



# [3·04] Internasjonal politikk

USA – imperium eller hegemon?

USAs og Russlands spill i Georgia

Bill & Ted, Dr. Strangelove og  
amerikansk utenrikspolitikk

Fra Radio Free Europe til al-Hurra

Valget i USA 2004

Nr. 3 - 2004  
62. Årgang



Utgiver: NUPI  
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2004

Redaktør: Birgitte Kjos Fonn  
Bokmeldingsred.: Halvard Leira  
Red.sekr.: Jan Risvik  
Red.utvalg: Torgeir Larsen, Henrik Thune, Bent Sofus Tranøy, Ståle Ulriksen

Red.råd: Helge Blakkisrud, Torkel Brekke, Laila Bokhari, Karin Dokken,  
Gro Holm, Lars Mjøset, Iver B. Neumann, Knut G. Nustad,  
Jarle Simensen, Stein Tønnesson, Nils Morten Udgaard

Manus: Sendes elektronisk til: [bkf@nupi.no](mailto:bkf@nupi.no)  
Vennligst bruk malen på 3. omslagsside.

Alle synspunkter i *Internasjonal politikk* står for forfatterens regning og kan ikke tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

*Internasjonal politikk* er indeksert i *The International Bibliography of the Social Sciences*, *International Political Science Abstracts* og *Gale Directory of Publications and Broadcast Media*

Internasjonal politikk: 4 hefter i året  
Abonnement 2002: kr. 330 (innen Norden)  
kr. 450 (utenfor Norden)  
Enkelthefter: kr. 95 (+ porto/eksp.)  
Bestilling: <http://www.nupi.no/PubNor/pub-set-no.htm>

Tel.: 22 99 40 00  
Fax: 22 36 21 82  
E-post: [pub@nupi.no](mailto:pub@nupi.no)  
Internett: [www.nupi.no](http://www.nupi.no)  
Adresse: Postboks 8159 Dep.  
0033 Oslo  
Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2

Design: Ole Dahl-Gulliksen  
Trykk: Hegland trykkeri as, Flekkefjord  
Foto: Scanpix og Indra Øverland

## [3] Innhold

- 299 **Forord: En skinnende by på høyden?**  
*Birgitte Kjos Fonn*
- 303 **Amerikas fire fremtider**  
*Torbjørn Knutsen*
- 325 **Det geopolitiska spelet om Georgien**  
*Lena Juntti*
- Aktuelt:*
- 347 **Den moralske renhet og dens fiender**  
*Jennifer Bailey*
- 369 **Fra Radio Free Europe til al-Hurra: amerikansk  
opinionsdiplomati fra suksess til fiasko**  
*Birgitte Kjos Fonn & Anders G. Romarheim*
- 389 **Jevnt løp i presidentvalget 2004**  
*David Mauk*
- 403 **Etter Beslan**  
*Jakub M. Godzimirski*
- 413 **Kyoto-protokollen – et mislykket prosjekt?**  
*Bjart Holtsmark & Knut H. Alfsen*

- Bokspalte:*
- 435 **Den nye imperialismedebatten: fire bidrag**  
*Essay av Stein S. Eriksen*
- 456 **The Breaking of Nations: Order and Chaos in the  
Twenty-first Century**  
*Kristin Haugevik*
- 460 **Imperiet på godt og vondt**  
*Andreas Løvold*
- 465 **America's Mission. The United States and the  
Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth  
Century**  
*Torbjørn Knutsen*
- 471 **The Disjunctive Empire of International Relations**  
*Benjamin de Carvalho*
- 474 **Makt og intensjon – USAs utenrikspolitikk overfor  
Russland og det tidligere Sovjetunionen**  
*Geir Flikke*
- 482 **Iraks fødsel og gjenfødsel**  
*Henrik Thune*
- 485 **Understanding Religious Violence. Thinking outside  
the Box of Terrorism**  
*Laila Bokhari*
- 489 **Summaries**

# En skinnende by på høyden?

De siste årene har vi sett en betydelig økt interesse for verdens mektigste stat og for dens utenrikspolitiske veivalg. Nå om dagen knytter mye av interessen seg til om en president som blant annet har innført en forkjøpsdoktrine og iverksatt to omstridte kriger etter 11. september 2001, vil bli gjenvalgt, og hva det vil innebære fremover. Vil dagens politikk fortsette med George W. Bush? Hvordan vil USAs adferd i verden eventuelt bli med John Kerry som president? CNN har nylig kalt valget et «verdensvalg der verden ikke har stemmerett».

Spørsmålet om hva verdens mektigste stat bruker sine maktressurser til og hva slags rolle USA spiller i verden, er mer aktuelt enn noensinne. Spørsmålet har ført til en strøm av nye bøker og artikler som drøfter akkurat dette, og i den første artikkelen i dette nummeret av *Internasjonal politikk* skisserer professor *Torbjørn Knutsen* fire perspektiver på USAs rolle etter den kalde krigens slutt. Det første foreslår at USA er et imperium, det andre hevder at USA er en undertrykker og utsuger, det tredje fremholder at USA er en frigjører og demokratisk fredsgarantist, mens det fjerde argumenterer for at USA er en hegemon. Knutsen søker å sette landets utenrikspolitikk inn i et større perspektiv, samt å rydde litt opp i begrepsforvirringen som hersker i dagens debatt.

Et utvalg av de mange publikasjonene som de siste årene har tatt for seg disse spørsmålene, omtales ellers i dette nummerets bokspalte, ikke minst i NUPI-forsker *Stein S. Eriksens* bokessay om bidragene fra Robert Kagan, Michael Ignatieff, Chalmers Johnson og Michael Mann.

Offisielt mener supermakten selv at den først og fremst er frigjører og demokratisk fredsgarantist. Mens andre debatterer USAs

posisjon, holder altså amerikanske myndigheter fast på at USA har en misjon eller et «kall». Slike tanker finnes helt tilbake til de tidlige bosetterne i New England. Massachussetts første guvernør, John Winthrop, hadde for eksempel en forestilling om Amerika som den «skinnende byen på høyden» – et forbilde for verden for øvrig. Førsteamanuensis *Jennifer Bailey* ved NTNU forfølger disse spørsmålene videre og spør hva som kan forklare så vel den spesielle kursen i amerikansk utenrikspolitikk som den standhaftige populariteten til en president som George W. Bush. I essays form argumenterer hun for at begge deler kan forstås ut fra dypstrukturene i amerikansk politisk tenkning, som både er strengt dualistisk og med en slags besettelse om *renhet*. Dette skaper et skarpt skille mellom Det gode og Det onde, Det hvite og Det svarte, og på denne bakgrunn kan man forstå mye av det amerikanske «kall» i verden, skriver Bailey.

11. september 2001 kom som et sjokk på en nasjon som både så på seg selv som et forbilde og en verdensleder. «Why do they hate us so much?» lød en av president Bushs umiddelbare reaksjoner, og med senere krigføring i Afghanistan og Irak har USAs popularitet langt fra økt. Dette omdømmesjokket fikk USA til å hente frem igjen virkemidler som hadde vært vellykte under den kalde krigen – mediasatsinger som hører under begrepet *public diplomacy* eller *opinionsdiplomati*. I kommunistepoken hadde blant annet Radio Free Europe og Radio Liberty hatt stor betydning for å vinne «the hearts and minds» i østblokken for vestlige verdier. Men oppfølgerne rettet mot den muslimske verden, blant annet tv-kanalen al-Hurra, har fått en blandet mottakelse. NUPI-vit.ass. *Anders G. Romarheim* og *IPs redaktør* stiller spørsmål ved om opinionsdiplomati, som ofte kan klassifiseres som propaganda med kjent avsender, i det hele tatt vil virke dersom mottakeren ikke er positiv i utgangspunktet.

Det USA som går til valg 2. november, er på mange måter en annen nasjon enn den som valgte president George W. Bush for fire år siden. Ifølge den amerikanske journalisten David Iverson, som holdt et seminar på NUPI 24. september i år, ble ikke ordet *terrorisme* nevnt en eneste gang under valgdebattene i 2000. I dag er myndighetenes håndtering av terrorisme nærmest sidestilt med landets økonomi som den viktigste valgkampsaken. Dette påvirker til og med fordelingen av kjønn på parti: Kvinnene har tradisjonelt ofte valgt demokratisk, og under de siste valgene fikk en viktig gruppe av Clinton og Gores kvinnelige velgere navnet «soccer moms». I dag tyder rundspørringer på at et stort antall kvinner vil stemme på

den kandidaten de tror best vil beskytte dem og familiene deres mot terrorisme, noe som har gitt dem oppnavnet «security moms» blant flere kommentatorer. En måned før valget svinger prognosene, og det er vanskelig å spå utfallet, selv om de fleste holder en knapp på at Bush vinner. Derimot er det mulig å identifisere områder og spørsmål som kan avgjøre valget, slik førsteamanuensis i American Civilization ved NTNU, *David Mauk*, gjør i artikkelen «Jevnt løp i presidentvalget 2004».

Også Russlands interessesfære er – naturlig nok – påvirket av Berlinmurens fall og USAs forholdsvis nye status som eneste supermakt. USA har involvert seg stadig mer i det tidligere sovjetområdet, noe som blant annet har vist seg i landets store investeringer i den energirike kaspiske regionen, skriver hovedfagsstudent i statsvitenskap, *Lena Juntti*. To ulike amerikanskstøttede rørledningsprosjekter er i gang for å transportere olje og gass fra Aserbajdsjan til Tyrkia via den kaukasiske staten Georgia. Georgia har dermed fått en viktig strategisk rolle å spille. Dette har ført til en geopolitisk konkurranse mellom USA og Russland om innflytelse i Georgia. Russland ønsker å beholde sin posisjon som transitland i området, men ønsker også å anvende Georgia i en slik rolle i en nord-sørtransport av russisk energi. USAs grunner for å støtte en øst-vesttransport er ikke utelukkende økonomiske, men til dels betinget av at amerikanerne ser en geostrategisk gevinst i å føre en oppdemningspolitikk mot Russland i regionen. Dermed er Georgia ett av flere land som er blitt åsted for et geopolitisk spill og en rivalisering mellom stormaktene.

To bidrag til dette nummeret, artiklene om Beslan og Kyoto, har ikke direkte med USA å gjøre, men berøringspunktene er der. Russland fører sin egen krig mot terror. Selv om forsøket på å slå ned oppstanden i Tsjetsjenia startet lenge før USAs krig mot terror, henter Russlands president Vladimir Putin i dag næring fra sin kollega George W. Bush når han håndterer Tsjetsjenia-konflikten. NUPI-forsker *Jakub M. Godzimirski* går gjennom tragedien i Beslan, der han blant annet peker på de mange informasjonsmessige feilgrepene som i sum kanskje bidro til det tragiske utfallet. Ett av disse var russernes forsøk på å skape inntrykk av at gisselaksjonen i Beslan var utført av terrorister med internasjonal tilknytning. Putin forsøker å legitimere sin hårdhendte politikk overfor de tsjetsjenske separatistene med å vise til den globale kampen mot terror, og varslet et sett med nye autoritære tiltak etter Beslan.

Nummerets siste artikkel tar for seg viktige miljøspørsmål. Kyoto-protokollen er en miljøavtale som antakelig vil ha svært liten

miljøeffekt, og en hovedårsak til det er at USA i tråd med sin økende tendens til alenegang har trukket seg fra avtalen. Et umiddelbart problem er i tillegg at overgangsøkonomiene, spesielt Russland og Ukraina, er tildelt nasjonale kvoter som ikke reflekterer at disse landene har opplevd omfattende utslippsreduksjoner etter kommunismens sammenbrudd. Disse landene har dermed kvoter som langt vil overstige deres forventede business-as-usual (BAU)-utslipp i perioden 2008–12. Disse overskuddskvotene kan de selge til andre industriland uten å måtte gjennomføre egne reduksjoner. Mye tyder nå på at Russland kommer til å ratifisere Kyoto-protokollen. Uten USA risikerer man like fullt at avtalen kan bli virkningsløs, skriver forsker *Bjart G. Holtmark* og forskningsleder *Knut H. Alfsen* ved SSB. De belyser hva som blir konsekvensene av implementering, diskuterer hva som kan bli neste skritt i det internasjonale samarbeidet om å begrense menneskeskapte klimagassutslipp, og konkluderer med at det er behov for å være mer realistisk med hensyn til Kyoto-konseptets begrensninger og muligheter. Samtidig sirkulerer det forslag til alternative avtalekonsepter som bør tas på alvor og bli gjenstand for studier av kompetente forskere, skriver de to.

*Internasjonal politikk* baserer seg på en kombinasjon av fullt ut fagfelleverderte artikler samt essays, nyhetsanalyser og debatt i en egen seksjon. Fra dette nummeret er også bokessays fagfelleverderte. IP-redaksjonen tar imot bidrag innenfor alle tidsskriftets sjangre på alle skandinaviske språk.

NUPI, 28. september 2004

Birgitte Kjos Fonn



# Amerikas fire fremtider

**Torbjørn Knutsen**

professor i statsvitenskap,  
NTNU

USA er i dag verdens mektigste aktør – en føderasjon av 50 stater med til sammen nesten 300 millioner innbyggere, med verdens største og, etter manges mening, mest dynamiske økonomi og med et militærbudsjett større enn de ni neste landenes til sammen. Men hva er det USA bruker sine maktressurser til? Hva slags rolle spiller USA i verden? Denne artikkelen skisserer fire perspektiver på USAs rolle etter den kalde krigens slutt. Det ene foreslår at USA er et imperium, det andre påpeker at USA er en undertrykker og utsuger, det tredje fremholder at USA er en frigjører og en demokratisk fredsgarantist, mens det fjerde hevder at USA er en hegemon. Et av formålene med å drøfte USA på denne måten er å sette landets utenrikspolitikk inn i et større perspektiv ved inngangen til det 21. århundre. Et annet formål er å rydde litt opp i den begrepsforvirringen som hersker i dagens debatt om amerikansk utenrikspolitikk.

I artikkelen «Det unipolare øyeblikk» skrev den amerikanske spaltisten Charles Krauthammer (1991) at USA hadde kommet ut av den kalde krigen som verdens eneste dominerende makt. Artikkelen fremholdt at det internasjonale systemet var unipolart, men den antydte også at USA neppe kunne regne med å beholde sin dominerende stilling særlig lenge. Han anmodet derfor amerikanske utenrikspolitikere om straks å omforme de internasjonale institusjonene mens de ennå hadde makt og mulighet til å gjøre det.

Krauthammer var ikke alene om å tenke slik.<sup>1</sup> Like etter den

---

<sup>1</sup> Akademikere, militære tenkere og utenrikspolitiske ledere ga uttrykk for liknende tanker. Under debatten som fulgte Paul Kennedys (1988) advarsel om at USA stod i fare for å miste sin dominerende makt, gjorde Yale-professor Bruce

kalde krigens slutt fastslo en hemmelig Pentagon-rapport at USA fremsto som verdens ubestridt sterkeste stat etter den kalde krigen, og at regjeringen måtte sørge for å bevare denne overlegenheten så lenge som mulig. Dette ble for eksempel uttrykt i Bush-administrasjonens strategiske rapport fra 1993, *Defense Strategy for the 1990s*.

Mot slutten av 1990-tallet forsvant den siste skygge av tvil fra amerikanernes vurdering av egen makt: Mens det i den kalde krigens umiddelbare kjølvann ble advart om at USAs dominans neppe ville vare, het det nå med stadig større skråsikkerhet at den ville vare i overskuelig fremtid. USA var verdens sterkeste stat, og det var ingen makt på jord som kunne gjøre USA rangen stridig.<sup>2</sup> Høsten 2002 publiserte Bush-administrasjonen sin egen strategiplan: *The National Strategy of the United States of America*. Her het det at USA var en overlegen makt i verden. Vissheten om denne overlegenheten satte sitt preg på Bush-administrasjonens utenrikspolitikk. Under sin valgkampanje lovet kandidat Bush at han ville føre en «beskjeden» utenrikspolitikk – dette ville skaffe USA venner og respekt over hele verden, hevdet han. Så snart han ble innsatt, la han imidlertid opp til en politikk som bar preg av nasjonal interesse og alenegang. Dette ble særlig åpenbart etter terroranslaget 11. september 2001: Da slo Bush inn på en egenrådig, arrogant og militant utenrikspolitikk. Amerikanske styrker invaderte Afghanistan i 2002 og fjernet landets Taliban-regime fra makten. Dette ble fulgt av invasjonen av Irak våren 2003.

Hva slags makt er USA ved inngangen til det 21. århundre? Hva slags rolle spiller USA i verden?

---

Russett et overslag over USAs maktressurser, og konkluderte med at Kennedys advarsel var helt på jordet: Påstanden om at USA stod på randen av et fall hadde ingen rot i virkeligheten; tvert om, USA var i ferd med å øke sitt kapabilitetsforsprang på andre stormakter. Henry Nau (1990) ved George Washington-universitetet gjorde samme vurdering. Joseph S. Nye (1990) var enig, men la til at USA ikke bare hadde enestående militær og økonomisk makt, men at landet også var dominerende i myk makt – «soft power».

Disse argumentene bidro til å gjendrive påstandene om at USA hadde utspilt sin rolle som verdens ledende makt. Etter Sovjetunionens fall fremsto dette som en tvilsom uttalelse. Pentagon hadde aldri akseptert den; blant de militære planleggerne var det aldri særlig tvil om at USA var verdens dominerende makt.

- 2 Charles Krauthammer tok i 2001 selvkritikk på sitt gamle argument. Han medga der at han ti år tidligere hadde vært altfor pessimistisk på Amerikas vegne. Mens han den gang hadde skrevet at USAs dominans neppe ville vare, fremholdt han nå at den ville vare i overskuelig fremtid. Se også Krauthammer (2004).

## Fire perspektiver på USA

For å kunne drøfte USAs rolle i verden er det nyttig å gi en rask skisse over landets relative makt. Den enkle tabellen under vil hjelpe med det. Den viser at i år 2000 kontrollerte USA godt over halvparten (58%) av de militære kapabilitetene til verdens syv stormakter, og nesten halvparten (46,2%) av de økonomiske kapabilitetene. I løpet av president Bush' presidentperiode økte begge prosentene – USAs andel av stormaktenes militære kapabiliteter lå like før presidentvalget i 2004 på godt over 60%.

**Tabell 1. Fordelingen av militære og økonomiske kapabiliteter mellom 7 av verdens stormakter i 2000 (i millioner USD og i prosent)**

	Økonomiske kapabiliteter		Militære kapabiliteter	
	\$	%	%	\$
USA	10 082.000	46,2	58,0	290.000
Japan	4 519.100	20,7	8,2	41.000
Tyskland	2 063.700	9,5	7,1	35.000
Frankrike	1 438.293	6,6	8,1	40.000
UK	1 459.500	6,7	6,2	31.000
Russland	1 241.027	5,7	8,5	43.435
Kina	1 062.900	4,5	4,0	20.048

Kilder: *Encyclopedia Britannica Yearbook 2003; The CIA Factbook 2002; 2003*

Tre storpolitiske begrep er jevnlig benyttet for å betegne USAs overlegne kapabiliteter og antyde dets rolle i verden. Det første begrepet er «imperium», det andre er «hegemon» og det tredje er «koloniherre» eller «imperialist». Alle tre var brukt i debatten gjennom 1980- og 1990-tallet, og de har dominert diskusjonen om Bush-administrasjonens utenrikspolitikk i det nye årtusen. Det er ikke lett å skille mellom disse begrepene. Deres betydningsinnhold glir ofte sammen, og betegnelsene blir ofte brukt om hverandre. Offisielle programerklæringer fra Pentagon og Det hvite hus gjør ikke saken lettere, for de bruker ingen av disse tre begrepene; de betoner isteden at USA er en demokratiserende og fredsskapende kraft i verden. Derfor er rollen som «demokratiserende fredsskaper» tatt med som en fjerde betegnelse i denne diskusjonen.

Mot denne bakgrunnen kan spørsmålet gjentas med noe større presisjon: Hva slags aktør er USA i dagens verden? Hvilken rolle er det USA spiller? Er det imperiets? Hegemonens? Koloniherrrens? Eller er det den demokratiserende fredsskaperens rolle?

## Imperium

Det er blitt populært å hevde at USA har etablert et imperium. Det er skrevet mange bøker om dette, og de fleste forfatterne ser på denne utviklingen med gru (Johnson 2004). I de senere årene har imidlertid enkelte andre hilst utviklingen velkommen (Ferguson 2001, Magstadt 2004).<sup>3</sup> Men gir denne historiske parallellen noen mening?

Mange forfattere tar ikke bryet med å definere hva et «imperium» er, men bruker begrepet rett og slett som et synonym for stormakt. Så la oss begynne med å utrede det begrepet som mange tar for gitt, og spørre: Hva er et imperium?

Betegnelsen har latinsk rot. Ordet viste opprinnelig til den evne/rett som romerske embetsmenn (*imperator*, keisere og konsuler) hadde til å befale. Det var i utgangspunktet manifestert i militær kommando og var forbundet med diktatorisk maktutøvelse. Denne betydningen av ordet er ikke lenger alminnelig. I dag er betegnelsen både mer verdiladet og mer utvidet: Hos mange samtidige forfattere gir ordet assosiasjoner til militære okkupasjoner, undertrykkelse og makt(mis)bruk; andre forfattere har de senere årene investert positive assosiasjoner i begrepet – en av dem er Niall Ferguson (2003, 2004) som hevder at USA er mer velstående, folkerikt og mektig enn det britiske imperiet noensinne var, men med den samme ordensskapende oppgave. Andre igjen gjør oppmerksom på at de søker å bruke ordet verdinøytralt – men også de har utvidet begrepets innhold i forhold til den opprinnelige betydningen. «Jeg bruker ordet 'imperium' moralsk nøytralt for å beskrive et hierarkisk system av politiske relasjoner som utgår fra et sentrum,» skriver Brzezinski (1986: 16).

Mange av dem som hevder at USA er et imperium ønsker å være verdinøytrale, og de definerer «imperium» som et stort og sammensatt verdensrike som opprettholder orden over vidstrakte områder (Doyle 1986, Lundestad 2004). I så måte er Romerriket det klassiske eksempel på et imperium. I nyere tid har Frankrike under Napoleon, Storbritannia under Victoria og Russland under de siste tsarene vært betegnet som imperier. De har alle det til felles at de hadde en dominerende metropol i sitt sentrum som utøvde politisk kontroll over en omliggende periferi av lydriker eller satellitter. Roma, Paris, London og St. Petersburg/Moskva har alle vært betegnet som metropoler – med herredømme over en militær makt som etablerte ordensskapende institusjoner i de omliggende satellittene.

3 Jf. artiklene som diskuterte USAs imperium i et spesialnummer av det nykonservative tidsskriftet *National Interest* våren 2003.

En strøm av observatører og forfattere har i de siste tiår villet føye Washington til den historiske listen av metropoler. De viser til at USA hadde imperiale ambisjoner helt fra 1700-tallet. Mange observatører – enten de kommer fra politikkenes venstre eller høyre side – betoner at Washington har mange ting felles med andre metropoler. Ikke minst viser de til at tidligere imperier, liksom USA i dag, har vært overlegne stormakter i sine respektive verdener.

Alle imperier har hatt stor slagstyrke og en unilateral utenrikspolitikk. Fordi USA de siste årene har utmerket seg med begge deler på en iøyenfallende måte, har en rekke kommentatorer utropt USA til et imperium. Men militær dominans og politisk alenegang er ikke nok. Det trengs mer enn bare makt og stahet. Et imperium er en politisk enhet, som er erobret ved militær makt og hvor metropolen etablerer sine egne lover og institusjoner på det okkuperte territoriet. Metropolens representanter er konstant nærværende i satellittene og sikrer at den politiske orden opprettholdes på metropolens premisser. Et imperium er en stor, politisk enhet, og dens suverene institusjoner ligger i metropolen. Denne definisjonen passer dårlig på USA.

Kort tid før keiser Augustus døde, fikk han et uspesifisert *imperium* – overkommando over rikets tropper og beslutningsfullmakt i alle utenrikspolitiske saker og i spørsmål som angikk provinsene. Det verdensriket som Augustus etablerte i sine siste år er selve sinnbildet på et klassisk imperium. Napoleon etablerte et liknende imperium tidlig på 1800-tallet da han erobret store deler av Europa og med makt introduserte sin *Code Napoléon* i de landene han erobret. De russiske tsarene lot sine hærer ekspandere mot øst og sør, okkupere stadig nytt territorium og innføre russisk lov i områdene. De etablerte et russisk imperium.

Da tsarveldet ble styrtet i sluttspillet av Første verdenskrig, overtok Lenin og hans revolusjonære ledere imperiet som sosial formasjon for den nye arbeiderstaten. På 1930-tallet la Hitler og hans strateger ambisiøse planer for tysk ekspansjon østover; de ønsket å etablere et tysk imperium på Sovjetrusslands bekostning. Disse planene ble forpurret av en krigsallianse mellom Sovjetunionen og vestmaktene, med Storbritannia og USA i spissen. Da Stalin, i sluttspillet av denne verdenskrigen, grep sjansen til å erobre nytt territorium i Sentral-Europa og etablere sitt herredømme der, gjorde han dette etter klassisk imperialt mønster. I alle disse nyokkuperte territoriene etablerte han nye lover og institusjoner som knyttet dem til den sovjetrussiske metropolen. Stalins politiske apparat tiltvang seg *imperium* – overkommando over rikets tropper og beslutningsfull-

makt i alle utenrikspolitiske saker, inkludert spørsmål som angikk de nye satellittene. Stalin var en suveren politisk aktør i en helhetlig politisk orden, og ved hjelp av lydige lokale agenter passet han på at den politiske orden ble opprettholdt på metropolens premisser.

Den sovjetiske adferd i Øst-Europa sto i klar kontrast til USAs adferd i Vest-Europa. Det er åpenbart at USA knyttet landene i Vest-Europa til seg – noen med tette bånd, andre med løsere forbindelser. Men det er også klart at USA brukte andre midler enn Sovjetunionen, og at USA ikke etablerte noe imperium i klassisk forstand. I utgangspunktet brukte også USA militær makt for å drive Nazi-Tyskland tilbake og etablere sitt nærvær i Europa. Men amerikanerne tvang ikke sine egne lover på de okkuperte områdene, og de ble ikke stående som okkupanter. De landene i Vest-Europa som falt inn under USAs innflytelse, beholdt sin suverenitet – i motsetning til landene i Øst-Europa som mistet sin.

USAs adferd i Vest-Europa i årene etter Andre verdenskrig er for øvrig helt i tråd med hovedmønstrer i amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitisk adferd: USA har, liksom andre stater, vært involvert i kriger og militære eventyr. Men det er en overdrivelse å si at USAs ekspansjon har vært militært drevet og at hensikten har vært å tilrane seg territorium. Gjennom det 19. århundret hadde USA en bemerkelsesverdig liten føderal regjering, et lite statsapparat og forholdsvis små militære styrker. USAs store militære kapabiliteter er av forholdsvis ny dato; de ble stort sett bygget opp etter Andre verdenskrig.

I denne korte skissen fremtrer Sovjetunionen som et imperium – som et verdensrike av klassisk merke som søkte å legge under seg stadig mer land, berøve de erobrede territoriene deres suverenitet og påtvinge dem sitt eget lovverk. USA faller derimot utenfor definisjonen på flere punkt. Ikke minst fordi USA ikke har hatt for vane å okkupere nye territorier i den hensikt å berøve dem deres suverenitet. Tvert om, i de tilfellene hvor USA har okkupert et land, har dette landet senere fått sin suverenitet tilbake – ofte i «forbedret utgave» i form av «folkesuverenitet». Tyskland og Japan er kroneksempelene fra det 20. århundre.

Her vil mange skyte inn at dette er en sannhet med modifikasjoner. Derfor er det viktig å få frem at det ikke hermed er sagt at USA unnlater å bruke makt.<sup>4</sup> Spørsmålet er ikke hvorvidt USA

4 Det er heller ikke sagt at alle USAs okkupasjoner er like vellykkede; og det er viktig å legge til at for Sør-Amerika gjelder spesielle regler i spesielle epoker. Men i hovedtrekk er det slik at de landene som USA har invadert, som regel har hatt et autokratisk eller autoritært regime. Når USA har forlatt disse landene,

ønsker å øve innflytelse eller ikke. Spørsmålet er hvilke måter USA etablerer orden på og hvilke midler amerikanerne bevarer kontrollen med. I denne sammenhengen er det rimelig å konkludere med at de ikke benytter seg av det klassiske imperiets metoder. USAs adferd må beskrives på andre måter. Men hvilke måter er det?

For å søke et svar på spørsmålet er det naturlig å undersøke utenriks- og sikkerhetspolitiske argumenter fra Kongressen, Pentagon og Det hvite hus. Hva er det amerikanerne har i tankene når de søker å etablere orden i andre deler av verden? Hva er det de til syvende og sist ønsker å oppnå med sin adferd? Dersom spørsmålene blir stilt til en amerikansk utenrikspolitiker, er sjansene store for at svaret kan summeres opp i tre ord: «En demokratisk fred.»

### Demokratiserende fredsskaper

Ideen om den demokratiske freden dukket opp da den kalde krigen lakket mot slutten. Den vokste for alvor frem i løpet av Reagans presidentperiode og var en retorisk ledsager til president Reagans oppheving av USAs tradisjonelle oppdemningspolitikk, og hans etablering av en mer aktiv, om ikke ekspansjonistisk, utenrikspolitisk doktrine basert på konseptet om *roll-back* – Sovjetunionens innflytelse skulle ikke bare demmes opp, den skulle aktivt drives tilbake.

Det var imidlertid under president George Bush *père* at denne fredsiden nedfelte seg i USAs strategiske dokumenter. Da Sovjetunionen stod på sammenbruddets rand og president Bush ba om en utredning med tanke på en ny sikkerhetspolisk doktrine for USA, kom forestillingen om den demokratiske freden inn som en sentral idé. Konturene var synlige i en hemmelig strategirapport fra forsvarsminister Dick Cheney's kontor i Pentagon våren 1992: *Defense Planning Guidance for the Fiscal Years 1994–1999*. Rapporten var ført i pennen av viseforsvarsminister Paul Wolfowitz og hadde tre hovedargumenter. Det første var at etter den kalde krigens slutt ville USAs sikkerhetstrusler nå være av regional og paramilitær art. Forsvaret måtte følgelig legges om for å kunne møte de nye truslene. Det andre var at USA nå var verdens sterkest stat og måtte sørge for å beholde sin overlegenhet

---

har de som regel hatt en styreform som er tuftet på folkesuverenitetens grunn. Poenget er klart nok til å få frem en klar adferdsforskjell mellom USA og Sovjetunionen.

så lenge som mulig. Det tredje argumentet var at en demokratiseringsbølge hadde skylt over verden på 1980-tallet, og at det var både i USAs og i verdensfredens interesse å se til at denne bølgen fortsatte.<sup>5</sup>

Da denne hemmelige rapporten ble lekket til pressen,<sup>6</sup> var det det imperiale poenget som journalistene grep fatt i og som ble debattert offentlig våren og sommeren 1992. Argumentet om at det var i USAs og verdensfredens interesse å påskynde den store demokratiseringsbølgen ble ivrig diskutert i akademiske kretser, men satte lite preg på det offentlige ordskiftet. Argumentet ble sterkt betonet i innledningen til Bush-administrasjonens neste strategirapport som kom i 1993, *A Defense Strategy of the 1990s*. Hele dens innledning forklarte at det etter Andre verdenskrig hadde utviklet seg til en fredelig region i Vest-Europa bestående av demokratiske stater. I siste kvartal av det 20. århundret hadde demokratiske regimer slått rot i Hellas, Spania og Portugal. Dette, sammen med den stadig tettere integrasjonen av EU, hadde bidradd til at hele Vest-Europa var etablert som en fredssone i verden. Rapporten slo fast at USA med sine europeiske allierte sammen dannet en fredssone og at denne sonen var et viktig element i USAs sikkerhetsstrategi for 1990-tallet.<sup>7</sup> Den fremholdt at det var viktig for USA ikke bare å styrke forbindelsene med disse allierte, men å utvide den demokratiske fredssonen østover slik at den kom til å omfatte de nye statene i Øst-Europa.

Clinton-administrasjonen kom med sin strategiske rapport i 1995, *A National Strategy of Engagement and Enlargement*. Allerede tittelen antyder en av administrasjonens utenrikspolitiske hovedtanke: at det var i USAs sikkerhetspolitiske interesse å spre markedsøkonomiens grunnprinsipper og utvide sfæren av stabile demokratier til å gjelde nye områder. Rapporten pekte på at verden hadde sett utviklingen av over 30 nye demokratier på ti år, og den la særlig an på å utvide Vestens demokratiske sfære til å omfatte de tidligere landene i Øst-Europa. Den la vekt på at det var viktig for USA å

5 Den konservative statsviteren Samuel Huntington hadde viet en hel bok til denne bølgen i 1991. Den dannet også det empiriske grunnlaget i Francis Fukuyamas berømte artikkel, «The End of History», som ble publisert i *National Interest* i 1989. Planleggerne i Pentagon kjente godt til diskusjonen om de demokratiske bølgene. I tillegg bet de seg merke i det teoretiske argumentet om at demokratier ikke kriger mot hverandre.

6 Deler av rapporten ble lekket til *The New York Times*, som gjenga innholdet 8. mars 1992.

7 Liknende argumenter var til stede hos Fukuyama (1989) og er i senere tid blitt videreført bl.a. av Cooper (2003) og Kagan (2003).



beholde et sterkt forsvar – dels for å forsvare USA selv, dels for å sikre demokrati og menneskerettigheter i andre deler av verden. Rapporten forsvarte intervensjonene i Irak, Haiti, Bosnia og Somalia, og åpnet dermed opp for å benytte militær intervensjon som virkemiddel i USAs ekspansjonsfremstøt – eller i USAs «humanitære agenda», som det het. Dette fikk enkelte kritikere til å frykte at USA nå innlot seg på en ubegrenset – en «open ended» – bruk av militær intervensjon for å forfølge nasjonale interesser.

Denne kritikken kom i hovedsak fra den konservative delen av det republikanske partiet. Men da Texas' guvernør George W. Bush stilte som kandidat til presidentvalget, antydte han en utenrikspolitisk linje som skilte seg lite fra den som var trukket opp i Clinton-administrasjonens strategiske rapport. USAs president «må være en fremsynt realist», fremholdt han i en viktig valgtale i november 1999. Som eksempel på hva en slik fremsynt realisme innebar, understreket han at det var viktig alltid å ha USAs grunnleggende nasjonale interesse for øyet som en klar ledestjerne: å konvertere USAs innflytelse i dag til flere generasjoners demokratiske fred (Bush 1999).

George W. Bush ga ut sin egen strategiske rapport i september 2002: *The National Security Strategy of the United States of America*. Den tonet ned retorikken om den demokratiske freden og den vestlige fredssonen, og la isteden vekt på å forhindre nye terrorangrep mot amerikanske mål. Etter hvert som Bush-administrasjonen senere på høsten forberedte seg på invasjonen i Irak, kom imidlertid ideen om den demokratiske freden tilbake til administrasjonens retorikk: For Bush var demokratiske land ikke bare fredelige, de var også samarbeidsvillige, gjennomsiktede og ute av stand til å bygge opp hemmelige arsener med masseødeleggelsesvåpen. Ved å etablere demokratiske institusjoner i Irak kunne statssponset terrorisme forhindres og den demokratiske fredssone utvides til å omfatte deler av Midtøsten. I sin tale om nasjonens tilstand i 2004 var ideen om den demokratiske freden igjen i sentrum av USAs utenrikspolitikk:

Our aim is a democratic peace – a peace founded upon the dignity and rights of every man and woman ... This great republic will lead the cause of freedom. We will finish the historic work of democracy in Afghanistan and Iraq, so that those nations can light the way for others, and help transform a troubled part of the world (Bush 2004).<sup>8</sup>

---

8 The State of the Union Address, 20. januar 2004.

## Hegemon

Forestillingen om USA som en demokratiets pådriver er forenlig med den tredje veien som USA kan gå: hegemoniets vei. Stadig flere observatører har de siste årene betegnet USA som en «hegemon». Men for mange av dem er denne betegnelsen rett og slett et synonym for stormaktsstatus – en fancy betegnelse på en dominerende stat. Begrepet fortjener imidlertid å bli brukt mer analytisk enn som så.

Hegemonibegrepet har sine røtter i det greske verbet *hegeis-thai*, som betyr å lede eller føre. I antikkens Hellas var hegemoni en traktatfestet lederstilling for en stat innenfor et forbund av stater, gjerne i form av en militærallianse. Det klassiske eksemplet er Spartas ledende stilling i Det peloponnesiske forbund (ca. 550 f. Kr.). Men også Rom kan i perioder betegnes som en hegemon.<sup>9</sup> I moderne historie var det klare hegemoniske trekk i den lederstilling som De forente provinser hadde i kjølvannet av Tredveårskrigen. Storbritannias internasjonale stilling etter krigen mot Ludvig 14 og Napoleon kan betegnes som hegemonisk (Knutsen 1999). Tyskland kan betegnes som hegemonisk under Otto von Bismarck som, etter at han hadde samlet landet og trygget dets territorium med kynisk maktpolitikk, lot landet fremstå som en tilfreds, stabiliserende kraft i Europa.

I henhold til denne forståelsen har en hegemon makt og autoritet i kraft av en internasjonal enighet om lederfunksjoner og grunnleggende ordensprinsipper. Siden 1970-tallet har mange forfattere drøftet USAs dominans som et eksempel på slikt anerkjent lederskap. De fremhever at USA påtok seg rollen som en stabiliserende kraft i etterkrigstiden, og at mange vesteuropeiske regjeringer da trakk et lettelsens sukk. De ønsket et aktivt USA for å trygge sin egen sikkerhet overfor den kommunistiske trussel i øst. De håpet også at USA, som i løpet av krigen var blitt rikere enn noen av dem, kunne hjelpe dem på fote etter krigens ødeleggelser – og da etterkrigsproblemene begynte å melde seg for fullt i 1947, slo dette håpet til i form av en storstilt hjelpepakke, Marshallhjelpen (Rupert 1995).

Poenget her er at landene i Vest-Europa ikke oppfattet USA som en enerådig stat med egoistiske maktambisjoner. De oppfattet USA som en legitim leder. De forstod at USA arbeidet for å fremme

9 Se for eksempel Mann (1986: kap. 9), som fremholder at ved å gi allierte eliter romersk borgerskap, skapte makthaverne i Rom et større sosialt fellesskap som ga den romerske staten stor legitimitet – og som bidro til å forklare hvorfor det romerske systemet varte i 700 år.

fellesinteressene til en sammensveiset allianse av liberale demokratier. De innså at deres beste mulighet for en varig fred var å invitere USA til å påta seg en rolle som systemstabiliserende aktør. Til gjengjeld var de villige til å legge seg åpne for amerikansk lederskap og innflytelse. Dette argumentet har vært ført i ulike retninger i senere år – noen har lagt vekt på hegemonens økonomiske makt,<sup>10</sup> andre har betonet dens militære og politiske kapabiliteter.<sup>11</sup> Uansett hvilken retning argumentet drives i, så ligger dets kjerne i påstanden om at en hegemon utfører en stabiliserende, systemopprettende rolle ved å etablere politiske fellesinstitusjoner, håndheve internasjonale normer og straffe overtredere – for eksempel ved å garantere en konvertibel valuta, bistå med kapital, absorbere overflødige varer, vokte reglene for handel, etc. Gjennom dette arbeidet oppnår hegemonen legitimitet som dominerende aktør. Det var nettopp slike roller USA påtok seg etter Andre verdenskrig.

Igjen kan kontrasten mellom USAs og Sovjetunionens adferd like etter krigen illustrere poenget: USAs forhold til Vest-Europa var i denne tiden preget av et tillitsfullt samarbeid; Stalin-Russlands forhold til Øst-Europa kan neppe betegnes som annet enn repressivt og utbytende. USA var en ønsket aktør i Vest-Europa og ble invitert inn av landene selv.<sup>12</sup> Sovjetunionens nærvær var ikke ønsket i Øst-Europa, så sovjeterne tiltvang seg adgang til landene der. USA inviterte statene i Vest-Europa til samarbeid. Sovjetunionen påtvang statene i Øst-Europa sin kommunistiske sosiale orden under trussel av militære sanksjoner. Kort sagt, det utviklet seg en konsensus i Vest-Europa – både blant valgte statsledere og en klar majoritet i befolkningen – om at USA var en stabiliserende og legitim lederstat, eller en hegemon. I Øst-Europa eksisterte det ingen tilsvarende generell konsensus om Sovjetunionens politiske dominans.

10 Denne siden av argumentet følger Charles P. Kindlebergers påstand om at en liberal verdensøkonomi er stabil bare dersom en ledende stormakt påtar seg å utføre visse systemoppretholdende tjenester – som å garantere en generelt konvertibel valuta, bistå med kapital til investeringslån, absorbere overflødige varer, vokte reglene for handel, etc. Dette er den såkalte hegemoniske stabilitets-teori.

11 Denne andre siden av argumentet fremholder at et statssystem vil være stabilt bare dersom en ledende stormakt påtar seg oppgaven med å etablere viktige politiske institusjoner og straffe lovovertredere (jf. Keohane 1984). Både den økonomiske og den politiske varianten av dette argumentet trekker for øvrig store vekslers på begreper og argumenter fra nyinstitusjonell økonomisk teori.

12 Det særegne trekket ved denne tolkningen av USAs hegemoniske status er betonet i tittelen til en av Geir Lundestads artikler om USAs utenrikspolitikk etter Andre verdenskrig: «Empire by Invitation».

## Utsuger og undertrykker

Noen vil hevde at i den grad USA bygger sitt globale herredømme på internasjonal konsensus, så var denne konsensusen både begrenset og kunstig. Den var begrenset til en internasjonal elite – et transatlantisk borgerskap – og det var et produkt av intens politisk propaganda (Chomsky 2004): I virkeligheten er ikke USA annerledes enn andre stormakter. Landet ledes av en rik og mektig overklasse som gjør alt for å sikre sin egen posisjon – for å befeste sin posisjon hjemme og å sikre amerikanske interesser ute. Bildet av USA som en demokratiskaper og en fredsfyrste er slik sett en travesti.

Dette er argumenter som tilhører den USA-skeptiske venstresiden. I sine analyser av amerikansk politikk legger den vekt på økonomiske forhold og på storkapitalens dominans i amerikansk samfunnsliv. Den peker på at USA er en økonomisk gigant, men betoner at den amerikanske økonomi er avhengig av en jevn innførsel av råvarer fra utlandet og av utførsel av amerikanske produkter til globale markeder.

Venstreradikale kritikere legger ofte til at USA står på randen av en økonomisk krise. I noen versjoner er dette fordi amerikansk industri har mistet sin evne til å konkurrere med andre, mer dynamiske økonomier. I andre versjoner er det fordi USAs politiske ledere utgjør en snever elite som ikke er representativ for folk flest. USA fremstilles som et udemokratisk, korrupt system med et dypt legitimitetsproblem.<sup>13</sup> Denne økende krisen får USAs ledere til å ty til stadig mer tvilsomme og desperate handlinger for å sikre sin globale dominans.

Ledernes handlinger omfatter i stadig større grad aggressiv militarisme – noe Bush-administrasjonens adferd i Midtøsten er et godt eksempel på, skriver bl.a. Noam Chomsky (2004). For å sikre landets økonomi er det nødvendig å sikre industriselskapenes tilgang på olje i fremtiden. Derfor har amerikansk næringsliv med oljeselskapene i spissen presset Bush-administrasjonen til å befeste sitt nærvær i Midtøsten.

Økonomiens – og særlig oljens – betydning står sentralt i den radikale fremstillingen av USAs rolle i verden. De multinasjonale oljeselskapene er toneangivende aktører i USAs sosiale elite og de øver stor innflytelse på USAs utenrikspolitikk. De tette båndene mellom Bush-administrasjonens medlemmer og toneangivende

---

<sup>13</sup> I henhold til både Immanuel Wallerstein (2002, 2003) og Emmanuel Todd (2004) står USA på randen av en stor krise fordi den amerikanske økonomi er truet av konkurranse fra nye maktsentra i Europa og Asia.

multinasjonale olje- og energiselskaper er symptomatisk i så måte. Til alt overmål kommer George W. Bush fra oljestaten Texas, han har bakgrunn i og tette bånd til amerikansk og utenlandsk oljeindustri – inkludert Saudi-Arabias, hvis en kan tro Craig Unger (2003).<sup>14</sup> Visepresident Cheney var tidligere direktør for Halliburton – selskapet som har fått enorme kontrakter med den amerikanske staten for å bidra til gjenoppbyggingen av Irak. Sikkerhetsrådgiver Condoleezza Rice har sittet som styremedlem i flere amerikanske selskaper – deriblant oljeselskapet Chevron.

## Perspektivenes natur

Hvor kommer de fra, disse perspektivene på USAs rolle i verden? Hvor fruktbare er de?

Grunnholdningene som bærer perspektivene er gamle – noen holdninger har utviklet seg utenfor Amerika, andre blant amerikanerne selv.<sup>15</sup> Teoretiske formuleringer av nyere dato har vært podet på disse grunnholdningene.

## Det eldste og det yngste perspektivet

Som politisk teori betraktet er ideen om den demokratiske freden kanskje det eldste av de fire perspektivene. Den er innfiltrert i en av de rikeste og mest sentrale diskusjonene i USAs politiske idéhistorie: diskusjonen om republikkens natur. Det var tidlig en innflytel-

14 Det er også symptomatisk at flere amerikanske bokhandler – deriblant Amazon.com – nektet å distribuere David Ungers *House of Bush, House of Saud* – en bok som var en av Storbritannias store bestsellere i juli og august 2004. Bokens store poeng, at den amerikanske presidentfamilien og det saudiske kongehus har tett sammenfiltrede forretningsinteresser og står solidarisk med hverandre, er gjentatt i Michael Moores Bush-kritiske dokumentarfilm *Fahrenheit 9/11* – en film som den amerikanske mediegiganten Disney nektet å distribuere til amerikanske kinoer.

15 Diskusjonen om Amerikas innflytelse og rolle i verden er like gammel som Amerika selv – de første opptrer i forbindelse med Columbus' første rapporter om oppdagelsen av nytt land over havet i vest. Håpefulle argumenter om at det nordamerikanske samfunnet skulle forbedre verden, er like gamle som de første engelske boplassene der – John Winthrop formulerte en berømt forestilling i 1630 om at den nye verden i Amerika skulle bli den gamle verdens frelse. Skeptiske argumenter om at Amerika ville ha en vulgar og korruperende innflytelse er nesten like gamle – f. eks: De har sin opprinnelse først og fremst hos Europas privilegerte overklasse som fryktet at USAs progressive ideer kunne sette griller i hodet på de servile masser... En drøfting av disse argumentene finnes for eksempel i Bromark og Torbjørnsrud (2004), Roger (2002).

sesrik forestilling i USA om at en republikk var den fredeligste av alle statsdannelser – argumentet var at en republikk representerte folkets vilje og folket var alltid fredelig. I forlengelsen av dette vokste det hurtig frem en forestilling om at tilstøtende republikker ikke vil krige mot hverandre, men danne en fredelig sone i verden. Forestillingen vokste frem i de 13 engelske koloniene som vant sin selvstendighet i 1776, og den ble konsolidert da disse statene gikk sammen i en føderasjon i løpet av 1780-tallet. Den har preget USAs utenrikspolitiske ordskifte hele tiden siden.

Ideen om den republikanske freden går langt på vei hånd i hånd med nyere ideer om hegemonisk orden – det eldste av de fire perspektivene overlapper dermed i stort monn det yngste. Riktignok går selve hegemonibegrepet helt tilbake til antikken. Men ideen om at USA kunne være en hegemonisk aktør er forholdsvis ny; den ble ikke ordentlig utviklet før i løpet av 1970-tallet.

I henhold til dette hegemonibegrepet må internasjonalt lederskap forstås i lys av en stormaktskonsensus om prinsippene for internasjonal orden. I senere år har forfattere trukket dette grunnleggende argumentet i forskjellige retninger. Noen har lagt vekt på hegemonens økonomiske makt. Andre har understreket dens militære og politiske kapabiliteter.<sup>16</sup> Andre igjen har søkt å betone ideologi og internasjonal normkonsensus.<sup>17</sup> Uansett hvilken retning argumentet har vært drevet i, så ligger dets kjerne i påstanden om at en hegemon utfører en stabiliserende, systemopprettholdende rolle ved å etablere politiske fellesinstitusjoner og håndheve internasjonale normer. Gjennom dette arbeidet oppnår hegemonen legitimitet som dominerende aktør. Det var nettopp slike systemopprettholdende roller USA påtok seg etter Andre verdenskrig, heter det.

«Hegemoni» viser m.a.o. til en særegen konstellasjon av stater, hvor det internasjonale systemet ledes av en dominerende stat som ikke bare er militært overlegen og økonomisk ledende, men som andre ledende stater betrakter som en legitim garantist for den internasjonale orden (Knutsen 1999).

---

16 Både den økonomiske og den politiske varianten har trukket store vekslers på begreper og argumenter fra nyinstitusjonell økonomisk teori i tradisjonen etter Ronald H. Coase, Charles P. Kindleberger og Douglas North.

17 En av de mest innflytelsesrike forfatterne her er Robert W. Cox (1996), som trekker på ideene etter Antonio Gramsci – som i sin tur bygger på Marx og Machiavelli. En mer detaljert diskusjon av hegemonibegrepet finnes i Knutsen (1999).

## Imperium og imperialisme

Forestillingen om at USA er et imperium er gammel – Alexander Hamilton brukte betegnelsen i 1787 da han, under psevdonymet Publius og med allusjoner til Rom, skrev den første av mange artikler som argumenterte for opprettelsen av en amerikansk føderasjon. Gjennom 1800-tallet var det ikke uvanlig å vise til de amerikanske sambandsstatene som et imperium.

I lys av denne forståelsen kan USAs 1800-tallshistorie betraktes som et eneste langt imperieprosjekt, hvor Washington D.C. fremsto som en metropol som underla seg et stadig økende antall delstater/satellitter. Ettersom nye områder ble bebodd, dyrket og annektert, ekspanderte metropolens autoritet til stadig nye territorier (Snow 1902). Kongressen laget lovene. Presidenten håndhevet dem, ettersom han hadde kommando over metropolens tropper og beslutningsfullmakt i militærpolitiske saker. De sentrale aktørene i føderasjonens helhetlige orden satt i Washington – Presidenten, Kongressen og Høyesterett – og passet på at den politiske orden ble opprettholdt på metropolens premisser.<sup>18</sup>

Forfatterne som har drøftet Washingtons imperiale politikk har ikke alltid levert en så kjølig, antiseptisk analyse som Snow. De har ofte vært drevet av et lidenskapelig engasjement – nesten alltid av en sterk skepsis overfor den sentrale statsmakten. Fra høyresiden av det politiske spektrum har det alltid vært hevdet at en imperiepolitikk fra Washingtons side vil undergrave borgernes friheter og ødelegge republikken. Dette argumentet har vært informert av klassisk historiekunnskap om hvordan populære hærførere som Marius, Sulla og Cæsar undergrov Roms republikanske styresett og med militære metoder etablerte et ekspansivt imperium.

Venstresiden var i utgangspunktet enig. Radikale forfattere trakk også på de gamle klassiske analysene, og pekte på hvordan imperial politikk stimulerte fremveksten av en militær klasse som satte republikkens institusjoner i fare.<sup>19</sup> Etter som 1800-tallet ebbet ut,

18 I lys av dette slutter Washington å føre en imperiebyggingspolitikk når hele det nordamerikanske kontinentet er blitt innlemmet i unionen – dvs. helt på tampen av 1800-tallet. Dette er et svært annerledes resonnement enn det tradisjonelle, radikale argumentet som fremholder at USA tvert om begynte å føre en imperialistisk politikk på slutten av 1800-tallet.

19 Da amerikanske historikere på 1800-tallet diskuterte mordet på Cæsar, lå deres sympati klart på drapsmennenes side; de betraktet Brutus og Cassius som republikkens heroiske forsvarere. Samtidens diskusjoner om Cæsar når sjelden ut over en engere krets engasjerte klassisister; i den amerikanske populærkulturen lever imidlertid grunnholdningene fremdeles en slags rotløs eksistens – for eksempel i George Lucas' Star Wars-filmer: Episode I begynner med at senatet korrumpes, republikken faller og imperiet tar over. Hele seriens politiske

ble imidlertid venstresidens kritikk penset bort fra klassisk historie og over mot økonomiske argumenter. Ved århundreskiftet kunne filosofen John Dewey fremholde at amerikansk politikk kun er den skygge som de store kapitalinteressene kaster over samfunnet.

Dewey skrev dette i en urolig tid da det vokste frem et nytt, kritisk begrep som lå nær det gamle imperiebegrepet og som i økende grad fortrente det: imperialismebegrepet.<sup>20</sup> Systemkritiske forfattere omfavnet det nye begrepet. I USA bemerket venstreliberale og radikale forfattere hvordan Europas stormakter hadde innledet en kolonial ekspansjon i siste kvartal av 1800-tallet, og de forklarte denne i lys av nasjonalistisk politikk og industriell økonomi (Reinsch 1900). På begynnelsen av 1900-tallet ble tradisjonelle studier av «imperier» (av historiske makters militære og politiske ekspansjon over land) fortrent av de nye studiene av «imperialisme» (av samtidige makters økonomiske ekspansjon mot oversjøiske kolonier).<sup>21</sup> Rundt Første verdenskrig ble USAs intervensjonistiske politikk overfor Latin-Amerika kritisert som «imperialistisk». Etter Andre verdenskrig ble denne kritikken systematisert og tilspisset, og har siden vært et vedvarende element i venstresidens kritiske diskusjon om USAs rolle i verden – fra Sweezy (1942) via Williams (1959) til Wallerstein (2003) og Chomsky (2004).

## Perspektivenes forklaringskraft

Det er nyttig å drøfte disse fire perspektivenes opprinnelse og natur. Begrepene og deres historie kan kaste lys både over USAs rolle i verden og over verden selv. En slik drøfting kan bidra til å ordne argumentene i en stor og ofte uoversiktlig diskusjon.

---

poeng er at en håndfull vise, rene og republikanske jedi-krigere makter å drepe den allmektige keiser Darth Vader og gjenopprette republikken.

20 Betegnelsen «imperialisme» begynte som en kritikk av imperiet til Napoleon 3 – først av hans pomp og prakt hjemme i Frankrike, dernest av Frankrikes ekspansjonistiske forsøk på å etablere oversjøiske kolonier. Snart ble «imperialisme» en generell, kritisk betegnelse på alle former for oversjøisk kolonibygging.

21 Viktige bidragsytere her er den amerikanske statsviteren Paul Reinsch, den britiske økonomen John Hobson og, etter hvert, kontinentale sosialister – først og fremst Otto Bauer, Karl Kautsky, Rudolf Hilferding, Rosa Luxemburg, Nicolai Bukharin og Vladimir Lenin. Studier av de gamle landimperiene ble også påvirket av de nye økonomiske imperialismeteorierne – jf. Tenneys banebrytende studie *Roman Imperialism* (1914).



## Imperium versus hegemoni

Selv toneangivende forfattere bruker betegnelsene imperium og hegemoni med lite presisjon. Niall Ferguson har skrevet to populære bøker som fremholder at USA er et imperium. Hans argument trekker imidlertid stort sett på hegemoniteori fra 1980-tallet – og da mer på det økonomiske stabiliseringsargumentet med rot i Coase og Kindleberger enn på det politiske maktperspektivet som tar utgangspunkt i Gramsci. Noam Chomskys populære utlegninger om USAs «hegemoni» er i bunn og grunn diskusjoner om USA som imperialistmakt. Debatten er m.a.o. unødig komplisert av at så mange forfattere bruker disse begrepene på forskjellig vis – ofte uten å definere dem. Forholdsvis enkle definisjoner av diskusjonens grunnbegreper vil være til stor hjelp i en begrepsmessig loftrydding.

Hvilken betegnelse passer best på USAs rolle i verden i dag? Dette er et vanskelig spørsmål. Men her vil enkle definisjoner hjelpe et stykke på vei. Denne artikkelen har søkt å fokusere på noen få definisjoner. Ett av artikkelens formål har vært å bidra med en begrepsoppyrdding i debatten om USAs rolle i verden etter den kalde krigens slutt. Hvorvidt USA skal betegnes som et imperium, et hegemoni eller noe annet, vil naturligvis stå og falle på grunnbegrepene definisjoner. Dette poenget understrekes bl.a. av G. John Ikenberry (2001b: 192): «Hvis imperier er tvangssystemer som vil dominere, er ikke den amerikansksentrerte verdensorden et imperium. Hvis imperier er inkluderende ordenssystemer organisert rundt en dominerende stat ... så har USA faktisk konstruert et demokratisk-kapitalistisk verdensimperium.»

Denne artikkelen har forsøkt å sette noen av debattens grunnbegreper inn i historiske og statsvitenskapelig idétradisjoner og dermed spa frem det tradisjonelle meningsinnholdet i definisjonene. «Imperium» er dermed gitt en tradisjonell definisjon. Tanken er at slike tradisjonelle definisjoner ofte er velkjente og trange og at de vil kunne gripe et fenomens egenart hurtigere enn mer ideosynkratiske, nye og vide definisjoner. Når en tradisjonell definisjon av «imperium» benyttes på USA, vil enkelte trekk ved landets utenrikspolitikk falle utenfor. Det er åpenbart at USA ikke har benyttet seg av det klassiske imperiets metoder i sin ekspansjon. For å kunne dekke landets adferd bedre, må imperiebegrepet derfor strekkes eller tillempes – for eksempel ved å innføre kvalifikasjoner som å si at USA er et *uformelt* imperium (som Ferguson gjør) eller ved å bruke betegnelsen ironisk (som Lundestad gjør ved systematisk å sette begrepet i hermetegn). Eller så må USAs adferd beskrives i lys av andre begreper.

Den tradisjonelle definisjonen av «imperium» kan bidra til å bringe frem særtrekk i USAs utenrikspolitikk. Den kan også kaste lys over dagens internasjonale system og over USAs rolle. Dette blir klare- re hvis begrepet «imperium» sammenlignes direkte med begrepet «hegemoni» – to ord som altså ofte brukes om hverandre i deba- ten om USAs natur og rolle.

«Imperium» betegner et spesielt politisk forhold mellom en me- tropol og dens satellitt(er). Riktignok inneholder et imperium man- ge elementer – kulturelle, religiøse, økonomiske og teknologiske (fremfor alt våpenteknologiske). Men imperium betegner først og fremst et politisk system som er skapt ved militær makt hvor en dominerende metropol etablerer sine egne lover og institusjoner på de okkuperte territoriene. Et imperium er en stor politisk enhet hvor de suverene institusjoner ligger hos metropolen. Denne definisjo- nen passer dårlig på USA og USAs rolle i dagens verden.

«Hegemoni» passer bedre. «Hegemoni» innebærer at en suve- ren aktør (en hegemon) blir anerkjent av andre suverene aktører som ledende eller ordensskapende. En hegemon er *primus inter pares* – fremst blant likemenn (en imperial metropol derimot regje- rer over underdanige satellitter). Hegemoni betegner et system som består av suverene, formelt likestilte stater. Begrepet er dermed fullt forenlig med dagens internasjonale orden – dvs. et system som består av suverene stater som juridisk sett er like (de har like ret- tigheter og plikter under folkeretten, uavhengig av forskjeller i stør- relse, velstand eller militær makt).

Et imperium er et dominanssystem; det kan bestå av flere aktør- rer, men bare en av dem (metropolen) er i realiteten en suveren makt; de andre (satellittene) er underdanige. Et imperium er ikke forenlig med dagens internasjonale orden. De som hevder at USA er et imperium som bringer frihet og demokrati til andre stater i verden, blander kortene og ender opp med begrepsmessige inkonsistenser. For et imperium har (pr. definisjon) bare én stat med reell suvere- nitet; det blir dermed vanskelig å se hvordan denne staten (metro- polen) kan gi sine underdanige satellitter frihet og demokrati uten å oppheve deres status som satellitter – og dermed oppheve hele det imperiale dominanssystemet.

Det finnes historiske eksempler på at en dominerende stat har etablert imperium og dermed garantert orden og stabilitet, men dette har vanligvis vært ledsaget av militær voldsbruk og undertrykkelse. I moderne europeisk historie, hvor det fra 1600-tallet av har eksis- tert et forholdsvis stabilt system av autonome stater, har slike for- søk på å etablere imperium regelmessig resultert i massiv konflikt

og kostbare kriger – og har ved enkelte anledninger brakt hele stats-systemet på randen av kollaps.<sup>22</sup>

Det finnes også eksempler på det motsatte. De tilfellene hvor den internasjonale orden har vært på sitt mest stabile og fredelige, har ofte vært de periodene hvor de suverene stormaktene har blitt enige om storpolitikkens spilleregler, koordinert sin adferd, etablert konsulteringsmekanismer, blitt enige om hvem av dem som er mektigst og hvem av dem som skal spille rollen som ledende makt – dvs. som hegemon.<sup>23</sup>

Mange samtidshistoriske utviklingstrekk bestyrker dette poenget. Imperiebygging har alltid vært en sentraliserende prosess; i dagens verden vil en imperial politikk innebære at en metropol vil tilrane seg suverenitet fra omkringliggende, suverene stater. Dette rimer dårlig med tendensene i internasjonal adferd i det 20. århundre; de har vært karakterisert av en fragmenterende prosess – av en hurtig vekst i antallet suverene stater, økende internasjonal samhandling, gjensidig avhengighet, fremveksten av ikke-statlige aktører og av utviklingen i atomvåpenteknologi. I kjølvannet av Sovjetunionens oppløsning og den kalde krigens slutt er imperiebygging et upraktisk og urealistisk ordensprinsipp for det 21. århundre. Dessuten: Historiske imperier har vært bygget på informasjonskontroll fra sentrum; i vår tid har PC-er, Internett og hele informasjonsrevolusjonen gjort en slik storstilt kontroll utenkelig.

Kritikere av president Bush hevder at de ser imperiale trekk både i hans utenrikspolitiske retorikk og i USAs verdenspolitiske adferd. Hvis Bush skulle velge å se sitt USA som et imperium av klassisk type, vil dette trolig provosere frem sterke protester og bringe en ulykke over både ham selv, USA og verden for øvrig.

Men hvis USA i dag ikke er noe imperium, så er det ikke noen åpenbar hegemon heller. Den stormaktskonsensus som rundt midten av det 20. århundre ga USA legitimitet som ordensskapende stormakt, er en saga blott. Denne konsensusen forvitret litt etter litt i løpet av århundrets siste tiår. Noe av konsensusen forsvant allerede med Stalins død og med den nye sovjetledelsens sjarmoffensiver rundt midten av 1950-tallet. Noe ble erodert av atomkappløpet.

22 I noen tilfeller har forsøket på å etablere imperium vært en bevisst handling – som i tilfellene med Ludvig 14, Napoleon og Adolf Hitler. I andre tilfeller er årsakskjeden mer uklar og kan forstås i lys av systemforhold – som tilfellet med Tyskland under Wilhelm 2.

23 Slike «konserter» har ofte blitt etablert av allierte seierherrer i kjølvannet av store kriger. De mest åpenbare av disse tilfellene – i tiden som fulgte etter Ludvig 19s kriger, Tredveårskrigen, Napoleonskrigene og Andre verdenskrig – er systematisk sammenlignet i Knutsen (1999). Se også Ikenberry (2000a).

USAs legitimitet ble undergravd av amerikanernes intervensjoner i den tredje verden gjennom 1960-tallet, av den økonomiske veksten i Europa og av de europeiske statenes økende samordning og integrasjon. Etter Sovjetunionens fall og den kalde krigens slutt nyter ikke USA den samme selvsikre status som *primus inter pares*.

### **Imperialisme versus demokratisk fred**

Hvis USA ikke er imperium og ikke hegemon, hva er det da? Dette spørsmålet utgjør kjernen i den pågående debatten – og representerer en veritabel rorschachtest i det verdenspolitiske ordskeftet. Det er rivaliseringen mellom de to gjenværende perspektivene – imperialisme og demokratisk fred – som utgjør den store, dype konflikten i dagens debatt om USAs natur og rolle i verden. På den ene siden står de som sammen med USAs utenrikspolitiske elite godtar ideen om den demokratiske fred og påstanden om at USA er en fredsæl republikk som er en menneskerettighetenes og demokratiets pådriver i verden. På den andre siden står det økende antallet europeere som ser USA som en militant imperialist.

Det er tungtveiende empiriske grunner til å akseptere ideen om den demokratiske freden (Russett 2001). Men det er et økende problem for USAs utenrikspolitiske talsmenn – enten de er republikanere eller demokrater – å hevde at Vestens demokratiske fredssone bør utvides. Og dersom utvidelsen er ment å omfatte de oljerike områdene som den USA-ledede, liberaldemokratiske verdensøkonomien er så avhengig av, så høres fredsargumentene i stadig større grad ut som en dårlig unnskyldning for gammeldags imperialisme.

## Litteratur

- Bromark, Stian & Dag Torbjørnsrud (2004) *Frykten for Amerika*. Oslo: Tiden.
- Brzezinski, Zbigniew (1986) *Game Plan*. New York: Atlantic Monthly Press.
- Buchanan, Patrick J. (1999) *Republic, not an Empire*. Washington, D.C.: Regnery Publications.
- Bush, George W. (2004) *State of the Union Address*, Washington, DC: The White House.
- Bush, George W. (1999) *A Distinctly American Internationalism*, valgtale i Simi Valley, California, 19. november 1999 (<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/wspeech.htm>).
- Chomsky, Noam (2004) *Hegemony or Survival*. New York: Henry Holt.
- Cooper, Robert (2003) *The Breaking of Nations*. London: Atlantic Books.
- Cox, Robert W. (1996) *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Doyle, Michael (1986) *Empires*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Ferguson, Niall (2003) *Empire*. London: Allen Lane/Penguin.
- Ferguson, Niall (2004) *Colossus*. London: Allen Lane/Penguin.
- Fukuyama, Francis (1989) «The End of History», *National Interest* (16): 3–18.
- Huntington, Samuel (1991) *The Third Wave*. Norman, OK: Oklahoma University Press.
- Ikenberry, G. John (2001a) *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major wars*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ikenberry, G. John (2001b) «American Power and the Empire of Capitalist Democracy», *Review of International Studies* 27(special issue): 191–213.
- Johnson, Chalmers (2004) *The Sorrows of Empire*. New York, NY: Henry Holt & Co.
- Kagan, Rober (2003) *Of Paradise and Power*. New York, NY: Alfred A. Knopf.
- Keohane, Robert O. (1984) *After Hegemony*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Knutsen, Torbjørn L. (2003) *Blodspor*. Oslo: Cappelen Akademiske.
- Knutsen, Torbjørn L. (1999) *The Rise and Fall of World Orders*. Manchester: Manchester University Press.
- Krauthammer, Charles (2004) «Democratic Realism: An American Foreign Policy for a Unipolar World», the 2004 Irving Kristol Lecture, AEI Annual Dinner (10. February).
- Krauthammer, Charles (2002) «The Unipolar Moment Revisited», *National Interest* (70).
- Krauthammer, Charles (1991) «The Unipolar Moment», *Foreign Affairs* 70(1).
- Lundestad, Geir (2004) *USA og Europa: Imperiet og de allierte etter 1945*. Oslo: Cappelen.
- Lundestad, Geir (1986) «Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945–1952», *Journal of Peace Research* 23(3): 263–77.
- Magstadt, Thomas M. (2004) *An Empire if You Can Keep It*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Mann, Michael (1986) *The Sources of Social Power*. Cambridge: Cambridge University Press. Vol. I.

- Mills, C. Wright (1960) *Listen Yankee*. New York, NY: Ballantine Books.
- Nau, Henry R. (1990) *The Myth of America's Decline*. New York, NY: Oxford University Press.
- Nye, Joseph S. (1990) *Bound To Lead*. New York, NY: Basic Books.
- Reinsch, Paul S. (1990) *World Politics*. New York, NY: Macmillan.
- Roger, Philippe (2002) *L'Ennemi américain*. Paris: Seuil.
- Rupert, Mark (1995) *Producing Hegemony*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Russett, Bruce & John Oneal (2001) *Triangulating Peace*. New York, NY: Norton.
- Smith, Tony (1994) *America's Mission*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Snow, Alpheus P. (1902) *The Administration of Dependencies*. New York, NY: Putnam's Sons.
- Sweezy, Paul M. (1942) *The Theory of Capitalist Development*. New York, NY: Monthly Review Press.
- Todd, Immanuel (2002) *Après l'empire*. Paris: Gaillimard.
- Unger, David (2003) *House of Bush, House of Saud*. New York: Scribners.
- U.S. Department of Defense (1993) *Defense Strategy for the 1990s*. Washington, DC: GOP.
- Wallerstein, Immanuel (2003) «US Weakness and Struggle for Hegemony», *Monthly Review* 56(3).
- Wallerstein, Immanuel (2002) «The Eagle has Crash Landed», *Foreign Policy*, July/August.
- Williams, William Appleman (1959) *The Tragedy of American Diplomacy*. New York, NY: Dell.
- White House (2002) *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, DC: The White House.
- White House (1995) *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Washington, DC: The White House.

# Det geopolitiska spelet om Georgien

**Lena Juntti**  
hovedfagsstudent  
i statsvitenskap

Efter Sovjetunionens fall har det skett stora förändringar i Rysslands intressesfär. USA:s världshegemoni har skapat en ny världsordning där USA, den traditionella maritima makten, involverar sig mer och mer på den eurasiska kontinenten, också i de tidigare sovjetstaterna.<sup>1</sup> Detta har blivit speciellt tydligt efter 11 september 2001 när USA bl.a. har upprättat militärbaser i de centralasiatiska staterna Uzbekistan och Kirgizistan, i samband med den militära insatsen i Afghanistan. Dessutom har det amerikanskdominerade NATO utvidgats till Östeuropa och det har ingåtts samarbetsavtal med tidigare sovjetstater. USA har också gjort stora investeringar i den energirika kaspiska regionen och har i detta sammanhang fått betydande geopolitiska intressen i den sydkaukasiska staten Georgien.<sup>2</sup> Detta till den regionala makten Rysslands förtret, som fortfarande ser på Georgien som en del av sin rättmätiga strategiska sfär. Jag ska i denna artikel visa vilka geopolitiska intressen USA respektive Ryssland har i regionen generellt och i Georgien speciellt. Artikeln kommer i första hand att analysera Georgiens betydelse för dom två stormakterna som transitland för energi, och i vilken grad de

---

Tack till Daniel Heradstveit för många goda råd och givande diskussioner, och till IPs anonyme referee för nyttiga kommentarer.

- 1 Eurasien är egentligen den geografiska benämningen på helheten av den europeiska och asiatiska landmassan. Men termen används på lite olika sätt. Brzezinski (1997: 139) talar om det post-sovjetiska Eurasien. Cohen (1997: 13) delar in världen i geopolitiska regioner, bl.a. den eurasiska kontinentala sfären som består av det tidigare Sovjetunionen och Östasien. Enligt Cohen är det möjligt att Östeuropa, som tidigare tillhörde den ryska sfären, är på väg att förvandlas till en «gateway» mellan Västeuropa och Ryssland. Jag kommer i artikeln att använda mig av Cohens indelning, men ber läsaren att vara uppmärksam på att «Eurasien» är ett komplext begrepp.

olika transportprojekten i området är politiskt motiverade. Jag ställer också frågan om stormakternas intressen i regionen alltid är motstridiga eller om det också finns samarbetsområden?

## Georgiens geografiska position

Georgien ligger mellan Svarta havet och Kaspiska havet. I norr ligger den mäktige grannen Ryssland och i söder det oljerika och instabila Mellanöstern. I väst finner man Europa och i öst det enorma Centralasien. Georgien ligger med andra ord vid ett geografiskt vägsjäl, mellan olika kulturer och världsdelar. Landet befinner sig också alltmer i gränslandet mellan de ryskdominerade landområdena och det amerikanskdominerade Mellanöstern.<sup>3</sup> Det amerikanska utrikesdepartementet (U.S Department of State 2004) ger denna beskrivning av Georgiens strategiska position:

Georgia's location, situated between the Black Sea, Russia, Armenia, Azerbaijan, and Turkey, gives it strategic importance far beyond its size. It is developing as the gateway from the Black Sea to the Caucasus and the larger Caspian region, but also serves as a buffer between Russia and Turkey.

I denna beskrivning av Georgiens geografiska position lägger man vikt på Georgien, både som en ingångsport och som en buffertzona. Den första aspekten passar in i diskussionen runt Georgien som transit för energi, medan den andra visar Georgien ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv. Båda dessa faktorer är avgörande för att visa vilken strategiskt viktig roll Georgien har att spela.

I den klassiska geopolitiska skolan fokuserar man på två aspekter hos ett territorium; dess absoluta rum och dess relativa rum.<sup>4</sup> Dessa faktorer visar ett lands position i världssystemet och hur detta skapar grunden för geopolitisk dominans. Det absoluta rummet inne-

2 Geopolitik kan definieras som en utrikespolitisk analysmetod som försöker förstå, förklara och förutse internationell politik primärt utifrån geografiska variabler som lokalisering, storlek, klimat, topografi, demografi, naturresurser och teknologisk utveckling och potential (Evans & Newnham 1998). Jag ska i denna artikel se på hur Georgiens geografiska position är avgörande för att bestämma ryska och amerikanska intressen i landet.

3 I geopolitisk litteratur refereras det ryskdominerade landområdet till som 'Heartland' (se bl.a. Spykman 1944). Mellanöstern är en del av det som i klassisk geopolitisk litteratur kallas för 'Rimland'. Detta är zonen mellan den stora eurasiska landmassan (Heartland) och den maritima sfären. Rimland innefattar Västeuropa, Mellanöstern och Syd- och Östasien (karta 2 i Cohen 1973: 50).

4 Stokke kallar den för den «spatiala» inriktningen inom geopolitiken.



bär ett territoriums särdrag och det relativa, territoriets lokalisering (Stokke 1999: 35). I Georgiens fall är det främst landets relativa rum som är av betydelse för stormakternas intressen. Georgien har ingen större grad av naturresurser, men som transitland för energi har det en enorm potential.

En georgisk diplomat citeras i boken *The Devil's Tears* (*The Economist* 2003a). Han hade följande att säga om Georgien och landets geopolitiska position:

We need the big oil pipeline so that we will continue to have the United States on our side against Russia...Georgia has got nothing else to offer to the world. We have to sell our geographical position.

Han nämner här den stora oljeledningen som ska gå genom Georgien. Jag kommer att komma tillbaka till detta längre fram i artikeln.

## Transport av energi och geopolitisk maktkamp

De första åren efter Sovjetunionens fall fokuserade USA nästan uteslutande på relationen med Ryssland. De andra tidigare sovjetstaterna kom i bakgrunden, när USA främst var intresserat av att minska den militära konfrontationen mellan öst och väst och att ge stöd till Gorbatsjov-regimens politiska och ekonomiska reformer (Chayes, Olson & Raach 1997: 493–96). När Boris Jeltsin blev president, började Ryssland dock att lägga allt mer vikt på sina strategiska intressen i de tidigare sovjetstaterna. Landet utvecklade en sorts Monroe-doktrin i förhållande till sitt «nära utland» efter att Jeltsin, i februari 1993, uttalade att Ryssland skulle stå ansvarigt för att upprätthålla fred och stabilitet i hela det tidigare sovjetområdet (Sergounin 2003: 111). Rysslands allt större fokus på sina grannländer var ett av skälen till att USA fick upp ögonen för de andra staterna i området. Det fanns i USA en fruktan för att en aggressiv rysk politik i det «nära utlandet» skulle leda till att Ryssland, på längre sikt, kunde återupprätta sin supermaktstatus. En annan orsak till USA:s ökande intresse för den post-sovjetiska regionen som helhet var att instabiliteten som rådde i bl.a. Kaukasien ansågs vara ett hot mot säkerheten i området (Chayes, Olson & Raach 1997: 509–13).

Den amerikanske teoretikern Zbigniew Brzezinski (1997: 148–49) var en av dem som varnade för rysk expansionism. I boken *The Grand Chessboard* argumenterade han för att amerikansk geo-

politik i Eurasien, och gentemot Ryssland, borde präglas av en strävan efter att hindra att en enskild makt i området fick kontroll över hela den geopolitiska sfären.<sup>5</sup> USA skulle också se till att det globala samfundet fick obehindrad ekonomisk och finansiell tillgång till regionen. Brzezinski kallade en sådan politik för «geopolitisk pluralism». En sådan utveckling i Eurasien kunde bara bli verklighet när man byggt ut ett nätverk av energiledningar och transportleder. Dessa skulle koppla Eurasien till de globala ekonomiska centrena. Ryska försök att monopolisera tillgången till regionen skulle, enligt Brzezinski, motarbetas för att skapa stabilitet. USA skulle satsa på politisk och ekonomisk stabilisering av det post-sovjetiska området och förmå Ryssland att bli en icke-imperialistisk makt, knuten till både EU och NATO (*ibid.*: 118–22).

Under press från amerikanska oljebolag, som fick allt mer intresse av den oljerika kaspiska regionen och som inte längre ville underordnas i relationer med Ryssland, utformades från 1997 en klar amerikansk politik gentemot Centralasien och Södra Kaukasien. Denna politik, som var i linje med Brzezinskis rekommendationer, kombinerade marknadsprinciper med politiska riktninglinjer (Vassort-Rousset 2003: 102).

1999 antog den amerikanska kongressen en ny doktrin för amerikansk politik i Centralasien och Södra Kaukasien, The Silk Road Strategy Act (1999). Här står att man har som mål att återupprätta handelsvägar mellan öst och väst. Doktrinen är inspirerad av den historiska sidenvägen, som gick från Europa till Kina genom detta område. I sektion 3, punkt 6 och 7 i detta dokument står det att USAs politik ska utformas för:

...to assist in the development of the infrastructure necessary for communications, transportation, education, health and energy and trade on an East–West axis in order to build strong international relations and commerce between those countries and the stable, democratic, and market-oriented countries of the Euro–Atlantic Community; and... to support United States business interests and investments in the region.

Man vill skapa ekonomiskt samarbete mellan de olika länderna i området, men också med västvärlden. I artikel 3 (*ibid.*) står det att man vill främja:

The development of strong political, economic, and security ties among

5 Brzezinski var också säkerhetsrådgivare under president Jimmy Carter, 1977–81.

countries of the South Caucasus and Central Asia and the West will foster stability in this region, which is vulnerable to political and economic pressures from the south, north, and east.

Här är det knappast något tvivel om att det i hög grad är Ryssland man syftar på när man refererar till press utifrån. Artikeln visar också att USAs ekonomiska engagemang i regionen bara utgör ett av flera amerikanska intressen i området.

En viktig del av denna moderna sidenväg, som ska förbinda Europa och Asien, utgörs av utvecklingen av infrastruktur för transport av kaspisk olja (*ibid.*). Också EU-projektet TRACECA, som är ett samarbetsavtal mellan länderna i Kaukasien och Centralasien, samt några av de östeuropeiska länderna, är ett exempel på ett politiskt samarbete där man har som mål att skapa en transportkorridor genom Kaukasien och Centralasien.<sup>6</sup> Denna korridor ska fungera som en bro mellan Europa och Asien (TRACECA 2004). Dessa projekt kan ses som en del av en global trend om att främja regional integration. Man lägger vikt på ett integrerat Sydkaukasien, utan interna konflikter. Regionen ska kunna fungera som ett nav som förenar väst och öst, nord och syd och som på så sätt också bidrar till global integration (Ismailov & Kengerli 2003: 136).

Men i detta ligger även ett geopolitiskt spel där det handlar om att kontrollera transportvägar för framför allt energi. Den som lyckas monopolisera transporten av kaspisk energi och erövra den östasiatiska marknaden, kan kontrollera den politiska situationen i både Kaukasien och Centralasien, skriver den Azerbajdzjanske professoren Parvin Darabadi (2003: 68). Det land eller de länder som klarar att kontrollera transporten av energi västerut, kan på samma sätt få inflytande över Kaukasien.

En sådan kontroll är också viktig av geostrategiska skäl, eftersom de ekonomiska och säkerhetspolitiska aspekterna hänger ihop. Man kan se en tendens till att en anti-eurasisk axel håller på att formas i Södra Kaukasien. USA (NATO), Turkiet, Georgien och Azerbajdzjan, samt möjligen några av de centralasiatiska staterna, gör gemensam affär mot Ryssland. Ryssland på sin sida försöker tillsammans med sina allierade i regionen, Armenien och Iran, förhindra NATOs sydliga expansion (*ibid.*).

Ryssarna har förlorat monopolet över transportvägarna för energi i regionen, men det betyder inte att man har givit upp ambitio-

6 TRACECA är en förkortning för TRANsport Corridor Europe Caucasus Asia. TRACECA-samarbetet inleddes i Bryssel 1993 (TRACECA 2004).

nen att behålla en viktig position som transitland. Ryssland har för avsikt att utgöra ett nord-syd-alternativ till öst-väst-transporten som föredras av amerikanerna. Rysslands geografiska position som transitland är också unik. De kortaste transportvägarna från Europa till Centralasien och Asien-Stillahavsregionen, som är världens ekonomiska nyckelregioner, går genom Ryssland (Milov 2004).

Ett attraktivt alternativ för Ryssland skulle vara att det byggdes transportleder från Persiska golfen, Indien och Pakistan, via Kaspiska havet och Ryssland till Öst- och Centraleuropa och vidare till Skandinavien. På så sätt skulle Ryssland undgå att isoleras av de amerikanskstödda projekten. Även om detta skulle vara en fördelaktig transportväg, så skulle nog inte ett sådant projekt stödjas av EU. EU-länderna tar emot nästan 98 procent av Rysslands export av olja och gas utanför OSS-området, men EU har samtidigt en önskan om att minska beroendet av rysk energi. När TRACECA-projektet startade i mitten av 1990-talet, uttalade EU-representanter öppet att målet med projektet var att skapa ett alternativ till Rysslands transportmonopol (*ibid.*).

Det betyder att Georgien, som har tilldelats en nyckelroll i de ambitiösa eurasiska transportprojekten som stöds av USA och EU, blir en av Rysslands främsta rivaler i kampen om transporten i Eurasien. I detta sammanhang kan det tyda på att Georgiens fördelaktiga geografiska position också är en belastning för Ryssland, om och när den utnyttjas av USA.

## Utveckling av öst-väst-projekten

Kaspiska havets rika tillgångar på olja och gas får en allt större betydelse i en energitörstig värld. Efter terroraktionerna mot USA 11 september 2001 har utgångspunkten för amerikansk politik generellt och energipolitik speciellt, ändrats. Bush-administrationen lägger i säkerhetsdoktrinen från 2002 (U.S. Department of State 2002) stor vikt vid att utvidga källor till global energi, i bland annat den kaspiska regionen. Detta för att inte vara för beroende av det instabila Mellanöstern.

Bristen på infrastruktur för att frakta olja från Kaspiska havet begränsar i dag exporten. Men olika projekt är nu i gång för att leda resurser från det av landmassor omringade Kaspiska havet till marknader såväl i Europa som i Asien. Redan 1999 blev den första öst-väst-ledningen färdig. Den går från Baku i Azerbajdzjan till Supsa på Georgiens svartahavskust. Men kapaciteten för denna pipeline är för liten för att transportera stora mängder olja. Dessut-

om är tankertrafiken genom Bosporen begränsad sedan 1994 av ekologiska skäl (Gachechiladze 2002: 127). Därför har bl.a. USA valt att investera i större projekt.

Ett av dem är en oljeledning som ska gå från Baku i Azerbajdzjan, via Georgien (utanför Tbilisi) och vidare till den turkiska medelhavshamnen Ceyhan. Därifrån ska oljan fraktas vidare till Europa. Baku–Tbilisi–Ceyhan (BTC)-ledningen ska gå över en sträcka på 1760 km och den beräknas vara färdig i början av 2005. Man räknar med att den ska kunna föra en miljon fat olja per dag till de internationella marknaderna. De samlade investeringarna i projektet uppgår till en summa 2,9 miljarder USD (Caspian: BTC 2004). Projektet har planerats sedan 1997, men det var först i september 2002 som man kunde börja på konstruktionen av oljeledningen. Den amerikanske energiministern, Spencer Abraham, var närvarande vid invigningen av arbetet och läste då upp ett kungörande från president George W. Bush (U.S. Department of Energy 2002):

The Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline is a central component of a new East-West energy corridor that will provide far-reaching benefits. These include attracting new investment to the region, enhancing global energy security, strengthening the sovereignty and independence of countries in the Caspian Basin, and bolstering these states' economic cooperation and integration into the global economy.

Här nämner president Bush flera faktorer som är i samklang med målen som sattes i Silk Road Strategy Act. Speciellt det att integrera länderna i den globala ekonomin är intressant; eftersom en sådan utveckling ytterligare skulle bidra till att ta staterna i området bort från Rysslands kontroll. Genom att Georgien och Azerbajdzjan kopplas till detta energiprojekt, knyts de också automatiskt till den globala marknaden.

Det andra stora amerikanskstöttade öst–väst-projektet är konstruktionen av en stor gasledning. Den ska leda gas från Shah Deniz-fältet i Azerbajdzjan från Baku, via Tbilisi till den turkiska staden Erzurum. Denna gasledning kallas South Caucasus Pipeline, eller bara BTE, och ska gå parallellt med BTC till Erzurum. Den beräknas vara färdig 2006 (Energy Information Administration 2003a).

BTC och BTE räknas, tillsammans med det ryska Caspian Pipeline Consortium (CPC)- projektet som ska föra olja från Kazakstans oljefält till den ryska svartahavs-hamnen Novorossijsk, som de viktigaste energitransportprojekten i regionen (*ibid.*).

Att Georgien spelar en avgörande roll i dessa två projekt, visar

att landet efter sin självständighet har fått en ny strategisk roll att spela. Efter 11 september blev BTC-projektet ännu mer intressant för amerikanerna. Man såg det inte bara som ett medel för att uppnå internationell energibalans, utan också som en möjlighet till att skapa kollektiv säkerhet och ömsesidig avhängighet mellan länderna i regionen. BTC-projektet är dessutom ett politiskt instrument för att hindra att Ryssland eller Iran monopoliserar transporten i regionen (Morningstar 2003). Det betyder att öst–väst-projekten för transport av energi är del av en större amerikansk politisk agenda. Genom att kontrollera denna transport för man en typ av uppdämningspolitik gentemot Ryssland och Iran för att försvaga deras position i området.

I det nya århundradet kommer ett lands geopolitiska position att avgöras av i vilken grad det kan kontrollera sina egna bränsle- och energiresurser, såväl som transport av energi. Betydelsen av kaspisk olja har ökat och vissa experter anser att år 2010 kan den kaspiska oljan ha blivit ett viktigt alternativ till Mellanöstern-energin, medan oljeutvinningen i Nordsjön sjunker. Det råder en allt större konkurrens på oljemarknaden i den kaspiska regionen, men det är också en del av en mer generell utveckling där de västliga länderna engagerar sig allt mer på den eurasiska kontinenten. Det verkar som om den geopolitiska konfrontationen mellan öst och väst, som på 1990-talet ägde rum i östra Medelhavet, nu har flyttat till den kaspiska regionen. USA och NATO på en sida och Ryssland och Iran på den andra (Darabadi 2003: 66–67).

Ryssland har de sista åren oroats allt mer av amerikansk involvering i den ryska intressesfären. Man har velat försäkra sig om att också Ryssland, och inte bara västerländska multinationella företag och marknader, drar nytta av kaspiska resurser och energiledningar. Somliga ryska analytiker menar att det är absolut nödvändigt att Ryssland återfår sin kontroll över Sovjetunionens tidigare territorium, och att man har möjlighet till att operera oberoende av USA i regionen (Starobin & Mukhin 2003)

I ett geopolitiskt perspektiv ser man möjligheten av att Kaukasien förvandlas till det den geopolitiska teoretikern Saul B. Cohen (1973: 85) kallar ett «shatterbelt», som han definierar som:

a large, strategically located region that is occupied by a number of conflicting states and is caught between the conflicting interests of adjoining Great Powers.

Ett sådant område präglas av instabilitet och av att ingen av stor-

makterna uppnår total dominans. Man kan se på den kaspiska regionen som en slags gräns mellan den eurasiska landmakten (Heartland/Ryssland) och de eurasiska kuststräckorna. Detta område upplever nu press både från Ryssland och det södra Eurasien som domineras av USA. Ryssland har alltid sett på detta område, mellan sina södra gränser och Indiska oceanen, som geostrategiskt viktigt. Om Rysslands makt i detta mellanliggande område minskar, blir landet automatiskt reducerat till en regional makt. Mycket tyder också på att detta område har potential till att förvandlas till en typ av cordon sanitaire.<sup>7</sup> Det är något som Ryssland vill undvika, medan USA, som vill reducera Rysslands makt, har intresse av en sådan utveckling (Nursha 2001: 64).

### Finansieringen av BTC och problem runt projektet

De största investeringarna i projektet är det britiska oljebolaget BP och det statliga azerbajdzjanska oljeföretaget SOCAR. I övrigt deltar, förutom flera amerikanska oljebolag, också norska Statoil och företaget från både Frankrike, Japan, Italien och Turkiet i projektet (Caspian: Project Participants 2004).<sup>8</sup>

BP och SOCAR, äger tillsammans hela 55 procent av BTC. De är två av de elva bolag som utgör BTC-konsortiet. Finansieringen av oljeledningen stöds också av olika exportkreditbanker, som t.ex. Amerikanska Export-importbanken, som nyligen garanterade 160 miljoner USD till projektet. Dessutom är bl.a. The European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), U.S. Overseas Private Investment Corp. (OPIC) och flera kommersiella banker involverade i projektet (Embassy of Georgia 2003a).

Världsbanken är också bland de internationella finansorganisationer som har bestämt sig för att stödja konstruktionen av oljeledningen. Genom sin privata finansieringsgrupp, International Finance Corporation (IFC), bidrar banken med 310 miljoner USD till konsortiet. Aldrig tidigare har Världsbanken investerat så mycket i olje-

7 Ett cordon sanitaire är en typ av buffertzon. Det blev benämningen på det bälte av stater som ny- eller återbildades efter första världskriget. Till dessa räknades Finland, de baltiska staterna, Polen, Tjeckoslovakien, Österrike, Ungern och Jugoslavien. Benämningen syftade på att dessa stater var tänkta att utgöra en buffert gentemot Sovjetunionen och hindra kommunismens utbredning västerut (Nationalencyklopedin 2004).

8 Ägarandelarna i BTC är som följande: BP (Storbr.) 30,1%, SOCAR (Az.) 25%, Unocal (USA) 8,9%, Statoil (Norge) 8,71%, TPAO (Turkiet) 6,53%, Eni (Italien) 5%, TotalFinaElf (Frankr.) 5%, Itochu (Japan) 3,4%, INPEX (Japan) 2,5%, ConocoPhillips (USA) 2,5% och Amerada Hess (USA) 2,36% (Caspian: Project Participants 2004).

och gasindustrin (*Le Monde* 2003a).

Att så många betydelsefulla västliga finansorganisationer investerar i detta projekt, trots de många problem som är involverade, bl.a. den höga korruptionsgrad som råder i regionen och infrastrukturens dåliga tillstånd, visar dess betydelse, både ekonomiskt och politiskt sett.

Kritiker av BTC-projektet har ansett det vara ekonomiskt olönsamt. För att kunna transportera de 1 miljon fat olja per dag som krävs för att BTC ska löna sig ekonomiskt, behöver man förutom den azerbajdzjanska oljan också en mängd från kaspiregionens oljerikaste land, Kazakstan. I dag är det Ryssland som transporterar denna olja genom oljeledningen till Novorossijsk och det önskar ryssarna att fortsätta med (*Le Monde* 2003b).

Amerikanerna stöder en plan om att bygga ut BTC-ledningen med ett undervattenssegment för att koppla Baku med den kazakstanska hamnen Aktau, och därmed transportera kazakstansk olja genom BTC (Starobin & Mukhin 2003). Det är ännu oklart vilket alternativ kazakerna kommer att välja. Kazakstan har hittills beslutat att hålla sina exportalternativ öppna (Onica 2004).

Den politiska instabilitet som råder i området utgör en säkerhetsrisk mot det ambitiösa projektet. Georgien är, genom de konflikter som pågår i landet, en svag länk i kedjan. Konflikten mellan den autonoma regionen Adzjarien och centralstyret i Tbilisi under våren 2004 är ett exempel på oroligheter som har bekymrat deltagare i BTC-projektet.<sup>9</sup> Även om just detta inte direkt påverkade projektet, så sätter det frågetecken vid Georgiens förmåga att fungera som en pålitlig transit för kaspiska resurser. Batumi, Adzjariens huvudstad, är en av de större hamnarna för export av kaspisk olja. Oljan transporteras till Batumi från Azerbajdzjan med hjälp av den georgiska järnvägen. Konflikten mellan Tbilisi och Batumi fick producenter att välja andra vägar. En sådan konflikt främjar Ryssland och Iran, när deras transportvägar blir mer attraktiva (Tsereteli 2004).

9 Adzjarien ligger vid Svarta havet, i sydvästra Georgien vid gränsen till Turkiet. Till skillnad från de två andra autonoma regionerna i Georgien, Abchazien och Sydossetien, har Adzjarien klarat sig undan stora våldsamheter och etniska konflikter sedan Georgien blev självständigt. Den auktoritära ledaren för regionen, Aslan Abasjidze, vägrade dock att erkänna den nye georgiske presidentens, Michail Saakasjvilis, fulla auktoritet efter valet tidigare i år. Saakasjvili försökte att återfå kontrollen över Adzjarien och göra slut på den höga graden av korruption som råder inom skatte- och tullmyndigheterna i regionen. Efter en mycket spänd vår, då bl.a. Abasjidzes styrkor sprängde broar som kopplade Adzjarien till resten av Georgien, tvingades Abasjidze i maj till slut att avgå efter stora folkliga protester mot honom i hans egen region (BBC News 2004a).



När Sjevardnadze tvingades avgå efter valet i november 2003 och osäkerhet rådde om Georgiens politiska framtid, besökte USAs försvarsminister Donald Rumsfeld landet. Han ville undersöka hur regional stabilitet kunde uppnås, för att säkra viktiga amerikanska intressen i landet. Detta innefattar framför allt de stora amerikanska investeringar som har gjorts i BTC och BTE (Shaffer 2003). Det visar vilken enormt viktig roll Georgien spelar som transitland och att de amerikanskstödda projekten är beroende av Georgiens stabilitet.<sup>10</sup>

## USAs enorma behov av energi

USA är världens största förbrukare av olja, med en total konsumtion av 19,7 miljoner fat per dag. Det utgör över 25 procent av den globala oljekonsumtionen. USA är p.g.a. sin höga förbrukning och begränsade oljeresurser beroende av att importera över hälften av den olja som används i landet varje dag.<sup>11</sup> Denna andel förväntas att stiga till två tredjedelar 2020. De exporterande OPEC-länderna disponerar tillsammans över mer än fyra femtedelar av jordens kända resurser. Ryssland och Kazakstan beräknas att tillsammans råda över mellan 6 och 12 procent av världens totala reserver (Allison & Grennan 2002).

Rysslands oljemarknad fick ett rejält uppsving från 1999, när oljepriserna i världen steg kraftigt. Produktionen ökade med 26 procent mellan 1998 och 2002. Det betyder att Ryssland i dag är världens näst största råolja-producent, efter Saudiarabien. Ryssland har dessutom världens största tillgångar på naturgas. Däremot är landets problem att man saknar effektiva transportvägar för sin energi. Man har inte klarat att expandera infrastrukturen för oljeexport i samma utsträckning som produktionen av oljan har ökat (Energy Information Administration 2003b).

10 Att USA är intresserat av att bevara stabiliteten i Georgien visar också det 21 månader långa militära program, 'Georgia train and equip-program', som amerikanerna efter förfrågan från Tbilisi inledde i mai 2002. Amerikanerna har genom detta program tränat georgiska militära styrkor för att bekämpa terroristerna i Pankisi Gorge. Det är ett område i nordöstra Georgien som gränsar till Tjetjenien och där al-Qaidastyrkor har antagits uppehålla sig (Bagdasarian 2002: 33–35). Det georgiska parlamentet ratificerade dessutom i mars 2003 ett långtgående försvarssamarbete mellan USA och Georgien, som ger amerikanerna tillgång till georgiskt territorium. Amerikanska militära representanter har, genom detta avtal, också fått de privilegier och den immunitet som annars bara tilldelas diplomater (Embassy of Georgia 2003b).

11 USA beräknas att råda över ca. 2% av jordens totala oljereserver (Allison & Grennan 2002).

Detta betyder att USA har ett betydligt större behov av att importera olja än Ryssland, medan Rysslands största intresse ligger i att utveckla och kontrollera exportvägar. USAs beroende av energi, som kan ses som ett av landets stora svagheter i förhållande till omvärlden, gör att energipolitiken gentemot Ryssland blir ambivalent. USA har en klar önskan att begränsa Rysslands makt, men samtidigt är USA intresserat av att investera i rysk oljesektor för att bli mindre beroende av OPEC-olja. Ryssland är också det land utanför OPEC som har störst potential att öka sin andel av marknaden (Kiesling & Becker 2002).

I en rapport från The National Energy Policy Development Group, som kan sägas utgöra den nuvarande amerikanska administrationens energidoktrin, fastslog man att särskild vikt borde läggas på utveckling av relationer med Ryssland och de andra tidigare sovjetstaterna. Detta är första gången USA har erkänt Rysslands betydelse som energiproducent och den ryska aktiviteten på den internationella marknaden har blivit en viktig faktor i rysk-amerikanska relationer (Bagirov 2001: 43–44).

Det bästa exemplet på USAs intresse för rysk energisektor är att stora amerikanska oljebolag som ChevronTexaco och ExxonMobil har investerat stora summor i det ryska oljeledningsprojektet The Caspian Pipeline Consortium (CPC). CPC räknas av Washington som en annan av de viktiga öst–väst-ledningarna som leder olja från det kazakstanska oljefältet Tengiz till Novorossijsk. Detta projekt är den största enskilda amerikanska investeringen i Ryssland (The White House 2001).

Detta visar att ekonomiska hänsyn ofta går före politiska. Men det stora amerikanska stödet till BTC och BTE-projekten visar dock att trots USAs stora energihunger, så följer man inte alltid sina omedelbara ekonomiska intressen, utan också sina geostrategiska målsättningar. När man valde att investera i den relativt dyra BTC-transportledningen, berodde det på att man ville undvika att all transport gick genom Ryssland. Dessutom undviker man då också sin gamla motståndare Iran och begränsar därmed också detta lands betydelse i regionen (*Newsweek* i Zhiltsov & Zonn 2003: 115).

## Ryssland behåller sitt grepp om Georgien

Ryssland var först mest intresserat av att begränsa tillgången av kaspisk olja på världsmarknaden för att på så sätt säkra sin egen försäljning av olja. Dessutom ville man försäkra sig om att ryska företag fick möjlighet att delta i kaspiska oljeprojekt. I dag är Ryss-

land däremot mest intresserat av att se till att kaspisk olja transporteras genom ryska oljeledningar. På så sätt får man inte bara en ekonomisk profit genom transit, utan uppnår också en politisk vinst genom de relationer som skapas såväl till de oljeproducerande länderna som till konsumentländerna (Tevzadze 2004: 94).

Denna önskan om att dominera exportmarknaden är ett skäl till att Ryssland vill fortsätta att behålla Georgien som en del av sin sfär. Ryssland har, på flera sätt, lagt press på Georgien. Ett av dem, som jag ska gå in på här, är att Ryssland utnyttjar Georgiens brist på egna energikällor för att få ett fotfäste i landet.

Georgien var 2001 bara till 18 procent självförsörjande på energi. Den största delen av den inhemska energin utgjordes av vattenkraft, som i stort sett genererades från landets västra delar. De flesta av landets energikonsumenter är däremot bosatta i de östra delarna, i Tbilisi-Rustavi, och nära gränserna till Azerbajdzjan och Armenien. Detta gör att man ofta måste transportera energin över 300 km. Under en sådan transport går en andel av energin förlorad (ca. 1% per 100 km). Det övriga energibehovet måste täckas genom import. Under sovjettiden var Georgiens kraftindustri en del av det enade transkaukasiska energisystemet. Georgiens underskott på energi täcktes därmed av grannländerna Azerbajdzjan och Armenien. I dag existerar inget sådant samarbete och det sätter Georgien i en sårbar position (Didebulidze 2001).

Turkmenistan försörjde Georgien med gas fram till mitten av 1990-talet, då avtalet mellan de två länderna upphörde p.g.a. obetalda skulder. Då blev Ryssland, genom Itera, som är en del av det största ryska, delvis statligt ägda, gasbolaget GazProm, Georgiens enda tillhandahållare av gas. När Itera 2002 dessutom köpte upp Tbilgazi, Tbilisis gasdistributör, blev bolaget också den största distributören av gas i Georgien. När Georgiens dåvarande president, Eduard Sjevvardnadze, i juli 2003 ingick ett ännu mer omfattande energiavtal med GazProm, så förändrade alltså inte det den grundläggande situationen; det bidrog däremot till att ytterligare förstärka Rysslands inflytande i Georgien. Detta 25-åriga kontrakt innebär nämligen att GazProm får kontroll över Georgiens pipelinesystem när man investerar i en uppgradering av de två existerande gasledningarna (bit-Suleiman 2003). Mycket tyder på att Ryssland har planer på att använda den ena gasledningen för att transportera gas till Armenien och den andra till Turkiet, via den autonoma regionen Adzjarien (Gularidze 2003). En sådan utveckling kan betyda att rysk gas kan komma fram till Turkiet innan BTE är färdigkonstruerad. Detta skulle kunna bli ett allvarligt hot mot den amerikanskstödda gas-

ledningen (*The Economist* 2003b).

Det har mycket riktigt bekymrat USA att gasavtalet mellan Ryssland och Georgien inte bara innebär försörjning och distribution av gas i Georgien, men också transport av rysk gas genom Georgien (Gularidze 2003). Innan det slutliga avtalet ingicks mellan Ryssland och Georgien, besökte Stephen Mann, en av president George W. Bushs energirådgivare för Kaspiska havet, Georgien. Han kom till Tbilisi i juni 2003 för att övertala Georgien om att inte skriva kontrakt med GazProm. Han sa efter samtal med president Sjevardnadze att (*ibid.*):

Georgia should do nothing that undercuts the powerful promise of the East-West energy corridor. So I have encouraged the Georgian government to look at any potential agreement [with GazProm] with a very careful eye to what impact it might have.

Mann menade att stöd till vilket annat konkurrerande gasexportprojekt som helst skulle vara skadligt för Shah-Deniz (BTE). Georgien borde därför inte involvera sig med GazProm (*ibid.*).

För Georgien kan detta avtal ha betydelsefulla konsekvenser för landets självständighet, eftersom det kan ge GazProm kontroll över Georgiens hela infrastruktur för energidistribution (Baran 2003). Itera använde sig, vid flera olika tillfällen, av sitt gasmonopol i Georgien för att lägga press på landet. I december 2000 och januari 2001 stängde Itera av gasförsörjningen till Georgien för att tvinga det amerikanskägda energibolaget AES, som styrde en kraftstation i Georgien, att köpa gas från Itera. AES ville göra ett avtal med Iteras konkurrent Inneftegazstroj om köp av gas, något Itera inte tänkte acceptera. Georgien blev mörklagt i flera dagar innan AES gick med på att använda Itera som leverantör. Ledare för AES menade att den ryska regeringen styrde aktionen för att se till att Itera kunde behålla sitt gasmonopol (Belton & Carney 2001). Detta visar hur sårbart Georgien blir för politisk press när Ryssland har gasmonopol i landet. Med det nya avtalet har GazProm nu fått ännu större möjligheter att, under vintertid, avbryta gasförsörjningen till Georgien (*The Economist* 2003c).

Om BTE i stället skulle bli färdig före en eventuell rysk gasledning, kommer Georgien som transitland att få tillgång till denna gas. En sådan utveckling skulle kraftigt reducera Rysslands makt över landet (Gochitashvili & Gotsiridze 2002: 42–43). Detta skulle vara i samklang med amerikanska geopolitiska intressen i regionen.

Lite efter att avtalet med GazProm hade ingåtts, bekräftade

det ryska elektricitetsmonopolet Unified Energy Systems (UES), den 6 augusti 2003, att man hade köpt upp 75 procent av Tbilisis elektricitetsleverantör, Telasi. Det var bolaget AES Telasi som sålde sin andel av Telasi, ett *joint venture*, där en av delägarna är den tidigare nämnda amerikanska elektricitetsjätten AES. Washington uttryckte sin oro också över denna försäljning. UES äger genom avtalet med Georgien nu två kraftverk, och kraftledningar till Turkiet och Armenien. Man har även fått kontroll över två vattenkraftverk (bit-Suleiman 2003).

Det väckte stor uppmärksamhet när ledaren för UES, Anatolij Chubais, i september 2003 uttalade att Ryssland borde skapa ett liberalt imperium i sin gamla intressesfär. Han sa att en kombination av marknadsekonomi och aggressiv expansion borde utgöra Rysslands ideologi de närmaste 20–30 åren. Han menade att utan ekonomisk och politisk expansion inom OSS-området kunde inte Ryssland bevara sin egen territoriella integritet och sina egna resurser. Bara genom en kombination av liberala värderingar och ett program utformat för att återskapa ett imperium kunde Ryssland, enligt Chubais, uppta sin naturliga plats bredvid stormakter som USA, EU och Japan (Radio Liberty/Radio Free Europe återges i Yassman 2003).

Ett bra exempel på en sådan utveckling ligger i UES inställning gentemot Georgien. Man har uttalat att man önskar att använda Georgien som utgångspunkt för att exportera elektricitet till hela regionen (Welt & Anjaparidze 2004).

Detta tyder på att Ryssland har för avsikt att hålla ett hårdare grepp om Georgien i framtiden. Samtidigt har den georgiska presidenten Michail Saakasjvili, sedan sitt tillträde till presidentposten i januari 2004, inte bara försökt att ena Georgien och de autonoma regionerna, utan också ansträngt sig för att skapa en bättre relation mellan Georgien och Ryssland. Han har bl.a. erbjudit Ryssland möjligheten att bygga en oljeledning från Novorossijsk längs svarthavskusten till Georgien, via den autonoma regionen Abchazien.<sup>12</sup>

12 Abchazien ligger i nordvästra Georgien, vid gränsen till Ryssland. Efter Georgiens självständighet uttryckte Abchazien en önskan om att också få bli självständigt, en önskan som Georgien avvisade. Georgien sände trupper till Abchazien 1992 för att upprätthålla status quo. Det blev början på ett krig, som också Ryssland blandade sig i. Många observatörer menar att Ryssland gav stöd till den abchaziska sidan i konflikten för att försvaga Tbilisi. Den sköra freden som råder mellan Tbilisi och Suchumi sedan 1994, upprätthålls av FN-observatörer och ryska fredsbevarande styrkor. Abchazien har i allt större grad vänt sig mot Moskva och insisterar på att det inte kan bli någon lösning på konflikten förrän Georgien erkänner regionens självständighet. Detta är något Georgien har svurit på att man aldrig kommer att göra (BBC News 2004b).

Om det passar alla parter så kunde Ryssland sedan koppla ihop denna oljeledning till BTC, på väg till Ceyhan. För Georgien kan detta ha en positiv politisk bieffekt vad gäller situationen i Abchazien. Om Abchazien får en del av intäkterna från transitbetalningen, är det möjligt att denna region skulle bli mer medgörlig i frågan om att reintegreras med Georgien. För Ryssland är detta förslag intressant eftersom Novorossijsk nu tjänar som utskeppningshamn för både rysk och kazakstansk olja. P.g.a. de restriktioner som har införts för oljetankers som passerar genom Bosporen, har Ryssland behov av alternativa transportvägar (*ibid.*).

Det återstår att se hur relationen mellan Ryssland och Georgien utvecklas. Många år av dåliga förhållanden mellan länderna, samt Georgiens uppenbara västliga preferenser, gör att konflikter lätt uppstår.

## Vad blir svaret på frågorna?

Jag har i denna artikel visat vilken strategisk roll Georgien har att spela som transitland för energi. I inledningen av artikeln ställde jag frågan om vilka intressen USA respektive Ryssland har i den kaspiska regionen generellt och i Georgien speciellt. Sammanfattningsvis har amerikanska företag investerat stora summor i energiprojekt i den kaspiska regionen. USA är intresserat av att undvika att bli för beroende av energi från Mellanöstern. Kaspiska havet har därför blivit en allt viktigare källa för att mätta det enorma amerikanska energibehovet. Men USAs intresse för regionen beror också på en önskan om att försvaga Rysslands och Irans position i området. Detta kan påminna om det kalla krigets uppdämpningspolitik och visar att frågan om transport av energi i hög grad är politiskt motiverad. För även om USA och Ryssland i dag samarbetar på många områden, exempelvis i kampen mot terrorismen, har USA gett klart uttryck för att man vill knyta länderna i regionen, bl.a. Georgien, närmare Europa och USA. Georgien kan som grannland till Ryssland komma att bli en strategisk buffertstat mellan NATO (Turkiet) och Ryssland om landet integreras ytterligare i västerländska strukturer.

Rysslands intressen i regionen, och i Georgien, präglas först och främst av en önskan om att upprätthålla kontrollen över sin södra intressesfär, det man kallar Rysslands «nära utland». Ryssland, som tidigare hade monopol på transit av energi från Kaspiska havet, har nu fått konkurrens från de amerikanskstödda projekten. Det är viktig för Ryssland, både ekonomiskt och politiskt sett, att också i framti-

den kunna utnyttja sin roll som strategisk genomfartsled. Man är också i behov av att bygga ut transportvägar för sina egna stora energiresurser. I den nord-syd-transport som Ryssland önskar främja, kan Georgien komma att spela en viktig roll, som transitland för både rysk gas och som en del av ett ryskt elektricitetsnätverk.

Den kaspiska regionen och Georgien är ett område som spelar en allt större geopolitisk roll och har blivit en brännpunkt för stormaktsintressen. Det är dock inte alltid dessa intressen är motstridiga. Ryssland blir en allt mer betydande partner vad gäller att tillgodose USAs allt större behov av framför allt olja. Amerikanska oljebolag har också gjort betydande investeringar i det ryska pipelineprojektet Caspian Pipeline Consortium.

Utvecklingen av den amerikansk-ryska relationen i Georgien och i den kaspiska regionen som helhet beror därför på om de båda parterna betraktar området som en del av ett geostrategiskt nollsummespel eller om ett mer varaktigt samarbete inom energisektoren kan uppstå.

Samarbete eller inte, en sak är klar: USA har heller inte i framtiden för avsikt att låta Ryssland få fritt spelrum i dess gamla intressesfär, det post-sovjetiska Eurasien.

## Litteratur

- Allison, Graham & John Grennan (2002) «U.S. Policy on Russian and Caspian Oil Exports: Addressing America's Oil Addiction», *Caspian Studies Program*, <http://bcsia.ksg.harvard.edu/>
- Bagdasarian, Laura (2002) «The Southern Caucasus in the New World Order Context: Who Wants Terrorists?», *Central Asia and the Caucasus* 5(17): 29–36.
- Bagirov, Togrul (2001) «New US Energy Plan: Prospects for Russia», *International Affairs* (Moskva) 47(5): 43–46.
- Baran, Zeyno (2003) «Deals Give Russian Companies Influence over Georgia's Energy Infrastructure», *Eurasianet* 18. august, <http://www.eurasianet.org>
- Belton, Catherine & Dan Carney (2001) «Russia's shadowy giant», *Business-Week* 2. april.
- bit-Suleiman, Dima (2003) «Georgians and U.S. officials protest as secret deals give Russia control of the gas system and a dominant position on the electricity market», *Johnson's Russia List* 12. august, <http://www.cdi.org>
- Brzezinski, Zbigniew (1997) *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. New York: BasicBooks.
- Chayes, Abram, Lara Olson & George Raach (1997) «The Development of U.S. Policy Toward the Former Soviet Union» i Alexej Arbatov *et al.* (red.) *Managing Conflict in the Former Soviet Union – Russian and American Perspectives*. Cambridge & London: The MIT Press.

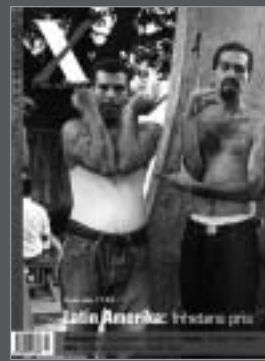
- Cohen, Saul B. (1997) *Changing contours of the world geopolitical system*, notat 9730. Bergen: LOS- senteret.
- Cohen, Saul B. (1973) *Geography and politics in a world divided*, 2. utgave. New York: Oxford University Press.
- Darabadi, Parvin (2003) «The Caspian Region in Contemporary Geopolitics», *Central Asia and the Caucasus* 21(3): 66–71.
- Didebulidze, Alexander (2001) «The Energy Crisis in Georgia: Causes and Exit Strategy Options», *Central Asia and the Caucasus* 8(2): 47–54.
- Evans, Graham & Jeffrey Newnham (1998) *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: The Penguin Group.
- Gachechiladze, Revaz (2002) «Geopolitics in the South Caucasus: Local and External Players», *Geopolitics* 7(1): 113–38.
- Gochitashvili, Teimuraz & Roman Gotsiridze (2002) «Georgia: Blue Fuel as a Lever of Regional Policy», *Central Asia and the Caucasus* 15(3): 37–47.
- Gularidze, Tea (2003) «Government Posed to Yield to the US Pressure on Gaz-Prom Deal», *Civil Georgia* 9. juni, <http://www.civil.ge>
- Ismailov, Eldar & Zia Kengerli (2003) «The Caucasus in the Globalizing World: A New Integration Model», *Central Asia and the Caucasus* 20(2): 135–44.
- Kiesling, Lynne & Joseph Becker (2002) «Russia's Role in the Shifting World Oil Market», *Caspian Studies Program*, <http://bcsia.ksg.harvard.edu/>
- Milov, Vladimir (2004) «Business to Replace Geopolitical Ambitions», *Russia in Global Affairs*, <http://eng.globalisation.ru>
- Morningstar, Richard (2003) «From Pipe Dream to Pipeline: The Realization of the Baku–Tbilisi–Ceyhan Pipeline», *Caspian Studies Program*, <http://bcsia.ksg.harvard.edu/>
- Nursha, Askar (2001) «The Caspian Region: Territory and Oil», *Central Asia and the Caucasus* 8(2): 62–68.
- Onica, Timur (2004) «Optimism Increases for Caspian Sea Agreement», *Eurasia-net* 19. april, <http://www.eurasianet.org>
- Sergounin, Alexander (2003) «Russia and the World: Changing Paradigms of Russian Foreign and Security Policy under Yeltsin and Putin» i Jakub M. Godzimirski (red.) *The Russian Federation – Ten Years of Statehood: What Now?* Oslo: NUPI.
- Shaffer, Brenda (2003) «Rumsfeld rightly attending to the Caucasus», *The Christian Science Monitor* 5. desember, <http://www.csmonitor.com>
- Spykman, Nicholas J. (1944) *The Geography of the Peace*. New York: Harcourt Brace & Company.
- Starobin, Paul & Vladimir Mukhin (2003) «Moscow flexes its muscles. A new rivalry with the U.S. is emerging south of Russia», *Johnson's Russia List* 23. juni, <http://www.cdi.org>
- Stokke, Kristian (1999) *Politisk geografi*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Tevzadze, Zurab (2004) «Caspian Oil: Its Export Routes and Transportation Problems», *Central Asia and the Caucasus* 25(1): 88–101.
- Tsereteli, Mamuka (2004) «The Political Economy of the Ajarian Crisis», *Central Asia-Caucasus Institute*, <http://www.cacianalyst.org>
- Vassort-Rousset, Brigitte (2003) «The U.S. Silk Road Strategy: American Geostrategy for Central Asia», *Arès* 20(50): 91–109, <http://www.upmf-grenoble.fr/espace-europe/publication/ares/>



- Welt, Cory & George Anjaparidze (2004) «A Georgian-Russian Pipeline: For Peace or Profit?», *Eurasianet* 9. mars, <http://www.eurasianet.org>
- Yassman, Victor (2003) «SPS, YABLOKO Leaders Tangle on Issue of Liberal Empire», *Yabloko* 14. oktober, <http://www.eng.yabloko.ru>
- Zhiltsov, Sergey & Igor Zonn (2003) «Russia and the U.S. in Central Asia and the Caucasus: A Search for Regional Stability», *Central Asia and the Caucasus* 19(1): 111–19.

## Artiklar utan angivna författarnamn

- BBC News (2004a) «Regions and territories: Ajaria», 29. juni, <http://news.bbc.co.uk>
- BBC News (2004b) «Regions and territories: Abkhazia», 13. juni, <http://news.bbc.co.uk>
- Caspian: BTC (2004) «Baku–Tbilisi–Ceyhan (BTC) Pipeline», <http://www.caspiandevlopmentandexport.com>
- Caspian: Project Participants (2004) «Baku–Tbilisi–Ceyhan (BTC) Pipeline», <http://www.caspiandevlopmentandexport.com>
- Embassy of Georgia (2003a) «US Export-Import Bank Approves \$ 160 Million Guarantee to Support Baku–Tbilisi–Ceyhan Pipeline», <http://www.georgiaemb.org>
- Embassy of Georgia (2003b) «Georgian Parliament Ratified Agreement on US-Georgian Defense Cooperation», <http://www.georgiaemb.org>
- Energy Information Administration (2003a) «Caspian Sea Region», <http://www.eia.doe.gov>
- Energy Information Administration (2003b) «Russia», <http://www.eia.doe.gov>
- Le Monde (2003a) «Le financement accordé par la Banque mondiale est fortement contesté», 5. november, <http://www.lemonde.fr>
- Le Monde (2003b) «Une crise grave menacerait l'oléoduc «BTC», une route de l'or noir jugée stratégique par les Etats-Unis», 5. november, <http://www.lemonde.fr>
- Nationalencyklopedin (2004) «Cordon Sanitaire», <http://www.ne.se>
- The Economist (2003a) Bokrecension av *The Devil's Tears*, 20. november, <http://www.economist.com>
- The Economist (2003b) «A moment of truth», 27. november, <http://www.economist.com>
- The Economist (2003c): «Loss of balance», 6. november, <http://www.economist.com>
- The Silk Road Strategy Act (1999) <http://www.eurasianet.org>
- The White House (2001) «Caspian Pipeline Consortium Fact Sheet», <http://www.whitehouse.gov>
- TRACECA (2004) «What is TRACECA?», <http://www.traceca-org.org>
- U.S. Department of Energy (2002) «Remarks by Energy Secretary Spencer Abraham, BTC Pipeline Groundbreaking Ceremony», <http://www.energy.gov>
- U.S. Department of State (2004) «Background Note: Georgia», <http://www.state.gov>
- U.S. Department of State (2002) «The National Security Strategy of the United States of America», <http://usinfo.state.gov>



# Kunnskap er å halde sine tankar på reise - reis sørover med Verdensmagasinet X

**Verdensmagasinet X er Noregs einaste uavhengige magasin om bistand, Nord-/Sør- og globale spørsmål.**

I 13 år har Verdensmagasinet X skrive opplysende og tankevekkjande saker om tema som ellers vert ofra lite sendetid og spalteplass i riksmedia. Bidragsytarene, både frå Norge og frå land i den 3. verda, dekkjer område som politikk, kultur, miljø og norsk og internasjonal bistand på ein kritisk måte.

Bli abonnent og støttespelar du også. Klipp ut slippen og send til: Verdensmagasinet X, Osterhausgate 27, 0183 Oslo, eller ring **22 98 93 30** eller gå inn på [www.verdensmagasinetx.no](http://www.verdensmagasinetx.no).

## Tidlegare nummer:

4/04 Latin-Amerika – frihetens pris • 3/04 Turisme: billett til utvikling? • 2/04 Sør-Afrika – ti år med frihet • 1/04 Media og demokrati • 6/03 Mat • 5/03 Olje: håp og forspilte muligheter • 4/03 Afrika og handel • 3/03 Det urbane Sør • 2/03 Vest-Sahara – 30 års motstand • 1/03 Propaganda • 6/02 Veier til utvikling • 5/02 Krigens økonomi • 4/02 Mennesker og miljø • 2/02 Det globaliserte demokrati • 6/01 Jubileum: solidaritet • 5/01 hiv/aids • 4/01 Bistandsmarkedet • 3/01 sør@digital.com? • 2/01 Kabilas arv • 1/01 Gener, makt og mangfold • 6/00 Penger • 5/00 På stram line i det nyliberale Latin-Amerika • 4/00 Kunnskap i utvikling • 2/00 Finansiell arkitektur • 6/99 Sett fra Sør • 5/99 Regnskog Urfolk • 4/99 Thabos Sør-Afrika • 3/99 Mediebilder av Sør • 2/99 Bistand • 1/99 Sosiale Bevegelser

## Eg bestiller følgjande:

X-ABONNEMENT EIT ÅR:

vanleg kr.240,-  student/trygda kr.200,-  organisasjon/institusjon kr.300,-  støtte frå kr.500,-

X-PAKKEN (10 tidlegare nummer) kr.100,- (+ porto) *Følgjande nummer:*.....

NAVN: ..... E-POST: .....

ADRESSE: ..... TELEFON: .....

A black and white portrait of John Winthrop, a Puritan leader, with a full beard and a white ruff collar. He is looking slightly to the right of the viewer. The background is dark and textured.

## *Aktuelt*

Den moralske renhet og dens fiender

Fra Radio Free Europe til al-Hurra

Jevnt løp i presidentvalget 2004

Etter Beslan

Kyoto-protokollen – et mislykket prosjekt?

Bokspalte



# Den moralske renhet og dens fiender

## Et forsøk på finne amerikansk utenriks-politikks idémessige røtter

**Jennifer Bailey**

PhD, førsteamanuensis  
ved Institutt for sosiologi  
og statsvitenskap ved  
NTNU

Enhver som krysser Atlanterhavet vil bli slått av forskjellene i politisk diskurs. Men hva er det som gjør USA så annerledes? Hvordan kan man for eksempel forklare Irak-krigen? Og hva kan forklare amerikanernes tendens til å snakke – øyensynlig uten skam eller sjenanse – om sitt land som verdens største demokrati, samtidig som de godtar stadig lavere valgdeltakelse, voksende inntektsgap, mangel på et helsevesen for alle og et oppsiktsvekkende høyt antall afroamerikanske menn i fengsel?

Argumentet i dette essayet er at svarene befinner seg i dypstrukturene i amerikansk tankegang. Amerikanerne har en tendens til å betrakte verden som inndelt i to kategorier – det gode og det onde. Det gode er helt og udelt godt, og står i konstant fare for å bli tilsmusset av det onde. Samtidig som denne dualismen har umiskjennelige religiøse overtoner, beveger den seg forbi den religiøse arenaen og danner rammen for amerikansk tankegang i bredere forstand. Jeg vil først argumentere for at denne dypstrukturen finnes, og bruke to populære filmer, *Bill & Ted's Excellent Adventure* og *Dr. Strangelove*, for å illustrere denne tankegangen. Dernest bruker jeg antropologen Mary Douglas' arbeid (*Purity and Danger*) til å se videre på følgene av denne måten å tenke på, spesielt i forbindelse med USAs utenrikspolitikk. Jeg vil argumentere for at mye amerikansk politikk kan forstås som et forsøk på å beskytte det todelte verdssystemets integritet mot trusselen fra mennesker, ting og begivenheter som har en dualitet eller en tvetydighet i seg.

---

En tidligere versjon av denne artikkelen ble fremført på Norsk Utenrikspolitisk Institutt 16. april 2004. Jeg vil takke deltakerne på seminaret for deres mange nyttige kommentarer.

Å forsøke å finne ut «hvordan amerikanere tenker» er en øvelse som fører med seg begrepsmessige og empiriske vanskeligheter (se for eksempel Terhune 1970). Man må derfor ha i bakhodet at det som følger, er et essay om de store linjer og dype strukturer i amerikansk tenkemåte. På et slikt nivå er det usannsynlig at alle sider ved «amerikansk tankegang» vil bli fanget opp. For det andre er «amerikansk tankegang» et sosialt snarere enn et individfenomen – mange amerikanere tenker ikke slik. For det tredje er det svært vanskelig å gjøre noe slikt med noen grad av presisjon. Det blir tolkning snarere enn eksakt vitenskap. Tolkninger kan gi innsikt, men det er vanskelig å fastslå med sikkerhet at de er riktige.

Likevel er fristelsen til å snakke om «amerikanere», «fransk-menn» eller «nordmenn» umulig å motstå, selv for samfunnsvitere. Robert Kagan (2002, 2003) har nylig gjort seg berømt ved å hevde at amerikanerne er fra Mars, europeerne fra Venus. Og tankene har en fornem stamtavle. Montesquieu forsøkte i *Lovens ånd* (1748) å avdekke hvilke typer lover som passet til ulike folkeslags temperament, og i 1895 tilla Gustave le Bon «massene» (*The Crowd*) i ulike land ulike egenskaper. «Nasjonalkarakter» var en gang et respektert tema for studier i så vel statsvitenskap som sosiologi (Duijker & Fridja 1960), selv om det har falt i et visst vanry siden. Men populære kommentarer (eller stereotypier) holder stand: I 1999 trakk for eksempel Sirevåg opp «Seks grunner til at amerikanerne er annerledes». Studier av nasjonalkarakter er etter hvert erstattet av tverrnasjonale meningsmålinger (fra Almond & Verbas *Civic Culture* i 1963 til dagens Pew Research Center for People and the Press) og av debatt om språk, diskurs og identitet (alle steder). Til tross for de begrepsmessige vanskelighetene ser vi alle ut til å føle at *det er noe der*.

Siden jeg selv er amerikaner – om enn bosatt i utlandet i over ti år – føler jeg meg tvunget til å forsøke å analysere mine landsmenn. Som amerikaner kan jeg heller ikke la være å illustrere poengene mine ved å henviser til populære filmer. Og det faller seg slik at de to første filmene jeg tenker på, *Bill and Ted's Excellent Adventure* og *Dr. Strangelove*, begge har jubileum i år. Det er 15 år siden *Bill and Ted* hadde premiere, og 40 år siden *Dr. Strangelove* kom. Begge kan være velegnede redskaper for ikke-amerikanere som ønsker å forstå hva vi egentlig holder på med. *Bill and Ted* forteller oss hvilken sentral betydning godhet så vel som renhet eller ekthet har i amerikansk tankegang, mens *Dr. Strangelove* representerer forlengelsen av dette: Frykten for besmittelse og urenheter. Begge filmene er komedier, men *Dr. Strangelove* en meget mørk sådan.

## Bill og Ted

Bill og Ted er elever ved en high school i California. De er lykkelige og livsglade frie sjeler. Men det akademiske liv interesserer dem ikke, og deres anseelse på skolen er ikke mye å skryte av. Problemet er bare at hvis de stryker i historie, får de ikke avgangseksamen. Hvis Ted stryker, kommer faren hans dertil til å sende ham på militærskole – og det i Alaska. For å stå, må de imidlertid levere en fremragende bokomtale ved årets slutt. Katastrofen truer, inntil en type fra fremtiden stikker innom og redder dem med en tidsmaskin de kan reise bakover i historien med. På hvert sted de stopper, tar de med seg en historisk person: Djenghis Khan, Sokrates, Jeanne d'Arc, Napoleon, Beethoven, Abraham Lincoln, Billy the Kid og sist, men ikke minst, Sigmund Freud. Selv om de en stund mister oversikten over alle de historiske personlighetene de har ansvaret for (mens de forsøker å finne Napoleon, som har rotet seg bort på egen hånd), slutter det hele med stor triumf for Bill og Ted når de holder sitt foredrag. Høydepunktet er kanskje når Abraham Lincoln gir de to elevene rådet «party on, dudes».

Alt dette slår meg som dypt og inderlig amerikansk, og det på mange nivåer. Før jeg fortsetter, vil jeg likevel minne om at begge disse filmene er komedier. Amerikanere ler også av dem, eller kanskje spesielt de. Humor er kulturspesifikt, og man ler nettopp fordi noe vekker gjenklang.

Det relevante for oss er at selv om våre to helter er kunnskapsløse og uskolerte, er de ytterst rene av hjertet. Renheten deres er ikke besudlet av noe så farlig som boklig lærdom (frukten fra kunnskapens tre). De er ekte. Derfor blir de da også styrt av forsynet. Dette sikrer dem ikke bare den endelige seieren, det redder til syvende og sist verden, for det viser seg at deres filosofi og musikk vil bli grunnmuren som fremtidens fred skal bygges på. Så for å bruke en annen mye sitert amerikansk tenkers ord; med Bill og Ted når historien sitt endepunkt. Dette synes unngåelig, for selv når Bill og Ted snubler, får de hjelp til å oppfylle sin skjebne av noe som ligner guddommelig inngripen. De lykkes uten å jobbe særlig hardt for det. De seirer simpelthen gjennom styrken i å være grunnleggende anstendig og godmodige karakterer. Verdensfreden skal oppnås gjennom individets ulastelige egenskaper, slik de oppsummeres i deres personlige kodeks om uklanderlig sosial oppførsel: «Be excellent to each other.»

Hva har alt dette med amerikansk utenrikspolitikk å gjøre? Jeg mener at denne filmen er en god oppsummering av erkeamerikaneren, slik han oppfattes i utlandet – han er kunnskapsløs, uskolert

og på uforklarlig vis lykkes han. Det er blitt sagt at P. G. Wodehouses karikaturer av den britiske overklassen i sin tid styrket Hitlers tro på at det ville bli lett å beseire Storbritannia. På samme vis kan den amerikanske stereotypien ha inspirert Bismarck til uttalelsen om at det må finnes et spesielt forsyn som tar seg av tosker, fylliker og De forente stater, som ligger bak tittelen på Walter Russell Meads nyeste bok (*Special Providence*, Mead 2002).

Men det som er mer interessant i vår sammenheng, er at Bill og Ted hjelper oss på sporet av dypstrukturene i amerikansk tankegang. Det er i guttenes uskyld vi finner nøkkelen til en forståelse av amerikansk utenrikspolitikkens mysterier. Og dette bringer oss også over til den andre filmen, *Dr. Strangelove*.

## Dr. Strangelove og Mary Douglas

Jeg vil nå argumentere for at en fruktbar forståelse av dypstrukturene i amerikansk tankegang generelt og de utslag den gir seg i utenrikspolitikken spesielt, kan forstås ut fra tre påstander: Den er dualistisk, den drives av tanker om renhet kontra besmittelse, og den misliker tvetydige fenomener. Dette krever at jeg først skisserer disse strukturene i amerikansk tankegang, for, som Mary Douglas minner oss om, «det eneste som kan gi besmittelsestanken mening, er å se den som henvisning til en helhetlig tankestruktur der grunnsteinen, grensene, kantene og de indre linjer holdes sammen ved hjelp av atskillelsens ritualer». (1966 : 51). Kulturer er riktignok ekstremt vanskelige å avkode.<sup>1</sup> Likevel vil jeg hevde at *Dr. Strangelove* gir oss noe som kan være en nøkkel til avkodning av den amerikanske kulturen.

Stanley Kubricks klassiker gjengir logikken i den kalde krigens kjernefysiske avskrekkingsstrategi bedre enn kanskje noen annen film (Lindley 2001, Maland 1979). Den forsøker bevisst å fange inn den rådende verdensanskuelsen etter krigen og avsløre dens paradokser og farer.

En vakker dag sender general Jack D. Ripper sin skvadron med bombefly av typen B-52 av gårde for å angripe Sovjetunionen. Han tenker som så at siden USA ikke kan kalle flyene tilbake – han er den eneste som har tilbakekallingskoden – blir USA nødt til å sette i verk det totale forkjøpsangrep mot Sovjetunionen. Det generalen ikke vet, er at sovjeterne har gravd ned et gigantisk kjernefysisk

1 Douglas' bok er for øvrig til dels en utvidet kritikk av generasjoner av sosialantropologers misforståtte forsøk på å avkode «primitive» kulturer.



våpen, dommedagsmaskinen, som vil gå av hvis det inntreffer en større eksplosjon, og i så fall vil den innhulle jorden i et særdeles ondartet «radioaktivt slør» (eg. likklede – shroud) som vil drepe alt liv. At maskinen fantes, skulle avsløres på neste partikongress. («Som dere vet, elsker statsministeren overraskelser.») Til tross for frenetiske forsøk på å stanse flyene, kommer ett av dem igjennom og slipper én bombe (som Slim Pickens heroisk rir overskrevet på på veien ned, mens han vifter med cowboyhatten). Idet verden eksploderer, slippes det radioaktive sløret løs. Befolkningen må evakueres til noen dype gruveganger for at menneskeheten skal overleve. Det er her filmen lar oss få et glimt av neste fase i det amerikansk-sovjetiske kappløpet, oppsummert i general Buck Turgidsons bønn til presidenten: «Herr president, vi kan ikke la dem få et gruvegangforsprang!»

Her er det mye å ta av. Vi har den innfløyte avskrekkingslogikken som avfødte doktrinen om gjensidig garantert utslettelse: Mutual Assured Destruction. Videre preges hele filmen av en seksuell billedbruk som er vanskelig å overse. Deretter er det fristende å sammenligne dagens regjering og dens fiksering på trusselen fra «herdede og dypt nedgravde mål» med Turgidsons frykt for gruvegang-forspranget. Men fokus her er på et annet, og likevel beslektet tema. Det ligger innbakt hos Ripper og i hans kode for tilbakekalling. Den britiske utvekslingsoffiseren, flyoberst Mandrake, kommer nemlig frem til at tilbakekallingskoden på tre bokstaver må bestå av en eller annen sammensetning av P, O og E. Hvorfor nettopp disse?

For å forstå dette, må vi gå litt tilbake. Hva var det som fikk Ripper til å sette i gang en krig som kunne ende med fullstendig utslettelse? Kommunisttrusselen, selvfølgelig. Men denne trusselen utgjøres ikke av Sovjetunionen alene. Den er også til stede, om ikke så lett å få øye på, i USA. Kommunistoperasjonen som ser ut til å få Ripper til å gå av skaftet – «den mest uhyrlig uttenkte og farligste kommunistisammensvergelse vi noen gang har stått overfor» – dreier seg om forurensing av drikkevannet med fluor. Vann, som generalen påpeker, er kilden til alt liv. Det er også et velkjent symbol på renhet: «Under ingen omstendighet vil en kommunist noen gang drikke vann,» slår han fast. Det uhyrligste ved hele sammensvergelsen er at dette fluorforurensede vannet til og med kan finne veien til iskremen («iskrem, Mandrake, barnas iskrem»), og dermed besudle de uskyldigste av oss alle. Rippers rablerier på et stykke papir bekrefter denne tankegangen. Notatblokken hans er full av kombinasjoner av bokstavene P, O, E, som er tatt fra ordene «purity

of essence» eller «essensiell renhet» – og senere viser seg å være tilbakekallingskoden.

Denne renhetsbesettelsen henger nært sammen med et annet fenomen mange har pekt på, nemlig at amerikanerne har en tendens til å betrakte verden på overforenklet, svart-hvitt vis. Kort sagt kan man ikke være «litt ren». Det er enten–eller.

Hvis man argumenterer for at et slikt svart-hvitt syn på verden danner grunnlag for mye amerikansk tenkning, betyr det at amerikanere vil ha en hang til ekstremisme. Dette kan kanskje synes å være et uventet argument. Amerikanerne er for eksempel kjent for å mangle en «mainstream» radikal politikk. Uttrykket «amerikansk eksepsjonalisme» har vært brukt for å beskrive mangelen på seriøse sosialistiske partier i USA (Lipset & Marks 2000). Amerikanere omfavner ikke kommunismen, og selv om flesteparten er religiøse, lar de seg stort sett ikke rive med av ekstreme sekter. Dessuten er det alminnelig antatt at amerikanerne søker seg inn mot midten, spesielt i politikken. I utenrikspolitikken skyr USA ofte revolusjoner og radikale ledere og støtter status quo (Packenham 1973). USAs politiske ideologi hevdes å være liberalismen, en filosofi som hevder at toleranse er en av dens dyder (à la John Locke).

Jeg vil imidlertid hevde at dette bare er tilsynelatende. Historisk har amerikansk politikk hatt en tendens til å gli ut i det ekstreme. Hvis politikerne fremstår som moderate, er det kunstig frembrakt av den brede enigheten i De forente stater på visse grunnleggende punkter. Opposisjonspartier er enten vanskelige å skille fra det regjerende parti, eller så er de ekstreme – og marginaliserte. Sammenliknet med mye av verden for øvrig, mener jeg USA er en avviker.

Hvis vi kombinerer et dualistisk syn på verden med tanken på renhet, kommer vi frem til et verdenssyn der Det gode er helt og udelt godt, og Det onde er helt og udelt ondt. Og dessuten, siden det rene alltid står i fare for å bli besudlet, er de to ikke enkelt og greit skilt fra hverandre, men omslutter hverandre i evig konflikt: Mange amerikanere identifiserer det «gode» med USA, faktisk eller potensielt. Følgelig ligger USA i evig strid med dette «dårlige» eller «onde».

Men siden verden er et komplisert sted, er det vanskelig å få alt til å bli enten svart eller hvitt. Det grå er derfor en kilde til stor engstelse for USA, og amerikanernes stadige forsøk på å løse de «grå» eller tvetydige problemer er sjelden tilfredsstillende eller konsekvente. Samtidig har disse forsøkene en tendens til å forvirre utenforstående. Alt i alt betyr det imidlertid at USA egentlig ikke kan være

annet enn hegemonisk i sin tilnærming til verden. Kort sagt, det «godes» sikkerhet kan til syvende og sist bare sikres gjennom USAs fullstendige triumf over det dårlige eller onde.

Sagt på denne måten, høres alt dette ut som svært religiøse argumenter. Men antropologen Mary Douglas (1986) hevder at begreper som renhet og fare også gjenfinnes i mer generelle verdisystemer. Vi kan da anvende Douglas' forståelse av verdisystemer på studiet av amerikansk utenrikspolitikk, med utgangspunkt i ideen om Godt mot Ondt og trusselen som Det onde utgjør mot Det gode.

### Amerikansk eksepsjonalisme: annerledes *og bedre*

Uttrykket «amerikansk eksepsjonalisme» er vagt og blir brukt i utide. Likevel er det fortsatt populært, på grunn av en utbredt følelse av at USA er annerledes.<sup>2</sup> Men amerikanere ville ikke vært så begeistret for denne tanken om den ikke også ofte førte med seg en forestilling om at De forente stater også er «bedre». Amerikansk eksepsjonalisme, amerikansk separatisme og amerikansk overlegenhet: Sammen utgjør dette en hovedlinje i amerikansk tankegang, over tid og som politisk doktrine (Noble 2002, Tyrrell 1991). Som også den liberale *Presidenten* Jed Bartlett (fra tv-serien) sier: «Vi ønsker ikke å være hvilken som helst nasjon.»

Dette selvbildet gir følgelig USA en spesiell misjon. Vi kan begynne, slik de fleste gjør, med John Winthrops forestilling om USA som et lysende eksempel på det gode for resten av verden, som det nye Jerusalem, som «a shining city upon a hill». Men forestillingen om USAs friggjørende muligheter finner vi ikke bare hos denne tidlige puritanske farsskikkelsen fra New England. Revolusjonstidens radikaler Thomas Paine sa at «det står i vår makt å begynne verden på ny», en uttalelse som er blitt gjenopplivet både av Ronald Reagan og av dagens konservative, som også siterer Abraham Lincoln for å vise at USA er «menneskehetens siste og beste håp». Fortsettelsen ser vi i uttalelser av George W. Bush om at de som vil ødelegge selve friheten, må utfordre De forente stater.

Opprinnelsen til denne type tankegang finnes i tidlig amerikansk historie, spesielt fra bosettingen av New England. De tidlige koloniene i dette området ble som kjent befolket av mennesker som ble

2 Det har gått litt opp og ned med dette begrepet, men ifølge Tyrrell (1991): 1032 er det nå i ferd med å få en liten «gjenfødelse» blant amerikanske og utenlandske akademikere. I den amerikanske populærkulturen og den «intellektuelle diskursen» har det stått sterkt hele tiden.

forfulgt for sin religiøse tro der de kom fra. Mindre påaktet er det at pilegrimsfedrene var svært strenge puritanere. De flyktet ikke fra katolisismen, men fra den anglikanske kirke på et tidspunkt da den harde religiøse striden i England faktisk hadde roet seg betydelig. «Separatistene», som de ble kalt, flyktet fra kongemaktens forsøk på å standardisere den religiøse praksis i den protestantiske kirke i England, herunder bruk av messeskjorte, vigselringer, konfirmasjon etc. «99 prosent av den anglikanske kirke mente (...) at innordning var den riktige vei. Blant den ene prosenten som ikke mente dette, var de som med tiden skulle bli ledere for pilegrimsfedrene,» skriver Nicholson (2003: 85–86).

Da de la ut på flukten til Amerika (via Holland), tok de med seg Genève-bibelen, en kalvinistisk oversettelse som var eldre enn anglikanernes kong James-bibel og full av kalvinistiske tekstkommentarer. Som Nicholson (2003:175) påpeker, ble St. Peters ord til kirkenes medlemmer, «Men dere er en utvalgt generasjon, et kongelig presteskap, en hellig nasjon, og dere skal åpent prise Ham som har kalt dere ut av mørket og inn i sitt vidunderlige lys», fulgt av en kommentar som forsikret separatistene om at de virkelig var de utvalgte som teksten taler om. «De var de sanne troende, og resten av verden, som åpenbart ikke fulgte Guds egne ord så nøye som de gjorde, ville bli dømt til evig fortapelse» (Nicholson 2003: 175; se også Taylor 2001: 187–203).

Da de kom til New England dannet de nye separatistiske samfunn, slik loven påbød. De kunne ikke gjøre felles sak med andre samfunn i Amerika med mindre et overordnet gode kunne forene dem. Det var dette Uavhengighetserklæringen til slutt skulle gjøre – den rettferdiggjorde et amerikansk samfunn tuftet på felles verdier ikke bare overfor statene i Europa, men også overfor statene i Amerika, og utgjorde rammen for et korstog mot britene.

Dette skjedde for svært lenge siden, men likevel ser ånden fra den gang ut til å sitte dypt. Ross (1984) hevder at amerikanernes tro på tusenårsriket smeltet sammen med republikanismen, og at det sammen dannet en mektig forståelse av USA som et endepunkt både i sekulær og guddommelig forstand. Tyrrell (1991: 1031) knytter i sin tur dette nært opp til tanken om amerikansk eksepsjonalisme. Av spesiell interesse her er det at Ross (1984.: 910) påpeker at dette fører til en evig bekymring for republikkens forfall og besudling av et gudelig samfunn. Denne tankegangen var den rådende både blant leg og lærd gjennom mye av det nittende århundre. Den mistet grepet i etterdønningene av borgerkrigen, men vokste frem igjen i kjølvannet av verdenskrigene, som angivelig hadde demonstrert farene

ved den rådende sekulære historieforståelsen, historisismen. I den første tiden etter den kalde krigen så man i USA derfor fremveksten av en ideologi basert på liberal konsensus, som Maland (1979: 697) hevder *Strangelove* var en bevisst kommentar til.

Samtidig som USA har vært skjermet mot ødeleggende påvirkning fra Europa, har landet innen sine egne grenser gitt opphav til utallige separatistiske og mer eller mindre harmløse grupper: shakerne, mennonitene, amishene og mormonerne er bare noen av dem. Sitt kanskje mest slående utslag fikk selvfølgelig separatismen i forholdet mellom rasene. Hvis religiøs separatisme var ledetråden i tankegangen i New England, var rasemessig separasjon (ofte rettferdiggjort med religiøs patos) den rådende tankegangen i de sørligere delstatene på østkysten, og den holdt stand lenge etter at borgerkrigen var over. Da slaveriet tok slutt, så man fremveksten av Ku Klux Klan og «Jim Crow-lovene», som skulle opprettholde raseskillet. Ekteskap og seksuelle forbindelser mellom de to rasene var forbudt (selv om det selvsagt forekom ofte). Var du barn av blandet herkomst, var en dråpe av det som ble kalt «svart blod» nok til å gjøre deg svart. De som kunne passere som hvite var en kilde til fare for de hvite, og ble ofte ansett som forrædere av afroamerikanerne. Den dag i dag, til tross for en økende forekomst av andre raser i USA – og det meningsløse ved kategorien rase – handler det virkelige raseproblemet i landet fortsatt om motsetninger mellom svarte og hvite. Separatistisk tankegang finnes den dag i dag i alle slags grupper, herunder åpent rasistiske kvasireligiøse grupper, survivalister, hvite rasistgrupper så som Aryan Nations og militsen deres, så vel som svarte rasistgrupper som Nation of Islam, for bare å nevne noen.

Tanken om atskillelse fra Europa ble styrket av innvandringen. Nå skulle man kanskje tro at innvandringen ville knytte USA tettere til den øvrige verden, og på gruppe- og individnivå er dette hevet over tvil. Men jeg vil også hevde at å innvandre er en vanskelig reise som forandrer det enkelte menneske. Den har alltid hatt overtoner av en rituell atskillelse fra det gamle og gjenfødelse inn i det nye. I seilskipenes og de overfylte dampskipenes dager var reisen fysisk krevende. Og da bedre transportmidler gjorde reisen litt lettere, vokste det frem et byråkrati som skulle håndtere den økende strømmen av mennesker inn til landet. Dette representerte et nytt rituell trekk. Innvandrene måtte fremstille seg for immigrasjonsoffiseren i den store hallen på Ellis Island, som sjeler for St. Peters port. For å bli i metaforen: Heller ikke her slapp alle inn; åpenbart syke ble luket ut for å ivareta renheten. Men etter en sånn overfart og slike

prøvelser må de som slapp igjennom nåløyet, ha trodd at Amerika *måtte* være et bedre sted.

Tanken om å skape et moralsk overlegent samfunn går derfor dypt i USA og har ført til endeløse forsøk på å oppnå det. I et slikt samfunn ligger også håpet om verdensfrelsen. Om det er lite og svakt, må det avsondres fra det umoralske for å kunne blomstre. Dets globale misjon lar seg gjennomføre rett og slett ved at det overlever og tjener som et mønster for resten av verden. Når det med tiden er fast etablert og sterkt, åpner muligheten seg for en mer aggressiv beskyttelsesstrategi – og dermed for verdensfrelsen.

## Det hvite

Amerika er avsondret, og Amerika er Det gode. Men hva er Det gode?

I sin sørgelig lite siterte og svært undervurderte bok *Liberal America and the Third World* analyserte Robert Packenham amerikansk tankegang omkring utvikling og USAs bistandspolitikk. Han koker det hele ned til fire prinsipper. Ett av disse er svært betegnende i vår sammenheng: «Alle gode ting hører sammen.» Frihet er uomgjengelig knyttet til demokrati, demokrati til fred, fred til handel, handel til et fritt marked og det frie marked til friheten selv. Men frihet er jo også knyttet til friheten til å tilbe Gud, og amerikansk velstand er i sin tur et vitnesbyrd om at USA har mottatt Hans nåde. Det viser seg at frihet er en forkortelse for et helt system.

President Eisenhower uttrykte dette svært godt i sin første til-tredelsestale:

For di vi innser at økonomisk sunnhet er et helt nødvendig grunnlag for militær styrke og den frie verdens fred, vil vi kjempe for å fremdyrke en politikk som oppmuntrer til produktivitet og lønnsom handel overalt, og praktisere denne politikken selv. For når ett enkelt folkeslag noe sted i verden må leve i fattigdom, betyr det en fare for alle andre folkeslags velstand.

Tankegangen lar seg også lett spore tilbake til våre kalvinistiske puritanere, som betraktet velstand som et ytre tegn på Guds nåde. Også her kan vi sitere Ronald Reagan – som i sin tid siterte den siste franskmann amerikanere åpent sier at de liker, Alexis de Tocqueville: «Det var ikke før jeg gikk til kirkene i Amerika og hørte flammende rettsindighet fra deres prekestoler, at jeg forsto Amerikas storhet og ånd ... Amerika er godt. Og om Amerika skulle slutte å være godt, vil Amerika slutte å være stort.» (Reagan

1983). Hvis vi henter filmen vår inn i analysen igjen, knytter general Ripper helt klart prestasjoner til sine innerste egenskaper.

Både liberalisme og puritanisme setter individet i sentrum. I et individualistisk orientert samfunn der det felles vel først og fremst forstås som summen av individuelle goder, er det individets egenskaper som teller mest. Som for Bill og Ted er personlig renhet og godhet grunnlaget for offentlig moral.

Denne tankegangen har flere følger. For det første er det ikke statens oppgave, som amerikanerne pleier å si det, «å lovfeste moral». Myndighetene kan ikke presse sann godhet på individet. Staten er i beste fall en arena og en tilrettelegger for individuell handling og utvikling. En aktivistisk stat er en trussel mot individet og dets utøvelse av individuell vilje (som blant annet betyr fritt valg av alt fra forbruksvarer til religion). Det betyr også at jordisk gods kommer til dem som fortjener det. I forlengelsen av dette sier USAs suksess noe om amerikaneres overlegenhet, akkurat som andres mangel på suksess også sier noe om *dem*. Akkurat som hjemlig velferdspolitik, forstyrrer internasjonale velferdstiltak forholdet mellom materiell suksess og godhet. Det er mye bedre å hjelpe dem til å hjelpe seg selv – for Gud hjelper dem som hjelper seg selv.

## Det svarte

Hvis amerikansk frihet er det gode, hva er da det onde?

Kommunisttrusselen var skreddersydd for den amerikanske mentaliteten, og Amerika vokste på denne næringen. Her var den perfekte fiende, den perfekte negasjon av Amerikas verdier, som enkelt lot seg oppsummere med det populære begrepet totalitarisme, eller den totale seier for staten og det totale nederlag for individet. Fjerner man det personlige valg, fjerner man også den personlige moral, grunnlaget for det gode samfunn, og det kan til og med føre til at individet korrumpes. Amerikanerne snakket gjerne om den «gudløse kommunismen».

Denne dualismen er imidlertid dårlig egnet til å håndtere fenomener som er både gode og dårlige. En løsning er å si at et fenomen er på et visst stadium i en utvikling, som «demokratiserende stater». Det finnes imidlertid ikke noe naturlig hvilepunkt i midten.

Det dualistiske verdenssyn og den mangel på et naturlig sentrum som følger av det, forteller en del om amerikansk innenrikspolitikk. Politikk er blitt kalt det muligens kunst. Sånn sett er politikken en arena for kompromisser ikke bare mellom grupper, men også mellom prinsipper. Men ordet politikk har ingen god klang i De forente stater.

Kaller man en person politiker, kan det bety at man har med en lite oppriktig og kanskje uærlig person å gjøre. En Ronald Reagan-vits går slik:

En prest og en politiker kommer til Perleporten. Presten blir vist til et beskjedent værelse, mens politikeren blir ført til et herskabelig bosted. Politikeren kan ikke dy seg for å spørre: «Men vent nå litt, hvorfor får jeg denne herskapsboligen mens den gode og hellige mannen bare får ett enkelt rom?» Og St. Peter svarer: «Du må forstå hvordan ting fungerer her oppe. Vi har tusener på tusener av prester. Du er den første politikeren som noen gang har kommet seg hit.

I den kalde krigens gylne æra fungerte imidlertid amerikansk politikk på tvers av skillelinjene mellom de to partiene. Man skulle ikke «leke politikk» med de nasjonale interesser – den skulle stå over slike nedrige spill. Om man skal inngå kompromiss, gjør man det i beste fall som et skritt på veien mot fremtidig seier. Kompromisset er i beste fall akseptabelt som taktikk. Virkelige kompromisser, der man godtar å slå seg til ro med noe mindre enn det beste, blir sjelden inngått. Hvis noe er riktig, hvordan kan man med god samvittighet kompromisse om det?

Denne tankegangen lever videre i den amerikanske forkjærligheten for enkeltsaker, med interessegrupper som kompromissløst kjemper for sin sak. På høyrefløyen har man pro-vita-kampanjer, kampanjer mot staten, for retten til å eie skytevåpen. Venstresiden har sine egne korstog: for miljøet (uansett kostnad), for abort, mot all religion i politikken. For nordmenn vil kampen mot hvalfangsten være mest kjent.

Ideen om et udeleglig gode gjør det også vanskelig å skille mellom ulike fenomener med vanntette skott. Slik sett er det for eksempel ikke noen naturlig grense mellom privat og offentlig liv. Hvis en mann er uhederlig i privatlivet – bryter ekteskapsløftet, for eksempel – hvordan kan man da ha tillit til hans offentlige gjerning? Igjen ser vi at i et samfunn der den private sfære kommer først, må veien til godt samfunnsstyre ta utgangspunkt i enkeltmenneskets moral. Renhet av hjertet er *sine qua non*.

Heller ikke finnes det naturlige grenser mellom forhold innad i USA og utenfor. Trusler utenfra gir seg alltid indre utslag, en tanke som utvilsomt ble styrket av den vedvarende innvandringen til USA. Patriot Act er ikke noe annet enn den nyeste i en lang rekke lover vedtatt som svar på antatte indre motstykker til ytre fiender.<sup>3</sup>

3 Det begynte i USAs andre president Adams' dager med «Loven om fremmede og



Den historiske behandlingen av andre «fremmede» grupper – afroamerikanere og urbefolkningen – er også i samsvar med forestillingen om de manglende grensene. Indianerne ble presset til enten å la seg integrere fullstendig eller forsvinne i takt med at landets vestgrense ble presset mot Stillehavet. Orland Patterson (1991) hevder at slaveriet i de amerikanske sørstatene var verre enn de fleste andre slavesystemer, der slaven fikk beholde et visst monn av rettigheter. Amerikansk slaveri representerte baksiden av troen på frihet. Hvite amerikanere ble friere enn noen andre, mens amerikanske slaver ble mer fornedt enn noen.

Mangelen på grenser mellom «indre» og «ytre» og mellom trusler «utenfra» og «innenfra» fører oss på mange måter over på utenrikspolitikens område.

## Utenrikspolitikk

Vi er enten dine beste venner eller din verste fiende. US Marines

Også utenrikspolitikk er i bunn og grunn det muligens kunst. Og også her misliker amerikaneren alt som kan lukte av kompromiss og halvhjertethet. Den profesjonelle diplomaten har nesten like dårlig omdømme som politikeren. I utenrikspolitisk sammenheng går kompromiss under navnet «appeasement» – ordet som ble brukt om Neville Chamberlains kjøpslåing med Hitler. Ikke overraskende har USAs utenriksdepartement mistet makt og legitimitet til forsvarsdepartementet hva angår forholdet til resten av verden. Og man finner de samme særtrekk som på det nasjonale området: et fravær av naturlige grenser. Troen på at Det gode, som er Amerika, er direkte truet av Det ondes blotte eksistens, lever videre, godt hjulpet av mangelen på et kognitivt apparat som gjør det mulig å forstå og akseptere et mangfold av kategorier. Disse tanke- retningene synes, som vi skal se under, å gjennomsyre det amerikanske synet på nøkkelspørsmål i internasjonal politikk, og de henger nært sammen med hverandre. Sammen gjør de USA ekspansjonistisk helt inn til marginen.

*Internasjonal handel:* Walter Russell Mead (2002) og andre påpeker at internasjonal handel (ofte kalt «frihandel») har vært et konstant trekk i amerikansk utenrikspolitikk siden republikkens fødsel. USA har alltid hatt globale interesser og alltid arbeidet for å fjerne

---

oppvigleri» fra 1798 (strid med Frankrike). Et annet eksempel er Spionasje- og oppvigerilovene fra tiden rundt den russiske revolusjon.

hindringer for landets handel. De amerikanske koloniernes interesse for å drive handel ut over det britiske imperiums grenser, sammenstøtene med britene under napoleonskrigene om handel med Europa, «åpen dør»-politikken overfor Kina, oppløsningen av det britiske kolonisystemet etter annen verdenskrig, GATT og WTO er alle beslektede fenomener. Motstykket, en verden stengt for amerikansk handel, er en dårlig løsning for dem som praktiserer det, ille for USA, og – som om ikke det var nok – setter det verdensfreden i fare: Hvis handelen ikke krysser landegrenser, vil hærer gjøre det. Lukkede økonomier er derfor en direkte trussel mot den amerikanske økonomiens helse, for denne økonomien må vokse og trives eller forfalle. For USAs handel kan det og bør det ikke finnes grenser.

*Kapitalisme:* Her kan vi låne fra venstresiden og hevde at uten uhemmet vekst er det krise for kapitalismen. Det setter nasjonal og individuell velstand, og dermed hele the American Way, i fare. Vekst krever i sin tur stadig flere internasjonale ressurser og markeder. Det finnes ingen naturlige grenser eller begrensninger her heller.

*Liberalisme:* Liberalisme er allment regnet som USAs dominerende ideologi. Det er en trosretning som tilsynelatende fremmer toleranse. Ved å sky en mektig sentralmakt, og avstå fra å se «det gode» som noe mer enn summen av individuelle goder, kan det synes som liberalismen blir et bolverk mot ekstremisme. Og utvilsomt har liberalismen andre steder utviklet seg i sosialdemokratisk retning. Men amerikansk liberalisme har aldri fjernet seg særlig fra sine røtter i det 18. århundre, med «klassisk» liberalisme nedfelt i USAs viktigste politiske tekster. I de senere år har man sågar sett at sterke krefter har villet kaste vrak på de bredere tolkninger som la grunnlaget for den amerikanske velferdsstaten. Politiske «fundamentalister» har bygd seg opp politisk legitimitet ved å påberope seg eierskap til hellige politiske tekster som uavhengighetserklæringen, grunnloven og *The Federalist Papers*.

Urliberalismen (amerikansk konservatisme) har altså alltid vært mistenksom overfor (den føderale, sentrale) staten. Dette får følger også for utenrikspolitikken. Statsaktivisme ute representerer samme fare for verdenssystemet som sosialisme gjør på hjemmebane: en snikende undergraving av den liberale orden. Dette gjelder like mye et stadig mer aktivistisk FN som enkeltstater.

*Krig:* Uansett hva europeerne måtte tro, er amerikanerne klar over at krig er en katastrofe. Som William Tecumseh Sherman, nordstatsgeneral under borgerkrigen, sa: «Krig er helvete, og man kan ikke forskjønne den.» Nettopp derfor bør man ikke ta lett på å slippe den løs. Det var de europeiske fyrstene som utkjempet kri-

ger helt uten bekymring. For amerikanere bør kriger være korstog, og det har de alltid vært. Amerikanerne tilskriver alltid krigene sine de helt store formål: Amerikanske opprørere bekjempet kong Georges tyranni «for liv, frihet og jakten på lykke». Under borgerkrigen kjempet folk fra nordstatene for at «et styre utgått fra folket, ved folket og for folket ikke skal forgå fra jorden», sørstatene for sin frihet (fra nord) (McPherson 1997). Første verdenskrig var «krigen som skulle gjøre slutt på alle kriger», annen verdenskrig var, ifølge Eisenhower, Amerikas «korstog i Europa mot nazistisk og japansk totalitarisme», og under den kalde krigen kjempet amerikanere mot sovjetisk totalitarisme. Selv George Bush sr. sendte soldater til Kuwait i demokratiets snarere enn i maktbalansens eller oljens navn. Og hans sønn tolket terroristangrepet 11. september som et angrep på selve «friheten», og betegnet USAs svar som et «korstog». Saddam Hussein var totalitær, og Irak huset en dommedagslignende trussel.

Når man kjemper for en god sak, må man gjøre alt man kan. Hvis det blir nødvendig med krig, verken kan eller bør det være en «begrenset» krig. Hvordan kan den være det? Hvis en sak er verdt å kjempe for, bør man kjempe for å vinne. Kan man løse et problem, er det dessuten umoralsk å la være. President John F. Kennedy beskrev dette som amerikanernes vilje til «å betale enhver pris, bære enhver byrde».

*Nøytralisme:* John Foster Dulles, Eisenhowers utenriksminister, er berømt for sin dype mistenksomhet overfor nøytralisme under den kalde krigen, noe som utløste nesten like mye frykt og sinne den gang som presidenten «Du er enten med oss eller mot oss» har gjort i dag. Og hvordan kan hederlige mennesker stille seg nøytralt til et korstog for det gode? Det er helt i tråd med amerikansk tradisjon når George W. Bush betegner krigen mot terror som et korstog der ingen har rett til å stille seg på sidelinjen.

Mens Eisenhower og Dulles etter hvert dempet sin retorikk, vinglet USA i sin behandling av nøytrale stater, i evig ubeslutsomhet om hvordan de skulle håndteres. Som Crabb (1963:421) uttrykker det, førte «dyp og utbredt ambivalens og skepsis til nøytralisme i amerikanernes sinn» til «diplomatsk virksomhet som ofte var selvmotsigende, forvirret og til hinder for sin egen målsetting», langt på vei «en diplomatisk kakofoni». Å forholde seg til nøytrale stater så vel som til stater som ikke så lett har latt seg klassifisere, har vært et vedvarende problem for amerikanske regjeringer etter annen verdenskrig, noe jeg kommer tilbake til i neste avsnitt.

*Allianser:* George Washingtons avskjedstale er kjent for sin

advarsel mot allianser med Europa. Og så snart revolusjonskrigens allianse med Frankrike var utløpt, nektet USA å inngå formelle allianser med andre stater. Det varte helt frem til annen verdenskrig og dannelsen av NATO. Selv under første verdenskrig kom USA sent med, og landets militære innsats ble ytterligere forsinket av at amerikanerne insisterte på sin egen klart definerte og atskilte militære kommandostruktur. Dyp angst for å bli trukket inn i europeiske krangler på andre premisser enn sine egne, spilte deretter en betydelig rolle for amerikanernes nei til å godta Versailles-traktaten, som de selv i stor grad hadde vært med på å utforme. På den annen side fikk man etter annen verdenskrig se en amerikansk «paktomani», med etableringen av NATO i 1949, Den interamerikanske traktat for gjensidig assistanse (1948), ANZUS (1952), Bagdad-pakten (1954) – senere CENTO (1959) og SEATO (1954). Kollektiv sikkerhet var en annen dualistisk, grenseløs visjon: En udelelig fred der et angrep mot en av allianseparterne ville bli tolket som et angrep mot alle. «Alt eller ingenting», «med oss eller mot oss», «den frie verden mot totalitarisme».

*Fred:* Fred – virkelig fred – må nødvendigvis være udelelig. Men det kan ikke bli ekte fred før det onde er forvist for alltid. Dette er derfor en global kamp. Den dominerende analogien under den kalde krigen, gjentatt i det uendelige under Vietnamkrigen og nylig gjenoppvekket, var med «München» – avtalen mellom Chamberlain og Hitler som i praksis utleverte Tsjekkoslovakia til Nazi-Tyskland. Vi amerikanere kan ikke gjøre den feilen en gang til å tro at et lite, fjerntliggende lands affærer ikke angår oss.

Eisenhowers dominoteori om Sørøst-Asia er et annet eksempel på den forestilling at ondskaper sprer seg, og derfor må bekjempes overalt hvor man støter på den. Den nyeste utgaven av dette er trusselen fra masseødelegelsesvåpnene. Selv i den dypeste hule i det mest fjerntliggende land – som Afghanistan, for eksempel – kan onde skapninger utvikle midler til å volde USA den mest grufulle skade.

Det mest grunnleggende argument bak ideen om demokratisk fred passer som hånd i hanske i amerikansk tankegang. Demokratier går ikke til krig mot andre demokratier. Demokratiets sone er fredens sone og, som vi har sett i det foregående, fremfor alt God. Den naturlige og logiske følgen av dette er at den eneste måten å gjøre slutt på krigen på, er å utvide demokratiet til alle deler av kloden.

## «Purity of Essence, Peace on Earth»

Jeg kan ikke lenger bare sitte her og godta kommunistisk infiltrasjon, kommunistisk indoktrinering, kommunistisk undergraving og den internasjonale kommunistiske sammensvergelsen som vil tappe og forurense alle våre dyrebare kroppsvæsker ...

General Ripper

Fra John Winthrop til George Bush er USA eller dets borgere tildelt den avgjørende rollen i redningen av verden. Amerika har alltid vært bastionen som de onde makter måtte erobre for å beseire Det gode. Det har derfor falt i Amerikas lodd å lede slaget mot de onde maktene. Som Eisenhower sa det: «Skjebnen har pålagt vårt land ansvaret for å lede den frie verden.» Derfor må også USA være det ondes fremste mål. Verden er i sin tur avhengig av at USA ikke bare overlever, men blomstrer og nyter godt av sin velstand. Det som er bra for USA, er med andre ord til beste for alle.

For at det gode skal seire, må «essensens renhet» trygges. For å vende tilbake til filmtemaet vårt, står P, O og E ikke bare for «Purity Of Essence», men også «Peace On Earth» («Fred på jord»). Uttrykkene veves inn i hverandre på generalens kladdeblokk. Fred på jord og essensens renhet henger uløselig sammen.

Først og fremst må USA forbli rent på hjemmeplan – rent av hjertet og politisk rent. Bare om USA fortsetter å vise seg verdig, kan kampen fortsette. Hvis lyset blåses ut i USA, vil mørket senke seg over hele verden.

Overfor resten av verden må USA forbli trofast mot sine prinsipper samtidig som landet holdes skjermet mot verdens ondskap. Som hos pilegrimsfedrene er det ikke nødvendigvis et tegn på at man tar feil om man får mesteparten av verden mot seg. De rene av hjertet er alltid under beleiring – historisk sett særlig av kynisk fordervede europeere.

## Det grå

Nå består jo verden strengt tatt ikke bare av rene helter og rene skurker. Men hva innebærer det for amerikansk virkelighetsforståelse? Her er det at jeg vil låne mest direkte fra Mary Douglas. Hvis det er riktig at strukturen i amerikansk tankegang i bunn og grunn er dualistisk og svart-hvit, sier det seg jo selv at «grått» – tvetydige fenomener som ikke lar seg kategorisere på lettvis – gjør amerikanere dypt urolige. Og de har mye å uroe seg over. Det

er mye grått i verden, og det er en kilde til fare for verdisystemet som helhet.

Kultur, i betydningen et samfunns offentlige, standardiserte verdier, formidler individuelle erfaringer. Den sørger for at det på forhånd finnes enkelte grunnleggende kategorier, et positivt mønster der ideer og verdier ordnes på ryddig vis. Og fremfor alt har den autoritet, siden hvert enkelt individ blir overbevist om at hun eller han må si ja fordi andre har sagt ja. Men dens offentlige karakter gjør dens kategorier mer rigide ... De lar seg ikke så lett gjøre til gjenstand for revisjon. De kan ikke se bort fra utfordringen fra avvikende former. Ethvert gitt klassifikasjonssystem må føre til at det oppstår avvik, og enhver gitt kultur må konfrontere begivenheter som ser ut til å gå på tvers av dens forutsetninger. Den kan ikke overse avvik som den selv produserer, uten å risikere å tape tillit. Jeg vil antyde at det er derfor vi i enhver kultur verdt navnet finner ulike regler for håndtering av tvetydige eller avvikende begivenheter (Douglas 1966: 48).

Ulike kulturer håndterer tvetydighet på ulike måter. Tvetydige fenomener kan 1) bli tildelt en tolkning, 2) de kan fjernes, 3) de kan unngås, 4) de kan bli stemplet som farlige og 5) de kan bli brukt i ritualer (Douglas 1966: 48–49). Hvilke strategier et samfunn velger i en gitt situasjon, er ikke lett å forutsi, heller ikke hvorfor. Men de har alle samme målsetting: å opprettholde samfunnets verdisystem.

USAs utenrikspolitikk kan ses i lys av disse fem strategiene for å bevare et verdisystem som står under konstant angrep. De store havene gjorde det lettere for Amerika å isolere seg (fra Europa), og amerikanerne kunne dermed ofte følge den tredje strategien: å overse fenomener som ikke passet inn i deres verdensanskuelse. Fra denne trygge festningen har amerikanere marsjert ut, enten som misjonærer eller soldater, for å følge den andre strategien: å bli kvitt det onde og det tvetydige ved å eliminere det, eller omvende det til Gud.

Men Amerika som eneste globale supermakt må møte tvetydigheten, og ikke alltid på egne vilkår. For hva hender da? I dag kan vi se at det var derfor de nøytrale landene uroet amerikanerne slik. De nektet nemlig å la seg kategorisere og viste åpenlys motstand mot amerikanske kategorier. Ett utslag av denne dype uroen så vi i USAs famlende politikk overfor nøytrale land under den kalde krigen, så vel som i landets vinglete utenrikspolitikk da den kalde krigen var over og hovedfienden forsvunnet.

Hva skal vi så si om alle de stygge små autoritære regjeringene

USA gjorde felles sak med så lenge Den Store Kampen pågikk? Jeg vil hevde at de ble håndtert i tråd med den første strategien: De ble tildelt en tolkning. Amerikanere snakker sjelden åpent om tvilsomme adhoc-allianser som kan forlates når situasjonen tilsier det. I stedet griper de til hva det måtte være for å få den «urene» staten til å fremstå som en verdig partner. Denne vil i sin tur slite hardt for å fremstå med en fasade som gjør det lettere for amerikanerne å følge denne strategien, og demper dermed amerikanernes uro. Den urene staten arbeider for å bli tildelt plass i riktig kategori: Stater som er bare autoritære, skilte derfor med sin antikommunisme. Og dette er nok til å rettferdiggjøre amerikanernes befatning med slike stater. Tidligere FN-ambassadør Jeanne Kirkpatrick formulerte det slik: Autoritære stater kan utvikle seg til demokratiske stater, noe totalitære stater ikke kan. De er potensielle demokratier; de er «i ferd med å bli». Noe annet da med regimene til kompromissløse menn som Ho Chi Minh eller Castro. I tilfellet Cuba, som med andre stater USA i årenes løp ikke har «anerkjent», ser vi minst to strategier: Man skyr landet eller stempler det som farlig. Den amerikanske bruken av økonomiske sanksjoner for et bredt spekter av overtramp er et eksempel på sistnevnte strategi, hvor karantene ilegges for å hindre smittespredning.

Et siste poeng er at tvetydighet kan bekjempes ved at man eliminerer den. På hjemmebane presset mccarthyismen de aller fleste amerikanere til å løse tvetydighetsproblemet ved å velge side. Når man blir amerikansk statsborger, må man videre sverge troskap til grunnloven, som er en annen måte å erklære valg av side på. På det internasjonale plan fungerer dannelsen av store koalisjoner – formelle allianser, koalisjoner av de villige og opprettelse av militærbaser verden over – som et middel til å tvinge nasjoner til å velge side. Igjen, med George W. Bush: Man er enten med eller mot.

Men ingen strategi er uten problemer, og ulike administrasjoner kan foretrekke den ene fremfor den andre. Slike strategiskifter kan i sin tur føre til kursendringer i utenrikspolitikken som kan ta både amerikanere og utlendinger på senga. Og likevel ligger de konstante elementene der, under alt sammen: dualismen, mangelen på et naturlig midtfelt og det tilhørende fravær av forestillinger om grenser og begrensninger – og den evige trusselen mot renheten. Sammen gir de et skjørt verdensbilde under konstant press.

## Konklusjoner og konsekvenser

Hva er så konsekvensene av en slik tankestruktur? USA blomstret under annen verdenskrig og tidlig i den kalde krigen, der landet kjempet for saker som både passet fint inn i USAs verdensbilde og ga moralsk klarhet. Rådsvillhet oppsto da de klare klassifikasjonene som landet selv hadde tilbudt verden, først forvitret (Vietnam og Vietnam-syndromet) og siden forsvant (slutten på den kalde krigen). Reagan innledet det han kalte revitaliseringen av USA ved å gjenskape den moralske klarhet og fjerne forestillingene om at det fantes grenser for USAs makt. Det var i denne prosessen han gjeninnførte uttrykket «det onde» i internasjonal politikk. George W. Bush har på dyktig vis – sett fra et amerikansk perspektiv – videreført tankegangen i krigen mot Irak, mot terror og i begrepet «ondskapens akse».

Et viktig poeng her er at denne tankegangen ikke begrenser seg til høyresiden i amerikansk politikk, men har bred oppslutning i USA. Det innebærer at de som står i opposisjon til den rådende politikken, har problemer med å formulere argumenter fordi de lever med samme sett av kognitive strukturer. Følgelig vil opposisjonelle argumenter gjerne bli speilbilder av det dominerende synet, eller fremstå som banale. Dette så vi da enkelte revisjonistiske kaldkrigs-historikere simpelthen byttet om på rollene og tildelte USA rollen som den kyniske, uforbederlige skurken og Sovjetunionen det ulykkelige offer. Dagens opposisjon har store problemer med å utfordre Bush-administrasjon fordi speilbildeargumentet – med Osama bin Laden eller Saddam Hussein som de snille guttene – kort og godt ikke vil fungere. Den brede, alminnelige opposisjonen vet derfor ikke hvor den skal finne effektive argumenter uten å gi for store innrømmelser til regjeringen eller omfavne et altfor radikalt verdenssyn. Stilt overfor kognitiv tvetydighet reagerer mange amerikanere enten med å omfavne USA som den rettskafne part eller ved å unngå selve kilden til uroen: alt som har med politikk å gjøre.

Forestillingen om det gode og trusselen fra det onde krever enten tilbaketrekking eller endeløs ekspansjon. USAs relative makt har hatt mye med dette valget å gjøre, men i sin tenkning har USA aldri *ikke vært* ekspansjonistisk. Henry Kissinger definerte en gang den «revolusjonære stat» som en stat som ikke erkjenner at det finnes begrensninger. Sånn sett gjør grenseløsheten i amerikansk tankegang USA til den ultimative revolusjonære stat. Denne staten vil sannsynligvis forbli en kilde til uro for resten av verden, uansett hvem som styrer den.

Alt i alt er amerikanere dårlig utstyrt til å forstå verden rundt



seg. De er konseptuelt blinde for nyanser av grått. Samtidig fører de trange rammene de omgir seg med, hele tiden til tvetydigheter som er vanskelige å forholde seg til. I sin evige kamp for å minske engstelsen knyttet til denne allestedsnærværende tvetydigheten, tar det amerikanske samfunn i bruk hele spektret av Douglas' mekanismer. Siden disse i bunn og grunn er utilfredsstillende løsninger, veksles det i frustrasjon mellom ulike strategier, noe som avstedkommer en forvirrende, tilsynelatende inkonsekvent, utenrikspolitikk.

Til slutt må det påpekes at tvetydighetens konstante press på den amerikanske tenkemåten og det presserende behovet for å beskytte det grunnleggende verdisystemet, gjør amerikanerne svært lette å manipulere. Dette gjelder ikke bare alle diktatorene i den tredje verden som opp gjennom årene med stor snedighet brukte USAs uro til å holde seg ved makten, men også for USAs venner. Ikke noe annet land har vært så dyktig til å påvirke styringen av USA i et langsiktig perspektiv som Storbritannia (se for eksempel Kirby 2000: 388).

Og mens amerikansk politikk og utenrikspolitikk fortsetter å manøvrere mellom det gode og det onde, har den kanskje også manøvrert seg i retning av oppfølgeren. Den heter *Bill and Ted's Bogus Journey*.

Oversatt fra engelsk av Trond Børrehaug Hansen

## Litteratur

- Douglas, Mary (1966) *Purity and Danger*. London & New York: Routledge Classics.
- Duijker, H. C. J. and N. H. Frijda (1960) *National character and national stereotypes*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- Eisenhower, Dwight D. (1953) First Inaugural Address.
- Kagan, Robert (2003) *Of paradise and power: America and Europe in the new world order*. New York, NY: Alfred A. Knopf.
- Kagan, Robert (2002) «Power and weakness», *Policy review* (113): 3–28.
- Kirby, Dianne (2000) «Divinely Sanctioned: The Anglo-American cold war alliance and the defense of western civilization and Christianity, 1945–48», *Journal of contemporary history* 35(3): 385–412.
- Lindley, Dan (2001) «What I learned since I stopped worrying and studied the movie: A teaching guide to Stanley Kubrick's *Dr. Strangelove*» *PS: Political Science & Politics* 34(3): 663–67.
- Lipset, Seymour Martin & Gary Wolfe Marks (2000) *It didn't happen here: why socialism failed in the United States*. New York, NY: W.W. Norton.
- Maland, Charles (1979) «*Dr. Strangelove* (1964): Nightmare comedy and the ideology of liberal consensus», *American quarterly* 31(5):697–717.
- McPherson, James M. (1997) *For cause and comrades: Why men fought in the Civil War*. New York & Oxford: Oxford University Press.
- Mead, Walter Russell (2002) *Special providence*. New York, NY: Routledge.
- Noble, David W. (2002) *Death of a nation: American culture and the end of exceptionalism*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Nicholson, Adam (2003) *God's secretaries: The making of the King James Bible*. New York, NY: Perennial (HarperCollins).
- Packenham, Robert A. (1973) *Liberal America and the third world: Political development ideas in foreign aid and social science*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Patterson, Orland (1991) *Freedom in the making of western culture*. New York: Basic Books.
- Reagan, Ronald. (1983) «Speech to the National Association of Evangelicals» Orlando, Florida, March 8, 1983.
- Sirevåg, Thorbjørn, (1999) *Westerners: Six reasons why Americans are different. A view from northwest Europe*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Taylor, Alan (2001) *American colonies: The settling of North America*. Penguin History of the United States, New York, NY: Penguin Books.
- Terhune, Kenneth W. (1970) «From national character to national behavior: A reformulation», *Journal of conflict resolution* 14(2): 203–263.
- Tyrrell, Ian (1991) «American exceptionalism in an age of international history», *The American Historical review*, 96 (4):1031–55.

# Fra Radio Free Europe til al-Hurra: amerikansk opinionsdiplomati fra suksess til fiasko

**Birgitte Kjos Fonn**  
cand. polit., UiO,  
redaktør IP

**Anders G. Romarheim**  
vit.ass., NUPI

Under den kalde krigen spilte såkalte *public diplomacy*-tiltak fra vestlige land, særlig fra amerikansk hold, en stor rolle. Ikke minst hadde de amerikanske radiostasjonene Radio Free Europe og Radio Liberty betydning for den folkelige opprørsviljen som til slutt førte til Berlinmurens fall. På 1990-tallet ble feltet *public diplomacy* bygget ned i USA, men etter 11. september har begrepet fått en renessanse. Det har ført til en rekke forskjellige tiltak overfor den muslimske verden, fra videokampanjer, livsstilsmagasiner og radiostasjoner til opprettelsen av fjernsynsstasjonen al-Hurra. Men i motsetning til under den kalde krigen er ikke den nye offensiven blitt noen suksess så langt.

Denne artikkelen gir dels en kort oversikt over USAs mest profilerte tiltak innenfor området *public diplomacy* eller opinionsdiplomati etter 11. september 2001, dels en oppsummering av debatten dette har reist i USA. Opinionsdiplomati har til hensikt å påvirke opinionen og holdningene til et bredere, utenlandsk publikum. De fleste stater har i dag et åpent og uproblematisk forhold til opinionsdiplomati, som de betrakter som helt stueren diplomatisk aktivitet. Vi stiller spørsmål ved om det egentlig er mulig å trekke en klar grense mellom opinionsdiplomati og propaganda. Ved hjelp av noen sammenlikninger mellom dagens situasjon og forholdene under den kalde krigen, peker vi på noen mulige grunner til at amerikansk *public diplomacy* ikke har den samme gjennomslagskraft i dag som det hadde under den kalde krigen.

---

Takk til Henrik Thune ved NUPI for nyttige kommentarer.

## Hva er public diplomacy?

Hittil har fenomenet *public diplomacy* ikke vært gjenstand for overdreven oppmerksomhet i norske forskningsmiljøer. Derfor har heller ikke noe fullgodt norsk begrep fått fotfeste, men vi bruker i denne artikkelen ordet *opinionsdiplomati*. Opinionsdiplomati er flankert av atskillig større størrelser som diplomati på den ene siden og propaganda på den andre. Manheim skiller det fra andre former for diplomati fordi det dreier seg om det man kan kalle myndighet-til-masse-kontakt, «a government's process of communicating with foreign publics in an attempt to bring about understanding for its nation's ideas and ideals, its institutions and culture, as well as its national goals and current policies» (Manheim 1994: 5), mens Mark Leonard beskriver det i vid forstand som «the task of communication with overseas publics» (2002: 48).

Opinionsdiplomati regnes også som viktig for å bygge vennskap og forståelse. Det dreier seg ikke utelukkende om «one-way push-down mass communication» (Peterson 2002: 81). I USA regnes for eksempel Fulbright-stipendene og andre liknende utvekslingsprogrammer som en viktig del av feltet. Tyskland har Goethe-instituttene og Frankrike var tidlig ute med sitt «kulturelle diplomati». En stor del av det er nettopp som navnet antyder, kulturelt snarere enn politisk. Også norske myndigheter benytter opinionsdiplomati som et redskap for å bedre vår anseelse ute i verden. Målene kan være å tiltrekke seg flere turister og investorer og kanskje øke sin status slik at den norske rollen som fredsmekler i flere sammenhenger kan få større kraft.<sup>1</sup>

Byråkrater som praktiserer opinionsdiplomati er naturlig nok opptatt av å skille det fra det tungt belastede begrepet propaganda, og regner opinionsdiplomati som en helt legitim statlig form for opplysningsvirksomhet overfor utenlandske publikum. Propaganda kan bredt forstås som en organisasjons forsøk på systematisk å forme eller manipulere en spesifikk gruppes politiske holdninger og oppfatninger gjennom massekommunikasjon. En del likheter eksisterer altså mellom opinionsdiplomati og propaganda. Men vi må skille det fra begreper som «spin» eller «psyops» (psykologiske opera-

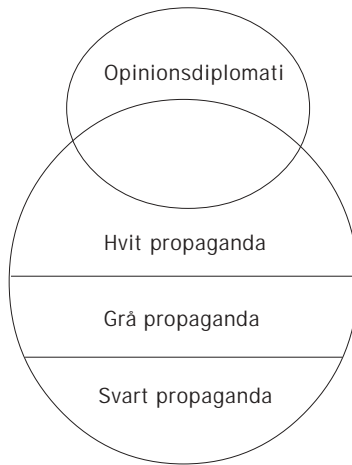
1 I Widvey (2004) heter det: «Fra et utenrikspolitisk ståsted er synlighet og tydelighet nødvendige forutsetninger for å bli tatt alvorlig som en pålitelig og interessant samarbeidspartner, og dermed lettere få gjennomslag for våre standpunkter. Men det er også viktig næringspolitisk, og derved også innenrikspolitisk, for eksportnæringen og turistnæringen. I tillegg kan et tydelig norgesbilde gi viktig drahjelp for norsk kunst og kultur, både i utlandet og som element i turistnæringen.»

sjoner – forsøk på å demoralisere fiendens masser i krig ved bruk av løpesedler, plante historier i pressen etc.).<sup>2</sup>

Massekommunikasjonseksperter Philip Taylor påpeker at mye opinionsdiplomati nødvendigvis må kategoriseres som propaganda, men såkalt «hvit» propaganda. Den demokratiske propagandatradisjonen handler om «news and credible views», sier Taylor, men det betyr slett ikke at hele sannheten alltid blir fortalt.<sup>3</sup> Cull (2003) har meget treffende poengtert at begrepet public diplomacy er et propagandatilfelle i seg selv. Men han erkjenner samtidig at det finnes en del tilfeller der public diplomacy ikke er propaganda, men toveiskommunikasjon – som på kulturfeltet. Figuren kan tjene som en illustrasjon på hvor opinionsdiplomati plasserer seg i forhold til

beslektede aktiviteter. Norske myndigheter oversetter gjerne begrepet med *offentlig diplomati* eller *bredde-diplomati*.<sup>4</sup> Etter vår mening treffer ingen av disse betegnelsene helt. Offentlig diplomati kan misforstås ettersom alt diplomati bedrives av det offentlige. Hele «bredden» av en befolkning er heller ikke alltid målgruppen for public diplomacy. Tidvis er opinionsledere målgruppen. Vi har behov for et norsk uttrykk som illustrerer at dette diplo-

Figur 1.



Hvit propaganda har kjent avsender og holder seg innholdsmessig stort sett til *sannheten*. Svart propaganda har ukjent avsender og sprer uriktig og villedende informasjon. Grå propaganda har enten ukjent avsender eller sprer uriktig og villedende informasjon. Figuren er hentet fra Romarheim (2004).

2 I USA er dette først og fremst domenet til CIA og Pentagon. NATO beskriver psyops som information warfare som er «actions taken to affect adversary information and information systems while defending one's own information and information systems». Fra nyere tid har vi ikke minst Bushs «Office of Strategic Influence». Dette kontoret måtte legges ned etter at *New York Times* avslørte at det skulle arbeide med såkalt svart propaganda – blant annet å plante historier uten kjent kilde i mediene.

3 Taylor (2003).

4 Se blant annet «Oppbrudd og fornyelse: Norsk utenrikskulturell politikk 2001–2005», Stortingsproposisjon nr. 1 (2003–2004) og Stortingsmelding nr. 19 (2002–2003).

matiet tydelig dreier seg om å oppnå resultater. Et mulig slikt begrep er altså *opinionsdiplomati*, som i større grad viser at det er et spørsmål om å påvirke utenlandske opinioener.

## Fra kald krig til det glade 90-tall

De fleste husker George W. Bushs nærmest umiddelbare reaksjon etter 11. september 2001: «Why do they hate us so much?»<sup>5</sup> Dette var før krigen i Afghanistan, før Irak og definitivt før bildene fra Abu Ghraib-fengselet. At sterk misnøye med USA skulle bre seg fra deler av den muslimske verden til store deler av den vestlige, var det lite som tydet på i ukene etter det skjellsettende angrepet. *Le Monde* utbasunerte «Nous sommes tous americaines» på forsiden 12. september, Gerhard Schröder hadde snakket om betingelsesløs solidaritet. NATO på sin side hentet frem sitt tyngste virkemiddel: artikkel V.

Mot dette bakteppet iverksatte USA høsten 2001 en meget omfattende strategi. En komponent var krigføring med tradisjonelle, militære midler, en annen såkalt «psyops», påvirkningsoperasjoner rettet utelukkende mot fienden. I tillegg hadde man (i alle fall tidvis!) tradisjonelt stat-til-stat-diplomati. Men en ting var klart: Noe måtte også gjøres med USAs ry ute blant den jevne mann i gata, særlig i den muslimske verden.

Ikke lenge etter ble Charlotte Beers, høyt ansett markedsføringsorakel fra Madison Avenue, hentet inn som ny Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs under det amerikanske utenriksdepartementet. Etter mange tiår i reklamebransjen hadde Beers gjort seg fortjent til oppnavnet «The Branding Queen». Utenriksminister Colin Powell begrunnet begeistret sitt valg av medarbeider som skulle selge Amerika til verden, slik: «She got me to buy Uncle Ben's Rice» (Cull 2003: 327).

Parallelt med dette ble det børstet støv av de gode kaldkrigererfaringene man hadde på kringkastingfronten. De viktigste resultatene av dette var etableringen av en radiostasjon, Radio Sawa, i mars 2002, og tv-kanalen al-Hurra i februar 2004.

I 1950-tallets USA hadde tanken om at tradisjonelt stat-til-stat-diplomati måtte suppleres med andre virkemidler, ført til etableringen av det overordnede og uavhengige organet United States Information Agency (USIA). Under John F. Kennedy fikk virksomheten ytterligere momentum, blant annet gjennom ansettelsen av

5 George W. Bush i tale til Kongressen 19. september 2001.

journalistlegenden Edward R. Murrow som USIA-sjef i 1961.<sup>6</sup> Merittene USIA var ansvarlig for, spente fra Fulbright-stipendene til Radio Free Europe og Radio Liberty. Dette, som er blant de mest kjente stasjonene i det som kalles Voice of America-familien, ble USAs «spydspiss» inn i de østeuropeiske befolkningene. Tiltakene er siden anerkjent som betydelige aktører i kampen for å vinne «the hearts and minds» i østblokken for en vestlig ideologi med demokrati, markedsøkonomi og enkeltindividets frihet i fokus.

Kringkastingsmannen Murrow fra CBS, som nøt Kennedys uforbeholdne tillit, fikk økt USIA-budsjettene kraftig og knesatt det som ble Radio Free Europes utvidede mål:

Å overbevise lytterne om at det kommunistiske system som styrer dem ikke er immunt mot endring, at den bebudede kommunistiske verdensseieren ikke vil finne sted, og at de som individer (...) har en avgjørende og fredsskapende rolle å spille når det gjelder å sette fart i avviklingen av kommunistbevegelsen (gjengitt i Westover & Molleda 2003: 5).<sup>7</sup>

Alt USIA gjorde, fra «overbevisningsaktiviteter» i østblokken til administreringen av Fulbright-stipendene, kan sammenfattes i det som var Murrows både slagord og varemerke: *Telling America's Story*. Illustrerende nok var USIAs hovedkvarter i årtier forsynt med både byste av Murrow og en plakett med denne innskriften – helt frem til Carter-perioden. Da ble nemlig plaketten fjernet – det også kanskje illustrerende for sin tid – med henvisning til at opinionsdiplomati handlet om dialog og toveiskommunikasjon, ikke bare om å spre en fortelling. Navnet på USIA ble likeledes midlertidig endret til US International Communication Agency, og USAs innsats i den kommunistiske verden endret karakter.

Med «The Reagan Reinvigoration» på 80-tallet skjøt amerikansk opinionsdiplomati ny fart. Grunnpilaren var igjen amerikansk internasjonal kringkasting, som gjennomgikk en global modernisering. Og virkningen var tilfredsstillende: I 1991 ble kringkastingsfremstøtene i Øst-Europa beskrevet som en av de beste investeringene den amerikanske regjeringen noensinne hadde foretatt. Øst-Europa var

6 Murrow er senere blitt regnet som amerikansk public diplomacys far, også fordi han etablerte PD som eget fagfelt ved Fletcher School of Law and Diplomacy ved Tufts University i Boston.

7 Hele konseptet sprang ut fra en sterk tro på propaganda og propagandaens effekt, og at det var mulig å overbevise hele befolkninger om at The American Way var den eneste riktige, skriver Cone (1998/99). Slik overdreven tiltro til massekommunikasjonens effekt kalles ofte «bullet theory».

ikke den eneste regionen der USA benyttet disse metodene. Radio Swan på Cuba hadde for eksempel bare ett mål: å bringe Castro-regjeringen i miskreditt. Voice of America spilte videre en betydelig rolle i Jugoslavia på slutten av 90-tallet, både under Kosovo-krisen og under Milosevics fall høsten 2000 (se Westover & Molleda 2003 og Kaufman 2002).

Da 11. september 2001 opprant, var likevel ikke fortellingen om Amerika på høyden. I årene forut for dette hadde amerikansk public diplomacy blitt bygd systematisk ned. I 1999 la Clinton-administrasjonen ned det uavhengige USIA og erstattet det med et mindre – og mindre betydningsfullt – kontor som ble lagt under State Department. Staben ble redusert med 40 prosent, og budsjettene ble kraftig beskåret.<sup>8</sup>

I dag beklager mange kommentatorer denne utviklingen – men like mange er enige om årsaken. 90-tallet hadde vært de gode årene. Muren var falt og den nye økonomien gikk som bare det, og vi ble alle «kind of dumb, fat, happy, rich», som den republikanske senatoren Chuck Hagel beskrev det på konferansen *Regaining America's Voice Overseas* i 2004. Mange peker også på at end-of-history-følelsen i USA på 90-tallet ble ledsaget av en tydeligere amerikansk isolasjonisme.

## Ingen hamburger

Men så kom 11. september, og behovet for slagkraftige virkemidler som kunne nå lenger enn det tradisjonelle diplomatiet kom igjen på dagsordenen. Den nye Under Secretary for Public Diplomacy, Charlotte Beers, mobiliserte straks sine kunnskaper om merkevarebygging og kom opp med kampanjen *Shared Values*. Navnet var tungt av symbolikk – her skulle det skapes enighet om at demokrati, fred, frihet, religionsfrihet og det gode liv var alles verdier. Muslim i Jordan eller protestant i New Jersey – alle elsker vi våre barn, tilber vår gud, bygger våre reder. Ryggraden i opplegget var en kostbar tv-kampanje som skulle selge Amerika til den muslimske verden. Et knippe innbydende videoer – av *New York Times*

8 Samtidig ble det som hadde vært USIA splittet i flere deler. En nyskaping som følge av omorganiseringen var the Bureau of Public Affairs, et innenriksrettet organ som skulle prøve å få amerikanerne til å forstå betydningen av utenrikspolitikk. Bureau of Educational & Cultural Affairs skulle skape gjensidig forståelse mellom USA og andre land blant annet ved å administrere Fulbright- og Rhodes-stipendene. I løpet av 90-tallet var også den etaten som styrte etermediene, nå International Broadcasting Bureau, blitt uavhengig, men aktiviteten der regnes like fullt som public diplomacy.



kalt «feel-good-videoer»<sup>9</sup> – viste muslimer som levde lykkelige liv og praktiserte sin religion i USA. Parallellt med dette ble det blant annet publisert en lekker *coffee table book* om moskeer i Amerika, noen bøker og brosjyrer for øvrig, og det ble arrangert foredragsturneer og folkemøter i muslimske land.

Forventningene til den nye statssekretæren fra reklamebransjen og til hennes kampanje var store. Men kampanjen, som ble lansert ved årsskiftet 2001/2002, ble en flopp. Den var knapt på bena før den var lagt ned. Kritikere både hjemme og i målgruppelandene beskrev videoene som simpel propaganda, og muslimske land som Egypt, Libanon og Jordan nektet å vise reklamene på sine statlige kanaler.

Kampanjen, lød den flengende kritikken fra Youssef Ibrahim ved US Council of Foreign Relations, minnet om reklamene fra 30-tallet som forsøkte å portrettere lykkelige svarte i USA. Man kan ikke gå ut fra at det holder med budskapet «gee, there are a lot of happy muslims here», sa han (*The Guardian* 2003).

Den canadiske forfatteren av *No Logo*, Naomi Klein, satte ord på en annen kritikk i et debattinnlegg i *The Guardian* våren 2002 med tittelen: «America is not a Hamburger.» Bush-administrasjonens tro på at alt det offentlige kunne gjøre, kunne private gjøre bedre, hadde ført galt av sted, mente Klein: Et land er kort og godt ikke en vare. De mekanismene som gjelder innenfor merkevarebygging og markedsføring, kan ikke automatisk overføres til politikken (Klein 2002).

Shared Values-videoene ble tilbakekalt etter en måned, og det tok ikke lang tid før hele kampanjen lå i papirkurven. State Department hevdet at videokampanjen likevel bare var ment å gå gjennom ramadan, og at den dermed hadde gjort nytten. Men i juni 2003 nedsatte det samme State Department en granskingskommisjon som skulle undersøke hvorfor Shared Values endte opp som en gedigen fiasko.<sup>10</sup>

Neste tiltak fra State Department var *Hi Magazine*, et månedlig livsstilsmagasin for ungdom (målgruppe 18–35) som ble laget av et privat firma og spredt i Midtøsten med oppstart i mars 2003. Det arabiskspråklige magasinet skulle være et «vindu mot amerikansk kultur» og dekke temaer som utdanning og karriere, teknologi, trening, musikk, film og sport.<sup>11</sup> Men heller ikke *Hi* ble noen suksess.

9 Marquis (2003).

10 *disinfopedia.org*

11 Utgiveren, private Magazine Group, håpet at magasinet ville skape forståelse

Salget tok ikke av, og kritikken mot innholdet var sterk. *Hi* retter seg mot små eliter i de muslimske landene og er for øvrig temmelig innholdstomt, lyder kritikken. «This seeming orientation toward wealthy hipsters carries over into the editorial content. *Hi Magazine* asks younger Arabs to dream of affluent American lifestyles – and to shut off other brain functions,» skriver Colla og Toensing i *Middle East Report Online* (2003).<sup>12</sup>

De virkelig prestisjetunge tiltakene kom imidlertid på kringkastingssområdet.

Med suksessen fra den kalde krigen friskt i minne gikk det nye styret for International Broadcasting Bureau (Broadcasting Board of Governors, BBG) i gang med planleggingen. *Voice of America* hadde lenge operert med forskjellige radiosendinger i Midtøsten. Nå skulle etertilbudet moderniseres. Inspirert av public diplomacy-guruen Mark Leonard var første tiltak en ny radiostasjon, *Radio Sawa* (samt den noe mindre *Radio Farda* som sender på farsi inn i Iran).

Leonard sa det slik: Hvis vestlige regjeringer vil overbevise motvillige allierte i den muslimske verden om at krigen mot terrorisme ikke er en krig mot islam, må de endre stil. Glem løpesedlene med nei-til-Osama-innhold og *Voice of America*. Prøv Britney Spears og Amnesty – og litt sannhet, empati og forståelse (Leonard 2002).

*Radio Sawa*, radiostasjonen som skulle lære den arabiske verden «the truth about America and what it stands for»,<sup>13</sup> gikk på luften i mars 2002. Kritikken var umiddelbart knusende. Den gikk hovedsakelig ut på at det var blitt svært mye Britney Spears og lite Amnesty – for ikke å snakke om andre politiske saker. *Sawa*-ledelsen hadde operert under mottoet: Skaff lytterne først, så vil hjerner og hjerner følge.<sup>14</sup> Modellen var korte nyhetsrapporter innimellom tyggegummipop både fra øst og vest. I tillegg til en høyst blandet mottakelse i Midtøsten, skapte den nye stasjonen storm blant *Voice of Americas* egne ansatte. De var opplært til å drive det man kan kalle seriøs informasjonsjournalistikk av gammelt merke, og sommeren 2004 undertegnet 450 ansatte et krav om kongressundersøkelse av den retningen arbeidet i BBG hadde tatt.<sup>15</sup>

---

av amerikanske verdier og kjennskap til «cultural information about the United States not readily available in the Middle East». BBC 18. juli 2003. Se ellers *himag.international* eller *himag.com* for den arabiske versjonen.

12 Se også Buckender (2003).

13 Sawas ledelse, gjengitt i Nelles (2004).

14 *Forbes* 26. juli 2004.

15 Se *publicdiplomacy.org*

Så, i februar 2004, ble selve grunnsteinen i forsøket på å blåse nytt liv i det amerikanske opinionsdiplomati i Midtøsten lansert. Tv-kanalen al-Hurra – den frie – skulle mer enn noe annet ta opp arven fra Radio Free Europe. BBG-styreleder Ken Tomlinson promoterte sin nye kanal slik: Den kommer til å «stand out like a beacon of light in a media market dominated by sensationalism and distortion». Akkurat som for radiokanalen gjaldt det at tv-kanalen skulle «promote freedom and democracy through the dissemination of accurate information about the United States and the world», ifølge Mouafac Harb, nyhetsdirektør for begge to.<sup>16</sup> Al-Hurra skulle være fristilt fra den amerikanske regjeringen og drive uavhengig og troverdig journalistikk.<sup>17</sup>

Men selv om al-Hurra har et mer «kvalitetsjournalistisk» utgangspunkt enn Radio Sawa, er heller ikke den så langt blitt noen suksess. Hovedinnvendingen helt siden lanseringen har vært manglende balanse i dekningen av Irak-krigen og Israel–Palestina-konflikten, og også i intervjuer avskrives kanalen stort sett som et amerikansk propagandainstrument.<sup>18</sup> Et unntak er libanesiske Ahmed Mahmood, som i et intervju betegnende nok sier det slik: «Jeg liker den. Jeg visste ikke at den var amerikansk.»<sup>19</sup> Av alle tiltakene ser Radio Sawa ut til å være det som har lyktes best – eller mislykkes minst, vil nok mange si. Lytterundersøkelser viser at kanalen faktisk blir lyttet til. Men med 85 prosent musikk og 15 prosent nyheter er det et åpent spørsmål om kanalens lite fremtredende politiske budskap i det hele tatt når frem.

## Jakten på den myke makten

På samme måten som 11. september hadde avfødt krav om nysatsing på public diplomacy, har de mislykte tiltakene skapt en opphetet debatt i USA. Er det riktig eller feil å bruke virkemidler fra den kalde krigen? Hvem har skylden, hvem bør ta ansvaret? Hvorfor mislyktes fremstøtene og hvor går veien videre?

<sup>16</sup> *Fox News* 26. mai 2004.

<sup>17</sup> *disinfopedia.org*

<sup>18</sup> Dessuten reagerer mange på kanalens generelle promotering av det som oppfattes som et amerikanske verdsett. For eksempel skrev den egyptiske avisen *al-Ahram* ved lanseringen: «Kanalens insisterer på at den er fri, mens seerne ikke er det. Det blir ganske dumt.» En fersk seerundersøkelse i Saudi-Arabia fra Arab Advisors Group viser at 82% ser al-Jazeera, 75% al-Arabiya og 16% al-Hurra. Rundt 70% regner al-Jazeera og al-Arabiya som pålitelige kanaler, mens bare 17% mener man kan stole på al-Hurra. Beirut-avisen *Daily Star* 6. september 2004.

<sup>19</sup> Intervju med *Daily Star* 6. august 2004.

Mye av kritikken rettes mot Bush selv og hans nærmeste medarbeidere. James K. Glassman, som førte i pennen den mest selv-kritiske av alle rapportene som er produsert om USAs imagekrise de siste årene, *Changing Minds, Winning Peace*, har mange debattanter med seg i sine påstander om at presidentens innerste krets ikke helt forstår betydningen av effektiv kommunikasjon. Enkelte i administrasjonen ser åpenbart på den mykere vitenskapen, public diplomacy, som noe litt pinglete – ikke noe for ekte kvinner og menn, klager han.<sup>20</sup>

Reaksjonene på Charlotte Beers som person viser også hvor sterke følelser de mislykte tiltakene har satt i sving. I mars 2003 gikk hun plutselig av, angivelig «av helsemessige årsaker», men mediekommentarer mer enn antyder at grunnen var at hun ikke klarte mer kritikk verken i media eller fra kolleger i State Department. USAs tidligere ambassadør til FN, Richard Holbrooke, beskrev Beers på følgende vis: «an advertising executive who knew nothing of foreign policy or international relations» (Nelles 2004: 79).<sup>21</sup>

Beers ble etterfulgt av Margaret Tutwiler, som allerede i utgangspunktet hadde gjort det klart at hun ikke var særlig glad for jobben. Hun trakk seg etter bare noen måneder. I skrivende stund strever State Department med å finne en etterfølger. Mye tyder på at denne uriasposten er blitt jobben ingen egentlig vil ha.

Et overordnet tema i debatten er mangelen på ressurser til opinionsdiplomati. Beers har selv uttalt at hun var sjokkert over mangelen på både mannskap og ressurser. En av dem som støtter opp om denne kritikken er statsviteren Joseph Nye, som allerede i *Bound to lead* (1990) hadde lansert begrepet «soft power». Nye skisserer fire typer instrumenter i internasjonale forhold: politiske, økonomiske, militære og informasjonelle. De tre første er de harde, det siste er den ytterst viktige myke makten. Soft power defineres som «the ability to achieve desired outcomes in international affairs through attraction rather than coercion» (Nye & Owens 1996: 21).<sup>22</sup> USA må gjøre en bedre jobb når det gjelder å presentere sin

20 «We used to be the best at it,» sier Glassman og sammenfatter dermed mange av de fortvilte og lett nostalgiske sammenlikningene med den kalde krigen. Skal man beskrive dagens situasjon, må man låne et begrep fra Woody Allen, skriver han: Den er «a travesty of a mockery of a sham». *Capitol Hill Blue*, 18. mai 2004.

21 Selv Beers «egne» kritiserte henne grovt. Et innlegg på en bransjehjemmeside slo for eksempel fast at det var fint å bli kvitt henne etter alt hun hadde gjort for å ødelegge for USA (*disinfopedia.org*)

22 Nye har videreutviklet disse tankene i en ny bok, *Soft Power. The Means to Success in World Politics* (2004).

sak for verden, skriver Nye, men da må det følge ressurser med. I dag brukes det bare 600 millioner dollar på public diplomacy, skrev han i *International Herald Tribune* nylig, herunder 150 millioner dollar på de arabiske landene: Det tilsvarer noen *timer* med forsvarsbudsjett og er følgelig ikke annet enn en spøk.<sup>23</sup>

En viktig side ved den amerikanske debatten er at enigheten om at USA må satse mer på denne typen virkemidler, er sterk. Den later til å gå på tvers av politiske skillelinjer. Synspunktene spenner fra de mange som mener den amerikanske krigen mot terror har vært et helt riktig grep, men at USA har en utfordring i å spre dette budskapet til verden, til dem som kritiserer regjeringens politikk, men som likevel beklager at ikke USA i større grad har klart å vinne «the hearts and minds» for amerikanske verdier der ute, og særlig i den muslimske verden.

Et perspektiv som er nesten ikke-eksisterende, er om det i det hele tatt er riktig å drive denne typen påvirkningsaktivitet. Det spørsmålet stiller imidlertid Klein: Beers prosjekt var for eksempel ikke å bedre relasjonene med andre nasjoner, hevder hun, men å pynte på USAs image i utlandet. Beers så på USAs tilsmussete omdømme som lite mer enn et *kommunikasjonsproblem*. Men dagens problemer skyldes ikke at USA ikke hadde klart å «gå ut blant folk og fortelle vår historie», slik Beers hadde formulert det. Problemet er det motsatte: USAs markedsføring av seg selv har vært for effektiv. Skolebarn verden over vet alt om McDonalds og Nike – og om demokrati og like muligheter. Men USAs politikk i Midtøsten blir ikke mer salgbar av den grunn, mener Klein: I stedet skapes det et konformitetspress mange land ikke setter pris på.

Det mest håndfaste tegnet på at de amerikanske tiltakene så langt ikke hadde virket i Midtøsten, kom med Pew-rapporten våren 2003. Dette var riktignok før al-Hurra ble etablert, men sent nok til å ha fanget opp eventuelle effekter av de tidligere tiltakene.

Rapporten fra Pew Research Center var ikke hyggelig lesing i Washington. Oppslutningen om USA hadde på bare ett år falt betydelig i de fleste land. Misnøyen var sterkest i den muslimske verden: «The bottom has fallen out of support for America in most of the Muslim World,» het det. USA-skepsisen hadde også spredt seg fra Midtøsten til muslimske befolkninger i Indonesia og Nigeria – oppslutningen om USA hadde sunket fra 61 til 15 prosent i Indonesia og fra 71 til 38 prosent i Nigeria. Solide flertall i flere muslimske land oppga mer tillit til Osama bin Laden enn til Bush. Misnøyen

<sup>23</sup> *International Herald Tribune* 18. mai 2004.

var nå også synlig blant USAs «venner» i Vesten.<sup>24</sup> Charlotte Beers reaksjon på situasjonen var, om ikke annet, treffende: «The gap between who we are and how we wish to be seen, and how we are in fact seen, is frighteningly wide» (Beers 2003).

## IT-revolusjon og Amerikas kall

Det kan være mange grunner til at USA så langt ikke har klart å gjenta suksessen fra den kalde krigen. Den ene har åpenbart med den teknologiske revolusjonen å gjøre.

Amerikanerne var ikke bare uforberedt på 11. september, de var også uforberedt på den verdensomspennende kommunikasjonseffekten av hendelsen. For mens amerikanerne nøt det glade 90-tallet, endret verden seg. Det Bill Clinton for ti år siden stolt presenterte som the *global information highway*, var da 11. september opprørt blitt til et vepsebøl av alt fra seriøs nyhetsformidling og offentlig informasjon til personlige erfaringer, ryktespredning, desinformasjon, propaganda og motpropaganda. Internett brukes i dag for hva det er verdt til rekruttering, organisasjonsbygging osv. for gerilja- og terrororganisasjoner, ikke minst for al-Qaida.<sup>25</sup> «In the volatile information revolution, the US has a smaller and smaller voice,» erkjente Charlotte Beers i 2002. Parallelt med dette hadde i stigende grad satellitt-tv begynt å true det tidligere hegemoniet til kanaler som BBC og CNN. «Whatever one thinks of al-Jazeera, it teaches an important lesson: the global marketplace of news and information is no longer dominated by the United States,» slår Minow (2002) tørt fast.<sup>26</sup>

Washington Institute-direktør Robert Satloff, som i april i fjor skrev i *Washington Post* at al-Hurra hadde potensial til å bli «et av dette landets største misfostre og mest bortkastede eksperimenter innen public diplomacy»,<sup>27</sup> peker for eksempel på at Radio Sawa er litt mer vellykket rett og slett fordi radiomarkedet er kontrollert og oversiktlig i store deler av Midtøsten – en situasjon som ikke er

24 I Frankrike hadde tilliten til USA sunket fra 63 til 31%, i Russland fra 61 til 28%, i Tyrkia fra 30 til 12 og i Storbritannia fra 75 til 48%.

25 Internett spilte blant annet en nøkkelrolle i al-Qaidas planlegging og koordinering av 11. september-angrepene. I årene som har fulgt, har nettet fått en enda sterkere rolle både når det gjelder å rekruttere og å spre frykt og propaganda. Alt det du hadde i Afghanistan, har du i dag på nettet, sier direktør Rita Katz ved terrorforskningsinstituttet SITE (*siteinstitute.org*), *Reuters* 12. august 2004.

26 Minow, Newton, 2002: *The Whisper of America*. Tale gjengitt i Westover & Mollada (2003).

27 *Washington Post* 4. april 2003.

så forskjellig fra østblokken under den kalde krigen. Fjernsynsmarkedet, derimot, oversvømmes av valg, og her har man al-Jazeera samt en rekke andre arabiske satellittkanaler å velge fritt blant. Dette har amerikanske myndigheter oversett, mener Satloff.

En viktigere årsak er kanskje at østblokken under den kalde krigen ikke likner på dagens situasjon i Midtøsten. Går vi tilbake til Murrow, ser vi at ambisjonen var å skape splittelse mellom myndighetene og deres respektive befolkninger. Når USA faktisk vant «the hearts and minds» i Øst-Europa, var det til en viss grad i allianse *med* folket, *mot* autoritære myndigheter. Danielle Pletka, visesepresident ved American Enterprise Institute, sier det slik: «I det gamle Sovjetunionen hadde vi et lydøret publikum som elsket USA og hatet sine egne regjeringer. I den muslimske og arabiske verden har de ofte som utgangspunkt fordommer mot oss og mot mediene generelt.»<sup>28</sup> Faktisk er situasjonen noen steder helt omvendt av i det gamle Øst-Europa: Flere eliter og regjeringer har et godt forhold til USA, i motsetning til de brede lag av befolkningen. For eksempel oppga bare en prosent av jordanerne som deltok i Pew-undersøkelsen, at de hadde en «favourable» eller «somewhat favourable» holdning til USA. Dette vitner om at det amerikanske opinionsdiplomati har vært bortimot resultatløst i Jordan. Det er samtidig tydelig at grasrota er på kollisjonskurs med den politiske eliten. Tidlig i terrorkrigen sa kong Abdullah følgende: «And I know, Mr. President [Bush], where your heart is on many of the regional issues to try and bring peace and stability to the area. And we're very grateful for your vision in that and for your courage and determination to really bring a better world in our part of the Middle East» (Whitehouse 2002). Et grunnleggende problem for den amerikanske imagebyggingen i Midtøsten er også at det ikke vil gi samme effekt å alliere seg med reformkreftene som i det gamle Øst-Europa. I Midtøsten er mange moderate også kritiske til USA.<sup>29</sup>

Amerika har lang tradisjon for å anse seg selv som en kraft for det gode i verden, med en eksepsjonell misjon og plikt til å fremme sine ideer og verdier. Dette gjennomsyrrer også opinionsdiplomati, der blant annet det å «promote democracy abroad» og «provide the moral basis for our leadership in the world» fremstår som et amerikansk «kall».<sup>30</sup>

28 *Fox News* 26. mai 2004.

29 Se bl.a. Maruan Bishara i *International Herald Tribune* 23. februar 2004.

30 Dette er tydelig også i offisielle dokumenter om public diplomacy fra før 11. september 2001. Se Nelles (2004). Ellers registrerte Alexis de Tocqueville tidlig slike strømninger: «Americans rightly think their patriotism is a sort of religion strengthened by practical service» (Jay 1996: 365).

Nå har ikke dette amerikanske prosjektet med å spre demokrati og egen ledelse alltid vært like kontroversielt. I lange perioder har store deler av Vesten for øvrig følt det amerikanske lederskapet som betryggende og spredningen av demokrati som en nødvendighet. Niall Ferguson (2003) og Fareed Zakaria (2004) har problematisert den siste tidens tendens til å avvise amerikansk makt som sådan. De argumenterer for at en «verden uten makt» ikke er noen ønskedrøm. Man finner heller ikke så mange i dag som beklager østkommunismens fall.

Problemet oppstår imidlertid dersom hensikten med et tiltak er å forsøke å overbevise folkegrupper om å satse på «goder» de ikke vil ha, og når politikken som skal selges ikke er attraktiv hos dem som skal påvirkes. Derfor tilslører også den pågående debatten om hvilke virkemidler som mest vil gagne amerikansk opinionsdiplomati, et mer grunnleggende spørsmål – hva er det man selger? Naomi Kleins hovedargument var at det ikke bare var markedsføringen det var noe i veien med, men også *produktet*. Politikken Bush-administrasjonen fører, underminerer deres egne opinionsdiplomati-tiltak. Landskapet i Midtøsten stemmer ikke med kartene som produseres i Washington. Dette er også en gjennomgående tanke i 9/11-kommisjonsrapporten, som slår fast at USAs utenrikspolitikk er del av det budskapet man sender ut.<sup>31</sup> Barry Zorthian, forfatter av en artikkel med den talende tittelen «Public Diplomacy Is Not the Answer», sammenfattar mange debattanters kritikk da han gjorde tegneseriefiguren Charlie Browns ord til sine: «We have met the enemy and they is us.»<sup>32</sup>

«Only when our actions match our words can the battle for Arab hearts and minds be won,» skriver Mark Leonard (Leonard & Pirouz 2004). Spørsmålet er altså om opinionsdiplomatiske tiltak av noe slag *kan* bli oppfattet som mer troverdige enn avsenderen.<sup>33</sup> Og fungerer da i det hele tatt hvit propaganda – propaganda med kjent avsender – dersom mottakeren er negativt innstilt til avsenderen i utgangspunktet?

31 Kommisjonen utnevner for øvrig myke virkemidler til en av tre hoveddimensjoner i krigen mot terror, og legger videre vekt på «building hope and opportunity». Riktignok trengs mer penger til amerikansk kringkasting i utlandet, men også til å bygge og drive offentlige skoler i muslimske land, redusere alfabetismen i Midtøsten til halvparten av dagens nivå. Likeledes anbefales det å utvide utvekslingsprogrammene som får utenlandske studenter og forskere til USA. Kommisjonens innspill på dette feltet medførte imidlertid lite diskusjon.

32 *publicdiplomacy.org*

33 «Credibility is, after all, the most important thing a communicator has,» påpeker Severin & Tankard (2001: 139).



Kampanjene og medietiltakene etter 11. september ble etablert med store lanseringer, og de færreste kunne være i tvil om at avsenderen var den amerikanske regjering. I den grad dette ikke var åpenbart, antyder data om Radio Sawa at lytterne ofte skiftet kanal idet de skjønnte at den var amerikansk (Nelles 2004).

Det er interessant å sammenlikne med Radio Free Europe og Radio Liberty. Til tross for at de ble etablert allerede i 1950 og 1951, vet fortsatt offentligheten lite om dem, skriver Cone (1998/99). De amerikanske stasjonene var ingen hemmelighet, men det var ikke kjent at de hadde tette bånd ikke bare til den amerikanske regjering, men også til CIA. De første par tiårene ble det skapt inntrykk av at de var finansiert av frivillige midler – de skulle fremstå som betalt av godhjertede, frihetselskende amerikanske borgere, fra folk til folk. Folkekampanjen het for øvrig «Crusade for Freedom».

CIA- og regjeringstilknytningen ble avslørt først på slutten av 60-tallet av *New York Times*. Men også senere var oppmerksomheten rundt stasjonene mye mindre enn hva som ville tilfellet i dag. Dette skyldtes blant annet at nyhetsstrømmen ikke var globalisert på samme måte som nå, og at østblokken i det store og hele var et mer lukket område enn de fleste muslimske land er i dag.<sup>34</sup>

Denne sammenlikningen har selvsagt sine begrensninger, nettopp fordi befolkningene i østblokken trolig var mer mottakelige i utgangspunktet. Men det er like fullt et åpent spørsmål om radiostasjonene ville blitt tatt imot på samme måte på 1960- og 70-tallet dersom de fra første stund hadde vært åpent kjent som amerikanske propagandainstrumenter.

## Ikke over natten

Opinionsdiplomati og propaganda er fenomener med klare likhetspunkter, men også med noen skiller som ikke må overses. Oppriktig toveiskommunikasjon og varige utvekslingsprogrammer er ikke propaganda, andre opinionsdiplomatiske aktiviteter plasserer seg mer naturlig under propagandabegrepet. Hvorvidt de fremstøtene

<sup>34</sup> Dette var en kampanje som en rekke journalister var aktive i, og mange av dem må ha visst om CIA-tilknytningen. Men kampanjen ble viet plass i en rekke begeistrede og ukritiske artikler i amerikansk presse, fra *New York Times* til *Life* og slik ble bildet av dette som en folkekampanje bevart, skriver Cone. Å informere det amerikanske publikum om stasjonene hadde ellers en ekstra hensikt – kampen mot kommunismen ute hadde nær sammenheng med kampen mot kommunismen hjemme. De «fangete» nasjonene skulle frigjøres samtidig som amerikanerne skulle folkeopplyses om kommunismens farer, og dermed var det ikke naturlig å avsløre ufordelaktige ting om radioene.

USA har stått for siden 11. september i Midtøsten befinner seg innenfor «propagandasirkelen» i figur 1, er til en viss grad et definisjons- og diskusjonsspørsmål, men at de oppfattes som propaganda hos store mottakergrupper, er det i alle fall ikke tvil om. Opinionsdiplomatiksperten Leonard nøler heller ikke med å klassifisere det som propaganda, som i artikkelen «Iraqis don't need more propaganda» (Leonard & Pirouz 2004).

USAs utfordringer på det opinionsdiplomatisk feltet er av en annen karakter enn under den kalde krigen. Da hadde de et bedre grep om folket og var i konflikt med de politiske elitene. I dag har subnasjonale aktører, fra stater som til dels har vennlige relasjoner til USA, erklært krig mot landet, og USAs svar på denne krigen har bidratt til anti-amerikanske holdninger i de brede lag.

Man kan argumentere for at USA i dag betaler prisen for å ha neglisjert sitt opinionsdiplomati etter den kalde krigen. I norsk sammenheng er det liten tvil om at forskning på opinionsdiplomati må beskrives som et forsømt fagområde.<sup>35</sup> Begge disse prioriteringene fremstår som ukloke ettersom erfaringene fra den kalde krigen viser at slike tiltak kan ha betydelig effekt.

Men også når effekten ikke er så stor, er feltet verdt å studere nærmere. Et moment som gjør opinionsdiplomati interessant er nærheten til andre, mindre åpne aktiviteter. Nelles (2004: 66) argumenterer blant annet for at det er en sterk kopling mellom opinionsdiplomati og militære virkemidler: «America's new public diplomacy agenda complements and reinforces the NSS (National Security Strategy),» hevder han.<sup>36</sup>

Den økende nærheten til populærkulturen er også interessant. Når Britney Spears sendes i fronten for å «fortelle sannheten om Amerika», som i tilfellet Sawa, innvarsler det kanskje nye opinionsdiplomatisk grep. I den amerikanske debatten som har rast nå, har også forslaget om å bruke populærkulturen mer målrettet blitt brakt på bane. Og selv om det så langt ikke ser ut til at det kom særlig mye ut av det, var det i alle fall senhøsten 2001 kontakter mellom Bush-administrasjonen og Hollywood.<sup>37</sup>

35 Det bør nevnes at det norske utenriksdepartementet har vært blant pådriverne for å fremme forskning på dette felt ved å bestille rapporter fra blant andre Mark Leonard. Se Leonard (2000).

36 Man skal heller ikke la seg lure av navnet – The Office of Public Diplomacy (for Latin America and the Caribbean) var for eksempel ledd i en CIA-plan og skulle være cover for organisasjonens hemmelige krig i Nicaragua på 80-tallet. For øvrig hadde kontoret som oppgave å bringe sandinistene i mest mulig miskreditt, også for et amerikansk publikum (*disinfopedia.org*).

37 I november 2001 ble det holdt et stort møte mellom nærmere 50 sentrale

Mye tyder i alle fall på at en tilknytning til diplomatiet er en hemsko i dagens klima. Representanter for frivillige amerikanske organisasjoner har opplevd denne nærheten som en belastning etter 11. september. Det samme gjelder for i utgangspunktet vennligsinnete muslimske nasjoner. Det er liten tvil om at krigen i Irak gjorde det mer krevende, og langt fra uproblematisk, for islamiske stater å samarbeide tett med USA.<sup>38</sup>

Et grunnleggende argument fra forkjemperne for mer opinionsdiplomati er at det tradisjonelle diplomatiet har utspilt sin rolle – i alle fall alene. Andre aktører, både statlige og ikkestatlige, har overtatt mange av diplomatiets funksjoner.<sup>39</sup> Nunn – Lugar-lobbyisten Mark Helmke målbærer et av forkjempernes hovedpoenger når han sier at det man nå trenger er «the complex skills of political communications and not just the refined skills of diplomatic communications» (Heritage Foundation 2004).

Noen går så langt som til å stille spørsmål ved om synlig nærhet til en regjering i det hele tatt er lurt. Hvis vi vender tilbake til de teoretiske skillelinjene vi trakk opp tidligere, ser vi at da faller også noe av grunnlaget for den hvite propagandaen. Mark Leonard peker for eksempel på at mange brobyggende begivenheter i utlandet ofte ble åpnet med «et par ord fra ambassadøren». Det er kanskje i ferd med å bli mindre og mindre lurt, mener Leonard under headingen «Shoot the Messenger» (2002: 51). «Hold ambassadøren inne,» lyder Leonards anbefaling – samtidig som han gir det oppsiktsvekkende råd at det av og til kan være like greit å holde sin nærhet til en regjering skjult.<sup>40</sup>

---

representanter for filmbransjen og Bush-rådgiver Karl Rove. Riktignok presierte president Jack Valenti i The Motion Picture Association of America at filmbransjen ikke ville være med på propaganda og at de selv bestemte hvilke filmer de ville lage. Men bransjen tilbød seg å bidra med reklamefilm – og imens stilte kommentatorer spørsmål ved om ikke det Hollywood alltid lager, er propaganda. På 1940-tallet ga for øvrig en liknende forespørsel fra regjeringen til Hollywood resultater. Blant annet trekkes *Casablanca* og *For God and Country* (med Ronald Reagan) frem som filmer som skal ha blitt laget med det for øyet å bidra til patriotisme og kampvilje hos hjemmepublikum og allierte. Se blant annet BBC 12. november 2001 og CNN 9. november 2001.

38 Om Irak-krigens effekt skriver innsideren i Bush-administrasjonen, amerikansen Richard Clarke: «We delivered to al Qaeda the greatest recruitment propaganda imaginable and made it difficult for friendly Islamic governments to be seen working closely with us» (Clarke 2004: 264).

39 Se blant annet Tutwiler, 4. februar 2004.

40 «If a message will engender distrust simply because it is coming from a foreign government, then the government should hide that fact as much as possible» (Leonard 2002: 51). Det er imidlertid grunn til å understreke at den amerikanske virkeligheten er svært forskjellig fra situasjonen til en småstat som den norske. Også norsk UD har begynt å interessere seg for begrepet public diplomacy,

Ser vi på de amerikanske erfaringene etter 11. september, er det altså grunn til å spørre om åpne påvirkningsprosesser i det hele tatt fungerer hvis ikke mottakerne i utgangspunktet er velvillig innstilt. Men skal man av den grunn trekke den konklusjon at det bare er fordedte propagandakampanjer og psyops som virkelig har stor påvirkningskraft – og betyr det at vi må vente mer grå og svart og mindre hvit propaganda i fremtiden? Eller er det bare det at amerikanerne har forventet for mye for raskt av det «stuerene» opinionsdiplomati?

Lederen for Broadcasting Board of Governors, Ken Tomlinson, beskriver det som tåpelig å tro at opinionsdiplomati har noen effekt over natten. Han møter kritikken mot etersatsingene på denne måten: «We're in this thing for the long haul. The Berlin Wall didn't come down overnight.»<sup>41</sup>

Antakelig er det altfor tidlig å svare på disse spørsmålene. De amerikanske påvirkningsaktivitetene overfor Midtøsten vil trolig pågå lenge før man har noe grunnlag for å konkludere. Foreløpig er situasjonen etter alt å dømme ikke vesentlig forandret – i alle fall ikke forbedret sett med amerikanske øyne – siden Osama Siblani, redaktør for det USA-baserte *Arab American News* 23. oktober 2001 slo fast: «The United States lost the public relations war in the Muslim world a long time ago. They could have the prophet Mohammad doing public relations, and it wouldn't help.»<sup>42</sup>

---

men gjennomsiktigheten kan i alle fall ikke bli tydeligere enn når utenriksministeren avslutter taler med fraser som: «Thank you for this opportunity to practise public diplomacy» (Petersen 2004).

41 *Fox News* 26. mai 2004.

42 Rampton & Stauber (2003: 36).

## Litteratur

- BBC (2003) «Arab youths wooed with US Magazine». *news.bbc.co.uk*, 18. juli.
- BBC (2001) «Bush adviser meets Hollywood execs», *news.bbc.co.uk*, 12. november.
- Beers, Charlotte (2002) *U.S. Public Diplomacy in the Arab and Muslim World*. Innledning ved Washingtons Institute for Near East Policy, 7. mai.
- Beers, Charlotte (2003) *American Public Diplomacy and Islam*. Høring, Committee on Foreign Relations, 27. februar.
- Buckender, Jennifer L. (2003) «War is peace!», *salon.com*, 29. september.
- Clarke, Richard (2004) *Against All Enemies: Inside America's War on Terror*. New York, NY: Free Press.
- Cone, Stacey (1998/99) «Presuming A Right to Deceive. Radio Free Europe, Radio Liberty, the CIA and the News Media» i *Journalism History* 24(4): 148–156.
- CNN Entertainment (2001) «Uncle Sam Wants Hollywood», *cnn.com*, 9. november.
- Colla, Elliot & Chris Toensing (2003) «Never Too Soon to Say Goodbye to Hi», *merip.org*, september.
- Cull, Nicholas *et al.* (red.) (2003) *Propaganda and Mass Persuasion. A Historical Encyclopedia, 1500 to the Present*. Santa Barbara, CA: ABC Clío.
- Daily Star* (2004a) «Al-Hurra draws mixed reactions after 7 months on air. Viewers suspect US Bias», *dailystar.com*, 6. august.
- Daily Star* (2004b) «Survey of Saudi TV viewership finds 89% have satellite TVs», *dailystar.com*, 6. september.
- Djerejian, Edward P. (2003) *Changing Minds, Winning Peace. A New Strategic Direction for U.S. Public Diplomacy in the Arab and Muslim World*. Washington, DC: The Advisory Group on Public Diplomacy for the Arab and Muslim World.
- Ferguson, Niall (2003) «A World without Power». *foreignpolicy.com*, juli/august.
- Forbes* (2004) «Britney does the Mideast», *forbes.com*, 26. april.
- Fox News (2004) «Diplomats Look to Cold War Tactics for Help in Arab World», *foxnews.com*, 26. mai.
- Glassman, James K. (2004) «America's Public Relations Disaster», *www.capitolhillblue*, 18. mai.
- The Guardian* (2003) «US Scraps Muslim Ad Campaign», *guardian.com*, 17. januar.
- Heritage Foundation (2004) *Regaining America's Voice Overseas: A Conference on U.S. Public Diplomacy*. Konferanserapport på [publicdiplomacy.org](http://publicdiplomacy.org)
- Jay, Antony (red.) (1996) *The Oxford Dictionary of Political Quotations*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaufman, Edward (2002) «A Broadcasting Strategy to Win Media Wars», *The Washington Quarterly* 25(2):115–127.
- Klein, Naomi (2002) «America is not a Hamburger», *The Guardian* 14. mars.
- Lending, Mette (2000) *Oppbrudd og fornyelse: Norsk utenrikskulturell politikk 2001–2005*, *odin.dep.no*
- Leonard, Mark & Andrew Small (2003) *Norwegian Public Diplomacy*, *odin.dep.no*
- Leonard, Mark (2002): «Diplomacy by Other Means», *Foreign Policy* (132).
- Leonard, Mark & Rouzbeh Pirouz (2004) «Iraqis don't need more propaganda», *International Herald Tribune* 6. februar.

- Manheim, Jarol B. (1994) *Strategic Public Diplomacy and American Foreign Policy: The Evolution of Influence*. New York, NY: Oxford University Press.
- Marquis, Chris (2003) «Effort to Promote U.S. Falls Short, Critics Say», *New York Times* 29. desember.
- Nelles, Wayne (2004) «American Public Diplomacy as Pseudo-Education: A Problematic National Security and Counter-Terrorism Instrument» i *International Politics* (41): 65–93.
- Nye Jr., Joseph S. (1990) *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York, NY: Basic Books.
- Nye Jr., Joseph S. & William A. Owens (1996) «America's Information Edge», *Foreign Affairs* 75(2).
- Nye Jr., Joseph S. (2004) «America must regain its soft power», *International Herald Tribune* 18. mai.
- Petersen, Jan (2004) «Norwegian Public Diplomacy», tale ved Nordic Heritage Museum, Seattle, 12. april, [odin.dep.no](http://odin.dep.no)
- Peterson, Peter G. (2002) «Public Diplomacy and the War on Terrorism», *Foreign Affairs* 81(5).
- Pew (2004) *A Year After Iraq War*, Pew Research Center Report. <http://people-press.org/>
- Rampton, Sheldon & John Stauber (2003) *Weapons of Mass Deception: The Uses of Propaganda in Bush's War on Iraq*. London: Robinson.
- Reuters (2004) «Internet Virtual Classroom for Al Qaeda Supporter», [reuters.com](http://reuters.com), 12. august.
- Satloff, Robert (2003) «Wrong Answer to al-Jazeera», [washingtonpost.com](http://washingtonpost.com), 4. april.
- Romarheim, Anders (2004) *U. S. Official Propaganda in the War Against Terrorism*. Utkast til hovedoppgave i statsvitenskap. UiO.
- Severin, Werner J. & James W. Tankard Jr. (2001) *Communication Theories*, 5th ed. New York, NY: Longman.
- Stortingsproposisjon nr. 1 (2003–2004) *Oppbrudd og fornyelse: Norsk utenrikskulturell politikk 2001–2005*, [odin.dep.no](http://odin.dep.no)
- Stortingsmelding nr. 19 (2002–2003) *En verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer*, [odin.dep.no](http://odin.dep.no)
- Taylor, Philip (2003) «Credibility: Can't Win Hearts and Minds Without It», [washingtonpost.com](http://washingtonpost.com), 30. mars.
- Tutwiler, Margaret (2004) «Public Diplomacy Programs», tale til U.S. House of Representatives, Committee on Appropriations, 4. februar.
- Washington Post* (2004) «U.S. Struggles to Win Hearts, Minds in the Muslim World», [washingtonpost.com](http://washingtonpost.com), 20. august.
- Westover, David & Juan Carlos Molleda (2003) «A Brief History of U.S. International Radio Broadcasting and War», [psywarrior.com](http://psywarrior.com), 22. april.
- Whitehouse (2002) «President Meets with King Abdullah of Jordan», [whitehouse.gov](http://whitehouse.gov)
- Widvey, Thorhild (2004) «Mot en helhetlig strategi for Norges omdømme», foredrag ved Johan Throne-Holst-konferansen, BI, 10. juni, [odin.dep.no](http://odin.dep.no)
- Wood, James (2000) *History of International Broadcasting*, vol. 2. London: P. Peregrinus Ltd.
- Zakaria, Fareed (2004) «Hating America», [foreignpolicy.com](http://foreignpolicy.com), september/oktober.
- Zorthian, Barry (2004) «Public Diplomacy is not the Answer», [publicdiplomacy.org](http://publicdiplomacy.org)
- The 9/11 Commission Report* (2004) New York, NY: W.W. Norton & Company.

# Jevnt løp i presidentvalget 2004: årsaker, virkninger og stridsspørsmål

**David Mauk**  
førsteamanuensis i  
amerikansk kultur-  
kunnskap ved NTNU

Det kommende amerikanske presidentvalget er «et verdensvalg der verden ikke har stemmerett», sa CNNs politiske analytiker Bill Schneider 20. september. Folk verden over mener de har rett til å si hva de mener om resultatet, fordi det har så stor betydning for deres egne land, påpekte han da han la fram resultatene fra en internasjonal studie om synet på valget i 35 ulike land, utført ved universitetet i delstaten Maryland. Studien etterlot ingen tvil om hva resultatet ville bli hvis folk i disse landene fikk stemme. Overveldende flertall i 30 av de 35 nasjonene støttet John Kerry (eller gikk imot gjenvalg av George W. Bush). Selv de i Storbritannia som deltok i undersøkelsen, støttet presidentens utfordrer med en margin på 30 prosent. Dette klare internasjonale resultatet står i skarp kontrast til den mye jevnere oppslutningen om de to kandidatene på hjemmebane.

Skal man dømme ut fra nyhetsmeldingene når dette skrives, seks uker før valget, er det umulig å spå noe om valgresultatet på landsbasis. Til tross for alle vitenskapelige måleverktøy de rår over, gir meningsmålingsinstituttene oss motstridende meldinger om hvem som leder i valgkappløpet. Er det et svært jevnt oppgjør vi ser, med nærmest dødt løp mellom de to hovedkandidatene, slik flere store målingsinstitutter melder – eller har George W. Bush en ledelse på 11 eller 13 prosent, som målingene fra hhv. *Time* og Gallup fra tidlig i september viser? De store instituttene – i likhet med de største avisene og tv-selskapene som bruker disse eller andre målingsmetoder – greier ikke å bli enige seg imellom. I altfor mange delstater

---

Artikkelen er i hovedsak basert på et foredrag på NUPI 24. september 2004.

er det sannsynlige stemmemønsteret så jevnt at det virker umulig å spå utfallet – både der og på riksplan. Den ferskeste oversikten i *Congressional Quarterly* opererer for eksempel med 13 svingstater der de to kandidatene ligger så likt at det er umulig å spå hvem av dem som vil vinne der, og 11 andre som foretrekker en av kandidatene med så knapp eller ustabil margin at de bare bikker lett i den enes eller den andres favør. (Som i Rasmussen 2004, Harris og Pew nevnt i *Wall Street Journal Online*, *Time Magazine* 2004c, *Congressional Quarterly* (heretter *CQ*) på *New York Times*' valgnettsted, 17. september 2004.)

Meningsmålingene de siste fire–fem ukene har vist et entydig mønster – men dette bekrefter bare hvor usikkert sluttresultatet er. Inntil midten av august ledet John Kerry på oversiktene over velgernes hensikter, deretter tok George W. Bush så mye innpå at det så ut til å gå mot dødt løp, og med oppturen etter republikanernes nominasjonsmøte i slutten av måneden så Bush ut til å ha en liten eller litt større ledelse. Men i midten av september viste alle målingene, unntatt Gallup, at oppturen (som vanligvis følger i ukene etter et nominasjonsmøte) var borte. Kandidatene ligger nok en gang an til dødt løp (Gallup 15. september 2004, Rasmussen 2004, Time Polls 2004, *Wall Street Journal Online* 2004). Fordi meningsmålinger basert på utspørring av folk som sannsynligvis vil stemme («likely» voters) er meget omstridt – det er generelt antatt at disse favoriserer Bush på en ukvalifisert måte – har jeg valgt å bygge følgende analyse på stemmeberettigete («registered» voters).

Men poenget med denne artikkelen er ikke å drøfte hvor nøyaktige meningsmålinger er. I stedet gjelder det først og fremst å forsøke å analysere noen av «årsakene, virkningene og stridsspørsmålene» som bidrar til å forklare hvorfor valget ser ut til å bli så jevnt at utfallet er umulig å spå i fire viktige delstater der kampen er hard (Missouri, Ohio, Pennsylvania og Washington). Vi har tilgang til opplysninger fra disse delstatene fordi de har fått svært mye oppmerksomhet både fra kandidatene, fra meningsmålerne og fra kommentatorer. Vi skal særlig se på grunnene til at velgerne er uenige i de to spørsmålene de i mange måneder har betraktet som de viktigste, nemlig tilstanden i økonomien og terrorisme. Temaene som kommer etter disse på ranglisten – situasjonen i Irak og utgiftene til medisinsk hjelp og helseforsikring – tas med i drøftingen bare i den grad velgerne og kandidatene setter dem i sammenheng med terror eller økonomien. Situasjonen i de fire delstatene vil dermed kunne bidra til å identifisere de politiske sammenhengene bak mulige valgresultater i november. Samtidig er det på sin plass å ta med



noen betraktninger om valgordningen og den politiske historien som bidrar til disse delstatenes betydning for årets valgkamp, og til en viss grad se på om omstendighetene i disse delstatene ligner valgkampen i resten av landet.

Amerikanske politiske analytikere regner tre av disse fire delstatene – Missouri, Ohio og Pennsylvania – blant «slagmark»-statene i presidentvalg. Denne merkelappen gjenspeiler at de gjennom de senere tiår har fungert som «fokus for valgkampinnsatsen ... som har vært avgjørende for hvilken kandidat som har seiret» (Pika & Maltese 2004). Det er flere årsaker til disse delstatenes framtrepende posisjon. I år kontrollerer de sju slagmarkstatene (New Jersey, New York, Illinois og Michigan i tillegg til de fire omtalt her) til sammen 136 av stemmene i valgmanskollegiet, institusjonen som til syvende og sist avgjør striden og gjør valget av USAs stats- og regjeringssjef til en føderal, indirekte prosess. Dette antallet «valgmenn» er litt mer enn halvparten av stemmene som trengs for å vinne valget med 270 stemmer i kollegiet. Svært få delstater har større folketall enn Ohio og Pennsylvania, og det innebærer at deres andel av stemmene i valgmanskollegiet (20 for Ohios vedkommende og 21 for Pennsylvanias) også er større enn for de fleste andre delstater. (Hver delstat får to valgmannsstemmer for sine to senatorer og ytterligere stemmer i henhold til delstatens plasser i Representantenes hus, som bestemmes ut fra folketallet. Som den juridiske kampen om stemmetellingen i Florida viste så dramatisk i år 2000, vinner den kandidaten som får flest stemmer i en delstat *alle* denne delstatens valgmannsstemmer. Det var derfor George W. Bush kunne oppnå seieren med et flertall på 537 omstridte stemmer i en delstat som med sin blokk av valgmenn (25) ga ham 271 valgmannsstemmer, én mer enn halvparten av stemmene i valgmanskollegiet.)

I 2004 veier Missouri og Washington med 11 valgmannsstemmer hver mindre tungt i det endelige utfallet, men i likhet med de to andre delstatene er de ikke bare svært viktige for konkurransen nå; de hadde også avgjørende betydning for utfallet i 2000 og på 1990-tallet. I valgkampen mellom Gore og Bush i 2000 så de ut til å være innen rekkevidde for begge parter helt fram til slutten av valgkampen, da de skilte lag, to for hver kandidat, med små men klare marginer på 3 til 5 prosent. Når alt kom til alt, sto de likevel ikke for de jevneste resultatene i 2000 – i den endelige opptellingen i fem delstater, blant dem Florida, skilte det mindre enn ett prosentpoeng mellom kandidatene!<sup>1</sup> (Ceaser & Busch 2001).

1 De andre delstatene der resultatet viste en margin på mindre enn ett prosentpoeng, var Iowa, New Mexico, Orgeon og Wisconsin (Ceaser & Busch 2001).

I år har alle de fire delstatene vi tar for oss her, skiftet fra én fargekode til en annen blant «swing»-, «showdown»- og «leaning»-delstatene i meningsmålerne analyser. I midten av september viste de fleste målingene at delstaten Washington så ut til å helle mot Kerry, mens Ohio og Missouri helte mot Bush, og Pennsylvania så ut til å være for jevnt delt til at man kunne kalle den noe annet enn en «swing»-stat (*CQ* 2004 i *NY Times*). Kommentatorer påpeker dessuten at disse delstatene med stort hell pleier å utpeke vinneren, og gir dem derfor status som «bjelleku»-stater – steder der man merker seg en intens valgkamp og tidlige tegn til det sannsynlige valgfallet. I år har det svært jevne oppgjøret fått analytikere til å sette opp regnestykker om fordelingen av valgmannsstemmer ut fra det som skjedde i 2000, som denne prognosen Jeffrey Jones har gjort for Gallup: «Showdown-delstatenes meningsmålinger gir viktig innsikt i hvordan valgmannskollegiet kan komme til stemme på valgdagen ... Nå er det slik at Kerry må vinne alle delstatene som Gore vant i 2000, pluss minst en stor delstat, som Ohio ...» (Jones 2004).

Alle de fire delstatene vi drøfter her omfatter store, høyt industrialiserte storbyområder, som Seattle, Kansas City, St. Louis, Pittsburgh, Philadelphia og de urbaniserte områdene som omfatter byene Cleveland, Akron og Canton i Ohio. Men disse delstatene har også store jordbruksområder. Demografisk sett er imidlertid befolkningen på landsbygda så liten at den på langt nær er like politisk interessant som de vidstrakte urbaniserte områdene med sine store konsentrasjoner av hvit lavere middelklasse i de indre forstedene. Da disse «etnisk hvite» hoppet av fra sin tradisjonelle tilhørighet til det demokratiske parti i 1980, fikk de tilnavnet «Reagan-demokrater», fordi de sto for velgervandringen som førte til at den konservative republikaneren Ronald Reagan ble valgt. En potensielt avgjørende andel av de etnisk hvite ble støtt bort fra demokratene fordi de følte at handlingsplanene som ble satt i verk av demokratiske presidenter og kongressflertall på 1960- og 70-tallet (borgerrettigheter og sosiale velferdslover), ikke tok hensyn til deres behov, samtidig som de delte ut milde gaver til det ikke-hvite mindretallet. De hevdet at de fortjente økonomisk rettferdighet like mye som andre grupper fortjente sosial rettferdighet, og de etnisk hvite var (og er) en mye større velgergruppe enn de ikke-hvite. Den republikanske presidentkandidaten Richard Nixon var den første som ga en utstrakt hånd til dem han kalte «det tause flertall». Ronald Reagan forsterket tiltrekningskraften overfor denne gruppen, som han kalte «det glemte flertall», og lovet en mindre offentlig sektor og lavere skatter slik at vanlige folk kunne bruke mer av lønnen på seg

selv, samtidig som det ville bli skapt arbeidsplasser (Edsall & Edsall 1992). Presidentene Bush lovet skattelettelser med samme begrunnelse i kampen om Det ovale kontor. George Bush senior greide ikke å innfri sine valgløfter om skattene og tapte kampen for å bli gjenvalgt, men sønnen har kuttet skattene ikke bare én, men to ganger siden 2000. Også i årets valgkamp er de etnisk hvites uro over skattene og økonomien blitt et sentralt tema i delstatene der utfallet er umulig å spå. De hvite middelklasseforstedene – fra øvre middelklasseforsteder til lavere middelklassestrøk i de indre forstedene – kommer trolig til å avgjøre valget, slik de gjorde i 2000. Mange av den relativt lille gruppens moderate velgere som ikke har bestemt seg, blant dem ikke så få kvinner, bor i forstadskommunene som omgir de store byene. I 2000 viste mediene dette ved å fokusere på såkalte fotballmødre, «soccer moms». Denne gangen er det kritiske økonomiske spørsmålet tapet av arbeidsplasser, spesielt i de gamle bedriftene i fabrikk- og «skorsteinsindustrien», som stålverkene konsentrert i Ohio og Pennsylvania – men også utflagging av disse og mer faglærte og høyteknologiske arbeidsplasser (som er av den største betydning for forstadsbefolkningen i alle de fire test-delstatene) til andre land med billigere arbeidskraft.

Med ovenstående raske skisse av nyere politisk og økonomisk historie i bakhodet er det ikke særlig overraskende at en Gallup-måling på dette stadium i valgkampen 2004 viser at økonomiske spørsmål står øverst på listen over viktige spørsmål for registrerte velgere på landsbasis, med 32 prosent – og av en enda større andel velgere (33 til 39 prosent) i de fire slagmarkstatene. Som man også kunne vente, viste Gallup-målingen i de tre slagmarkstatene med de største gamle industrisektorene – Ohio, Pennsylvania og Missouri – at velgerne med tosifret prosentmargin (mellom 10 og 15 prosent) mente økonomiske spørsmål var de viktigste, mens folk i Washington gjorde det samme med en margin på 8 prosent. Tapet av arbeidsplasser har vært mindre og for det meste rammet data- og elektronikkelskaper langs stillehavskysten i nordvest, deriblant delstaten Washington. Missouri ligger, som *New York Times* nylig påpekte, på korsveien mellom Midtvesten, de typiske sørstatene («The Deep South») og Great Plains-regionen rett øst for Rocky Mountains, og framviser en annen sammensetning av prioriteringer enn de andre tre delstatene. To delstatsmålinger som avisen *St-Louis Post-Dispatch* har fått utført i Missouri, viser at økonomien bare så vidt er viktigere enn terrorisme og «verdier» (som kan tolkes som holdninger til abort og homofili) (CQ 2004a, Mannies 2004a, Cardwell 2004).

Det er i de to store «rustbelte»-statene, Ohio og Pennsylvania, at tapet av arbeidsplasser er nøkkelen til å vinne blokkene av valgmannsstemmer som kan avgjøre presidentvalget. Begge kandidatene har besøkt Pennsylvania oftere enn noen annen delstat, og Ohio er den nest mest besøkte delstaten. Blant de faglærte arbeiderne ved stålverkene og andre ansatte i fabrikkindustrien som bor i de stort sett hvite forstedene utenfor Pittsburgh, er det et betydelig antall tidligere Reagan-demokrater. Disse har sett rundt 160.000 arbeidsplasser, for det meste i stålverkene, forsvinne fra delstaten i løpet av Bushs første presidentperiode, men føler likevel at de står republikanernes standpunkter nærmest i sosialpolitikken. Kerrys kone, Teresa Heinz Kerry, har fortsatt et hus i Pittsburgh, der hun en gang bodde som Pennsylvania-senator John Heinz' kone. Hver gang Kerrys valgkampmaskin passerer gjennom de urbane sentrene sørvest i delstaten, kaller den demokratiske kandidaten besøket en «hjemkomst», og han raser mot «Bush-økonomien». Philadelphias enda større belte av forsteder sørøst i delstaten er politisk splittet, med tre velstående kommuner solid plassert på republikansk side hva økonomisk politikk angår. Velgere i tre andre mer middelklasse- og lavere middelklassedominerte forstadskommuner i sørøst ga seieren i delstaten til Clinton og Gore i de tre forrige presidentvalgene. I øyeblikket viser meningsmålinger på delstatsplan at presidenten er i ferd med å tape disse forstedene – der harmen over krigen i Irak og skandaler i sammenheng med denne er stor – eller at han bare ligger litt foran (Seeyle 2004).

I likhet med naboene i Pennsylvania har folk i Ohio i flere tiår slitt seg gjennom den gamle industriøkonomiens langsomme død. Fra 1970-tallet til i dag har industristrøkene nordøst i delstaten, som har fått merkelappen «en del av rustbeltets hjerte», tapt arbeidsplasser i fabrikker hvor det ble produsert stål, gummi, bilmotorer og bearbeidet metall. I løpet av George W. Bushs første presidentperiode har delstaten tapt mer enn 180.000 fabrikkarbeidsplasser, og nå er industrisentrene i vest – som det er blitt hevdet reddet delstaten for Bush i 2000 – også hardt rammet. Det store flertallet av vanlige arbeidere som har lidd seg gjennom disse endringene i Ohio, passer inn i bildet av sør- og østeuropeiske etniske grupper i kulturelle og økonomiske omstendigheter som gjorde dem til den politisk ustabile gruppen etnisk hvite som har pendlet fra ett parti til et annet i de siste valgene. Med tanke på delstatens sørgelige økonomiske forfatning framholdt *The Economist* tidlig i mai at Ohio, «selve definisjonen på en svingstat», er «selve hjertet i valgoppgjøret». Tidsskriftet minnet sine lesere om at Bill Clinton vant delstaten med

bare 2 prosentpoeng i 1992, og George W. Bush med bare 3,5 prosentpoeng i 2000. Med den største marginen i noen av de fire delstatene, 15 prosent, sa folk i Ohio i midten av september til Gallup at økonomien er det viktigste tema når de avgjør hvordan de skal stemme. Ohio-velgerne har støttet den seirende kandidaten i alle presidentvalg siden 1960. Dessuten har ingen republikaner noen sinne vunnet Det hvite hus uten Ohios blokk av valgmannsstemmer (*The Economist* 2004a, Dao 2004).

Folk på begge sider i valgkampen er godt kjent med hvilken avgjørende rolle denne delstaten kan komme til å spille for valgutfallet, og den avgjørende betydning arbeidsplasser i fabrikkindustrien har for delstatens velgere. Begge kandidater har reist på kryss og tvers gjennom delstaten nesten ukentlig og lagt fram sine konkurrerende versjoner av den økonomiske situasjonen og hvilke virkemidler de vil bruke for å bedre den. Kerry og hans talerøser sier de vil stoppe utflaggingen av arbeidsplasser i «Benedict Arnold»-selskaper<sup>2</sup> som har vunnet skattefordeler fra Bush-regjeringen ved å sende arbeidsplasser til utlandet. Kerry, derimot, lover å foreta skatteuttak for å dekke helseytelser til amerikanske arbeidere, slik at næringslivet skal ha råd til å beholde arbeidsplassene i USA. Demokratenes viktigste økonomiske tema er at Bush lar seg styre av de rike og mektige, som han har gitt de største skatteuttakene, og at han er den første presidenten siden den store økonomiske nedgangsperioden i mellomkrigstiden som stiller til gjenvalg etter å ha tapt flere arbeidsplasser enn han har skapt i sin første valgperiode. Kerry har planer om å øke skattene for de rike, holde skattene for middelklassen lave og arbeide for «rettferdig» snarere enn hensynsløs frihandel.

Republikanerne er på sitt mest sårbare i økonomiske spørsmål. De 1,4 millioner arbeidsplassene de hevdet at skattelettelsene ville skape i 2003–04, har uteblitt, i stedet har det storstilte tapet av arbeidsplasser fortsatt. Økonomien viser tegn til å gjennomgå et «oppsving uten jobber» eller en opptur som ikke bare skaper færre jobber for vanlige arbeidere, men arbeidsplasser der lønningene er mye lavere enn i de stillingene som gikk tapt. Bush-administrasjonens første svar på utfordringen var å innføre økt toll på importert stål i 2002. Dette tiltaket ble hilst med glede blant kongress-

2 Benedict Arnold (1741–1801) var en amerikansk general som gikk over på britenes side under uavhengighetskrigen. Hans navn er i USA blitt et synonym for «landsforræder». Uttrykket har noe av den samme klangen som «Quisling» i Norge. (O. a.)

representanter så vel som i fagbevegelsen og næringslivet i Ohio og Pennsylvania, som vil ha det opprettholdt til tross for den negative kjennelsen fra Verdens handelsorganisasjon, WTO. Ett år senere opprettet presidenten en ny regjeringspost, assisterende handelsminister for fabrikkindustrien, som har til oppgave å se nærmere på hvordan arbeidsplassene i fabrikkene kan bevares. Men først i begynnelsen av presidentvalgekampen (i sin takketale på nominasjonsmøtet) lovet Bush å finansiere programmer som skal omskolere arbeidere til jobber som er like godt betalt som dem de har mistet. Denne ideen er i tråd med den republikanske tanken om at «outsourcing» inngår i en storstilt økonomisk omstrukturering som med tiden vil flytte amerikanske arbeidere over i bedre betalt, mer kvalifisert hvitsnipparbeid, etter som fabrikkjobbene flyttes til land i den andre eller tredje verden. Problemet er at disse jobbene forsvinner mye raskere enn de nye, bedre jobbene dukker opp, eller de arbeidsløse er klare til å ta dem. I mellomtiden minner Bush og hans talsmenn middelklassens velgere om skattelettelsene han ga dem for hvert nytt barn de fikk. Han hevder at senator Kerry har stemt for skatteøkning 98 ganger, insisterer på at de to store skattecuttene hans regjering har gjennomført virkelig fungerer, sier at det skapes stadig flere nye arbeidsplasser i stadig høyere tempo som følge av at økonomien er blitt stimulert, og lover å gjøre skattecuttene permanente (Allen & Romano 2004, Budmiller 2004, *CQ Weekly* (2003), *The Economist* 2004c, Thottam 2004).

I Gallup-målingen i midten av september sa registrerte velgere i Missouri, den av de fire delstatene som er minst rammet av nedleggelse, at de mente Bush er bedre egnet til å håndtere økonomien enn Kerry. Marginen var 49 mot 44 prosent. I Ohio og Pennsylvania, de to hardest rammede, mente et flertall på 51 mot 43 prosent av velgerne at Kerry kunne gjøre mer for å bøte på de økonomiske skadene. Folk i delstaten Washington, som blant folk flest gjerne stempler som liberal og som er kjent for sine miljøvernere og Microsoft-ansatte snarere enn for fabrikkarbeidere, støttet Kerrys økonomiske politikk med den største marginen – 55 mot 41 prosent. Ved å gi sterkest støtte til Kerry på det økonomiske området følger – og sågar overgår – disse tre slagmarkstatene den nasjonale tendensen til å gi senatoren et forsprang på fem prosentpoeng (Jones 2004).

På sitt nominasjonsmøte i slutten av august pakket republikanerne Irak-krigen inn i det patriotiske flagget som kalles å forsvare nasjonen mot terrorisme – og ferske målinger tyder på at det var en smart strategi. Gallup-målingen i midten av september fant at

omtrent samme prosentandel (25) av registrerte velgere i de fire slagmarkstatene rangerte terrorisme som det nest viktigste spørsmålet når de bestemte seg for hvilken presidentkandidat de skulle stemme på, og på riksplanet gjorde en noe større andel (28 prosent) det samme. Men det tredje viktigste spørsmålet på riksplan og i de fire delstatene var situasjonen i Irak. Sett under ett, kunne terrorismen og krigen i Irak bli avgjørende for en Bush-seier dersom velgerne støttet ham mest i begge sakene. I Gallup-målingen var dette ikke tilfelle. Velgerne delte seg på dramatisk vis i synet på hvilken kandidat de ville støtte, ut fra om de mente krigen i Irak eller terrorismen generelt var viktigst. De som først og fremst tenkte på terrorismen, støttet Bush med enorme marginer på mellom 84 og 67 prosent i de fire delstatene, men den mindre andelen som var mer opptatt av krigen i Irak, støttet Kerry med mindre, men likevel svært store marginer på mellom 37 og 26 prosent i tre av delstatene.

Velgerne i den fjerde delstaten, Missouri, utmerket seg med svar som gjorde deres stat til den som klarest heller mot Bush; de støttet presidenten med den største marginen i terrorspørsmålet og nøyde seg med å gi Kerry en ledelse på bare 7 prosent om de var mest bekymret for Irak. Velgerne i delstaten Washington gikk lengst i å markere posisjoner som samsvarte med utfordrerens. Den største gruppen av folk som var mest bekymret for terrorisme, støttet Kerry (med en margin på 16 prosent) og den nest største marginen når folk som støttet Kerry framfor Bush var mest opptatt av Irak (33 prosent). Velgerne i Ohio og Pennsylvania utmerket seg også i disse spørsmålene. Ohio-velgernes Bush-vennlige holdning – om de bekymret seg mest for terrorisme – var bare litt mindre sterk enn i Missouri, men Ohio-velgere som var opptatt av Irak-spørsmålet, støttet Kerry i enda sterkere grad enn folk i delstaten Washington. I Pennsylvania foretrakk folk som følte at terrorisme var hovedspørsmålet, Bush like mye som velgerne i Missouri, men støtten for Bush blant folk som var mest bekymret for Irak, var lavest her (Jones 2004)

Hvordan kan man forklare forskjellen mellom de fire delstatene i de to spørsmålene terrorisme og Irak? Bevismaterialet er fragmentarisk, men gir et visst grunnlag for en forklaring. Rundspøringer i *Washington Post* og *New York Times* så vel som meningsmålinger på delstatsnivå i Missouri tyder på at mesteparten av den flytende velgermassen – de 5 til 10 prosentene moderate eller uavhengige velgere som ikke har bestemt seg – igjen er å finne i forstadskommunene rundt Kansas City og St. Louis. Rundspøringene tyder på at disse velgerne – flere kvinner enn menn – vil stemme på den

kandidaten som vil beskytte dem og familiene deres mot terrorisme, selv om de også uttrykker engstelse og uro over de stigende militære tapene i Irak. Noen kommentatorer har begynt å kalle disse for «security moms» med en klar henspilling til de «soccer moms» som utgjorde en viktig velgergruppe fra middelklassen for Clintons seirer og støtten for Gore i 2000. *St. Louis Post-Dispatch* brakte en analyse av sin ferskeste måling 17. september og framhevet særlig at Bush-kampanjen hadde styrket sin stilling blant uavhengige og kvinner ved å legge mest vekt på nasjonal sikkerhet og en besluttsom håndtering av situasjonen i Irak. De mest dramatiske endringene denne målingen avdekket, var ifølge avisen at «kjønnskløften» til demokratenes fordel hadde forsvunnet og at Bush ledet med 14 prosentpoeng over Kerry i spørsmålet om hvem som var best egnet til å håndtere situasjonen i Irak. Samtidig oppnådde Bush en 15 prosentpoengs ledelse blant folk i Missouri, som ble bedt om å si hvilken av de to kandidatene som best kan beskytte landet mot terrorisme (VandeHei 2004, Cardwell 2004, Mannies 2004b).

Delstaten Washingtons største avis, *Seattle Times*, trykket nylig en lederartikkel av avisens mest populære spaltist, der påstanden om at delstaten tilhører kategorien sving- eller slagmarkstater ble trukket i tvil. Lederskribenten reiste sterk tvil om visepresident Dick Cheneys troverdighet «i terrorismespørsmål ... eller i noe spørsmål overhodet» og hevdet at Bush-regjeringens ynkelige rulleblad i miljøpolitikken i seg selv diskvalifiserer den fra gjenvalg i en delstat og en region med «sterk tilknytning til Guds frie natur» (Dickie 2004). Det har ikke vært mulig å finne noen meningsmåling på delstatsnivå som kan vise om velgerne deler denne vurderingen, men nasjonale Gallup-målinger med separate data for Washington viser at velgermassen er delt på midten foran valget og at Kerry bare har en liten ledelse. Målingene viser imidlertid også at uvanlig store grupper i Washington har tillit til Kerry både når det gjelder terrorismen og krigen i Irak (Gallup 2004, Jones 2004, Moore 2004).

I midten av september sa velgerne i de fire delstatene seg enige med Kerry i at USA må sette en tidsfrist for når landets soldater skal hjem fra Irak. De var også enige i at USA trengte en «utgangsstrategi», en plan som skal avverge at krigen trekker lenger og lenger ut, slik Vietnamkrigen gjorde. De støtter dessuten Kerrys påstand om at Bush-regjeringen undervurderte størrelsen på bakkestyrkene som var nødvendig for å føre krigen, hva krigen ville koste og virkningene av at man vendte mektige allierte ryggen fordi man ikke var villig til å vente lenger med å angripe. På den annen side har presidenten fortsatt støtte fra et stort flertall for å ha fjer-



net Saddam Hussein, og et flertall betrakter også Irak-krigen som ledd i en global offensiv mot terrorismen snarere enn som et feilgrep som kostet USA støtte i den mer overordnede krigen mot terror (Slevin & Finer 2004, Stevensen & Halbfinger 2004, VandeHei 2004).

I Ohio, som i Michigan, nabostaten i nord, kompliseres velgerenes holdninger til terrorisme og Irak-krigen av at disse to er blant de delstatene som har sendt flest menige soldater og nasjonalgardister til Irak og Afghanistan. Ungdom fra lavere middelklasse og fattige er sterkt overrepresentert i USAs militære styrker. I Ohio, Michigan og Pennsylvania omfatter disse gruppene både et stort antall mindre velstående etnisk hvite i de gamle forstedene og afro-amerikanere i bykjernene. (Folk med latinamerikansk bakgrunn utgjør bare en svært liten del av befolkningen i disse to delstatene.) Som Michael Moore viste i *Fahrenheit 9/11*, gjør unge mennesker og spesielt unge menn fra disse gruppene det ofte dårlig på skolen. Foreldre og yrkesveiledere oppfordrer dem derfor til å skaffe seg arbeid og yrkesutdanning ved å gå inn i det militære. Slike råd har virket spesielt gode i senere år, fordi så mange arbeidsplasser i industrien er gått tapt i disse delstatene. Men nå øker antallet foreldre som får budskapet om at barna deres er drept, og dermed blir disse gruppene kritikk av Bush stadig mer høylytt. I de sørøstlige forstedene der presidentvalget i Pennsylvania kan bli avgjort, må man også ta lokale reaksjoner på andre begivenheter i Irak i betraktning. Flere av dem som er siktet i Abu Ghraib-skandalen, og to sivile entreprenører som ble halshogd i Irak, var fra Philadelphias forsteder (*The Economist* 2004a, Seeyle 2004).

Det er fortsatt uvisst om disse velgernes smerte vil bidra til støtten til Kerry i den grad at det påvirker utfallet i slagmarkstatene. To meningsmålinger som ble offentliggjort i september, den ene i *Time* og den andre fra Gallup i samarbeid med *USA Today*, illustrerer muligheten for at velgerne kan la seg overbevise av Bush-sidens strategi med å framstille regimeskiftet i Irak som del av presidentens krig mot terror. Et stort flertall av dem som ble spurt i disse meningsmålingene, gjorde ingen forskjell i sin vurdering av de to spørsmålene, slik de gjorde i Gallup-målingen vi drøftet tidligere, men ga Bush ståkarakter i begge spørsmål, med klar margin til Kerry – noe som *kan* bebude et gjenvalg (*Time Poll* 2004c, VandeHei 2004). I spørsmålet om hvor jevnt valgresultatet blir, må en sluttanalyse også ta i betraktning komparative marginer for i hvilken grad de flytende velgergruppene slutter opp om en av kandidatene på både det økonomiske og på forsvarsområdet. Bush har hele tiden

hatt en større ledelse i spørsmålet om kampen mot terrorisme enn hva Kerry har hatt i spørsmålet om styring av økonomien. Dette kan gjøre utslaget hvis det blir et svært jevnt oppgjør 2. november. Mye avhenger av om bedringen i økonomien virker overbevisende, og hvor overhengende terrorfaren virker for velgerne. Etter denne forfatterens mening er det bare dersom ingen av disse spørsmålene blir avgjørende, at stridsspørsmål som splitter offentligheten – så som abort og ekteskap mellom mennesker av samme kjønn – kan få noen større betydning for valgresultatet. De to valgkamporganisasjonenes vurderinger, som uttrykker en strategisk (eller kanskje sunn) skepsis overfor meningsmålinger, virker fornuftige på dette punktet. Kerrys stab påpeker at det foreligger et halvt dusin målinger som viser fortsatt dødt løp, mens Bushs talspersoner insisterer på at løpet – til tross for de to målingene som gir Bush en tosifret ledelse – fortsatt er for jevnt til at man kan utrope en vinner.

Oversatt fra engelsk av Trond Børrehaug Hansen

## Litteratur

- Allen, Mike & Lois Romano (2004) «Closing laps in Race to November», *Washington Post* 4. september.
- Budmiller, Elisabeth (2004) «Kerry Mounts Fierce Attack on Bush's Economic Policies», *New York Times* 16. september.
- Cardwell, Diane (2004) «For many in Missouri, Picking a President is More a Matter of Values than Policy», *New York Times* 19. september.
- Ceaser, James W. & Andrew E. Busch (2001) *The Perfect Tie: The True Story of the 2000 Presidential Election*. Lanham, MD: Rowan and Littlefield.
- Congressional Quarterly Weekly* (2003) «'Jobs, Jobs, Jobs' Mantra Returns to Haunt GOP», 13. september.
- Congressional Quarterly* (2004) «CQ's Interactive Graphic for the New York Times Site», 17. september.
- Dickie, Lance (2004) «It's in our Nature to Go with Kerry», *The Seattle Times* 10. september.
- Dao, James (2004) «The 2004 Campaign: the Swing States; Swaying Unhappy Ohio Voters Could be a Key to the Presidency», *New York Times* 4. juli.
- Economist* (2004a) «Welcome to Ohio—and the Heart of the Election Battle», 8. mai.
- Economist* (2004b) «The Battle by the Lakes», 26. juni.
- Economist* (2004c) «Lost Jobs, Lost Votes», 16. august.
- Edsall, Thomas B. & Mary D. Edsall (1992) *Chain Reaction: The Impact of Race, Rights, and Taxes on American Politics*. New York, NY: Norton.
- Gallup Organization (2004) Showdown State Polling (for Missouri, Ohio, Pennsylvania, and Washington state), 15. september, [www.gallup.com/election2004/showdown/](http://www.gallup.com/election2004/showdown/)
- Jones, Jeffrey M. (2004) «Key Issues in the Showdown States», *Gallup Poll* 14. september, [www.gallup.com/poll/content/default.aspx?ci=13048](http://www.gallup.com/poll/content/default.aspx?ci=13048)
- Mannies, Jo (2004a) «Missouri Remains Key Battleground» *St. Louis Post-Dispatch* 23. juli.
- Mannies, Jo (2004b) «Bush Makes Headway in Missouri» *St. Louis Post-Dispatch* 17. september.
- Moore, David W. (2004) «Dead Heat in Pennsylvania: Three Other States Same as 2000», *Gallup Poll* 9. september, [www.gallup.com/poll/content/default.aspx?ci=12982](http://www.gallup.com/poll/content/default.aspx?ci=12982)
- Pika, Joseph A. & John Anthony Maltese (2004) *The Politics of the Presidency* (6<sup>th</sup> Ed.). Washington, D.C.: *Congressional Quarterly*.
- Rasmussen Reports* (2004) «Online Insights: Presidential Tracking Polls» (national and for Missouri, Ohio, Pennsylvania, and Washington) 14-15. september, [rasmussenreports.com/Presidential\\_Tracking\\_Poll.htm](http://rasmussenreports.com/Presidential_Tracking_Poll.htm)
- Seeyle, Katherine Q. (2004) «In Battle for Pennsylvania, Philadelphia Suburbs Probably Hold the Key», *New York Times* 24. august.
- Slevin, Peter & Jonathan Finer (2004) «Speech Fails to Sway These Undecideds», *Washington Post* 4. september.
- Stevenson, Richard W. & David M. Halbfinger (2004) «Bush and Kerry Step Up Attacks in Swing States», *New York Times* 11. september.
- Time Poll* (2004a) «Measure of a Tight Race», 6. september.
- Time Poll* (2004b) «Don't Pop the Corks Yet», 13. september.

*Time Poll* (2004c) «Bush Takes Command on the Issues», 20. september.

Thottam, Jyoti (2004) «Whose Plan is Better?», *Time* 13. september.

VandeHei, Jim (2004) «Kerry Comments in August have Him Playing into GOP Hands», *Washington Post* 8. september.

*Wall Street Journal Online* (2004) «New Harris Poll Shows Tight presidential Race», 16. september, [online.wsj.com/article\\_print/0,,SB109526872487418642,00.html](http://online.wsj.com/article_print/0,,SB109526872487418642,00.html)

# Etter Beslan

**Jakub M. Godzimirski**  
PhD, forsker, NUPI

Tragedien i Beslan er den seneste, men ikke den første og sannsynligvis heller ikke den siste som har rammet dette urolige området. Det er imidlertid flere forhold som gjør denne tragedien enestående i både regional og global målestokk.

Da en gruppe væpnede menn og kvinner stormet skolen i den lille nordossetiske byen Beslan 1. september og tok omkring 1000 voksne og barn som gisler, fulgte vi utviklingen på tv-skjermen. Gisseltakernes krav var uklare. Den første dagen fikk vi vite at de skulle løslate gisler hvis russiske styresmakter slapp fri dem som hadde blitt anholdt for påstått deltakelse i et væpnet raid i Ingusjetia i juni 2004. Dagen etter ble det sagt at terroristenes krav var full tilbaketrekning av russiske styrker fra Tsjetsjenia og anerkjennelse av Tsjetsjenias selvstendighet. Gisseltakerne satte ingen tidsfrist for sine krav, men truet med å drepe sine gisler hvis noen av deres egne ble drept eller såret av russiske styrker, eller om skolen ble stormet.

Den tredje dagen, 3. september, brøt helvete løs i Beslan. Vi vet i skrivende stund ikke hvordan den siste akten i dette dramaet begynte, men trolig eksploderte en av ladningene som var utplassert i gymsalen hvor flesteparten av gislene ble holdt. Noen gisler prøvde å flykte, gisseltakerne begynte å skyte på dem og ilden ble besvart av russiske styrker og bevæpnede pårørende rundt skolen.

---

Denne analysen er basert på en grundig gjennomgang av forskjellige, hovedsakelig russiskspråklige, kilder fra de første to ukene i september 2004. De viktigste av disse er de nettbaserte *lenta.ru* og *gazeta.ru*, men også *izvestia.ru* og *vremya.ru* er flittig brukt. I tillegg har *Johnson's Russia List* ([cdi.org/russia/johnson/](http://cdi.org/russia/johnson/)) vært en uunnværlig kilde til informasjon i arbeidet med denne oppsummeringen.

Uansett hva den utløsende faktoren var, ble resultatet en tragedie nesten uten sidestykke – skolen ble lagt i ruiner og flere hundre ble drept.

Det verste med Beslan er at terrorister helt bevisst valgte barn som et politisk redskap for å oppnå sine mål. De truet med å drepe dem om kravene ikke ble oppfylt. Men de sa seg også villige til å snakke og forhandle med myndighetene. De ville få de lokale lederne til å komme og innlede forhandlinger. Men ingen av disse lokale lederne kom – den eneste som tok direkte kontakt med gisseltakerne var den tidligere presidenten i naborepublikken Ingusjetia, Ruslan Ausjev. Verken Nord-Ossetias president Aleksandr Dzasokov eller Ingusjetias sittende president Murat Ziazikov ville stille. Ausjev klarte å overtale gisseltakerne til å slippe mødre med småbarn. Han lovtte at han skulle formidle kravene til president Putin, men klarte aldri å få et svar fra den russiske presidenten.

I stedet ble han ufrivillig vitne til en ufattelig tragedie. Han hadde kontakt med gisseltakerne da en av bombene gikk av og den spontane stormingen begynte. Han forsøkte å stoppe det som kunne utvikle seg til et blodbad, men klarte det ikke. Det siste han hørte fra gisseltakerne var at de nå skulle sprengne skolen fordi de tolket det som skjedde utenfor som en begynnende storming av skolen. Da sprengladningene gikk av, var det lite som kunne gjøres – russiske styrker stormet skolen. Etter flere timers harde kamper var nesten alle gisseltakere drept, men også flere hundre sivile – barn og voksne – mistet livet.

Tragedien i Beslan reiser flere spørsmål. Det kanskje viktigste er hva som kunne få mennesker til å begå en så grusom handling. Det andre er om alt som var mulig for å unngå et slikt utfall, var blitt gjort. Det tredje spørsmålet er hva som kan og bør gjøres for at liknende ting ikke skal skje i fremtiden.

For å kunne svare på det første spørsmålet må vi se på hvem som stod bak udåden og hva gisseltakernes motivasjon kan ha vært da de bestemte seg for å gå til krig mot Beslans barn. For å kunne svare på det andre spørsmålet må vi se på hvordan situasjonen rundt skolen ble håndtert av lokale og sentrale myndigheter, hva slags feil som ble begått og hvordan man kunne ha handlet for å unngå det tragiske utfallet. For å gi et svar på det tredje spørsmålet er det viktig å se på årsaker til tragedien og hvilke strategier russiske, lokale og internasjonale beslutningstakere må velge for å hindre at noe slikt kan skje igjen.

## Hvorfor skolebarn, hvorfor Beslan?

Gisseltakerne bestemte seg for å aksjonere mot en skole som var full av barn, foreldre og lærere. Videre valgte de en skole i den autonome republikken Nord-Ossetia. Hvordan kan vi forklare disse to omstendighetene?

At denne terrorhandlingen rammet skolebarn, skyldes først og fremst forøvernes søken etter oppmerksomhet. De visste også at det ville gjøre enhver militær operasjon mot dem svært vanskelig. Man spekulerte blant annet i at bruk av gass mot dem som befant seg i skolebygningen, kunne få enda verre konsekvenser enn i Dubrovka-teatret i 2002, fordi det er vanskelig å beregne hvilke doser barn tåler. Gisseltakerne var selv forberedt på et kjemisk angrep – da de fikk besøk av Ausjev, viste de ham at de var utstyrt med gassmasker og var i stand til å stå imot et gassangrep.

Valget av barn skulle også sette deres politiske motstandere i en veldig vanskelig situasjon. De trodde ikke at russiske – og i enda større grad lokale – styresmakter ville iverksette en militær operasjon som også måtte ramme mange av deres egne barn. Ved å true med å ramme det mykeste av alle mulige terrormål – barn – trodde de at de ville oppnå politiske innrømmelser fra lokale og sentrale myndigheter. Her tok de feil. Men det førte i alle fall til at befolkningen i Beslan prøvde å tvinge sine ledere til å avstå fra en militær løsning og heller innlede forhandlinger. Mange bevæpnede foreldre skal ha advart de lokale myndighetene om at de ville skyte på spesialstyrkene hvis de iverksatte en militær operasjon. Terroristene var kanskje parat til å dø for sin sak, men det viktigste for dem var å få oppmerksomhet og eventuelt tvinge russiske myndigheter til politiske innrømmelser.

En annen viktig motivasjon for å aksjonere nettopp mot skolebarn var hevn. Mange av gislene siterte gisseltakerne på at deres barn var blitt drept under krigen og at de var kommet til Beslan for å hevne seg på russiske myndigheter. Hevnmotivet må ses i lys av den lokale tradisjonen for blodhevning. Denne formen for oppgjør har i uminnelige tider blitt overført fra slektsledd til slektsledd i regionen og utgjør en sentral bærebjelke i tsjetsjenernes overlevelsesstrategi i kampen mot det russiske herredømmet. I Beslan ble denne tradisjonen etterlevd på en helt pervertert måte.

Hevntradisjonen forklarer også hvorfor angrepet ble rettet mot nettopp Nord-Ossetia. Osseterne er det eneste av de opprinnelige nordkaukasiske folkeslagene som frivillig valgte å slutte seg til Russland, ble ortodokse kristne og har vært de mest lojale av Russlands støttespillere i regionen også etter Sovjetunionens sammenbrudd.

Mange russiske militærbaser, og særlig flybaser, som har blitt brukt i operasjoner mot tsjetsjenske opprørere og mot Tsjetsjenias sivilbefolkning, befinner seg i Nord-Ossetia. Den største av disse basene er å finne i den nordossetiske byen Mozdok, som flere ganger har blitt rammet av terrorangrep i forbindelse med den pågående krigen i Tsjetsjenia. Nord-Ossetia blir sett på som den mest Moskva-lojale av republikkene i regionen, og det å ramme Nord-Ossetia var dermed litt som å ramme selve Russland.

Om gisseltakerne valgte skolen i Beslan tilfeldig eller om det var et lenge planlagt angrep, er mer uklart. Ifølge enkelte kilder ble våpen og sprengstoff utplassert i skolen noen måneder i forveien, andre peker på at mange av gisseltakerne ikke visste hvor de var, at skolen ble valgt tilfeldig og at angriperne egentlig skulle ta en skole i Nord-Ossetias hovedstad Vladikavkaz. Noen mener også at skolen i Beslan ble valgt med omhu fordi mange av skolens elever var barn av den lokale politiske eliten. De kan ha ment at dette ville gjøre det lettere å få igjennom sine politiske krav.

I tillegg bestemte de seg for å angripe Nord-Ossetia for å spre den pågående konflikten i Tsjetsjenia og muligens for å hevne sine tap i en annen konflikt, som rammet området for 12 år siden. Da tsjetsjenere og ingusjetere ble tvangssendt til Sentral-Asia under Stalin i 1944 – denne deportasjonen kostet om lag en tredjedel av den ingusjetiske og tsjetsjenske befolkningen livet – ble deler av det tidligere Tsjetsjeno-Ingusjetia overført til blant annet Nord-Ossetia. Da ingusjetere og tsjetsjenere fikk lov til å vende tilbake i 1956–57, ble Den tsjetsjeno-ingusjetiske republikk opprettet på nytt, men med andre grenser. Deler av det gamle Ingusjetia ble innlemmet i Nord-Ossetia som Priogorodnyj region. I oktober 1992 blusset en kort, men heftig krig opp mellom disse to naborepublikkene. I kampene mistet over 400 ingusjetere og over 100 ossetere livet. I tillegg ble mer enn 30 000 ingusjetere tvunget til å forlate sine hjem i Nord-Ossetia og slå seg ned i Ingusjetia. Russiske styresmakter støttet Nord-Ossetia indirekte, og Ingusjetia ble tvunget til å godta denne løsningen. Angrepet på Beslan kunne dermed oppfattes ikke bare som en hevn for Nord-Ossetias lojalitet mot Russland, men også som en gjengjeldelse for den tapte krigen i 1992.



## Hvem var gisseltakerne, hva ville de oppnå og hva har de oppnådd?

Selv om russiske myndigheter har gjort mange forsøk på å fremstille tragedien i Beslan som et resultat av en internasjonal sammensvergelse mot Russland, bekrefter en gjennomgang av informasjonen om de identifiserte gisseltakerne at denne aksjonen hadde lokalt opphav. De første offisielle opplysningene om gisseltakerne som ble drept under stormingen av skolen, gikk ut på at det var ti arabere og en afrikaner blant dem. Senere ble det sagt at det også var kasakher, usbekere og til og med koreanere blant de om lag 30 gisseltakerne. Det at det var folk fra mange muslimske land blant angriperne i Beslan, skulle styrke de russiske myndighetenes påstand om at Russland ble angrepet av samme krefter som stod bak 11. september-angrepet mot USA og som den internasjonale antiterror-koalisjonen kjempet mot i hele verden. Allerede etter at to sivile russiske fly ble sprengt noen dager før Beslan og en kvinnelig selvmordsbomber sprengte seg i luften ved en metrostasjon i Moskva, påtok en nokså ukjent islamistisk organisasjon *Islambouli-brigaden* seg ansvaret. President Putin og forsvarsminister Sergej Ivanov viste til disse episodene da de erklærte at islamistiske fundamentalister var gått til krig mot Russland. Da Beslan-tragedien var et faktum og informasjonen om «utenlandske leiesoldater» blant gisseltakerne ble gitt til russiske og utenlandske medier, skulle det bidra til å forsterke inntrykket av at Russland ble angrepet av et internasjonalt fundamentalistisk nettverk med forgreninger til al-Qaida.

Intervjuer med mange overlevende gisler viser imidlertid at nesten alle gisseltakerne snakket russisk med nordkaukasisks aksent. Bare noen få nevner en person med arabisk utseende, og de fleste er sikre på at flesteparten – om ikke alle – var fra regionen. Russiske myndigheter har også etter hvert begynt å tone ned informasjonen om utenlandske krigere blant terroristene i Beslan. Den eneste av dem som ble tatt i live, er etnisk tsjetsjener, Nur-Pasji Kulajev. Han har hjulpet russiske myndigheter med å identifisere andre angripere. En av dem viste seg å være hans egen bror, Khan-Pasji Kulajev. To andre, Arsen Merzjoev og Mairbek Sjibikhanov, var fra den samme landsbyen i Tsjetsjenia som de to Kulajev-brødrene. Blant andre identifiserte gisseltakere finner vi en etnisk osseter, Anatolij Khodov, kalt Abdulla, en etnisk ingusjeter og tidligere politbetjent, Ali Tazijev, kjent som Magas, og mange andre med nordkaukasiske for- og etternavn (Magomed Ausjev, Iznaur Kodzojev, Abdul-Azim Labazanov, Khizir-Ali Akhmedov, Issa Torsjkhojev,

Magomed Khotsjubarov, Bei-Alla Tsjetsjojev og Sultan Kamurzajev). Hele operasjonen i Beslan ble etter alt å dømme ledet av en tsjetsjener, Ruslan Khutsjbarov, kjent som Obersten.

Da skolen ble inntatt av terrorister, visste ingen hva formålet med aksjonen var, men måten den ble gjennomført på, pekte med en gang mot Tsjetsjenia-konflikten. Aksjonen minnet om Sjamil Basajevs raid mot Budjonnovsk i juni 1995 og Salman Radujevs angrep på Kizljær i januar 1996. Ikke minst minnet den om gisselaksjonen i Moskva i oktober 2002, da Dubrovka-teatret ble inntatt av en tsjetsjensk kommando. Også kravene som ble fremsatt av gisseltakerne, viste tydelig at målet med operasjonen var å få russiske myndigheter til å avslutte den pågående krigen i Tsjetsjenia, anerkjenne Tsjetsjenias uavhengighet og slippe fri de tsjetsjenske opprørerne som måtte befinne seg i russisk fangenskap.

Det at terroristene kom med politiske krav, var også et tegn på at de var villige til å forhandle om en løsning. Om målet hadde vært å spre død og ødeleggelse, kunne de ha sprengt skolen med barna og seg selv med en gang, uten å innlede forhandlinger og komme med krav. Problemet var imidlertid at disse kravene var helt uakseptable for Moskva, fordi de blottla at Vladimir Putins politikk overfor Tsjetsjenia hadde spilt fallitt.

Da Putin kom til makten i 1999, var omstendighetene nesten like dramatiske som i dag. Krigen raste i Dagestan, boligblokker ble sprengt i luften i Moskva og andre russiske byer og landet selv befant seg i dyp krise. Putin fikk makten, lovte å få bukt med problemene, satset på en tøff linje mot Tsjetsjenia, nektet å snakke med Tsjetsjenias sittende president Aslan Maskhadov om felles tiltak mot terrorisme og sendte russiske militære tilbake til den opprørske fjellrepublikken. De fikk grønt lys for å tilintetgjøre de tsjetsjenske motstanderne uansett hvor de måtte befinne seg. Etter fem år raser krigen fortsatt i Kaukasus, og terroren rammer stadig flere. Dette viser at de virkemidlene han så langt har tatt i bruk for å bekjempe motstanden i Tsjetsjenia, ikke har virket og at han må gå nye veier for å finne en varig løsning på konflikten.

## Hva gikk galt i Beslan?

Gisseltakernes krav kom sannsynligvis ikke helt uventet på russiske lokale og sentrale myndigheter, som svarte med å tåkelegge situasjonen i Beslan og drive bevisst desinformasjon. Det ble innført informasjonsblokkade, og man prøvde å avdramatisere situasjonen ved å oppgi helt urealistiske tall om omfanget av dramaet

som utspilte seg. Myndighetene svarte heller ikke på gisseltakerenes krav om å innlede seriøse forhandlinger som kunne føre til en løsning. Ifølge gislene svarte for eksempel verken de lokale eller sentrale myndighetene på gjentatte krav om et møte med presidentene i Nord-Ossetia, Ingusjetia og eventuelt Tsjetsjenia og med den russiske barnelegen Leonid Rosjal.

Det var først etter at russiske myndigheter nektet å snakke med gisseltakerne og forhandle om deres krav, at gislene ble nektet vann. Skolens kvinnelige direktør skal etter stormingen forgjeves ha forsøkt å komme i kontakt med noen av de lokale lederne. Den eneste som bestemte seg for å møte gisseltakerne direkte, var den tidligere omtalte Ruslan Ausjev, som på eget initiativ kom til gymsalen.

Etter hvert gikk gisseltakerne med på å la de russiske myndighetene fjerne lik som lå utenfor skolen. Da mannskapet fra det russiske ministeriet for krisesituasjoner kom for å hente disse likene, gikk noe fullstendig galt. Det ble først hørt en mindre og så en kraftigere eksplosjon, fulgt av vill skyting fra og mot skolen. Halv nakne barn og voksne begynte å flykte, mens terroristene skjøt mot folkemengden. I det som så ut som en spontan reaksjon, begynte også soldater og militære fra styrker som omringet skolen å skyte på gisseltakerne. Også sivile bevæpnede menn som befant seg innenfor den første ringen rundt skolen, sluttet seg til den spontane aksjonen. Gisseltakerne svarte med å sprengte gymsalen i luften, og dramaet i Beslan ble forvandlet til en tragedie med nesten 400 drepte, et ødelagt lokalsamfunn, et lamslått Russland og en hel verden som maktesløs tilskuer.

Det er mange forklaringer på hvorfor det gikk galt i Beslan. NRK-mannen Hans-Wilhelm Steinfeld har sitert den tidligere russiske statsministeren Viktor Tsjernomyrdin, som etter en tilsvarende operasjon i Budjonnovsk sa at «de ville det beste, men at det ble som vanlig». Andre har andre forklaringer. Noen legger skylden på Putin og det systemet han har skapt i Russland med en såkalt maktvertikal. De viktigste beslutningene i dette systemet tas på toppen av pyramiden og formidles videre nedover i systemet. I Beslan gav dette seg utslag i en handlingslammelse blant dem som skulle lede operasjonen. Et spørsmål mange stilte i løpet av disse tre dagene var: Hvor er Putin? Den russiske presidenten avbrøt sin ferie og kom tilbake til Moskva, men han var som sunket i jorda de første dagene av Beslan-krisen.

Putin talte ikke til det russiske folket før etter at det tragiske utfallet var et faktum, og hans tale viste tydelig at han aktet å følge den gamle tøffe linjen. Han nevnte ikke Tsjetsjenia med et eneste

ord og la skylden for det som var skjedd, på forskjellige internasjonale krefter. Han kunne også melde at Russland hadde trukket noen viktige konklusjoner fra Beslan. Den viktigste var – og her siterte Putin, frivillig eller ufrivillig, Josef Stalin – at Russland hadde vist svakhet og at de svake blir slått. Han varslet også en rekke nye og autoritære tiltak for å bekjempe terrorisme og ellers styrke sin internasjonale stilling.

Et av områdene Putin pekte på som viktig, var informasjonshåndtering. Det ser ut til at nettopp bristene på det området kan ha vært en viktig årsak til det tragiske utfallet i Beslan. En av Russlands fremste liberale analytikere og tidligere Jeltsin-rådgiver Georgij Satarov sier i en fersk artikkel at hovedgrunnen til tragedien i Beslan var myndighetenes løgner. Disse løgnene førte til at det oppstod en kaotisk situasjon rundt skolen, og dette kaoset utløste den spontane stormingen som fikk gisseltakerne til å detonere bombene. Ifølge Satarov utviklet situasjonen seg på følgende måte: Da myndighetene opplyste om at det «bare» var mellom tre og fire hundre gisler i skolen – den lokale krisestaben opererte med tallet 354 – fikk det alle som visste at det var minst 1000 gisler i skolen, til å tenke at myndighetene opererte med så lave tall for å skjule sannheten og for senere å kunne oppgi lavere tapstall etter en eventuell militær aksjon.

Foreldre og lokalbefolkning konkluderte dermed med at myndighetene hadde planlagt å storme skolen fordi de ikke ville gi noen politiske innrømmelser under terrorpresset. Barna skulle ofres på politikkenes alter, og det var kun deres foreldre som kunne redde dem ved å ta skjebnen i sine egne hender. Resultatet var at i det kaoset som oppstod, gikk væpnede sivile til aksjon uten noen form for koordinering. Også gisseltakerne tolket tallet 354 som at storming ble vurdert og at myndighetene ikke var villige til å innlede seriøse forhandlinger. Alt dette økte nervøsiteten og fikk dem til å sprengte ladninger med en gang den ukontrollerte skytingen begynte. Satarov konkluderer derfor i artikkelen «Drepende løgn» med at det ikke bare var terrorister som tok livet av Beslans barn, men også myndighetenes løgn. Han retter krass kritikk mot måten myndighetene har taklet denne situasjonen på, og krever en åpen og uavhengig granskning av Beslan-tragedien.

## Hvordan unngå et nytt «Beslan»?

Mange er enige med Satarov i at bare en offentlig og uavhengig utredning kan avsløre hva som gikk galt. Mange frykter også at sannheten om Beslan aldri kommer til å bli offentliggjort hvis man

ikke får i stand en offentlig utredning.

Det er imidlertid to dimensjoner av denne saken. Den mer tekniske utredningen av hva som gikk galt i Beslan, er bare ett av tiltakene som kan hjelpe russiske – og andre – myndigheter til å takle liknende situasjoner på en mer profesjonell måte. I tillegg til at man finner ut hva som rent teknisk kan bedres, er det også viktig at de ansvarlige myndighetene ser på den politiske dimensjonen av denne tragiske hendelsen og gjør noe med sakens kjerne. Den beste måten å bekjempe terrorisme på er å fjerne årsaker til at mennesker velger terror som et politisk instrument. Spania, Storbritannia, Frankrike, Vest-Tyskland og Italia har alle utkjempet sine egne kriger mot terror, kriger hvor det også ble drept mange sivile. Men ingen av landene har satset så tungt på bare militære midler for å løse sine terrorproblemer som Russland. Også Israel har i perioder vist vilje til å forhandle med sine fiender.

Frankrike er det vesteuropeiske land som har stått overfor det mest sammenliknbare dilemma som det Russland står overfor i dag. Frankrike kjempet en skitten og blodig krig i Algerie, og både den franske statsmakten og Frankrikes motstandere i Algerie satset på utstrakt bruk av terror. Franskmennene definerte Algerie som en del av sitt eget territorium, mens den algeriske motstandsbevegelsen førte krig mot det de oppfattet som en kolonimakt. Krigen ble avsluttet takket være en modig beslutning av den franske presidenten Charles de Gaulle. Han bestemte seg for å gi algerierne lov til å bygge sitt eget land, og Frankrike trakk seg ut til tross for sterke protester.

Det er opplagt at det å gi Tsjetsjenia uavhengighet og tsjetsjenerne rett til å bygge sin egen stat, er en vanskelig beslutning som også er beheftet med mange problemer og utfordringer, særlig etter den siste bølgen av terror som har rammet Russland. På den annen side vil en fortsettelse av den russiske krigen i Tsjetsjenia med stor sikkerhet resultere i nye motangrep mot russiske – og kanskje internasjonale – mål. Da den russiske antiterroroperasjonen ble innledet i Tsjetsjenia, satset russiske militære på total krig både mot opprørerne og sivilbefolkningen i republikken. Utallige grove overgrep ble begått av russiske styrker, men også de tsjetsjenske opprørerne gjorde seg skyldig i mange terrorliknende handlinger. En voldsspiral ble utløst. Etter fem år kulminerte alt dette i tragedien i Beslan, hvor nesten alle tenkelige grenser for voldsutøvelse ble sprengt. Beslan-tragedien har vist at løsningen på konflikten i Tsjetsjenia er like langt, om ikke enda lengre unna enn for fem år siden. Putins linje har ikke brakt de resultatene han hadde forespeilet de

russiske velgerne da de valgte ham til å lede landet. Russland i 2004 er mindre trygt enn Russland i 1999. Krigen i Tsjetsjenia har kostet mange liv, foregår i stadig større grad utenfor Tsjetsjenia og rammer russiske sivile, mens russiske myndigheter tilsynelatende har uttømt det arsenal av midler de kan ta i bruk for å slå ned på det tsjetsjenske opprøret. Beslan har vist at både de tsjetsjenske opprørerne og de russiske styresmaktene er trengt opp i et hjørne. Tsjetsjenerne svarer på den russiske statsterroren med sin egen terror, russerne lover en enda tøffere linje. Sannsynligvis vil dette nøre ytterligere opp under den tsjetsjenske motstandskampen, og nye terrorliknende handlinger vil bli begått av begge sider. Det er bred enighet om at blodbadet i Tsjetsjenia må stoppes, ikke for å «belønne» terrorhandlingene som ble begått i Tsjetsjenias uavhengighets navn, men fordi den militære satsingen alene ikke vil løse konflikten. Det er på tide at det internasjonale samfunn hjelper Russland og Tsjetsjenia med å finne en løsning på denne fastlåste og blodige konflikten som kan ramme hele Europa hvis den ikke stoppes nå.

# Kyoto-protokollen – et mislykket prosjekt?

**Bjart Holtmark**

cand. oec., forsker  
Statistisk sentralbyrå

**Knut H. Alfsen**

dr. scient., forskningssjef,  
Statistisk sentralbyrå

Mye tyder nå på at Russland kommer til å ratifisere Kyoto-protokollen. Etter at USA trakk seg fra avtalen, risikerer man like fullt at den kan bli virkningsløs. I denne artikkelen belyser vi hva som blir konsekvensene av implementering, og diskuterer hva som kan være neste skritt videre i det internasjonale samarbeidet om å begrense menneskeskapt klimagassutslipp.

Kyoto-protokollen er en miljøavtale som vil gi svært liten miljøeffekt på kort sikt. Dette henger sammen med at Russland og de andre overgangsøkonomiene er tildelt nasjonale kvoter som ikke reflekterer at disse landene har opplevd omfattende utslippsreduksjoner etter kommunismens sammenbrudd. Spesielt Russland og Ukraina, men også flere andre land, har dermed kvoter som langt vil overstige deres forventede business-as-usual (BAU)-utslipp i perioden 2008–12. Disse landene har dermed det vi kan kalle overskuddskvoter i stort antall som de kan selge til andre industriland uten å måtte gjennomføre noen utslippsreduksjoner.<sup>1</sup>

Opprinnelig lå USA an til å kjøpe opp det meste av disse overskuddskvotene ettersom landet ble tildelt en relativt liten kvote i forhold til sine forventede utslipp for perioden 2008–12. Når så USA har trukket seg fra avtalen, blir disse overskuddskvotene i sin helhet tilgjengelige for EU, Japan, Norge osv. En rekke ulike utslippsfremskrivninger og modellberegninger viser at det nå trolig blir så mange overskuddskvoter tilgjengelig i markedet at industrilandene ikke trenger foreta noen kostbare utslippsreduksjoner for å innfri sine forpliktelser, jf. Hagem og Holtmark (2001), Buchner *et al.*

---

<sup>1</sup> Denne typen overskuddskvoter kalles ofte for «hot air».

(2002), Böhringer (2002), Böhringer og Löschel (2003), Chen (2003), den Elzen og Moor (2003), Holtsmark (2003), Jotzo og Michaelowa (2002), Nordhaus (2001b) og Springer *et al.* (2003).

Det springende punkt er hvordan Ukraina og Russland vil opp tre i kvotemarkedet. Samlet sett vil disse to landene etter alt å dømme ha så mange kvoter at de kan bringe kvoteprisen ned mot null og dermed gjøre at praktisk talt ingen utslippsreduksjoner blir gjennomført. Men det er mer sannsynlig at disse to landene kommer til å begrense sitt kvotesalg for å presse kvoteprisen opp. En slik strategi begrenses imidlertid av at Ukraina og Russland vil være i en konkurransesituasjon seg imellom, noe som svekker deres reelle markedsmakt.<sup>2</sup> Sluttresultatet ser likevel ut til å bli at Kyoto-protokollens kvantitative forpliktelser for perioden 2008–12 ikke vil gi opphav til noen globale utslippsreduksjoner av betydning.

Det faktum at man etter ti års forhandlinger sitter igjen med en avtale som kan vise seg å bli et slag i luften, bør gi opphav til en kritisk gjennomgang av Kyoto-protokollen og forhandlingsprosessen som har ledet frem til denne avtalen. Først og fremst bør man nå ta en grundig diskusjon om Kyoto-protokollen er bygget rundt et konsept som med stor sannsynlighet vil resultere i avtaler med liten miljømessig virkning også i nye forhandlingsrunder. Dernest bør man se på andre mulige avtalekonsepter og deres potensial for å gi gode forhandlingsløsninger.

Senest i 2005 skal forhandlinger om nye forpliktelser til utslippsreduksjoner starte. Før disse forhandlingene settes i gang, bør de norske posisjonene i forhandlingene bli gjenstand for en kritisk diskusjon. Med denne artikkelen ønsker vi å sette søkelys på de prinsipper som Kyoto-protokollen bygger på og årsakene til at forhandlingene har gitt et avtaleverk som trolig ikke vil gi noen vesentlige miljømessige gevinster. Dermed håper vi å bidra til å gi grobunn for en diskusjon i Norge.

På tross av en rekke regjeringsskifter i løpet av prosessen, har de norske posisjonene i forhandlingene i hovedsak vært uendret. Norge gikk for eksempel tidlig inn for at industriland med utslippsbegrensninger skulle få anledning til å erverve utslippsrettigheter gjennom finansiering av utslippsreducerende prosjekter i andre land, deriblant u-land. Dette var et konsept som var sterkt ønsket fra flere partsland, og resultatet ble den grønne utviklingsmekanismen og det som kalles felles gjennomføring.<sup>3</sup> Norge gikk også inn for at det

2 I faglige termer snakker vi om et duopolspill. I et duopol blir normalt tilbudet større enn i en situasjon med monopol.

3 Den grønne utviklingsmekanismen – Clean Development Mechanism (CDM) –



skulle være kvotehandel mellom land med utslippsforpliktelser. Som påpekt over, har dette ledet til at den samlede utslippsreduksjonen under Kyoto-protokollen i praksis blir nesten uten betydning.

Sluttresultatet må ses i lys av at første forpliktellesperiode lå 10–15 år frem i tid da Kyoto-protokollens nasjonale utslippskvoter ble forhandlet frem. Det lange tidsspennet gjorde det trolig vanskelig for de forskjellige land å estimere sine BAU-utslipp i perioden. Av forsiktighetshensyn er det i en slik situasjon rimelig å forlange en romslig kvote. Selve Kyoto-konseptet, med nasjonale kvoter for en periode langt frem i tid, vil derfor lett resultere i store kvoter og dermed små utslippsreduksjoner samlet sett. Dette taler for at man i nye forhandlingsrunder lett kan få en gjentakelse av historien om første forpliktellesperiode.

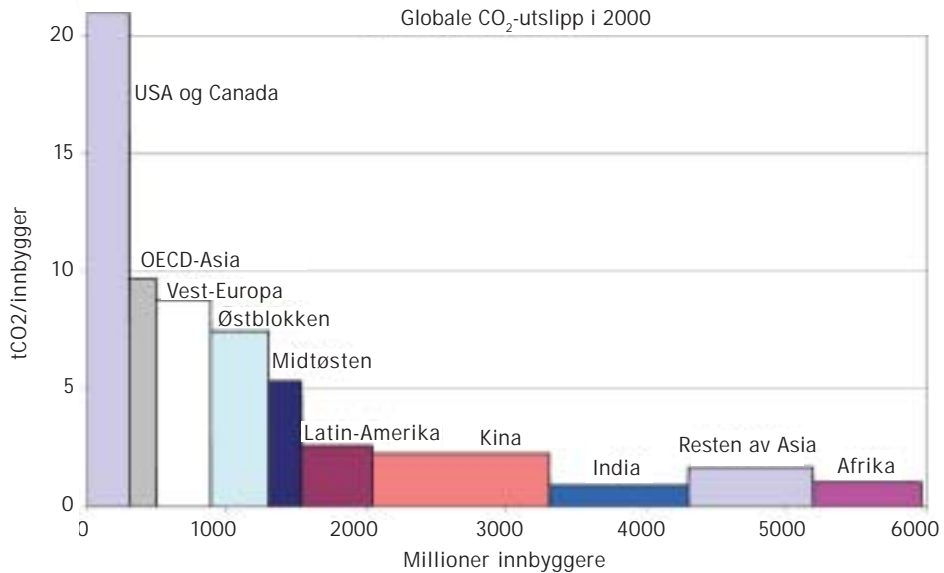
Helt siden klimaproblemet for alvor kom på den internasjonale dagsorden sent på 1980-tallet, har hovedfokus i forhandlingsprosessen vært rettet mot nasjonale utslippsbegrensninger til gitte tidsfrister, jf. for eksempel Berlin-mandatet punkt 2a fra 1995 (UNFCCC 1995). Berlin-mandatet dannet utgangspunkt og rammeverk for forhandlingene om det som skulle bli Kyoto-protokollen. Tiden er nå inne for å utrede mulighetene for andre typer avtaler enn det gjeldende konsept med forpliktelser knyttet til utslippsbegrensninger. Nøkkelen til en løsning på klimaproblemet ligger åpenbart i teknologiutvikling, deriblant utnyttelse av de fornybare energikildene som sol, vind, tidevann, o.l. Avtaler som på ulike vis forplikter partslandene til å stimulere forskning og utvikling av slike energikilder, er derfor kanskje på lang sikt både kostnadseffektive og styre-effektive.

Vi har ikke grunnlag for å trekke bastante konklusjoner omkring hva som vil være det beste avtalekonseptet. Det er også fullt mulig at man bør angripe problemet fra flere kanter samtidig gjennom et sett med ulike avtaler. Den engelske økonomen Scott Barrett, nå professor ved Johns Hopkins University, har for eksempel foreslått at man bør forhandle frem flere internasjonale avtaler som kan komme som tillegg til Kyoto-protokollens fokus på kvantitative nasjonale forpliktelser. Én avtale skal, ifølge Barrett, fastsette tekniske standarder for biler og andre energikrevende produkter, en annen forplikte partslandene til å finansiere et internasjonalt forsknings-

---

tillater industrialiserte land med utslippskvoter å erverve kvoter fra u-land uten utslippsforpliktelser gjennom konkrete utslippsreducerende tiltak i u-land. Felles gjennomføring – Joint Implementation (JI) – er en tilsvarende mekanisme, men med overføring av utslippskvoter mellom parter som har utslippsforpliktelser (i praksis industrilandene).

**Figur 1. Utslipp av CO<sub>2</sub> i 2000. Høyden på rektanglene viser tonn CO<sub>2</sub> pr. innbygger, mens breddene viser antall innbyggere. Arealene viser totale utslipp etter land/region.**



Kilde: *US Department of Energy.*

program. Disse forslagene, og Barretts begrunnelse for dem, er kort omtalt i avsnitt 6.

Formålet med denne artikkelen er ikke å argumentere for at Kyoto-protokollen bør kastes på historiens skraphaug. Det er ingenting i veien for å gå videre med Kyoto-protokollen for å se hva som etter hvert kan komme ut av dette konseptet. Men vi mener det er behov for å være mer realistisk med hensyn til konseptets begrensninger og muligheter. Samtidig vil vi peke på at det sirkulerer forslag til alternative avtalekonsepter som bør tas på alvor og bli gjenstand for studier av kompetente forskere. Senere i artikkelen omtaler vi kortfattet noen av disse forslagene.

## Proessen som ledet frem til klimakonvensjonen og Kyoto-protokollen

Mot slutten av 1980-tallet økte bevisstheten om at menneskelige aktiviteter påvirker klimaet på jorden (se Weart 2003). På dette tidspunkt var det imidlertid også stor diplomatisk aktivitet knyttet til ozonproblematikken. Forhandlingene for å komme frem til et avtaleverk rundt dette problemet har sannsynligvis spilt en viktig rolle for utviklingen av klimaforhandlingene.

Det internasjonale samfunns svar på ozonproblemet var Montreal-protokollen, som ble vedtatt i september 1987. Den fastsatte konkrete tidstabeller for utslippskutt. Ambisjonene om utslippskutt var store, men syntes likevel realistiske.

I juni 1988 ble politikere og forskere fra 120 land samlet til en større klimapolitisk konferanse i Toronto. Naturlig nok var det for en stor del de samme personene som året før hadde vært med på å forhandle frem Montreal-protokollen. Og det virker som om Montreal-konseptet og suksessen derfra smittet over på Toronto-møtet, som optimistisk nok vedtok en anbefaling om at industrilandene, som et første skritt, skulle redusere CO<sub>2</sub>-utslippene med 20 prosent innen 2005. Denne ideen – om at svaret på klimaproblemet er at land forplikter seg til tallfestede utslippsreduksjoner innen gitte tidsfrister – har siden stått svært sentralt i klimaforhandlingene og er også sentral i Kyoto-protokollen. Det har derimot vært fokusert lite på andre typer forpliktelser, som reduksjon i energisubsidier eller teknologisk forskningssamarbeid. Toronto-målet har selvsagt ikke blitt innfridd. Fra 1990 til 2005 ligger industrilandenenes utslipp an til en *økning* på om lag 25 prosent.

Fokuset på kvantifiserte utslippsmål er også reflektert i at en rekke land i årene 1989–91 gjorde unilaterale vedtak om å redusere eller stabilisere utslippene (se Alfsen 2000). Stortinget vedtok f.eks. at Norges utslipp innen 2000 skulle stabiliseres på 1989-nivå. Finland, Sverige og Storbritannia gjorde det samme. Tyskland vedtok 25–30 prosent reduksjon innen 2005. Canada og til og med USA forpliktet seg til å stabilisere utslippene av alle drivhusgasser, men her var ikke stabiliseringsnivået spesifisert. EU vedtok at man innen 2000 skulle stabilisere utslippene på 1990-nivå.

I desember 1988 tok FN's generalforsamling klimaproblemet opp for første gang og pekte på behovet for en internasjonal klimakonvensjon. Resolusjonen uttrykte videre støtte til FN's klimapanel (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), som hadde blitt etablert av World Meteorological Organization og United Nations Environmental Programme samme år.

IPCC ble raskt en stor organisasjon som samlet forskere og byråkrater fra hele verden i et arbeid for å klarlegge både naturvitenskapelige og samfunnsmessige sider ved klimaproblemet. For en nærmere omtale og vurdering av IPCCs rolle, se Skodvin (2000) og Torvanger *et al.* (1997). I IPCCs første rapport fra 1990 ble det konkludert med at klimaproblemet var reelt og at det var behov for en internasjonal avtale om utslippsreduksjoner.

FNs generalforsamling fulgte opp i desember 1990 med resolusjon 45/212, som tok initiativ til etablering av the Intergovernmental Negotiating Committee (INC). Innenfor rammene av INC ble det forhandlet frem en avtaletekst som fikk navnet Klimakonvensjonen<sup>4</sup> og som ble vedtatt på miljøtoppmøtet i Rio de Janeiro i juni 1992. I mars 1994 trådte klimakonvensjonen i kraft. I dag er 186 stater partsland til klimakonvensjonen, deriblant USA.

Klimakonvensjonen er primært et rammeverk for den videre forhandlingsprosessen, ikke en avtale med spesifiserte forpliktelser om utslippsreduksjoner. Men konvensjonen forplikter industrilandene til å «gå foran» og implementere virkemidler som skal begrense deres klimagassutslipp, jf. artikkel 4.2a. I lys av at industrilandenes utslipp pr. capita ikke minst historisk, men også i dag ligger betydelig over u-landenes utslipp, kan et slikt prinsipp virke rettfærdig, jf. figur 1.

Det første partsmøtet til klimakonvensjonen (COP-1) fant sted i Berlin våren 1995. Berlin-mandatet (UNFCCC 1995) fastslo at det skulle startes forhandlinger om en protokoll under klimakonvensjonen som spesifiserer forpliktelsene om utslippsreduksjoner for industrilandene.<sup>5</sup>

Berlin-mandatet la smale rammer for den videre forhandlingsprosessen ved å forfølge Montreal-protokollens konsept med juridisk bindende utslippsbegrensninger («targets and timetables») og fikk dermed stor betydning for Kyoto-protokollens utforming. Det heter riktignok også at man i den videre forhandlingsprosessen skal skjerpe kravene i konvensjonens artikkel 4.2a ved å «... elaborate policies and measures». Men dette ble fra noen sentrale land, ikke minst USA, tolket i retning av at det nye avtaleverket skulle presentere en smørbrøddliste over tiltak som landene kunne gjennomføre på frivillig basis. Berlin-mandatet slo også fast at det bare er industrilandene som skal ha utslippsbegrensninger i denne runden.

4 United Nation Framework Convention on Climate Change (UNFCCC, 1992)

5 I Berlin-mandatet heter det at man skal forhandle frem et nytt juridisk instrument. Det var altså på dette tidspunkt åpent om man snakket om en Protokoll eller en annen form for tillegg til klimakonvensjonen.

Likevel ble utviklingslandene medlemmer av forhandlingsgruppen som ble opprettet.

Mens klimakonvensjonen ble forhandlet frem relativt raskt, gikk forhandlingene om Kyoto-protokollen (UNFCCC 1997), og reglene for implementering av denne, atskillig langsommere. Det kan henge sammen med at det nå ble forhandlet om bindende forpliktelser, ikke bare runde formuleringer om mål og mulige virkemidler. Det begynte trolig å bli klart for de fleste at man her sto overfor langt større økonomiske ringvirkninger og kostnader enn i andre, tidligere internasjonale miljøavtaler. Mens for eksempel den ambisiøse Montreal-protokollen kunne gjennomføres uten store økonomiske eller politiske kostnader, kan klimagassutslipp i praksis bare reduseres gjennom relativt store strukturelle økonomiske endringer, som også vil ha betydelige politiske kostnader, jf. for eksempel Rowlands (1995).

De ulike partenes posisjoner i forhandlingene om Kyoto-protokollen ble til en viss grad formet av deres respektive økonomiske interesser. Det så man klarest i noen sentrale OPEC-lands (særlig Saudi-Arabias) mange forsøk på å trenere forhandlingene.<sup>6</sup> Men forhandlingene ble nok også preget av at det var mange nye og svært kompliserte problemstillinger på bordet. Man forhandlet ikke bare om å fordele et sett med utslippskvoter til industrilandene. For eksempel kom det også opp ønske fra en del partsland, deriblant Norge, om å ta hensyn til hvordan skogforvaltning påvirker CO<sub>2</sub>-konsentrasjonen i atmosfæren. Her berører man relativt kompliserte sammenhenger mellom ulike strømnings- og beholdningsstørrelser som man ikke kunne forvente at alle forhandlere skulle gjennomskue. En annen komplisert problemstilling var ønsket fra en del industriland, blant annet Norge, om å erverve seg utslippsrettigheter gjennom finansiering av utslippsreducerende tiltak i andre land, herunder utviklingsland. Med tiden er det blitt stadig mer klart at det i mange tilfeller kan være svært vanskelig å anslå nettovirkningen på nasjonale, for ikke å si globale, utslipp av prosjektbaserte utslippsreducerende tiltak. Glomsrød og Taoyuan (2004) viser for eksempel at prosjekter for kullrensing i Kina samlet sett kan komme til å øke klimagassutslippene i dette landet når man tar hensyn til de ringvirkninger slike prosjekter har på energimarkedene.

I ettertid kan man stille spørsmål ved om det var strategisk fornuftig av land som Norge å gå inn for at karbonlagring i skog og

6 En effektiv klimaavtale kan på sikt komme til å vri etterspørselen vekk fra olje og andre fossile brensler og dermed redusere etterspørselen etter olje.

utslippsreducerende tiltak i utviklingsland skulle kunne gi opphav til utslippsrettigheter. De avgrensingsproblemer disse mekanismene innebærer, vil trolig medføre at det kommer til å bli gitt utslippskreditter for prosjekter som ikke gir utslippsreduksjoner, jf. Fisher (2004), noe som vil svekke miljøvirkningen av avtalen. Når man likevel gikk inn for å ha med slike mekanismer, var det fordi man la stor vekt på kostnadsbesparelsene ved en effektiv implementering av disse mekanismene. Norges posisjon kan i noen grad forklares ut fra at landet ønsket å være en pådriver i miljøsammenheng, et ønske som bl.a. ble formet av Gro Harlem Brundtland, tidligere miljøvern- og statsminister og leder av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (WCED 1987). Samtidig er Norge en petroleumsnasjon med store klimagassutslipp. Det sier seg selv at det da er sentralt å få til kostnadseffektive løsninger på tvers av sektorer og land. Man regnet antakelig også med at stor vekt på kostnadseffektivitet ville øke mulighetene for å komme frem til en avtale.

Etter to og et halvt år med forhandlinger klarte man på det tredje partsmøtet i Kyoto i desember 1997, i samsvar med Berlin-mandatet, å bli enige om en protokoll til klimakonvensjonen, den såkalte Kyoto-protokollen. En rekke spørsmål krevde imidlertid nærmere avklaring før sterkt berørte partsland ville vurdere ratifikasjon. Forhandlingene fortsatte derfor på partsmøter i 1998, 1999 og 2000.

Våren 2001 gjorde president Bush det kjent at han ikke vil oversende noe forslag til Kongressen om ratifikasjon av Kyoto-protokollen. Riktignok hadde det da allerede i to–tre år vært klart at avtalen aldri ville kunne passere Senatet. Likevel var erklæringen fra Bush en viktig avklaring. Australia fulgte raskt etter med en liknende erklæring.

Mange trodde på dette tidspunkt at Kyoto-protokollen aldri ville bli forsøkt satt ut i livet. Men noe overraskende fortsatte likevel de andre industrilandene (sammen med utviklingslandene) å forhandle frem regelverket for gjennomføring av Kyoto-protokollen.<sup>7</sup> Og på det syvende partsmøtet, som fant sted i Marrakesh i oktober/november 2001, lyktes man i å forhandle frem et regelverk (UNFCCC 2001) som var tilstrekkelig til at de deltakende industrilandene kunne ratifisere protokollen.

I løpet av 2002 og 2003 fulgte som nevnt de fleste industrilandene opp med å ratifisere avtalen. Hvis nå president Putin faktisk gjennomfører det han sier,<sup>8</sup> kan Kyoto-protokollen tre i kraft i 2005.

7 Hovi *et al.* (2003) drøfter årsakene til at de gjenværende industrilandene valgte å gå videre med Kyoto-protokollen.

8 Han lovet 21. mai i år å ratifisere.

I så fall vil det raskt føre til omfattende forberedelser til implementering i de industrilandene som har utslippskvoter. Som nevnt snakker man ikke om særlig omfattende utslippsreduksjoner som skal gjennomføres, men Kyoto-protokollens regelverk for kvotehandling osv. må implementeres i de enkelte land.

## Noen hovedtrekk ved – og virkninger av – Kyoto-protokollen

Kyoto-protokollen regulerer samlet utslipp av seks (grupper av) gasser. Disse er: karbondioksid ( $\text{CO}_2$ ), metan ( $\text{CH}_4$ ), lystgass ( $\text{N}_2\text{O}$ ), samt de industrielle gassene PFK, HFK og  $\text{SF}_6$ .<sup>9</sup> Annex B i protokollen lister opp 38 industriland og deres respektive nasjonale utslippskvote for perioden 2008–12, jf. tabell 1. Disse kvotene setter imidlertid ingen absolutt grense for hvor store utslippene fra hvert enkelt land kan være. Artikkel 17 i Kyoto-protokollen sier nemlig at landene, som et supplement til utslippsreduksjoner hjemme, kan delta i kvotehandling. Hvert enkelt Annex B-land har rett til å utstede omsettelige utslippstillatelser tilsvarende deres nasjonale kvote spesifisert i Annex B. Enheten er tonn  $\text{CO}_2$ -ekvivalenter. Hvert Annex B-land er så forpliktet til å ha et antall utslippstillatelser ved utløpet av 2012 som tilsvarer landets utslipp i perioden 2008–12. Om ønskelig kan dette kravet altså innfris ved at landene kjøper utslippstillatelser fra andre land, ved å få kreditering for karbonlagring i skog og/eller ved å erverve kvoter gjennom de prosjektbaserte mekanismene felles gjennomføring (JI) og den grønne utviklingsmekanismen (CDM).

Dersom et land ved utgangen av perioden har flere utslippstillatelser enn nødvendig, kan disse spares til senere.<sup>10</sup>

I forhandlingene i etterkant av COP-3 i Kyoto reiste EU spør-

9 Gassenes drivhuseffekt og nedbrytningstid i atmosfæren er svært forskjellige. Mens for eksempel metan ( $\text{CH}_4$ ) brytes ned i atmosfæren i løpet av noen tiår, vil enkelte av de industrielle gassene, f.eks.  $\text{SF}_6$ , brytes ned over flere tusen år. Enkelt sagt er det gassenes drivhuseffekt i et hundreårsperspektiv som legges til grunn for sammenveilingen av de ulike gassene i Kyoto-protokollen.

10 I Marrakesh-avtalen (s. 61) er det satt opp visse begrensninger på slik sparing av utslippsrettigheter ved at utslippstillatelser generert gjennom den grønne utviklingsmekanismen (CDM), gjennom skogtiltak og gjennom felles gjennomføring bare i begrenset omfang kan spares. Ordinære utslippstillatelser som er generert med utgangspunkt i kvoten spesifisert i Annex B, kan imidlertid spares uten begrensninger. Begrensningene på sparing vil dermed ikke bli effektive ettersom man kan benytte de førstnevnte utslippstillatelsene som legitimering av utslipp og ordinære utslippstillatelser til sparing, i den grad det er rom for slikt.

målet om spesifikasjonen av kravet til supplementaritet i artikkel 17 nevnt over måtte presiseres. Dette var særlig begrunnet i en reell frykt for at det store tilbudet av overskuddskvoter i Russland og de andre tidligere kommandoøkonomiene skulle svekke miljøvirkningen av avtalen. Disse reglene ville imidlertid ha rammet Russland og andre potensielle kvoteeksportører hardt, jf. Holtsmark og Mæstad (2002) eller Holtsmark (2000). Etter at USA trakk seg fra avtalen, og problemet med overskuddskvoter trolig gjør avtalen bortimot virkningsløs, har paradoksalt nok EU trukket kravet om begrensninger på kvotehandelen.<sup>11</sup> Dette kan trolig forklares med at uten USA ble EU avhengig av Russland, Japan og Canada for å få avtalen satt ut i livet. Ingen av disse landene hadde støttet EUs forslag til begrensning av kvotehandelen.

Industrilandenes utslippsbegrensninger i henhold til Kyoto-protokollen er angitt i tabell 1.

Kvotene i Kyoto-protokollen tilsvarer i gjennomsnitt om lag fem prosent reduksjon i industrilandenes 1990-utslipp. USA og EU ble tildelt kvoter som lå henholdsvis 7 og 8 prosent under deres respektive 1990-utslipp. Russland og Ukraina fikk derimot kvoter som er lik deres 1990-utslipp. De øvrige tidligere kommandoøkonomiene fikk kvoter som er 5–8 prosent lavere enn deres 1990-utslipp, jf. tabell 1.

I tillegg til fordelingen vist i tabell 1, har EU-15, med en særskilt hjemmel

**Tabell 1. Industrilandenes utslippsbegrensninger i Kyoto-protokollen**

<i>Land</i>	<i>Nasjonal kvote i forhold til 1990-utslipp*</i>
Bulgaria, Liechtenstein, Monaco, Romania, Sveits samt EU-25 minus Kypros, Ungarn, Malta og Polen	92
USA	93
Canada, Ungarn, Japan, Polen	94
Kroatia	95
New Zealand, Russland, Ukraina	100
Norge	101
Australia	108
Island	110

\* Noen overgangsøkonomier har fått anledning til å velge et annet basisår enn 1990 på grunn av den spesielle situasjonen i disse landene rundt 1990.

<sup>11</sup> I Marrakesh-avtalen er det likevel visse begrensninger på kvotehandelen ved at man har forpliktet landene til å holde en «... commitment period reserve which should not drop below 90 per cent of the Party's assigned amount (...) or 100 per cent of five times its most recently reviewed inventory, whichever is lowest» (Marrakesh-avtalen, s. 54). Dette er ikke et forsøk på å begrense salget av overskuddskvoter, men skal øke sannsynligheten for at landene til syvende og sist innfrir sine forpliktelser.



i protokollen, foretatt en omfordeling av kvotene, der særlig enkelte søreuropeiske land har fått nasjonale kvoter som ligger langt over 1990-utslippene. Tyskland har derimot fått redusert sin kvote til 79 prosent av 1990-utslippene.

Norges utslippskvote gir oss rett til årlige utslipp på 101 prosent av våre utslipp i 1990. Men utslippene kan altså økes utover dette i den grad vi erverver ytterligere utslippstillatelser. Ifølge regjeringens egne utslippsprognoser i St. meld. nr. 1 (2003–2004), Nasjonalbudsjettet for 2004, kan norske utslipp i den perioden komme til å ligge om lag 10 millioner tonn over kvoten. Dersom vi legger til grunn en kvotepris på for eksempel 20 kroner pr. tonn CO<sub>2</sub>, betyr dette at Norge kan kjøpe seg ut av Kyoto-protokollens forpliktelser for om lag 200 millioner kroner i hvert av de fem årene i første perioden.

Utslippsutviklingen i industrilandene har siden 1990 vært preget av fallende utslipp i de tidligere kommandoøkonomiene, lav utslippsvekst i Vest-Europa og høy utslippsvekst i USA. Hovedbildet er altså at de tidligere kommandoøkonomiene har kvoter som er større enn deres BAU-utslipp, EU har samlet sett en kvote som er noe mindre enn forventede BAU-utslipp, mens USA fikk en kvote som ligger betydelig lavere enn BAU-utslippene. Dette er en av årsakene til at USA valgte å trekke seg fra Kyoto-protokollen.

Hvor mye er Kyoto-protokollen verdt uten USAs deltakelse? Tabell 2 og 3 viser størrelsen på ulike nasjonale kvoter i forhold til landenes utslipp dersom de ikke gjennomfører utslippsreducerende tiltak (BAU-utslipp). Tabellen gjengir prognoser fra USAs energidepartement, jf. DOE. 2004).<sup>12</sup> For å gi en indikasjon på usikkerheten, opereres det med et høy og et lav vekst-alternativ, i tillegg til medium vekst-alternativet. Med USA og Australia som partsland ville summen av nasjonale kvoter vært 1,8 milliarder tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter mindre enn forventede utslipp fra de aktuelle landene, dersom vi legger medium vekst-alternativet til grunn. En reduksjon av den størrelsen ville tilsvart om lag seks prosent av de globale BAU-utslippene som da legges til grunn. Uten USA og Australia som deltakere er summen av nasjonale kvoter for industrilandene i medium vekst-scenariet noe *større* enn summen av disse landenes BAU-utslipp, jf. tabell 2 og 3. I henhold til dette BAU-scenariet må det altså være ett eller flere land som holder tilbake utslippstillatelser

<sup>12</sup> BAU-scenariene her er nærmere omtalt i Holtmark og Mæstad (2002). Disse skiller seg ikke vesentlig ut fra hva som er vanlig å anta om utslippsutviklingen fremover, og er for eksempel godt i samsvar med hva man legger til grunn i *World Energy Outlook 2000* fra IEA.

fra markedet for at avtalen skal føre til noen utslippsreduksjoner. Bare i høy-vekst-scenariet er summen av de nasjonale kvoter mindre enn tilsvarende BAU-utslipp.

**Tabell 2. 1990-utslipp, 2010-utslipp (BAU) og nasjonale kvoter (MtCO<sub>2</sub>/år)**

	1990 utslipp	Lav vekst	Med. vekst	Høy vekst	Kyoto- kvoter (prosent)	Kyoto- kvoter (MtCO <sub>2</sub> )
<i>USA og Australia</i>	5 278	6 810	7 014	7 198	93,8	4 951
<i>Canada</i>	472	666	686	699	94,0	444
<i>Vest-Europa</i>	3 411	3 479	3 566	3 672	92,1	3 142
<i>Russland</i>	2 405	1 636	1 792	1 910	100,0	2 405
<i>Ukraina</i>	698	316	319	366	100,0	698
<i>Resten av Øst-Europa</i>	1 185	805	845	887	92,9	1 102
<i>Japan</i>	987	1 208	1 240	1 268	94,0	928
<i>Land utenom Annex B</i>	7 120	11 441	12 250	12 925	-	-
<i>Verden</i>	21 556	26 361	27 712	28 925	-	-
<i>Annex B</i>	14 436	14 920	15 462	16 000	94,7	13 668
<i>Annex B ekskl. USA/Australia</i>	9 158	8 110	8 448	8 802	95,2	8 718

Kilde: DOE 2004 og Marrakesh-avtalen.

**Tabell 3. Behov for kutt. Forskjell mellom nasjonale kvoter og BAU-utslipp. (MtCO<sub>2</sub>/år)**

	Lav vekst	Med. vekst	Høy vekst
<i>USA og Australia</i>	1859	2063	2247
<i>Canada</i>	222	242	255
<i>Vest-Europa</i>	337	424	530
<i>Russland</i>	-769	-613	-495
<i>Ukraina</i>	-382	-379	-332
<i>Resten av Øst-Europa</i>	-296	-257	-215
<i>Japan</i>	280	312	340
<i>Annex B</i>	1252	1794	2332
<i>Annex B ekskl. USA/Australia</i>	-607	-269	84

Kilde: DOE 2004 og Marrakesh-avtalen.

Selv om enkel aritmetikk med utgangspunkt i tilgjengelige utslippsscenarioer tilsier at kvotemarkedet kan bli oversvømt av utslippstillatelser, er det likevel lite trolig at det faktisk kommer til å

skje. Russland og Ukraina vil her spille nøkkelroller som dominerende selgere på kvotemarkedet. Når russiske myndigheter skal bestemme hvor mye kvoter som skal eksporteres, er det en rekke ulike hensyn de må ta. For det første vil et stort tilbud av kvoter gi lav kvotepris. Russland og Ukraina vil derfor trolig utnytte sin markedsrett til å presse opp kvoteprisen og dermed øke inntektene. For det andre kan det i første forpliktelsesperiode bli klart at det blir en påfølgende forpliktelsesperiode i 2013–17. I så fall vil landene ha mulighet til å spare kvoter.

Men selv om både Russland og Ukraina vil holde tilbake overskuddskvoter fra markedet, er det likevel neppe tilstrekkelig til å fremtvinge en kvotepris på et nivå som utløser betydelige utslippsreduksjoner i de berørte landene. Samlet er det derfor grunn til å konkludere med at Kyoto-protokollen uten USA i beste fall vil gi små reduksjoner i de globale utslippene i første forpliktelsesperiode (2008–12). Det er imidlertid flere skjær i sjøen som kan svekke virkningen av avtalen ytterligere og dermed føre til at avtalens miljøeffekt blir neglisjerbar.

## Andre svakheter ved Kyoto-protokollen

Diskusjonen om forventede utslippsreduksjoner og kvotepriser i forrige avsnitt bygger på en forutsetning om at alle partsland overholder sine forpliktelser i avtalen. Et sentralt poeng i Barrett (2003) er at dette kan være en urealistisk forutsetning, jf. også Hovi og Areklett (2004). Man har ingen garanti for at myndighetene i alle Annex B-landene følger opp sine forpliktelser. Land med mange overskuddskvoter kan selge flere kvoter enn de har grunnlag for i henhold til landets utslipp. Tilsvarende kan land med underskudd på kvoter unnlate å kjøpe det antall kvoter som er nødvendig for å kunne legitimere nasjonale utslipp. Noe av problemet er at først etter forpliktelsesperiodens utløp, når utslippsregnskap er utarbeidet, vil det eventuelt bli avdekket om landene har brutt sine forpliktelser. I henhold til avtaleverket skal land som på denne måten bryter med sine forpliktelser, få en straff i form av en reduksjon i kvoten for den påfølgende forpliktelsesperioden lik 1,3 ganger utslippsoverskridelsen. Imidlertid er det mulig å skyve straffen foran seg i det uendelige ved å foreta en enda større overskridelse i neste forpliktelsesperiode, osv. Dog er det slik at selgerland som bryter sine forpliktelser, nektes deltakelse i de fleksible mekanismene. Dette kunne i prinsippet vært en hard og effektiv straffemekanisme. Men problemet er at et land som utelukkes, skal kunne få tilbake

retten til å delta etter et par år dersom landet holder seg til regelverket i en slik periode. Med en forpliktelsesperiode på fem år er en utelukkelse i to år knapt noen kostnad i det hele tatt.

Det finnes altså ikke noen effektiv straffemekanisme som kan få de enkelte land til å overholde avtalen. Dermed er Kyoto-protokollen i praksis mer å betrakte som en sterk henstilling om å følge visse kjøreregler. I praksis er det lite man kan gjøre dersom ett eller flere land bryter kjørereglene. Vi må her også huske på at det står ethvert land fritt å tre ut av avtalen, og man kan derfor faktisk komme seg unna straff ved helt lovlig å forlate avtalen. Ved å iverksette en straff risikerer man altså i visse tilfeller å sette hele avtalen ut av kraft.

Den grønne utviklingsmekanismen (CDM) kan vise seg å bli en annen alvorlig svakhet, jf. f.eks. Bohm (1994), Glomsrød og Taoyuan (2004), Hagem (1996) og Fischer (2004). Mekanismen er etablert for å redusere kostnadene ved å nå et gitt utslippsmål. Tanken er at i stedet for at man reduserer utslippene utelukkende i industrilandene, skal rimeligere prosjekter realiseres i u-land. Problemet er at det i praksis ofte vil være vanskelig å estimere den samlede utslippsvirkningen av et prosjekt fordi man ikke overskuer de makroøkonomiske virkningene av prosjektene, jf. for eksempel Glomsrød og Taoyuan (2004) og Böhringer *et al.* (2003). Dernest vil det være vanskelig å vite om et prosjekt i seg selv er kommersielt lønnsomt og dermed ville blitt gjennomført uten midler fra CDM. Det er alvorlig, for dersom et lønnsomt prosjekt gjennomføres under CDM-mekanismen, legitimerer det økte utslipp i industrilandene. Man risikerer altså at det utstedes utslippskreditter til prosjekter som ville blitt gjennomført uansett, og dermed svekkes miljøvirkningen av avtalen.

Ettersom miljøvirkningen av avtalen allerede i utgangspunktet er liten, kan det bli problematisk at man mangler en effektiv straffemekanisme i tillegg til at den grønne utviklingsmekanismen kan svekke avtalens virkning ytterligere.

Kombinasjonen av overskuddskvoter og kvotehandel er en annen problematisk side ved Kyoto-protokollen, som er drøftet i forrige avsnitt. Det var nettopp hensynet til kostnadseffektivitet som gjorde at Norge og andre land gikk sterkt inn for å få gjennomslag for Kyoto-mekanismene. Slik kostnadseffektivitet kan gi en mer slagkraftig avtale miljømessig sett fordi et gitt utslippsmål nås til en lavere kostnad. Dermed vil partene kunne akseptere mer ambisiøse mål. Men i praksis har denne muligheten blitt et stort smutthull som trolig vil føre til at miljøvirkningen av avtalen i stor grad blir borte.

Mot dette kan det innvendes at Kyoto-protokollens artikkel 17 fastslår at kvotehandling skal supplere utslippsreduksjoner hjemme. Men da ender man opp med at protokollen faktisk ikke er noe annet enn en generell henstilling til industrilandene om å iverksette utslippsreducerende tiltak, en henstilling disse landene fikk allerede i klimakonvensjonen (artikkel 4.2). Resultatet av ni års forhandlinger om Kyoto-protokollen bør være noe mer håndfast dersom man skal anse resultatet som vellykket.

## Andre mulige avtalekonsepter

Den internasjonale prosessen for å redusere utslippene av klimagasser har, som påpekt innledningsvis, helt fra starten av vært konsentrert omkring forsøk på å fastsette og implementere utslippsmål. I første omgang ble de fastsatt unilateralt og på frivillig basis. I 1992 kom så klimakonvensjonen med en generell oppfordring til industrilandene om å stabilisere utslippene innen årtusenskiftet. I 1997 endte man opp med Kyoto-protokollen, der den viktigste forpliktelsen er pålagt industrilandene, som skal holde sine nasjonale utslipp innenfor visse begrensninger i perioden 2008–12. Mens utslippsmålene som ble fastsatt unilateralt på et tidlig tidspunkt var urealistisk ambisiøse, har man med Kyoto-protokollen havnet i den andre ytterlighet, i hvert fall etter at USA trakk seg. Mye tyder dermed på at Kyoto-protokollen kan bli siste akt i en serie forsøk på å vedta og implementere effektive, kvantitative utslippsmål for klimagasser.

I lys av dette kan det nå være tid for å se nærmere på alternativer til Kyoto-protokollen og nasjonale, kvantitative utslippsmål. En rekke alternativer har allerede blitt lansert. Noen av disse er analysert og vurdert i Aldy *et al.* (2003) og Barrett og Stavins (2002). For en oversikt, se tabell 15.5 i Barrett (2003). Her vil vi nøye oss med å presentere og diskutere de to konseptene som vi finner spesielt interessante. Det gjelder forslaget presentert i Barrett (2003) og forslaget presentert i Nordhaus (2001a,b).

Nordhaus foreslår et system med harmoniserte klimagassavgifter, eventuelt bare harmoniserte CO<sub>2</sub>-avgifter. Nordhaus' tanke er at nivået på denne avgiften skal fastsettes på grunnlag av dynamiske kostnad–nytte-analyser av klimaproblemet. Nordhaus ser problemet med å få u-landene med på dette og foreslår derfor at disse landene deltar i systemet etter hvert som de oppnår et nærmere bestemt pr. capita inntektsnivå. For å sikre at avtalen blir overholdt, foreslår Nordhaus et straffesystem med importavgifter på varer fra

land som ikke vil delta i avtalen. Disse avgiftene skal være gradert etter varenes karboninnhold.

Fordelen med et system med harmoniserte karbonavgifter i forhold til et system med nasjonale utslippskvoter, ligger i kostnadskontrollen. Å innføre en avgift av denne typen har en kostnad, men kostnaden er i høy grad forutsigbar. Kostnadene ved å overholde en nasjonal kvote er derimot ikke særlig forutsigbare, både fordi kvoteprisen er meget vanskelig å forutsi og fordi det enkelte lands utslippsprognoser er usikre.

Aldy *et al.* (2003) peker på at Nordhaus sitt forslag ikke vil være en kostnadseffektiv løsning ettersom u-landene skal delta i systemet først når de når et visst inntektsnivå. Dermed innføres ikke i første omgang virkemiddelet nettopp i de regionene der de trolig har de laveste kostnadene med å gjennomføre utslippsreducerende tiltak. Barret (2003) advarer også sterkt mot å lage straffemekanismer knyttet til å innføre handelsbarrierer i form av karbongraderte importavgifter, slik Nordhaus foreslår. Barretts poeng er for det første at det er svært problematisk å fastsette karboninnholdet i en vare og peker som eksempel på at det er vanskelig å fastsette hvor mye CO<sub>2</sub>-utslipp som er blitt generert gjennom skiving og produksjon av boken Barret selv har skrevet. Dernest peker Barret på faren for at straffemekanismer av denne typen underminerer hele WTO-systemet. Både Barret (2003) og Hoel (1992) poengterer at selv om det er mulig å overvåke og kontrollere om deltakerlandene oppfyller avtalen formelt sett, vil det være vanskelig å kontrollere om myndighetene i de ulike deltakerlandene samtidig gjør andre endringer i sitt subsidie- og avgiftssystem som nøytraliserer virkningen av de pålagte klimagassavgiftene.

Barret (2003) introduserer et annet forslag til avtale. Han mener en fundamental svakhet ved Kyoto-protokollen er fraværet av en effektiv straffemekanisme mot land som ikke deltar eller ikke oppfyller sine forpliktelser. At Barret her har et poeng er åpenbart, i og med at et sentralt land som USA har trukket seg fra avtalen og at vi ikke kjenner utfallet selv dersom Russland nå skulle ratifisere. Barretts alternativ er avtaletyper som er konstruert slik at det skal lønne seg å delta og å overholde sin forpliktelse. Han foreslår for det første at det må forhandles frem en protokoll som forplikter deltakerlandene til å delta og å skyte inn midler til et internasjonalt forskningsprosjekt for å utvikle ny teknologi for å løse klimaproblemet. Dette vil være teknologi både knyttet til nye fornybare energikilder, men også til CO<sub>2</sub>-sekvestering. Ifølge Barret skal i første omgang bare deltakerlandene få tilgang til den utviklede teknologien.

Dermed vil det i praksis kunne være lønnsomt å være deltaker og bidragsyter til avtalen, ettersom det er rimelig å anta at et stort teknologisk forskningsprosjekt av denne typen vil kunne gi opphav til viktige nyvinninger som vil ha stor samfunnsøkonomisk og kommersiell betydning. Som Barrett selv peker på, er det selvsagt ikke samfunnsøkonomisk gunstig å begrense tilgangen til ny teknologi på denne måten, men det kan være nødvendig for å få til et samarbeid.

Barrett foreslår også at det forhandles frem en protokoll for fastsettelse av tekniske standarder, i første rekke for transportmidler og for elektrisitetsverk basert på fossile brenslar. De landene som ikke deltar, men som ønsker å eksportere transportmidler eller deler til elektrisitetsverk til land som er med på avtalen, må da innrette seg etter de fastsatte tekniske standardene. Dersom avtalelandene utgjør en stor gruppe av land, vil de dermed kunne fastsette globale standarder. Følgelig vil landene ha interesse av å være partsland nettopp for å kunne påvirke standardene.

Som Barrett understreker, er det ikke nødvendigvis noe motsetningsforhold mellom de avtalekonseptene han skisserer, og en oppfølging av Kyoto-protokollen. Man har ikke noe å tape på å implementere Kyoto-protokollen (bortsett fra at det kan skape et falskt inntrykk av at det internasjonale samfunn gjør noe med klimaproblemet). Men ettersom man realistisk sett trolig ikke vil oppnå så mye med denne avtalen, bør man forhandle frem flere avtaler som kan bidra til større utslippsreduksjoner.

## Oppsummering og konklusjon

Etter at USA og Australia sa nei til Kyoto-protokollen, står vi overfor en avtale av meget uviss verdi. Først og fremst er det usikkert om Kyoto-protokollen i det hele tatt kommer til å tre i kraft. Hvis den trer i kraft, er det likevel av flere grunner uvisst om den får noen utslippsreducerende virkning. For det første har ikke avtalen noen effektiv mekanisme som sikrer at landene overholder avtalen. Kombinasjonen av fri kvotehandel og en betydelig risiko for at ett eller flere land bryter sine forpliktelser, betyr at miljøvirkningen av avtalen er meget usikker. For det andre, selv om alle partsland overholder sine forpliktelser, er det ikke sikkert at det antall utslipps-tillatelser som blir gjort tilgjengelig i sum er mindre enn de utslippene man ville fått i et BAU-scenario. For det tredje inneholder avtalen et stort smutthull ved den grønne utviklingsmekanismen, der man risikerer å godkjenne prosjekter som bare i navnet er utslippsreducerende.

Hva enn skjebnen til Kyoto-protokollen måtte bli i denne omgang, er det gode grunner til å vurdere nøye hvordan avtaleverket for neste forpliktelsesperiode bør se ut. Det er viktig å fastslå at klimaproblemet må finne sin løsning i ny teknologi. Utvikling av teknologi tar tid. Det er også et faktum at teknologisk utvikling er et globalt kollektivt gode som ikke kan overlates til markedet eller mer snevre nasjonale interesser. I prinsippet kan Kyoto-protokollen gi incentiver til teknologiutvikling om utslippsrammene reduseres og mulighetene for kvotehandel og annen bruk av Kyoto-mekanismene strammes betraktelig inn. Da kan man få en høyere kvotepris, som gjennom økte sluttbrukerpriser på fossile brensler øker den kommersielle gevinsten ved utvikling av ny energiteknologi. Et slikt resultat av Kyoto-protokollen virker imidlertid nå lite sannsynlig. Erfaringer fra de siste ti års forhandlinger tyder i det hele tatt på at denne veien ikke fører til målet. Alternativet kan derfor være å utforme neste generasjons avtale slik at den mer direkte kan ha innebygd incentiver for nødvendig teknologiutvikling. Kyoto-protokollens fokus på nasjonale utslippskvoter og kvotehandel kan erstattes med et konsept der hovedforpliktelsen for nasjonalstatene er å bidra med midler og ressurser til et stortilt internasjonalt forskningsprosjekt for utvikling av teknologi for energiproduksjon uten CO<sub>2</sub>-utslipp og for CO<sub>2</sub>-sekvestering. Som understreket i Barret (2003), trenger ikke en slik satsing stå i veien for at Kyoto-protokollen blir implementert. Ingen ting ville være bedre enn at Kyoto-protokollen blir implementert og genererer utslippsreduksjoner samtidig som man starter opp arbeidet med et forskningsprosjekt som skissert ovenfor. Om man ønsker det, kan ressursene gjerne skaffes til veie ved nasjonal skattlegging av utslipp av klimagasser eller ved å selge kvoter i et *nasjonalt* kvotehandelssystem.

Barrett foreslår et avtalekonsept der det er fokus på tekniske standarder, spesielt for transportmidler og for komponenter til elektrisitetsverk basert på fossile brensler. På dette punktet er det åpenbart uklart hvordan en avtale i praksis kan utformes. Her kan det derfor ligge naturlige oppgaver for videre forskning.

Barrets forslag trenger ikke stå i motsetning til William Nordhaus' forslag om forpliktelser i retning av harmoniserte CO<sub>2</sub>-avgifter. Barrett er tvert imot opptatt av at det kan være fornuftig å forhandle frem flere ulike avtaler samtidig, nettopp fordi det er vanskelig på forhånd å vite hvilke som vil bli mest effektive.

Vårt anliggende med denne artikkelen har vært å legge grunnlaget for en diskusjon i Norge om hvilken rolle den norske delegasjonen skal spille på partsmøtene under klimakonvensjonen. I



Kyoto-protokollen heter det at forhandlinger om forpliktelser for årene etter 2012 skal starte opp senest neste år. Før norske posisjoner fastsettes, bør vi ha en kritisk gjennomgang av den rolle Norge har spilt i forhandlingene så langt. Norges anliggende har vært å promotere kostnadseffektivitet gjennom det som senere er blitt kalt de fleksible mekanismene. Den grønne utviklingsmekanismen er for eksempel en direkte følge av de tidlige forslagene om «felles gjennomføring» som et middel for økt kostnadseffektivitet. Når man nå ser på dette i ettertid, er det lett å se at forslagsstillerne tok for lett på de mange kontrollproblemer som vil følge av dette konseptet. Det er fare for at denne mekanismen i praksis blir et stort smutthull som underminerer avtalens miljøeffekt.

Når man neste år etter planen starter forhandlinger om nye forpliktelser, må vi ta lærdom av dette og vurdere om helt andre avtalekonsepter kan være mer fruktbare.

## Litteratur

- Aldy, Joseph E., Scott Barrett & Robert N. Stavins (2003) «Thirteen plus one: a comparison of global climate policy architectures» *Climate Policy* 3(4):372–97.
- Alfsen, Knut H. (2000) «Husker du? Klimamål for nostalgikere» *Cicerone* (1):22
- Barret, Scott. & Robert N. Stavins (2002) *Increasing participation and compliance in international climate change agreements*, mimeo. Johns Hopkins University & Harvard University.
- Barrett, Scott (2003) *Environment and Statecraft. The Strategy of Environmental Treaty-Making*. Oxford: Oxford University Press.
- Bohm, Peter (1994) «On the Feasibility of Joint Implementation of Carbon Emissions Reductions». University of Birmingham, Department of Economics. *Discussion Paper* 94-05.
- Böhringer, Cristoph (2002) «Climate Politics from Kyoto to Bonn: From Little to Nothing?», *The Energy Journal* 23 (2): 51–72.
- Böhringer, Cristoph & Andreas Löschel (2003) «Market power and hot air in international emissions trading: the impacts of US withdrawal from the Kyoto Protocol», *Applied Economics* 35 (6): 651–63.
- Böhringer, Cristoph, Klaus Conrad & Andreas Löschel (2003) «Carbon Taxes and Joint Implementation», *Environmental and Resource Economics* (24): 49–76.
- Bruvoll, Annegrete & Bodil M. Larsen (2003) «Greenhouse gas emissions in Norway. Do carbon taxes work?», *Energy Policy* 32 (4): 493–505.
- Buchner, Barbara, Carlo Carraro & Igor Cersosimo (2002) «Economic consequences of the US withdrawal from the Kyoto/Bonn Protocol», *Climate Policy* (2): 273–92.
- Chen, Wenying (2003) «Carbon quota price and CDM potentials after Marrakesh», *Energy Policy* (31): 709–19.

- DOE (2004) *International Energy Outlook 2004*. Washington D.C.: Energy Information Administration. US Department of Energy.
- Elzen, Michael G. J. den, & André P. G. de Moor (2003) «Analyzing the Kyoto Protocol under the Marrakesh Accords: economic efficiency and environmental effectiveness», *Ecological Economics* (43): 141–58.
- Fischer, Carolyn (2004) «Project-based mechanisms for emissions reductions: balancing trade-offs with baselines» kommer i *Energy Policy*.
- Glomsrød, Solveig & Wei Taoyuan (2004) «Coal cleaning: a viable strategy for reduced carbon emissions and improved environment in China?», *Energy Policy* 33 (4): 525–542.
- Hagem, Cathrine & Bjart Holtsmark (2001) *From small to insignificant: Climate impact of the Kyoto Protocol with and without the US*, CICERO Policy Note 2001:1. <http://www.cicero.uio.no>
- Hagem, Cathrine (1996) «Joint Implementation under Asymmetric Information and Strategic Behavior», *Environmental and Resource Economics* (8): 431–47.
- Hoel, Michael (1992) «Carbon taxes. An international tax or harmonized domestic taxes?», *European Economic Review* (36): 400–06.
- Holtsmark, Bjart & Knut H. Alfsen (2003) «Russisk rulett? Kyoto-protokollen og Russland», *Økonomiske analyser* (3): 31–36.
- Holtsmark, Bjart & Ottar Mæstad (2002) «Emission trading under the Kyoto Protocol – effects on fossil fuel markets under alternative regimes», *Energy Policy* 30 (3): 207–18.
- Holtsmark, Bjart (2000) «EU-forslag vil komplisere kvotehandelen. Økte priser hvis kvotehandelen begrenses», *Cicerone* (1): 7–9.
- Holtsmark, Bjart (2003) «Russian behaviour in the market for permits under the Kyoto Protocol», *Climate Policy* (3): 399–415.
- Hovi, Jon, Tora Skodvin & Steinar Andresen (2003) «The persistence of the Kyoto Protocol: Why other Annex I parties move on without the United States», *Global Environmental Politics* 3 (4): 1–23.
- Hovi, Jon & Ivar Areklett (2004) «Enforcing the climate regime: Game theory and the Marrakesh Accords», *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 4 (1): 1–23
- Jotzo, Frank & Axel Michaelowa (2002) «Estimating the CDM market under the Marrakesh Accords», *Climate Policy* (2): 179–96.
- Nordhaus, William (2001a) *After Kyoto: Alternative Mechanisms to Control Global Warming*. Paper prepared for the joint session of the American Economic Association and the Association for Environmental and Resource Economics. January.
- Nordhaus, William (2001b) «Global Warming Economics», *Science* (294): 1283–84.
- Rowlands, Ian H. (1995) *The politics of global atmospheric change*. Manchester: Manchester University Press.
- Skodvin, Tora (2000) *Structure and Agent in the Scientific Diplomacy of Climate Change*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Springer, Urs & Matthew Varilek (2003) «Estimating the price of tradable permits for greenhouse gas emissions in 2008–12», *Energy Policy* 32 (5): 611–21.

St. meld. nr. 1 (2003–2004) Nasjonalbudsjettet for 2004.

Torvanger, Asbjørn, Jan S. Fuglestvedt, Bjart Holtsmark & Lars Otto Næss, (1997). *Klimaforskning og klimaforhandlinger – status og utsikter framover*. Report 1997:05 CICERO.

UNFCCC (1992) The United Nations Framework Convention on Climate. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

UNFCCC (1995) The Berlin Mandate. Decisions adopted by the Conference of the Parties no. 1. <http://unfccc.int/resource/docs/cop1/07a01.pdf>

UNFCCC (1997) The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

UNFCCC (2001) The Marrakech Accords. <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a01.pdf>

Weart, Spencer R. (2003) *The Discovery of Global Warming*. Cambridge, MA: Harvard University Press.



## *Bokspalte*

### **Den nye imperialismedebatten: fire bidrag**

#### **Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order**

Robert Kagan

Alfred A. Knopf 2003

#### **Empire Lite: Nation Building in Bosnia, Kosovo, Afghanistan**

Michael Ignatieff

Minerva 2003

#### **The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy and the End of the Republic**

Chalmers Johnson

Metropolitan Books 2004

#### **Incoherent Empire**

Michael Mann

Verso 2003

Essay av **Stein Sundstøl Eriksen** [dr.polit. i statsvitenskap, NUPI]

#### **Innledning**

Den siste tida har debatten gått høyt om USAs rolle i verden i dag. Det er ikke til å undre seg over. I tida etter 11. september har USA gått til krig to ganger, og formulert en ny utenrikspolitikk som er så nært opp mot å være eksplisitt imperialistisk det er mulig uten å si det rett ut. Dette har ført til at begrepet «imperium» igjen er kommet på moten, etter å ha vært mer eller mindre fraværende fra debatten i flere tiår. Vi ser nå ledende analytikere i og utenfor akademia proklamere at USA er et imperium. Mens noen av dem ser

dette som et problem, og kritiserer det de ser som en imperialistisk amerikansk utenrikspolitikk, er det andre som ser den nye imperialismen som positiv, og hevder at det verden trenger er mer imperialisme.

I denne debatten finnes det et mangfold av perspektiver. Der noen ser Bush-administrasjonens utenrikspolitikk som et radikalt brudd, og lengter tilbake til Clinton, og det som oppfattes som en multilateral amerikansk politikk, hevder andre at dagens amerikanske regjering i bunn og grunn fører den samme utenrikspolitikken som sine forgjengere. Noen hevder at det ikke finnes noe amerikansk imperium, eller at dagens aggressive politikk er uttrykk for at USA er i forfall. Atter andre godtar den nye imperieideologenes virkelighetsbeskrivelse, selv om deres politiske holdning til imperiet er det motsatte, og de mener at imperiet bør bekjempes.

Det er desto mer skuffende at dagens imperialismedebatt på flere måter er altfor begrensa. For det første handler mye av striden om innholdet i begrepet «imperialisme». Ulike forfattere diskuterer hvorvidt USA er blitt et imperium eller ikke, men uenigheten bunnar ofte i ulik bruk av begrepene «imperium» og «imperialisme». Det dreier seg derfor i betydelig grad om en strid om ord, som i seg selv ikke sier noe om det fenomenet diskusjonen omhandler. For det andre handler debatten i altfor stor grad om Bush-regjeringens politikk. Man diskuterer om dagens politikk representerer et brudd med tidligere amerikanske regjeringers politikk eller ikke. Slike analyser vil alltid være ufullstendige. Enhver situasjon er kjennetegnet av en kombinasjon av kontinuitet og endring. Det er alltid noe som er nytt og noe som forblir det samme, og oppgaven er derfor å identifisere *hva* som endres, og *hva* som forblir det samme. En forståelse av dagens situasjon krever derfor et rammeverk som kombinerer det allmenne og det særegne. På den ene siden må vi forstå *hva* som kjennetegner den moderne staten generelt, og dens forhold til markedet og til andre stater. På den annen side må denne teorien være åpen nok til å redegjøre for endringer innenfor rammene av et grunnleggende system av nasjonalstater og globalt marked.

På et mer grunnleggende plan handler imperialismedebatten nemlig om noe mer enn amerikansk utenrikspolitikk. Det som står på spill i debatten er rett og slett hvordan man skal forstå dagens statssystem, og ikke minst hvordan man skal forstå sammenhengen mellom geopolitikk, økonomi og ideologi.

De fire bøkene som omtales i denne artikkelen har svært ulike perspektiver på dagens imperialism (hvis vi velger å bruke dette begrepet). Alle bøkene har en tydelig politisk agenda. Mens Kagan

og Ignatieff vil forsvare dagens amerikanske politikk, eller til og med argumentere for en mer offensiv utenrikspolitikk, er Johnson og Mann kritiske. Alle bøkene fokuserer i utgangspunktet på dagens amerikanske utenrikspolitikk, men de fortolker den på helt ulike måter. Dette henger sammen med at de tilhører ulike fagtradisjoner, med fundamentalt ulike syn på internasjonal politikk og på dagens statssystem. Robert Kagan er en nykonservativ ideolog, med nær tilknytning til dagens regime. Hans analyse springer ut av realismen, og fokuserer på geopolitikk og til dels på ideologi. Han overser imidlertid helt imperialismens økonomiske sider. Michael Ignatieff er en liberal idealist, som primært er opptatt av moralfilosofi og normativ teori. Han har dermed lite å si både om geopolitikk og om økonomi. Chalmers Johnson er en mer tradisjonell konservativ, som har blitt radikaliseret på grunn av utviklingen i amerikansk politikk etter den kalde krigen. Hans bok er i hovedsak en beskrivelse av amerikansk imperialisme og militarisme. Han antyder imidlertid også en forklaring på denne politikken, og her legger han hovedvekt på amerikansk innenrikspolitikk. Michael Mann er på sin side en historisk sosiolog i Weber-tradisjonen, som politisk tilhører en slags moderat venstreside. Hans bok er på mange måter den mest ambisiøse. Mann prøver å forklare dagens imperialisme med utgangspunkt i en generell teori om makt, som inkluderer både geopolitikk, økonomi og ideologi.

### **Robert Kagan: Of Paradise and Power**

Robert Kagan er en av de mest artikulerte forsvarere av dagens amerikanske politikk. Hans lille bok *Of Paradise and Power* gir en interessant analyse av dagens verdenssystem, med spesiell vekt på USAs rolle og forholdet mellom USA og Europa. Kagans bok er velskrevet, og har flere gode poenger. Han er samtidig en utvetydig apologet for Bush-regjeringen, og er nær knyttet til det republikanske partiet. Boka hans gir dermed et innblikk i hvordan de mest reflekterte rådgiverne i kretsen rundt Bush tenker. Den er interessant både som teori og som empiri, fordi den også kan leses som et symptom på den tilstanden han beskriver.

Ifølge Kagan er det i dag et voksende gap mellom amerikanernes og europeernes verdensbilde. I løpet av etterkrigstida, og særlig etter den kalde krigen, har Europa trådt inn i den kantianske utopien om «evig fred». Etter århundrer med krig og konflikter er krig mellom europeiske land nå nærmest en umulighet. Europeerne er nå enige om at konfliktløsning ved bruk av militær makt er både unød-

vendig og uakseptabelt. Europa har «trådt ut av historien», og er nå en selvtilstrekkelig verden kjennetegnet av velstand, regler og internasjonalt samarbeid. Det tydeligste uttrykket for dette er ifølge Kagan europeisk integrasjon, og spesielt viljen til å avstå nasjonal suverenitet til overnasjonale organer. Det som har gjort denne utviklingen mulig er, ifølge Kagan, eksistensen av amerikansk militær makt i Europa, som gir Europa den militære beskyttelsen som den kantianske utopien hviler på. Det er dette som sikrer «den evige fred» i Europa. Europeerne kan tillate seg å ta avstand fra bruk av militær makt fordi de kan ta sin egen sikkerhet for gitt.

Amerikanerne kan ikke ta del i den kantianske utopien. De lever fortsatt i historien, det vil si i en hobbesiansk verden preget av makt og interessekonflikter, der regler ikke er til å stole på. I verden utenfor Europa er det fortsatt makta som råår, og sikkerhet kan bare oppnås gjennom militær styrke og vilje til å bruke den. Kagan mener altså at forskjellene mellom europeere og amerikanere i syn på internasjonal politikk generelt og på bruk av militær makt spesielt er et resultat av at de lever i hver sin verden i denne betydningen. En annen og vel så viktig forklaring er, etter Kagans mening, at synet på internasjonal politikk og på internasjonalt samarbeid er et resultat av maktforskjeller. USA har uendelig mye mer makt enn europeerne. Følgelig har de også andre interesser. Internasjonale regler som begrenser den enkelte stats muligheter til å handle på egen hånd, er i svake staters interesse siden de uansett ikke har makt til å tvinge igjennom sine interesser på egen hånd. Sterke stater har derimot ikke noen interesse av slike begrensninger. Den sterke ønsker ikke å være bundet av andre, og vil forbeholde seg retten til å handle som den vil, uavhengig av hva andre stater måtte mene.

Kagan går imidlertid lenger, og hevder at bare den sterke er i stand til å foreta en realistisk vurdering av trusler. Svake stater har en tendens til å lure seg selv, ved å rasjonalisere bort reelle trusler, siden de uansett ikke har mulighet til å gjøre noe med truslene. Den sterke våger derimot å konfrontere virkeligheten, og å handle for å bekjempe de farene som måtte eksistere. Makt gir altså ikke bare frihet til å handle som man vil, men også kunnskap, et privilegert ståsted som gjør det mulig å vurdere trusler på en realistisk måte. Det betyr at den tilsynelatende kontrasten mellom amerikanernes hobbesianske og europeernes kantianske verdensbilde ikke stikker så dypt. På den ene side er europeernes forsvar for allmenne internasjonale regler like mye et uttrykk for egeninteresse som amerikanernes skepsis til dem. I denne betydningen er europeernes like hobbesianske som USA. På den annen side er USA ifølge Kagan



vel så opptatt av å sikre demokrati og frihet som europeerne. USA er en global sheriff, som allerede garanterer den kantianske utopien i Europa, og som ikke har noe annet ønske enn å gjøre det samme for resten av verden.

Kagan mener altså at en stats utenrikspolitikk er et resultat av det relative maktforholdet mellom stater. En stats utenrikspolitikk er bestemt av dens strukturelt definerte egeninteresser. Hvilken politikk som best realiserer egne interesser avhenger i sin tur av maktfordelingen mellom stater. På dette punktet er han realist. Og selv om han ikke gir noen klar definisjon av hva han mener med makt, er det likevel klart at hans maktforståelse er den klassisk geopolitiske: En stats makt er en direkte funksjon av dens militære styrke relativt til andre stater. Han kan derfor, i likhet med realister, kritiseres for å ha et altfor snevert perspektiv på makt, og for å overse andre kilder til makt (økonomiske, ideologiske etc.).

Kagan er likevel ikke en realist av den klassiske typen (som for eksempel Kissinger eller Brzezinski). I motsetning til dem anser han ikke internasjonal politikk som et rent strategisk spill mellom stater som anerkjenner hverandres suverenitet. Han skiller seg fra den klassiske realismen på to punkter. For det første mener han at stater er opptatt av verdier og ikke bare av makt. Kriteriet på en vellykket politikk er ikke bare om den gir mer sikkerhet eller mer makt, men også om den fremmer liberale verdier. For det andre tar han ikke det klassiske prinsippet om ikke-intervensjon for gitt, slik som realisterne. Intervensjon i andre land er legitimt, både for å beskytte liberale verdier i eget land og for å fremme liberale verdier i andre land.

Denne kombinasjonen av realistisk maktpolitikk og idealisme er typisk for dagens amerikanske høyreside. Den kan synes motsigelsesfull. Det er ikke lett å se hvordan man kan hevde både at internasjonal politikk er diktet av maktrelasjoner, og at en legitim politikk er en politikk som fremmer liberale verdier. Motsetningen oppheves imidlertid etter Kagans mening ved at USAs politikk representerer begge deler – både makt og moral. USA er den mektigste staten i verden og samtidig bærer av universelle verdier. Resultatet er et lykkelig sammenfall mellom amerikanske interesser og universelle verdier: Det som er bra for USA er samtidig bra for menneskeheten. Hans forsvar for amerikansk uniliteralisme følger av denne analysen. USA, som den mektigste staten i verden, er best i stand til å vurdere hvilke trusler som eksisterer. USAs interesser er samtidig identiske med allmenninteressen. Dermed er det ingen grunn til at USA skal la seg begrense av mangelen på FN-vedtak eller av motstand fra andre stater.

Det er en kjerne av sannhet i denne analysen, selv om flere av de premissene Kagan bygger på er uholdbare. Det er utvilsomt riktig at den europeiske motstanden mot dagens amerikanske utenrikspolitikk i alle fall delvis har sammenheng med de europeiske landenes militære svakhet, og ikke bare er et resultat av idealisme. Globale regler og styrking av FN er i europeernes interesse, gitt deres relative svakhet. Selv om man skal være forsiktig med å redusere standpunkter til et direkte utslag av en posisjon som definerer interesser, er det ikke tvil om at hensynet til egne interesser spiller inn også for motstanderne av dagens amerikanske politikk. Dette betyr ikke at europeerne lyver når de sier at de er tilhengere av felles regler fordi det er i menneskehetens interesser. Det kan godt hende at deres standpunkt er basert på en genuin overbevisning. Vi må imidlertid skille mellom genese og gyldighet – mellom de ulike aktørernes motiver for å handle som de gjør, og gyldigheten av deres argumenter og handlinger. Det kan godt tenkes at det europeiske standpunktet rett og slett er riktig, selv om deres motiver for å hevde det er aldri så tvilsomt.

Kagan har derfor rett i at europeernes troverdighet som forsvarer av allmenninteressen og internasjonalt samarbeid er begrensa. Dette skyldes ikke bare sammenfallet mellom ideal og interesser, men også europeernes egen historiske praksis. Så seint som i 1999 støtta de samme landene som i dag roper høyest om folkeretten, angrepet mot Jugoslavia, uten grunnlag i FN eller folkeretten. De samme argumentene som ble brukt for å angripe Jugoslavia, kunne med like stor rett brukes om Irak, noe USA også gjorde. Og omvendt: De samme argumentene som ble brukt mot krigen i Jugoslavia, er også gyldige i forbindelse med Irak. Det er også en annen side ved Europas, og spesielt Frankrikes, insistering på folkeretten og FN, som ikke diskuteres av Kagan, men som styrker hans fortolkning. I FN har Frankrike fast plass i Sikkerhetsrådet, og dermed vetorett. Denne ordningen – en levning fra tida like etter andre verdenskrig – gir landet en innflytelse som overhodet ikke står i forhold til dets reelle posisjon. Det følger av dette at det alltid vil være i Frankrikes (og Storbritannias) interesse at flest mulig avgjørelser fattes i Sikkerhetsrådet. De kan dermed hevde at de støtter universelle regler, samtidig som disse reglene gir dem selv urimelig stor innflytelse. Sammensetningen av Sikkerhetsrådet og eksistensen av vetoretten gjør det absurd å hevde at FN representerer «verdenssamfunnet». En troverdig kritikk av USA må derfor ledsages av et krav om reform av FN-systemet, og spesielt av Sikkerhetsrådet. Noe slikt krav har imidlertid de europeiske medlemmene av rådet ikke fremmet.

Kagan bruker ikke begrepet imperialism, sannsynligvis fordi begrepet kan oppfattes som belastende. Det er likevel ikke vanskelig å plassere ham i den pågående imperialismebatten. Han mener at USA bør føre en offensiv utenrikspolitikk, som inkluderer bruk av militær makt. Han mener riktignok at det alltid er ønskelig med støtte fra andre, men mangelen på slik støtte kan likevel ikke hindre USA i å gjøre det som er i landets (og dermed verdens) interesse. Man bør samarbeide når det er mulig, og handle på egen hånd når samarbeid ikke er mulig. På grunn av sin militære overlegenhet er USA ikke avhengig av samarbeid. Landet kan om nødvendig 'go it alone'. Og ettersom USA har et privilegert ståsted i kraft av sin styrke, er det i siste instans USA selv som må avgjøre om samarbeid er mulig.

Videre mener Kagan at USA allerede fører en slik politikk, og at landet lenge har gjort det. Det er ifølge ham ikke riktig, slik mange hevder, at Bush-regjeringens politikk skiller seg fra den som har vært ført av tidligere amerikanske regjeringer. Han viser til at USA har intervenert militært i andre land en rekke ganger tidligere, både under Clinton (Kosovo, Somalia, Haiti, Bosnia) og tidligere (Chile, Vietnam, Iran, Panama, Nicaragua). Det som har endret seg er at den kapitalistiske verden ikke lenger har noen ytre fiende. Bortfallet av en rivaliserende supermakt har gjort det mulig for USA å forfølge sine interesser uten å ta hensyn til andre staters oppfatninger. Dette er grunnen til at landet nå opptrer mer «unilateralt» enn før, selv om politikken grunnleggende sett er den samme. Kagan mener videre at en slik politikk, som inkluderer vilje til å bruke militær makt, er bra, både for USA og for verden som helhet, selv om ikke alle andre oppfatter det slik. Drivkreftene bak den offensive amerikanske politikken er ifølge Kagan både et ønske om å spre frihet og demokrati, og å fremme amerikanske interesser, som han oppfatter som to sider av samme sak.

Men selv om Kagan har rett i sin kritikk av en del europeeres dobbeltmoral, overdriver han graden av europeisk enhet. Europeisk enhet er i beste fall en drøm, og i verste fall en fiksjon.<sup>1</sup> Det finnes ingen europeisk utenrikspolitikk, og det er ikke noe som tyder på at det kommer til å finnes noe slikt på mange år. Det fikk vi demonstrert ettertrykkelig i forbindelse med angrepet på Irak. Europa var fundamentalt splitta i synet på krigen. Videre er det ikke opplagt at en overføring av suverenitet fra det enkelte medlemsland til EU,

1 Denne fiksjonen deles for øvrig av mange europeere, inkludert Jürgen Habermas og Jacques Derrida.

slik det i dag er tendenser til, representerer noe brudd med prinsippet om statssuverenitet. I den grad suverenitet flyttes fra nasjonalt til europeisk nivå, kan man snarere snakke om tendenser til en ny statsdannelse. I så fall er det ikke snakk om et brudd med prinsippet om statlig suverenitet som grunnlag for politisk organisering, men om en mulig sammenslåing av flere stater – en slags omvendt prosess av det som skjedde da kommunistregimene i Øst-Europa brøt sammen.

Om vi tenker oss at noe slikt som en felles europeisk utenrikspolitikk skulle utvikles etter hvert, er det heller ikke gitt at det ville representere noe framskritt. For det første vil det selvsagt komme an på hva slags politikk det eventuelt ville dreie seg om. Det er ikke opplagt at den ville være så mye bedre enn USAs. For det andre kan en slik utvikling ha uheldige sider, nærmest uansett hva slags politikk EU skulle føre. For å ha en reell sikkerhetspolitisk selvstendighet i forhold til USA måtte EU sette i gang en voldsom opprustning. EU måtte også etablere egne militære institusjoner uavhengig av USA, inkludert en egen våpenindustri og egen teknologi osv. Dette ville bety slutten for NATO. Det kunne også, i den grad et slikt hypotetisk EU skulle ønske å føre en politikk som strider mot USAs interesser, lede til geopolitisk rivalisering mellom EU og USA. Det er slett ikke sikkert at et slikt scenario ville være bedre enn amerikansk dominans.

### **Michael Ignatieff: Empire Lite**

Det er imidlertid ikke bare konservative republikanere som støtter dagens amerikanske imperialisme. Ideologer i og rundt det demokratiske partiet er ofte minst like ivrige imperialister som republikanerne, selv om retorikken og begrunnelsen for en imperialistisk politikk er en annen. Mens republikanerne snakker om sikkerhet, og kampen mot terrorisme, snakker demokrater heller om humanitære intervensjoner. Michael Ignatieff er et eksempel på dette perspektivet. Ignatieff er spesielt interessant fordi han i motsetning til Kagan og andre tilhengere av Bush-regimet primært er opptatt av demokrati og menneskerettigheter, og ikke av amerikanske interesser. Han er en kanadisk forsker og journalist, mest kjent for sine bøker og artikler om konfliktene på Balkan. På 1990-tallet var han en entusiastisk tilhenger av «humanitære intervensjoner», spesielt i forbindelse med etniske og nasjonale konflikter og såkalt etnisk rensing. Han mente, og mener fortsatt, at stormakter har rett og plikt til å gripe inn når grunnleggende menneskerettigheter er truet.

Ideelt sett burde slike intervensjoner gjennomføres av FN, som representant for «verdenssamfunnet», men ettersom dette er vanskelig å få til, har vi i praksis ikke noe annet valg enn å la USA få ansvaret.

I sin nye bok *Empire Lite: Nation Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan* oppsummerer han erfaringene fra tre av USAs intervensjoner de seinere åra.

Beskrivelsen av situasjonen i disse tre landene er pessimistisk. Selv om det finnes lyspunkter (tilbakevending av flykninger, gjenoppbygde skoler og sykehus etc) er helhetsbildet, ifølge Ignatieff, dystert. I Kosovo herjer mafialiknende bander, og i Afganistan har lokale krigsherrer kontrollen over hele landet bortsett fra Kabul. I Bosnia er «rule of law next to non-existent, and community leaders meet only for photo opportunities, just enough to keep the aid flowing» (s. 37–38). Ro og orden, for ikke å snakke om demokrati, synes lysår unna i alle tre landene.

Ignatieff er ikke i tvil om at USA ved å føre en slik intervensjonistisk politikk er blitt et imperium. Det er riktignok ikke et imperium av den klassiske typen. USA har ikke noe ønske om å opprette formelle kolonier. De ønsker å utøve kontroll gjennom nasjonale regjeringer, ikke ved å ta direkte kontroll over andre lands territorier. Amerikanerne ønsker å rydde opp så raskt som mulig, og innsette en ny regjering som kan gjenopprette ro og orden, for deretter å trekke seg tilbake. Den amerikanske oppskriften er: «grip inn, rydd opp og dra hjem igjen». USA er derfor det Ignatieff kaller et «empire lite», et imperium som ikke tar sikte på direkte kontroll gjennom kolonisering, og som heller ikke er villig til å ta omkostningene ved det han kaller «nasjonsbygging» i de landene der det intervensjoner.<sup>2</sup>

Dette siste er hovedproblemet med amerikansk imperialisme, hevder Ignatieff: ikke at de griper inn militært i andre stater, men at de trekker seg ut igjen så raskt de kan etter at krigen er vunnet. Dilemmaet er selvsagt at hvis man skal ta ansvaret for nasjonsbygging, må man også være villig til å bli i de landene man intervensjoner i lang tid, sannsynligvis i mange år. Da må man også være villige til å etablere direkte territoriell kontroll, med andre ord til å etablere noe som likner et klassisk imperium. På den måten vil Ignatieff kombinere en forpliktelse overfor «nasjonenes selvbestemmelsesrett» med det motsatte, nemlig kolonisering. Et slikt imperium ville

2 Begrepet nasjonsbygging er misvisende slik Ignatieff bruker det. «Statsbygging» er mer dekkende, ettersom det ikke dreier seg om å skape en nasjonal identitet, men om å opprette effektive statlige institusjoner.

riktignok skille seg fra klassiske imperier ved at direkte kontroll bare er et middel til å oppnå nasjonsbygging, og ikke et mål i seg selv, men i overskuelig framtid vil de ha mange likhetstrekk med klassiske territorielle imperier.

Ignatieff frykter altså ikke at USA skal være for imperialistisk, men at landet ikke skal være imperialistisk nok. Han frykter at amerikanerne skal trekke seg for tidlig ut fra de landene der de griper inn, før det er mulig å opprette et stabilt demokrati. Han knytter dette til det faktum at USA er et demokrati, og at demokratier, fordi de er avhengige av støtte i sin egen befolkning, ikke er pålitelige imperialister. Militære eventyr kan fort bli upopulære, ikke minst hvis okkupasjons tap blir store. Det er derfor alltid en risiko for at amerikanske velgere vil kreve at landet skal trekke seg ut før nasjonsbyggingen er fullført. Følgelig er han også mer redd for at USA ikke vil være villig til å påta seg ansvaret for å gripe inn der det er nødvendig i framtida, enn for amerikansk maktbruk.

Høyre-ideologen Kagan og liberaleren Ignatieff ender derfor paradoksalt nok opp med å anbefale den samme politikken, selv om deres begrunnelser er ulike. Mens Kagan argumenterer maktpolitisk, og tar det for gitt at sterke stater vil bruke sin makt til å fremme sine interesser, er Ignatieff motivert av et ønske om å fremme demokrati og menneskerettigheter. Kagan representerer en kombinasjon av klassisk realisme og idealisme, mens Ignatieff er en mer reindyrka idealist, som i all hovedsak argumenterer moralsk, og begrunner sine standpunkter med utgangspunkt i hva han anser for å være i de undertryktes interesse. Begge er overbevist om at demokrati og liberale verdier kan fremmes gjennom imperialism, og om at USA i praksis er den eneste staten som kan sørge for dette. Begge mener også at dagens amerikanske utenrikspolitikk i bunn og grunn er legitim. Ignatieff er riktignok mer kritisk enn Kagan, men det er fordi han er redd for at USA ikke er villig til å gjennomføre politikken helt og fullt, og ikke vil være villig til å påta seg «the (white man's) burden».

Det betyr ikke at Ignatieff har en naiv tiltro til USAs motiver. Tvert imot – han er ikke i tvil om at amerikansk politikk ofte, kanskje som regel, er styrt av helt andre hensyn: «the US uses military force for imperial reasons: to consolidate its global hegemony, to maintain its leadership, and to ensure stability in three zones essential to the security of itself or its allies» (s. 3). Her skiller han seg fra Kagan, som tar det for gitt at USA fremmer både egne interesser og universelle verdier. Men til tross for slike motiver mener Ignatieff at USAs maktbruk i bunn og grunn er bra, og at befolk-

ningen i land som utsettes for amerikansk maktbruk faktisk kan få det bedre, om bare USA er villig til å satse på nasjonsbygging. Gjennom en slags fornuftens list fremmer USAs imperialisme i praksis frihet og demokrati, uavhengig av den amerikanske regjeringens motiver. Det er imidlertid ingenting av det Ignatieff skriver om Bosnia, Kosovo og Afghanistan som tilsier at dette er riktig. Det er heller ikke, for å si det forsiktig, noe ved situasjonen i Irak som støtter opp under denne konklusjonen.

Ignatieff forutsetter også at nasjonsbygging og demokratisering ved bruk av ytre tvang faktisk er mulig. Han er riktignok fullt klar over den potensielle motsetningen mellom okkupasjon og demokrati. Han konkluderer likevel ikke, som mange av krigsmotstanderne, med at imperialisme er uakseptabelt, men hevder at «self-determination and imperial rule are not incompatible» (s. 114). Det at imperialisme ikke lenger anses som legitimt, gjør det ikke mindre nødvendig, etter hans mening. Tvert imot: Det som trengs er mer omfattende okkupasjoner – «Empire full force» i stedet for «empire lite». «Empires don't come light, skriver han et sted, «they come heavy» (s. 79). I stedet for å trekke seg ut av de landene de okkuperer, så fort som mulig, må okkupantene forplikte seg til å bli helt til det han kaller nasjonsbyggingen er fullført og de okkuperte landene kan bli stabile demokratier. Han frykter imidlertid at USA ikke er villig til å påta seg et slikt langsiktig ansvar. Ignatieff er fullt klar over at landene som har vært angrepet av USA de siste åra, slett ikke har blitt demokratiske etter at USA intervenerte. Han innser også at nasjonsbygging utenfra er umulig «without the people, the process is doomed». Likevel mener han at krigene i Bosnia, Kosovo og Afghanistan var legitime, fordi de førte til at diktatoriske regimer ble styrtet.

Det kan reises flere kritiske argumenter mot Ignatieffs forsvar for militære intervensjoner. For det første er det ikke sikkert at befolkningen ønsker å bli kvitt et autoritært sittende regime. Det kan tenkes mange situasjoner der befolkningen (dvs. det vi ville kalle et demokratisk flertall) ikke ønsker å bli kvitt et autoritært regime. Iran, i alle fall i de første åra etter revolusjonen, ville sannsynligvis være et slikt tilfelle. Dette var slett ikke noe demokratisk regime, men det er liten tvil om at flertallet av befolkningen støttet det. Cuba, Nicaragua og Vietnam kunne være andre eksempler. For det andre er det ikke sikkert at befolkningen støtter en militær intervensjon utenfra, selv om den gjerne vil bli kvitt det sittende regimet. En slik intervensjon risikerer alltid å bli oppfattet som illegitim, og kan brukes til å mobilisere mot okkupanten på nasjonalistisk grunnlag. For

det tredje kan det heller ikke tas for gitt at befolkningen ønsker å etablere liberalisme og demokrati. Når befolkningen i Afghanistan ønsket internasjonal støtte i kampen mot den sovjetiske okkupasjonen, var det ikke fordi de ønsket liberalisme og demokrati. Lokale krigsherrer ønsket å bevare sin egen makt, mens islamistene ønsket en muslimsk stat. Ingen av dem var spesielt demokratiske. Endelig kan det hevdes at det ikke er mulig å etablere liberalisme og demokrati gjennom ytre tvang, selv om store deler av befolkningen ønsker det. Liberalisme og demokrati kan ikke uten videre etableres overalt, selv om flertallet av befolkningen skulle ønske det. Det er en rekke institusjonelle forutsetninger som må være oppfylt for at demokrati skal være mulig, inkludert en rimelig effektiv stat, et fungerende rettsvesen, et organisert sivilsamfunn.

For å oppsummere: Ignatieff mener at USA er et imperium. Han mener at forklaringen på dagens amerikanske utenrikspolitikk sannsynligvis er geopolitisk, og at den er basert på et ønske om global dominans. Likevel mener han at dagens imperialism, til tross for politikernes motivasjon, faktisk fremmer demokrati og liberalisme. Denne antakelsen er imidlertid ubegrunnet, og står i virkeligheten i motsetning til de faktiske resultatene av dagens imperialism, som Ignatieff selv påviser. Det er derfor et gap mellom hans analyser av den konkrete situasjonen i de landene han beskriver, på den ene side, og den politiske konklusjonen han trekker på grunnlag av denne beskrivelsen, på den andre. Man kan og bør se med sympati på hans aversjon mot kynisme og moralsk relativisme, men det følger ikke av dette at man trenger å godta hans tro på at den amerikanske imperialismen vil fremme menneskerettigheter og være til beste for dem som utsettes for den.

### **Chalmers Johnson: The Sorrows of Empire**

Chalmers Johnson er en av de skarpeste kritikerne av dagens amerikanske utenrikspolitikk. Han var i mange år professor ved Berkeley og ved universitetet i San Diego, og er mest kjent som en av verdens ledende eksperter på Japan og Kina. I sine to siste bøker, *Blowback: the Cost and Consequence of American Empire* og *The Sorrows of Empire*, går han til frontalangrep på amerikansk utenrikspolitikk. I motsetning til mange andre kritikere er Johnson ingen venstreradikaler. Ifølge ham selv stemte han på Reagan i 1980, og han var på 1960- og 1970-tallet hyppig brukt som konsulent for CIA. Han var også lenge tilhenger av krigen i Vietnam, som han anså som nødvendig i «kampen mot kommunismen».



I løpet av de siste åra har han imidlertid blitt mer og mer kritisk til amerikansk utenrikspolitikk, slik at hans kritikk i dag har klare fellestrekk med den som kommer fra radikale kritikere som Noam Chomsky og Gore Vidal. Det som fikk ham til å endre oppfatning var at Sovjetunionens sammenbrudd ikke ble etterfulgt av amerikansk nedrustning. Dette fikk ham til å innse at USAs militære styrke hadde andre formål enn å demme opp for kommunismen. Det at USA ikke rustet ned etter den kalde krigen, var for ham et bevis på at amerikansk militarisme ikke bare var et forsvar mot trusselen fra Sovjet, men et prosjekt som tok sikte på global amerikansk dominans. I stedet for å forsvare liberale verdier mot en ytre trussel har USA blitt et globalt imperium. Det dreier seg riktignok ikke om et imperium av den klassiske typen, som okkuperer og kontrollerer andre stater direkte. I stedet dreier det seg om «domination and exploitation of weaker states by stronger ones» (s. 28). Kolonisering inngår ikke som noe definisjonskjennetegn ved imperialism: «imperialism manifests itself in several and evolving forms, and no particular institution – except for militarism – defines the larger phenomenon» (s. 30). Dominans og militarisme er altså imperialismens kjennetegn ifølge Johnson. Han mener derfor at det imperialistiske prosjektet ikke er noe som ble skapt av Bush-administrasjonen, men at det har røtter i alle fall tilbake til slutten av andre verdenskrig. Den kalde krigen gjorde imidlertid det imperialistiske prosjektet mindre synlig, og fikk de fleste, inkludert ham selv, til å tro at USA ikke hadde andre ambisjoner enn å demme opp for kommunismen.

For å undersøke bakgrunnen for amerikansk imperialism, begynte Johnson å studere den amerikanske utenrikspolitikken historie. Dette har resultert i to bøker. I den første, *Blowback*, som kom ut før 11. september, advarte han mot at USA gjennom sin politikk undergraver sin egen legitimitet og framprovoserer hat og motstand i andre deler av verden. Dette hatet ville i sin tur utgjøre en trussel mot USA, fordi ofrene for den amerikanske imperialismen ville slå tilbake. Han mente blant annet at terrorangrep mot USA var sannsynlig i nær framtid. Da boka kom ut, ble den dels latterliggjort og dels oversatt. Etter 11. september ble den imidlertid en bestselger.

I sin nye bok fortsetter han der han slapp i den forrige. USA har nå blitt en militaristisk stat, med ambisjoner om å kontrollere hele kloden. Størstedelen av boka er en detaljert beskrivelse av USAs militære baser over hele kloden. Det finnes ifølge Johnson offisielt i alt 725 slike baser, spredt rundt på alle kontinenter. I realiteten er

det imidlertid enda flere, siden det i tillegg til disse finnes mange som ikke er offisielt registrert som baser. Antallet baser har bare økt etter den kalde krigen, selv om det ikke lenger finnes noen trussel som basene skulle tjene som forsvar mot. I september 2001 var det i alt 254 788 amerikanske soldater utplassert i andre land. Disse base- ne utgjør dagens amerikanske imperium.

Johnson diskuterer flere mulige forklaringer på dagens imperia- lisme. For det første mener han at det handler om olje. Et av for- målene med amerikansk militarisme er etter Johnsons mening å sikre kontroll over oljeforsyningen, ikke bare til USA selv, men til hele verden. Han ser utbyggingen av en rekke nye militærbaser i oljerike områder som Midtøsten og Sentral-Asia som et uttrykk for dette. I denne sammenheng kan det nevnes at viseforsvarsminister Wolfow- itz langt på vei gir ham rett, i alle fall når det gjelder den siste Irak- krigen. Ifølge *The Guardian* innrømmet han i en tale på det asiatiske toppmøtet sommeren 2003 at krigen mot Irak først og fremst handlet om olje, og at den offisielle begrunnelsen (masseødeleggelsesvå- pen) ble brukt fordi det var det eneste man kunne bli enige om, og få en viss internasjonal støtte for.

For det andre legger han vekt på at ideologiske fanatikere nå har fått avgjørende innflytelse på amerikansk politikktutforming. Dette forklarer den intensiverte og stadig mer åpenbare imperialis- men som kjennetegner dagens regime. En side ved denne ideolo- giske kretsen er den fanatiske støtten til Israel. I et slikt perspektiv kan angrepene på Afghanistan og særlig Irak anses som midler til å befeste Israels militære dominans i regionen. For det tredje mener han at innenrikspolitiske hensyn spiller inn, og at en aggressiv uten- rikspolitikk brukes som et middel til å fjerne oppmerksomheten rundt interne problemer.

Men selv om alle disse faktorene sannsynligvis er av en viss betydning, legger Johnson hovedvekten på det han kaller det mili- tærindustrielle kompleks, det vil si rustningsindustrien og det militæ- re apparatet (CIA, Pentagon). Dette komplekset er, ifølge Johnson, så sterkt at det i stor grad kan forme amerikansk utenrikspolitikk. Som kjent advarte daværende president Eisenhower mot dette al- lerede på 1950-tallet. Johnson mener at kompleksets innflytelse bare har blitt sterkere siden den gang, med et foreløpig høydepunkt i dagens administrasjon. På grunn av den gradvise og langvarige militariseringen har dette komplekset utviklet en egeninteresse i kontinuerlig ekspansjon – større bevilgninger, flere baser, stadig nye våpen.

Resultatet er en imperialisme der militærmakt ikke er et middel

til å løse internasjonale konflikter, men omvendt: Eksistensen av en overveldende militærmakt skaper nye konflikter, og det er nettopp det som er poenget, ifølge Johnson. Militærmakt og kontinuerlig ekspansjon har blitt et mål i seg selv, ikke et middel til å beskytte seg: «it may be that the ultimate causes of twenty-first century mayhem in the Middle East are American militarism and imperialism» (s. 253).

Johnson konkluderer med at det følger fire sorger med dagens imperialism. For det første innebærer den en slags evig krigstilstand, der USA enten er aktivt involvert i en krig eller truer med å gå til krig mot enhver som utfordrer landets globale dominans. For det andre betyr imperialismen at det amerikanske demokratiet undergraves. For det tredje blir kritisk debatt erstattet av propaganda og desinformasjon, slik vi fikk det dokumentert i forbindelse med angrepet på Irak. Og for det fjerde betyr imperialismen økonomisk ruin. Alle disse sorgene ser vi tendenser til allerede i dag. USA er i krig mot terrorisme, og denne krigen kan vedvare på ubestemt tid. Sivil rettigheter er allerede blitt begrensa, og propaganda har langt på vei erstattet åpenhet og sannferdig informasjon. Endelig er den imperialistiske politikken så dyr at den etter Johnsons oppfatning med stor sikkerhet kommer til å knekke den amerikanske økonomien – en økonomi som allerede er svært sårbar på grunn av landets enorme underskudd på betalingsbalansen med utlandet. Han frykter at militariseringen av samfunnet, og sorgene som følger med militarismen, allerede har gått så langt at det er for seint å gjøre noe med det, slik at vi nå ikke kan gjøre annet enn å vente på sammenbruddet.

Det er lett å avfeie Johnson med at han er en desillusjonert patriot som føler seg lurert, og vil hevne seg på det systemet som lurte ham. En slik kritikk er imidlertid irrelevant, og sier i seg selv ingenting om gyldigheten av hans analyse. Han kan imidlertid kritiseres for å være litt vel konspiratorisk, særlig i sin analyse av det militærindustrielle kompleks, og for å være noe av en dommedagsprofet. Det forhindrer ikke at hans analyse stort sett er overbevisende, så langt den rekker. Ikke minst er dokumentasjonen av amerikanske militærbaser, og den kontinuerlige ekspansjonen av slike baser verdtfull. Selv om det er allment kjent at USA har slike baser, er omfanget ukjent for de fleste. USA har i dag militære baser i 132 land. Det er ingen land som er utenfor det amerikanske militærets rekkevidde. At en stats militære rekkevidde inkluderer hele kloden er unikt i verdenshistorien.

Det er ikke tvil om at eksistensen av disse basene representerer en formidabel ressurs. For det første gir de USA mulighet til å

gripe inn militært på kort varsel over store deler av kloden. For det andre gir basene stor innflytelse over regjeringene i de landene der de er plassert, ved å gjøre disse statene avhengige av USAs militære beskyttelse. For det tredje gir de muligheter til å kontrollere tilgangen til sentrale naturressurser. Likevel finnes det klare begrensninger på muligheten til å bruke denne rekkevidden. En slik begrensning er juridisk. USA må respektere, i det minste formelt, den nasjonale suvereniteten til det landet der basene befinner seg, og må blant annet be om godkjenning for alle troppebevegelser inn og ut av landet. Og i motsetning til for eksempel det britiske imperiet, er formålet med de militære basene ikke å kontrollere det landet de befinner seg i. Derfor er basene gjerne plassert på øde steder, og isolert fra samfunnet omkring. USA forsvarer ikke regjeringene i landene der de har baser, og kan heller ikke kontrollere dem.

Johnsons beskrivelse av amerikansk militærmakt og ikke minst av basepolitikken er grundig og overbevisende. Forklaringen hans på denne politikken, og på hvorfor imperiet har oppstått, er imidlertid langt mer tvilsom. Teorien om at imperialismen drives av det militærindustrielle kompleks er ikke overbevisende. Det minner for mye om en klassisk konspirasjonsteori. Det er tross alt ingenting som hindrer en valgt regjering i å overprøve dette komplekset hvis den skulle ønske det. Her er Kagan mer overbevisende. Når alle amerikanske regjeringer etter krigen har ført en ekspansiv utenrikspolitikk, må det ses som et uttrykk for en politisk målsetting om global dominans, og ikke som bevis på at enkelte særinteresser har fått kontroll over utenrikspolitikken. Johnsons enkle slutning – fra enkeltgruppers særinteresser til statlig politikk – er dobbelt problematisk. For det første underslås betydningen av geopolitiske interesser, slik disse defineres av den politiske ledelsen. Og for det andre kan man ikke utelukke at Kagan og Ignatieff har rett i at den politiske ledelsen kan være motivert av et genuint ønske om å spre demokrati og menneskerettigheter, selv om man ikke godtar deres oppfatning av at politikken har en slik effekt.

### **Michael Mann: Incoherent Empire**

Den engelske sosiologen Michael Mann er en annen kritiker av dagens amerikanske politikk. Mann, som er mest kjent for det store verket *Sources of Social Power*, er en politisk sosiolog i den weberianske tradisjonen. Hans nye bok *Incoherent Empire* er en fundamental kritikk av den nye imperialismen, basert på teorien om makt fra *Sources of Social Power*.

I den nye boka går han gjennom USAs makt på fire ulike områder: militært, økonomisk, politisk og ideologisk. Deretter analyserer han amerikansk politikk de siste åra, med utgangspunkt i denne redegjørelsen. Han går gjennom politikken når det gjelder internasjonal terrorisme, Israel, Afghanistan, Nord-Korea og Irak, og finner at USA i alle tilfellene har hatt store problemer med å realisere sine målsettinger. Manns hovedkonklusjon er at dagens amerikanske utenrikspolitikk er irrasjonell, fordi den baserer seg på en fundamental overvurdering av USAs makt, og en undervurdering av hva som skal til for å opprettholde et globalt imperium.

Mann skiller mellom tre typer imperier. Disse kategoriene utgjør ifølge Mann en skala som konkrete imperier kan plasseres langs. For det første finnes det formelle imperier, kjennetegnet av okkupasjon og direkte militær kontroll over andre staters territorium. Dette er den klassiske formen for imperialisme. Det romerske og det engelske imperiet er de mest kjente eksemplene. For det andre finnes det han kaller indirekte imperier. Det som kjennetegner denne typen imperier er at andre staters territorium ikke blir direkte okkupert. I stedet styrer imperiet gjennom kontroll over andre staters regjeringer. I denne typen imperialisme er imperiets kontroll over andre stater omfattende, og inkluderer blant annet stor grad av direkte styring over hva slags politikk staten fører. Slike stater beskrives ofte som vasallstater eller klientstater. For det tredje finnes det uformelle imperier. Det som skiller indirekte imperier fra uformelle er at uformelle imperier ikke kontrollerer andre staters politikk, men legger press på dem gjennom å forme klientstatens forbindelser med omverdenen. Dette kan f.eks. skje gjennom å stille betingelser til bistand og ved å innføre sanksjoner mot stater som fører en politikk som imperiet ikke ønsker. En fjerde form for dominans er det Mann kaller hegemoni. En hegemonisk stat er en stat som er i stand til å få andre stater til å ville det den selv vil, med andre ord til å forme både politiske og økonomiske institusjoner slik at andre stater oppfatter sine interesser som sammenfallende med hegemonens egne. Dette kan enten skje ved at den hegemoniske staten kan utforme det internasjonale regelverket for handel o.l., og rett og slett gjennom økonomisk dominans. I slike systemer formidles imperiets makt via markedet og via internasjonale institusjoner som utformer regelverket for forbindelser mellom stater. USAs makt i perioden etter den andre verdenskrig har vært basert på en kombinasjon av uformelt imperium og hegemoni. De siste åra har imidlertid landet beveget seg i retning av et klassisk territorielt imperium. Dette undergraver imidlertid landets hegemoni, og skaper økt motstand og uvilje i resten av verden.

I tråd med sin teori om makt, som han har utviklet i tidligere bøker, analyserer Mann USAs makt på fire områder: militært, økonomisk, politisk og ideologisk. Militært er USA fullstendig overlegent alle andre land. De kan vinne enhver krig uten særlige problemer, uten egne tap av betydning. Det er imidlertid klare begrensninger på hva som kan oppnås ved bruk av militær makt. Selv om USA kan vinne enhver krig, kan de ikke opprettholde freden etterpå, fordi de ikke er stand til å pasifisere samfunnet i de landene som okkuperes. Pasifisering krever mye større styrker enn erobring, og USA har ikke vært villig til å sette inn tilstrekkelige styrker til dette. Resultatet er kontinuerlig væpna motstand, noe som innebærer at amerikanske styrker i praksis ikke kontrollerer territoriet i land som okkuperes.

Dette kan vi i dag se både i Irak og i Afghanistan. I Afghanistan kontrollerer regjeringen ikke stort annet enn hovedstaden, mens resten av landet styres av lokale krigsherrer. I Irak er amerikanske styrker mer spredt ut over landet, men utsettes daglig for angrep fra opprørere. Motstanderne er ikke i nærheten av å kunne stå imot amerikansk militærmakt, men de har militær styrke nok til å hindre intern pasifisering, noe som ikke krever stort annet enn tilgang til geværer, granater og bomber. Slike enkle våpen, som Mann kaller de svakes våpen (*weapons of the weak*), kan være nok til å undergrave okkupantens kontroll. Militær og teknologisk overlegenhet er med andre ord ikke tilstrekkelig til å pasifisere et samfunn.

Økonomisk er også USA mer enn sterkt nok til å opprettholde et imperium, ifølge Mann. Den amerikanske økonomien er den desidert største i verden, og dollarens rolle som verdensvaluta gir landet en unik handlefrihet. Å finansiere et imperium er imidlertid dyrt, og forutsetter skatteøkninger i USA. Problemet er at det ikke er mulig å få politisk oppslutning om å øke skattene for å finansiere militær ekspansjon. Selv om USA i prinsippet har økonomisk styrke nok til å bygge et imperium, er det altså interne politiske grunner til at det kan være vanskelig i praksis. Det er dermed ikke manglende økonomisk evne, men den manglende viljen til å betale for imperiet som utgjør en alvorlig begrensning av USAs makt.

Politisk står det amerikanske imperiet svakere. På den ene siden er landet ikke i stand til å skaffe seg støtte internasjonalt for dagens politikk. Det ble ikke minst tydelig i forbindelse med krigen i Irak. Selv om Storbritannia og Polen ble med på krigen, og regjeringene i blant annet Italia, Spania, Nederland, Danmark og flere land i Øst-Europa støttet krigen, var motstanden stor i alle deler av verden. USA fikk ikke noe vedtak i FN som kunne støtte angrepet,

og flertallet av befolkningen i alle deler av verden var kritiske til krigen. Den viktigste demonstrasjonen av dette var selvsagt det at USA ikke var i stand til å presse igjennom et FN-vedtak som godkjente krigen.

Det er likevel ikke dette som utgjør den største begrensningen på amerikanernes politiske makt. Det spiller i bunn og grunn liten rolle for USA hva europeerne måtte mene. Deres militære bidrag er uansett minimalt, og den politiske støtten fra Europa kan amerikanerne godt klare seg uten. Den viktigste begrensningen er i stedet mangelen på troverdige allierte i de landene som okkuperes. Alle imperier er avhengige av å styre gjennom lokale eliter. Hvis de ikke klarer å skaffe seg slike allierte, er imperialismen dømt til å mislykkes. I Irak finnes det ingen slike lokale allierte, og USA har derfor store problemer. Amerikanerne har dessuten gjort det ekstra vanskelig for seg sjøl ved å oppløse det tidligere statsapparatet, som kunne vært nyttig som lokal samarbeidspartner. I Afghanistan allierte de seg derimot med nasjonale eliter, nemlig de lokale krigsherrene. Problemet her er imidlertid at de allierte ikke er til å stole på.

Den andre viktige begrensningen på USAs politiske makt er knytta til amerikansk innenrikspolitik. Det ideologiske grunnlaget for amerikansk politikk er liberalismen, som oppfattes som en universell ideologi. Siden USA tross alt er et slags demokrati, er enhver regjering avhengig av politisk støtte, eller i det minste fravær av for mye motstand, i egen befolkning. 11. september ga Bush-regjeringen en unik støtte, men jo lenger tida går, og jo større de menneskelige og økonomiske omkostningene ved krigene og okkupasjonene blir, desto vanskeligere vil det bli å opprettholde en slik støtte.

Etter kommunismens fall sto liberalismen, og spesielt den amerikanske varianten av den, igjen som det tilsynelatende eneste ideologiske alternativet. Den støttes opp gjennom spredningen av amerikansk massekultur over hele verden, i form av filmer, moter, musikk etc. Det kunne derfor se ut til at USAs ideologiske makt, som bærer av den universelle liberalismen, var overveldende. Men ifølge Mann er USAs ideologiske hegemoni mer begrensa enn det kan se ut til. Det er to hovedgrunner til dette, etter hans mening. For det første er USAs politiske praksis åpenbart i direkte strid med de idealene landet hevder å fremme. USA snakker om frihet og demokrati, men bruker tvang og støtter en rekke autoritære regimer. Amerikanerne snakker om å beskytte menneskerettigheter, men dreper tusenvis av sivile. Konsekvensen er at USA ikke oppfattes som bærere av frihet og demokrati fra mottakernes side, men som en stormakt

som utsetter sine motstandere for maktovergrep. Dette genererer motvilje og motstand mot amerikansk imperialisme.

For det andre er nasjonalismen den sterkeste og mest dominerende ideologien i dagens verden, og ikke liberalismen. Nasjonalismens viktigste prinsipp er nasjonenes selvbestemmelsesrett, et prinsipp som står i direkte motsetning til imperialisme, og som gjør det umulig å legitimere imperialistiske okkupasjoner. Denne ideen har et enormt potensial for massemobilisering, og vil skape store vanskeligheter for ethvert imperium som prøver å etablere direkte politisk kontroll over andre stater. Dette betyr at i motsetning til hva som var tilfelle for alle tidligere imperier, vil enhver okkupasjon i dag møte kraftig ideologisk motstand, og gjøre det vanskelig å oppnå intern pasifisering og varig kontroll. I stater der det ikke finnes noen enhetlig nasjon, vil antiimperialismen, som en variant av nasjonalismen, tjene som grunnlag for en tilsvarende mobilisering mot okkupanter utenfra.

I tillegg til nasjonalismen kan også religiøse ideologier tjene som grunnlag for mobilisering mot imperialismen. Det viktigste eksemplet på dette i dagens verden er selvsagt islamsk fundamentalisme, som har vist seg å ha enorm evne til å mobilisere motstand. Selv om fundamentalistene ikke er i nærheten av å utgjøre noe flertall, er de tilstrekkelig mange til å skape store problemer for imperialistiske okkupanter.

USA er altså militært overlegent og økonomisk dominerende, men har samtidig begrensa politiske og ideologiske ressurser. Til sammen betyr dette at det amerikanske imperiet kan beskrives som

a military giant, an economic backseat driver, a political schizophrenic and an ideological phantom. The result is a disturbed, misshapen monster stumbling clumsily across the world. It means well. It intends to spread order and benevolence, but instead it creates more disorder and violence (s. 13).

Den konklusjonen vi kan trekke av dette ifølge Mann, er at dagens imperialisme i bunn og grunn er irrasjonell, og derfor sannsynligvis ikke vil vedvare. Hvis dagens politikk er overambisiøs og ikke i samsvar med de ressursene den amerikanske staten har til disposisjon, er det all grunn til å tro at den vil mislykkes, og at dette vil føre til en justering av politikken. Fordi dagens politikk ikke er i samsvar med den amerikanske statens ressurser og interesser, vil USA etter all sannsynlighet, når det blir tydelig for alle at en aggressiv imperialisme ikke kan lykkes, vende tilbake til en politikk som er



mer eller mindre lik den som har vært ført av Clinton og tidligere amerikanske presidenter. Det vil si en politikk som tar sikte på å opprettholde amerikansk hegemoni økonomisk og militært, men som legger større vekt på å skaffe seg støtte blant andre land og i internasjonale organisasjoner, og som nedtoner ambisjonene om direkte kontroll over andre stater. Det vil i så fall innebære at USA fortsatt vil intervensjonere militært når landets interesser trues, slik landet har gjort en rekke ganger i hele etterkrigstida. Samtidig betyr det at man vil anstrenge seg mer for å få politisk støtte fra andre land, og at intervensjoner i hovedsak vil være mer indirekte, gjennom støtte (gjærne militært) til ulike grupper i andre land som anses som «vennligsinne», for å unngå nasjonalistisk mobilisering mot USA.

Det Mann ikke sier noe om, er hvordan man skal forstå sammenhengen mellom de ulike typene ressurser. Hans behandling av de enkelte ressursene er overbevisende nok, men han gjør ikke noe forsøk på å si noe om forholdet mellom dem. Implikasjonen av hans begrepsapparat synes å være at vi finner ut hvor mye makt en stat har ved først å analysere makt på enkeltområder og deretter å *slå sammen* de ulike ressursene. Men samfunnet er ikke en serie enkeltstående «områder» som eksisterer uavhengig av hverandre. «Helheten» er ikke en samling av ulike institusjoner eller «områder» som eksisterer side om side. Tvert imot er den gitt gjennom hvordan de ulike institusjonene eller «områdene» virker sammen. Det er like misvisende å ville forstå hver samfunnsfære løsrevet fra sine omgivelser som det er å forstå enhver institusjon som avledet fra én sentral maktinstans (f.eks. staten eller den materielle produksjonen). Manns «antireduksjonistiske» tilnærming til makt er derfor mangelfull, selv om hans analyse av enkeltfenomener og av USAs makt på enkeltområder er god.

## Avslutning

Både de sterke og de svake sidene ved de fire bøkene er nær knyttet til forfatternes teoretiske utgangspunkt. Kagan er, som realismen generelt, grunnleggende ahistorisk, og postulerer en direkte korrespondanse mellom makt, interesser og utenrikspolitikk. I likhet med realismen er han også helt blind for hvordan økonomiske forhold virker inn på utenrikspolitikken. Og i den grad han går ut over realismen, ved å trekke inn ideologiske forhold, baserer han seg på en fundamentalt misvisende antakelse om at USAs politikk er til menneskehetens beste.

Den siste antakelsen deles også av Ignatieff, som til tross for

sin skepsis til den amerikanske regjeringens motiver og sine kunnskaper om konsekvensene av amerikanske militære intervensjoner, mener at det verden trenger er mer amerikansk imperialism. Selv om hans siktemål primært er normativt, er hans analyse også basert på empiriske premisser og preget av at disse premissene i stor grad er problematiske.

Johnson har i motsetning til Kagan og Ignatieff ingen illusjoner om amerikansk imperialism. Hans analyse svekkes imidlertid av at han ikke har noen teori om internasjonal politikk. Teorien om at imperialismen er drevet fram av det militærindustrielle kompleks er ikke overbevisende.

Verken Kagan, Ignatieff eller Johnson har noen teoretisk fundert analyse av forholdet mellom statssystem og verdensmarked. Den av de omtalte bøkene som kommer nærmest et slikt ideal er Michael Manns bok. Mann forankrer tross alt sin analyse av imperialismen i en teori om makt, som han bruker til å analysere USAs makt og utenrikspolitikk. Svakheten ved hans teori er imidlertid at han ikke sier noe om forholdet mellom de ulike maktressursene. Analysene av USAs makt på ulike områder blir derfor stående hver for seg. Utfordringen er derfor å utvikle et helhetsperspektiv, med fokus på sammenhengen mellom geopolitikk og økonomi. Et slikt perspektiv har ingen av disse fire bøkene.

## The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century

Robert Cooper

London: Atlantic Books 2003

**Kristin Haugevik** [studentstipendiat, NUPI]

Robert Cooper er en interessant person i internasjonal politikk både fordi han har vært en av Tony Blairs mest betrodde rådgivere og fordi han nå er nær medarbeider av EUs Javier Solana. Cooper har vært involvert både i utarbeidelsen av senere britiske forsvarsstrategier og i arbeidet med EUs sikkerhetsstrategi «A Secure Europe in a Better World», som ble ratifisert av samtlige EU-medlemsland 12. desember i fjor. Etter utgivelsen av *The Breaking of Nations* i 2003 er Cooper av mange blitt omtalt som den europeiske utgaven av Robert Kagan, forfatteren av den mye omtalte *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*.

Cooper og Kagan har flere likheter, og de er enige på flere punkter i sine betraktninger omkring USA og Europa. Det finnes imidlertid også en del forskjeller: Mens Kagan ofte betegnes som realist, er Cooper noe vanskeligere å plassere. For eksempel mener han – i likhet med flere sosialkonstruktivister – at «identity beats interest» (s.129), med andre ord at utformingen av nasjonal identitet er viktigere enn nasjonale interesser. Videre understreker han at de neorealistiske begrepene maktbalanse og hegemoni ikke lenger er de åpenbare løsningene på å skape og bevare fred i det internasjonale samfunn. På den annen side argumenterer han samtidig for at Europa må skaffe seg mer militær makt for å kunne spille en rolle på verdensarenaen, hvilket må sies å være mer i tråd med en (neo)realistisk tankegang.

*The Breaking of Nations* er delt inn i tre deler eller essays. Det første handler om den historiske utviklingen fra en gammel til en ny verdensordning i Europa. Murens fall og slutten på den kalde krigen i 1989 markerer et brudd i europeisk historie og slutten på maktbalansen slik vi kjenner den fra klassisk realisme. I årene etter dette har regionalt og internasjonalt samarbeid blitt stadig mer utbredt, og det klassiske statssystemet fra Westfalerfreden i 1648 er blitt stadig mindre viktig. Utviklingen har imidlertid foregått i ulikt tempo i forskjellige deler av verden. Cooper identifiserer derfor tre ulike typer av samfunn i verden i dag: Den premoderne, den moderne og den postmoderne verden.

I *den premoderne verden* er samfunnet preget av kaos og mangel på kontroll, staten har ikke monopol på makt, den er svak og klarer ikke å kontrollere de ikke-statlige aktørene. Afghanistan og Liberia er eksempler på land som hører hjemme i denne kategorien, i likhet med en rekke andre såkalte «failed states».

Det motsatte er tilfelle i *den moderne verden*, hvor staten har monopol på makt innenfor eget territorium og verdenssamfunnet er et anarki hvor man ikke kan stole på noen. Maktbalanse eller hegemoni er de eneste åpenbare løsningene på usikkerheten, en beskrivelse som for øvrig passer godt på verdensbildet under den kalde krigen. Flere stater befinner seg fortsatt i denne kategorien, ikke minst mener Cooper at USA på mange områder må defineres som en moderne stat. USA har imidlertid også elementer fra *den postmoderne verden*. I denne typen samfunn er ideer om gjensidig avhengighet og samarbeid svært viktig, og nasjonal suverenitet tillegges betydelig mindre vekt enn i den postmoderne verden. Derfor vil internasjonale organisasjoner som EU her være nøkkelaktører på bekostning av den tradisjonelle nasjonalstaten.

I den postmoderne verden er troen på «soft power» og diplomati stor. Dette er også utgangspunktet for Coopers andre essay, hvor han tar for seg diplomatiets kunst ut fra et postmoderne perspektiv. Her fremhever han først verdien av å forstå andre lands kultur fordi den verste feilen du kan begå i diplomatiets verden er å gå ut fra at forhandlingspartneren er lik deg selv. Under Hitler og Chamberlains berømte møte i 1939 foretok begge denne feilslutningen: Chamberlain antok at Hitler var en gentleman som ville holde sitt løfte, Hitler på sin side følte seg sikker på at Chamberlain aldri hadde til hensikt å holde sitt.

Videre påpeker Cooper at det er helt essensielt for diplomater at de forstår andre lands innenrikspolitikk. Stort sett taper eller vinner regjeringer valg på bakgrunn av innenrikspolitikk og ikke utenrikspolitikk, og forståelsen av førstnevnte er derfor svært sentralt dersom man skal oppnå resultater i forhandlingene. Diplomati krever imidlertid mer enn noe annet at diplomatene har et langtidsperspektiv på sin innsats. «The idea that foreign policy is easier than domestic affairs is a strange illusion,» skriver Cooper (s. 114). Det er med andre ord vanskelig nok å forandre politikk i sitt eget hjemland, å forandre et annet lands politikk utenfra er naturlig nok en enda vanskeligere oppgave.

Utenrikspolitikk handler dessuten ikke ene og alene om interesser. Forståelse av nasjonal identitet – hva et land er og hvordan det vil være – er faktisk mye viktigere. Nasjonale interesser kan endre seg over tid, mens nasjonal identitet er mer permanent. Men nasjonal identitet kan også endres, som for eksempel i EU, hvor man har tatt sikte på å utvikle en europeisk identitet i tillegg til den nasjonale. Ved å «enlarge the context» på denne måten kan man behandle flere ulike typer problemstillinger under ett og heller inngå kompromisser på de områdene som er mindre viktig for ens eget hjemland (s.138).

Coopers tredje og siste essay er det korteste, men kanskje også det mest dagsaktuelle ettersom det omhandler forholdet mellom Europa og USA knyttet opp mot de to foregående essayene. Kagans argument i *Paradise and Power* var at USA er unilateralistisk fordi landet har den nødvendige makten til å kunne opptre alene, mens Europa er tilhenger av multilateralisme fordi det er for svakt til å være noe annet. Følgelig vil Europa være ute av stand til å legge begrensninger på USAs politikk.

Cooper mener imidlertid at europeerne faktisk har en viss militær kapasitet, og at deres deltakelse utgjorde en fundamental forskjell både i Bosnia og i Kosovo. Selv om Europa ikke hadde militær kapasitet til alene å gjøre det USA har gjort i Afghanistan eller i

Irak, så har også flere av USAs internasjonale aksjoner de senere år vært avhengig av hjelp fra andre land, da spesielt med tanke på fredsbevarende operasjoner. Selv om Europa muligens søker ikke-militære løsninger fordi det mangler militær kapasitet, mener Cooper at denne militære svakheten er et resultat av et eget og bevisst valg.

Forskjellene mellom USA og Europa handler altså ikke bare om besittelse av eller mangel på ressurser, det handler også i stor grad om vilje til eller ønske om å skaffe seg og opprettholde disse ressursene. Europeerne har i den senere tid blitt vant til at USA kan forsvare dem mot eksterne trusler, og later til å ha glemt at europeiske og amerikanske interesser ikke nødvendigvis alltid vil være sammenfallende. Løsningen på dette problemet, mener Cooper, er at Europa må bevege seg mer i retning USA og bli bedre på «hard power».

Samtidig har også USA mye å lære av Europas diplomatiske kvaliteter. Bare ved å møtes på halvveien er det mulig for de to å samarbeide på like fot i kampen mot terrorisme og masseødeleggelsesvåpen – de to kanskje største truslene mot verdensfreden i nyere tid. Europa har tatt steget inn i den postmoderne verden og har valgt å legge sin militære sikkerhet i hendene på henholdsvis NATO og USA. Ifølge Cooper må dette endre seg; det er uholdbart at 450 millioner europeere er avhengig av 250 millioner amerikanere for å forsvare seg mot trusler utenfra. Derfor må europeerne selv ta ansvar for å utvikle sin militære kapasitet slik at de blir en seriøs og likeverdig aktør overfor USA i det internasjonale samfunn. Ikke overraskende later altså konklusjonen til å være i tråd med regjeringen Blairs offisielle argumenter, nemlig at Europa må opptre som USAs partner snarere enn dets rival eller undersått.

Coopers bok er svært interessant lesning, ikke minst fordi han ved å skille mellom ulike typer samfunn bidrar til å forklare hvorfor Europa, USA og andre deler av verden responderer ulikt når de står overfor de samme problemstillingene. Boken er gjennomgående godt illustrert med empiriske eksempler, og er velstrukturert og velformulert i sin oppbygning. På nåværende tidspunkt fremstår imidlertid Coopers ønske om et mer militært Europa og et mer diplomatisk USA som en liten utopi. Kontrastene mellom de to later til å ha blitt ytterligere forsterket i den senere tid – ikke minst på grunn av Irak-krigen som har skapt splid mellom flere parter i det internasjonale samfunn. Irak-krigen ble dessuten et tilbakeslag for EUs målsetning om å snakke med en stemme i utenriks- og sikkerhetspolitiske saker, ettersom medlemslandene delte seg i to leirer ut fra hvem som støttet den amerikanske invasjonen og hvem som ikke gjorde det. Dermed later det fortsatt til å være stor avstand

mellom den moderne, anarkiske virkelighetsoppfatningen i Washington og den postmoderne, harmoniske tilnærmingen i Brussel. Så langt har ingen av alternativene vært noen nevneverdig suksess i behandlingen av vanskelige internasjonale spørsmål – som for eksempel forholdet til «mislykkede» premoderne stater.

## Imperiet på godt og vondt

### The Rise and Fall of the American Empire

Niall Ferguson

Allen Lane 2004 302 sider

### Imperial Overstretch. George W. Bush and the hubris of empire

Roger Burbach & Jim Tarbell

Zed Books 2004, 218 sider

**Andreas Løvold** [cand.polit. i statsvitenskap, Atlanterhavskomiteén]

Der tiåret etter den kalde krigens slutt avstedkom en utallig mengde med debatter om den nye verdensordens unipolare kjennetegn, står nå debatten om imperium. Imperiet har med andre ord slått tilbake. Men hvilket? Ingen bestrider USAs overlegne maktposisjon. Uenigheten synes å dreie seg om hva slags imperium vi har med å gjøre, og hvorvidt dette etablerer orden eller uorden. Og i forlengelsen av dette: Er det godt eller vondt? Er det liberalt eller autoritært? Er det forankret i det westfalske statssystemet eller representerer det noe grunnleggende nytt? Og kanskje viktigst: Hva slags imperial makt har vi med å gjøre? Svarene på disse spørsmålene bestemmes selvfølgelig av ens ideologiske ståsted. Disse to bøkene legger vidt forskjellige samfunnssyn til grunn. Der Burbach & Tarbell står i gjeld til imperietenkningen fra 1960- og 70-tallet, sterkt influert av neomarxistisk tankegods, står Ferguson trygt plantet i en liberal-konservativ tradisjon. Der de to førstnevnte for eksempel forutsetter en motsetning mellom «demokrati» og «imperium», ser sistnevnte en klar positiv sammenheng mellom de to fenomenene. Der Burbach & Tarbell har en demokratisk verdensorden som sitt ideal-samfunn, har Ferguson det vestlige kapitalistiske samfunn som sitt. Forståelsen av begrepet «imperium» i de to bøkene er derfor, mildt sagt, svært forskjellig.

Hvis USA skiller seg ut som en unik stat i dagens verdensorden, gjør den britiske historiker Ferguson det samme i fagmiljøet. I en alder av bare 40 år har han rukket å bli verdenskjent for bøker som handler om penger og makt i de tre siste århundrer, Rotschild-dynastiet, det britiske imperiets vekst og fall og nå det amerikanske imperium, og er av *Time* kåret til en av verdens 100 mest innflytelsesrike personer. Ferguson er kjent for å krysse grensene mellom økonomi, historie og politikk på nye, kreative måter. Han er en mye brukt kommentator i media, og trolig viktigst: Han er – mye takket være sine synspunkter – godt likt av dagens amerikanske ledelse. Dette, kombinert med hans interesse for historiske detaljer og hardt arbeid, har gjort ham til en nøkkelperson i den nye imperiedebatten.

Hva vil Ferguson? I *Colossus* argumenterer han for at USA alltid har vært, og fortsatt er, et imperium. Men et spesielt imperium – et liberalt antiimperialt imperium som, paradoksalt nok, forneker sin egen imperialisme. Et imperium uten imperial politikk som verken penetrerer befolkninger med vold eller erobrer territorier, men som skaper orden, stabilitet, demokrati og markedsøkonomi. Kort sagt; et snilt imperium, som Ferguson velger å kalle et *liberalt* imperium. Et slikt imperium er ikke bare i USAs sikkerhetspolitiske egeninteresse, men i *alles* interesse. For selv om den amerikanske utgaven av imperialisme er kjennetegnet av en ikke ubetydelig spenning mellom nasjonens republikanske verdier på den ene siden og rollen som global maktaktør på den annen, bidrar et slikt imperium til å skape stabilitet i dagens internasjonale orden. Alternativet er visstnok maktvakuum, eventuelt kaos. Tiden for det westfalske stats-systemet, der stormaktene balanserte sin makt mot hverandre i et multipolart system, synes nemlig å være forbi. Løsningen på globale utfordringer som internasjonal terrorisme, masseødeleggelsesvåpen og statsoppløsning er derfor mer imperium. Skal vi tro Ferguson, ligger ikke problemet i at USA fører en imperial politikk, men at den ikke er imperial *nok*. USA mangler ikke ressurser – for militær og økonomisk makt har USA mer enn nok av – men det mangler *vilje*. Problemet, slik Ferguson ser det, består i at amerikanerne ikke kopierer britisk imperiepolitikk godt nok. Britene var nemlig villig til å tenke og handle langsiktig, samt villige til å ofre sine liv. Etter å ha angrepet Irak forteller amerikanerne at de verken er «erobrere» eller «okkuperer», og at de ikke vil bli værende lenger enn nødvendig. Det gjorde også britene i datidens Mesopotamia, men de mente det ikke alvorlig. Der ligger forskjellen. Britene sendte sine beste hoder fra universitetene og ut i felten. Og de ble. Gjerne i 40 år. Amerikanerne derimot, skal vi tro Ferguson, vil heller konsumere

enn erobre og heller bygge kjøpesentre enn nasjoner. Det amerikanske imperium mangler imperiebyggere som igjen mangler imperial etos. Problemet med et slikt selvfornektende imperium er at det ikke makter å allokere nok ressurser til sin egen politikk, samt at det har et urealistisk tidsperspektiv på samfunnstransformasjoner. Amerikansk politikk møter ifølge Ferguson utfordringer på tre måter. To er allerede nevnt, nemlig mangelen på imperiebyggere og mangelen på imperial vilje. Det siste poenget gjelder økonomien. I motsetning til en annen kjent britisk historiker Paul Kennedy som innførte begrepet «imperial overstretch», mener ikke Ferguson at det amerikanske hybris skyldes militær ekspansjon, men snarere finansielle strukturproblemer på hjemmebane. Den amerikanske økonomien lider under et kritisk underskudd og er derfor avhengig av utenlandsk kapital, noe som skaper en ikke ubetydelig usikkerhet. Men hvis valget står mellom å trekke seg tilbake i isolasjon eller å skape liberalt imperium, må amerikanerne velge det siste.

I Fergusons verden fremstår amerikanerne som nåtidens virkelige diplomater. Både FN og EU er spilt ut over sidelinjen. Ingen av dem kan utfordre den amerikanske makten. Hvis disse institusjonene har noen betydning, er det som støttespillere til imperiet. FN er ineffektivt og handlingslammet fordi de europeiske stormaktene – av hensyn til sine egne nasjonale interesser – forhindrer militær handling. Europa er isolasjonistisk, narsissistisk og svakt. Og derfor irrelevant. Den europeiske befolkningen eldes, folk jobber mindre og velferdssystemene er stivbente. Den europeiske identiteten er dessuten mye svakere enn den nasjonale. Påstander som dette virker sikkert både provoserende, politisk ukorrekte og forenklerende for de fleste. Om dette likevel ikke skulle være nok, består *Colossus* av en rekke konservative, til dels provoserende påstander, som for eksempel at global terrorisme har lite med USAs politikk i Midtøsten å gjøre, at avkolonialiseringen etter den andre verdenskrigen er et eksempel på at imperiepolitikk er mer velegnet enn nasjonal selvbestemmelserett, og at USA burde ha handlet langt tøffere i både Korea og Vietnam under den kalde krigen. Sammensatte, lokale konfliktmønstre blir oversett, og kildene er selektive, til dels kontroversielle.

Problemet med Ferguson er at han forteller så overbevisende – og godt – at den sterke ideologiske vinklingen i *Colossus* iblant blir borte. Imperiepolitikkenes skyggesider nevnes omtrent aldri. Og eksemplene er stort sett av økonomisk karakter. For eksempel er indikatorene på britisk imperiepolitikk i India av materiell art, nemlig infrastruktur, finansmarked og handel, mens det ikke står et ord om hvordan innbyggerne faktisk opplevde imperiepolitikken. Den



største svakheten ved Ferguson er imidlertid hans sammenblanding av gammelt og nytt. Beskrivelsen av dagens internasjonale orden er både presis, god og spennende, men løsningene er altfor enkle. To poenger bør i den sammenheng nevnes. For det første: Fergusons endimensjonalitet bidrar til at andre former for imperial politikk, især multilateralisme og internasjonalt samarbeid, blir usynlige i den amerikanske tradisjonen. Det som står tilbake er et arrogant, inhumant og isolert USA. Og dermed skyter Ferguson seg selv i foten. Men ikke bare det: For Ferguson er dagens amerikanske liberale imperium det eneste alternativet til det maktvakuumet som kjennetegner dagens internasjonale orden. Dette henger igjen sammen med Fergusons enkle maktbegrep, som er sterkt knyttet opp til en økonomisk og militær forståelse. Andre sivile maktformer, som vi finner flere eksempler på i Europa, blir oversett. Det liberale imperium som Ferguson gjør rede for, har nemlig flere likhetstrekk med dagens EU enn USA. For det andre: Fergusons britiske imperieløsninger har et anakronistisk drag over seg. Målet synes å ligge i at man *vil* imperium – og velger dette hundre prosent. Ikke halvveis. Om anakronistisk, så er Ferguson i dette i alle fall konsekvent. Hvis imperier er et gode, må man satse fullt ut på dem og ikke trekke seg ut på halvveien. Men dermed ser Ferguson bort fra den største utfordringen som er forbundet med å føre imperial politikk i et postimperialt samfunn. Uansett hvor liberal den måtte være. Det liberale dilemmaet som ligger innebygd i dette forholdet, blir aldri drøftet av Ferguson. Kanskje fordi han i motsetning til andre liberale imperietenkere, som Michael Ignatieff, ikke er særlig opptatt av moralske problemstillinger? Eller kanskje mest fordi han ikke ser farene, især den uforutsigbarhet som er forbundet med hans egen imperietekning? Alt i alt sitter vi igjen med et ganske ensidig bilde av imperiemakten, nemlig av det gode, optimistiske slaget.

Hvis Fergusons imperium er udelt snilt, er imperiet til historikeren Roger Burbach & journalisten Jim Tarbell enda mer ensidig, men ondt. Forskjellene synes åpenbare. Der Ferguson forsøksvis understøtter sine argumenter, kaster Burbach & Tarbell ut en rekke løse påstander. Der Ferguson påstår at demokratiet kan være en konsekvens av imperiepolitikk, hevder Burbach & Tarbell at hvis demokratiske verdier slår rot, vil dette komme som en reaksjon på, og ikke som en følge av, amerikansk politikk. Der Ferguson tilbakeviser enkle sammenhenger mellom imperium og olje, ser Burbach & Tarbell entydige koblinger. Der Ferguson går tilbake til britiske imperiebyggere, går Burbach & Tarbell tilbake til Marx. Der Ferguson forsøksvis går historisk til verks, er Burbach & Tarbell langt mer inter-

essert i løpende saker fra de siste årene. Der Ferguson gir et til tider slitsomt positivt bilde av imperiet, er Burbach & Tarbell enda mer slitsomme, men med negativt fortegn. USA er både aggressivt, ignorant, inhumant, løgnaktig, propagandistisk, inkompetent, religiøst, urettferdig, korrump og barbarisk usivilisert. Det amerikanske imperiets oppgave er dessuten skremmende entydig: «Expanding its commercial and corporate interests to all corners of the globe» (s. 54).

Som gode marxister skal Burbach & Tarbell først og fremst avsløre politikkenes «interesser», «retorikk» og «mytologi», og på den måten vise leseren hvordan virkeligheten «virkelig» er. For å ta et eksempel: «America is not the mythological paradise it has always been portrayed as. The mask has fallen and the despotic and grasping imperial ruler has been revealed» (s. 22). Slike påstander er selvfølgelig høyst problematiske. Burbach & Tarbells ståsted er neppe et nøytralt utsiktspunkt. Snarere er de sterkt forankret i en helt spesifikk måte å fortolke verden på: Fra utsiden, nedenfra. Det vil si; begge forfatterne er etablerte innenfor sine respektive felt. Poenget her er at de fortolker verden ut fra et marxistisk ståsted, der økonomien styrer samfunnsutviklingen. Boken gjennomsyres av økonomiske sammenhenger, men uten at de drøftes kritisk. Påstanden om at «The Bush administration reflects the core interests of a petro-military complex, a very narrow group of largely national-based economic interests that are not as interlocked with global capital as other business sectors in the United States» (s. 16), sier ikke noe spesifikt om maktens opphav. Jeg vil som leser vite mer om disse personene, hvilke ideer og hvilke nettverksforbindelser de er del av. Men det får jeg aldri greie på. Skyldes det media? Lobbyister i oljemiljøet? Neokonservativ tenkning i Bush-administrasjonen? Videre: Å uttale generelt at «the economy is what counts for Bush, and the corporate right is depending on him to maintain that posture» (s. 122) er også relativt intetsigende, så fremt det ikke begrunnes nærmere. De ingrediensene man sitter igjen med, og som visstnok skal være det som driver det amerikanske imperium, er i første rekke økonomisk profitt og en eller annen form for hyklersk egeninteresse som i siste instans er tuftet på religiøs fundamentalisme. *Imperial Overstretch* er derfor ikke særlig godt egnet til å gi en innføring i marxistisk imperieforståelse. Til det er den altfor usystematisk. Imperiebegrepet blir for eksempel aldri diskutert, men tas snarere for gitt. Som en samlebetegnelse på alt som er negativt: fra rå markedskapitalisme til brutal militaristisk styrke. De liberale elementene som tross alt finnes i amerikansk imperietradisjon, blir følgelig en *del av*, og ikke en motsetning til, en altoverskyggende autoritær

tendens. *Imperial Overstretch* bør derfor leses som det den er: Et stykke politisk handling, skrevet på vegne av de marginaliserte stemmene i global politikk, som i stedet for en imperial maktpolitikk ønsker seg en fredelig og rettferdig verdensorden der globale borgere har erstattet nasjonalstaten. I likhet med Ferguson retter derfor Burbach & Tarbell blikket vekk fra dagens westfalske verdensorden. Begge er i en slik forstand revolusjonære. Men der stopper også likheten. Hvis Ferguson mener at imperium er svaret på dagens maktvakuum, og på den måten ser bakover, skuer Burbach & Tarbell – sympatisk nok – fremover. Deres drøm er kanskje enda mindre realistisk, men desto mer sympatisk: å erstatte det kapitalistiske systemet med et rettferdig, deltakende demokrati hvor mennesker ikke lenger behandles som varer. Et annet interessant likhetspunkt gjelder vektleggingen av økonomiske forklaringsfaktorer og referansen til såkalt «imperial overstretch» i økonomisk forstand. Dette gjøres imidlertid på svært forskjellige måter. Der Ferguson – delvis influert av Adam Smiths økonomiske teorier – ønsker seg mer laissez-faire, mener Burbach & Tarbell at problemet nettopp ligger i neoliberales samfunnsstrukturer. Deres såkalte «Second Superpower» handler derfor om noe ganske annet enn imperium, nemlig en ny global internasjonalsisme som på sikt kan transformere den nåværende verdensorden (s. 25). Lest slik, peker begge de foreliggende bøker fremover, eller utover dagens internasjonale orden. Den store avstanden dem imellom indikerer imidlertid at det ikke finnes noen bred konsensus om hvordan en ny global orden skal se ut, og eventuelt hvordan man skal komme seg dit. Vi lever med andre ord i en usikker æra. På godt og vondt.

### **America's Mission. The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century**

Tony Smith

Princeton, NJ: PUB 1994

**Torbjørn Knutsen** [dr.polit., NTNU/NUPI]

Dette var en unik og merkelig bok da den kom i 1994. Den er blitt mindre merkelig med tiden, for det er blitt stadig mer vanlig å høre at USAs utenrikspolitiske prosjekt har vært å etablere frihet og demokrati i verden. Boken er imidlertid fremdeles unik, for den er så å si alene om å gi en historisk gjennomgang av USAs liberaldemokratiske utenrikspolitikk i det 20. århundre.

Første kapittel definerer bokens objekt: USAs liberaldemokratiske internasjonalsisme – en aktivistisk utenrikspolitikk som legger vekt på individets friheter og rettigheter og som betoner viktigheten av fri handel, frie valg og demokratiske institusjoner. Woodrow Wilson førte en slik politikk, og det er nettopp den wilsonianske betoningen av frihet og rett som er den røde tråden i USAs utenrikspolitiske tradisjon, hevder Smith. En åpning til å forstå USAs utenrikspolitikk er det standhaftige forsøket på å eksportere liberaldemokratiske institusjoner til resten av verden, fremholder han.

I bokens følgende ti kapitler – som er organisert i tre historiske deler – søker Smith å underbygge denne påstanden ved å gå systematisk gjennom USAs utenrikspolitiske historie. Eller rettere sagt, ved å gå gjennom tre historier: Den ene er historien om amerikansk utenrikspolitikk. Den andre er historien om USAs innflytelse på en håndfull stater – først og fremst Filippinene, Japan og Tyskland. Den tredje er historien om hvordan USAs liberaldemokratiske internasjonalsisme har formet det 20. århundrets internasjonale politikk.

## I.

Bokens første del begynner med 1898 og den spansk-amerikanske krig. Smith insisterer på at det var troen på demokratiet som var drivkraften i amerikanernes krigføring og ekspansjon. President McKinley og lederne av Kongressens utenrikskomité innså imidlertid tidlig at dersom områder som løsrev seg fra det spanske imperium skulle få noe demokrati, måtte amerikanerne etablere det for dem. Følgelig tok USA seg til rette som en enerådig imperialistmakt, skriver Smith. Filippinene og Cuba var vardøyer for amerikansk utenrikspolitikk. Andre okkupasjoner fulgte og med lignende resultat.

President Wilson ga ordre til okkupasjon av Mexico i 1914 – ut fra de beste demokratiske motiver. Deretter fulgte Haiti (1915) og Den dominikanske republikk (1916). Demokratiske institusjoner slo ikke rot noen av stedene, og USA ble sittende som okkupasjonsmakt i disse landene mange år.

Smith gir et tvedydig bilde av Wilson. På den ene siden holdes han ansvarlig for en kortsiktig og feilslått politikk – Wilsons maktmetoder var en «lærebok i hvordan ting ikke må gjøres», heter det. På den andre siden gis Wilson æren for å ha introdusert det lille som fantes av demokratiske styreformer til Latin-Amerika Dessuten: Når Wilson feilet, skyldtes ikke det at politikken hans var uriktig – tvert om, politikken idémessige innhold var korrekt. Dens praktiske

utforming var imidlertid dårlig utført. Wilsons politikk ble en fiasko fordi demokratiseringsfremstøtene ikke var kraftige nok. Han satte for lite inn på å etablere de kulturelle, økonomiske og sosiale betingelsene som kunne sikre en liberaldemokratisk orden!

Beundringen for Wilson er utvetydig i kapittel 4 hvor Smith retter fokus mot Europa og sluttspillet etter Første verdenskrig. Han betegner Wilsons innsats i Versailles som en revolusjon i internasjonal politikk og som den idémessige inngangsportalen til det 20. århundre. Når Wilson feilet i Europa, slik han hadde gjort i Latin-Amerika, skyldtes dette først og fremst at han hadde uimotståelige krefter mot seg. Han ble motarbeidet av europeiske statsmenn og av Historien, bemerker Smith.

## II.

Under Andre verdenskrig etablerte Franklin D. Roosevelt seg som Wilsons arvtaker – som «den moderne legemliggjøringen av USAs tradisjonelle liberaldemokratiske internasjonalisme». Med denne grunnpåstanden begynner andre del av Smiths bok. Dens første kapittel – «Globalizing the Monroe Doctrine» – viser at Roosevelt var arkitekten bak «det mest ambisiøse program som USAs liberaldemokratiske internasjonalisme noensinne har initiert»: nemlig demokratiseringen av Japan og Tyskland.

Etter Roosevelts død tilfalt det hans etterfølgere – president Truman og utenriksminister Marshall – å iverksette dette programmet. De hjalp krigens tapere på fote igjen og trakk dem med som aktive deltakere i en ny, liberal verdensorden under Washingtons overherredømme. Bokens kapittel 6 tar Trumandoktrinen og Marshallplanen i nærmere øyesyn og konkluderer at ingen av dem var elementer i USAs demokratifremstøt. Trumandoktrinen legitimer-te USAs støtte til Hellas og Tyrkia i 1947; men siden ingen av disse landene var styrt av demokratiske regimer, er det urimelig å tolke USAs støtte som demokratibyggning. Marshallplanens hensikt var ikke å spre demokratiet til nye områder, men å stabilisere økonomien i allerede demokratiske land i Vest-Europa, heter det.

## III.

Både Trumandoktrinen og Marshallplanen var utslag av USAs forsøk på å demme opp for sovjetisk innflytelse, fremholder Smith i tredje del av *America's Mission*. Ingen av initiativene bidro utvetydig til å fremme den liberaldemokratiske internasjonalismen.

Begge to undergrov i mange tilfeller Wilsons betoning av frihet og rett: Innenfor oppdemningsdoktrinens ramme førte de til at USA befestet autoritære regimer heller enn å dyrke frem demokratier.

I den grad amerikanske utenrikspolitikere rettferdiggjorde oppdemningspolitikken med wilsoniansk retorikk, viklet de seg inn i pinlige paradokser. Kapittel 7 viser hvordan utenriksminister John F. Dulles hyllet prinsippene om demokrati og folkesuverenitet, samtidig som han ikke nølte med å styrte folkevalgte regimer i Guatemala og Iran. Smith legger ikke fingrene imellom når han kaller utenrikspolitikken til Dulles og Eisenhower for hyklersk.

Kennedy-administrasjonen var ikke stort bedre, fremholder Smith i kapittel 8. Likevel berømmer han Kennedy for én viktig innovasjon: The Alliance for Progress. Helt siden krigen mot Spania på slutten av 1800-tallet hadde USAs demokratiseringsfremstøt strandet på økonomiske forhold – USAs mange forsøk på å etablere demokratiske styresett (for eksempel på Filippinene og på Cuba) feilet fordi de sosiale betingelsene rett og slett ikke var til stede. Kennedys Alliance for Progress var et forsøk på å erstatte tradisjonelle systemer for eiendomsrett og bruksrett i Latin-Amerika med systemer som både var mer rettferdige og mer effektive. Smith berømmer Kennedy for å forstå problemets natur bedre enn sine forgjengere, og for å prøve å gjøre noe med det. Og Kennedy skal ikke bære all skyld for at politikken slo feil på 1960-tallet. Smith skriver at «Washington var ute av stand til å finne latinamerikanske ledere som var i stand til å demokratisere landene sine».

#### IV.

Smith vier Nixon og Ford lite oppmerksomhet. Han nøyer seg med å fastslå at de to unngikk både Eisenhowers pinlige hyklery og Kennedys malplasserte idealisme. De holdt seg unna unødig politisk retorikk og bedrev isteden en enkel og klar utenrikspolitikk som de kalte for «realisme». Kapittel 9 vier langt større plass til Jimmy Carters utenrikspolitikk – som Smith fremstiller som et forsøk på å gjenopplive wilsonianismen. Carter hadde imidlertid ikke snøring på verdenspolitikkenes maktpolitiske realiteter. Han forsto ikke at dersom et liberaldemokratiske styresett skal slå rot, må helt bestemte betingelser være til stede. Carters politikk feilet fordi den var håpløst naiv.

Kapittel 10 heter «Reagans demokratiske revolusjon» og er bygget opp rundt påstanden om at Ronald Reagan var den «første republikanske president som entusiastisk omfavnet de grunnleggende verdiene i den liberaldemokratiske internasjonalismen, eller wilso-

nianismen». Smith fremstiller Reagan som demokratiets hvite ridder. Ingen amerikansk president har gjort mer for å utbre demokratiet enn ham. Særlig er Smith begeistret for Reagans «constructive engagement», som innebar at USA skal samarbeide med autoritære regimer og gjennom slikt samarbeid få dem til å åpne seg opp for mer demokratiske praksiser.

I kapittel 11 trekkes president George Bush *père* inn i wilsonianismens enge krets på Reagans frakkeskjøter. Det er særlig Golfkrigen som gir Smith grunn til å betrakte Bush som en liberaldemokratisk internasjonalist – selv om verken Irak eller Kuwait ble demokratiske i krigens kjølvann. Også Clinton betegnes som en liberaldemokratisk internasjonalist, om enn av en «selektiv type». Clinton manglet en klar demokratiserende politikk, hevder Smith. Clinton hadde ingen «grand design» i sin utenrikspolitikk.

## V.

*America's Mission* har eldet med eleganse. Den er i dag mer viktig og aktuell enn noensinne. Ved første øyekast kan boken synes å fremstå som inkonsistent. Smith beundrer den liberaldemokratiske retorikken til mange amerikanske presidenter; samtidig forkaster han systematisk deres internasjonalistiske praksis. Smith har et klart begrep om den viktige rollen som makt og militære kapabiliteter spiller i internasjonal politikk (og kritiserer Carter for hans naivitet); men han har ingen sympati med den realpolitiske analysetradisjonen (han kritiserer Nixon, Ford og Kissinger for å føre en innholdsløs og steril utenrikspolitikk). Smiths diskusjoner bringer tankene til Colin «Bomber» Harris, fribryteren som i en av Monty Pythons burleske sketsjer viste frem sitt enmanns bryteshow i «The Ronald Reagan Memorial Bowl».

Boken er imidlertid ikke så selvmotsigende som det kan virke ved første blick. Hvis den virker fremmed, er det fordi den bryter med vante konvensjoner i amerikansk politikk. Den bryter med vanlige liberale argumenter – den har lite til overs for Demokraternes presidenter i etterkrigstiden (Truman, Kennedy og Carter får sterk kritikk). Men den bryter også med tradisjonelle konservative argumenter – et av Smiths teoretiske ærend i denne boken er å vise at «realismen» er en uegnet tilnærming til studiet av amerikansk utenrikspolitikk.

Bokens bærende argument er en tidlig formulering av en ny og toneangivende tilnærming til den amerikanske debatten om USAs rolle i verden. Argumentet er solid forankret i perspektivene til fle-

re av USAs største samfunnsvitenskapelige autoriteter, ikke minst Barrington Moore jr., Samuel Huntington og Stanley Hoffmann. Boken ble sponset av Twentieth Century Fund og tiltrakk seg stor oppmerksomhet da den kom ut i 1994. I årene som er gått siden har dens grunnleggende perspektiv fått stadig bredere tilslutning. Ikke minst i nykonservative kretser.

*America's Mission* ble skrevet like etter den kalde krigens slutt. Den uttrykker den bølge av nyidealisme som skylte over den vestlige verden i den kalde krigens kjølvann og som løftet virketringen hos utenrikspolitikere i mange land og i store deler av verdensopinionen. Etter Golfkrigen i 1991 ble begrepet «humanitær intervensjon» brukt for å legitimere flere nasjonsbyggende og demokratiserende (USA-ledede) operasjoner i Somalia, Haiti, Bosnia og Kosovo.

1990-tallet var imidlertid nyidealistisk også i en annen og mer opprinnelig forstand: Dette var en epoke hvor samfunnsvitenskapene satte Marx og materialismen på hodet og ble preget av «den språklige vendingen.» Historikere og statsvitere stilte Francis Fukuyama og Samuel Huntington opp mot hverandre som alternative teorier, og spurte: Er det Fukuyamas påstand om historiens slutt som best kan forklare verdenspolitikken etter den kalde krigens slutt? Eller er det Huntingtons tese om de store sivilisasjonskollisjonene som gir det beste bildet? I virkeligheten var dette en tvilsom dikotomi, for både Fukuyama og Huntington var alternativer innenfor den samme nyidealistiske ramme. De var begge enige om et grunnleggende ontologisk poeng: at ideene er Historiens drivkraft, at identiteter er politikkenes kjerne og at liberaldemokratiske institusjoner er på lag med Historien.

Tony Smith deler denne grunnleggende holdningen. *America's Mission* bygger på samme historiske grunnvisjon som Fukuyama og Huntington: at det 20. århundres internasjonale politikk må forstås som en strid mellom tre dominerende tankeretninger: fascismen, kommunismen og det liberale demokrati. I mellomkrigstiden stod alle tre steilt mot hverandre. Under Andre verdenskrig allierte kommunismen og liberalismen seg mot fascismen, som led nederlag i 1945 og som ble utstøtt som legitim idéretning. Mot slutten av 1940-årene brast krigsalliansen, og kommunismen og liberalismen fremsto som verdenspolitiske rivaler i den kalde krig. Etter 40 år med retorisk rivalisering, våpenkappløp og geostrategisk posisjonering endte den kalde krig i 1990 med det liberale demokratiets seier.

Dette store, idealistiske tablå ligger bak Smiths diskusjoner – slik det ligger bak både Fukuyamas og Huntingtons analyser. I denne sammenhengen er Smiths bok mer enn enda en studie av ameri-



kansk utenrikspolitikk. Den fremstår som en detaljert historisk undersøkelse av trekantstridens ledende liberaldemokratiske aktør.

Nykonserverative miljøer i Washington har lenge arbeidet ut fra forutsetningen om at Wilsons demokratiserende grunnvisjon er riktig; den har Amerika og Historien i ryggen. Pentagons planavdeling og flere av Washingtons sikkerhetspolitiske tenketanker har i tillegg inkludert teorien om «den demokratiske freden» i sitt nykonserverative kram. Ikke bare er demokratiseringspolitikk riktig, den vil også bidra til å utvide Vestens «demokratiske fredssone.» Etter den kalde krigens slutt anbefalte Pentagons planavdeling å inkludere landene i Latin-Amerika og de tidligere kommunistlandene i Øst-Europa i den demokratiske fredssonen. Etter terroranslagene 11. september ble ambisjonen utvidet til også å omfatte den muslimske verden. Det er imidlertid mye som taler for at de nykonserverative ikke har tatt inn over seg hvor omfattende samfunnsomforming som må til for å skape demokrati. Slik sett kunne også de hatt nytte av å lese Smiths bok.

## The Disjunctive Empire of International Relations

Leong Yew

Aldershot: Ashgate Publishing Ltd 2003

**Benjamin de Carvalho** [cand.polit., NUPI]

I *The Disjunctive Empire of International Relations* tar Leong Yew et oppgjør med internasjonal politikk både i teori og praksis. Han hevder at internasjonal politikk (IP) som fag er iboende knyttet til Vestens imperialistiske prosjekt. I så måte bidrar IP-faget til å legitimere vestlig dominans og dens skiftende karakter. På samme måte som andre vitenskapsfelt, som for eksempel antropologi, filologi og geografi, kan sies å ha vært «in effect complicit with a machinery to represent [the non-western world] in ways that legitimize the task of empire building» (s. 191), argumenterer Yew for at IP-faget i dag bidrar til å legitimere USAs videreføring og overtakelse av imperialistiske maktstrukturer.

Boken begynner med en kort gjennomgang av de sentrale tema og konsepter, nemlig kolonialisme og imperialisme, samt Yews teori om «disjunctivity». Imperialisme opererer ifølge Yew gjennom lite synlige kanaler, og må derfor studeres gjennom tilsynelatende sprinklede eller atskilte tekster, og en ikke-lineær metodologi. Makt i internasjonal politikk kan ikke bare forstås ved å studere synlige og

deterministiske fenomener; man må ifølge Yew inkorporere en Gramsci-inspirert hegemonisk eller imperialistisk form for makt (s. viii). IP-faget tar i dag ikke nok hensyn til imperialism fordi den er vanskeligere å lokalisere. Konsekvensen av dette blir at de fleste tekstene om internasjonal politikk avviser at USAs makt er imperialistisk, ettersom imperialismen ikke kan bevises (s. viii). Mot denne bakgrunnen fortsetter forfatteren i kapittel to med å utforske forholdet mellom imperialism og IP-faget ved å gjennomgå en rekke moderne tekster og filmer som omhandler kolonialisme. Yew konkluderer med at «contemporary expressions of imperialism and international relations [can] not be thought of separately» (s. 56). Kapittel tre fortsetter i samme retning. IP-tekster gjennomgås for å vise at de alle har en tilbøyelighet til å representere de koloniserte som annerledes, og dermed bidrar til å legitimere kolonialisme og imperialism. Et eksempel Yew gir på dette er den nye interessen for såkalte *failed states* og *quasi-states*, og hvordan tilnærmingen til disse problemene alltid innebærer en vestlig løsning. Gjennintroduksjonen av vestlig makt er den eneste løsningen IP-faget har på disse problemene: «[T]he implicit incorporation of imperial designs shows how IR works to sustain western preeminence» (s. 84). Kapittel fire er en relativt uoriginal gjennomgang av USAs internasjonale politikk, spesielt med tanke på å påvise dens imperialistiske trekk og undertoner. I neste kapittel hopper forfatteren over til å diskutere forholdet mellom tekstene til Samuel Huntington og Joseph Conrad, som også brukes til å vise fordømmene IP-faget har mot den koloniserte tredje verden. I siste kapittel forsøker Yew å vise hvordan det han kaller «postmodernist international relations» på tross av dens anti-hegemoniske eller anti-imperialistiske undertoner likevel har normative antakelser som bidrar til å legitimere et imperialistisk verdenssyn. Problemet er, i henhold til Yew, at «in many cases the object of study of postmodern IR's [International Relation's] critique [...] has not been imperialism but realism» (s. 187).

Kort oppsummert er Yews bok en fortelling om umuligheten av å bedrive anti-imperialistisk IP. IP-faget ble født og vokste opp mens både kolonialisme og imperium nådde sine høydepunkt, og på tross av formell dekolonisering og avvikling av formelle imperier (spesielt det britiske), argumenterer han for at global politikk fortsatt er strukturert etter de samme imperialistiske prinsippene. Problemet i dag, fastslår Yew, er at det finnes en «persistent and deep-seated desire in western culture to conceive of otherness in ways that are informed by imperialism. Hence even when physical colonies have all but vanished and a very different world has come in their place,

imperialism continues to manifest itself in ways that are both old and new» (s. 190) Ved at «kolonialisme» og «imperialisme» ble borte fra den faglige sjargongen etter annen verdenskrig, har IP-faget bidratt til å fordekke dominansforholdet som har bestått på tross av at tidligere kolonier er blitt selvstendige og at imperier har falt.

Det er nettopp i en verden av falske imperier at IP-faget har nådd sin nåværende status, hevder Yew. Og det generelle klimaet IP-faget vokste seg sterkt i, var i en verden der USA i større og større grad forsterket sin. Yew skriver, ikke overraskende, at den amerikanske positivismen tok over etter den britiske mer humanistisk rettede forståelsen av internasjonal politikk, på samme måte som det amerikanske hegemoniet tok over etter det britiske imperiet. Mainstream IP er derfor ifølge Yew en akademisk disiplin som bidrar til å legitimere maktforholdene som råder i internasjonal politikk i dag.

Selv om dette er et vanskelig tema, og Yews fremgangsmåte både er god og original, må et par svakheter nevnes. Den første har nettopp med bokens disjunktive metodologi å gjøre. Forfatterens utvalg av tekster virker ofte så tilfeldig at man får inntrykk av at ting er mer *disconnected* (usammenhengende) enn bare *disjuncted* (sprikende), og det kan derfor av og til være vanskelig å følge forfatteren. Hvis Yew har rett i at dominans gjennomsyrrer det internasjonale system og vår forståelse av det, kan den i prinsippet studeres gjennom hvilke tekster som helst. Dette fritar imidlertid ikke forskeren fra å forsøke å finne spesielt representative tekster, samt å vise gjennom sin analyse at sammenhengene faktisk er der.

Dette leder til det andre problemet; Yews forståelse av IP-faget. Når han argumenterer for at faget bidrar til å legitimere nye former for imperialisme, er det klassiske realister som Morgenthau, Niebuhr og Liska og deres status etter Andre verdenskrig som trekkes frem. For det første blir denne forståelsen av IP-faget for snever dersom man ønsker å påvise en iboende tendens i faget generelt. For det andre blir det problematisk når man tar for seg USAs rolle etter Andre verdenskrig. IP-faget som utviklet seg videre fra den mer humanistiske eller «moralske» britiske førkrigsstradisjonen, var av mer positivistisk karakter og ga mindre rom for moralske og normative vurderinger enn tekster som Morgenthau's *Politics Among Nations*. Yews disjunktive utvalg av tekster blir i så måte altfor tilfeldig og lite representativt for faget. Til sist må det også nevnes at det Yew nevner som den «tredje debatten» og inntoget av postmoderne IP, har vært mer kritisk i sin forståelse av makt og imperialisme enn det han gir inntrykk av. Postmodernisme i IP, mener Yew, er «the point at which imperialism reaches its most disjunctive

stage» (s. 194). Men til tross for at postmoderne forfattere tar tak i skjulte maktstrukturer og dominanseforhold som strukturerer Vestens forståelse av den ikke-vestlige og kolonialiserte Andre, mener Yew at forsøket mislykkes delvis og at «the question of otherness remains open and alongside this remains the hidden power of the west to redescribe to its advantage» (s. 194). Hvorvidt Yew har rett i dette er vanskelig å si, men hans syn på IP-faget som en relativt udefinert realistisk monolitt kan ha hatt betydning for måten han forstår de postmoderne strømningene som nå gjør seg mer og mer gjeldende innenfor IP-faget. Kanskje er man nærmere en «frigjørende» IP enn det Yew ønsker å vedgå?

Boken representerer et ambisiøst forsøk på å vise hvordan faget internasjonal politikk har en iboende tilbøyelighet til å legitimere imperialistiske maktstrukturer. Den representerer også en form for kritikk av IP-faget som er mer og mer nødvendig i en tid der konsepter som «imperialisme» og «imperium» ser ut til å være på full fart inn i IP-sjargongen igjen som den godtatte måten å beskrive USAs hegemoniske prosjekt. Yews forsøk på å knytte IP-faget inn i en videre kolonialistisk diskurs som bidrar til å legitimere amerikansk imperialistisk dominans i dag gjennom tilsynelatende *disjuncted* eller springende mekanismer, er også meget interessant og original. Forfatteren har rett i at mindre synlige eller usynlige maktfenomener med fordel kan studeres gjennom tilsynelatende atskilte tekster, men han lykkes ikke helt i å overbevise om at hans eget utvalg av tekster gir et fyllestgjørende bilde av IP-fagets iboende dominansforhold.

## Makt og intensjon – USAs utenrikspolitikk overfor Russland og det tidligere Sovjetunionen

### Power and Purpose. U.S. Policy Toward Russia After the Cold War

James M. Goldgeier og Michael McFaul

Brookings 2003.

Geir Flikke [cand.polit., NUPI]

### Innledning

Hvilken rolle spiller ideer i utformingen av utenriks- og sikkerhetspolitikk? Er ideer viktige pådrivere i utenrikspolitikken, og på hvilken måte er de det? Spørsmålet stilles helt eksplisitt i boken *Power*

*and Purpose. U.S. Policy Toward Russia After the Cold War.* Boken er sannsynligvis den mest omfattende og grundige analysen av USAs utenrikspolitikk overfor Russland på 1990-tallet. Forfatterne argumenterer sterkt for at ideer er helt sentrale for å forstå hvordan USA har utformet sin politikk overfor Russland på 1990-tallet.

Bakgrunnen for Goldgeier og McFauls glitrende analyse er at få enkelthendelser i det internasjonale samfunn har krevd mer ressurser, ideer og innsats i USAs utenrikspolitikk enn Sovjetunionens og Warszawapaktens oppløsning på begynnelsen av 1990-tallet. Om USA og det internasjonale samfunn var relativt uforberedt på kjempens fall, genererte de første årene fra 1992 og fremover en massiv idédugnad fra USAs side for hvordan man skulle løse Russland inn i en stabil økonomisk og politisk utvikling. I løpet av 1993–94 utviklet Clinton-administrasjonen den wilsonianske retningen i utenrikspolitikken og koplet denne med personlige kontakter på presidentnivå. Russlands spede demokrati kom i sentrum, sammen med utstrakt støtte til russiske økonomiske reformer.

### **USAs to pilarer: engasjementspolitikk og balansering**

Til tross for forskjellig betoning under Bush senior og Clinton-administrasjonen, var USAs politikk tuftet på to pilarer. Balansopolitikk og engasjementspolitikk gikk hånd i hånd. For det første erkjente den nye Clinton-administrasjonen at forfeilede reformer i Russland ville slå tilbake på de nye uavhengige statenes reformer. Strobe Talbott, Clintons tidligere venn fra studietiden ved Oxford, ble utnevnt til ambassadør med særskilte fullmakter til Russland og de nye uavhengige statene (NIS) etter Clintons maktovertakelse som president, og stod sentralt i utarbeidingen av den nye administrasjonens russlandspolitikk. I et memo fra 1993 hevdet Talbott at et svakt Russland ville skape større komplikasjoner for Clinton-administrasjonen enn et engasjert og mer demokratisk Russland. Denne oppfatningen gjennomsyret Clinton-administrasjonen. Presidenten anså utformingen av en positiv engasjementspolitikk overfor Russland som den mest sentrale utenrikspolitiske oppgave for administrasjonen.

For det andre innså administrasjonen at relasjonene med andre tidligere sovjetrepublikker måtte settes på dagsordenen. Clinton-administrasjonens grunnleggende regimeendringsperspektiv ble balansert med et mer tradisjonelt realistisk perspektiv. USA måtte sikre gode kontakter til tidligere sovjetrepublikker for å støtte opp

om deres uavhengighet. Som forfatterne hevder, kunne det grunnleggende liberale perspektivet til administrasjonen også involvere en mer tradisjonell balansenkning: Så lenge USA støttet nye republikkers uavhengighet, ville Moskvas utenrikspolitiske ambisjoner være balansert av motmakt.

Ideer flyter ikke fritt, men lanseres innenfor mer eller mindre institusjonaliserte rammer. Rammeverket for USAs russlandspolitikk var i liten grad institusjonalisert, og i større grad basert på personlige kontakter. I tillegg til Clintons uhildede støtte til Jeltsins reformprosess, som også ga seg utslag i åpen støtte til Jeltsin i kampen mot den konservative Folkekongressen i 1993, utviklet USAs presidentadministrasjon et omfattende nettverk for konsultasjoner på forskjellige nivåer. Gore–Tsjernomyrdin-kommisjonen ble lansert i Vancouver i 1993, på det første møtet mellom Clinton og Jeltsin. Talbott ble samtidig instruert til å sikre regelmessig kontakt på lavere nivå i Russlands utenriksministerium, med viseutenriksminister Georgij Mamedov (den såkalte Mamedov-kanalen).

Disse kanalene var tidlig preget av interessemotsetninger, og USA brukte institusjonell tilknytning som en gulrot for å overvinne disse motsetningene. Gore–Tsjernomyrdin-kanalen var hemmet av Russlands salg av missilmotorer og teknologi til India. USA var parat til å bruke sanksjoner mot Russland, men ville implementere dem først fem dager etter G 7-møtet, der Russland var blitt forespeilet betydelige økonomiske ressurser til støtte for russiske reformer. Løsningen ble Mamedov-kanalen. Georgij Mamedov foreslo for Talbott at Russland skulle fryse avtalen med India og trekke seg ut av den etter en interimperiode. Den endelige løsningen ble fremlagt få dager før G 7-møtet.

Goldgeier og McFaul viser til at avtalen neppe kunne ha kommet i stand hadde det ikke vært for Clinton-administrasjonens direkte støtte til Jeltsin i kampen mot den konservative Folkekongressen (s. 165), og en betydelig idédugnad på amerikansk side. Kombinasjonen av Jeltsins svakhet på den innenrikspolitiske arena, et faktum som gjorde at Jeltsin grep alle muligheter til konsultasjoner med USA, og USAs signal om betydelig økonomisk støtte til Russlands reformer så vel bilateralt som gjennom G 7, falt ut i USAs favør. I løpet av desember 1993 falt alle elementer i avtalen på plass, primært takket være USAs støtte til Jeltsin – en støtte som i hovedsak var idébasert, men som samtidig hadde sin bakgrunn i strategiske interesser.

Sterke insitamenter måtte også benyttes overfor Ukraina, som for USA representerte en betydelig trussel med sine gjenværende

kjernefysiske sprengladninger. Den opprinnelige tanken om å balansere Russland gjennom å støtte Ukraina ble omfavnet av Ukraina på en måte som ikke umiddelbart tilfredstilte USAs interesser. Ukrainas Rada (parlamentet) voterte i favør av å fryse ratifiseringen av START-avtalen i begynnelsen av 1993, og landet fremmet tøffe krav overfor Talbott i mai 1993, så som betydelig støtte til reformer og en sikkerhetsgaranti tilsvarende den USA gav sine NATO-allierte (s. 167). Administrasjonen stod overfor en utfordring med å tilrettelegge for en treparts-løsning mellom Ukraina, USA og Russland, og brukte Mamedov-kanalen aktivt for å få dette til.

USA overvant denne interessemotsetningen ved å trekke Russland inn i dialogen med Ukraina. Sanksjoner ble ikke vurdert, samtidig som prislappen på løsningen ble svært moderat. USA ga Ukraina generelle garantier i tråd med ikkespredningsavtalen, men ingenting i nærheten av artikkel 5-garantier innen NATO. Insi-tamentet til Ukraina var at Clinton ville stoppe i Kiev i januar 1994, før han reiste videre til sitt første møte med Jeltsin i Moskva. En trilateral avtale ble undertegnet i Moskva den 14. januar 1994, som bant Ukraina til demontering av alle ICBM (SS-24) og frakte disse til Russland inne ti måneder, samt tilbakeføre 200 strategiske våpen til Russland (s. 170). Det ble også gitt et løfte om at Ukraina skulle være fri for kjernefysiske våpen innen 1996, noe landet oppfylte.

Så vel saken om missilteknologi som tilbakeføringen av kjernefysiske våpen fra Ukraina viser hvordan USAs idépolitikk utspilte seg i en kritisk situasjon etter Sovjetunionens oppløsning. Engasjement og balanse er nøkkelord i prosessen, samt effektiv bruk av det som fantes av institusjonelle kanaler med Russland og Ukraina. Clinton-administrasjonen hadde et løsen: De trenger oss mer enn vi trenger dem. Ideer og personlige kontakter var avgjørende, men ville ikke ha spilt den rolle de gjorde hadde det ikke vært for en klar realpolitisk strategi.

### **NATO-utvidelse og Bosnia**

Makt og intensjon gjorde seg også gjeldende i spørsmål knyttet til NATOs utvidelse. Det var to grunner til at Clinton-administrasjonen la seg på en relativt defensiv linje i forbindelse med utvidelsen, i alle fall til å begynne med. For det første ønsket Talbott-kretsen ikke at NATO-utvidelsen skulle svekke den gevinsten som var oppnådd ved den trilaterale avtalen mellom USA, Russland og Ukraina om tilbaketrekning av kjernefysiske våpen og Russlands kansellering av salg av missilteknologi til India. For det andre ønsket

Pentagon å fremme et partnerskapsprogram som ikke automatisk gav medlemsstatus til de involverte statene i Øst-Europa og det tidligere Sovjetunionen, men som likevel innebar et tidsskjema for fremtidig medlemskap. Igjen veide nedrustning av det tidligere Sovjetunionen tyngre enn utvidelse (s. 186).

Forfatterne viser hvordan disse prioriteringene konvergente i et personlig diplomati av ypperste klasse. USA presenterte partnerskapet som et alternativ til medlemskap, uten dermed å gi konkrete løfter om å avstå fra utvidelse. USAs politikk var basert på tre prioriteringer: ingen overraskelser, ingen hast og ingen ekskludering. Denne ideen bar, til tross for at Jeltsin «dro en Khrusjtsjov» overfor Clinton i Budapest i 1994, da han advarte mot en «kald fred» i Europa om USA gikk videre med NATO-utvidelsen. Dette var det første seriøse tilbakeslag for Mamedov-kanalen, som eksplisitt skulle hindre overraskelser av denne typen i relasjonen mellom Clinton og Jeltsin.

Goldgeier og McFaul tilbakefører imidlertid denne enkelthendelsen til Jeltsins uforutsigbarhet, og ikke til idépolitikkenes begrensninger. Jeltsin hadde selv omskrevet innlegget som var forberedt gjennom Mamedov-kanalen, rett før toppmøtet i Budapest og startet et løp som svekket Kozyrevs posisjon som utenriksminister frem mot hans utskifting i 1995. Redningsplanken ble imidlertid en annen institusjonell ramme: Gore-Tsjernomydin-kommisjonen, som i første halvdel av 1995 bidro til å reparere skadene etter Budapest i 1994. Gore ga eksplisitte løfter om at USA ville begrense seg til en studie av utvidelsesmulighetene i 1995, og ikke fastsette noen endelig dato for utvidelse. I løpet av møtet mellom Clinton og Jeltsin i mai 1995 falt brikkene på plass: Russland ville akseptere PfP-rammen, fikk ingen vetorett i utvidesspørsmålet og ingen vetorett med hensyn til tidsrammen for utvidelse.

Argumentet om ideenes betydning illustreres svært godt i boken. Som nevnt var mangelen på institusjonelle rammer påtakelig, men kommisjoner og bakkanaler kompenserte for denne mangelen. I løpet av mai 1995 ble grunnen lagt for en annen betydelig suksess: Russland aksepterte bruk av militær makt mot serberne i Bosnia og sa seg samtidig villig til å stå under USAs – ikke alliert – kommando i Bosnia.

Parallelt ble forsvarsministrene Perry og Gratsjov enige om en reforhandlet CFE-avtale, som ga Russland muligheten til å beholde mer materiell i Kaukasus i forbindelse med den første krigføringen i Tsjetsjenia enn det som var fastsatt i den opprinnelige avtalen. Det eneste konkrete løfte fra Clinton-administrasjonen var at USA ikke



ville gå videre med NATO-utvidelsen før det russiske presidentvalget i 1996. Amerikanerne ville sørge for en institusjonell NATO–Russland-ramme der russerne ville kunne sitte til bords med NATO, dog uten vetorett over utvidelse og militær planlegging. The Founding Act ble utarbeidet i Mamedov-kanalen, samtidig som USA fremmet Russlands deltakelse i G-8, WTO og OECD som sentrale politikkområder for administrasjonen.

Balansegangen var vellykket. Som Goldgeier og McFaul hevder: «Etter Madrid og Paris (NATO-utvidelsen) i 1997 virket det som om USA hadde klart den vanskelige balansegangen mellom å fremme strategiske interesser i Sentral-Europa og interessen i å støtte Russlands omstilling og integrasjon. Jeltsin ble gjenvalgt i 1996, og hans rolle i forbindelse med undertegningen av NATO–Russland-pakten overbeviste USAs sendemenn om at han ville være helt sentral for et produktivt samarbeidsforhold» (s. 210).

### **Krisen: rubelkrakket og Kosovo**

Om USA hadde betydelig suksess på den sikkerhetspolitiske fronten, var politikken adskillige hakk svakere på det økonomiske området. Goldgeier og McFaul gjør på overbevisende vis greie for begrensningene ved USAs økonomiske assistanse til Russland og den relativt ubetydelige støtten til utviklingen av landets demokrati. Støtten til Jeltsins kamp mot Folkekongressen i 1993 var ikke ledsaget av betydelige midler til demokratisering, men mer et strategisk politisk valg for å sikre gjennomslag for sikkerhetspolitiske interesser. USAs bilaterale støtte til Russland under Freedom Support Act (FSA) innebar lite i direkte støtte til det russiske folk eller sivile organisasjoner i Russland. Teknisk assistanse ble gitt i form av konsulenttenester, treningsprogrammer for russiske eksperter og fond som ga støtte til russiske organisasjoner direkte.

I 1998 ble Clintons «Russland først»-politikk hardt rammet av rubelkrisen og innenrikspolitisk kaos. Tilhengerne av russisk regjering ble svekket på hjemmebane, og Clinton-administrasjonen mistet mye av sin blåøyde optimisme fra 1993–94. I tillegg kom den famøse Lewinski-affæren. I Kongressen startet debatten om hvem som mistet Russland, og Clintons rådgivere anbefalte ham sterkt å tone ned engasjementspolitikken og vie mer oppmerksomhet til hjemlige spørsmål. Idédugnaden var over. Clinton-administrasjonen lanserte ikke flere omfattende utspill overfor Russland, men forsøkte å redde restene av det som var oppnådd.

Også sikkerhetspolitikken ble rammet av tilbakeslaget. Mens

Russland og USA hadde funnet en måte å stå side om side i Bosnia, ble Kosovo-krisen et vendepunkt. På dette punktet er Goldgeier og McFaul eksplisitte i sin analyse av ideenes begrensninger. Verken USAs bilaterale konsultasjonsmekanismer eller NATO–Russland-rådet var sterke nok til å bære den politiske kostnaden av en NATO-aksjon. Dessuten hadde utenriksminister Jevgenij Primakov, i motsetning til sin forgjenger, ingen direkte bilateral kommunikasjonskanal med USA.

Da verken NATO–Russlands faste råd (PJC) eller den personlige kontakten mellom Clinton og Jeltsin kunne demme opp for beslutningen om å gå til krig i Kosovo, ble Gore–Tsjernomyrdin-kommisjonen igjen en viktig kanal. Jeltsin besluttet egenhendig å sende Tsjernomyrdin til Washington, og en troika som også inkluderte EU (Martti Ahtisaari) ble etablert, etter forslag fra Talbott. Finland var et nøytralt EU-land, Russlands nabo og dermed lett for Moskva å godta. Troikaens suksess i å overtale Milosevic til å gi etter for NATOs ultimatum ble imidlertid raskt overskygget av den russiske Bosnia-kontingents raske forflytning til Pristina, noe som med all tydelighet viste at Jeltsins autoritet i utenrikspolitikken var i full oppløsning. Til tross for at Talbott ble forsikret av Tsjernomyrdin, Putin (da sjef for FSB) og Igor Ivanov (utenriksminister) om at de militære ville bli holdt i tømme og at Russland ville overføre Bosnia-modellen til Kosovo, ble Bosnia-kontingenten forflyttet. Engasjementspolitikken strandet på Russlands innenrikspolitikk. Som Goldgeier og McFaul skriver: «...da Talbott kom til Moskva igjen, hadde han gode grunner til å tro at Russlands væpnede styrker var ute av kontroll. Verken utenriksminister Ivanov eller forsvarsminister Sergejev syntes å ha noen aning om hva som skjedde» (s. 263).

Kosovo-krisen var den siste spikeren i kisten for Clintons engasjementspolitikk. Verken NATO–Russland-rådet eller de bilaterale kontaktene mellom embetsmenn viste seg å være tilstrekkelig til å demme opp for en betydelig politisk krise, som forfatterne sammenlikner med Cuba-krisen. Det som hadde vært engasjementspolitikens fortrinn – personlige kontakter og tette bånd mellom russisk sikkerhetspolitikk og innenrikspolitikk – fremsto nå som den største svakheten i det bilaterale forholdet mellom USA og Russland. Forfatterne konkluderer: «Kosovo-krisen reiste spørsmålet om Kremles evne til å håndtere helt åpenbare demonstrasjoner av Russlands svakheter. Jeltsins håndtering av Kosovo-krisen antydte at han ikke lenger hadde kontroll over hjemlig sikkerhets- og forsvarspolitik» (s. 266).

## Konklusjon

Bokens ledetema er begrepsparet «power and purpose» – makt og intensjon. USAs intensjon var å trygge Europa mot følgene av Sovjetunionens oppløsning, USAs middel var betydelig makt og overtalelsesevne. Som Goldgeier og McFaul hevder: «USAs tiltak innen nedrustning, NATO-utvidelsen og krigen i Kosovo demonstrerer den skiftende bruken av makt og ideologi under forskjellige administrasjoner, og viser hvorfor slike politiske valg ville ha utspilt seg annerledes under en annen administrasjon eller med andre individer med ansvar for politikken» (s. 354).

Det bærende argumentet er at for Clinton-administrasjonen var ideer og personligheter avgjørende i utformingen av utenriks- og sikkerhetspolitikken overfor Russland, også i de tilfeller der denne politikken slo feil. Hadde det ikke vært for de mer eller mindre svakt institusjonaliserte kontaktene som fantes, kunne politikken ha utviklet seg langs et helt annet spor enn det som ble tilfelle. Selv etter de omfattende rystelsene under Kosovo-krisen og rubelkrakket i 1998 har USA ikke kunnet overse betydningen av så vel personlige kontakter som ideer i utenrikspolitikken. 11/9 ble et nytt vendepunkt i så måte og bidro sterkt til å føre Bush-administrasjonen, som først hadde vært svært skeptisk til en omfattende engasjementspolitikk overfor Russland, inn på et nytt spor. Som forfatterne hevder: 11/9 markerte en overgang for Bush-administrasjonen fra balansetenkning til wilsonianisme.

Den sentrale lærdommen man kan trekke av bokens svært imponerende sammenstilling av kilder, førstehåndsintervjuer og analyser, er at USAs merittliste overfor Russland viser at verdens eneste supermakt har vært sentral i de spørsmål som har vært mest avgjørende for europeisk sikkerhet på 1990-tallet. EUs spede forsøk på å tilnærme seg Russland gjennom diverse felles økonomiske og sikkerhetspolitiske rom blir for småtteri å regne når man ser på det betydelige og idébaserte engasjement USA har lagt for dagen overfor Russland. Europeisk sikkerhetspolitikk på 1990-tallet ble først og fremst utformet av to aktører: USA og den sterkt svekkede stormakten Russland.

Man kan naturligvis hevde at det er en svakhet ved analysen at den ikke i større grad skjeler til den europeiske dimensjonen av forholdet til Russland, særlig etter Kosovo i 1999. Utgangspunktet for forfatterne er imidlertid at USAs agenda også var Europas agenda, og at amerikanerne benyttet sitt maktpotensial til å befeste en idédrevet politikk overfor den forhenværende giganten i øst. Idenes begrensning viste seg først og fremst i at USA ikke maktet å

styre den innenrikspolitiske utviklingen i Russland. Dette svekker imidlertid ikke gyldigheten av hovedargumentet: USA var – i kraft av sin ubestridte posisjon som verdens ledende supermakt og russernes forkjærlighet for å diskutere sentrale sikkerhetspolitiske utfordringer med USA – selve drivkraften i utformingen av europeisk sikkerhetspolitikk på 1990-tallet. Goldgeier og McFauls bok er en uomgjengelig manifestasjon av dette, i tillegg til å være utrolig spennende lesning.

## Iraks fødsel og gjenfødsel

### **Inventing Iraq. The Failure of Nation Building and a History Denied**

Toby Dodge

London, Hurst & Company, 2003

Henrik Thune [cand.polit., NUPI]

Toby Dodge har skrevet en tilbakeskuende bok om Irak som på samme tid både er håpefull og dystre. Det håpefulle er at den irakiske statsdannelsen, ifølge Dodge, vil overleve; at det som for øyeblikket kan fortone seg som et land på vei inn i en ukontrollerbar sentrifuge av sekteriske motsetninger og politisk uorden, vil gjenvinne sin stabilitet. Det dystre er at den korteste veien til orden og ro i Irak er gjennom en gjenskapelse, eller i det minste, en reproduksjon av Iraks politiske fortid. Det betyr i så fall at Irak vil vende tilbake til en politisk orden fundert på en liten styrende elite som koloniserer staten og økonomien, og ivaretar statens posisjon gjennom utstrakt bruk av organisert vold. Eller om man vil, tilbake til det den britiske historikeren Charles Tripp har kalt «den irakiske skyggestaten» – nettverket av privilegier, familier og stammebånd som i alle år har klistret seg fast til staten og garantert orden.

*Inventing Iraq* er ikke en bok om de siste dramatiske årene i Irak. Boka handler om etableringen av den moderne irakiske statsdannelsen mellom første verdenskrig og 1932. Det vil si, historien om mandatsystemet under Folkeforbundet og britenes forsøk på å bygge et moderne Irak i tiden fram til landet ble anerkjent som en suveren stat.

Dodges hovedinteresse er teoretisk. Og han har i alle fall to samfunnsvitenskapelige siktemål med boka. På den ene side for-

søker Dodge å skrive seg inn i en fagtradisjon – innenfor nyere nasjonalismeforskning – der statsbygging ses på som instrumentelle teknikker for å konstruere en felles nasjonal identitet. Som sådan er boka interessant lesning og gir et lite blikk inn i hvordan britene forsøkte å sy sammen et Irak etter sammenbruddet av det osmanske riket. Ikke minst er kapitlet om hvilken rolle RAF (Royal Air Force) spilte i dannelsen av Irak på 1920-tallet lærerikt. Kapitlet kaster dessuten et interessant historisk lys over den rollen amerikansk luftmakt har spilt i Irak i de tretten årene som er gått siden Golfkrigen i 1991.

Men Dodge har også et annet teoretiserende formål med boka. Han er nemlig interessert i hvordan britenes menneskesyn og stereotype forestilling av det arabiske samfunnet var styrende for den politikken som ble ført. På denne måten forfølger Dodge det intellektuelle sporet Edward Said, med sin nyklassiker *Orientalismen*, har etterlatt seg. Britenes statsbyggingsprosjekt i Irak ble formet av hvordan eliten i London betraktet det osmanske riket som patologisk, noe Dodge beskriver gjennom britenes rekruttering av embetsfolk til den nye irakiske statsforvaltningen på 1920-tallet: «De som til slutt ble rekruttert inn i statsforvaltningen i Irak ble antatt å være uhelbredelig korrupte og undergravende. Frykten for at Irak skulle bli til en ny utgave av et osmanskliknende despoti dominerte politikken [...], og fikk britene til å bruke det tradisjonelle landsbysamfunnet [stammesamfunnet] som en motvekt for å holde staten i sjakk» (s. 60). Dermed skapte britene, mener Dodge, med utgangspunkt i sine egne stereotypier, Irak som et slags selvoppfyllende profeti – et korrupt, voldelig og konfliktfylt samfunn.

Det er det teoretiske grepet som gjør *Inventing Iraq* til en interessant bok. Som en selvstendig historisk framstilling av den britiske mandatperioden er boka imidlertid for begrenset, og også til dels unødvendig summarisk. Dodge (eller kanskje det er forlaget som ønsker å surfe på interessen for utviklingen i Irak) har imidlertid forsøkt å gjøre boka mest mulig aktuell. Den er derfor utrustet med en innledende og en avsluttende drøfting som forsøker å gjøre erfaringene fra Irak på 1920-tallet relevante for Irak etter Saddam Hussein, under ledelse av USAs administrator Paul Bremer. Den historiske parallellføringen er knapp, men ikke desto mindre tankevekkende. Ta for eksempel denne passusen fra bokas konklusjon (s. 158):

I historien om den irakiske mandatperioden vil han [Paul Bremer] finne en genuin, men forvirrende oppvisning i statsbygging, påvirket av

datidens internasjonale system, britisk innenrikspolitikk, men også kravet fra irakere som ivret for å få selvstendighet fra de utenlandske statsbyggerne så raskt som mulig. På 1920-tallet var irakerne dypt skeptiske til britenes motiver. Ved bruk av vold og politisk mobilisering tvang de kolonimakten til å forlate landet langt tidligere enn hva noen forventet. Det mest avgjørende for undergravningen av britenes forsøk på å bygge en stat i Irak var imidlertid britenes egen forståelse av det irakiske samfunnet. [...] Makten ble kanalisert til [en liten gruppe] irakere i håp om at disse kunne garantere sosial orden til en lavest mulig kostnad. Resultatet var en stat som ble bygd på et ekstremt tynt sosialt fundament. Regjeringen som arvet staten etter uavhengigheten måtte, i likhet med britene før dem, ta i bruk et høyt nivå av vold og dominans for å hindre befolkningen fra å gjøre opprør og avskaffe regjeringen.

Det er ikke sikkert at det er slik som dette det kommer til å gå i Irak. Men ifølge Dodge bør man i så fall ikke la seg overraske. Og noen tendenser er det allerede, for eksempel at det ser ut til at statsminister Iyad Allawi, etter at han ble innsatt i interimregjeringen i slutten juni 2004, har valgt å finne militære snarere enn politiske løsninger på motsetningene i det irakiske samfunnet. Washingtons parole om Irak som det nye lysende demokrati i Midtøsten fra månedene etter invasjonen i 2003, har for lengst blitt erstattet med et nytt hovedsiktemål, nemlig orden og stabilitet. I den forstand er det ganske åpenbart at USA i Irak har truffet på et helt annet samfunn enn det de mest iherdige forkjemperne for invasjonen av Irak hevdet man ville finne. For knappe to år siden var det politisk korrekt tale i innflytelsesrike miljøer i Washington å legge vekt på hvordan Irak under Saddam Hussein ikke bare vare en trussel mot USA, men også bar i seg en kime til hurtig demokratisering. Nå er språket et annet. For øyeblikket er det realpolitikkerne og pragmatikerne i Washington, ikke den nykonservative demokratiske naivismen, som står fram som førende for hvordan Irak på nytt skal bygges sammen. Sånn sett har Dodge skrevet en bok som også kan leses som en begrunnelse for hvorfor man bør kjenne historien for ikke å gjenta den, selv når man er en supermakt med overlegne militære maktmidler.

## Å øve vold med ord

### Understanding Religious Violence. Thinking outside the Box of Terrorism

J.P. Larsson

Ashgate 2004

Laila Bokhari [forsker, Forsvarets forskningsinstitutt]

La det være sagt: J.P. Larssons bok *Understanding Religious Violence. Thinking outside the Box of Terrorism* er nyttig lesning for enhver som ønsker en innføring i studiet av religion og væpnet konflikt, religiøs motivert terrorisme og religionens rolle i vår verden. Boken er en reise gjennom en rekke ord og uttrykk som ofte blir noe tatt for gitt, misbrukt, misforstått eller overbrukt i dagens politiske landskap. Den er et forsøk på en øvelse i det å plukke fra hverandre hvert eneste uttrykk innenfor en sjanger/et tema som er blitt allmenntale og på mange måter allmenneie, for så å sette tankerekken sammen igjen i et forslag til en modell for konfliktløsning. Ved å invitere oss med på denne øvelsen utfordrer Larsson oss til å tenke igjennom hva vi egentlig ser, hva vi egentlig mener, hvordan vi ser og med hvilke øyne.

Med en grundig tverrfaglig gjennomgang av begrepsbruk og vår forståelse av de begrep vi bruker, blir boken en nyttig påminnelse for de av oss som til daglig omgås uttrykk som religion og religiøsitet, terrorisme og vold, konflikt og sikkerhet. Samtidig brynes man som leser i sin egen bruk av ord som forståelse, forklaring, rasjonell/irrasjonell, partisk/upartisk. Og, ikke minst; hvordan håndtere partiskhet i enhver observasjon når hvordan, hvorfor og av hvem noe beskrives påvirker beskrivelsen.

Det kan virke som om religion har mistet sin uskyldighet i dagens moderne samfunn, skriver professor Mark Juergensmeyer i sitt forord. Angrepene 11. september 2001 og retorikken brukt i svarene på disse gjennom «krigen mot terror», har tvunget frem et voldelig bilde av religion på den internasjonale offentlige arena. Forskere sliter med å forstå denne utviklingen, og med å forklare at religionens ideer ofte har blitt misbrukt som legitimering av voldsutøvelse for politiske hensikter. Alternativt blir de fanget i den enkle løsningen at religionen i seg selv har onde hensikter; les: for eksempel i forsøk på å forklare *jihad*. J. P. Larsson svarer med at det ikke finnes enkle løsninger på disse spørsmålene. Ved å forklare religionens motstandskraft og utholdenhet, og på hvilken måte, i ulike

kontekster, religion kan ha både voldelige og fredelige tendenser, viser Larsson hvordan ulike religioner gjennom tidene har hatt både positive og negative grunntoner.

Temaet som diskuteres er religionens rolle på den offentlige arena i en moderne tidsalder. Mer spesifikt religionens møte med vold, hva som motiverer til vold og hvordan religion *kan* legitimere og rasjonalisere vold. Hvordan har det seg at religion fortsatt er en så stor faktor i dagens konfliktbilde og hvorfor er religion(er) i økende grad blitt sett på som «en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet»? En stor mangel ved dagens mange forsøk på å forklare og å beskrive vår verden ligger, ifølge Larsson, i mangelen på genuin forståelse av forholdet mellom religion og konflikt. *Hva er årsaken til at vi ikke greier å tilegne oss disse verktøyene, denne kunnskapen om tingenes vesen?*

Ingen kan være objektive i sin tolkning av religion. Vi sitter alle med vår bagasje. Men i stedet for å avskrive den rollen religion har – og i verste fall forherlige den – bør vi erkjenne at religion kan ha både en positiv og en negativ side. Problemet i dag, skriver Larsson, er blant annet at våre tilsynelatende sekulære samfunn fullstendig har avskrevet religion som en viktig del av statsstrukturen. Ønsket om et skille mellom stat og kirke (det offentlige og det private) er så sterk at når religion blir en viktig faktor i dagens politikk, greier vi ikke å finne løsninger for å komme oss ut av dette. Istedenfor å forstå logikken som kan ligge i en religion, velger vi å legge et sekulært rammeverk på et problem som *kan* kreve en dypere religiøs tilnærming. Dette forstyrrer og fordreier vår søken etter konfliktløsningsmekanismer. Vi velger rett og slett å ikke se at vi faktisk har muligheten til å forstå logikken. Vi kan ta på oss de riktige brillene hvis vi vet hvordan og hva vi leter etter. Larsson mener den historiske årsaken til at vi ikke greier å se sammenhengen bunner i «arven fra Westfalen». Resultatet av freden i Westfalen var ikke bare en mellomstatlig verden, men også et verdenssyn definert som sekulært, hvor religion og religiøsitet ble tatt ut av politikken. Løsningen på problemet ligger ikke, ifølge Larsson, i en westfalsk tilnærming, som prøver å fjerne enhver trussel mot fred og sikkerhet (les: religion) ved å overse dets innflytelse i dagens verden, selv den sekulære, eller ved å håpe at denne «trenden» vil forsvinne av seg selv. Her ligger selve utfordringen, for som Larsson riktig påpeker, kan det virke som om det er en slags ontologisk uvilje og frykt hos statsvitere, politikere, journalister og andre, som har ført til få forsøk på å forstå rasjonale hos religiøse aktører på den internasjonale arena. «Fundamentalister», «terrorister» og «fa-



natikere» blir dermed generiske termer benyttet om voldelige religiøse aktører uten noe forsøk på å utforske deres vesen, på deres egne premisser. Men idet Larsson forsøker å tilnærme seg disse utfordringene, innser han selv de begrensninger og utfordringer det ligger i denne forståelsen. For går det an å forstå uten selv å være religiøs, eller uten selv å ha en underliggende agenda? Videre: Hva er det som gjør religion til en så sterk kraft i dagens verden, og hvilken rolle spiller religion også i en sekulær verdensoppfatning? Hva er det som gjør religion så overbevisende for troende og så irrasjonelt for folk utenfor?

Larsson skriver selv at han ikke ønsker å kartlegge bare den negative, voldelige delen av religion, men innrømmer at man lett kan gå i den fellen. Ved å utforske fem forskjellige tilfeller av religiøs motivert vold prøver Larsson å anskueliggjøre de ulike mulige utfall av religion og religiøsitet. Det første er et tilfelle som ofte blir kalt det første grunnleggende eksempel på religiøs terrorisme (assassiner/nizarier), det andre eksempelet beskriver politisk motivert religion i en statlig kontekst (Sudan), det tredje tilfellet viser religiøst motivert politikk i en statlig kontekst (Sri Lanka), det fjerde hvordan allerede eksisterende beretninger kan være avgjørende for voldelige handlinger (fra India under det britiske Imperiet) og det siste hvordan en utenfra påtvunget religiøs identitet kan bidra til voldelig konflikt (Myanmar). De fem casene fremstår som gode eksempler, men er begrenset til den lokale konteksten. I dagens realitet overrasker det at forfatteren ikke har valgt et eksempel på en mer global form for terrorisme, ikke minst for å forklare religionens ofte transnasjonale karakter.

Boken bygger på Larssons doktorgradsavhandling, og det er nok noe av grunnen til at den kan fremstå som et analytisk og akademisk oppslagsverk. Dette fungerer likevel ganske bra, i og med at den dekker en rekke mangler i mye av den eksisterende litteraturen. Boken tilbyr samtidig en grundig tverrfaglig gjennomgang av eksisterende litteratur på området.

Det Larsson gjør er å ta hver eneste liten del, hvert eneste ord og konsept vi bruker i vår lesning av religion og våre forsøk på religionsforståelse og vender på det. Ikke bare en gang, men flere. Nesten litt for mye av og til. Resultatet er at man virkelig får brynet seg hva angår hvordan man bruker ord og uttrykk. Hva vil det si å *forstå*, hva vil det si å *forklare*, hva vil det si å *tro*. Og ikke minst: Hva er religion, for meg, deg, oss eller «de andre»? Larsson stiller betimelige spørsmål om hva som gjør oss i stand til å tolke en religiøs handling og hva som gir oss ferdigheter til å kunne komme med

forslag til løsninger på en religiøs konflikt. Hans forslag til løsninger, inspirert av vestlig filosofisk tenkning og ikke-voldelige religiøse ledere som Gandhi, er interessante å lese.

Hva sitter man så igjen med etter å ha lest denne boken? For de av oss som studerer religiøs motivert terrorisme og voldelig konflikt, er det en nyttig påminnelse om kritisk bruk av terminologi og begreper. Om man som student, journalist, politiker, forsker eller diplomat velger å lese denne boken, vil man stå overfor en øvelse i å bli utfordret på sin forståelse av tingenes tilstand, intet mindre. Boken gir et våkent og kritisk bilde av de mange dilemmaer vi står overfor i nasjonal og internasjonal debatt der religion blir et tema.

Sist, men ikke minst har boken en rik litteraturliste over faglitteratur, men også referanser til hellige tekster som kan være nyttig i søken etter en forståelse av hva som gjør religion til en så viktig faktor i internasjonal politikk. «Kampen mot terror» har gjort at mange av oss er blitt tvunget inn i et noe snevert syn på religion. Larsson utfordrer oss til å tenke utover og utenfor boksen med merkelappen terrorisme.

## *Summaries*

### **America's Four Futures**

*By Torbjørn Knutsen*

The USA is the most powerful actor in the world today. But how does the USA use its power in the post-Cold War world? What kind of role do US foreign policy-makers envision for their country? What kind of role does the United States in fact play in the contemporary international system? This article sketches four answers to these questions. The first answer is that the USA is an empire – a claim that has been much debated at the threshold of the new millennium. The second answer is that the USA is a promoter of order and democratic peace – this has been the argument of the US executive branch since the early 1990s. The third answer is that the USA is a hegemon – this has been a standard academic judgment since the mid-1970s. The fourth and final answer is that the USA is the world's primary representative of capitalist imperialism – this has been a standard left-wing diagnosis for well-nigh half a century. This article appraises these four assessments in an effort to define more precisely the nature of America's pre-eminence at the threshold of the 21st century.

*Internasjonal politikk 62 [3] 2004: 303-324*

### **The Geopolitical Game over Georgia**

*By Lena Juntti*

After the fall of the Soviet Union there have been major changes in the Russian sphere of interest. The United States – with its new hegemonic powers – has become more and more involved in the post-Soviet space. Among other things the US has made major

investments in the energy-rich region of the Caspian Sea. Two different US-supported pipeline projects are in progress to transport oil and gas from Azerbaijan by the Caspian Sea to Turkey via the Caucasian state of Georgia. Georgia has thereby become of great strategic importance, which has led to a geopolitical competition between the US and Russia over influence in Georgia.

Russia wishes to keep its own role as a transit country in the area, but wishes also to use Georgia as a transit country for north-south transportation of Russian energy. US reasons for supporting the east-west transportation are not only economic; there is also a geostrategic gain in pursuing a containment policy towards Russia in the region. The rivalry between the great powers represents a geopolitical game over Georgia.

Internasjonal politikk 62 [3] 2004: 325-343

## Moral Purity and its Enemies: Explaining the Deep Roots of US Foreign Policy

By Jennifer Bailey

What can account for the distinctive American style of political discourse, the independent course of US foreign policy and the stubbornly enduring popularity of George W. Bush? The article argues that both rest upon the deep structure of American thought that is on the one hand highly dualistic and on the other obsessed with the notion of purity. These produce a worldview in which the «Good» is wholly, indivisibly good, the «Bad» is wholly, indivisibly evil and «Good» is at eternal risk of corruption. This mental framework is first illustrated by means of two popular films, the 1989 *Bill and Ted's Excellent Adventure* and the 1964 *Dr. Strangelove*. Finally, the author draws upon the work of anthropologist Mary Douglas to analyse the consequences of this way of thinking for US foreign policy, and argues that such a dichotomous worldview faces constant challenge from the existence of phenomena that do not easily fit it. Much of US foreign policy can accordingly be understood as varying strategies to protect American purity and to resolve ambiguous phenomena that threaten the prevailing American moral code.

Internasjonal politikk 62 [3] 2004: 347-368

## From Radio Free Europe to al-Hurra: American Public Diplomacy from Success to Failure

*By Birgitte Kjos Fonn & Anders G. Romarheim*

In the 1990s, American public diplomacy was built down and neglected following its merits during the Cold War. After September 11, this field has, however, had a renaissance. But at present, the Cold War situation is inverted. In the struggle against communism, the US typically faced hostile regimes with populations yearning for Western ideology and values. Today a heavy reliance on mechanisms of marketing seems to have deteriorated US public diplomacy, whereas the Arab world is far from fertile soil for US public diplomacy. America's current enemies tend to be sub-national actors with hostile perceptions of the US, and larger populations show strong anti-American sentiments. Most activities that are labelled public diplomacy also belong in the realm of propaganda, but so-called white propaganda – i.e. the sender is known. But can public diplomacy work unless the state it originates from combines it with a policy that is saleable to the target audience?

*Internasjonal politikk 62 [3] 2004: 369-388*

## Close Race in the 2004 Presidential Election: Causes, Effects and Issues

*By David Mauk*

A little over a month before election day, victory in the race between George W. Bush and John Kerry appeared to depend on closely divided opinion among voters in a few battleground states, whose blocks of votes in the Electoral College could well decide the outcome. The essay interprets polls, interviews, and news reports with registered voters in four of these states: two so-called small states, one leaning toward Bush (Missouri) and one leaning toward Kerry (Washington); and two large states, both highly contested, but one leaning toward Bush in some recent polls (Ohio), and another where opinion is too close to call the likely result (Pennsylvania). The analysis focuses on the issues that voters considered most important in these states and nationally, policy regarding the economic problems, especially job losses, and approaches to dealing with terrorism and the war in Iraq.

*Internasjonal politikk 62 [3] 2004: 389-402*

## After Beslan

*By Jakub M. Godzimirski*

The brutal terrorist attack on defenceless children in Beslan has sent shockwaves throughout the whole civilised world. After the Beslan drama turned into a tragedy, many questions have been raised by both Russian and Western observers. This author seeks to give some answers to these questions. This brief article is based on a comprehensive analysis of the fragmented information provided by various Russian and Western media in the wake of the tragedy. The article attempts to answer the following set of questions: What was the motivation of the attackers? Who were those who decided to commit this cruel act of political violence? What were their agenda and their goals? To what extent was everything possible done in order to avoid the bloodshed? What lessons can be learned from this experience and what conclusions should be drawn by both Russian and Western policy-makers who are forced to address the issue of terror and political violence in this vulnerable region?

*Internasjonal politikk* 62 [3] 2004: 403-412

## The Kyoto Protocol – a Failed Project?

*By Bjart Holtsmark & Knut H. Alfsen*

The Kyoto Protocol is likely to give only minor environmental benefits. One important reason is that the industrial economies in transition to market economies have assigned amounts (national emission quotas) that do not reflect that these countries have experienced large emission reductions after the collapse of the communist regimes. These countries consequently have assigned amounts that probably will be considerably larger than their business-as-usual emissions in the commitment period. Hence, these countries will probably be able to sell emission permits on a large scale without carrying out abatement domestically.

There are signs that Russia will ratify the Kyoto Protocol. Nevertheless, after the US withdrawal the Protocol is likely to give rise only to small emission reductions. The article sheds light on the consequences of implementation, and discusses what should be the next step forward in the international climate negotiations.

The article concludes that an increased degree of realism is necessary with respect to the limitations and potentials of the Kyoto Protocol. Increased attention should be given to other proposed concepts for climate agreements.

*Internasjonal politikk* 62 [3] 2004: 413-433

NUPI-Rapport [270]

# Hegemonens hamskifte Bush, 11. september og amerikansk utenrikspolitikk

USA har siden Sovjetunionens sammenbrudd utviklet seg til en internasjonal hegemon preget av mer egenrådighet enn før. Presidentvalget i 2000 førte dessuten til makten en administrasjon

med betydelig større vilje enn sine forgjengere til å benytte supermaktens maktpotensial. Noen måneder etter maktovertakelsen kom terrorangrepet den 11. september 2001 og viste hvor sårbart USA er. Angrepet endret fullstendig amerikansk forståelse av nasjonal sikkerhet.



Helt siden USA ble en internasjonal stormakt på begynnelsen av 1900-tallet har landet gjennomgående ført en multilateralistdominert utenrikspolitikk. Nyere utviklingstrekk indikerer imidlertid at USAs forhold til omverdenen kan være i ferd med å bli preget av unilateralisme og en kraftfull anvendelse av landets overlegne maktressurser.

Den foreliggende analysen av Bush-administrasjonens utenrikspolitikk bekrefter antakelsen om grunnleggende endringer i amerikansk utenrikspolitikk. Bush-administrasjonen viser en klar preferanse for bruk av nasjonalt styrte virkemidler fremfor å implementere politikken gjennom kollektive, internasjonale ordninger. Dessuten legger den opp til en til dels offensiv bruk av militærmakt. I sum representerer derfor Bush-administrasjonen et betydelig brudd med den orientering som har dominert amerikansk utenrikspolitikk spesielt siden den andre verdenskrig.

**Norsk Utenrikspolitisk Institutt**

Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo | Tel.: [+47] 22 99 40 08 | Fax: [+47] 22 36 21 82

Internett: [www.nupi.no](http://www.nupi.no) | E-post: [pub@nupi.no](mailto:pub@nupi.no)





## Internasjonal politikk [retningslinjer for manus]

Artiklene bør ikke overskride 25 sider A 4, dobbel linjeavstand, eller 45 000 tegn inkludert mellomrom.

*Internasjonal politikk* tar ikke inn bidrag som samtidig publiseres i andre Norden-baserte publikasjoner. Kun manus på norsk, dansk eller svensk mottas. Endelige bidrag leveres formatert for PC. Oppgi system og nødvendige spesifikasjoner.

### I. Anbefalt format for kildehenvisning

Til kildehenvisninger brukes forfatternavn og publiseringsårstall, i parentes, istedenfor fotnoter/sluttnoter, for eksempel:

«...(Neumann 2001)»

«...(Rieker & Ulriksen 2003)»

Skal sidetall oppgis, tilføyes det i parentes etter årstallet med kolon imellom, og uten «s.», f.eks.: «...(Neumann 2001: 24)»

Helt korte kommentarer kan også føyes inn, f.eks.: «...(se også Neumann 2001: 24)»

For to helt like henvisninger som følger direkte på hverandre, kan selvsagt «ibid.» brukes til annen gangs henvisning, f.eks.: «...(Neumann 2001: 24)... (ibid.)»

**NB:** Derimot er det ingen plass for «op.cit.» i dette systemet.

Når samme forfatter har to publikasjoner i samme år, tilføyes en liten bokstav (a, b) etter årstallet, slik: (Neumann 2001a)...(Neumann 2001b). Litteraturlisten må da vise på tilsvarende måte hvilken av referansene som er hvilken.

### 2. Anbefalt format for liste over litteraturhenvisninger

Listen plasseres etter notene (se 3. Noter) med forfatternavn i alfabetisk rekkefølge. Vi har valgt følgende regler, med sikte på den best mulige kombinasjon av enkelthet og bibliografisk nøyaktighet.

a) Bok: Neumann, Iver B. (2001) *Norge – en kritikk. Begrepsmakt i Europa-debatten*. Oslo: Pax.

b) Bok med to/tre forfattere: Rieker, Pernille & Ståle Ulriksen (red.)(2003) *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUPI.  
Ved to/tre forfattere brukes tegnet «&» heller enn «og» eller «and» for å unngå misforståelser.  
Merk ombyttet rekkefølge på fornavn og etternavn til forfatter nr. 2 og 3.

c) Fire eller flere forfattere: Grubb, Michael et al. (1993) *The Earth Summit' Agreements: A Guide and Assessment*. London: Earthscan.  
Ved fire eller flere forfattere brukes første forfatter samt formen «et al.» istedenfor de øvrige forfatternavn i referanser i teksten.

d) Artikkel i tidsskrift: Eide, Espen Barth (2002) «Internasjonal terrorisme – folkerettslige konsekvenser», *Internasjonal politikk* 60(2):211–24.  
Her føres til slutt årgangsnummer, hefte nr. innen årgangen i parentes, kolon og sidetall uten «s.» eller «p.»

e) Kapittel/artikkel i redigert verk: Claes, Dag Harald (2003) «Oljen som amerikansk motivasjon?» i Bjørn Erik Rasch, Janne Haaland Matlary & Per Kristian Mydske (red.) *Spillet om Irak*. Oslo: Abstrakt Forlag (31–59).  
«red.» brukes istedenfor «ed.» også for engelske publikasjoner. For henvisninger til et redigert verk som inneholder det kapittel som siteres, brukes «i» selv om arbeidet er på et fremmed språk. Eventuelle sidetall føres i parentes til slutt.

f) Artikler fra avis/andre nyhetsmedier *International Herald Tribune* (2003) «Young, female and carrying a bomb» 8. august. Dersom artikkelen er en kommentar, kronikk eller analyse, bruker vi: Dragnes, Kjell (2004): «Hissig luftkamp om fremtiden.» *Aftenposten* 9. juni

**3. Noter:** Skal være fotnoter og helst brukes til korte utdyppninger av eller kommentarer til teksten. Noter skal ikke brukes i hovedtittelen på artikkelen. *Takkenoter* o.l. slik som «Takk til Ole Dahl-Gulliksen for nyttige kommentarer» skal ikke nummereres.



**Forord: En skinnende by på høyden?**

*Birgitte Kjos Fonn*

**Amerikas fire fremtider**

*Torbjørn Knutsen*

**Det geopolitiska spelet om Georgien**

*Lena Juntti*

**Den moralske renhet og dens fiender**

*Jennifer Bailey*

**Fra Radio Free Europe til al-Hurra**

*Birgitte Kjos Fonn & Anders G. Romarheim*

**Jevnt løp i presidentvalget 2004**

*David Mauk*

**Etter Beslan**

*Jakub M. Godzimirski*

**Kyoto-protokollen – et mislykket prosjekt?**

*Bjart Holttsmark & Knut H. Alfsen*

**Bokspalte**

**Den nye imperialismedebatten: fire bidrag**

*Essay av Stein S. Eriksen*