the US Military*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press.
- Bowen, Glenn (1998) «Legal Issues in Peace Operations», *Parameters* (winter).
- Brown, Charles W. et al. (1997) «The American Volunteer Soldier: Will He Fight?», *Military Review*, jan.-febr.
- Bauman, Robert F. (1997) «Operation Uphold Democracy: Power Under Control», *Military Review*, juli-aug.
- Bulloch, Gavin (1996) «Military Doctrine and Counterinsurgency: A British Perspective», *Parameters*, (summer).
- Campbell, David; 1992; «Writing Security – United States Foreign Policy and the Politics of Identity» Second Edition. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Castro, Carl A. et al. (1999) «OPTEMPO: Effects on Soldiers and Unit Readiness», *Parameters*, (autumn).
- Chopra, Jarat, Åge Eknes & Toralf Nordbø (1995) «Fighting for Hope in Somalia», *Peacekeeping and Multinational Operations* 6, Oslo: NUPI.
- Ciechanski, Jerzy (1997) «Enforcement Measures under Chapter VII of the UN Charter : UN Practices after the Cold War» i Michael Pugh, *The UN, Peace and Force*, Frank Cass & Co, Ltd. UK.
- Clarke, Bruce B.G. (1997) «The Political Dimension of Military Action: What Works?», *Military Review* sept.-okt.
- Cohen, Eliot A. (1984) «Constraints on America's Conduct of Small Wars», *International Security* 9 (2).
- Connaughton, Richard (1994) «European Organizations and Intervention» i Dennis J. Quinn (red.) *Peace Support Operations and the US Military*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press.

- Cronin, Patrik M. (1993) «Perspectives on Policy and Strategy», *Strategic Review*.
- Daniel, Donald C. F. (1996) «The United States», i Trevor Findlay (red.); *Challenges For The New Peacekeepers*, SIPRI research report No 12, New York: Oxford University Press Inc.
- David, Charles-Philippe (1999) «Does Peacebuilding build Peace? – Liberal (Mis)steps in the Peace Process», *Security Dialogue* 30 (1).
- Demurenko, Andrei, (1997) «Concepts in International Peacekeeping», *Military Review*, jan.-febr.
- Devers, Jacob L. (1997) «Major Problems Confronting a Theater Commander in Combined Operations», *Military Review*, jan.-febr.
- Dunlap, Charles J. (1992) «The Origins of the American Military Coup of 2012», *Parameters*, (winter).
- Dunlap, Charles J. (1997) «21st Century Land Warfare: Four Dangerous Myths»; *Parameters* (autumn).
- Eide, Espen B. (1996) «Peacekeeping in Europe»; *Peacekeeping and Multinational Operations* 5, Oslo: NUPI.
- Einaudi, Luigi (1994) «Western Hemisphere Security: Cautions on New Military Missions» i Dennis J. Quinn (red.) *Peace Support Operations and the US Military*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press.
- Ekner, Åge et al. (1994) «Sovereignty, Humanitarian Intervention and the Military», *Peacekeeping and Multinational Operations* 3, Oslo: NUPI.
- Findlay, Trevor (1996) «The new peacekeeping and the new peacekeepers», i Trevor Findlay (red.), *Challenges For The New Peacekeepers*, SIPRI research report No 12, New York: Oxford University Press Inc.
- Fishel, John T. (1997) «Operation Upold Democracy: Ole Principles, New Realities», *Military Review*, juli-aug.
- Freakley, Benjamin C. et al. (1998) «Training for Peace Support Operations», *Military Review*, juli-aug.
- Griffin, Michèle (1999) «Blue Helmet Blues – assessing the trend towards subcontracting UN Peace Operations», *Security Dialogue* 30 (1).
- Hederstedt, Johan et al. (1992) *Nordic UN Tactical Manual*, (1 & 2), Jivaskilä, Gummerus Kirjapaino Oy.
- Hillingsø, Kjeld G. H. (1994) «Peace Support Organization and Training, A Danish Perspective» i Dennis J. Quinn (red.) *Peace Support Operations and the U.S. Military*, Washington D.C. National Defense University Press.
- Huntington, Samuel P. (1986) «American Military Strategy», Berkeley.
- Inhofe, James M. (1999) «Challenges of Military Readiness», *Military Review*, mars-april.
- Jacobs, Jeffrey A. (1998) «Civil Affairs in Peace Operations», *Military Review*, juli-aug.
- Johnson, Wray R. (1999) «Warriors Without a War», *Military Review*, des.-febr.
- Kahan, Jerome H. (1994) «Peace Support Operations: Senior Military Perspectives» i Dennis J. Quinn, (red.) *Peace Support Operations and the US Military*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press.
- Khalilzad, Zalmay & David Ochmanek (1997) «Rethinking US Defense Planning», *Survival* 39 (1).
- Kruzal, Joseph (1994) «Peacekeeping and the Partnership for Peace» i Dennis J.

- Quinn (red.) *Peace Support Operations and the US Military*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press.
- Laugen, Torunn (1999) «Stumbling into a new role, NATO's out-of-area policy after the Cold War», Institutt for Forsvarsstudier.
- Lewis, William H. (1994) «Peacekeeping: Whither U.S. Policy?» i Dennis J. Quinn (red.) *Peace Support Operations and the US Military*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press.
- McCaffrey, Barry R. (1994) «U.S. Military Support for Peacekeeping Operations» i Dennis J. Quinn (red.) *Peace Support Operations and the US Military*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press.
- McCain, John (1994) «The Proper U.S. Role in Peacemaking» i Dennis J. Quinn (red.) *Peace Support Operations and the US Military*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press.
- McCormick, Michael (1997) «The New FM 100-5: A Return to Operational Art», *Military Review*, sept.-okt.
- Melby, Svein; (1999); «Feilbelastet supermakt? – USA og lederrollen i internasjonal konflikthåndtering», Oslo: NUPI-rapport nr 240.
- Metz, Steven (1997) «Why Aren't Americans Better at Strategy?», *Military Review*, jan.-febr.
- Miller, Paul David (1994) «The Changing Security Environment: The Atlantic Command Challenge» i Dennis J. Quinn (red.) *Peace Support Operations and the US Military*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press.
- Morgenthau, Hans J. «To intervene or not to intervene», *Foreign Affairs*.
- Newmann, Richard J. (1998) «Can Peacemakers make War?», Special Report, *U.S. News & World Report*, (jan).
- Ocalaya-Lakidi, Dent (1994) «UN and U.S. Military Roles in Regional Organisations in Africa and the Middle East» i Dennis J. Quinn (red.) *Peace Support Operations and the US Military*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press.
- Otte, John (1998) «UN Concept for Peacekeeping Training»; *Military Review* juli-aug.
- Pugh, Michael (1997) «From Mission Cringe to Mission Creep? Implications for new peace support doctrine», *Forsvarsstudier* 2, Oslo: Institutt for Forsvarsstudier.
- Quinn, Dennis J. (1994) «Introduction» i Dennis J. Quinn (red.) *Peace Support Operations and the US Military*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press.
- Quinn, Dennis J. (1994) «Peace Support Operations: Definitions and Implications» i Dennis J. Quinn (red.) *Peace Support Operations and the US Military*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press.
- Rader, Steven R. (1994) «The U.S. Military Role in a Multilateral Framework» i Dennis J. Quinn (red.) *Peace Support Operations and the US Military*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press.
- Record, Jeffrey (1999) «Operation Allied Force: Yet Another Wake-Up Call for the Army?» *Parameters*, (winter).
- RisCassi, Robert W. (1998) «Doctrine for Joint Operations in a Combined Environment: A Necessity», *Military Review*, jan.-febr.

- Ruggie, John Gerard (1994) «Peacekeeping and U.S. interests», *The Washington Quarterly* 17 (4).
- Sewall, John O. B. (1994) «Peacekeeping Implications for the U.S. Military; Supporting the United Nations» i Dennis J. Quinn (red.) *Peace Support Operations and the US Military*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press.
- Sewall, Sarah (1994) «Peace Enforcement and the United Nations» i Dennis J. Quinn (red.) *Peace Support Operations and the US Military*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press.
- Skelton, William B. (1996) «Samuel P. Huntington and the Roots of the American Military Tradition», *The Journal of Military History*, (april).
- Snow, Donald M. & Dennis M. Drew (1993) «From Lexington to Desert Storm: War and Politics in the American Experiment», N.Y.
- Swannack Jr., Charles H. (1997) «Peace Enforcement Operations», *Military Review*, nov.-des.
- Vick, Orletsky, Shulsky & Stillion (1996) «Preparing the U.S. Air Force for Military Operations Other than War», RAND publication (www.rand.org/publications/MR/MR842).
- Walsh, Mark R. (1996) «Managing Peace Operations in the Field», *Parameters*, (summer).
- Wanandi, Jusuf (1994) «ASEAN and the United Nations» i Dennis J. Quinn (red.) *Peace Support Operations and the US Military*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press.
- Weigley, Russel F. (1962) «Towards an American Army; Military Thoughts from Washington to Marshall»; N.Y.
- Weigley, Russel F. (1973) «The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy», New York: Macmillan.

Andre kilder

- «Peacekeeper's Handbook», International Peace Academy (1994) Pergamon Press.
- «Mixed US attitudes towards peacekeeping» (1996) s.38-39 i *Pacific Research: A periodical of the Peace Research Council* 9 (3).
- «Wider Peacekeeping» (1995) (The Army Field Manual Volume 5, Operations other than war, part 2), United Kingdom, Ministry of Defense.
- «The Blue Helmets; A Review of United Nations Peace-keeping»; United Nations Publication (1996), United Nations Reproduction Section.
- «An Agenda for Peace, With the New Supplement and Related UN Documents», (1995) United Nations Publicatio, New York: Department of Public Information.
- «Bestemmelser for norsk FN-tjeneste», BFN 52-2 (1993), Forsvarets Overkommando, FN-kontoret – Oslo.
- «Fredsbevarende Operasjoner Kurs I» (1989), Forsvarets Fjernundervisning (FFU) godkjent av Forsvarets Overkommando, FN-kontoret – Oslo.
- «Charter of the United Nations» (<http://www.un.org/aboutun/charter>); (<http://www.un.org/aboutun/charter>)
- «Påstand: «Amerikanerne massakrerte 1000 somaliere»», artikkel i *Aftenposten*, utenriks 22. mars 1998.

- «UN: Report on the work of the Organisation», sep. 1993, UN document A/48/ (advanced version).
- «Engaging Power for Peace»: 1998 Strategic Assessment, Institute for National Strategic Studies, National Defence University (<http://www.ndu.edu/inss/sa98/sa98cont.html>).
- «Forhandlinger og bruk av makt», Fredsbevarende Operasjoner Kurs II; Forsvarets Fjernundervisning (FFU), godkjent av Forsvarets Overkommando, FN-kontoret – Oslo.

Småstaternes realpolitik?

Hedley Bulls *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*

Carsten F. Rønnfeldt (f.1962), førstelektor ved Krigsskolen Linderud, er statsviter fra Roskilde Universitetscenter og The Graduate Institute of International Studies, Genève

Hvorfor er det værd at trække Hedley Bulls værk *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* fra 1977 med ind i serien om det 20. århundredes klassikere?

For det første er tesen om karakteren og betydningen af et internationalt samfund original. Bull tilbyder et perspektiv, som særlig småstater kan have nytte af for at overleve og maksimere sin politiske uafhængighed i international politik. Det er en anti-hegemonisk teori, der med et magtpolitisk udgangspunkt vægtlægger eksistensen og betydningen af normative barrierer mod rent magtpolitisk adfærd. Den er et inkluderende alternativ til to vigtige tanketraditioner i International Politik – Realisme og Idealisme.¹ For det andet har bogen en generel relevans som et studie af internationale politiske strukturer gennem 3-400 år. Den undersøger ikke samtidsaktuelle temaer, men karakteren af de politiske rammer, hvor sådanne temaer håndteres. For det tredje anvender Bull en metodisk tilnærming, der stod i kontrast til sin samtid men blev flittigt anvendt i disciplinen ti år senere. Også denne tilnærming er original, fordi den gør det muligt at bygge bro mellem det dikotomiserede skille i fagets to hovedtraditioner. Og sidst men ikke mindst er

Takk til Niels Henrik Rønnfeldt og Henrik Thune for nyttige kommentarer til tidligere utkast til artikkel.

1 Navnene på de to hovedretninger varierer. Det der her benævnes Realisme, går normalt under samme navn, men betegnes også som den «hobbesianske» tradition. Kategorien Idealisme viser til tankeretninger under flere navneskilte, som for eksempel den kantianske tradition, Revolutionisme, Liberalisme og Universalisme. Realisme og Idealisme refererer altså ikke til, hvilke tanker er mest realistiske eller idealistiske. Det er navne på et perspektiv, og derfor skrives de med stort R og I.

den en fornøjelse at læse, med sin klare tese begrundet med stringent logik og historiske eksempler. Vi skal i det følgende se nærmere på disse punkter, men først lidt om personen Hedley Bull.

Hedley Bull blev født i 1932 i Sydney, Australien. Han var i ganske ung alder optaget af at debattere, og blev stærkt stimuleret af sin filosofiprofessor John Anderson. Denne var særlig optaget af samfundets institutioner som arenaer for konflikt; af kritik som en essentiel del af intellektuel aktivitet, og af forholdet mellem idealisme og realisme – alle temaer der går igen i Bulls senere arbejde. Anderson beskæftigede sig ikke med international politik, men han lærte Bull at se nutiden som et øjeblik i historien, værdien af at stille de store spørgsmål, at trække de vigtige elementer frem fra en problemstilling og diskutere sig frem til konsistente konklusioner ved at konfrontere egne synspunkter med de stærkeste modargumenter (Miller 1990:1-12).

I 1955 tog Bull B.Phil. i politik ved Oxford Universitet og begyndte derefter som assisterende underviser i international politik under professor C.A.W. Manning på London School of Economics. Nogle år senere blev han inkluderet i «The British Committee on the Theory of International Politics», der kom til at forme hans tilnærning til disciplinen. Dette var et mindre forum for meningsudveksling, der blandt andre inkluderede Herbert Butterfield, C.A.W. Manning, Michael Howard, Geoffrey Hudson og Martin Wight. Gruppen tog udgangspunkt i den Realistiske tradition, som dominerede amerikansk tænkning om international politik. Men de forsøgte at udvide dette magtpolitiske perspektiv på sine egne præmisser. Dette udviklede sig til en selvstændig retning indenfor international politisk teori, der foruden magt også vægtlægger normers betydning. Retningen omtales ofte som «Den Engelske Skole» eller Internationalisme (her vil den sidstnævnte betegnelse blive brugt). Perspektivet reflekteres i arbejdet til senere akademikere som for eksempel John Vincent, Adam Watson, Adam Roberts, James Mayall og Andrew Linklater (Dunne 1994).

Som et indblik i Bulls personlighed kan nævnes, at han i 1959 i en alder af 27 år blev inviteret til at skrive en rapport om nedrustning for en ekspertgruppe etableret af det velrenommerede forskningsinstitut «International Institute of Strategic Studies». Da rapportens foreløbige konklusioner skulle diskuteres, var det åbenbart, at de i højere grad afspejlede Bulls analytiske evner end gruppens anbefalinger. Sir Michael Howard har siden beskrevet situationen, der gav Bull en tidlig berømmelse:

«I can still vividly recall the sessions where veteran disarmers, bureaucrats and warriors shook their heads over the lucid draft chapters, clear, uncompromising, sensible, in which this tall, diffident yet abrasive young man cut through half a century»s emotional waffle and forced them to think again from first principles. It was this experience which first cast Hedley in the role of the *enfant terrible* of International Relations; one whose impatience with political cant and academic folly made him the delight and terror of every conference he attended».²

Rapporten dannede grundlag for Bulls første bog *The Control of the Arms Race: Disarmament and Arms Control in the Nuclear Age*, der udkom året efter og blev et autoritativt værk i nedrustningsspørgsmål.

Bull underviste primært ved universiteter i Australien og England, havde enkelte forskningsstipendiater i USA og Indien, arbejdede også nogle år for det britiske udenrigsministerium, og var i sine sidste år frem til sin død i 1985 Montague Burton Professor i International Politik ved Oxford Universitet. Han efterlod sig blandt andet en imponerende produktion med to egne bøger, syv bøger som redaktør, medforfatter eller -redaktør, og 118 artikler eller andet arbejde.

Tesen om det internationale samfund

Bulls hovedværk var *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Den ved første øjekast paradoksale hovedtitel opsummerer hans originale tese. Fra et magtpolitisk udgangspunkt betragter han international politik, som det der udspiller sig mellem stater på en anarkisk international arena. Staterne deler en fællesinteresse: de ønsker at overleve. Med dette mål for øje har moderne stater siden reformationen gradvist etableret en international orden. I denne process er der opstået et internationalt samfund, hvis medlemmer er stater, personificeret gennem statsmænd. Gennem generationer har statsoverhoveder implicit eller eksplicit accepteret regler for adfærd og institutioner, der fremmer denne orden (Bull 1977:53). Tesen indeholder en række begreber og ræsonnementer som orden, stater, regler, institutioner og internationalt samfund, som snart vil blive præsenteret mere udfyldende.

Som undertitlen signaliserer, er bogen et grundlæggende studie

² Citeret fra J.D.B. Miller *op.cit.* 1990:7.

af orden i international politik, orden forstået som et socialt fænomen blandt statsmænd de sidste 3-400 år. Bull mener, at dette er et vigtigt men underbelyst element i akademiske bestræbelser på at forklare adfærden på den internationale arena. Istedet har fagdisciplinen fokuseret på for eksempel magtkamp, retfærdighed, økonomi og interesser. Disse elementer er vigtige, til tider er de mere fremtrædende end orden. Uorden kan nogen gange være en bedre karakteristik af international politik end orden. Dette betyder imidlertid ikke, at orden er fraværende fra international politik, men blot at orden skal betragtes som en kvalitativ situation, der nogen gange og nogen steder opnåes og andre gange ikke. Fordi fænomenet eksisterer, og fordi ingen andre har behandlet det dybtgående, har Bull altså givet sig selv den opgave (Bull 1977:xi-xii).

Bogen introduceres med 3 spørgsmål, der strukturerer dens analyse og organisering:

- † Hvad er orden i international politik?
- † Hvordan opretholdes orden i det nuværende internationale samfund?
- † Er det internationale samfund stadig en relevant måde at sikre verdens orden på?³

Første del af denne artikel vil opsummere Bulls svar til disse spørgsmål.

Orden og stater

Bull angriber det første spørgsmål med en generel tilnærmning til fænomenet orden i sociale relationer og tager dernæst en uddybende diskussion af orden i international politik. Orden defineres som et adfærdsmønster, der støtter de grundlæggende målsætninger for socialt liv – et adfærdsmønster, der fremmer menneskers mulighed for at overleve.⁴ Vi lever altså i en grundlæggende orden, når vi og

3 Af formidlingshensyn er denne oversættelse forandret lidt fra Bulls (1977:xi) originale spørgsmål: 1) What is order in world politics? 2) How is order maintained in the present system of sovereign states? 3) Does the system of sovereign states still provide a viable path to world order. Bull anvender ofte begrebet «verdenspolitik» istedet for det mere almindeligt brugte begreb «international politik». Mens sidstnævnte fokuserer på mellemstatslige forhold, er verdenspolitik en bredere kategori, som også inkluderer ikke-statslige aktører og menneskeheden generelt.

4 Med Bulls (1977:5) egne ord: «By order in social life I mean a pattern of human activity that sustains elementary, primary or universal goals of social life ...»

vore samfundsfæller med relativt stor sandsynlighed vil opføre os i henhold til principper, der gør hinandens liv mulig.

Bull (1977:4-9) argumenterer med Augustin (354-430 AD) for, at mennesker ikke vil være tilfreds med et hvilket som helst socialt adfærdsmønster. Mennesker vil stræbe mod en situation, der kan ivaretage forskellige værdier – forskellige versioner af «det gode liv». Bulls formål er ikke her at diskutere «det gode liv», og han glider derfor af på denne diskussion ved at fokusere på tre primære målsætninger for socialt liv. Disse målsætninger må være opfyldt, ihvertfald til en hvis grad, for at sociale grupper i det hele taget skal have mulighed for at organisere sig i retning af «et godt liv». De er primære i den forstand, at målenes opfyldelse er en forudsætning for socialt liv. Bulls postulat er derfor, at målsætningerne er universelle – at man i alle samfund generelt vil søge at opnå dem. Stikordene er Liv, Sandhed og Ejendom, som skal præsenteres kort.

For det første vil et samfund normalt prioritere sine medlemmers liv højest. I traditionel statsvidenskab fremhæves det som den primære grund til, at individer har organiseret sig i stater. Sekundære politiske målsætninger, som i en indenrigspolitisk sammenhæng kan være uddannelse og erhvervsliv, bliver irrelevant, hvis et samfund ikke kan beskytte sine medlemmers liv. I tillæg vil samfund tilstræbe et vist niveau af sandhed – måske tillid er et bedre ord – blandt sine medlemmer. Et minimum af fælles retningslinier er nødvendig for at kunne sameksistere. Så for at medlemmerne i det hele taget har interesse i at indgå aftaler med hinanden om sådanne retningslinier, må de tro at modparten, med eller uden tvang, vil respektere en aftale. Og den sidste af de tre målsætninger gælder muligheden for at eje noget, individuelt eller kollektivt, uden konstant at skulle forsvare sig mod overvældende udfordrere. Det er ligeledes en situation, alle samfund forsøger at garantere, hævder Bull.

Staten er en form for samfund, hvor disse primære målsætninger er opfyldt. Bull definerer begrebet stat, som et uafhængigt politisk samfund, der har en regering med suveræn myndighed over et stykke af vor planets overflade og en del af dens befolkning. Stater har intern suverænitet ved at være den højeste myndighed indenfor dette territorium og over denne befolkningsgruppe. Stater har eksternt suverænitet, ikke ved at være højeste, men ved at være en uafhængig myndighed ift. alle andre myndigheder. Både antikkens græske og renæssancens italienske bystater, mange af Europas monarkier siden reformationen og republikker siden den franske revolution er eksempler på sådanne stater.

Som vi snart skal se, er det imidlertid et vigtigt point for Bull, at

statsdannelser ikke er den eneste måde samfund kan etablere orden på. Han viser bl.a. til statsløse samfund i Afrika uden en politisk autoritet, til uafhængige tyske samfund i den tidlige middelalder som havde politisk autoritet over en befolkningsgruppe men ikke over et territorium, og til europæiske konger i middelalderen, der måtte dele sin myndighed over territorium og folk med vasaller og paven i Rom.

Bulls originale bidrag til International Politik-faget er, at han trækker tanken om samfundsdannelser, hvor individer er enheden, over på samfund, hvor stater er enheder. Sidstnævnte kalder han det internationale samfund.⁵ Stater, repræsenteret af statsmænd, kan have modsatrettede interesser. De kan endog være hinandens værste fjender. Men alle er interesserede i at overleve. Med udgangspunkt i dette interessefællesskab eksisterer der idag, ifølge Bull (1977:16-18), et internationalt samfund med tre primære målsætninger, der har klare paralleller til dem, man finder i enhver orden for socialt liv:

- ⊖ at bevare det internationale samfund: Stater har en gensidig interesse i at være de dominerende politiske aktører, og dermed også de primære bærere af rettigheder og pligter på den internationale arena.
- ⊖ at bevare staters eksterne suverænitet: Som medlem af det internationale samfund får en stat retten til at være suveræn politisk autoritet over sit territorium og sin befolkning. Modydelsen er, at staten forpligtiger sig til at respektere andre staters tilsvarende rettigheder.
- ⊖ at sikre mellemstatslig fred: Dermed menes ikke nødvendigvis universel fred, men blot at militære virkemidler ikke dominerer det sædvanlige forhold mellem stater.

Bull betragter det internationale samfund som en kvalitativ situation i mellemstatslige forhold, der har eksisteret i varierende geografisk omfang og med varierende intensitet siden 1600-tallet. Før dette tidspunkt betegner Bull de overordnede politiske strukturer som et internationalt system, hvor stater ser sig som del af et større hele.⁶

5 A *society of states* (or international society) exists when a group of states, conscious of certain common interests and common values, form a society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of rules in their relations with one another, and share in the working of common institutions» (Bull 1977:13).

6 A *system of states* (or international system) is formed when two or more states have sufficient contact between them, and have sufficient impact on one another»s decisions, to cause them to behave – at least in some measure – as parts of a whole» (Bull 1977:9-10).

De har kontakt med hinanden og er tvunget til at vurdere og tage forholdsregler mod andre magters adfærd. Der kan godt være kommunikation, udveksling af sendebud, og indgåelse af aftaler om krig, fred og alliancer. Men statsmænd er ikke bevidste om eller kan ikke ivaretage fælles interesser, der kan give deres forhold en mere permanent karakter.

I takt med at denne bevidsthed modnes, formede statsmændene det internationale samfund, hvis primære målsætninger netop er fremhævet. Det var i udgangspunktet et eksklusivt europæisk fænomen baseret i en fælles kristen kultur, der så sig som en særlig gruppe i det øvrige internationale system. Den første inkludering af andre kulturer kan tidsfæstes til 1856, da Tyrkiet underskrev Paris-traktaten, som afsluttede Krim-krigene. I det 20. århundrede spredte det internationale samfund sig til at blive et globalt fænomen. Med afkoloniseringen af Afrika og Asien, der kom ordentlig i gang i løbet af 1960'erne, blev territorier og befolkninger optaget som nye suveræne politiske medlemmer i det internationale samfund. For første gang i menneskehedens historie opstod der altså et politisk system af globalt omfang, som i nogen grad opererede uafhængigt af de lokale politiske forhold (Bull 1977:14, 20-21).

For at vende tilbage til det første spørgsmål bliver svaret altså, at international orden er en adfærd i mellemstatslige forhold, der støtter grundlæggende målsætninger for det internationale samfund.⁷ Eksempler på en sådan orden inkluderer epoken med flere årtiers relativ stabilitet efter Napoleonskrigene og hovedparten af det 20. århundrede.

Regler og institutioner

Bull går derefter videre til det næste introducerende spørgsmål: Hvordan opretholdes orden i det nuværende internationale samfund? Gennem regler og institutioner, forklarer han. Det skal vi nu se nærmere på.

Stater kan ikke skabe international orden blot ved at formulere fælles målsætninger. Derfor har det internationale samfund udviklet regler, der har til hensigt at støtte den internationale orden. Reglernes funktion er at omforme opfattelsen af fælles interesser til retningslinier for staters adfærd i forhold til hinanden. Der findes

⁷ Bull (1977:8) formulerer det således: «By international order I mean a pattern of activity that sustains the elementary or primary goals of the society of states, or international society».

forskellige former for regler, for eksempel, folkeretslige, moralske, sædvane og etableret praksis. De findes i en uoverskuelig mængde, og mange af dem er potentielt konfliktfyldte. Bull (1977:83) inddeler reglerne i tre kategorier, der reflekterer de primære målsætninger. Den første indeholder spørgsmålet om, hvem der er rettighedsbærer – idag har stater primær status i denne gruppe, men deres position var udfordret frem til 1700-tallet af individer og er blevet det igen siden midten af forrige århundrede. Den næste kategori indeholder regler om sameksistens, hvoraf den vigtigste er at begrænse brugen af militær magt i staters relation til hinanden. Den sidste kategori indeholder regler, som regulerer samarbejdet mellem stater på for eksempel økonomiske, sociale og miljømæssige områder.

Sædvanligvis benytter stater sig bevidst eller ubevidst af dette internationale regelværk for eksempel ved udveksling af varer, tjenester, valuta og besøg. Som historien viser udelukker det dog ikke, at stater kan gå til krig med hinanden. Men det hører til undtagelser. At regelværket i så fald brydes betyder ikke, at det er uden betydning, blot at det anvendes mere i fredstid.

Regler garanterer ikke orden. For regler i sig selv kan jo ikke tvinge samfundets medlemmer til at efterleve dem. I et statsligt samfund er det centralmagts opgave at sikre respekt for samfundets regelværk, om nødvendigt at håndhæve det med sit voldsmonopol. Men i det internationale samfund eksisterer ingen centralmagt, for hvert medlem, hver stat, har sine egne voldsmidler. Bull (1977:59-62,71) gør som nævnt opmærksom på, at centralmagt ikke er en forudsætning for orden og henviser blandt andet til antropologiske studier af social orden i primitive statsløse samfund. I fraværet af en centralmagt var den sociale orden i en række afrikanske stammer baseret på sædvane – en normativ standard, der blev håndhævet med social belønning og sanktion, og i ekstreme tilfælde ved, at en person eller en gruppe pålagde sig selv at straffe «lovbryderen» med mere håndfaste virkemidler. Samfundet ville imidlertid kun betragte afstrafferens handling som legitim, hvis den var forankret i samfundets grundlæggende normer.

Bull mener, der er lighedstræk mellem, hvordan orden etableres af medlemmerne i sådanne statsløse samfund og i det internationale samfund. En vigtig parallel er den drivende kraft i et interessefællesskab: Den primære målsætning om at overleve. Men det er også begge typer medlemmers ansvar i ord og handling at håndhæve deres respektive samfunds normer. Til dette benytter de sig af institutioner forstået som en praksis, der leder mod deres fælles mål. For stater er de vigtigste institutioner: magtbalance, folkeret, diplo-

mati, stormagternes rolle og krig, hvoraf den første har afgørende betydning. De vil nu blive præsenteret.

Magtbalance definerer Bull (1977:101) med Vattels ord som «a state of affairs such that no one power is in a position where it is preponderant and can lay down the law to others». Det internationale samfunds eksistens står og falder med staters praksis af denne institution. For hvis en stat lykkedes i at blive så stærk, at alle andre stater må respektere dens ord som lov, da er de ikke længere suveræne politiske enheder. Og da ophører det internationale samfund af suveræne stater at eksistere. Magtbalancen har bidraget til orden på to plan. På globalt plan har den forhindret at det internationale samfund er blevet til et universelt imperium, på regionalt plan har det modvirket tendensen til, at lokale stormagter underlægger sig mindre stater. Dette til sammen har været den vigtigste forudsætning for, at de andre stabiliserende institutioner i det internationale samfund har kunnet fungere (Bull 1977:106-107, 189).

Folkeretten er en anden vigtig institution i det internationale samfund. Den har en normativ funktion ved at være retningsgivende for staters adfærd, og dens værdi ligger i, at den opsamler statsledernes forventninger til hinandens opførsel. Fordi folkeretten i udgangspunktet er baseret på staters egne interesser, principper lederne selv har udviklet eller ihvertfald accepteret, så medvirker den til at forme staters forventninger til og adfærd i international politik. Men folkeretten har selvfølgelig ikke i sig selv noget at stille op, hvis en statsmand ønsker at gå egne veje. Folkerettens vigtigste bidrag til international orden har været at kodificere princippet om, at jordens befolkning og territorium er inddelt i stater, der i sine interne anliggender er suveræne og i sine eksterne anliggender har forpligtiget sig til at følge et regelværk (Bull 1977:140). Selv Hitler, og de fleste andre statsmænd der har ønsket at revidere internationale grænser med magt, har forsøgt at legitimere sin adfærd i en folkeretslig argumentation.

Diplomatiet er den tredje institution.⁸ Dialog er en forudsætning for et internationalt samfunds eksistens og diplomatiet sørger for denne kommunikation mellem de vigtigste aktører (Bull 1977:170).

Nogen vil måske finde det paradoksalt, at Bull inkluderer krig som en central institution for at sikre international orden.⁹ Men

8 Bull (1977:162) definerer diplomati som «the conduct of relations between states and other entities with standing in world politics by official agents and by peaceful means».

9 «War is organised violence carried on by political units against each other» (Bull 1977:184).

pointet er, at militær magt har afgørende betydning for karakteren af denne orden. Krig er et effektivt politisk instrument, blandt andet til at afgøre hvilke og hvordan regler skal håndhæves. På det internationale niveau kan krig determinere, hvor statsgrænser trækkes, navne i atlasen, regeringers form, ja hele systemets form. Stormagt, alliancer, interessesfære, magtbalancer, hegemoni er ord tæt knyttet til krig, som vi bruger til at beskrive systemet med. Men krigen har selvfølgelig en dobbelt funktion. På den ene side kan den i yderste konsekvens true det internationale samfunds eksistens, for eksempel som da Napoleon forsøgte at underlægge sig datidens internationale samfund i et «universelt» imperium. På den anden side kan det internationale samfund bruge krigen som en institution til at bevare sin dominerende rolle i international politik. Statsledere er gået til krig, for eksempel i alliance mod Napoleon eller Hitler, for at bevare den magtbalance, som det internationale samfunds eksistens er betinget af (Bull 1977:189). Krig kan også bruges til at håndhæve reglerne for fredelig sameksistens eller til at ændre dem, når de er ude af trit med det dominerende medlemmer af det internationale samfund anser som legitimt.

I forlængelse af ovenstående ræsonnement diskuterer Bull (1977:200-207) stormagterne som en institution, der har et særligt ansvar for at bevare international orden. Stormagter defineres som stater, der dels har ligeværdig magtpolitisk styrke, således at de kan forsvare sig mod enhver konstellation af angribende magter, og dels at de selv og andre tillægger dem en status som stormagt med særlige rettigheder og pligter. De fem permanente medlemmer af FN's sikkerhedsråd var således eksempler på stater, der efter anden verdenskrig frivillig eller ufrivillig var anerkendt som stormagter. Det var ikke udnævnelsen i sig selv som permanent medlem, der gjorde dem til stormagter. Stormagternes funktion er at bidrage til international orden ved at sikre magtbalance i det internationale samfund. De kan gøre international adfærd mere forudsigbar ved at håndhæve visse retningslinier for, hvad statsledere kan tillade sig. Fra dette perspektiv bliver stormagter det internationale samfunds vogtere.

Bulls svar på det andet spørgsmål kan opsummeres som følger. Med udgangspunkt i en fælles interesse i at overleve, har stater udviklet eller accepteret regler som foreskriver adfærd, der støtter international orden. For at sikre at reglerne efterleves anvender stater institutioner som magtbalance, folkeret, diplomati, krig og stormagter.

Det internationale samfunds fremtid

Bull går nu videre til sit tredje spørgsmål: Er det internationale samfund stadig en relevant måde at sikre verdens orden på? Han mener ja.

Bull betragter det internationale samfund som en kvalitativ situation i international politik, der har eksisteret mere eller mindre intensivt i nogle hundrede år. Det har imidlertid ikke altid eksisteret og der er ingen grund til at tro, at det altid vil eksistere. Men hvilke andre overordnede politiske strukturer kan man forestille sig vil lægge rammerne for socialt liv på jorden i fremtiden? Og er alternativerne både ønskelige og mulige at gennemføre? Han beskriver derfor en række modeller for orden, som har konkurreret men tabt til det internationale samfund, og dels konstruerer han selv nogle modeller.

Et udgangspunkt kunne være en politisk organisering af menneskeheden, der bevarer staten som den grundlæggende politiske ramme for individet, men hvor man ændrer det system eller det samfund, der knytter staterne sammen, således at for eksempel suverænitetsprincippet nedtones stærkt. Man kunne forestille sig en verden, hvor stater deler flere fællesinteresser og giver politisk autoritet til en verdensorganisation à la FN som skal ivaretage disse. Eller en mere regionaliseret verden, hvor stormagter mere direkte dominerer sine interessesfærer. Eller en verden forenet under en politisk ideologi som for eksempel Karl Marx og Woodrow Wilson var fortalere for om end med forskelligt mål for øje. Man kunne også forestille sig, at stater isolerede sig fuldstændigt i tråd med Rousseaus tanker. Et andet udgangspunkt kunne være at afskaffe stater helt, og istedet lave en verdensregering, eller en form for middelalderlig organisering af overlappende politiske autoriteter (Bull 1977:233-276).

Men Bull (1977:318-319) finder ikke, at der er nogen klare tegn til at det internationale samfund er på retur, og han mener også at det er indenfor de eksisterende politiske rammer med forstærkede solidariske bånd, man har bedst mulighed for at sikre en mere retfærdig verden.

Et inkluderende alternativ til Realisme og Idealisme

Dette afsnit forsøger at placere tesen om det internationale samfund i forhold til International Politik-disciplinens dominerende tanketraditioner – Realisme og Idealisme. Bull mener, ingen af disse perspektiver giver et dækkende billede af international adfærd og

tilbyder med *The Anarchical Society* et komplementært perspektiv. Først skal vi se på hans forhold til Realisme og dernæst til Idealisme.

I udgangspunktet ligger Bull nærmere den Realistiske tradition end den Idealistiske, fordi han accepterer, at stater, interesser, magt og en anarkisk international arena må være udgangspunktet for at forstå international politik. Men det er bare en del af billedet, for Realismen mister eksistensen og betydningen af et internationalt samfund, som et modificerende element i ren magtpolitik. Ved at transcendere Realismen på sine egne forudsætninger forsøger han at vise dette.

Bull fremstiller Realisternes verdensbillede som tæt knyttet til deres brug af Thomas Hobbes. Denne mente, at individer underordner sig en centralmagt for at undgå en naturtilstand, der angiveligt er et anarki – en evig krigstilstand. Hobbes mente også, at centralmagt er en forudsætning for, at moral kan eksistere. Ingen vil respektere normative regler, der ikke håndhæves. Realister, som Hans J. Morgenthau og Kenneth Waltz laver en parallelforskydning af disse tanker til den internationale arena, der i mangel af global centralmagt karakteriseres som et anarki. International politik bliver da en evig magtkamp mellem stater, en latent eller manifest tilstand af krig, hvor hver enkelt stat alene må garantere sin overlevelse. Videre ekskluderer Realisterne eksistensen af normer og moral i international politik. Da der ikke er nogen overstatslig centralmagt, vil normer, i det omfang de bruges i international politik, blive reduceret til et skalkeskjul for den stærkeste stats interesser.

Bull (1977:47-49) påpeger tre svagheder ved denne argumentation. For det første er centralmagt ikke en betingelse for orden mellem mennesker. Bull henviser til den sociale orden i statsløse samfund, som vi allerede har præsenteret, og kritiserer Hobbes' forudsætning om, at orden kun kan skabes gennem frygt for repressalier fra en overordnet magt. Hobbes undervurderer altså i denne sammenhæng betydningen af gensidige interesser, kulturel samhørighed, normer og vanens inertie. For det andet er Realisternes parallelforskydning umulig. Til det er forskellen mellem individ og stat for stor. Man kan ikke sammenligne deres situation i et anarki, fordi individer er langt mere sårbare end stater. De er for eksempel nødt til at sove, de bliver af og til syge, og med tiden gamle. Stater har ikke de problemer. Desuden vil et direkte angreb ofte have langt mere fatale konsekvenser for individer end for stater, som ofte fortsætter med at eksistere efter en krig. Og mens selv det svageste menneske i princippet kan tage livet af den stærkeste, er dette ikke

tilfældet for stater. For det tredje kan Hobbes' naturtilstand og det moderne internationale system ikke sammenlignes. I naturtilstanden er det normalt ikke muligt for mennesker at have et produktivt økonomisk liv, der er ingen moral, og enhver må hele tiden sørge for sin egen overlevelse, da ingen andre gør det for en. Når denne parallel trækkes til det moderne internationale system, bliver det vanskeligt at forklare den betydelige produktive aktivitet, der faktisk forekommer i og mellem de fleste stater. Det bliver også vanskeligt at forklare, hvorfor diplomater og statsmænd mere eller mindre eksplicit faktisk baserer deres dialog på den normative standard, som folkeretten er et udtryk for. Parallellen om en permanent krigstilstand, hvor enhver må være beredt på at forsvare sin egen overlevelse, er mere oplagt. Stater bruger jo mange ressourcer på at forebygge og forberede sig til krig. Men parallellen skal ikke trækkes for langt, for handel, social og økonomisk udveksling af tjenester og ydelser er trods alt et mere gennemgående aspekt end krig i mellemstatslige relationer.

På denne baggrund mener Bull at have udviklet Realismen på sine egne forudsætninger. Selv med et magtpolitisk udgangspunkt kan stater have interesse i at etablere og bevare et internationalt samfund. Anarki og samfund er ikke gensidigt udelukkende, som Realisterne hævder. De er komplementære – og samfundsaspektet dominerer. Derfor hedder bogen da også *The Anarchical Society* – ikke *The Societal Anarchy*.

Idealisterne, med Kant som en frontfigur, tilbyder en anden version af international politik. Den kan heller ikke omfavne tesen om et internationalt samfund, fordi det Idealistiske verdensbillede, ifølge Bull (1977:25-27), overvurderer omfanget og betydningen af solidariske mellemmenneskelige bånd på tværs af statsgrænser. For Kant er det ikke stater, men mennesker i almindelighed som international politik handler eller ihvertfald burde handle om. Da menneskers interesser er ens, må krig og konflikt skyldes misforståelser eller statsmænds personlige interesser. Ved fornuftig og moralsk politik kan mennesker forhindre krig. Idealisterne fremhæver betydningen af moralske imperativer i international politik, som kan føre menneskeheden ind i et kosmopolitisk samfund. Et verdenssamfund.

Bull sympatiserer med Idealisternes målsætning om en kosmopolitisk orden og deler deres opmærksomhed på normers betydning for international adfærd. Men i modsætning til Idealisterne mener Bull, at normerne styrker staters position. For det er stater og ikke individer, der er de primære rettighedsbærere i den eksisterende

internationale orden. Bull er også uenig i Idealisternes fokus på mennesker, for de mister den drivende magtpolitiske dynamik som idag primært kontrolleres af stater. Bull er også skeptisk til det, han hævder er Kants politiske vision om en verdensregering. For en ordens skyld skal det nævnes, at Kant ikke selv så en sådan politisk ramme for sin kosmopolitiske verdensorden. Men baseret på et hobbesiansk ræsonnement mener Bull, at det er den logiske konsekvens af Kants tanker: Global centralmagt er en forudsætning for, at mennesker kan behandles retfærdigt overalt på jorden. Et klassisk argument mod en verdensregering er, at det vil underminere staters politiske frihed, og hvis verdensregeringen udvikler sig til et tyranni kan den desuden være til fare for den menneskehed, den i udgangspunktet skulle beskytte. I det tilfælde vil individerne være endnu dårligere stillet end i dagens system, blandt andet fordi muligheden for at søge asyl ikke vil være til stede (Bull 1977:253).

Bull (1977:42) understreger, at hans tanker om det internationale samfund ikke har til hensigt at erstatte, men istedet at komplementere de to andre tanketraditioner. Stærkt inspireret af Internationalisme, mener Bull, at de tre traditioner samtidig har influeret statsmænds måder at praktisere international politik på de sidste par hundrede år. Nogen gange vil et perspektiv dominere over de andre, men på intet tidspunkt har det ene ophørt at eksistere. I perioder med krig vil statsmænd ofte handle efter Realistiske forskrifter, men i de efterfølgende perioder med gensidigt ønske om stabilitet dukker tankegodset fra det internationale samfund op igen. Ligeledes kan transnational solidaritet til tider have stærkere indflydelse på staters adfærd end hensyn til orden, men også her vil det internationale samfunds normer på et tidspunkt blive tillagt større vægt.

Svar på almindelige misforståelser

Bulls tanker om karakteren og konsekvensen af et internationalt samfund er kritiseret fra forskellig hold. Enkelte oplagte indvendinger, fra henholdsvis Realistisk og Idealistisk hold, vil her blive fremført og besvaret. Hensigten er ikke at forsvare Bulls position generelt, men at præsentere hans egen tilbagevisning af denne kritikken.

Normer er mere end ord

I et magtpolitisk perspektiv er det almindeligt at kritisere teorier, der påpeger moral og normers betydning, for en naiv indstilling til international politik. Bull kvitterer på tre varianter af den kritik.

For det første om forholdet mellem magt og normer. Kritikken opsummeres ofte i en «hest-vogn»-metafor, hvor Bull fejlagtigt kritiseres for at betragte normer som «hesten», der trækker stateres magtpolitiske interesser i «vognen». For Bull er det omvendt. Magtpolitiske hensyn er den drivende kraft – hesten. Folkeretten kan ikke i sig selv skabe orden. Når magten har talt, og orden er etableret i sejrherrenes ånd, opsamler folkeretten kontinuerligt signaler, om det nye samspil mellem stater. Folkeretsjurister vil se efter, hvilken form for adfærd, der er acceptabel i de nye magtstrukturer, og hvilke retningslinjer de dominerende stater ønsker skal gælde i det internationale samfund. Normerne er altså vognen, der følger hesten. Men metaforen er ikke helt god. Normerne er nemlig ikke uden indflydelse på magten, for når reglerne først er udviklet kan de til en vis grad dæmpe rent magtpolitiske udfald af mellemstatslige uoverensstemmelser. For at sikre at mindre stærke stater samarbejder i den nye orden har det betydning at denne anses som legitim, og det kræver blandt andet, at de dominerende stater selv overholder gældende retningslinjer (Bull 1977:xiii).

For det andet anfører Realister, at folkeretten bare er aftaler, der tilsidesættes, når stater finder det formålstjenligt. Med Hobbes ofte citerede formulering: «Covenants without sword, are but covenants». Men ifølge Bull kan folkerettens betydning ikke bedømmes ved om stater respekterer den, når det strider imod egne specifikke magtpolitiske interesser. Betydningen ligger i, at stater normalt ser det i sin interesse at respektere denne normative standard, fordi det gør deres sameksistens på alt fra sikkerhed til fødevaredeklarationer så meget mere enkelt og forudsigbart (Bull 1977:140).

For det tredje hævder både Realister og marxister, at normer blot er et skalkeskjul for realpolitiske interesser. Bull er ikke fremmed for den tanke. Men der er forskel på international politik, når statsmænd føler behov for et skalkeskjul, og en situation, hvor de ikke gør det. Det er forskelligt, fordi statsmænd, hvis de overvejer at bryde en normativ standard ved for eksempel at gå til krig mod et andet land, vil vurdere de negative politiske omkostninger. I tilfælde, hvor omkostninger vejer tungere end de militære gevinster, er det muligt hun (eller han) vil vælge at følge internationale spilleregler. Hun kan også forsøge at reducere omkostningerne ved at henvise til kon-

kurrerende legale argumenter, som for eksempel respekt for menneskerettigheder. I hvilken grad den intervenierende part får omkostninger eller bonus for sin handling, vil således afhænge af hvorvidt andre statsmænd – og egne borgere – betragter argumentet som et skalkeskjul eller som legitimt. Forklaringsbehovet i sig selv er imidlertid vigtigt. For det betyder både, at der er en forskel – fra en situation, hvor skalkeskjul ikke er nødvendig – og at normerne rimeligvis indgår i en statsmands overvejelser, før han handler (Bull 1977:45).

Desuden vil den marxistiske version hævde, at forholdet mellem magt og normer i international politik er mere end blot et skalkeskjul: Hele det internationale regelværk er et udtryk for den stærkestes interesser. Bull (1977:55) accepterer delvist dette synspunkt, men mener i tillæg, at de grundlæggende regler i det internationale samfund er i alle medlemmers interesse. For eksempel er suverænitetetsprincippet – denne krigsforebyggende normative mekanisme – svage staters bedste værn mod militær indblanding udefra. Derfor er Bulls perspektiv særlig interessant for småstater.

Så normer er mere end ord. De kan, i hvertfald i nogen grad, begrænse det handlingsrum et rent Realistisk perspektiv skulle tilsi-

Orden er en forudsætning for retfærdighed

En Idealistisk kritik har primært været, at Bull giver statsuveranitet forrang for menneskerettigheder. Hans fokus på international orden tilsidesætter hensynet til en fremtidig kosmopolitisk orden. For hvis statsmænd prioriterer stateres fredelige sameksistens højere end retfærdig behandling af mennesker, da vil de ikke blande sig i en stats mishandling af egne indbyggere. Med andre ord; Bulls verdensbillede overlader mennesket til nåden hos den stat, hvor de tilfældigvis er født.

Bull (1977:86-93) er enig i denne kritik, men ser en indbygget konflikt mellem orden og retfærdighed, som ikke lader sig løse. I den nuværende internationale situation mener han, det er moralsk rigtigt at prioritere mellemstatslig orden højere end retfærdighed. Men han gør det ikke uden ubehag. Og det skal blot nævnes, at hans bogprojekt frem til hans død havde arbejdstitlen «A Study of Justice in World Politics». Bulls forsvar af sin upopulære prioritering er i kort form: Ingen retfærdighed uden orden. Ræsonnementet går i tre trin:

I første omgang diskuterer Bull (1977:78-93) begrebet retfærdighed fra åtte forskellige positioner på tre forskellige niveauer – individ, stat, globalt. Af relevans i denne sammenhæng gør han

opmærksom på, at stater ikke er enige om, hvad menneskerettigheder er, og hvilke der skal håndhæves hvornår. I det omfang stater har interveneret i andre stater med det officielle mål at standse menneskerettighedsbrud, er det sket på en selektiv basis, der bedre kan forklares med uforudsigelige tilfældigheder i international politik end af overgrebenes karakter. Med Realisternes ord, er menneskerettigheder blevet brugt som et skalkeskjul for den intervenerende stats magtpolitiske interesser.

Dernæst forsvarer Bull sit standpunkt fra et hobbesiansk perspektiv: Staten som politisk institution er den mest effektive af eksisterende platforme til at skabe rammerne for sine indbyggers «gode liv» – særlig da til at forsvare dem mod overgreb fra interne og eksterne aggressorer. Trods ekstreme undtagelser, både før, under og efter bogen blev skrevet, er dette næppe et kontroversielt synspunkt. Stater har, i hvertfald til en hvis grad og da særlig i den vestlige verden, lykkedes med at tilvejebringe vilkårene for et trygt liv. Som internationalt politisk liv er organiseret idag, vil en trussel mod staten derfor også være en trussel mod individet.

Bull afslutter ræsonnementet udfra et Internationalistisk perspektiv. Suverænitet er et fundamentalt princip for fredelig mellemstatslig sameksistens. Statsmænd kan til enhver tid begynde at prioritere individers retfærdighed højere end staters sameksistens. Men i en situation, hvor der er uenighed om praktiseringen af menneskerettigheder, vil resultatet blive krig. Og det er den største trussel mod stater – og dermed også mod individers overlevelse. Graden af retfærdighed individer har opnået, siden det internationale samfund blev etableret, afhænger ikke bare af viljen men også evnen hos deres respektive centralmagt til at efterleve menneskerettighederne. Fordi krig kan svække centralmagts evne, er respekt for suverænitetsprincippet en forudsætning for respekt for menneskerettigheder (Bull 1977:88-89, 96-97).

Bull ønsker og udelukker ikke, at man kan få en mere retfærdig orden. Normerne i det internationale samfund har ændret sig før, så værdier, der tidligere blev betragtet som illegitime, idag er legitime. For eksempel blev koloniers ret til national selvbestemmelse alment accepteret i løbet af 1970erne, mens dette ikke var tilfældet 20 år før. Stater og modstandsbevægelser kan køre et konstant politisk pres og tilmed gå til krig for at få gennemført retfærdige forandringer af den internationale orden. Men Bull advarer imod at gå så hurtigt frem, at den generelle orden destabiliseres, for så mister menneskeheden ikke bare orden, men også den grad af retfærdighed der til enhver tid vil findes i den orden (Bull 1977: 98, 189).

Metoden forud for sin tid

The Anarchical Society er en fornøjelse at læse alene for sine stringente logiske ræsonnementer. Som vi har set begynder bogen med tre spørgsmål, der er styrende for hele analysen og kapitelinddelingen. Hvert kapitel introduceres da med under spørgsmål, der igen er styrende for kapitlets inddeling. I sin undersøgelse af hvert spørgsmål er hans argumentation først pointeret, derefter følger en minutiøs diskussion af centrale begreber og en grundig gennemgang af de bedste modargumenter til hans tese. Resultatet er, at tesen kommer styrket ud.

Bulls videnskabsteoretiske tilnærmning var forskellig fra, nogle vil måske sige forud for, samtidens dominerende behaviouristiske og strukturalistiske studier af international politik. Bulls metode er blandt andet blevet kaldt konstruktivistisk og post-modernistisk – en tilnærmning hvis eksistens først blev almindeligt anerkendt i disciplinen International Politik i slutningen af 1980erne (Dunne 1995:125-152). Bull (1977:7-8) tager afstand fra kausale samfundsvidenskabelige lovmæssigheder, der, baseret på «objektive» og nogen gange nærmest matematiske studier af fortiden, vil forudsige fremtidig social adfærd. Selvom også Bull forsøger at sige noget om fremtiden, gør han det på en anden måde. Forudsigbarheden i den internationale orden afhænger i høj grad af menneskelig indsigt og vilje. Mennesker vedligeholder grundlæggende målsætninger for social sameksistens, fordi de bliver kendt med dem, forstår deres værdi, og derfor handler på en slik måde, at målsætningerne bevares. Forudsigbarhed er blandt andet en konsekvens af samfunds ønske om orden, ikke af en uafhængig kausal automatik i denne adfærd. Men i international politik er hensynet til orden kun et blandt mange elementer en statsmand konfronteres med. Det udfordres konstant af egne eller andres ønsker om magtmaksimering, krav om retfærdighed, frihed mm., som kan ændre de grundlæggende principper for orden. Det, at beslutningstagere både har prioriteret og altid vil kunne prioritere andre hensyn højere end orden, gør forudsigbarhed umulig.

Bulls argumentation er normativ. Han underbygger sin tese med eksempler fra statsmænds retorik, og arbejdet til for eksempel politiske filosoffer, folkeretsjurister, antropologer og historikere. For at nævne nogle navne, forfølger Bull tanker der blev lanceret af blandt andre Hugo Grotius (1583-1645), Emer de Vattel (1714-1767) og Lassa Oppenheim. Derefter viser han, hvordan disse normer har givet sig udslag i praktisk politik. Bull betragter målsætninger for samfund som socialt konstruerede, der blandt andet må formulere-

res, formidles, forstås, efterleves og håndhæves af mennesker (Bull 1977:24, 56-57). Det internationale samfund er altså ikke en objektiv størrelse. Tværtimod er dets målsætninger, regler og institutioner funderet i menneskers tanker og handling og vil derfor også kunne ændres, eller få en anden betydning i en ny politisk kontekst.

Tesens relevans idag

Man skal ikke glemme, at Bull blev akademisk formet i England under den kolde krig, hvor disciplinen koncentrerede sig om at undgå krig med Warszawapagten. Hans interesse for et internationalt samfund med fredelig sameksistens som mål kan ses i det lys. Men hvad er betydningen af Bulls tese efter den kolde krigs afslutning? Hvilke konsekvenser har den radikale ændring af de globale magtpolitiske strukturer fået for udformningen af det internationale samfund. Som allerede omtalt betragtede Bull (1977:109) magtbalancen som en forudsætning for det internationale samfunds eksistens. Med USA som verdens eneste supermagt er det derfor rimeligt at spørge, om vi idag ser afslutningen på det internationale samfund – for altid eller måske bare for en stund.

I begyndelsen af 1990'erne var der en tendens til, at stater respekterede fundamentale målsætninger for det internationale samfund, samtidig med at de forsøgte at etablere en mere retfærdig international orden. Stater sikrede sig folkeretslig legitimitet gennem et mandat fra FN's sikkerhedsråd, før de intervererede i Irak, Somalia og Bosnien for at standse grove brud på menneskerettigheder. At resultatet efterlod meget at ønske, er en anden diskussion. Men idag brydes de samme målsætninger, når for eksempel Nato i 1998 først truer med og senere faktisk intervererer i den Jugoslaviske Republik uden mandat fra Sikkerhedsrådet. Det er langt fra første gang i historien at suverænitetsprincippet er blevet trumfet af magt. Men dette tilfælde er specielt, fordi udspillet kom fra en militær alliance uden rivaler, og fordi det var første gang denne krænkede suverænitetsprincippet. Det vil være af afgørende betydning for det internationale samfunds karakter, om handlingen var et enkelt tilfælde eller lanceringen af en ny international orden.

Her er det oplagt at trække en parallel til A.H.L. Heeren, der i 1809 troede, at Napoleons imperieambitioner skulle underminere datidens internationale samfund (Heeren 1809). Heeren – og Napoleon for den sags skyld – tog imidlertid fejl. Det internationale samfund red stormen af, besejrede udfordreren og genetablerede sin position. Men måske er det internationale samfunds tid nu vir-

kelig forbi. Eller måske er nutidens supermagtsmonopol blot et kort intermezzo før konkurrerende supermagter melder sig, genetablerer en magtbalance og det internationale samfunds fundamentale målsætninger. I den situation vil Bulls bidrag til disciplinen International Politik stadig være relevant. Og måske skal Kinas sikkerhedspolitiske ambitioner og EUs forsøg på at spille en mere selvstændig militær rolle i forhold til USA netop ses i det perspektiv.

Referencer

- Bull, Hedley (1977) *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London and Basingstoke: Macmillan.
- Bull, Hedley (1961) *The Control of the Arms Race: Disarmament and Arms Control in the Nuclear Age*. London: Weidenfeld & Nicolson for ISS.
- Dunne, Timothy (1994) «The Genesis and History of the 'English School' of International Relations» i Iver B. Neumann (red.) *The «English School» of International Relations: A Conference Report*. Oslo: NUPI report No. 179.
- Dunne, Timothy (1995) «International Society: Theoretical Promises Fulfilled?», *Cooperation and Conflict* 30(2):125-52.
- Heeren, A.H.L. (1809) *A Manual of the History of the Political Systems of Europe and its Colonies*, (Göttingen 1809. Oxford: Talboys 1834).
- Miller, J.D.B. (1990) «Hedley Bull, 1932-1985» i J.D.B. Miller & R.J.Vincent (red.) *Order and Violence: Hedley Bull and International Relations*. Oxford: Clarendon Press (1-12).

Grenser for alt Kritiske perspektiver på norsk utenrikspolitikk

Geir Dale m.fl.

Oslo, Spartacus Forlag, 280 sider

Grenser for alt er resultatet av en gruppe unge forskere og studenter utilfredshet med mangelen på kritiske perspektiver innenfor det etablerte studiet av internasjonal politikk i Norge. Antologien er et produkt av forfatternes ønske om å bidra til «større åpenhet, mer engasjement, mer pluralisme, og mer debatt» i analysene av norsk utenrikspolitikk spesielt. Med dette som mål gir de seg inn på et takknemlig prosjekt; behovet synes udiskutabelt.

Boka rommer forsøk på å vise hvordan viktige bestanddeler i norsk utenrikspolitikk kan forklares alternativt, og ifølge forfatterne, mindre forutinntatt. En fellesnevner for de ulike kapitlene den består av, synes å være opposisjon til måten etablerte forskningsmiljøer arbeider. Samtidig som boka har et empirisk fokus på ulike felt i norsk utenrikspolitikk, bør den anses som fanebærer for et særskilt metodisk budskap: Den viser hvordan vi kan forklare utenrikspolitiske fenomen ved hjelp av annet verktøy enn tradisjonelle statsvitenskaplige skillelinjer. En fellesnevner for alle bidragene i antologien er fokuset på kritisk teori, sosial konstruksjon og identitet som innfallsvinkel til forklaring og forståelse av utenrikspolitikk. Innledningsvis poengteres at:

[i]nternasjonal politikk kan ikke lenger bare sees som en funksjon av staters kalkulerte egeninteresser eller som en balanse mellom idealer og makt, men som et resultat av vår egen selvforståelse og gruppetilhørighet (s. 34)

Kapitlene i boka kan på denne bakgrunn hver for seg sies å understøtte et argument: Nasjonal og individuell identitet er en funksjon av språklig og sosial konstruksjon, og bidrar til å gjøre stater til alt annet enn enhetlig rasjonelle aktører. Et budskap synes å være at

uformelle og ikke-kvantifiserbare størrelser har betydelig innflytelse på det som skjer. Videre at forskere i arbeidet med internasjonal politikk bør fri seg fra forestillingen om at en positivistisk forklaringsmodell alene bør være ramme for forståelsen av utenrikspolitikk.

Grenser for alt består av ti kapitler; et innledningskapittel der hovedlinjene i den teoretiske konteksten som omgir bokas øvrige deler tegnes opp, dernest åtte bidrag som fokuserer på ulike norske utenrikspolitiske karaktertrekk, og til slutt et kapittel som søker å sette bokas innhold i en bredere, vitenskapsteoretisk kontekst. Med utgangspunkt i hver av forfatterens særskilte kompetanse og interessefelt er den største vekten dermed lagt på hvordan enkelte trekk ved norsk utenrikspolitikk kan forklares. Temaene veksler fra analyse av norsk fredsdiplomati, bistandsdiskurs og baltikumspolitikk, til fokus på blant annet kjønnsperspektiv og fredspotensial i utenrikspolitikken generelt, samt på FN som «bautastein» i norsk utenrikspolitisk kulturarv. Siktemålet er ikke å gi noen uttømmende analyse av alle viktige trekk ved norsk utenrikspolitikk, men snarere å vise hvordan enkelte fenomen kan forstås post-modernistisk. Eksempelvis argumenteres det for at små staters engasjementspolitikk bør ses i lys av omdømme-orienterte «trekkrefter» heller enn strukturelle drivkrefter, at krigsmytene har vært betingende for norsk forsvarspolitisk identitet, og at skipsfartspolitikken bør analyseres i lys av et norsk behov for å fremstå som «maritim nasjon».

Like forskjellige som kapitlene er tematisk, er de forholdsvis like med hensyn til teoretisk innfallsvinkel. Kapitlene fungerer på denne bakgrunnen som interessante eksemplifiseringer av en bestemt teoretisk måte å nærme seg studiet av utenrikspolitikk på. Boka viser tydelig at det er fruktbart å nærme seg feltet ikke bare ved hjelp av tradisjonstro statsvitenskapelig teori, men at også sosiologiske, antropologiske og psykologiske metoder bør inkluderes.

I introduksjonskapitlet søker forsker Henrik Thune å ramme inn de empirisk orienterte kapitlene ved hjelp av teoretiske hovedlinjer. Han omtaler både den delen av disse linjene forfatterne ikke finner tilstrekkelig forklarende på den virkelighet vi har foran oss, og andre alternative svar. Tyngdepunktet i introduksjonen ligger på det førstnevnte; mest plass er brukt på å oppsummere og trekke linjer i en teoridebatt omkring internasjonal politikk lesere av boka vil kjenne fra før. Forholdsvis liten plass er brukt på å beskrive de alternative teoretiske svar bokas øvrige kapitler tar utgangspunkt i. Isteden fungerer kapitlet som en god gjennomgang av hvordan og hvorfor forfatterne anser «tradisjonell» IP-litteratur som mangelfull når det

kommer til å forklare fenomener i nyere norsk utenrikspolitikk. Fremstillingen er interessant, og vitner om at forfatteren har god oversikt over de ulike teoretiske bidragene, både filosofisk og idéhistorisk.

Som sådan har presentasjonen en funksjon, da det synes på sin plass å vise hvorfor analysene i denne boka har et annet utgangspunkt enn de teoretiske paradigmer som har preget mye av forskningen omkring internasjonal politikk. Samtidig savnes en bredere introduksjon til innholdet i de alternative teoretiske innfallsvinkler boka baserer seg på. Påpekingen av det mangelfulle ved den tradisjonelle teorien, ledsages ikke i like stor grad av diskusjon og presentasjon av ulike nye mulige teoretiske tilnærminger. Et kritisk teoretisk perspektiv bør kan hende også omfatte konkrete forslag til teoretisk nytenkning.

Grenser for alt mangler likevel ikke konstruktive bidrag til analyse av norsk utenrikspolitikk. Et bredere teoretisk fundament av alternative svar innledningsvis kunne imidlertid bundet boka enda bedre sammen. I siste kapittel presenterer filosofen Gisle Tangnes en slik teoretisk drøfting. I en form for epilog behandles her vitenskapsteoretiske spørsmål i tilknytning til studiet av identitet, konstruktivisme og kritisk teori. Hadde Tangnes' fremstilling oppfylt det idealet forfatterne i forordet støtter opp om; «å skrive i et relativt lett og ledig språk», kunne deler av kapitlet fungert nettopp som den introduksjonen til den anvendte teori boka savner. Dessverre lider fremstillingen under nettopp språklige omveier. Den overdrevne bruken av fagterminologi fungerer mest av alt som paradoksalt eksempel på hvor viktig det er å være seg bevisst egne språklige konstruksjoner.

I tillegg til introduksjonskapitlets begrensede presentasjon av den teori som faktisk anvendes, er den varierende graden av språklig tilgjengelighet en av få innvendinger mot boka. Sett under ett har Geir Dale, Kristin Dobinson, Tore Fougner, Karsten Friis, Øyvind Jæger, Torgeir Larsen, Inger Skjelsbæk, Gyrd Steen, Gisle R. Tangnes, Henrik Thune og Kjetil Visnes lykkes i forsøket på å vise hvordan man kan forstå utenrikspolitikken som noe annet enn en kamp mellom idealer og interesser. I analysen av internasjonal politikk er det åpenbart mulig å stille andre spørsmål, og å få andre svar, enn de som ofte presenteres i etablerte statsvitenskapelige fora.

Antologiens fortrinn er nettopp at forfatternes ulike kompetansefelt som innfallsvinkel til analysene gjør boka spennende. Som enkeltvis bidrag til en alternativ lesning av ulike felt i norsk utenrikspolitikk er *Grenser for alt* blitt innholdsrik og verdifull. Forfatterne har i fellesskap skrevet en bok som slik oppfyller sitt siktemål;

å bidra til mer nyskapende analyse av den utenrikspolitiske virkelighet vi er omgitt av. På denne bakgrunn vil den forhåpentlig bli lest av forskere og studenter som ønsker å modifisere tradisjonstro tolkninger av viktige trekk ved norsk utenrikspolitikk.

Marte Baumann,
studentstipendiat, FN-programmet, NUPI

«Krig og fred i Afrika»

The Black Man's Burden

Basil Davidson

London: James Currey (1992)

Jeg ble oppmerksom på denne boka rett og slett pga. dens ukonvensjonelle tittel, og boka holder det tittelen lover. Det er en provoserende bok på mange måter, spesielt fordi Davidson tar et saftig oppgjør med troen på det vestlige statssystem som universalmedisin mot konflikt og underutvikling. Det er åtte år siden den kom ut, men temaet er nesten mer aktuelt nå enn noen gang. Davidson hevder at voldelige konflikter er unngåelig i Afrika og østlige deler av Europa. 1990-tallets konflikter i bl.a. tidligere Jugoslavia, Algerie, Rwanda og Sierra Leone har gitt han rett. Davidson er nok ikke en moderne Nostradamus, men har en dyp forståelse av de problemene spesielt Afrika står overfor.

Basil Davidson er historiker og har spilt en stor rolle i opprettelsen av faget Afrika-studier. Han har skrevet en imponerende mengde bøker gjennom sin lange karriere. Hans livsprosjekt har vært å gi det afrikanske kontinentet en plass i verdenshistorien. *The Black Man's Burden* er et forsøk på å trekke de store linjene i hans forfatterskap, eller som han selv sier «it's the conclusions of a lifetime». Ifølge Davidson er problemene i Afrika først og fremst et produkt av en institusjonskrise. Den kriserammede institusjonen er nasjonalstaten. Nasjonalstaten er et europeisk konsept, og det har aldri har fungert og vil aldri fungere i en afrikansk virkelighet. Den europeiske nasjonalstaten og de europeiske politiske institusjoner er «the black man's burden».

Kapittel 1 («Africa Without History») handler om fornektelsen av Afrikas egen historie. Europeerne var ikke alene om å tro på at Afrika manglet en viktig historie. Afrikas første intellektuelle fikk sin utdanning i Europa og begynte selv å tro at «den europeiske vei» var redningen for Afrika. Å snu ryggen til egne skikker og tradisjoner ble en viktig del av deres moderniseringsprosjekt.

Fantes det noen alternativ vei til det moderne samfunn? Ja, svarer Davidson og i kapittel 2 («The Road Not Taken») retter han oppmerksomheten mot Asante-kongedømmet. Asante ble samlet til ett rike ca 1690 og var en anerkjent territorial enhet helt frem til briteenes invasjon i 1896 (I dag er dette området en del av Ghana). Davidson peker på at dette riket hadde anerkjente grenser, en gryende middelklasse, nasjonalsymbol, lovgivende forsamling, sentral regjering, byråkrati, lovverk og rettsvesen, hær, politi, og en god infrastruktur. Selv om dette riket var et kongedømme, var systemet preget av maktbalanse og selv kongen satt ikke trygt hvis han var en despot. Dette er kun ett eksempel på at afrikanske riker hadde utviklet komplekse politiske systemer uten noen hjelp av europeerne. I kapittel 3, («Shadows of Neglected Ancestors»), setter Davidson fokuset mer generelt på hvilke politiske tradisjoner som ble brutt ved koloniseringen. Det er særlig fire elementer Davidson trekker frem; maktbalanse, «accountability», deltakelse og legitimering.

Med de tre første kapitlene er kulissene i Davidsons fortelling på plass. Lange tradisjoner for samfunnsliv ble brutt og erstattet med europeiske ordninger utviklet under helt andre forhold. Hvilken betydning har dette hatt? Hvor mange av Afrikas problemer kan spores tilbake til denne «institusjonsimporten»? Dette er Davidsons hovedfokus i kapitlene 4 til og med 8 («Tribalism and the New Nationalism», «The Rise of the Nation-State», «The Challenge of Nationalism», «The Black Man's Burden» og «Pirates in Power»). Kapitteleverskriftene indikerer en velordnet argumentasjonsrekke, men så enkelt er det ikke. Selv kaller han boka si for en meditasjon over afrikanske erfaringer, og det er i grunnen en dekkende beskrivelse.

Denne delen av boka legger stor vekt på nasjonalstaten og nasjonalisme generelt og i Afrika spesielt. Frigjøringsbevegelsene i Afrika hadde massiv støtte i befolkningen, men ifølge Davidson var ikke dette bevegelser for nasjonalstatens uavhengighet. Nasjonalstaten var ønsket av den en utdannede afrikanske eliten og etterkommerne av «the recaptives», ikke av folket. Folket ville ha sosiale reformer og kampen for nasjonalstaten ble et middel. Det var to hovedgrunner til at selvstendighet og nasjonalstaten ble koblet

sammen. For det første hadde mange år med europeisk styre fått afrikanerne selv til å akseptere deres underlegenhet både i verdenshistorien og når det gjaldt politisk organisering. For det andre var det utenkelig at kolonimakten skulle gi koloniene selvstendighet hvis ikke nasjonalstaten var målet. Folket kjempet for nasjonalstaten, men da for å få innfridd sine sosiale krav.

Davidson har ikke mye til overs for nasjonalstaten og nasjonalisme generelt, ikke bare i Afrika. Han hevder at nasjonalstaten som konsept er bygd på middelklassens hegemoni. Middelklassen må alliere seg med massene og gjør dette ved å la de sosiale krav være overordnet i startfasen. Med en gang de politiske reformene er gjennomført, «glemmes» løftene om sosiale reformer og den nasjonale kamp om makt blir det viktigste. Ved å fokusere på «nasjonen» og «nasjonens beste» kan middelklassen legitimere sitt styre og sin politikk. Forestillingen om en nasjon som en «mytisk» størrelse som er noe mer enn menneskene som utgjør samfunnene, leder rett i elendighet, hevder Davidson og peker på Hitlers herjinger i Europa. I Vesten har nasjonalstatkonseptet lykkes i stor grad, men den afrikanske middelklassen er liten. Dette, sammen med manglende nasjonalisme, er en av grunnene til at nasjonalstaten feiler.

Årsaken til den manglende nasjonalismen i Afrika er åpenbar. Statsgrensene i Afrika følger ikke nasjonsgrensene; de er bygd på kolonigrensene. Statene er verken historiske eller kulturelle enheter og kan ikke bygge sin legitimitet på et nasjonsbegrep. Statsgrensene går også på tvers av gamle funksjonelle regioner og når staten ikke gir noen brukbare alternativer til disse, vil de fortsette å være viktige. Dette har ført til at mange afrikanske land har en stor parallell, illegal økonomi. Davidson mener at fraværet av grensekonflikter i Afrika i seg selv er et tegn på at grensene er kunstige og irrelevante for afrikanske samfunn

Da de afrikanske koloniene fikk selvstyre, trengte de et politisk system. Det ble heller ikke på dette punktet vurdert å bygge på Afrikas egne institusjoner og egen historie. Nasjonalstatkonseptet betydde derfor innføring av flerpartisystem og parlamentarisk styre etter fransk eller britisk modell. Slike systemer forutsetter kryssende konfliktlinjer, men i Afrika finnes kun én viktig konfliktlinje og det er den territoriale. Denne konfliktlinjen har ingenting med «stammer» å gjøre, fremholder Davidson. Den er et produkt av regionale særinteresser.

Korrupsjon blir gjerne sett på som en av hovedårsakene til de politiske og økonomiske problemene i Afrika. Davidson hevder at korrupsjon ikke er en årsak til, men en konsekvens av de proble-

mene de afrikanske samfunn erfarer. Klientelisme har en lang historisk tradisjon i Afrika, men innføringen av europeiske systemer har gitt dette fritt spillerom. Dette må ses i sammenheng med partisystemet som i fravær av andre skillelinjer har utviklet seg mer eller mindre utelukkende på grunnlag av regionale, og da også etniske konfliktlinjer.

Davidson fremhever konflikten mellom by og land som den viktigste territoriale konfliktlinjen i afrikanske stater. Under kolonitiden ble landsbygda utnyttet til fordel for byene ved at prisene på landbruksprodukter ble holdt kunstig lave. Bøndene på landsbygda får også i dag dårlig betalt for varene de produserer. Dette fører til matmangel i og med at det ikke lønner seg for bøndene å produsere varer for byene og markedene der. Investeringsmønsteret går også i landsbygdas disfavør. Særlig alvorlig er dette når det gjelder infrastruktur. I enkelte land er deler av landsbygda i praksis isolert fra resten av landet og er i stor grad overlatt til seg selv. Davidson hevder at desintegrasjon er den logiske konsekvensen av slike forhold.

De konfliktene som finnes i Afrika, skyldes folkets fortvilelse og skuffelse over et system som virker irrelevant og undertrykkende. Den økende bruken av våpen i konfliktsituasjoner utover 1980-tallet er ifølge Davidson bare nok et bevis på hvor udugelig nasjonalstatkonseptet er i afrikansk sammenheng. Å ty til våpen blir løsningen for folk som føler seg forlatt av sin egen regjering.

Davidson retter skarp kritikk mot koloniseringen og mot en avkolonisering som i hans øyne tok større hensyn til europeiske ambisjoner enn til den afrikanske virkelighet. Davidson tegner et dystert bilde av Afrika, men er selv ingen ubetinget pessimist og påpeker at Afrika anno 1930 tross alt er et mer tragisk syn enn Afrika anno 1990. Afrikas fremste utfordring nå er å reetablere «the inner link between the rulers and the ruled». Landene må styres av grasrota, ikke av eliter med europeiske idealer. Ideelt sett skulle statsinndelingen i Afrika ha vært revurdert da koloniene fikk sin selvstendighet, men nå er dette neppe mulig. Davidson mener likevel at desentralisering i form av føderasjonsdannelser kan være en løsning. Uansett hvordan det territoriale spørsmålet løses, er det ifølge Davidson helt avgjørende at det satses på sosiale reformer.

I kapittel 9 («The European Parallel») hevder Davidson at nasjonalstatkonseptet passer like dårlig på Øst-Europa som på Afrika selv om disse statene i større grad er et produkt av egen historie. Hovedgrunnen til dette er manglende middelklasse som kan bære et slikt system og at man ikke har tatt hensyn til det etniske mangfoldet i området.

Jeg satte stor pris på denne boka, men det betyr ikke at den er uten svakheter. Davidson er riktignok en stor autoritet innen Afrika-kunnskap, men jeg synes likevel det er på sin plass å satte et lite spørsmålstegn ved hans generelle beskrivelse av Afrikas tradisjonelle politiske strukturer. Han har nok fakta i orden når han skriver om Asante (og de andre samfunnene han nevner), men dette er tross alt bare en liten del av det mangfoldet som har eksistert (og til dels eksisterer) i dag. Dette gjenspeiler en mer gjennomgående svakhet ved boka; Den bærer preg av å ha en agenda. Det er klart fra første bokstav at Davidson ønsker å ta et oppgjør med forestillingen om at Afrika ikke har vesentlig historie å vise til, i hvert fall når det gjelder utvikling av politiske strukturer. Man sitter igjen med en følelse av at Davidson av og til tar noen snarveier for å få frem sine poeng. Dette forsterkes av at boka har en uformell tone og et saftig språk, uten at jeg vil kalle det en svakhet i seg selv.

The Black Man's Burden er en liten, men viktig bok. Ikke bare på grunn av Davidsons store innsikt i Afrika, hans stort sett velformulerte og overbevisende argumenter og temaets aktualitet, men også fordi den tar for seg en problemstilling som er lite til stede i dagens debatt om det vestlige demokrati. Kan det tenkes at politiske systemer som fungerer utmerket både i teori og praksis ett sted, vil skape store problemer hvis det overføres til et annet? Davidson synes å mene det og tar klart avstand fra en ukritisk overføring av politiske systemer mellom land med høyst forskjellig utgangspunkt. Boka er en syntese av kompliserte tankerekker, flere enn det er plass til her, og det er etter min mening absolutt verd å spandere noen timer på å lese den.

Cathrine Bergjordet
hovedfagsstudent NTNU

Polish Policies in the Eastern Borderlands. Ethnic Institutionalisation and Transborder Co-operation with Belarus and Lithuania.

Jørn Holm-Hansen

NIBR's Pluss Series 7-99200 pages

17. september 1939 betydde slutten på en epoke i polsk historie i øst. Da nyheten om den røde hærs inntog nådde den polske delen av befolkningen i denne regionen, forstod de fleste at det ville bety *Finis Poloniae* i dette området. En av Polens fremste dramatikere, Stanislaw Ignacy Witkiewicz (Witkacy), som stiftet et nærmere personlig bekjentskap med sovjetregimet i 1917, reagerte på nyheten ved å ta sitt eget liv. Mange andre liv ble etter hvert tatt i en orgie av sovjetisk og nazistisk terror og forfølgelse og som følge av blodige kamphandlinger. Resultatet var at den etniske sammensetningen i disse områdene i 1945 ble totalt forandret sammenliknet med situasjonen før krigen. Den jødiske minoriteten ble borte, den polske befolkningen valgte i de fleste tilfeller å flytte til den nye Polen som ble gjenskapt lengre vest, mens den lokale befolkningen ble desimert.

I 1945 ble Polens grenser flyttet (eller «kommandert» for å bruke Churchills uttrykk) 150 kilometer vestover. Et ca. 20 prosent mindre Polen ble gjenskapt i et område som ifølge den offisielle propaganda hadde vært polsk kjerneområde helt siden middelalderen. Det viktigste resultatet var at det nye Polen i sine nye geografiske rammer ble et mye mer etnisk homogent land. Ifølge en folketelling fra 1931 utgjorde polakkene ca. 65,4 prosent av landets befolkning, mens ukrainere, jøder og hviterussere, som var de tre nest største gruppene, utgjorde hhv. 15,7, 9,5 og 6,1 prosent av befolkningen. De første noenlunde pålitelige data om den etniske sammensetningen av landet etter krigen (estimerer fra 1954) viste at polakkene utgjorde ca. 97,6 prosent av befolkningen. Denne homogeniseringen av befolkningen skyldtes i like stor grad tap av liv under annen verdenskrig som store (ofte tvangs-) forflytninger av etniske grupper i de første årene etter krigen. Den etniske homogeniseringen av landet er et vedvarende trekk, for også ifølge data fra 1992 utgjør polakkene 97,6 prosent av befolkningen. Til tross for migrasjoner og utveksling av etniske grupper i grenseområder har Polen i dag flere etniske minoriteter. En annen side av utviklingen er at det også bor ca. en million etniske polakker i områder som grenser til Polen i øst.

Tittelen på Holm-Hansens bok antyder at han vil se nærmere på den polske politikk overfor de østlige grenseland. Boka leverer faktisk både mer og mindre enn tittelen (og forfatteren) lover. Mer – fordi den ser ikke bare på polske holdninger til dette grenseområdet, men også på lokale myndigheters holdninger til den gjenværende polske minoritet, til polakkene som, av forskjellige grunner, har valgt eller blitt tvunget til å bli igjen i disse delene av det tidligere polsk-litauiske samveldet. Mindre – fordi forfatteren har valgt ikke å analysere relasjoner innenfor den kanskje viktigste firkanten i regionen, nemlig relasjoner mellom den polske og den ukrainske staten og deres respektive ukrainske og polske minoriteter. Han unnlater også å se på polske holdninger og politikk overfor Kaliningrad, som ikke har noen betydelig polsk minoritet, men som derimot i mange år har blitt oppfattet som et av de potensielt mest konfliktfylte områdene i hele regionen.

Holm-Hansen betrakter relasjoner mellom den polske stat og dens hviterussiske og litauiske minoritet, relasjoner mellom Hviterussland og Litauen og deres respektive polske minoriteter samt Polens rolle i disse relasjonene som en rekke case-studier for å teste noen mer generelle teorier om forholdet mellom nasjonalisme, minoriteter og stater. Han betrakter også denne regionen som en case-studie for sin analyse av grenseoverskridende samarbeid mellom lokalsamfunn og rollen stater og overnasjonale rammeverk kan spille i dette samarbeidet. Grunnen til at han foretar denne studien, er tofoldig. På den ene siden er dette området et interessant tilfelle på grunn av dets kompliserte historie, og enkelte utviklingstrekk gjør det til en region hvor man kan teste forskjellige teoretiske tilnærminger. Men denne studien har også et mer jordnært formål – Polen og Norge er i dag medlemmer i samme forsvarsallianse og deler det forfatteren kaller «geopolitical status». Sann sett kan denne studien også ses som et forsøk på å kartlegge likhetstrekk og forskjeller i begge medlemmers «strategiske situasjon» og bidra til å øke forståelsen for den nye alliertes spesifikke utfordringer.

Holm-Hansens bok er en nyttig kombinasjon av en teoretisk tilnærming til så sentrale problemer som bygging av nasjonalstater i det postkommunistiske rom, forholdet mellom nasjonale minoriteter og nasjonalstater under bygging og forholdet mellom etniske diasporer og moderlandene. Boka vitner om en dyp kjennskap til området han har valgt som sin case-studie. For å kunne sette de forskjellige teoretiske og praktiske problemstillingene i en passende kontekst velger han først å se på forhold som forklarer utviklingen i regionen, og deretter analyserer han situasjonen og utviklingen «på grasrota».

Boka er delt i 8 kapitler. Det første inneholder informasjon om prosjektet og skisserer fremgangsmåten og innholdet i boka. De tre neste kapitlene kan betraktes som innledningskapitler, der forfatteren belyser forskjellige forhold som er viktige for å forstå dagens utvikling. I det første av disse ser han på historiske forhold i regionen. Han fokuserer på tre områder: opprinnelsen til det polske adelskapet i øst, forholdet mellom den polske adelsstanden og den lokale bondestanden i etableringen av nasjonalstater, og på Polens nokså mytifiserte rolle som «Vestens siste skanse» i øst.

Det andre av «innledningskapitlene» er viet problemer knyttet til tolkning av grenser i statsvitenskapelig teori og problemer forbundet med etableringen av såkalte euroregioner. For å illustrere disse problemene ser Holm-Hansen på arbeidet med å etablere den lokale euroregionen Niemen og på problemer knyttet til dens videre utvikling.

Det tredje innledningskapitlet er sentralt for forståelsen av Holm-Hansens syn på nasjon-problematikken. Han skisserer nokså grundig utviklingen i debatten om nasjonalismens natur (primordialister vs. instrumentalister), ser på måten man kan tolke ulike typer statsdannelser (den tyske modellen som han betegner som «kulturstat», og den franske modellen som en primært politisk enhet) og ikke minst på Roger Brubakers viktige bidrag til vår forståelse av nasjons- og statsbyggingsprosesser i Øst-Europa. Mest sentralt i hans videre tolkning av utviklingen i dette europeiske grenselandet står Brubakers tredelte syn på nasjonalisme, som kan benevnes «statsbyggende nasjonalisme», «grenseoverskridende nasjonalisme, som et forhold til et eksternt moderland» og «minoritetsnasjonalisme». Disse tre typer nasjonalisme spiller en viktig rolle i utviklingen av relasjoner i området som er i Holm-Hansens fokus.

De neste tre kapitlene inneholder analyser av to forskjellige fenomener. I kapittel fem finner vi en nokså grundig analyse av polske offisielle holdninger til polakker som bor i utlandet, polsk politikk overfor de etniske minoritetene langs den polske østgrense og disse minoritetenes respons på den offisielle polske politikken. Forfatteren ser nærmere på det institusjonelle og konseptuelle rammeverket for polsk politikk overfor polakkene i øst og på forskjellige politiske programmer som tok opp dette problemet etter at Polen igjen ble en selvstendig nasjon (Roman Dmowskis poloniseringsprogram, Jozef Pilsudskis føderale idé og ikke minst Jerzy Giedroycs utrettelige forsøk på å utvikle et program for samarbeid med Polens naboer i øst). Videre velger Holm-Hansen å analysere dagens situasjon for de to minoritetsgruppene som han er mest interessert

i, hviterussere og litauere, men dette kapitlet inneholder også en kort omtale av den politiske organiseringen av en liten gruppe ukrainere fra Bialystok. Han deler sine korte analyser av dette emnet i to underkapitler – han starter med å drøfte de institusjonelle og de konseptuelle rammene rundt organiseringen av disse to etniske minoritetene i Polen, og ser så på det han kaller «ethnification of local politics», dvs. måten etnisk tilhørighet og mangfold har innvirket på politikken i det nordøstlige Polen.

Kapittel seks i Holm-Hansens bok fokuserer på polakkenes situasjon i Litauen. Han velger samme «oppsettet» her som i kapitlet om de etniske minoritetene i Polen. Først ser han på hvordan det faktum at polakkene utgjør ca. 7 prosent av Litauens befolkning, har innvirket på litauisk politikk og relasjonene mellom Polen og Litauen. De neste underkapitlene er viet de politiske organisasjonene som representerer den polske minoriteten i Litauen, måten de etniske forhold preger den lokale politiske aktivitet på og Soleczniki/Salcinikiai-problemet i Litauen. Spesielt dette siste underkapitlet er interessant fordi det gir oss et godt innblikk i de kompliserte etniske, sosiale og politiske forholdene i dette polskdominerte området, hvor problemer i mange år i stor grad har forsuret og overskygget offisielle polsk-litauiske relasjoner. Noe av styrken i dette kapitlet er at forfatteren gir førstehånds informasjon fra regionen som han tydeligvis har besøkt under innsamling av informasjon til boka.

Nest siste kapittel inneholder en kortfattet analyse av polakkenes situasjon i Aleksandr Lukasjenkos Hviterussland. Forfatteren ser på polakkenes problemer i dette landet i en bredere kontekst. Som en de viktigste determinanter betrakter han en spesiell type nasjonalisme som ble utviklet her. Denne utviklingen, som i meget stor grad har vært påvirket av områdets spesifikke historie – som en overgangssone mellom Polen (og Vest) og Russland (dominert av den ortodokse kirke) – og dets problemer med å definere sin kulturelle, etniske og språklige «tilhørighet», har også satt sitt preg på polakkenes stilling i regionen. Som en illustrasjon bruker forfatteren problemer knyttet til politiseringen av feiringen av Adam Mickiewiczs 200. fødselsdag i 1998 (han anses av alle etniske grupper som områdets kanskje største dikter). Som i de to forrige kapitlene gir Holm-Hansen oss detaljert informasjon om de etnisk polske organisasjonene som er aktive i Hviterussland og «etnifiseringen» av den lokale politikken.

I det siste kapitlet oppsummerer forfatteren sine funn og prøver å skissere mer generelle konklusjoner. Hans tolkning av utviklingen i regionen er basert på en «triadisk» tilnærming som han mener det

er mulig å finne dekning for i området. Ifølge forfatteren kan etniske grupper betraktes enten som politiske «byggeklosser» eller som manifestasjoner av to forskjellige sivilisasjoner (en slags huntingtonsk tilnærming til problemet) eller man kan velge å se på dem som en manifestasjon av et slags kontinuum av polygonale tilhørigheter. Holm-Hansen mener å kunne identifisere alle disse tre tilnærmingene i regionen, men mener at det polsk-litauiske grenselandet skiller seg fra det polsk-hviterussiske ved at det sistnevnte også representerer en grense mellom to sivilisasjoner, mens det førstnevnte mangler dette preget.

Holm-Hansens bok er viktig fordi forfatteren gir oss et nokså detaljert og nyansert bilde av situasjonen i dette viktige geografiske, sivilisasjonelle, geopolitiske, kulturelle og institusjonelle grenselandet. Hans utstrakte bruk av polskspråklige kilder og intervjuer med de aktuelle politiske aktørene og «etniske aktivistene» i regionen gjør boka til en viktig og troverdig kilde til informasjon for alle som er interessert i å lære mer om området og om utviklingen på det som uten tvil kan betegnes som den «etniske grasrota». Han ser ikke så mye på «høypolitikk» som på lokal politikk og på hvordan relasjonene mellom etnisitet og politikk har utviklet seg og kommet til uttrykk i regionen gjennom de siste tiårene. Man vil ikke alltid være enig i hans konklusjoner og fremstillinger av fakta, og man kan undres over at han ikke nevner noen navn og tekster som har stått svært sentralt i debatten om Polens rolle i regionen (f.eks. Juliusz Mieroszewski og hans konsept av U(kraina) B(elarus) L(itauen) drøftet i *Kultura*; Jacek Kolbuszewski og hans analyse av rollen regionen – kjent på polsk som *kresy* – har spilt i den polske nasjonsdannelsen). Det er også mulig å påpeke noen små feil i teksten (som f.eks. kartet på side 130, som gir et forvrengt bilde av virkeligheten) og manglende koherens i fremstillingen av kompliserte problemstillinger (kapittel 5.1 som drøfter polsk politikk overfor polakkene i utlandet og ser på institusjonene som realiserer den, hadde kanskje passet bedre som innledning til neste kapittel eller som oppsummering av det «historiske kapitlet), men man bør likevel sette pris på at forfatteren har funnet det formålstjenlig å behandle dette temaet. Området kommer sannsynligvis til å spille en meget viktig rolle ikke bare i østeuropeisk, men også i europeisk politikk, som et geopolitisk (det russiske og ortodokse universet møter her Vesten) og institusjonelt (EU og NATO møter eller kommer til å møte SUS her) møtested. Holm-Hansens bok bidrar til å øke vår forståelse av regionen og dens spesifikke trekk og er en av de få så grundige analyser av de lokale problemene, som er tilgjengelig på engelsk.

Det at forfatteren ikke kommer fra regionen og kan analysere utviklingen uten å måtte ta stilling til vanskelige og ofte følelsesladde historiske problemer, gjør at hans fremstilling blir mer avbalansert og troverdig enn mange «regionale» analyser. Holm-Hansen retter blikket mot et geografisk (det europeiske grenselandet) og konseptuelt (nasjonalisme) område som er viktig for å øke vår forståelse av de mer generelle utviklingstrekk i hele det postsovjetiske rom, og han lykkes langt på vei med denne ambisiøse og krevende oppgaven.

Jakub M. Godzimirski
forsker, Senter for Russlandsstudier, NUPI

Summaries

The Great Caspian Pipeline Game

By Øystein Noreng

This article discusses the economic stakes and the political risks of Caspian and Central Asian oil and gas, emphasising the transit to oceans and markets. If the Caspian region and Central Asia had been located on the ocean, with easy outlets, it would probably have been one of the world's most profitable oil provinces. Cumbersome pipeline transportation causes high costs and political risk, reducing the attraction of the region for oil investors. For oil, three export routes are feasible: through Russia, through Iran and through Turkey. Oil pipelines already lead through Russia, offering the least costly solution, but giving Russia control. A swap with Iran, followed by a pipeline, appears as the next most economical solution, but it is complicated by the poor relations between Iran and the United States. The pipeline proposed through Georgia and Turkey is the most costly solution, but it is being promoted by the United States for political reasons. The U.S. engagement in the region in many ways represents a continuation of the great game over Central Asia, this time with the United States opposing Russia as well as Iran, using Turkey as the key ally. In this process, the United States has sought close links with the newly independent states of the region, regardless of autocratic and corrupt regimes. Potential instability, Russia's eventual re-emergence as a political factor in the region and changing Iranian politics represent important risks to the U.S. positions. This is also a risk to oil investors. Prospects are that the oil pipeline through Turkey will not be built in the foreseeable future and that Russia will have more influence, especially in Kazakhstan.

Internasjonal politikk 58(2): 161-194

The Tug of War between Dictatorship and Democracy in Azerbaijan

By Daniel Heradstveit

Power in the new states of the Caucasus and Central Asia is generally held by Communists left over from the Soviet period. Some of these present themselves as exponents of Western values, others do not bother to hide their Russian training. His actual behaviour qualifies the Azerbaijani President Geidar Aliev for the label of autocrat, but because he shows some willingness to take the democratic road, we can call him „autocrat light“. The political institutions that prevent the president amassing excessive power are weak, but nevertheless possess potential for development.

Azerbaijan is now functioning as a nominal democracy. Its previous strong affiliation with Western ideals and its current pro-Western programme are reasons for hope. If this trend continues, there is a good chance that the democratic institutions and political culture will become strong enough to neutralise the autocratic element. This would gradually improve the human rights situation and lay the foundations for mutual dependence in the relationships now being developed with the outside world. Building democracy in Azerbaijan means profound social and political change and so the Azerbaijanis still have a long way to go.

Internasjonal politikk 58(2): 195-213

China – 20 Years of Economic Reform

By Nina Langbraaten

The article provides an overview of some aspects of China's economic development over the last 20 years. Real GDP has grown at an average annual rate of nearly 10 per cent since the late 1970s, an achievement almost unmatched by any other country for that period. Since economic reforms were initiated, productivity growth has become more significant in driving the economy.

China started the reform process without the same macroeconomic problems as the transition economies. Production was never as specialised as in the Soviet Union. Reforms were introduced gradually, with the focus on increasing incentives, primarily in the agricultural sector.

China is facing a period of decreasing economic growth due to domestic factors such as reduced profits from state-owned enterprises and non-performing loans. The biggest challenge in the short run is to increase private domestic demand. An important challenge in the long run is the implications of possible WTO membership, with the attendant risk of increased unrest and social instability.

Internasjonal politikk 58(2): 215-232

French Politics in Africa at the Turn of the Century

By Karin Dokken

The article discusses the background for the special relationship between France and francophone Africa. This relationship has been a very close one all the time since the de-colonisation of Africa. One of its most characteristic aspects is its strong personal nature. With one exception all the five French presidents since Charles de Gaulle had close personal connections with Africa. This relationship can be seen within all issue areas of society. However, it is primarily within the military sector and the monetary sector that the cooperation has caught the attention of the rest of the world. After the independence of the African states from France, the former colonial power has sustained eight military agreements with west and central African countries. Concerning monetary politics, France continues to play a dominant role in Africa more than forty years after independence, primarily through the existence of the CFA franc. The relationship between France and francophone Africa is to a large degree a matter of interdependence. Theoretically, the concept of clientelism can be useful to understand the way the relationship has developed.

Internasjonal politikk 58(2): 233-250

Norway and the Peace in Guatemala

By Roy Krøvel

There seems to be quite a gap between the Norwegian image of Norway's role in the Guatemalan peace process, and the view presented in the international literature. While many Norwegians claim the Guatemala process as a success for Norwegian diplomacy, one can find few matching claims in the literature. When Norway

entered the arena, the process was already initiated by regional organisations and a few European countries. The Norwegian activity caused some irritation among others engaged, but also helped in achieving a few minor victories. But only after the UN decided to get more deeply involved, did the process gain real momentum – and only under the umbrella of the UN could Norway effectively use its relatively healthy economy to secure vital financial support for the UN programme.

While all the talk of secret channels and the like seems to overstate the Norwegian importance, there is some reason to acclaim the engagement through the UN.

The doubt which remains as to the efficiency of the early Norwegian involvement has not been a hindrance in the Norwegian process of constructing a self-image.

Internasjonal politikk 58(2): 251-260

The US Military and Peace Operations

By Sven Kristian Nissen

Observers have criticised US military strategy (or the lack of it) towards low-scale conflicts, and questioned the US military's ability to perform tasks such as peacekeeping and other peaceoperations. The critique has partly been focused on the continuing dominance of the Weinberger-Powell Doctrine in US handling of «Military Operations Other Than War» (MOOTW). This article attempts to look at characteristics of the US military at the operational level, commenting on whether strategic incompatibility is reflected on lower levels of the US military organisation.

The article draws upon contributions from the ongoing debate within the US military, including RAND studies on MOOTW's effect on «Main Theatre War» readiness, as well as observations from operations in Iraq, Somalia, Haiti and the former Yugoslavia. It suggests that strategic incompatibility is reflected at all levels of the US military to an extent that has not yet been appreciated. Accordingly, further studies of the operational level as well as aspects of training and identity formation within the US military are recommended.

Internasjonal politikk 58(2): 261-284



Rørledninger er storpolitikk
Det nye store spillet om oljen fra Kaukasus og Sentral-Asia

Øystein Noreng

Tautrekkinga mellom diktatur og demokrati i Aserbajdsjan

Daniel Heradstveit

Kina – 20 år med økonomiske reformer

Nina Langbraaten

Frankrike og Afrika ved tusenårsskiftet

Karin Dokken

Norge og freden i Guatemala

Roy Krøvel

Det amerikanske forsvaret og fredsoperasjoner

Sven Kristian Nissen

«Det 20. århundres klassikere»

Småstaternes realpolitikk?

Hedley Bull's *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*

Carsten F. Rønnfeldt