

[4·05] Internasjonal politikk

Irak og global jihadisme

Økonomi og politikk i Saudi-Arabia

Miljømerking og bærekraft

Ny tid i dansk UD

Norge, Thailand og Kina i 1971

Nr. 4 - 2005
63. Årgang

Norwegian Institute
of International
Affairs

Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt

Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2005

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
Vennligst bruk malen på 3. omslagsside.

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

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

Medlem av Norsk Tidsskriftforening: www.tidsskriftforeningen.no

Internasjonal politikk: 4 hefter i året
Abonnement 2004: NOK 360 (innen Norden)
NOK 480 (utenfor Norden)
Enkelthefter: NOK 115 (+ porto/eksp.)
Bestilling: www.nupi.no/Norsk/Publikasjoner/Bestilling/

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

Design: Ole Dahl-Gulliksen
Trykk: Hegland trykkeri as, Flekkefjord
Omslagsbilde: Scanpix

[4] Innhold

- 347 **Forord: Irak-krigen og global jihadisme**
Birgitte Kjos Fonn
- 351 **Irak-konflikten i radikal islamistisk ideologi**
Thomas Hegghammer
- 371 **Saudi-Arabia – økonomisk pusterom under politisk usikkerhet**
Ådne Cappelen & Robin Choudhury
- 395 **Miljømerking og bærekraftig fiskeri- og skogforvaltning**
Lars H. Gulbrandsen
- Aktuelt:*
423 **Tilpasning af nationale institutioner til de internationale forandringer – det danske eksempel [Udenrigsministeriet]**
Friis Arne Petersen
- 433 **Norsk formidling mellom Thailand og Kina i 1971**
Sten Lundbo
- Debatt:*
437 **Kritiken av säkerhetspolitiska kritiker: ett försök att skriva om Sveriges historia**
Björn Hagelin

445 **Kor gamal er norsk utanrikspolitikk?**

Olav Riste

447 **Tilsvar til Olav Riste**

Iver B. Neumann

Bokspalte

451 **West Africa's Security Challenges: Building Peace in a Troubled Region**

Morten Bøås

455 **Bringing Religion into International Relations**

Torkel Brekke

460 **The European Dream. How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream**

Kristin Marie Haugevik

465 **Summaries**

Forord

Irak-krigen og global jihadisme

Etter at vårens dobbeltnummer av *Internasjonal politikk* konsentrerte seg om norsk utenrikspolitikk i forbindelse med markeringen av unionsoppløsningen, byr dette nummeret på interessante artikler blant annet om global jihadisme og saudiarabisk politikk og økonomi, men også om forskjellige sider ved norsk og skandinavisk politikk.

Nummerets første artikkel tar utgangspunkt i den økende frustrasjonen over amerikansk utenrikspolitikk i den muslimske verden som Irak-krigen ser ut til å ha frembrakt. Alt tyder på at krigen har styrket rekrutteringen til militante islamistiske miljøer. I artikkelen «Irak-konflikten i radikal islamistisk ideologi» spør *Thomas Hegghammer* hvordan invasjonen av Irak har påvirket utviklingen av den såkalte globale jihadismen. Hegghammer fokuserer på de ideologiske konsekvensene av Irak-konflikten og ser nærmere på hva radikale ideologer har sagt og skrevet om Irak siden høsten 2002. Han finner fire viktige endringer: For det første fremstår Irak i dag som den ubestridt viktigste fronten i de globale jihadistenes konfrontasjon med Vesten. For det andre har krigen og okkupasjonen introdusert nye problemstillinger, debatter og uenighet blant jihadistene. For det tredje har konflikten bidratt til utviklingen av en ny og mer avansert type strategisk tenkning i de militante islamistmiljøene. Og for det fjerde: Krigen har endret jihadistenes fiendebilde og ført til et økt fokus på Europa og golfstatene. Hittil har den irakiske jihad hovedsakelig vært utkjempet i selve Irak, men det er sannsynligvis bare et tidsspørsmål før den Irak-relaterte terrorismen for alvor internasjonaliseres, skriver Hegghammer.

Ådne Cappelen og *Robin Choudhury* tar for seg saudiarabisk politikk og økonomi. Manglende evne til å gjennomføre politiske

og økonomiske reformer samt tilstedeværelsen av amerikanske styrker førte til en svekkelse av det saudiske regimets legitimitet i en årrekke. Vold og terror i Saudi-Arabia har fått mange til å så tvil om regimets stabilitet. Ettersom saudisk oljeproduksjon er helt avgjørende for oljemarkedets stabilitet, spiller utviklingen i Saudi-Arabia også en rolle for norsk økonomi, skriver de to i artikkelen «Saudi-Arabia – økonomisk pusterom under politisk usikkerhet».

Cappelen og Choudhury viser at utsiktene for saudisk økonomi ser lysere ut enn tidligere analyser har lagt til grunn. Med oljepriiser over 30 USD per fat viser analysen at landet vil kunne få en rimelig høy økonomisk vekst fremover og at tidligere finansielle ubalanser kan reduseres. Dette vil igjen kunne lette presset på regimet og gi det pusterom til å gjennomføre bebudede reformer og demokratisering.

Lars H. Gulbrandsens artikkel «Miljømerking og bærekraftig fiskeri- og skogforvaltning» undersøker i hvilken grad og hvordan ikke-statlige sertifiserings- og miljømerkeordninger kan fremme troverdig og økologisk bærekraftig forvaltning av skog og fiskerier. Forfatteren argumenterer for at dette kan gjøres ved at en bred gruppe interessenter involveres i utviklingen av standarder, fastsettelse av strenge miljø- og sosiale standarder, uavhengig og effektiv håndhevelse av standardene samt sikring av støtte fra tilbuds- og etterspørselssiden. Undersøkelsen viser at selv om Forest Stewardship Council (FSC) – en internasjonal organisasjon som arbeider for å fremme ansvarlig miljømessig, sosial og økonomisk bruk av skog – i utgangspunktet hadde det største potensialet til å fremme bærekraftig skogbruk, har fremveksten av miljømerkeordninger dominert av skogindustrien marginalisert FSC i mange land. På fiskerisiden er Marine Stewardship Council (MSC) så langt den eneste ordningen for sertifisering av bærekraftige fiskerier, men deltakelsen i ordningen er ganske lav og tilbudet av miljømerket sjømat er fortsatt beskjedent. Likevel viser utviklingen av de relativt krevende og omfattende ordningene for sertifisering av skogbruk og fiskerier at ikke-statlige aktører har lyktes med å etablere troverdige og legitime institusjoner for forvaltning av naturressurser, går det frem av Gulbrandsens artikkel.

Det ikke alle er klar over, er at det i kjølvannet av grunnleggende internasjonale endringer, som Berlinmurens fall og 11. september 2001, også trengs endringer i nasjonale institusjoner, skriver departementsråden i det danske utenriksdepartementet, *Friis Arne Petersen*, i en artikkel i Aktuelt-delen av dette nummeret av *Internasjonal politikk*. Parallelt med en samfunnsutvikling der utenrikspolitikken

er blitt for stor og komplisert for ett departement, koblet med helt nye teknologiske kommunikasjonsmuligheter, har også betingelsene for og kravene til nasjonale institusjoner, i dette tilfellet UD, endret seg. Petersen beskriver hvordan dansk UD har tatt denne virkeligheten innover seg og fra 2001 gjennomført en moderniseringsprosess uten sidestykke. Et hovedmål har vært å bedre kommunikasjonen både internt og eksternt, og å bygge ned hierarkiske strukturer. Artikkelen er interessant lesning, ikke minst med referanse til den debatten som raste om kommunikasjon, hierarki og kultur i norsk UD etter tsunamikatastrofen i vinter.

Videre har ambassadør *Sten Lundbo* hentet frem et lite stykke norsk diplomatihistorie som han presenterer i artikkelen «Norsk formidling mellom Thailand og Kina i 1971». I 1970 var det ikke diplomatiske forbindelser mellom disse to landene, og daværende Beijing-ambassadør Ole Ålgård så at Norge kunne spille en rolle som formidler. Lundbo, som da var med som ambassadesekretær, har siden fått bekreftet at den norske innsatsen i betydelig grad lettet veien mot forbindelser mellom de to landene.

Docent *Björn Hagelin* ved Uppsala-universitetet, som blant annet siden 1998 har vært leder for prosjektet om konvensjonell våpenhandel ved SIPRI (Stockholms internationella fredsforskningsinstitut), tar for seg svensk sikkerhetspolitikk under den kalde krigen – og hvordan datidens sikkerhetspolitikk blir omtalt og behandlet i dag. Hagelin bidrar med egne erfaringer som forsker på militærindustrielt samarbeid samt militær import og eksport siden 70-tallet for å kaste lys over spørsmålet.

Ellers har vi som vanlig debatt og bokspalte, og gjør som alltid våre lesere oppmerksom på at vi tar imot fagartikler, debattartikler, essays og andre typer artikler innen alle fag som kan bidra til å øke forståelsen av spørsmål i internasjonal politikk. Med en hoveddel for fagfellelvurderte artikler og en egen atskilt del for stoff i andre kategorier fyller *Internasjonal politikk* behovet for et skandinaviskspråklig tidsskrift for vitenskapelig publisering, samtidig som vi også holder fast ved et annet av IPs opprinnelige mål: om også å være et tidsskrift som fremmer debatt om internasjonal politikk hos et bredere publikum.

NUPI, 14. september 2005

Birgitte Kjos Fonn

Irak-konflikten i radikal islamistisk ideologi

Thomas Hegghammer

M.Phil. i orientalske studier,
Oxford. PhD-kandidat
Institut d'Etudes Politiques
de Paris, forsker FFI

Det hersker bred enighet i ekspertmiljøer om at den USA-ledete invasjonen av Irak i mars 2003 bidro negativt til den globale kampen mot terrorisme. Krigen og okkupasjonen har etter manges mening økt frustrasjonen i den muslimske verden over amerikansk utenrikspolitikk og styrket rekrutteringen til militante islamistiske miljøer (National Intelligence Council 2005). Irak etter invasjonen er i tillegg blitt en arena hvor en ny generasjon militante islamister brutaliseres i kamphandlinger, sammensveises i treningsleirer og bygger opp stor militær kompetanse.

Det kan imidlertid synes som om de fleste analyser nøyer seg med å konstatere en form for kvantitativ økning i frustrasjonsnivået eller anti-amerikanismen i muslimske miljøer etter Irak-krigen. Denne artikkelen vil forsøke å gå et steg videre og utforske hva som kvalitativt har forandret seg i radikal islamistisk ideologi siden 2003. De neste sidene vil derfor ta for seg følgende problemstilling: Hvordan har invasjonen og okkupasjonen av Irak påvirket den ideologiske utviklingen i såkalte globale jihadistmiljøer?

Denne problemstillingen fordrer en nærmere undersøkelse av hva toneangivende radikale ideologer har sagt og skrevet om Irak siden høsten 2002, da de amerikanske krigsplanene for alvor ble et internasjonalt politisk tema. Med utgangspunkt i sentrale ideologiske tekster vil jeg forsøke å besvare følgende fire underspørsmål: Hvor viktig er egentlig Irak for de globale jihadistene? Hvor samlet

Forfatteren takker dr. Brynjar Lia ved Forsvarets forskningsinstitutt og IPs anonyme referee for nyttige kommentarer.

Artikkelen er basert på et foredrag holdt under en FFI-konferanse i Oslo Militære Samfund den 25. januar 2005.

står militante islamistiske miljøer i synet på motstandskampen i Irak? Hvordan har krigen og okkupasjonen påvirket deres analyse av den overordnede kampen mot USA og Vesten? Og hvordan har krigen og okkupasjonen påvirket fiendebildet til de globale jihadistene? Det må understrekes at fokuset i analysen ligger på de militante og internasjonalt orienterte islamistene. Det betyr at både moderate islamistiske miljøer og rent irakiske terrorgrupper faller utenfor problemstillingen.

Det er hittil skrevet svært lite om dette temaet i forskningslitteraturen. Denne studien er derfor i all hovedsak basert på primærkilder, nærmere bestemt arabiske tekster fra radikale islamistiske miljøer publisert på Internett. Denne typen kilder har sine svakheter og kan ikke besvare vår problemstilling til fulle, men de gir et sjeldent innblikk i miljøer som av naturlige grunner er svært lukkede.

Hovedargumentasjonen i denne artikkelen er at krigen mot Irak ga de globale jihadistene et etterlengtet hovedfokus for sin kamp mot USA, mens Irak samtidig er blitt så attraktiv som kamparena at oppslutningen til enkelte andre jihadfronter svekkes. Videre har Irak-konflikten bidratt til å gjøre jihadistenes militære tenkning mer avansert, og til å øke deres fiendtlighet mot Europa og golfstatene. Forhåpentlig vil denne analysen bidra både til å illustrere nyansene i det radikale islamistiske aktørbildet og til å vise hvordan militære konflikter kan generere uventede ideologiske utviklinger hos radikale politiske aktører.

Al-Qaida og den globale jihadismen etter 11. september 2001

Aller først er det nødvendig å definere begrepet «global jihadisme» og avklare dets forhold til andre islamistiske bevegelser. Begrepet islamisme er mangfoldig og rommer både ikke-voldelige og voldelige, progressive så vel som reaksjonære aktører. De militante eller voldelige islamistgruppene utgjør bare en svært liten del av det islamistiske politiske landskapet. Disse militante forholder seg på mange måter til islamismen som 1970-tallets venstrestremister og marxistiske geriljagrupper forholdt seg til sosialismen.

Den militante islamismen har sin egen intellektuelle historie, og den såkalte «globale jihadismen» er et relativt nytt fenomen. De første moderne voldelige islamistgruppene oppsto i Midtøsten på 1960- og 70-tallet som radikale utspring fra sosiorevolusjonære bevegelser. De kjempet om statsmakt, og deres hovedfiende var de lokale politiske regimene. På 1980-tallet og spesielt på 1990-tallet

ble islamismen som ideologisk rammeverk tatt i bruk av nasjonalistiske og separatistiske bevegelser i områder som Palestina og Tsjetsjenia. Denne typen grupper kjempet ikke først og fremst om statsmakt, men om et territorium. Deres hovedfiender var ikke muslimske stater eller folkegrupper som gjorde krav på samme territorium. På midten av 1990-tallet oppsto en tredje type militant islamisme, den såkalte globale jihadismen. Da formulerte Osama bin Laden en doktrine som sa at før man kan bygge en islamsk stat i Egypt eller frigjøre Palestina, må man forsvare hele den islamske verden mot den akutte militære trusselen fra USA og Vesten. Bin Ladens følgesvenner, som hovedsakelig besto av arabiske veteraner fra 1980-tallets krig i Afghanistan, begynte å gjennomføre terroraksjoner rettet direkte mot amerikanske og vestlige mål. Disse nye jihadistene kjempet ikke lenger om ett spesielt territorium eller om statsmakt i ett spesifikt land. De sloss for å forsvare alle muslimske territorier samtidig. Deres hovedmotstander var ikke lenger de lokale regimene (den nære fiende), men USA og Vesten (den fjerne fiende). Den ideologiske diskursen til de globale jihadistene var karakterisert ved en retorikk som beskrev forholdet mellom Vesten og den muslimske verden som en eksistensiell konflikt. Osama bin Ladens uttalelser utgjorde ofte regelrette lister av eksempler på steder hvor muslimer lider og illustrasjoner på USAs imperialistiske natur.

Den globale jihadismen fant sitt operasjonelle uttrykk i de såkalte afghan-arabernes globale terrorismevirksomhet fra midten av 1990-tallet. Selve navnet «al-Qaida» (basen) er et problematisk begrep som sannsynligvis er mest relevant for å beskrive organisasjonen som tok form rundt Osama bin Laden i Afghanistan mellom 1996 og 2001. Al-Qaida skulle bli et unikt fenomen i terrorismens historie, fordi den hadde en territoriell base som kunne brukes til å etablere et helt unikt organisasjonskonsept, nemlig en utdanningsinstitusjon for global motstandskamp. Selve organisasjonen al-Qaida var relativt liten (300–1000 mennesker), men treningsleirene ble besøkt av langt flere (5000–20 000 mennesker). Radikalisert muslimsk ungdom fra hele verden kunne reise til Afghanistan og tilbringe en ønsket periode i disse leirene. Her ligger nøkkelen til å forstå ekstremismen og voldsnivået hos al-Qaida-nettverket. Treningsleirene genererte en ultramaskulin voldskultur som brutaliserte rekruttene og brøt ned deres barrierer mot bruk av vold. I tillegg fikk de økt sin paramilitære kompetanse, mens leirlivet styrket de menneskelige båndene mellom dem. Sist men ikke minst falt de under bin Ladens ideologiske innflytelse, og de fikk følelsen av å være en del av en

global fortropp av hellige krigere som skulle forsvare den muslimske verden mot angrepene fra «korsfareralliansen».

Den USA-ledete invasjonen av Afghanistan som fulgte terrorangrepene 11. september 2001, fjernet grunnlaget for al-Qaidas organisasjonskonsept, nemlig territoriet og treningsleirene. Lederskapet måtte gå under jorden i grenseområdene mellom Pakistan og Afghanistan, mens mellomlederne og rekruttene søkte dekning i en rekke ulike land. Sikkerhetstiltakene i «Krigen mot terror» førte til at de fikk innskrenket mobilitet, færre møtesteder og færre kommunikasjonsmuligheter. Resultatet var at «limet» i al-Qaida-nettverket – de personlige relasjonene og den ideologiske enigheten – begynte å smuldre opp. I 2002 var de ulike lokale avleggerne fra al-Qaida i et slags strategisk villrede, og man så at gamle ideologiske debatter og skillelinjer begynte å gjenoppstå. Slett ikke alle var enige i at frigjøringen av Afghanistan var den viktigste kampsaken. Hva med Palestina? Og hva med kampen mot Midtøsten-regimene som hadde hjulpet USA å styrte Taliban-regimet?

Invasjonen av Afghanistan ødela med andre ord al-Qaida som organisasjon i ordets analytisk nyttige forstand. I stedet oppsto en ekstremt kompleks og løst forbundet ideologisk bevegelse som man i mangel av bedre begreper ofte kaller «den globale jihadistbevegelsen» eller «al-Qaida-inspirerte islamister». Denne heterogene bevegelsen består av aktører med til dels forskjellige politiske og strategiske prioriteringer. De deler en ekstrem anti-amerikanisme og en stor vilje til å gjennomføre massedrapsaksjoner mot vestlige mål. Mer konkret synes det gamle al-Qaida-nettverket i dag å ha delt seg i fem regionale nettverk: Irak, Saudi-Arabia, Afghanistan/Pakistan, Sørøst-Asia og Europa/Nord-Afrika. Disse nettverkene er operasjonelt relativt uavhengige av hverandre, selv om det forekommer transregionale kontakter. Noen steder, som i Irak og Saudi-Arabia, har de globale jihadistene dannet klare organisasjoner med egen identitet («al-Qaida i De to elvers land» og «al-Qaida på Den arabiske halvøy»). Andre steder, som i Europa/Nord-Afrika, er organisasjonsstrukturene langt flatere og mer «identitetsløse».

På den irakiske slagmarken synes internasjonalt orienterte jihadistgrupper å spille en stadig viktigere rolle. Aktørbildet blant opprørsgruppene i Irak er uhyre komplekst og skiftende, men svært forenklet kan opprørsbevegelsen sies å bestå av tre typer aktører: baathister, irakiske nasjonalister og jihadistgrupper. Mye tyder på at jihadistgruppenes relative militære rolle i opprøret har vokst gradvis siden 2003 (Lia 2005). De mest globalt orienterte jihadistgruppene i Irak, som for eksempel den al-Zarqawi-ledete gruppen «al-Qaida

i De to elvers land», har blitt gradvis større og mer slagkraftige. De spiller en særlig viktig rolle som produsenter av rekrutteringspropaganda, som pionerer for nye, radikale metoder og som importører av utenlandske krigere til Irak. Foreløpig har deres aksjoner primært vært rettet mot mål inne i Irak. Det er imidlertid grunn til å frykte mer internasjonal terroraktivitet fra noen av disse gruppene på sikt, særlig dersom irakiske myndigheter skulle lykkes i å bekjempe eller begrense opprøret inne i Irak.

Det er særlig to ting som gjør de globale jihadistene mer globale enn andre militante islamister. Det første er at deres ideologi framhever USA og Vesten som den primære fiende og at de betrakter sin militære aktivitet som et ledd i en verdensomspennende konfrontasjon med Vesten. Det andre er at deres operasjonsmønster er transnasjonalt, enten ved at de prioriterer internasjonale mål i sin lokale kampsone, eller at de er villige til å gjennomføre terroraksjoner langt utenfor sin lokale kampsone, gjerne i Europa eller USA. I praksis er imidlertid skillet mellom «globale» og «lokale» jihadister ofte utflytende. Grupper med en lokal agenda fører ofte en anti-amerikansk retorikk. Dessuten kan angrep på vestlige mål i for eksempel Irak også være et ledd i en lokal kamp.

Hvordan skal man så gå fram for å ta den ideologiske pulsen på den globale jihadistbevegelsen? Et første steg er å forsøke å tegne det ideologiske aktørbildet. Det kan sies å bestå av fem hovedkategorier aktører. Den første kategorien er lederskapet i det gamle al-Qaida, nærmere bestemt Osama bin Laden og Ayman al-Zawahiri. De har en mytisk status i islamistkretser og utøver fortsatt meget stor ideologisk innflytelse. De to lederne kommuniserer primært gjennom lyd- og videoopptak som formidles på arabiske tv-kanaler som Al-Jazeera og på Internett. Bin Laden og al-Zawahiris erklæringer er oftest svært generelle og synes å ha som hovedfunksjon å ildne til kamp mot korsfareralliansen. Deres ca. 40 uttalelser siden høsten 2001 har fokusert på de politiske grunnene til at muslimer bør ta til våpen mot USA og Vesten (Hegghammer 2003, 2005). Uttalelsene gir imidlertid svært få konkrete strategiske eller taktiske retningslinjer, og er derfor alltid gjenstand for tolking i de militante islamistmiljøene (Paz 2003).

Den andre kategorien er teologene. Dette er som oftest eldre personer med formell religiøs utdanning, som utsteder fatwaer hvor de omtaler hva som er religiøst legitimt eller nødvendig å gjøre i kampen mot de vantro. De er som regel ikke direkte tilknyttet militante grupper. De fleste er basert i Saudi-Arabia, golfstatene, Jordan, Storbritannia eller på ukjent sted. Nesten alle disse «jihad-

sjeikene» har blitt fengslet eller satt i husarrest siden 11. september, men noen er fortsatt aktive. Blant de mest prominente navnene i dag finner vi syrerer Abu Basir al-Tartusi og kuwaiteren Hamid al-Ali.¹ Deres fatwaer og bøker publiseres og distribueres på Internett av unge og datakyndige assistenter hentet fra kretsen av studenter som ofte omgir disse lærde.

Den tredje kategorien består av de strategiske tenkerne. Det er oftest individer som har kontakter inn i militante grupper, men som ikke er direkte involvert i operasjonell virksomhet. De skriver artikler og bøker om hva som er funksjonelt best å gjøre i kampen mot USA, og beskjeftiger seg i mindre grad med teologiske spørsmål. Deres publikasjoner publiseres også primært på Internett. Yusuf al-Ayiri, Abu Musab al-Suri og Abu Umar al-Sayf er eksempler på slike strategiske tenkere.² Noen slike skribenter er fullstendig anonyme og er bare kjent ved sitt *nom de plume* på Internett, som for eksempel Luis Atiyat Allah.

Den fjerde kategorien innbefatter militante grupper og organisasjoner. Grupper som «al-Qaida på Den arabiske halvøy» og «al-Qaida i de to elvers land» utgir ofte egne tidsskrifter og erklæringer skrevet av aktive medlemmer. Hensikten med slike tidsskrifter er å generere mest mulig oppmerksomhet for således å øke rekrutteringen og finansieringen til organisasjonen. Disse publikasjonene, som distribueres på Internett, gir et viktig innblikk i hvordan kampen oppfattes «ved fronten».

Den femte kategorien er det man kan kalle «den radikaliserste grasrota», som betegner de tusenvis av anonyme deltakere i radi-

1 Abu Basir al-Tartusi (alias Abd al-Munim Halima) er en syrisk sjeik som antas å være basert i Storbritannia. Hamid al-Ali er en kuwaitisk sjeik med bakgrunn som leder for et av de to moderate salafistpartiene i Kuwait. Hans diskurs ble markant mer radikal i 2002. Al-Ali fikk etter hvert status som den viktigste *mufti* (religiøs autoritet) for jihadistgruppene i Irak. Han ble fengslet våren 2005.

2 Yusuf al-Ayiri var en saudisk ideolog og aktivist med bakgrunn fra den første Afghanistan-krigen. Fra ca 2000 fram til sin død i mai 2003 var han Osama bin Ladens fremste kontakt i Saudi-Arabia. Han spilte en viktig ideologisk rolle som administrator for nettstedet «Senter for islamske studier og forskning» og forfatter av flere banebrytende strategiske studier. Han anses også for å være arkitekten bak terrorkampanjen i Saudi-Arabia som startet våren 2003. Abu Musab al-Suri (alias Mustafa Sitmariam Nasir, alias Umar Abd al-Hakim) er en syrisk Afghanistan-veteran som på midten av 1990-tallet spilte en sentral rolle i det europeiske jihadistmiljøet, blant annet som redaktør av det radikale tidsskriftet *al-Ansar* i London. Senere skal han ha reist mye mellom Europa, Midtøsten og Afghanistan. Han sies å ha sterke forbindelser til spanske jihadistmiljøer og til Abu Musab al-Zarqawi i Irak. Al-Suris ideologiske produksjon har hatt stor innflytelse. Abu Umar al-Sayf er en saudisk ideolog som er basert i (eller i nærheten av) Tsjetsjenia. Han sies å være den primære religiøse og strategiske veilederen for Sjamil Basajevs radikale fraksjon av den tsjetsjenske motstandsbevegelsen. Al-Sayf er svært respektert og skriver om mange tema som angår den globale jihadistbevegelsen.

kale islamistiske debattforum på Internett (for eksempel *al-Ansar*, *al-Qalaa* og *al-Islah*).³ Hver eneste dag skrives det mange hundre innlegg og kommentarer i disse forumene. Deltakerne kan logge inn under fiktivt navn og diskutere politikk, kommentere nyheter og analysere uttalelser. De kan også laste ned de siste filmene og erklæringer fra militante grupper. Det er svært vanskelig å vite hvor disse personene kommer fra eller hva de gjør i det virkelige liv, men det kan synes som det store flertall er «gutteromsradikale» som ikke er involvert i operasjonell virksomhet.

Irak som nytt hovedfokus for de globale jihadistene

Den mest åpenbare endringen i den globale jihadismen siden 2002 er at Irak nå er ansett som den ubestridt viktigste arenaen i kampen mot korsfareralliansen. Dersom man studerer den ideologiske produksjonen til de ulike ideologiske aktørene fra 2001 og fram til i dag, framgår det klart og tydelig at Irak-konflikten allerede fra slutten av 2002 overtok som den viktigste enkeltsaken på de globale jihadistenes verdenskart.

Lederskapet i al-Qaida begynte å omtale Irak-konflikten tidlig i oktober 2002. Da sa Ayman al-Zawahiri i et lydopptak at

kampanjen mot Irak har målsetninger som går langt utover Irak og inn i den arabisk-islamske verden. Dens primære mål er å ødelegge enhver effektiv militær styrke i nærheten av Israel. Det sekundære målet er å konsolidere Israels herredømme [over Midtøsten] (Hegghammer 2003: 185).

Bin Ladens første referanse til Irak-krigen var det lydinnsplite «Brev til det irakiske folk» fra februar 2003, som åpnet med følgende setning:

Det er med stor interesse og ekstrem bekymring at vi følger korsfarenes militære forberedelser til å okkupere en tidligere islamsk hovedstad, rane muslimenes rikdommer og innsette et klientregime (Hegghammer 2005: 12).

Siden den gang har de to lederne sendt ut 23 kommunikeer, hvorav 18 omtalte Irak og syv har hatt Irak som hovedtema. Av deres 12 uttalelser i 2004 var det bare én som ikke omtalte okkupasjonen

3 Internettadressene til disse nettforumene endrer seg så ofte at det ikke er hensiktsmessig å gjengi dem i denne artikkelen.

av Irak. Til sammenlikning var Palestina omtalt i 14 av disse 23 uttalelsene og utgjorde ikke hovedtema i noen av dem.

De uavhengige teologene i den globale jihadistbevegelsen begynte også tidlig å beskjeftige seg med Irak-spørsmålet. Allerede i september 2002 skrev den prominente saudiske jihad-sjeiken Nasir al-Fahd en bok med tittelen *Korstogenes andre fase: Krigen mot Irak*. I oktober 2002 utstedte al-Fahd og seks andre saudiske sjeiker en felles fatwa under overskriften «Fatwa om det troløse ved å hjelpe amerikanerne i angrepet på Irak». Alle de mest prominente religiøse sjeikene har uttalt seg om nødvendigheten av å kjempe mot korsfarerne i Irak.⁴ Den som har markert seg aller mest i dette spørsmålet de siste årene, er kuwaiteren Hamid al-Ali som har forfattet et tyvetalls fatwaer om ulike aspekter ved motstandskampen.⁵

De uavhengige strategiske tenkerne har skrevet mye om hvordan de globale jihadistene bør gå fram for å bekjempe amerikanerne i Irak. De første lange strategiske analysene som kom høsten 2002 (f. eks. Yusuf al-Ayris *Korsfarerkrigen mot Irak*), fokuserte på de strategiske intensjonene bak USAs krigsplaner og på hvilken type militært angrep man kunne vente seg. Senere kom en rekke bøker og artikler med forslag om konkrete taktiske og strategiske grep for å svekke okkupasjonsmakten. Blant de mest kjente titlene finner man *Irak og korsfarerinvasjonen – lærdommer og forhåpninger* av Abu Umar al-Sayf, *Irak – fra okkupasjon til frigjøring* av redaksjonen i *Majallat al-Ansar*, samt den anonyme teksten *Iraks jihad – forhåpninger og fallgruver*. Et bibliografisk søk i den beste internetbaserte databasen for radikal islamistlitteratur, «Prekestolen for guds enhet og jihad» (*minbar al-tawhid wa'l-jihad*), gir en indikasjon på interessen for Irak blant disse ideologene.⁶ I mai 2005 hadde denne databasen 50 titler som inneholdt ordet «Irak», ti som inneholdt «Palestina» og åtte med «Tsjetsjenia».

De regionale «global jihad»-organisasjonene har i varierende grad skrevet om Irak i sine publikasjoner, avhengig av deres agenda og geografiske plassering. Det er imidlertid interessant å merke seg at noen jihad-tidsskrifter inneholder artikler som i stadig større grad definerer den lokale kampen i forhold til kampen i Irak. Det saudiske tidsskriftet «Jihadens stemme» (*sawt al-jihad*) publiserte i 2003 og 2004 en rekke artikler som forklarte hvordan terroraksjoner i Saudi-Arabia understøtter kampen i Irak, for således å legitimere

4 Dette innbefatter Abu Basir al-Tartusi (se note foran), den jordanske ideologen Abu Muhammad al-Maqdisi, samt de saudiske sjeikene Ali al-Khudayr, Ahmad al-Khalidi, Muhammad al-Farraj, Abd al-Karim al-Humayd, Sulayman al-Ulwan m. fl.

5 Se www.h-alali.net

6 Se www.tawhed.ws

den lokale terrorkampanjen mot vestlige mål i Saudi-Arabia.

Den «radikaliserte grasrota» synes også å ha blitt gradvis mer fokusert på Irak-konflikten siden 2003. I dag er Irak helt utvilsomt det viktigste diskusjonstemaet i de radikale debattforumene. Hver dag distribueres det enorme mengder film, bilder, lydopptak, bøker, artikler og erklæringer i disse forumene, og brorparten av materialet omhandler Irak.

Dersom det er riktig at Irak har inntatt plassen som den viktigste fronten for den globale jihadistbevegelsen, er det naturlig å spørre seg hvorfor dette er tilfellet. Hvordan omtales Irak-konflikten av de globale jihadistene og hva oppgir de som grunner til å prioritere kampen i Irak? Jeg hevder her at det er særlig tre typer argumenter eller temaer som går igjen i de globale jihadistenes diskurs.

Det første er at Irak utgjør det fremste eksempelet på muslimenes lidelse og USAs ondskap. Et sentralt tema hos sentrale «global jihad»-ideologer er at det amerikanske angrepet på Irak beviser USAs onde intensjoner i Midtøsten en gang for alle. Den USA-ledete korsfareralliansen beskrives som en aktør med appetitt på både muslimsk territorium og muslimsk blod. For eksempel sa Osama bin Laden i april 2003 at

Amerika har angrepet Irak og vil snart angripe Iran, Saudi-Arabia, Egypt og Sudan. Dere bør vite at de vantro ikke tåler muslimenes eksistens og ønsker å plyndre deres ressurser og utslette dem (Hegghammer 2005: 30).

I oktober 2004 sa bin Laden at

undertrykkelse og overlagte drap på uskyldige kvinner og barn er en bevisst amerikansk politikk. [...] Dette innebærer undertrykkelse og beleiring inntil millioner er døde, slik Bush sr. gjorde i Irak i det største massedrap på barn som menneskeheten noen gang har sett. [...] Det innebærer også å slippe millioner av kilo bomber og eksplosiver på millioner av barn – også i Irak – slik Bush jr. gjorde (Hegghammer 2005: 68).

Krigen og okkupasjonen har også skapt nye og kraftfulle symboler på muslimenes lidelse. Store militære sammenstøt og amerikanske krigsforbrytelser har introdusert navn som Falluja og Abu Ghayb som begreper i den radikale islamistiske diskursen. Nye visuelle symboler, som torturbildene fra Abu Ghayb, er blitt føyd til bildene av oransjekledde fanger på Guantanamo-basen som kraftfulle uttrykk for undertrykkelsen av muslimer. Disse bildene er svært mye brukt i pro-

pagandafilmer og internetterklæringer fra globale jihadistmiljøer.

Det andre sentrale temaet i de globale jihadistenes tekster er at Irak-konflikten oppfattes som en skillevei i den overordnede kampen mellom sanne muslimer og Vesten. Iraks plassering i hjertet av den muslimske verden og den arabiske kultursfæren gjør landet til en strategisk viktig slagmark. I den radikale litteraturen framstilles Irak som den aller siste skanse i forsvaret mot USAs inntog i regionen. I mai 2004 sa bin Laden:

Vi er ved en skillevei. Det er åpenbart at den store løgneren som fremmes av USA under dekke av såkalt reform i den utvidede muslimske verden, innebærer utryddelse av religion, plyndring av rikdommer, drap av mennesker, terrorisering av folk og skjending av helligdommer (Hegghammer 2005: 60).

Utfallet av dette endelige slaget mellom korsfarerne og muslimene vil få enorme konsekvenser. Dersom korsfarerne vinner, ligger veien åpen for opprettelsen av et Stor-Israel fra Nilen til Eufrat. I februar 2003 uttalte bin Laden:

En av de viktigste målsetningene med det nye korstoget er å bane vei for [...] etableringen av det som kalles «Stor-Israel», som vil inkludere store områder av Irak og Egypt, hele Syria, Libanon og Palestina, samt store deler av Landet med de to helligdommer (Hegghammer 2005: 17).

Derimot vil en seier for jihadistene gjøre Irak til en strategisk viktig «framskutt base». I *Iraks jihad – forhåpninger og fallgruver* skriver den anonyme forfatteren:

Hvis amerikanerne taper, vil slusene åpne seg for den islamske flodbølgen og, for første gang i moderne tid, vil vi få en framskutt base for den islamske renessansen og for jihad, nær Landet med de to helligdommer og al-Aqsa-moskeen. [...] Det vil blåse liv i den islamske renessansen i regionen og i den islamske verden (Anonym 2003: 2).

Den tredje hovedbegrunnelsen for at kampen i Irak må prioriteres, er at mulighetene for suksess anses som høyere enn på noen av de andre jihadfrontene. Man finner igjen flere viktige argumenter for dette i de sentrale ideologiske tekstene. Noen påpeker det positive ved Baath-regimets fall og at jihadistene får friere spillerom i Irak etter invasjonen. For eksempel skrev den strategiske tenkeren Yusuf al-Ayiri følgende i sin bok *Irak og Den arabiske halvøys framtid etter Bagdads fall*:

Baath-regjeringens undergang er en velsignelse for islam og muslimer [...] fordi den arabiske Baath-bevegelsens fall er et forvarsel om at alle de kjetteriske panarabiske slagordene som feide over den islamske nasjon har slått feil (al-Ayiri 2003: 3).

Andre ideologer ser en strategisk fordel for jihadistbevegelsen i det at USA har tatt på seg enorme kostnader og forpliktelser i Irak. I september 2004 beskrev al-Zawahiri hvordan Irak er blitt en hengemyr for USA:

Når det gjelder det muslimske Irak, så har mujahidin snudd Amerikas plan på hodet etter at interimregjeringens svakhet ble åpenbar. Amerikas nederlag i Irak [...] er et spørsmål om tid [...]. Amerikanerne [...] er under kryssild: hvis de fortsetter, vil de blø i hjel, og hvis de trekker seg ut, vil de tape alt (Hegghammer 2005: 63).

Andre skribenter igjen legger vekt på det faktum at USA har en historisk stor militær tilstedeværelse i Midtøsten, og at det dermed aldri har vært lettere for jihadistene å ramme amerikanske mål. I desember 2004 oppsummerte bin Laden den strategiske situasjonen i følgende utsagn:

Til alle mujahidin: Vi har nå en gyllen og unik mulighet til å få Amerika til å blø, både økonomisk og i form av tap av menneskeliv og moral. Ikke la denne muligheten gå fra dere – det vil dere angre på (Hegghammer 2005: 80).

Irak som kilde til debatt og splittelse

Et annet og tilsynelatende paradoksalt ideologisk utviklingstrekk i den globale jihadismen siden 2002 er at Irak-spørsmålet introduserte nye dilemmaer og debatter som til en viss grad har virket splittende. Selv om det raskt etablerte seg en konsensus om at Irak var den viktigste fronten i konfrontasjonen mellom islam og korsfarerne, oppsto det uenighet om to nye sett av problemstillinger. Det første gjaldt forholdet mellom Irak og andre jihadfronter, mens det andre dreide seg om hvordan kampen i Irak skulle føres.

Irak framsto allerede på et tidlig tidspunkt som en politisk svært legitim og teologisk lite kontroversiell kamparena. Den irakiske slagmarken var også lettere tilgjengelig for den jevne utenlandske jihadist enn for eksempel Palestina (som er innhegnet av Israel) eller Tsjetsjenia og Afghanistan (som er geografisk og kulturelt perifert for arabiske militante). Denne nye attraktive jihadfronten introduserte

et dilemma i jihadistmiljøer utenfor Irak: Skal vi kjempe hjemme eller reise til Irak? I 2003 og 2004 kunne en observere debatter rundt dette spørsmålet i radikale miljøer en rekke steder i verden.

Tydeligst var debatten i Saudi-Arabia. Der hadde «al-Qaida på Den arabiske halvøy» startet en lokal terrorkampanje i mai 2003, med en serie store aksjoner mot vestlige mål. Kampanjen var kontroversiell i islamistkretser fordi terroraksjonene og de påfølgende konfrontasjonene med politiet ofte medførte drap på saudiere eller andre muslimer (International Crisis Group 2004). Etter hvert ble gruppen også kritisert for å undergrave motstandskampen i Irak, fordi aksjonene i Saudi-Arabia avledet medias oppmerksomhet fra den viktigste jihadfronten, nemlig Irak. Den svært innflytelsesrike ideologen Abu Umar al-Sayf oppfordret i desember 2003 jihadistene i Saudi-Arabia til å avbryte sin terrorkampanje og reise til Irak (MEMRI 2003). «Al-Qaida på Den arabiske halvøy» svarte med å publisere artikler i sitt tidsskrift «Jihadens stemme», hvor de argumenterte for at terrorkampanjen i Saudi-Arabia understøttet den irakiske kampfronten fordi den satte USA under press på flere fronter. De hevdet videre at det var bedre for saudiske jihadister å bli i Saudi-Arabia og slåss på den arenaen de kjenner best (al-Salim 2003). Debatten tok slutt på sensommeren 2004 da man kom til enighet om at det var bedre for saudiske jihadister å reise til Irak framfor å slåss i Saudi-Arabia. Dette har etter alt å dømme sterkt undergravd rekrutteringen til «al-Qaida på Den arabiske halvøy».

Også i jordanske jihadistmiljøer finner man indikasjoner på slike debatter. Høsten 2004 gjennomførte journalisten Hazim al-Amin fra den arabiske avisen *al-Hayat* en serie intervjuer med militante islamister og støttespillere av Abu Musab al-Zarqawi i Jordan. Senere skrev al-Amin at

mange av aktivistene sier at de støtter Abu Musabs krig i Irak, men motsetter seg væpnede aksjoner i Jordan. En av dem, Muhammad, sier at Abu Musab gjorde en feil da han beordret al-Jiyusi å gjennomføre en aksjon mot de jordanske sikkerhetsstyrkene. Mujahidin har ikke kapasitet til å åpne nye kampfronter, selv om lederne i det aktuelle landet er vantro despoter (*Al-Hayat* 2004).

Man finner også tegn på slike debatter i Europa. De europeiske jihadistmiljøene har mistet sine mest profilerte ideologer og gir ikke ut egne publikasjoner, noe som gjør det vanskeligere å følge deres ideologiske utvikling. Radikale nettforum kan imidlertid gi en pekepinn på aktuelle debatter. For eksempel kan en følge en diskusjon i det franskspråklige nettforumet *al-Mourabitoune* fra februar 2004, hvor trådstarteren stiller spørsmål om hvem som er

klare til å forlate jobb og familie og reise til Irak.⁷ Mange svarer ja, mens en deltaker skriver tørt: «Nei. Jihaden vil komme til oss.» De mange arrestasjonene av personer involvert i rekruttering av unge muslimer til Irak vitner også om at betydelige ressurser i de europeiske jihadistmiljøene investeres i den irakiske jihad framfor terroraksjoner i Europa (MSNBC 2005).

Det kan med andre ord late til at den sterke konsensusen om motstandskampen i Irak har bidratt – i det minste midlertidig – til å undergrave andre jihadfronter. Radikale krefter kanaliseres vekk fra andre terrorkampanjer, som av mange anses for å være politisk og teologisk mer kontroversielle. Dette betyr imidlertid ikke at andre fronter avvikles. Mange globale jihadistister mener at det er fullt mulig å kjempe på flere fronter samtidig. Dette gjelder ikke minst Europa, hvor det er avslørt flere store planlagte terroraksjoner de siste årene (Nesser 2004, 2005). Terroraksjonene i London den 7. og 21. juli 2005 viste også at militante islamistmiljøer i Europa kan utgjøre en betydelig terrortrussel. I skrivende stund er etterforskningen av disse aksjonene på et tidlig stadium, men mye tyder på at gjerningsmennene bak angrepet 21. juli var motivert av Irak-krigen.

Den andre sentrale problemstillingen som har ført til en viss debatt og splittelse, er spørsmålet om hvordan motstandskampen i Irak bør føres. Dette har først og fremst sammenheng med den generelle brutaliseringen av metodene på den irakiske slagmarken. Enkelte grupper har tatt i bruk uvanlige og kontroversielle virkemidler, deriblant kidnappinger og halshogginger. Dette er metoder som bare unntaksvis har vært brukt av sunnimuslimske terrorgrupper før Irak-krigen.⁸ Det som diskuteres i de globale jihadistmiljøene er ikke legitimiteten, men effektiviteten ved slike metoder. Noen framtrepende radikale sjeiker, som for eksempel Abu Muhammad al-Maqdisi, har åpent kritisert disse metodene som kontraproduktive. I de radikale nettforumene har enkelte deltakere uttrykt bekymring for at slike metoder kan undergrave motstandskampen. Noe av kritikken later til å ha sunket inn, for siden høsten 2004 har skyting i stor grad erstattet halshogging som foretrukket likvideringsmetode

⁷ Se www.riibaat.org

⁸ Den sjiamuslimske gruppen Hizbollah gjennomførte mange høyprofilerte kidnappinger av vestlige statsborgere i Libanon på 1980-tallet. Noen av gislene ble drept, men ingen ble halshogd. Før Irak-krigen fantes bare to nevneverdige eksempler på kidnapping og halshogging utført av sunnimuslimske grupper. Den algeriske gruppen GIA kidnappet og halshogde syv franske munkere i Algerie våren 1996. I ettertid har det imidlertid framkommet spekulasjoner om at GIA var manipulert av algerisk etterretning på dette tidspunktet. I januar/februar 2002 ble den amerikanske journalisten Daniel Pearl kidnappet og halshogd av ukjente sunnimuslimske jihadistister i Pakistan. Drapet ble filmet og opptaket distribuert på internett i propagandaøyemed.

hos de mest radikale jihadistgruppene i Irak (Lia 2005).

I tillegg til debatt om metoder har det også vært strid om hva som utgjør legitime mål. Alle globale jihadister var på et tidlig tidspunkt enige om at vestlige soldater og irakiske sikkerhetsstyrker er legitime mål og at irakiske sunnimuslimske sivile ikke må rammes. Mellom disse ytterpunktene finnes imidlertid et spekter av kategorier hvis legitimitet som mål har vært gjenstand for debatt: Dette gjelder blant annet sunnimuslimske «kollaboratører» (sjåfører, tolker etc.), sjiamuslimske sivile og vestlige sivile (f. eks. journalister og hjelpearbeidere). Spørsmålet om drap på kollaboratører er en gammel og tilbakevendende problemstilling i jihadlitteraturen. Sommeren 2003 ble den kuwaitiske sjeiken Hamid al-Ali bedt av jihadister i Irak om å utstede en fatwa om dette. Han erklærte at «alle som tjenestegjør i fiendens rekke som kollaboratører [...] skal behandles som en fiende», men overlot til «soldatene på bakken» å vurdere hver enkelt situasjon (Lia 2003). Spørsmålet om hva slags virksomhet som kvalifiserer som kollaborasjon er imidlertid aldri blitt avklart og utgjør fortsatt en kilde til debatt. Det er verdt å merke seg at Osama bin Laden, som tidligere vegret seg for å oppfordre til angrep på andre muslimer, åpent har erklært det irakiske regimet og alle dets støttespillere som vantro (Hegghammer 2005: 46). Det har vært større debatt om angrep på sjiamuslimer. Den globale jihadistbevegelsen har tradisjonelt lagt stor vekt på panislamisme og på samhold mellom muslimer mot den ytre fiende. De mange blodige terrorangrepene på sjiamuslimske sivile er del av en strategi som tilskrives Abu Musab al-Zarqawi og hans gruppe, «al-Qaida i De to elvers land». Mye tyder imidlertid på at lederskapet i det gamle al-Qaida har vært skeptisk til denne strategien. I januar 2004 skal al-Zarqawi ha skrevet et brev til bin Laden og al-Zawahiri med forslag om en ny kampstrategi som innebar å provosere fram borgerkrig i Irak gjennom store angrep på sjiamuslimer (*New York Times* 2004). Vi kjenner ikke bin Ladens reaksjon på dette forslaget, men hvis brevet ble sendt, kan det indikere at al-Zarqawi visste at innholdet var kontroversielt. Mange tolker også det faktum at al-Zarqawi ikke ble utpekt av bin Laden som legitim leder av al-Qaida i Irak før i desember 2004, som et tegn på at det lenge forelå uoverensstemmelser mellom de to lederne (*Associated Press* 2004).

I dag fører irakiske jihadistgrupper i realiteten tre kriger: en mot de utenlandske okkupasjonsstyrkene, en mot det irakiske regimet og en mot sjiamuslimene (Lia 2005). Siden våren 2004 er det de to siste krigene som har krevd flest menneskeliv. Selv om de aller fleste ofre for de irakiske jihadistgruppene er muslimer, ser man

få tegn til noe «moralsk backlash» eller kritikk av voldsnivået fra den globale jihadistbevegelsen, slik man for eksempel så i forbindelse med borgerkrigen i Algerie på 1990-tallet (Kepel 1998). En av hovedgrunnene til dette er USAs tilstedeværelse i Irak, som gjør det mulig for jihadistene å skyve det moralske ansvaret for all volden i Irak over på angriperen og okkupanten USA.

Irak som stimulus for mer strategisk tenkning

Den tredje viktige ideologiske endringen siden Irak-krigen er at såkalte «strategiske studier» er blitt kraftig videreutviklet som egen sjanger i jihadlitteraturen. Slike studier skiller seg fra andre sjangere (for eksempel fatwaer og rekrutteringspropaganda) ved at de har som hovedmål å finne den objektivt beste militære strategien for å bekjempe fienden. Tekster i denne kategorien har tre sentrale karakteristika: sekulær stil, akademisk metode og objektive evalueringskriterier. Dette gjør at denne typen tekster ofte vitner mer om avmålt vitenskapelighet enn religiøs fanatisme.

«Jihadistiske strategiske studier» har eksistert som sjanger og metode siden krigen i Afghanistan på 1980-tallet. I jihadpublikasjoner fra 1980-tallet finner man mange sobre strategiske analyser av kampen mellom Mujahidin og Den røde armé i Afghanistan. På 1990-tallet var strategistudier mindre framtrædende som litterær sjanger, men overlevde som intellektuell tradisjon i mange jihadistmiljøer, ikke minst i bin Ladens treningsleirer. Det var imidlertid på slutten av 2001 og begynnelsen av 2002 at strategiske studier for alvor ble anvendt i analysen av jihadistenes globale kamp mot USA. Våren 2002 publiserte nettstedet «Senter for islamske studier og forskning» (*markaz al-dirasat wa'l-buhuth al-islamiyya*) og tidsskriftet *Majallat al-Ansar* spesielt mange artikler i denne sjangeren.⁹ Disse artiklene unngikk religiøs retorikk og refererte til vestlige nyhetsartikler og akademiske studier. De siterte klassiske militærstrateger som Clausewitz og brukte begrep som «fjerde generasjons krigføring».

9 «Senter for islamske studier og forskning» var en internettside som ble opprettet i 2000 og som i perioden etter 11. september ble ansett for å representere det nærmeste en kunne komme al-Qaidas offisielle hjemmeside. Den opphørte imidlertid å eksistere kort tid etter at administratoren, Yusuf al-Ayiri, ble drept av saudisk politi i slutten av mai 2003. *Majallat al-Ansar* var et tidsskrift som ble regelmessig utgitt i pdf-format på internett fra januar 2002 til midten av 2003. De viktigste skribentene i dette tidsskriftet var Sayf al-Din al-Ansari, Abu Ubayd al-Qirshi, Abu Ayman al-Hilali og Abu Sa'd al-Amili. Den virkelige identiteten og geografiske tilholdssted til disse skribentene forble ukjent.

Siden høsten 2002 har antallet tekster i denne sjangeren økt kraftig. I samme periode har man også sett en kvalitativ utvikling av den strategiske tenkningen i disse tekstene. Enkelte analyser er meget sofistikerte. En spesielt interessant utvikling er at strategibegrepet utvides til å innbefatte langt mer enn rent militære forhold. Analysene legger stadig større vekt på de politiske, økonomiske og psykologiske dimensjonene i konfrontasjonen med USA. Et godt eksempel på denne utviklingen finner man i *Iraks jihad – forhåpninger og fallgruver* (Anonym 2003). Den argumenterer for at det er først og fremst de økonomiske kostnadene ved okkupasjonen som vil få USA til å trekke sine styrker ut av Irak. Den beste måten å øke den økonomiske byrden for Washington på, er å presse USAs allierte ut av koalisjonen. Etter en serie casestudier av innenrikspolitiske forhold hos sentrale europeiske allierte, konkluderer forfatteren med at Spania er det svakeste ledd i alliansen, fordi lederskapet er svakt og opinionen sterkt mot spansk tilstedeværelse i Irak. Studien, som er skrevet i september 2003, anbefaler derfor å angripe spanske mål i forbindelse med valget i mars 2004. Sammenhengen mellom denne teksten og terrorangrepene i Madrid 11. mars 2004 er foreløpig uvisst, men *Iraks jihad – forhåpninger og fallgruver* står som et godt eksempel på utviklingen i den strategiske tenkningen i den globale jihadistbevegelsen (Lia & Hegghammer 2004).

De intellektuelle prosessene bak denne utviklingen var allerede i gang da invasjonen av Irak ble et tema. Likevel hevdes det her at Irak-spørsmålet bidro meget sterkt til å fremme strategiske studier som sjanger og stimulerte til en mer avansert strategisk tenkning blant de globale jihadistene. Den første mulige årsaken til dette er at den sterke legitimiteten knyttet til motstandskampen i Irak reduserte behovet for tekster med religiøse begrunnelser for selve kampen. Ideologene kunne beskjefte seg mindre med spørsmålet «hvorfor jihad?» og desto mer med spørsmålet «hvordan jihad?». En annen grunn er at konsensusen om Irak som den viktigste jihadfront stimulerte til en kollektiv intellektuell anstrengelse i jihadistmiljøene som man sannsynligvis ikke har sett siden Afghanistan-krigen på 1980-tallet. Ved hjelp av Internett har militante ideologer og strateger fra hele verden kunnet delta i en «global brainstorming» om veien fram til frigjøring av Irak. En tredje mulig årsak er at det amerikanske militære engasjementet i Irak er større og mer konvensjonelt enn det har vært i andre deler av den muslimske verden i nyere tid. Etter invasjonen befant USA seg nemlig for første gang i rollen som en konvensjonell okkupasjonsmakt i Midtøsten. Den globale jihadistbevegelsen fikk dermed en klarere definert militærstrategisk

målsetning enn den har hatt tidligere. Dette klare siktemålet – å presse amerikanerne ut av Irak – har sannsynligvis stimulert til mer raffinert og «konstruktiv» strategisk tenkning.

Nye fiendebilder

En fjerde viktig ideologisk endring som har funnet sted siden Irak-krigen, er at fiendebildet til den globale jihadistbevegelsen er utvidet og forandret. En iøynefallende utvikling i uttalelsene fra «global jihad»-ideologer siden 11. september 2001 er at antallet ulike land som utpekes som fiender har økt betraktelig. Al-Qaidas ledere nøyde seg tidligere med å snakke generelt om «korsfareralliansen» eller referere til en liten gruppe land (spesielt USA og Israel, unntaksvis Storbritannia og Frankrike). Siden høsten 2001 har stadig flere land blitt erklært som legitime mål, og tendensen økte ytterligere etter invasjonen av Irak i 2003. Et symptomatisk utsagn er følgende uttalelse fra Ayman al-Zawahiri fra oktober 2004:

Vi må ikke vente på at de amerikanske, engelske, franske, jødiske, ungarske, polske og sørkoreanske styrkene invaderer Egypt, Den arabiske halvøy, Yemen og Algerie for så å starte motstandskampen etter at okkupanten allerede har invadert oss. Vi må starte nå! Interessene til Amerika, Storbritannia, Australia, Frankrike, Norge, Polen, Sør-Korea og Japan er overalt. Alle deltok i invasjonen av Afghanistan, Irak og Tsjetsjenia. De har også hjulpet Israel (Hegghammer 2005: 64).

En viktig årsak til utvidelsen av fiendebegrepet er utvilsomt at invasjonene av Afghanistan i 2001 og Irak i 2003 involverte brede koalisjoner av aktive og passive deltakerland. Siden 2003 er det spesielt to grupper land som har havnet i et sterkere søkelys i den globale jihadistlitteraturen: USAs europeiske koalisjonspartnere og Iraks naboland i Golfen. Europeiske land omtales oftere som fiender, ikke bare fordi mange har deltatt i krigen og okkupasjonen, men også fordi de avsto bin Ladens tilbud om våpenhvile i april 2004 (Hegghammer 2005: 56), og fordi de har fengslet mange militante islamister.

Norge har som kjent blitt truet to ganger i uttalelser fra Ayman al-Zawahiri (Hegghammer 2005: 33, 64). Det er fortsatt uklart hva som er hovedgrunnen til dette. Sannsynligvis er det summen av flere saker – først og fremst den norske militære tilstedeværelsen i Afghanistan og Irak, men også behandlingen av mulla Krekar – som har gjort at Norge i Zawahiris øyne framstår som en av USAs nærmeste allierte. Man bør imidlertid være forsiktig med å

analysere slike uttalelser som rankinglister over «al-Qaidas fiender» eller som signaler på nær forestående terrorangrep. Al-Zawahiris opprømsinger av land har også en rent retorisk funksjon, nemlig å signalisere at korsfareralliansen er bred og global, og at al-Qaida kan slå til mot alle i denne alliansen, uavhengig av størrelse eller geografisk beliggenhet.

Det bør nevnes at de globale jihadistenes syn på Europa ikke er helt monolittisk. Det er en viss uenighet om de ulike europeiske lands holdninger til Irak-krigen bør tas i betraktning ved målutvelgelse. I forbindelse med kidnappingen av to franske journalister høsten 2004 mente enkelte deltakere i de radikale nettforumene at Frankrikes krigsmotstand burde komme dets borgere til gode, mens andre var uenig. Dette er ytterligere et eksempel på Irak-spørsmålets paradoksale effekt på den globale jihadistbevegelsen: Den generelle fiendtligheten mot Europa synes å ha økt, men jihadistene splittes av nye debatter om taktikk og strategi.

Det hersker mindre usikkerhet om de globale jihadistenes syn på golfstatene. Siden 2002 har man kunnet observere en dramatisk økning i antallet tekster og erklæringer som fordømmer golfstatenes funksjon som militær plattform for den USA-ledete invasjonen av Irak. Enkelte globale jihadistgrupper har derfor oppfordret til terroraksjoner for å «frigjøre» hele Den arabiske halvøy fra korsfarernes okkupasjon (se f. eks. al-Salim 2004).

Konkluderende betraktninger

Denne artikkelen har argumentert for at krigen mot Irak foreløpig har medført fire typer ideologiske endringer i den globale jihadismen. For det første ga invasjonen av Irak de globale jihadistene et strategisk og emosjonelt hovedfokus på et tidspunkt da bevegelsen var i «strategisk ubalanse» etter å ha mistet sin territorielle base i Afghanistan. For det andre har krigen og okkupasjonen introdusert nye problemstillinger og dilemmaer som medfører debatt og som kanaliserer radikale krefter til Irak på bekostning av andre jihadfronter. For det tredje bidro okkupasjonen av Irak til en videreutvikling av «strategiske studier» som egen sjanger i jihadislitteraturen. Sist men ikke minst har invasjonen og okkupasjonen forandret fiendebildet til de globale jihadistene og satt golfstatene og Europa i et sterkere søkelys.

Noen av disse utviklingstrekkene var forutsigbare før krigen, andre var det ikke. Mange analytikere forutså at angrepet på Irak ville utgjøre en propagandamessig gavepakke til de globale jiha-

distene som i årevis hadde hevdet at USA var en krigshisser med imperialistiske ambisjoner i Midtøsten. De færreste hadde imidlertid ventet at Irak som jihadfront skulle få en slik status at den undergraver – i alle fall på kort sikt – terrorkampanjer andre steder. Og ingen kunne vite at Spania skulle bli det landet i Europa som ville bli først og hardest rammet av Irak-inspirert terrorisme.

Disse hendelsene føyer seg i en rekke historiske eksempler på uventede ideologiske vendinger som bør stimulere til vitenskapelig ydmykhet selv hos den mest selvsikre analytiker. Hvem kunne forutse at veteranene fra den første Afghanistan-krigen så raskt skulle vende seg mot USA? Hvem visste at utplasseringen av amerikanske styrker i Saudi-Arabia under Golfkrigen ville bli tolket av bin Laden som en okkupasjon av islams hellige steder? Hvem ante at starten på den andre Tsjetsjenia-krigen i 1999 skulle føre til en dramatisk økning i den internasjonale rekrutteringen til al-Qaidas treningsleirer i Afghanistan?

Vi kjenner ennå ikke konsekvensene av krigen i Irak for den internasjonale terrorismen. Artikkelforfatterens eneste forsiktige spådom er at det hittil overraskende lave antallet internasjonale terroraksjoner med utspring i Irak-konflikten sannsynligvis ikke vil bestå, og at faren for en eksport av terrorisme fra Irak øker for hver måned som går. Det som er sikkert, er at konsekvensene av krigen vil bli langvarige. La oss ikke glemme at lederne i dagens globale jihadistbevegelse sluttet seg til den første Afghanistan-krigen som unge rekrutter for over tjue år siden.

Litteraturhenvisninger

- Al-Ayiri, Yusuf (2003) *Irak og Den arabiske halvøys framtid etter Bagdads fall*. Opprinnelig publisert i mai på internettsiden «Senter for islamske studier og forskning» (*markaz al-dirasat wa'l-buhuth al-islamiyya*), nå tilgjengelig på www.tawhed.ws
- Al-Hayat (2004) «al-Zarqawis støttespillere besøker sine sjeiker i fengsel og venter på en mulighet til å slutte seg til Abu Musab i Irak» [på arabisk] 14.12.
- Al-Salim, Muhammad (2003) «Ikke reis til Irak!», *sawt al-jihad* 7.
- Al-Salim, Muhammad (2004) «Til det kuwaitiske folk», *sawt al-jihad* 13.
- Anonym (2003) *Iraks jihad – forhåpninger og fallgruver* [på arabisk]. Opprinnelig publisert på <http://aa.iasphost.com/iraq/book.doc>, nå tilgjengelig på www.mil.no
- Associated Press (2004) «Analysts See Shift in Bin Laden's Rhetoric», 28.12.
- Hegghammer, Thomas (2003) *Dokumentasjon om al-Qaida*. Kjeller: FFI/Rapport 2002/01393.
- Hegghammer, Thomas (2005) *Al-Qaida Statements 2003-2004*. Kjeller: FFI/Rapport 2005/01428.
- International Crisis Group (2004) *Saudi Arabia Backgrounders: Who are the Islamists?* (www.icg.org)
- Kepel, Gilles (1998) «Le GIA à travers ses publications», *Pouvoirs* 86: 67–84.
- Lia, Brynjar (2003) «The Rise of Salafi-Jihadi Groups in Iraq: Some Preliminary Observations». Upublisert manuskript fra forelesning ved Universitetet i Oslo 20.11.
- Lia, Brynjar (2005) «Internasjonalistiske jihadistgrupper i Irak». Foredrag i Oslo Militære Samfund 25.01.
- Lia, Brynjar & Thomas Hegghammer (2004) «Jihadi Strategic Studies» i *Studies in Conflict and Terrorism* 27 (5): 355–75.
- MEMRI (2003) «Al-Qa'ida Leader Calls for Attacks on Americans in Iraq Rather Than on the Saudi Government in Saudi Arabia», *MEMRI Special Dispatch* 635 (www.memri.org)
- MSNBC (2005) «Terror Recruitment on the Rise in Europe» 25.01. (www.msnbc.msn.com)
- National Intelligence Council (2005) *Mapping the Global Future* (www.cia.gov/nic)
- Nesser, Petter (2004) *Jihad in Europe*. Kjeller: FFI/Rapport 2004/01146.
- Nesser, Petter (2005) «Post-millennium patterns of jihadist terrorism in Western Europe» i *Jane's Terrorism and Insurgency Centre* 31.05. (www.janes.com)
- New York Times (2004) «U.S. Says Files Seek Qaeda Aid in Iraq Conflict», 09.01.
- Paz, Reuven (2003) «Al-Qa'idah's Interpreters» i *PRISM Occasional Papers* 1. (www.e-prism.org.il)

Saudi-Arabia – økonomisk pusterom under politisk usikkerhet

Ådne Cappelen

cand. oecon., forsknings-
direktør, SSB

Robin Choudhury

cand. oecon., senior-
rådgiver, SSB

Fra midten av 1980-tallet til slutten av 1990-tallet var den økonomiske utviklingen i Saudi-Arabia kjennetegnet av lav økonomisk vekst, fallende inntektsnivå per innbygger og store finansielle ubalanser både internt og eksternt.¹ Den innenlandske statsgjelden økte kraftig og nådde opp på et nivå høyere enn BNP i 1999. Kombinasjonen av manglende evne til å gjennomføre politiske reformer samt etervirkningene av den første Golfkrigen, hvor amerikanske styrker måtte forsvare landet til tross for store forsvarsutgifter i mange år, gjorde at legitimiteten til regimet og det saudiske kongehus var klart svekket.

Etter terrorangrepet 11. september 2001 og de påfølgende krigene i Afghanistan og Irak har mange påpekt at siden så mange av flykaprerne var saudiere og at al-Qaidas leder er en saudier fra en framtrедende saudisk familie, må man se nøyer på de interne forholdene i dette landet for bedre å kunne forstå hva som genererer slik atferd blant enkelte saudiere. Gjennom dette rettes det mer eller mindre eksplisitt kritikk også mot den saudiske kongefamilien, som gjennom en allianse med lokale muslimske ledere opprettholder et system som gir grobunn for ekstremisme. Økende vold og terror internt i Saudi-Arabia har fått mange observatører til å reise spørsmålet om regimets stabilitet.² Ettersom Saudi-Arabia har avgjørende betydning for oljemarkedet, som verdens desidert største

1 Arbeidet er finansiert av Statoil.

2 Typiske eksempler på synspunkter og analyser av denne typen er en tosidert artikkel i *Financial Times* 01.08.04, M.S. Dorans artikkel i *Foreign Affairs*, Jan./Feb. 2004, s. 35–51 og i *Aftenposten* 07.12.04 etter anslagene mot det amerikanske konsulatet i Jeddah.

oljeeksportør, vil en eventuell usikkerhet om regimets stabilitet og markedsstrategi ha stor betydning for oljeprisen. Dette gjør at utviklingen i Saudi-Arabia også er relevant for norsk økonomi.

I denne artikkelen skal vi først og fremst vise at de økonomiske utsiktene for saudisk økonomi ser noe lysere ut enn hva tidligere analyser har vist.³ Dette skyldes i hovedsak at landet har kunnet ekspandere sin oljeproduksjon mer enn tidligere antatt, og selvsagt at de høye oljeprisene de siste fem årene har bedret de finansielle balansene vesentlig. Under forutsetning av råoljepriser i overkant av 30 dollar per fat, viser vår analyse at landet vil kunne fortsette en rimelig økonomisk vekst i årene framover uten at finansielle ubalanser på ny blir problematiske. Dette vil kunne lette det indre presset på regimet og gi det tid til å gjennomføre bebudede reformer, selv om regimets evne til å iverksette endringer så langt har vist seg å være meget svak.

I neste avsnitt drøfter vi utviklingen i saudisk økonomi de senere årene. Deretter presenteres en analyse av en mulig utvikling i økonomien de neste fem årene og hvilke faktorer som er kritiske for landets utvikling framover. Her bygger vi på de prioriteringer som saudierne selv presenterer i sin nåværende femårsplan (2005–2009). I siste avsnitt drøftes mulige politiske utviklingstrekk på bakgrunn av den økonomiske analysen.

Økonomisk utvikling i Saudi-Arabia

Oljesektoren i snever forstand (dvs. eksklusive raffinering og petrokjemisk industri) sto for om lag 40 % av samlet BNP i Saudi-Arabia i 2000. I år med uvanlig høye oljepriser, slik som i 2004, er imidlertid oljeandelen av BNP nærmere 50 %. Det er grovt sett en dobbelt så høy andel som i Norge. Saudi-Arabia har en fjerdedel av verdens påviste oljereserver. Med dagens produksjonsnivå på nærmere 10 mill. bpd (fat per dag), det høyeste siden 1981, kan landet fortsette dagens produksjon i over 70 år. Imidlertid antas det at landet har mye mer olje som ikke er påvist, slik at horisonten for landets produksjon strekker seg utover i neste århundre. I dette perspektivet er således olje ingen begrenset ressurs for landets økonomiske utvikling. Snarere er det landets muligheter til å selge oljen på verdensmarkedet uten at oljeprisen påvirkes, som er den begrensende faktor. Saudi-Arabia er nødt til å ta hensyn til at deres

3 Se f.eks. Cappelen & Choudhury (2000) og en kortere versjon av denne rapporten i kapittel 2 i Heradstveit & Hveem (2004).

oljepolitikk påvirker verdensmarkedet for olje. Landet har nærmest ubegrensede ressurser, men den økonomiske verdien av oljeresursene avhenger av dets egen utvinningspolitikk.

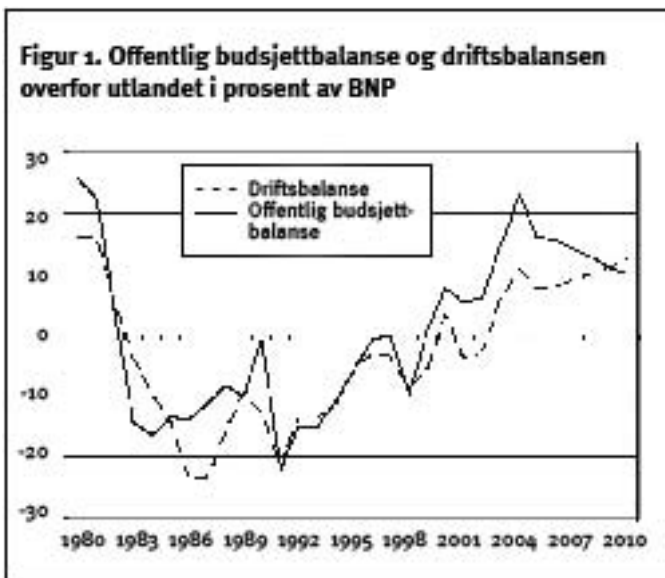
Et annet trekk ved økonomien er det store innslaget av utenlandsk arbeidskraft. I hovedsak består disse av lavtlønnet og i hovedsak muslimsk arbeidskraft fra nærliggende arabiske land, Pakistan samt flere østasiatiske land. I tillegg er det noe høyt kvalifisert arbeidskraft fra slike land og fra vestlige land. Ikke-saudisk arbeidskraft står for litt over halvparten av samlet sysselsetting i landet. De fleste ufaglærte arbeider på korttidskontrakter under svært dårlige vilkår og med lav lønn. Dette har skapt et segmentert arbeidsmarked i landet hvor store deler av arbeidet i tjenestesektorene utføres av billig utenlandsk arbeidskraft. Det er vanskelig å få saudiere til å overta slike jobber. Til det er lønnsnivået for lavt, og saudierne prioriterer ennå ikke å jobbe i serviceyrker. Med en svært rask vekst i befolkningen – over 3 % årlig over en lang tid – har det derfor oppstått en betydelig strukturell ledighet blant saudiere. Mange får ikke jobb i høyt betalte yrker pga. manglende kunnskaper, men vil ennå bare unntaksvis ta jobb i lavlønnsyrkene. Offisielle tall basert på arbeidskraftsundersøkelser, viser en ledighet på over 15 % blant saudierne, og denne har vært økende. Selv om det er tendenser til at saudierne tilpasser seg «realitetene» i større grad enn før, går denne utviklingen sakte. Det har lenge vært et uttalt mål å «saudifisere» arbeidsmarkedet, men særlig vellykket har denne politikken ikke vært så langt, selv om det går litt framover.

Helt siden 1984 har landet stort sett operert med «twin deficits» idet både de offentlige budsjettene og utenriksøkonomien har vist store underskudd. Figur 1 viser disse underskuddene fra 1980 til og med 2003 i prosent av landets BNP i løpende priser. Med unntak av årene 2000 og 2003 har de offentlige budsjetter vist underskudd, og det brakte statsgjelden over 100 % av BNP ved utgangen av 1999. Statsgjelden har siden bare økt svakt nominelt, men sunket som andel av BNP. Ved utgangen av 2003 er det anslått at statsgjelden var kommet ned i 80 % av BNP. Vi må ti år tilbake i tid for å finne et så lavt gjeldsnivå. Vi skal komme nærmere tilbake til hvordan man kan begrunne utviklingen fram til 2010.

Underskuddene i utenriksøkonomien har vært litt mer moderate, men også disse har vært store siden midt på 1980-tallet og fram til 1999. Siden 2000 har det vært betydelig overskudd på driftsbalansen overfor utlandet, og høye oljepriser er den viktigste årsaken til dette. Sammenhengen her er meget enkel; Saudi-Arabias eksport av råolje og oljerelevante produkter utgjør mer enn 80 % av samlede

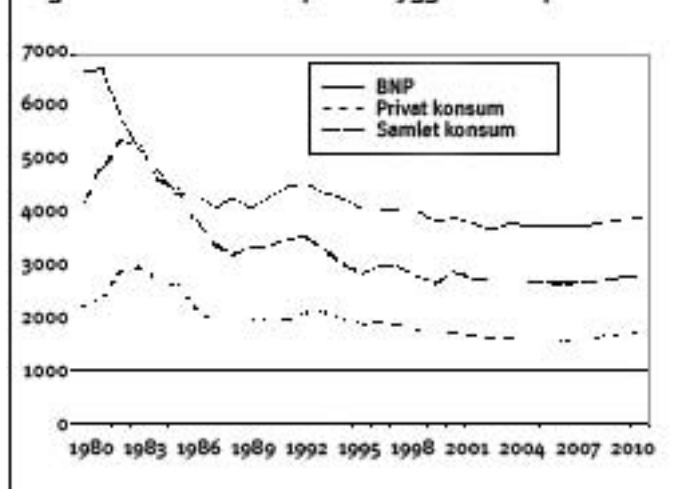
eksportinntekter. Når oljeprisen er lav, er det nesten uråd på mellomlang sikt å erstatte et tap i bytteforhold (eksportpriser i forhold til importpriser) ved økt eksport av andre varer og tjenester, eller ved lavere import. Til det er landets produksjonsstruktur så ensidig at det vil ta meget lang tid å diversifisere seg vekk fra oljerelatert produksjon. Tilpasningen til lave eksportpriser må derfor i stor grad tas ved underskudd i utenriksøkonomien og økonomiske tiltak som demper importveksten. Det siste har imidlertid ofte en negativ effekt på sysselsetting og produksjon. Landet tviholder på en fastkurspolitikk, idet den saudiske riyalen har stått i et fast forhold til amerikanske dollar siden 1970-tallet. Så langt har omfattende devalueringer aldri vært brukt som virkemiddel for å bedre konkurranseevnen til tross for periodevis store underskudd i utenriksøkonomien og press på valutaen.

I 2003 var bruttonasjonalproduktet i Saudi-Arabia om lag 215 mrd. USD. Med en middelbefolkning⁴ på vel 24 mill. dette året, var BNP per innbygger knapt 9 000 USD, en økning på vel 10 % fra året før. Høye oljepriser og økt produksjon bidro til dette. Til sammenlikning var BNP per innbygger i Norge 43 000 USD. Justert for forskjeller i kjøpkraft var inntektsnivået i Saudi-Arabia om lag tredjedelen av det norske i 2002.⁵ Saudi-Arabia er altså ikke et spesielt rikt land. Som nevnt i innledningen, har den økonomiske veksten i Saudi-Arabia vært moderat i mange år. Figur 2 viser at det i mange år har vært nedgang i levestandard målt ved konsum per innbygger. Det skyldes en kombinasjon av svak vekst i BNP og høy befolkningsvekst.



4 Gjennomsnitt av folkemengden ved begynnelsen og utgangen av året.

5 Ifølge tabell 1.1 i *2004 World Development Indicators* fra Verdensbanken var kjøpekraftkorrigert BNP per capita i Norge i 2002 36 690 USD mot 12 660 USD i Saudi-Arabia.

Figur 2. Samlet konsum per innbygger i faste priser

Store underskudd i utenriks-økonomien og på de offentlige budsjettene, kombinert med fallende inntektsnivå per innbygger, antyder at landet har hatt store økonomiske problemer. Det var denne utviklingen mange mente før eller siden ville kunne skape en politisk ustabil situasjon i Saudi-Arabia. Den ustabiliteten man snakket om for noen år tilbake, var i en viss forstand egengenerert og ikke helt av samme karakter som mange mener er dagens problem. Nå står landet overfor et ytre press knyttet til krig i regionen og krav om demokratiske

reformer, samtidig som det er en konfrontasjon mellom regimet og interne fundamentalistiske grupper.

Den økonomiske veksten har tatt seg noe opp de senere årene, samtidig som de finansielle balansene er bedre enn på 1980- og 1990-tallet. Denne noe mer positive utviklingen de senere årene er imidlertid ikke bare skapt av oljen direkte. Veksten har også vært høy i privat sektor utenom oljevirkksomheten. Skal myndighetene lykkes med sin strategi for økonomisk utvikling, er det nettopp en slik vekst som må fortsette, siden landet neppe vil kunne tjene på å ekspandere sin oljeproduksjon mye utover dagens nivå på kort sikt uten at oljeprisen faller.

Hovedpunkter i den åttende planen

Saudi-Arabia har en tradisjon med femårige utviklingsplaner. Den åttende planen, som nå er gjeldende, dekker perioden 2005–2009. Vår økonomiske analyse er derfor i hovedsak knyttet til utviklingen i økonomien i dette mellomlangsiktige perspektivet. Prioriteringene og målene i den nye planen er ikke særlig overraskende i forhold til hva som har vært politikken i flere av de foregående planene. Vi skal her fokusere på fem forhold som er av betydning for utviklingen framover, hvorav de fire første har umiddelbare konsekvenser for den økonomiske utviklingen på mellomlang sikt. De fem faktorene er:

- Saudifisering av arbeidsmarkedet
- Diversifisering av næringsstrukturen for å redusere oljeavhengigheten
- Øke bruken av naturgass innenlands
- Øke veksten i privat næringsvirksomhet
- Demokratisering på saudisk vis

Disse politikkområdene er i noen grad overlappende, men vi skal omtale dem etter tur. Det tredje og femte punktet er nye og inngikk ikke i de foregående femårsplanene.

Saudifisering

Det å få til en *saudifisering* av arbeidsmarkedet har vært en gjenganger i flere tidligere femårsplaner, uten at mye er oppnådd så langt. Av en saudisk befolkning på om lag 18 mill. i 2003,⁶ var det bare 3,6 mill. eller drøyt 20 % som var sysselsatte.⁷ I tillegg finnes det i underkant av 6 mill. ikke-saudiere i landet, hvorav 4,4 mill. er sysselsatte. Regjeringen har i lang tid forsøkt å legge til rette for at saudiere skal erstatte ikke-saudiere i arbeidsmarkedet. Dette har man lyktes med på mange områder, ikke minst i oljesektoren. Det er likevel mange områder hvor landet fortsatt benytter høyt kvalifisert utenlandsk arbeidskraft som det er lett å tiltrekke seg, fordi lønnsbetingelsene er gode og ingen betaler inntektsskatt. Også lønningene i offentlig sektor og finansvesen er høye, og det er i disse sektorene samt oljesektoren at store deler av den saudiske arbeidskraften er sysselsatt. Imidlertid vil disse sektorene neppe vokse så mye at de kan sysselsette den yngre arbeidskraften som melder seg på arbeidsmarkedet. Yngre arbeidstakere må derfor delvis finne seg jobber som erstatter ufaglærte utenlandske arbeidere, og da på et lønnsnivå som er vesentlig lavere enn f.eks. i offentlig sektor. Eksempelvis tjener saudiske menn i sektoren personlig tjenesteyting

6 Den siste folketellingen er ikke offentlig ennå, og angivelig sier denne at antallet saudiere er lavere enn det som nå er det offisielle tallet. Det er en allmenn oppfatning at saudierne på 1970-tallet følte seg politisk presset til å oppgi et større folketall enn de i virkeligheten hadde. En kan derfor ikke se bort fra at det nå kommer en nedjustering av folketallet. Dette forhindrer ikke det faktum at befolkningsveksten har vært og fortsatt er svært høy etter internasjonal målestokk.

7 Til sammenlikning er halvparten av Norges befolkning sysselsatt. Saudi-Arabia har en mye yngre befolkning enn Norge, og det forklarer hvorfor sysselsettingsandelen er lav. I tillegg er det spesielt lav yrkesaktivitet blant kvinner som trekker den saudiske sysselsettingen ytterligere ned.

åtte ganger så mye per time i gjennomsnitt som ikke-saudiske menn. I industrien er forholdet tre til en. Hvis saudifiseringen skal lykkes, må derfor saudiere være villige til å ta ufaglærte jobber med lav lønn i større grad enn hva tilfellet er i dag.

Heri ligger det imidlertid også et politisk problem fordi en slik utvikling vil bety større sosial differensiering enn hva som er tilfellet – i det minste formelt – i dagens Saudi-Arabia. Mens disse forskjellene i dag har et preg av «oss» og «dem», innebærer saudifiseringen at skillet vil gå tvers gjennom den saudiske befolkningen. Endelig vil en saudifisering også måtte innebære en langt høyere sysselsetting av kvinner enn hva tilfellet er i dag. Her rører en ved et kjernepunkt i den saudiske varianten av islam (wahhabismen), som har et umoderne syn på kvinners rolle på de fleste plan i samfunnet. Endringer i de regler som styrer kvinners plass i samfunnet, vil nok kunne skape splittelse mellom det religiøse lederskapet og de deler av kongehuset og befolkningen som ønsker reformer. I lys av at saudifisering derfor medfører både en betydelig større sosial differensiering blant saudiere og «kvinnefrigjøring», er det ikke overraskende at prosessen tar lang tid.

Hvilke konkrete virkemidler kan man ta i bruk for å fremme saudifiseringen? For det første har en i lang tid brukt regelverk i arbeidsmarkedet. Bedrifter over en viss størrelse skal ha «nok» saudiere i ulike posisjoner i bedriften. En ting er regelverket, noe annet er håndhevingen av dette. For det andre, og det er nok det viktigste, siden fremmedarbeiderne stort sett jobber på kontrakt, kan man la være å fornye kontraktene og dermed tvinge folk til å reise hjem. Hvorfor man ikke har gjort dette i større grad tidligere, kan man bare spekulere om. Det kan skyldes at deler av kongefamilien har provisjonsinntekter av å utstede arbeidstillatelser til utlendinger. De har således økonomiske insitamenter for å bidra til at saudifiseringen ikke går for fort fram. Disse inntektene er ikke skatteinntekter i vanlig forstand – noe de godt kunne ha vært – men derimot gebyrer privatpersoner får takket være en offentlig regulering. I tillegg vil de deler av kongehuset og lederskapet i landet som nå nyter godt av tilgang på billig arbeidskraft, måtte betale høyere lønninger hvis en gjør ufaglært arbeidskraft dyrere gjennom mindre bruk av utenlandsk arbeidskraft. De vil altså miste gebyrinntekter og måtte betale mer for tjenestene de kjøper. Vår vurdering er derfor fortsatt at det neppe vil skje noe brått med politikken på dette punktet, men at det en kan sikte mot er at antallet utlendinger fryses på dagens nivå slik at en over tid får tatt i bruk den reservearmé av saudiere som nå ser etter arbeid. I våre beregninger

har vi lagt til grunn uendret nivå på fremmed arbeidskraft i landet og at arbeidsstyrken av saudiere vokser i takt med befolkningen. Saudifiseringen vil dermed skje svært gradvis, men vil innebære at saudierne utgjør flertallet av de sysselsatte i løpet av kommende femårsplan mot om lag 45 % i 2003.

Diversifisering

Oljesektoren utgjør, som omtalt tidligere, en meget stor andel av saudisk økonomi både direkte og indirekte. Uten de store oljeinntektene måtte offentlig sektor ha vært mye mindre. Også privat konsum ville ha vært lavere og dermed ville også innenlandsk produksjon av varer og tjenester til privat konsum vært mindre. Selv om Saudi-Arabia har enorme oljeressurser og derfor ikke har naturlige begrensninger som gjør diversifisering nødvendig, er det markedsmessige grunner til at landet trenger flere bein å stå på. Landet kan ikke øke oljeproduksjonen uten at det under normale omstendigheter vil føre til lavere oljepris.

Saudi-Arabia er ikke medlem av WTO, men har i mange år ført forhandlinger om medlemskap. Disse har så langt strandet bl.a. på landets motvilje mot å godta krav om fri import av alkoholvarer samt ønsket om å kontrollere importen av landsbruksvarer. Vi har ikke lagt opp til at landet blir medlem av WTO i kommende planperiode. Dette kan selvsagt ikke utelukkes, men dersom det skulle skje, tror vi politiske grunner, og ikke økonomiske, vil være avgjørende.⁸ Saudi-Arabia er en liten, åpen økonomi og har ingen tradisjon for å føre noen importsustitusjonspolitik.⁹

Diversifiseringspolitikk dreier seg derfor om å bygge opp i hovedsak nye eksportorienterte næringer utenom den tradisjonelle oljeeksporten. I noen grad har landet bygd ut petrokjemisk industri basert på olje, men det er heller ikke dette man primært har i tankene. Snarere er det snakk om å bygge ut turisme og gruvevirksomhet, altså en diversifisering fortsatt knyttet til naturbaserte næringer. Heller ikke dette punktet i den siste femårsplanen er ny, og har vært omtalt i tidligere planer. Saudi-Arabia har store mineralforekomster i nordlige strøk av landet, men dette er områder hvor det nå er lite eller ingen infrastruktur til å transportere og skipe ut mineraler.

8 I Cappelen & Choudhury (2000) kap. 3.2. har vi analysert mulige virkninger på saudisk økonomi av medlemskap i WTO.

9 Med det menes en kombinasjon av proteksjonistisk handelspolitikk og næringspolitikk for å bygge opp innenlandsk produksjon som i hovedsak skal konkurrere med import. Men jordbruket beskyttes som i så mange andre land.

Utviklingen av en gruveindustri krever derfor store investeringer og kunnskap som landet i dag selv ikke besitter. Det er derfor antatt at det er store internasjonale gruveselskaper som vil få tilgang til ressursene i en joint venture med saudiske interesser. Innenfor en mellomlangsiktig horisont vil en slik utvikling i hovedsak kun ha en kostnadsside, idet man i mange år må investere store summer i infrastruktur. Det har vi i noen grad innarbeidet i vår analyse gjennom en antakelse om økte investeringer. Vi har imidlertid ikke lagt til grunn at det innenfor et femårsperspektiv vil komme betydelig produksjon og eksport av mineraler.

Det andre potensielle satsingsområdet er turisme. Her er imidlertid hindrene mange. Tradisjonelt har Saudi-Arabia store turistinntekter fra muslimenes valfart til Mekka. Tilgangen til landet er imidlertid strengt regulert og noen turistnæring i vanlig betydning finnes knapt. Det er heller ikke sikkert at det er mulig å få det til av politisk-religiøse grunner. Mekka er forbeholdt muslimer, og det er vanskelig å tenke seg en endring her fordi protestene fra ortodokse ville ha stor legitimitet. Det man kan tenke seg og som har vært diskutert, er turismeenklaver f.eks. ved kysten av Rødehavet, med begrenset og kontrollert turvirksomhet i tilknytning til dette. Selv om slike muligheter har vært drøftet, er det mange steg som skal tas før det vil få noen særlig økonomisk betydning. Igjen er det infrastruktur som må etableres. I våre beregninger har vi lagt til grunn at turistinntektene vil øke noe sterkere i årene framover enn hittil, men innenfor en mellomlang horisont er endringene beskjedne. Antakelig krever en større utbygging av turistnæringen at den politiske situasjonen i Saudi-Arabia normaliseres, og at terrorvirksomhet i landet blir vesentlig mindre enn i senere tid.

Gassinitiativet

Saudi-Arabia har betydelige gassressurser som i dag utnyttes i liten grad. Et viktig satsingsområde for landet er å utvikle industriell anvendelse av gass til energiforsyning (i hovedsak gasskraftverk) og avsaltingsanlegg for produksjon av ferskvann som er en mangelvare i landet. I dagens situasjon blir mye av gassen faklet slik at anvendelsen av gassen til produktive formål ville innebære både potensielt økonomiske og miljømessige gevinster. Dessuten er ikke gassproduksjon omfattet av kvotesystemet i OPEC. Ved å øke bruken av gass kan landet dermed frigjøre olje for eksport til gitte produksjonskvoter. Men hvis landet i stadig større grad skal bruke gass til innenlandsk energiforsyning, må man også utvikle felt

hvor gassen ikke er assosiert med olje. Denne planen ble unnfanget rundt årtusenskiftet.

Fra og med 2001 foregikk det forhandlinger med en rekke store internasjonale oljeselskaper, slik som ExxonMobil, Shell, BP og Conoco, men disse strandet offisielt i juni 2003. Disse selskapene skulle stå for gassproduksjonen både teknologisk og finansielt, og planen sikret både tilgang til teknologi og utenlandsk kapital. Typisk nok strandet forhandlingene i en situasjon med høyere oljepriser og saudisk produksjon, dvs. når landet ikke lenger følte det samme presset for å få tilgang til utenlandske ressurser. De opprinnelige planene omfattet i tillegg til energiproduksjon og avsalting også petrokjemi. Forhandlingene strandet på spørsmålet om hvor mye og hvilke felt for oppstrømsproduksjon som skulle tilfalle utenlandske selskaper og hvorvidt dette kunne omfatte felt som var reservert for Saudi Aramco, som er Saudi-Arabias nasjonale oljeselskap med i praksis monopol på utvinning av råolje i landet. Dessuten krevde de utlandske selskapene høyere avkastning enn saudierne var villige til å tilby.

Etter at disse forhandlingene strandet, omgjorde man planene i retning av å sette sammen mange, men mindre prosjekt hvor utenlandske selskaper kunne få delta. I løpet av andre halvår 2003 inngikk man avtaler med en rekke europeiske selskaper om prosjekt innenfor oljebransjen (dog ingen norske), og i januar 2004 har også russiske og kinesiske selskaper sluppet til. Det er vanskelig å la være å oppfatte disse forhandlingene og valgene som delvis utenrikspolitisk motivert og med et implisitt spark til USA. Saudi-Arabia trenger sårt allierte, og prins Abdullah, landets faktiske leder under kong Fahds sykdom og formelt konge etter Fahds død i august 2005, har meget målbevisst arbeidet med å finne forståelsesfulle medspillere, både regionalt og globalt.

Gassinitiativet vil altså bidra til at petroleumssektoren i Saudi-Arabia vil vokse sterkere enn oljeutvinningen alene. De mest optimistiske planene har antydning av en tredobling av gassproduksjonen i løpet av den nåværende femårsplanen, dvs. innen 2010. Vi har lagt til grunn at gassproduksjonen bare øker med en tredjedel i løpet av inneværende planperiode. Dette vil frigjøre muligheter for økt eksport av råolje til gitte OPEC-kvoter. Vi kommer nærmere tilbake til antakelsene om oljesektoren under.

Økt vekst i privat sektor

Med stort sett full statlig kontroll over oljesektoren, og selvsagt også over offentlig sektor, utgjør resten av økonomien bare vel 40 % av BNP i år med normale oljepriser. Også i denne delen av økonomien er det imidlertid flere sektorer hvor staten dominerer, f.eks. i energiforsyningen. Dessuten er skillet mellom kongefamiliens rolle som «statsoverhode» og deres økonomiske interesser i «private» selskaper ikke tydelig. Det har derfor lenge vært et uttalt mål å gjøre dette skillet tydeligere både gjennom institusjonelle reformer, men også gjennom privatisering i den vanlige betydningen av ordet.

I realiteten er det så langt ikke foretatt noen vesentlige salg av statsselskaper til privat sektor tross planer og uttalelser om at dette skulle skje. Dette er visstnok også et av de uavklarte temaene i forhandlingene om saudisk medlemskap i WTO. Også på dette punktet er imidlertid prioriteringene i den gjeldende femårsplanen en gjentakelse av tidligere målsettinger bl.a. i den sjuende femårsplanen som nettopp er utløpt. Allerede i 1999 etablerte prins Abdullah et «øverste økonomisk råd» som skulle fremme både saudifisering og privatisering. Nye lover kom på plass som skulle sikre utenlandske investorer bedre tilgang og sikkerhet for mulige prosjekt. Etableringen av en tollunion med andre golfstater, såkalte GCC-land, med full frihandel fra 2005, ble også vedtatt i 1999.

Det er rimelig å se både diversifiseringsprosjektet og gassinitiativet som en del av et større prosjekt om å normalisere, i form av å avregulere og liberalisere, den saudiske økonomien. At dette ikke skjer fort, kan tyde på at det er stor motvilje mot dette internt i kongefamilien. Det kan imidlertid også ses på bakgrunn av krigen i regionen og intern terrorisme som særlig rettes mot utenlandske interesser og ansatte. Problemet er delvis at privatisering i stor grad betyr å slippe utenlandske interesser til, fordi det innenlandske kapitalmarkedet fungerer dårlig og fordi kongefamilien ennå ikke har skapt et stabilt regime for private investorer. Her spiller det også en rolle at i den perioden hvor en har hatt store underskudd på statsbudsjettet, finansiert ved lån innenlands, har privat kapital i stor grad blitt kanalisert til å dekke underskuddet på statsbudsjettet i stedet for til å øke investeringer. På den måten har underskuddet presset ned det private investeringsnivået.¹⁰ En politikk som begrenser underskuddet på statsbudsjettet, vil derfor kunne bidra til å gjøre

10 I økonomisk faglitteratur brukes begrepet «crowding out» om dette fenomenet. Tradisjonelt tenkte en seg at dette skjedde ved at budsjettunderskudd presset opp renten som så reduserte private investeringer (og forbruk). I økonomier med svakt utviklede finansmarkeder er en alternativ mekanisme kredittrasjonering via et regulert banksystem.

mer privat sparing tilgjengelig for investeringer. Våre beregninger viser at dette vil myndighetene kunne lykkes med. Hvis de også får litt hjelp av oljeprisen, er det meget mulig at de vil klare dette uten for store politiske belastninger i denne planperioden. Det er dette kanskje litt optimistiske bildet av saudisk økonomi vi har basert våre beregninger på. Impulsen til økt vekst i privat sektor, slik vi ser det, vil altså primært komme fra billigere og bedre tilgang til kreditt for innenlandske investeringer. Disse investeringene vil skape økt vekst i privat sektor av økonomien, som vi omtaler nedenfor.

Demokratisering på saudisk vis

Før vi går nærmere inn på beregningene, skal vi kort si noe om demokratiseringsprosessen i Saudi-Arabia. For det første er også dette et felt hvor det har skjedd lite, og det lille som har skjedd, har foregått over lang tid. I 1992, typisk nok etter den første Golfkrigen, ble det etablert to råd. Et konsultativt råd på nasjonalt nivå og et sett av regionale råd. Alle rådsmedlemmer utnevnes i siste instans av kongen. I det hele tatt har det inntil nylig «aldri vært valg på noen ting» i Saudi-Arabia, og det er etter hvert ganske få land i verden som tilhører denne gruppen. Dette gjøres det imidlertid nå noe med gjennom valg på de regionale rådene. Riktignok hadde bare menn stemmerett ved valgene, men ser en på utviklingen i Kuwait, kan prosessen i seg selv tenkes å føre til økte rettigheter også for kvinner. Men fortsatt skal ting skje gradvis. Man har ingen hast, selv om det ytre presset i retning av demokratiske reformer er sterkere enn før. Det indre presset er det vanskelig å vite omfanget av, selv om det nok finnes. Motkrefter finnes også både fra religiøst hold og fra kongefamilien selv. Hvordan maktforholdene blir i et framtidig Saudi-Arabia, er det derfor vanskelig å spå om. I første omgang blir oppgaven å finne en ny balanse mellom kongefamilien, valgte forsamlinger og det religiøse etablissementet. De som i dag har tilknytning til det konsultative rådet, og som driver reformarbeidet, er på leting etter denne balansen, men de er relativt tydelige på at et demokrati i vestlig forstand ikke er hva de har i tankene.¹¹

Et typisk trekk ved styringsformen er tradisjonen med konsultative råd som oppnevnes på stadig nye områder. Ved siden av det økonomiske rådet nevnt ovenfor, er det også i senere år opprettet et «oljeråd» som har fått betydelig innflytelse. Rådet bidrar til å begrense oljeminister Naimis makt. Dette er ikke et uttrykk for at

11 Dette inntrykket er basert på uttalelser på et seminar med deltakelse fra en gruppe fra dette rådet på NUPI i 2004.

Naimis stjerne er dalende, men snarere et eksempel på hvordan kongefamilien utøver sitt styre. Stadig flere fra de «rette» sirkler i samfunnet trekkes inn i politikktutformingen, selv om selve utøvelsen i siste instans ligger der den alltid har gjort. Vår oppfatning er at denne prosessen, eller demokratiseringen som saudierne vil kalle det, vil fortsette, men ta meget lang tid. Beregningene under viser at de økonomiske konjunkturerne vil være slik at de på mellomlang sikt støtter opp om politiske reformer i Saudi-Arabia. Men nettopp fordi saudierne går så langsomt fram, er det fare for at negative sjokk, som f.eks. en lang periode med lave oljepriser, kan føre til at reformprosessen stopper opp.

Et aspekt ved demokratiseringen er valg og konsultasjoner, et annet og viktig trekk er gjennomføring av vedtak som er fattet. Som det framgår av hva vi har sagt foran om prioriteringer i den åttende femårsplanen, er mange ting gjentak fra tidligere plandokumenter. Regimet har vist liten evne til å gjennomføre sine vedtak. Dette blir framholdt av representanter fra Verdensbanken, som under hver planutforming deltar aktivt i prosessen. Derfor framstår implementering av vedtak og oppfølging av planene i departementene som et viktig nytt trekk i den siste planen.

Økonomisk utvikling 2004–2010

Våre beregninger av den økonomiske utvikling i Saudi-Arabia er basert på en økonomisk modell for økonomien.¹² For at denne modellen skal kunne fortelle oss noe om utviklingen, må vi gjøre en rekke forutsetninger om noen sentrale variable for saudisk økonomi. Vi skal si litt om disse før vi presenterer selve beregningene.

Som nevnt tidligere, har befolkningsveksten i Saudi-Arabia vært høy i mange tiår og er fortsatt en av de høyeste i verden med 3,3 % per år. Vekstraten har vært litt synkende en tid, og vi antar at den svakt fallende trenden i befolkningsveksten vil fortsette og komme ned mot 3 % i 2010. Arbeidsstyrken vokser imidlertid noe sterkere fordi befolkningen i arbeidsdyktig alder øker kraftig som følge av bl.a. høye fødselstall på 1980-tallet. Dessuten er det mange arbeidsledige saudiere allerede (offisielle tall antyder rundt 15 %), slik at myndighetene har en stor utfordring bare i å hindre at ledigheten fortsetter å øke. Utviklingen på arbeidsmarkedet er avhengig av hva myndighetene tillater mht. ikke-saudisk arbeidskraft. Her har vi i tråd med intensjonene i den åttende planen forutsatt at antall utlendinger i arbeidsmarkedet

¹² Se Cappelen *et al.* (1998).

er konstant fra og med 2004 til 2010. Det vil i så fall være et brudd med tidligere trender. Særlig i år med høye oljepriser og en følelse av rikdom i deler av befolkningen har utenlandsk arbeidskraft økt mye. All sysselsettingsvekst i landet har vi derfor forutsatt kommer gjennom økt utnytting av den saudiske arbeidsstyrken.

Befolkningsveksten lar vi også spille en rolle for våre anslag for veksten i offentlig forbruk og investeringer i perioden framover. På den ene siden vil sterk befolkningsvekst kreve økte utgifter til helse og utdanning samt utbygging av ny infrastruktur.¹³ På den annen side vil den utrygge interne situasjonen kunne kreve økt innsats til sikkerhetspoliti mv. Landet har i lang tid brukt store deler av de offentlige budsjettene på forsvaret, men det er ikke sikkert at det er ytre trusler som for tiden vil kreve mest oppmerksomhet fra myndighetene. De høye militærbudsjettene har vært brukt til å kjøpe militært utstyr fra USA og Storbritannia, mens indre ustabilitet kanskje krever en noe annen profil på budsjettene. For tiden brukes om lag 30 % av budsjettet til militære, sikkerhetsmessige og administrative formål. I 2004-budsjettet ble disse utgiftene økt kraftig, og vi regner ikke med at disse vil vokse videre framover. Vi har antatt en samlet vekst i offentlig konsum om lag i takt med befolkningsveksten framover. Dette er noe høyere enn hva veksten har vært i de aller seneste årene. Den høye oljeprisen har gjort at det nå er en romslig budsjettsituasjon i Saudi-Arabia, så en kan godt tenke seg en større vekst i utgiftene. Imidlertid gis det nå høy prioritet til nedbetaling av innenlandsk statsgjeld, som var 84 % av BNP ved utgangen av 2003. Vi tror også at en slik nedbetaling er viktig for å oppnå en investeringsledet vekst i privat sektor.

Vi har tidligere vært inne på noen forutsetninger knyttet til utviklingen av gassindustrien i Saudi-Arabia. Planene er her meget ambisiøse, men vi har lagt til grunn en noe mer moderat vekst, vel 30 % fra 2002 til 2010 sett under ett. Når det gjelder utvinning av råolje, produserte Saudi-Arabia nær kapasitetsgrensen (om lag 90 % av antatt kapasitet på 10,5 mill. bpd.) høsten 2004. I 2003 produserte Saudi-Arabia om lag 9,6 mill. bpd.¹⁴ Dette var en klar økning fra 8,5 mill. bpd. i 2002. Veksten i samlet produksjon fra 2003 til 2004 kan anslås til knapt 5 %. Det er vedtatt oppgraderinger

13 2004-budsjettet innebærer at en påbegynner byggingen av tre nye universiteter i tillegg til de åtte som finnes allerede. Videre starter bygging av en rekke nye hospitaler over hele landet. Dette har vi latt influere på våre anslag for offentlige investeringer i infrastruktur, som antas å vokse med 8 % årlig i inneværende planperiode.

14 Tallet inkluderer råolje, LNG og halvparten av produksjonen i den nøytrale sonen mellom Saudi-Arabia og Kuwait. Halvparten av produksjonen kommer fra verden største oljefelt, Ghawar.

og utbygginger som vil øke landets utvinningskapasitet til over 12 bpd. i løpet av de nærmeste årene. OPEC vedtok i desember 2004 å kutte produksjonen. Vi har deretter lagt til grunn en svak økning i saudisk oljeproduksjon framover, men grovt sett holder kapasitetsutnyttningen seg på 2004-nivået de nærmeste årene. Vi har antatt at oljeeksporten vil falle litt i 2005. Både produksjons- og eksportnivået er vesentlig høyere enn tidligere antatt og bidrar sammen med høye oljepriser til store overskudd både i utenriksøkonomien og på offentlige budsjetter.

Gjennomsnittlig oljepris på saudisk olje var drøyt 28 USD per fat i 2003 og økte til om lag 36 USD i 2004. I 2005 og framover antar vi at gjennomsnittlig (nominell) råoljepris blir litt i overkant av 29 USD per fat. Dette tilsvarer en pris på Brent Blend på 30–31 USD per fat.¹⁵ Fallende realoljepris i mange år framover virker kanskje ikke som et særlig optimistisk anslag sett med saudiske og norske øyne, og tatt i betraktning at oljeprisen våren 2005 var nærmere 50 USD. Men en må ta i betraktning det svært høye reelle nivået oljeprisen har vært på i 2004 og at tilbudet av olje vil øke framover som følge av de høye prisene. Etterspørselen derimot vil neppe øke like sterkt som i de senere årene, både av konjunkturelle grunner, men også fordi en må forvente økt substitusjon over mot andre energibærere selv med oljepriser på rundt 30 USD per fat.¹⁶ I et eget avsnitt nedenfor vurderer vi hvor følsom vår analyse er overfor et alternativ med høyere oljepriser.

Hva innebærer disse antakelsene for den økonomiske utvikling i Saudi-Arabia på mellomlang sikt? For det første fortsetter perioden med store overskudd i utenriksøkonomien og på de offentlige budsjettene. Det framgår av tallene i tabell 1 at overskuddet på driftsbalansen overfor utlandet anslås til over 20 % av nominell BNP i 2004, fallende til 10 % i 2010. Dette innebærer at Saudi-Arabia vil bygge opp netto finansielle beholdninger på utlandet på 1100 mrd. riyaler i årene 2003–2010, og dette «oljefondet» vil i så fall bli om lag like stort som nominelt BNP i 2010. Når det gjelder de offentlige budsjettene, vil overskuddet bli mindre, men likevel over 10 % av nominelt BNP i 2004, og overskuddet er om lag konstant som andel

15 Differansen mellom gjennomsnittlig eksportpris på saudisk råolje og prisen på Brent Blend er noe lavere enn tidligere, og det er mulig vi har lagt til grunn en litt for lav saudisk pris av denne grunn. Uten andre justeringer i våre anslag ville dette bare ha ført til enda litt større overskudd i utenriksøkonomien og i offentlige regnskaper.

16 Et argument for at vårt anslag likevel er lavt, er fallet i dollarkursen. Det gjør at i mange land er prisen i nasjonal valuta (f.eks. i norske kroner) reelt tilbake til nivået fra 1996–97 dersom f.eks. prisen på råolje fra Brent Blend faller til 31 USD og dollarkursen kommer ned mot 6 NOK.

av BNP i hele perioden. Dette innebærer at statsgjelden (som bare er basert på innenlands opplåning), som var 84 % av nominelt BNP ved utgangen av 2003, vil bli om lag null i 2010! Det er følgelig helt åpenbart at vår bane er finansielt bærekraftig og forenlig med fast valutakurs og lave renter (disse følger i stor grad amerikanske renter). Det man kan sette spørsmålsteget ved, er om denne banen er politisk bærekraftig. Vil det ikke komme et kraftig press i retning av å bruke mer penger over offentlige budsjetter enn den forsiktige politikken – i tråd med de underliggende premisser i den åttende femårsplanen – som vi har lagt til grunn? Det er ikke lett å svare på for oss. En kan forsvare antakelsene med at dersom myndighetene lykkes med å skape mer vekst i privat sektor, vil presset på å skape arbeidsplasser for saudiere i offentlig sektor avta. Uteblir en investeringsledet vekst i privat sektor, blir det vanskeligere å holde igjen på veksten i offentlige budsjetter.

Med lave renter og nedbetaling av innenlandsk statsgjeld anslår vi en kraftig økning i private investeringer i årene framover. Vi anslår veksten til å kunne bli om lag 10 % per år i den kommende planperioden. Dette øker veksten i privat sektor og gjør at den ganske betydelige veksten her de senere årene kan forsterkes. Vi har ikke lagt til grunn noen sterk vekst i total faktorproduktivitet¹⁷ i privat sektor, men en svak økning i forhold til tidligere slik at veksten i stor grad er drevet av økt faktoranvendelse. En kunne tenke seg en mer optimistisk utvikling her hvor det fallet i faktorproduktivitet som skjedde på 1980- og 1990-tallet gradvis ble reversert. I så fall ville vekstanslagene bli enda mer positive enn vi anslår. Samlet anslår vi gjennomsnittlig vekst i BNP i privat sektor til nesten 5 % per år framover, økende fra knapt 3 % i 2005. Samlet BNP-vekst kan bli nærmere 4 % i perioden fram mot 2010.

Den sterke og økende veksten i økonomien antar vi gradvis vil øke veksten i privat konsum også, slik at samlet konsumvekst kommer opp i over 4 % etter et par år. Det betyr at samlet konsum per innbygger igjen begynner å øke etter å ha vært fallende i tjueårsperioden fra begynnelsen av 1980-tallet og fram til 2002. Selv om det altså er lagt til grunn en meget forsiktig budsjettpolitikk, vil en høyere økonomisk vekst etter hvert, sammen med litt svakere befolkningsvekst, bidra til høyere forbruk per innbygger. Konsumveksten er om lag i tråd med veksten i lønnsinntektene reelt sett. Husholdningene betaler ikke skatt (verken direkte eller indirekte) så

17 Total faktorproduktivitet uttrykker forholdet mellom produksjonen og en veid sum av alle produksjonsfaktorene som brukes i en næring eller en økonomi, mens f.eks. arbeidsproduktivitet viser forholdet mellom produksjon og innsatsen av arbeidskraft alene.

myndighetene har ingen enkle grep å foreta for å oppnå en sterkere vekst i forbruket uten å tilby offentlige tjenester gratis gjennom egen produksjon, eller å åpne for ytterligere bruk av billige asiatiske arbeidere. Vi har imidlertid forutsatt at ingen av disse tiltakene blir benyttet, annet enn at de sosiale komponentene ved offentlig konsum øker sterkere enn befolkningen, mens det altså settes et lokk på antall utenlandske sysselsatte for å oppnå målet om gradvis saudifisering av arbeidsmarkedet. I så måte kan en godt si at vi lar tilbudssiden bestemme konsumutviklingen (selv om denne likevel er i tråd med den enkleste keynesianske konsumfunksjon).

Hvor følsomme er disse anslagene for nivået på oljeprisen? De forutsetningene vi har gjort og som er omtalt ovenfor, tilsier at verdien av saudisk oljeeksport er nominelt omtrent uforandret fra 2005 til 2010. En forutsetning om en råoljepris på rundt 20 USD per fat i stedet for de vel 29 USD vi har antatt, vil gi om lag balanse i utenriksøkonomien i årene framover. Eller sagt på en annen måte vil det å oppnå en oljepris innenfor det intervallet for oljeprisen som OPEC på et tidspunkt opererte med som en målsone (20–25 USD per fat), gi Saudi-Arabia en rimelig komfortabel utenriksøkonomi og om lag balanse på de offentlige budsjettene selv i en periode med sterk importvekst som følge av sterk vekst i private investeringer. Bortsett fra en skjernet bygge- og anleggsektor, må Saudi-Arabia importere så å si all maskinkapital. Den sterke veksten i privat sektor som våre beregninger viser, krever mye import, men dette lar seg altså finansiere selv ved oljepriser ned mot 20 USD per fat. Det kan imidlertid være at innenlandske investeringer i så fall ikke vil vokse så sterkt, fordi nedbetalingen av innenlandsk statsgjeld da blir beskjedent. Likevel vil statsgjelden som andel av BNP bli gradvis redusert også i dette tilfellet pga. veksten i BNP.

Fører økonomisk pusterom til politiske reformer og ingen omveltning?

Går vi noen år tilbake i tid, men ikke lenger enn til slutten av 1990-tallet, var mange opptatt av den politiske og økonomiske utvikling i Saudi-Arabia som følge av landets betydning for det internasjonale oljemarkedet. Dette gjelder fortsatt, og det skal ikke mer til enn en bombeeksplosjon før oljeprisen gjør et hopp. I den senere tid ser det ut som terroristnettverkene kobler disse to forholdene sammen. Hvordan kan vi forstå denne utviklingen?

Den svake økonomiske utviklingen i Saudi-Arabia over mange år gjorde det rimelig å spørre hvor stabilt regimet var. De reformene

av både økonomisk og politisk karakter som hadde vært lansert av kongehuset i mange år, var forsøk på å imøtekomme i hovedsak innenlandske krav. Når gjennomføringsevnen har vist seg å være svak, kan det være et tegn på indre uenighet om både fornuften i reformene og den ideologiske – for ikke å si teologiske – motivasjonen av tiltakene. Standardhypotesen for å forklare svak implementeringsevne er at det historiske kompromisset mellom kongehuset (eller staten) og det religiøse lederskapet (wahhabismen) lammer moderniseringen, her forstått som utviklingen av en mer sekularisert statsdannelse med et klarere skille mellom stat og religion. Dette har klare paralleller til rivaliseringer i Iran mellom demokratiske organer, statsapparat og religiøst baserte organer. Til forskjell fra Iran har man i Saudi-Arabia ennå ingen åpne politiske bevegelser og partier som står fram. Det er kongehuset, og ikke de religiøse lederne, som er statsledende osv.

Det åpenbare spørsmålet i Saudi-Arabia er i hvilken form det historiske kompromisset vil kunne overleve. Generelt mener vi det er rimelig å se de spede forsøkene på reformer inklusive «demokratisering på saudisk vis» som et forsøk på å bringe inn større deler av befolkningen i konsultasjons- og beslutningsprosesser. Dette skjer parallelt med at den økonomiske utviklingen i privat sektor bygger opp interesser og institusjoner utenfor staten og det religiøse hierarkiets kontroll. Enkelt sagt bidrar dette over tid til å svekke, men selvsagt ikke fjerne, betydningen av staten og religionen for beslutninger i Saudi-Arabia. Den økonomiske utviklingen i landet spiller en rolle for tempoet i denne prosessen. Med en rask vekst i økonomien øker «markedsinstitusjonenes» relative betydning på bekostning av andre institusjoner. Brede lag av befolkningen vil antakelig se seg tjent med denne utviklingen. Dermed blir det vanskeligere å framstille utviklingen som krisepreget, slik en med rimelig grunn kunne gjøre gjennom 1990-tallet. Det vil kunne gi legitimitet til reformene og understøtte de reformvennlige innen kongehuset. Hvis disse resonnementene holder, innebærer altså vår vurdering av den økonomiske utviklingen i Saudi-Arabia i årene framover at reformprosessene kanskje vil kunne gå fortere nå når økonomien viser sterkere vekst. Ledelsen i landet vil også kunne få større selvtilitt til å gjennomføre egeninitierte reformer og i et tempo de selv har kontroll over.¹⁸ Lykkes en med dette, vil antakelig også det ytre presset for demokratisering svekkes.

18 Dette står i motsetning til utviklingen i land som blir pålagt reformer fra Bretton-Woods-institusjonene og som ofte innebærer at landet ikke har reell selvstendighet.

Den mest synlige trusselen mot denne utviklingen kommer fra de innenlandske terroristgruppene. Deres ideologiske posisjon gjør at de er avvisende til en avislamisering av den saudiske staten og samfunnet. Den saudiske staten, og nasjonen som sådan, kommer først i tredje rekke mht. viktighet: først muslim, dernest araber og til slutt saudier. Terrorisme er videreføring av politikken med nye midler, for å omskrive et kjent dogme. I så måte kan den interne saudiske terroren muligens vurderes som et uttrykk for politisk og sosial svakhet og ikke en styrke. Sannsynligvis har al-Qaida-nettverket liten oppslutning i Saudi-Arabia mht. virkemiddelbruk. Det er nok langt større oppslutning om deres egentlige formål. Gjentatte ganger har f.eks. Osama bin Laden hevdet at «Vesten er ikke forhatt for *hvem* de er, men for *hvor* de er».¹⁹ Vesten støtter upopulære regimer i Midtøsten og støtter Israel. Det saudiske regimet kommer i skuddlinjen pga. sin nære relasjon til USA. Tilstedeværelsen av utenlandske eksperter og ikke minst amerikanske soldater og posisjoner i Saudi-Arabia (altså *hvor* de er), er den viktigste målskiven for terrorangrepene. Slik har det systematisk vært fra de første bombene i Riyadh midt på 1990-tallet, og til anslaget mot det amerikanske konsulatet 6. desember i 2004. Når en i tillegg også rammer oljeinstallasjoner i Midtøsten, er det fordi dette kan ramme både regimene og vestlig økonomi. Det virker med dobbel effektivitet ved å svekke det økonomiske grunnlaget for de regimene som er mest avhengig av oljeinntektene og som har den mest «dekadente» livsstilen, samtidig som oljeimporterende land rammes.

I relasjon til den analysen vi her har presentert av saudisk økonomi, kan denne terrorpolitikken ha noe for seg hvis den lykkes. Høy oljeproduksjon bidrar til gunstig økonomisk utvikling, og rammes oljesektoren, svekkes økonomien. Men det fører også til høyere oljepris, som også tjener regimet. Slik sett er terroren litt tveegget i sin lokale økonomiske virkning. Imidlertid virker terroren kanskje også til mindre investeringsvilje i landet ved at lokale investorer og joint ventures med utenlandske selskaper heller velger å investere kapitalen i andre land. Dette kan svekke den økonomiske veksten i privat ikke-oljerelatert sektor, og dermed svekke muligheten for en gunstig økonomisk utvikling i landet. Støtten til reformprosjektet kan gjennom dette svekkes, og landet forblir innadventd uten politisk og institusjonell fornyelse. Skulle terroristene lykkes i dette, vil de krefter innen kongehuset som står for en mer tradisjonell politikk, og som vil holde fast ved det gamle

¹⁹ Se f.eks. Scheuer (2004) (utgitt først under pseudonymet Anonymus). Forfatteren er analytiker i CIA med lang fartstid og har fått lov til å publisere bøker innen sitt felt.

kompromisset mellom stat og religion, antakelig vinne fram. Etter vår vurdering vil imidlertid en gunstig økonomisk utvikling i den retning vi har skissert, styrke den reformivrige delen av kongehuset og også bidra til det mest stabile oljemarkedet, herunder et OPEC som har som ambisjon å være svingprodusent.

Hva skjer dersom oljeprisen blir høyere?

I beregningen som er presentert i teksten foran, har vi lagt til grunn en oljepris på knapt 30 dollar per fat. Hva skjer dersom vi i stedet antar at oljeprisen blir i underkant av 35 dollar per fat i gjennomsnitt for saudisk råoljeeksport i årene framover? Anta at vi i første omgang tenker oss at den økonomiske politikken er uforandret. Det innebærer altså en fortsettelse av den samme stramme finanspolitikken som vi har lagt til grunn i beregningene foran. La oss videre se bort fra verdensøkonomien påvirkes litt negativt av nesten 20 % høyere oljepriser.²⁰ Under disse meget strenge forutsetningene blir resultatet at overskuddet på den saudiske driftsbalansen øker med om lag 5 prosentpoeng av nominelt BNP hvert år i forhold til tallene i tabell 1, jf. også figur 1. Også det offentlige budsjettbalanse vil styrke seg ytterligere i forhold til beregningene gjengitt foran og i om lag samme omfang som utenriksøkonomien. Siden vi i vårt hovedalternativ har antatt at den innenlandske statsgjelden nedbetales i løpet av innværende planperiode, som strekker seg til og med 2009, vil følgelig disse forutsetningene lede fram til en oppbygging av offentlige nettofordringer på knapt 20 % av nominelt BNP i 2009. På 10 år vil i så fall politikken, sammen med høye oljepriser, ha bidratt til at netto statsgjeld har gått fra over 100 % til -20 % (dvs. nettofordringer)! Gitt den ambisiøse finanspolitikken i utgangspunktet, synes vi ikke dette er en rimelig antakelse. Det er grunn til å tro at finanspolitikken vil bli noe mer ekspansiv dersom oljeprisene blir rundt 35 dollar per fat.

Det første vi i så fall må diskutere, er hvordan finanspolitikken skal bli mer ekspansiv. Her er ikke valgene så mange av den enkle grunn at landet faktisk ikke har skatteinntekter av betydning! Oljeinntektene på statsbudsjettet utgjør om lag tre fjerdedeler av de samlede offentlige inntektene. Resten er i stor grad overskudd fra statens eierskap i næringsvirksomhet samt tollinntekter (og de er

20 I siste utgave av *Economic Outlook* fra OECD (desember 2004) gis det en analyse av virkninger på verdensøkonomien av høyere oljepriser. Vi viser til denne analysen for å begrunne at effektene er så små at de er av underordnet betydning for Saudi-Arabia, som har en svært beskjeden eksport av andre varer enn olje og petrokjemiske produkter.

ganske beskjedne). Det er derfor rimelig å legge til grunn at det i hovedsak er gjennom økt vekst i offentlige utgifter (investeringer, konsum og overføringer) at økte oljeinntekter kan brukes. Vi har i våre beregninger antatt at offentlige investeringer i infrastruktur skal vokse mye framover. Vi synes derfor det er mest rimelig å anta at det er det offentlige konsumet som vil vokse sterkere samt at overføringene til sosiale formål vil øke mer enn antatt i den opprinnelige beregningen. Vi har valgt å justere opp disse utgiftene slik at staten fortsatt er gjeldfri ved utgangen av inneværende planperiode. Litt enkelt sagt innebærer dette at offentlig sektor konsumerer all inntektsøkningen som følger av økte oljepriser i forhold til hovedberegningen gjengitt foran. I praksis innebærer dette at vekstraten for offentlig konsum økes fra 3 til 5 % årlig fra og med 2005 til og med 2010. En mulig justering av andre deler av politikken ville være å tillate større import av fremmed arbeidskraft for å øke produksjonen i økonomien. Det har vi antatt ikke skjer, idet vi holder fast på en streng tolkning av myndighetenes politikk om saudifisering. Om dette er realistisk er vanskelig å vurdere, men ut fra historiske erfaringer er ikke dette så sannsynlig. Men la oss likevel legge dette til grunn.

Virkninger av disse antakelsene er illustrert i tabell 2. Sammenlikner vi med resultatene i tabell 1, er følgende hovedpunkter verd å merke seg:

- BNP-veksten i faste priser er ikke endret stort, men veksten i privat sektor er lavere og motsatt høyere i offentlig sektor.
- Veksten i sysselsettingen er knapt endret. Det skyldes dels at antall fremmedarbeidere er det samme i de to beregningene per forutsetning og dels at på lengre sikt er sysselsettingen blant saudiere tilbudsbestemt. Det er for tiden stor ledighet (åpen og skjult) blant saudiere. I banen som vises i tabell 1, forsvinner denne ledigheten langt på vei når en kommer fram til 2010. Høy vekst kombinert med «innvandringsstopp» bidrar til dette. Det er derfor ikke vesentlig skjulte arbeidskraftsreserver i økonomien som kan sysselsettes på lengre sikt av overgang til en mer arbeidsintensiv produksjon i offentlig forvaltning. På kort sikt øker derimot sysselsettingen litt. Skal sysselsettingen øke mer enn dette, må yrkesprosenten blant saudiere økes og det krever mer omfattende arbeidsmarkedsreformer og ikke minst en annen holdning til yrkesaktivitet blant kvinner.
- Den sterke veksten i offentlig sektor presser ned veksten i privat konsum en del slik at det ikke blir mer etterspørsel enn økonomien

kan levere sammen med import. Importveksten blir noe mindre i den siste beregningen enn i den opprinnelige fordi importandelen av privat forbruk er mye høyere enn for offentlig forbruk.

- Inflasjonen blir litt høyere, men det skyldes i all hovedsak effekten av økte oljepriser.
- Det blir et høyere overskudd på driftsbalansen overfor utlandet i den siste beregningen pga. høyere oljepriser. Også i offentlig forvaltning blir sparingen litt høyere i begynnelsen, men budsjett-overskuddet nærmer seg etter hvert nivået i den opprinnelige beregningen. Det følger av forutsetningene bak dimensjonerin- gen av den økte veksten i offentlig konsum.

Man kan så spørre om den alternative banen innebærer at regimet blir enda mer robust enn det vi argumenterer for foran. Her synes svaret umiddelbart å måtte bli ja. Enda mer solid offentlig og privat økonomi og økte tjenesteyting (gratis) fra offentlig forvaltning vil kunne gjøre regjeringen mer populær. En skal imidlertid ikke se bort fra at denne utviklingen kan slå tilbake i form av kritikk mot overdreven pengebruk i det offentlige. Mangel på ressurser, og særlig arbeidskraft, kan sette saudifiseringspolitikken under press. En gradvis utvikling mot press i arbeidsmarkedet kan føre til økte krav om reformer som innebærer endringer av kvinnens stilling i det saudiske samfunnet. Sett med norske øyne er det en god ting, men det vil neppe skje uten betydelig politisk strid i Saudi-Arabia. Myndighetene kan bli presset til å ta stilling til utfordringer som de helst ville ha unngått, fordi det bl.a. kan bringe myndighetene enda mer i konflikt med tradisjonelle og religiøse holdninger. Dette kan skape grobunn for politisk konflikter som er vanskelig å håndtere. Til tross for slike innvendinger er det vanskelig ikke å konkludere med at økte oljepriser vil øke armslaget for myndighetene ytterligere i forhold til det vi har argumentert for ovenfor.

Litteratur

- Cappelen, Ådne & Robin Choudhury (2000) *The Future of the Saudi-Arabian Economy*, Reports 2000/7. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Cappelen, Ådne, R. Choudhury, P.R. Johansen & K.A. Magnussen (1998) *The Selection Model of Saudi-Arabia*, Revised Version 1998, Documents 98/6. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Heradstveit, Daniel & Helge Hveem (red.) (2004) *Oil in the Gulf - Obstacles to Democracy and Development*. Burlington, VT: Ashgate.
- Scheuer, Michael (2004) *Imperial Hubris: Why the West Is Losing the War on Terror*. Herndon, VA: Potomac Books Inc.

Tabell 1. Makroøkonomiske nøkkeltall, prosent vekst der ikke annet er oppgitt - Moderat oljepris

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Samlet konsum	3,4	2,3	2,7	2,7	3,7	4,6	5,2	4,6
<i>Privat</i>	3,6	1,7	2,5	2,4	4,3	5,8	6,7	5,7
<i>Offentlig</i>	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	7,9	1,3	4,6	9,3	10,5	10,7	9,5	5,4
<i>Privat</i>	10,3	0,7	4,5	10,6	12,2	12,2	10,6	5,4
<i>Offentlig</i>	-1,4	3,0	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1
<i>Olje</i>	3,0	3,7	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Eksport	14,4	2,1	3,5	2,5	2,4	2,2	2,2	2,7
<i>Olje og gass</i>	20,5	0,5	0,6	0,8	1,0	0,6	0,6	0,7
<i>Petroleum raffinering</i>	10,8	21,1	16,4	7,8	5,4	4,1	3,4	6,1
<i>Petrokjemi</i>	-6,7	-12,4	4,0	5,4	6,2	6,7	7,0	7,4
<i>Annen eksport</i>	-2,6	-3,4	12,1	2,2	6,6	4,8	5,7	6,0
Import	8,4	1,2	5,4	5,0	6,5	7,4	7,5	6,3
Bruttonasjonalprodukt	6,9	2,4	2,6	3,3	3,8	4,3	4,4	3,5
<i>Privat</i>	4,9	2,2	2,6	3,8	5,0	5,6	5,8	4,2
<i>Offentlig</i>	1,2	2,7	3,0	3,3	3,5	3,7	3,7	3,4
<i>Olje</i>	14,7	2,4	2,5	2,3	2,0	2,3	2,2	2,2
Syssetsetting	2,7	4,2	2,1	2,5	2,5	2,5	2,5	0,1
<i>Privat</i>	2,8	2,4	2,7	2,4	2,4	2,4	2,3	-0,4
<i>Offentlig</i>	1,2	2,7	3,0	3,3	3,5	3,7	3,7	3,4
<i>Saudisk</i>	3,5	9,2	4,3	5,1	5,0	4,9	4,8	0,3
<i>Ikke-saudisk</i>	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prisindekser								
<i>Privat konsum</i>	1,7	3,4	-0,8	0,6	0,7	0,2	-0,1	-1,3
<i>Bruttonasjonalprodukt</i>	6,3	12,8	-8,8	0,3	0,0	-0,4	-0,6	-1,6
<i>Eksport</i>	12,0	24,8	-15,8	0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,2
<i>Import</i>	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
<i>Oljeeksport</i>	14,0	30,0	-20,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prosent av BNP								
<i>Driftsbalanse</i>	14,4	22,9	16,1	15,4	14,1	12,6	10,9	9,8
<i>Handelsbalanse</i>	23,0	30,4	24,1	23,1	21,6	19,7	17,8	16,6
<i>Offentlig budsjett</i>	5,5	10,6	7,4	8,1	9,0	10,1	11,1	12,3
Sparing	34,7	41,1	35,8	36,1	36,1	35,7	35,1	34,1
<i>Privat</i>	24,8	26,5	23,8	23,3	22,3	20,8	19,1	16,8
<i>Offentlig</i>	9,9	14,7	11,9	12,8	13,7	14,9	16,0	17,3
Politikkmål – indikatorer								
<i>Saudifisering (% av total)</i>								
<i>Saudisk syssetsetting</i>	45,3	47,4	48,5	49,8	51,0	52,2	53,3	53,4
Diversifisering (% av BNP)								
<i>Privat produksjon</i>	41,6	37,1	41,3	41,8	42,4	42,9	43,3	42,7
<i>Eksport (ekskl. olje)</i>	1,9	1,6	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1
<i>Import</i>	23,0	20,3	23,1	23,7	24,5	25,6	26,8	28,2
Realdisponibel inntekt (årlig vekst)	16,8	15,3	-6,9	3,0	3,5	3,8	3,9	3,1

Tabell 2. Makroøkonomiske nøkkeltall, prosent vekst der ikke annet er oppgitt - Bane med høy oljepris

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Samlet konsum	3,4	2,3	3,3	2,8	3,6	4,2	4,6	3,9
<i>Privat</i>	3,6	1,7	2,0	1,1	2,5	3,6	4,2	3,1
<i>Offentlig</i>	3,0	3,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	7,9	1,3	2,6	6,9	8,5	9,4	8,9	5,1
<i>Privat</i>	10,3	0,7	1,7	7,5	9,6	10,7	9,9	5,0
<i>Offentlig</i>	-1,4	3,0	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1
<i>Olje</i>	3,0	3,7	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Eksport	14,4	2,1	3,4	2,6	2,6	2,4	2,4	2,9
<i>Olje og gass</i>	20,5	0,5	1,0	1,0	1,2	0,8	0,8	0,8
<i>Petroleum raffinering</i>	10,8	21,1	15,6	8,7	6,4	5,3	4,6	7,2
<i>Petrokjemi</i>	-6,7	-12,4	-2,0	2,0	4,3	5,6	6,4	7,0
<i>Annen eksport</i>	-2,6	-3,4	11,4	2,5	6,4	4,8	5,6	6,0
Import	8,4	1,2	4,9	3,9	5,2	6,1	6,4	5,4
Bruttonasjonalprodukt	6,9	2,4	2,7	3,2	3,7	4,1	4,2	3,4
<i>Privat</i>	4,9	2,2	2,1	3,1	4,1	4,7	4,9	3,4
<i>Offentlig</i>	1,2	2,7	4,7	5,0	5,2	5,2	5,3	4,9
<i>Olje</i>	14,7	2,4	2,4	2,3	2,0	2,2	2,2	2,2
Sysselsetting	2,7	4,2	2,4	2,6	2,5	2,5	2,5	0,2
<i>Privat</i>	2,8	2,4	2,4	2,3	2,2	2,2	2,1	-0,6
<i>Offentlig</i>	1,2	2,7	4,7	5,0	5,2	5,2	5,3	4,9
<i>Saudisk</i>	3,5	9,2	5,1	5,2	5,1	5,0	4,8	0,4
<i>Ikke-saudisk</i>	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prisindekser								
<i>Privat konsum</i>	1,7	3,4	0,3	0,6	0,8	0,5	0,1	-1,2
<i>Bruttonasjonalprodukt</i>	6,3	12,8	2,3	0,2	0,0	-0,3	-0,5	-1,4
<i>Eksport</i>	12,0	24,8	-3,6	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,2
<i>Import</i>	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
<i>Oljeeksport</i>	14,0	30,0	-5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prosent av BNP								
<i>Driftsbalanse</i>	14,4	22,9	21,5	21,0	20,2	19,0	17,7	17,1
<i>Handelsbalanse</i>	23,0	30,4	29,0	28,3	27,1	25,7	24,2	23,4
<i>Offentlig budsjett</i>	5,5	10,6	11,0	11,2	11,5	12,1	12,5	13,1
Sparing	34,7	41,1	39,3	39,5	39,4	39,2	38,8	38,1
<i>Privat</i>	24,8	26,5	24,1	23,9	23,4	22,5	21,6	20,3
<i>Offentlig</i>	9,9	14,7	15,3	15,7	16,1	16,7	17,1	17,8
Politikkmål – indikatorer								
<i>Saudifisering (% av total)</i>								
<i>Saudisk sysselsetting</i>	45,3	47,4	48,7	50,0	51,2	52,4	53,6	53,7
Diversifisering (% av BNP)								
<i>Privat produksjon</i>	41,6	37,1	38,2	38,4	38,9	39,3	39,5	38,7
<i>Eksport (ekskl. olje)</i>	1,9	1,6	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0
<i>Import</i>	23,0	20,3	21,5	21,8	22,3	23,0	23,8	24,9
Realdisponibel inntekt (årlig vekst)	16,8	15,3	0,6	2,8	3,2	3,5	3,6	3,2

Miljømerking og bærekraftig fiskeri- og skogforvaltning

Lars H. Gulbrandsen
cand.polit. i statsvitenskap
UiO, MSc LSE.
Forsker FNI

Miljømerking ble lansert for å oppmuntre industrien til å produsere og tilby miljøvennlige produkter og gi forbrukerne muligheten til å belønne slik produksjon gjennom sine kjøpevaner. Den første merkeordningen var tyske der Blaue Engel, som ble introdusert i statlig regi i 1977. Den ble etterfulgt av canadiske Environmental Choice (1988), den nordiske Svanen (1989), den europeiske Blomsten (1992) og en rekke andre nasjonale og multinasjonale ordninger verden over. Selv om noen av disse ordningene har hatt en viss suksess, spesielt det tyske og nordiske miljømerket, har mange hatt problemer knyttet til manglende interesse fra både produsenter og forbrukere, og flere ordninger har blitt lagt ned.

Det siste tiåret har frivillig miljømerking fått et nytt oppsving, men til forskjell fra de første ordningene er de nye etablert av ikke-statlige aktører og ikke av statene. Dette er en del av et større bilde der ikke-statlige aktører tar et stadig større ansvar for internasjonal regelutvikling og håndhevelse, noe som har blitt betegnet som «privatiseringen av styring» i statsvitenskapelig litteratur (Clapp 1998, Cutler, Haufler & Porter 1999, Pierre 2000, Haufler 2001, Hall & Biersteker 2002). Ved å politisere spørsmål knyttet til produksjon og konsumpsjon bruker pressgrupper i økende grad markedet som arena for å øve innflytelse (Micheletti, Føllesdal & Stolle 2004). Det har lagt grunnlaget for etableringen av de nye merkeordningene,

Denne artikkelen er en videreføring av tidligere arbeider (Gulbrandsen 2004, 2005a, 2005b, 2005c) skrevet innenfor forskningsprosjektet «Miljømerking, handelsregler og forsvarlig forvaltning av skog og fisk», finansiert av Norges forskningsråd. Takk til Olav Schram Stokke, Alf Håkon Hoel og to anonyme fagfeller for kommentarer til artikkelen.

som har til formål å kanalisere konsumentenes innflytelse på en legitim og effektiv måte. Ikke-statlige, markedsbaserte ordninger for produktmerking har vokst fram for å utvikle og håndheve overholdelsen av internasjonale retningslinjer for blant annet bærekraftig turisme, organisk landbruk og rettferdig handel. Miljømerking av skogprodukter og sertifisering av bærekraftig skogbruk er kanskje den mest utbredte formen for ikke-statlig styring i forvaltningen av naturressursene, men også i fiskerisektoren er omfanget av slike ordninger voksende (Gulbrandsen 2005a). Ordninger for miljømerking i skogbruk og fiskerier innebærer utvikling av regler for bærekraftig ressursforvaltning, håndhevelse av reglene gjennom jevnlig kontroll utført av en uavhengig tredjepart og sporing av produkter som stammer fra sertifiserte virksomheter gjennom hele produksjonskjeden for å godkjenne miljømerking.

Mens staten får sin styringsautoritet fra den sosiale kontrakten med folket og gjennom demokratiske valg, er ikke-statlige organer avhengig av støtten de får fra produsenter, store innkjøpere, konsumenter og frivillige organisasjoner. De som forvalter ordningene, står ikke til ansvar overfor politiske myndigheter og folkevalgte organer, men får styringsautoritet gjennom frivillig tilslutning av produsenter og troverdighet blant sitt publikum. Dersom disse aktørene mister tilliten til produktmerket, undergraves også styringsautoriteten til de private aktørene som forvalter merkeordningen. Hvilke strategier tar ikke-statlige aktører i bruk for å oppnå troverdighet, legitimitet, og styringsautoritet? Ivaretar ikke-statlige miljømerkeordninger hensynet til åpenhet, innsyn og ansvarlighet? Makter de å forene miljøhensyn med økonomiske interesser og næringsutøvers behov for fleksibilitet i forvaltningen av ressursene? Ved å studere miljømerking i skog- og fiskerisektoren er formålet med denne artikkelen å klargjøre potensialet for at ikke-statlige styringsordninger kan konstitueres som legitime og autoritative styringsformer på tvers av nasjonalstatene og fremme bærekraftig ressursforvaltning.

Framveksten av ikke-statlige miljømerkeordninger

Miljømerking i skog- og fiskerisektoren vokste fram på 1990-tallet som et resultat av rovdrift på naturressursene og det mange mente var utilstrekkelige statlige regelverk og manglende håndhevelse for å løse problemene. Det første initiativet til å etablere en ikke-statlig og uavhengig ordning for å fremme bærekraftig ressursforvaltning ble tatt av Verdens Naturfond (WWF) i skogsektoren.

Skogsektoren

Miljøproblemene i skogsektoren dreier seg særlig om tropisk avskoging og tap av biologisk mangfold, naturlige habitater og økosystemer som en følge av kommersiell rovdrift, illegal hogst og endringer i bruken av landområder (FAO 2001). En rekke mislykte forsøk på å forhandle fram en internasjonal skogkonvensjon eller en statlig miljømerkeordning som kunne beskytte skogene og reversere tropisk avskoging, overbeviste WWF om at et ikke-statlig initiativ var nødvendig for å fremme bærekraftig skogbruk. Med WWF som pådriver ble Forest Stewardship Council (FSC) opprettet i 1993 gjennom et samarbeid mellom miljøorganisasjoner, urbefolkningsgrupper, arbeidstakergrupper og andre interessenter for å fremme et *alternativ* til det som ble oppfattet som et svakt, mangelfullt og uforpliktende internasjonalt samarbeid om skogpolitikk (Gulbrandsen 2004). For å fremme miljøhensyn, sosialt ansvar og økonomiske hensyn i skogbruket har FSC utarbeidet 10 globale prinsipper for forsvarlig skogbruk, som suppleres av 56 mer detaljerte kriterier. Disse prinsippene omhandler blant annet bevaring av naturskog og verdifulle habitater, arbeidernes rettigheter, urfolks og lokalsamfunns rettigheter, overvåking og rapportering, skogbruksplaner samt drift av plantasjer (se www.fsc.org). De globale prinsippene og kriteriene må spesifiseres og tilpasses nasjonale eller lokale forhold i en prosess der miljøorganisasjoner, sosiale grupper og økonomiske interessenter deltar med de samme formelle beslutningsrettighetene. Dersom FSCs internasjonale råd godkjenner den nasjonale eller regionale standarden, vil skogselskaper og skogeiere få anledning til å søke sertifisering i henhold til standarden. Det internasjonale rådet består av tre likeverdige kamre med representanter fra henholdsvis økonomiske, sosiale og økologiske grupper, og dessuten av like mange representanter fra utviklingsland og industriland. Til forskjell fra det som er vanlig praksis i internasjonal standardutvikling, får representanter fra offentlige myndigheter ikke delta i FSC. Ettersom ordningen oppstod i opposisjon til internasjonalt samarbeid om skogpolitikk, har WWF nærmest på prinsipielt grunnlag ekskludert statlige aktører fra deltakelse i FSC.

Med støtten fra WWF og andre miljøorganisasjoner kunne FSC-sertifisering bety økte markedsandeler og økt salg for skogselskaper og skogeiere. Mange i skognæringen var imidlertid skeptiske til FSC på grunn av ordningens relativt strenge miljøkrav og ettersom den ble opprettet på initiativ fra miljøsidene. Som et resultat av kombinasjonen av mistillit til FSC og det trykket ordningen

skapte for miljømerking i markedet for papir- og treprodukter, valgte interesseorganisasjoner for skogeiere i en rekke land å etablere konkurrerende ordninger til FSC basert på medlemmenes kollektive eller individuelle tilslutning. Skogeierforeninger i flere europeiske land, deriblant Norge, gikk sammen om å danne den pan-europeiske skogsertifiseringsordningen (PEFC) i 1998–1999. Dette er en paraplyordning som godkjenner nasjonale og i hovedsak næringsbaserte initiativ for sertifisering av skogbruk og tilbyr disse et felles miljømerke. Den norske Levende Skog-standarden (1998) for sertifisering av bærekraftig skogbruk, som ble utarbeidet på initiativ fra skogeierne og skogindustrien, ble godkjent av PEFC i 2000 (se Gulbrandsen 2003). Mens PEFC opprinnelig hadde et europeisk fokus, ble den restrukturert og omdøpt til Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes (fortsatt PEFC) i 2003 for å signalisere at den har et globalt gyldighetsområde (se www.pefc.org). Til forskjell fra FSC bygger de overordnede retningslinjene for PEFC-sertifisering på internasjonale kriterier/indikatorer for bærekraftig skogbruk utviklet i mellomstatlige skogprosesser, men disse kriteriene/indikatorene er utviklet for å måle og sammenlike skogtilstanden i ulike land og ikke for å stille krav til skogbehandlingen. Selv om den norske Levende Skog-standarden ble utarbeidet gjennom et samarbeid mellom skogeiere, miljøbevegelsen og andre grupper, er det heller ikke et krav i PEFC om at nasjonale standarder må være utviklet i samarbeid med miljøorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner. I Nord-Amerika har det også blitt utviklet konkurrenter til FSC med forankring i skognæringen. Den amerikanske skog- og papirsammenslutningen opprettet Initiativet for bærekraftig skogbruk (SFI) i 1994, mens den canadiske cellulose- og papirsammenslutningen tok initiativet til å opprette en nasjonal standard for skogsertifisering (CSA) samme år. Den canadiske ordningen ble godkjent av PEFC i 2005, og det amerikanske initiativet har søkt om godkjenning, og PEFC framstår nå som den globale, næringsbaserte konkurrenten til FSC.

Fiskerisektoren

Mens skoger er nasjonale ressurser og skogbruk som regel drives av private aktører, forvaltes fiskebestander av statene i fellesskap. I motsetning til det mangelfulle internasjonale skogregimet eksisterer det et omfattende internasjonalt regelverk for forvaltning av fiskerier, siden 1982 forankret i Havrettskonvensjonen (UNCLOS). FNs tredje havrettskonferanse i 1975 gikk inn for å gi kyststatene

muligheten til å opprette en 200 mils økonomisk sone (320 kilometer) der de har suveren råderett over naturressursene, herunder fisk.¹ Til tross for det omfattende internasjonale regelverket er overfiske som en følge av den kraftige veksten i verdens fiskeflåte et alvorlig problem – både innenfor kyststatenes økonomiske soner og på det åpne hav. Mellom 1950 og 1990 ble uttaket av fisk fra marine fiskerier firedoblet, men har siden flatet ut eller vært i nedgang på grunn av kollapsen av mange fiskebestander (FAO 2004). Globale, regionale og nasjonale forvaltningsproblemer knytter seg særlig til manglende implementering og håndhevelse av regelverket og illegalt, urapportert og uregulert (IUU) fiske. Ifølge FNs matvare- og landbruksorganisasjon (FAO 2004) er om lag halvparten av verdens marine fiskeriressurser fullt utnyttet, mens nesten en fjerdedel er overutnyttet (16 prosent) eller nedfisket (7 prosent) og må bygges opp igjen.

Suksessen til FSC inspirerte WWF til å eksportere ordningen til fiskerisektoren i håp om å bidra til å takle noen av de utfordringene statene ikke har vært i stand til å møte på en tilfredsstillende måte. I 1996 etablerte WWF stiftelsen Marine Stewardship Council (MSC) i samarbeid med merkevaregiganten Unilever – en av verdens største oppkjøpere av fiskeprodukter. Selv om det eksisterer flere merkeordninger med ett spesifikt budskap (såkalte «single-claim labels»), hvorav de mest utbredte kommuniserer at fangst av tunfisk ikke medfører bifangst av delfiner («dolphin-safe tuna») eller at rekefangst ikke medfører bifangst av havskilpadder («turtle-safe shrimp»), er MSC foreløpig den eneste globale ordningen for sertifisering av bærekraftige fiskerier og miljømerking av sjømat som stammer fra disse fiskeriene. Prinsippene i ordningen har som formål å fremme bærekraftige fiskerier gjennom å hindre overfiske, opprettholde eller gjenoppbygge fiskebestander, ivareta økosystemene som fiskeriene avhenger av og fremme overholdelse av lokale, nasjonale og internasjonale fiskerireguleringer (se www.msc.org). De bygger på FAOs retningslinjer («code of conduct») for forsvarlig fiskeriforvaltning fra 1995. Den klare koblingen til internasjonale retningslinjer har sammenheng med den omfattende reguleringen av fiske på internasjonalt nivå (Stokke *et al.* 2005). Formålet med MSC er således ikke å tilby et alternativ til statlig reguleringer, men å *supplere* disse gjennom globale prinsipper og kriterier som må tilpasses lokale forhold. De globale prinsippene og

1 En norsk økonomisk sone, om lag seks ganger Norges landareal, ble etablert utenfor fastlandet i 1977. Fiskevernsonen ved Svalbard ble opprettet samme år, og Fiskerisonen ved Jan Mayen ble opprettet i 1980.

kriteriene ble utviklet gjennom en serie ekspertmøter og konsultasjoner med ulike interesser i USA, Canada, Europa, New Zealand og Australia (May *et al.* 2003).

Sertifisering i henhold til standarden følger en serie trappetrinn, fra en tidlig evaluering utført av et MSC-akkreditert sertifiseringsorgan til en omfattende vurdering gjennomført av et ekspertpanel nedsatt av sertifiseringsorganet, bestående av en fiskeribestandsekspert, en økosystemekspert og en fiskeriforvaltningsekspert (se Phillips, Ward & Chaffee 2003). Alle stegene i denne prosessen innebærer utstrakt konsultasjon med ulike interessenter. Miljøorganisasjoner og andre frivillig organisasjoner inviteres til å bidra med innspill og synspunkter på prosessen. Som en følge av omfattende konsultasjoner og mulighetene til å bidra med innspill og synspunkter, kan prosessen være svært tidkrevende. Sertifiseringen av Alaska pollock, verdens største fiskeri for hvitfisk, tok for eksempel mer enn fire år (Gulbrandsen 2005a).

I sum er FSC og MSC de mest inkluderende av ordningene som er omtalt her. Selv om deltakelsen fra miljøorganisasjoner og sosiale grupper varierer noe mellom de næringsbaserte skogsertifiseringsordningene godkjent av PEFC, er de enkelt sagt opprettet av skognæringen for skognæringen. Når det gjelder koblingen til statlige reguleringer, finner vi et noe annet mønster. Her er det FSC som skiller seg ut gjennom mangelen på kobling til internasjonale retningslinjer og utelukkelsen av statlige myndigheter i standardutviklingen. Ettersom formålet med FSC er å fremme retningslinjer som er betydelig strengere og mer omfattende enn bestemmelsene i internasjonal skogpolitikk, ønsker ikke organisasjonen noen form for tilknytning til mellomstatlige prinsipper og kriterier.

Styrken på miljøregler og sosiale bestemmelser

Streng miljøbestemmelser og sosiale regler i merkeordninger kan fremme bærekraftig forvaltning av naturressursene og sikre at interessene til urfolk, lokalsamfunn og arbeidere ivaretas (Gulbrandsen 2004, Stokke *et al.* 2005). I utgangspunktet er det rimelig å anta at jo strengere og mer presise regler en sertifiseringsordning har, desto større kapasitet vil den ha til å påvirke forvaltningspraksis i ønsket retning. Men dersom reglene er rigorøse og svært kostbare å etterleve, er det stor sjanse for at produsentene vil avvise å delta i ordningen og implementere reglene på frivillig basis (*ibid.*).

Mens FSC fremmer relativt strenge og omfattende regler når det gjelder biologisk mangfold, bevaring av naturskog, urfolks rettighe-

ter og sosiale forhold, legger de næringsbaserte ordningene større vekt på fleksibilitet i anvendelsen av reglene, organisasjonsmessige tiltak og prosessforbedringer (Rametsteiner & Simula 2003, Cashore, Auld & Newsom 2004, Gale 2004). De næringsbaserte standardene har gjentatte ganger blitt kritisert av miljøorganisasjoner for å ha altfor svake miljøkrav og sosiale bestemmelser (se for eksempel Ozinga 2001, 2004, Vallejo & Hauselmann 2001). Det er imidlertid betydelige forskjeller på standardene i ulike regioner, både mellom de næringsbaserte ordningene og innad i FSC-systemet. PEFC har godkjent en rekke næringsbaserte ordninger, blant dem 15 europeiske og den canadiske ordningen, som varierer betydelig når det gjelder styrken på miljøkrav og sosiale bestemmelser. Noe av variasjonen kan forklares på bakgrunn av regionale og nasjonale forskjeller når det gjelder naturmiljø, lovbestemmelser og administrative tradisjoner, men det er også forskjeller som bare kan forklares som et resultat av ulikt ambisjonsnivå. Den svenske PEFC-standarden er den strengeste i systemet (Cashore, Auld & Newsom 2004), og det har vært en viss bekymring i de nordiske landene for at svakere standarder i andre land kan være uheldig for paraplyordningens troverdighet. Som et resultat av den desentraliserte tilnærmingen til regelutvikling er det også betydelig variasjon i ambisjonsnivået til ulike nasjonale og regionale FSC-standarder (Wood 2000, Cashore & Lawson 2003, Gale 2004).

I fiskerisektoren må sertifiserte virksomheter overholde spesifikke krav basert på de globale retningslinjene til MSC. De knesetter prinsippene om at bestanden ikke må overfiskes og at fisket ikke må være skadelig for økosystemet som bestanden er en del av, og kan sammenliknes med nivåstandardene til FSC. Sertifiserte fiskerier må blant annet ha en prosedyre for overvåking av fisket, ta hensyn til lokalsamfunn som er avhengige av fiske, etablere en mekanisme for konfliktløsning, stimulere bærekraftig fiske, følge føre-var-prinsippet i forvaltningen av fisket, utarbeide systemer for intern håndhevelse av reglene og overholde internasjonale avtaler som regulerer fiske. Standarden spesifiserer også operasjonelle regler som omhandler fiskeredskaper, oljesøl fra fiskebåter og tiltak for å begrense tap av fiskeutstyr og negative effekter på habitater og økosystemer.

Til tross for store variasjoner i styrken på frivillige standarder for bærekraftig ressursforvaltning vil detaljerte sammenlikninger på tvers av ulike standarder fort gå ut på dato ettersom reglene stadig utvikles. Sertifiseringsordningene har konverget i senere år og tatt lærdom av hverandres erfaringer. Mens FSC har forenklet

noen av sine regler og prosedyrer for å imøtekomme skognæringens behov, har de næringsbaserte ordningene skjerpet noen av sine miljøkrav for å øke tilliten i miljøbevegelsen og markedet (se Gulbrandsen 2005b). Likevel vil visse grunnleggende forskjeller mellom ordningene med stor sannsynlighet bestå. For skogsektoren er konklusjonen at FSC i de fleste regioner har strengere miljøkrav og sosiale bestemmelser enn de næringsbaserte ordningene.

Håndhevelse

En merkeordnings kapasitet til å endre forvaltningspraksis i ønsket retning vil ikke bare avhenge av styrken på reglene, men også av håndhevelsen og overholdelsen av reglene. Akkrediterte sertifiseringsorganer utfører uavhengige og som regel årlige kontroller av forvaltningspraksis. Et sertifikat utstedt av MSC eller FSC er gyldig i fem år og må deretter fornyes i en mer omfattende og grundig vurdering enn i rutinekontrollene. I de årlige kontrollene påpeker sertifiseringsorganet regelbrudd, feil og mangler som må rettes opp innen en viss tidsfrist, men dersom det avdekkes alvorlige brudd på reglene, kan sertifiseringsorganet suspendere sertifikatet til fiskeriet eller skogeieren. Sertifisering innebærer per definisjon tredjeparts kontroll av virksomheter, men åpenhet, grundighet og rutiner når det gjelder kontrollpraksis varierer mellom ulike ordninger.

En skulle tro at jevnlige kontroller vil bidra til overholdelse av reglene og forbedret forvaltningspraksis. I Norge ble miljøsertifikatet til Viken Skog, kongerikets største skogeierforening, midlertidig inndratt av Det Norske Veritas i 2000 etter at det kom fram at medlemmene ikke overholdt Levende Skog-standardene for bærekraftig skogbruk og at foreningen manglet en plan for registrering og bevaring av særlig verdifulle nøkkelbiotoper. Der er verdt å merke seg at dette var et resultat av avsløringer om manglende overholdelse av standardene i *Aftenposten* og ikke av en rutinekontroll av Veritas (se Gulbrandsen 2003). Studier av FSC-sertifiserte virksomheter i Sverige (Dahl 2001) og et utvalg europeiske land (Rametsteiner 1999) viser miljøforbedringer, men også at mange regler ikke følges opp tilfredsstillende. En undersøkelse av samtlige kontroller av FSC-sertifiserte svenske skogselskaper i perioden 1996–2001 viser at to tredjedeler av anmerkningene dreide seg om miljøbestemmelser som ikke var tilfredsstillende fulgt opp, en fjerdedel omhandlet sosiale regler, mens resten dreide seg om økonomiske hensyn eller andre forhold (Dahl 2001). Dette forteller oss på den ene siden at også private aktører har problemer knyttet

til håndhevelse av regelverk, men på den andre siden at sertifiseringsorganer ikke vegrer seg for å påpeke feil og mangler når det gjelder forvaltningspraksis.

Likevel er gjennomgangsmelodien hos kritikere av den økende bruken av frivillige standarder overdreven tro på effekten av kontroller og håndhevelse, tolkningsmangfold og tilfeldige bedømmelser, og en utbredt tendens til å godkjenne praksis istedenfor å påpeke feil og mangler (Power 1997, 2000, Humphrey & Owen 2000). Kritikere hevder at fordi sertifiseringsorganer konkurrerer om klienter i markedet, har de en felles interesse med sine klienter av å godkjenne framfor å underkjenne praksis, og derfor er de ikke så uavhengige som de ideelt sett burde være. Miljøorganisasjoner har stått bak studier som hevder at de næringsbaserte ordningene i skogsektoren ikke er troverdige fordi de har for fleksible regler og mangel på innsyn, hvilket gjør det enkelt å godkjenne praksis uten at andre kan etterprøve kontrollene (Ozinga 2001, 2004, Vallejo & Hauselmann 2001, Dahl 2002). Til tross for at de fleste miljøorganisasjoner støtter FSC, har heller ikke denne ordningen sluppet unna kritikk for sin kontrollpraksis (se for eksempel Counsell & Loraas 2002). MSC-akkrediterte kontrollører har også blitt kritisert av enkelte miljøorganisasjoner og endog av uavhengige konsulenter for å være for slepphendte i kontrollen av sertifiserte fiskerier (Stokke *et al.* 2005). Strengte regler for bærekraftig forvaltning og innsyn i kontrollprosessen kan imidlertid bidra til troverdig regelhåndhevelse (Gulbrandsen 2004, Micheletti, Føllesdal & Stolle 2004). Til tross for at kritikken av frivillige standarder også rammer FSC og MSC, utgjøre disse ordningenes relativt strenge regler og åpenhet et bedre grunnlag for troverdig kontrollvirksomhet enn hva tilfellet er for mange næringsbaserte ordninger med mer fleksible regler og mangel på innsyn. Tabell 1 (neste side) oppsummerer noen av de viktigste forskjellene mellom ulike sertifiseringsordninger.

Produsentenes deltakelse

Frivillig tilslutning fra produsentene er avgjørende for at ikke-statlige merkeordninger skal lykkes. Jo flere produsenter som slutter seg til ordningen, desto større kapasitet vil den ha for å kunne påvirke forvaltningspraksis i ønsket retning. Noen merkeordninger retter seg riktignok inn mot nisjemarkeder og sertifisering av «de beste», uten noe mål om å bli store, men skal de kunne påvirke praksis i hele eller store deler av næringen, er det en forutsetning med bred deltakelse av næringsutøvere. Produsentene kan i prinsippet avslutte

Tabell 1: En sammenlikning av miljømerkeordninger i skog- og fiskerisektoren

	Marine Stewardship Council	Forest Stewardship Council	Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes
<i>Initiering</i>	Verdens Naturfond (WWF) og Unilever, 1996	Verdens Naturfond (WWF) og andre ikke-statlige organisasjoner, 1993	Skogeierforeninger i flere europeiske land, 1998
<i>Type standard</i>	Fiskerisertifisering og miljømerking	Skogsertifisering og miljømerking	Paraplyordning for skogsertifisering og miljømerking
<i>Geografisk gyldighetsområde</i>	Global	Global	Opprinnelig Europa, senere utvidet til en global ordning
<i>Involvering av interessenter</i>	Bred deltakelse fra ulike interessenter i standardutvikling og styrende organer	Lik formell innflytelse fra økologiske, sosiale og økonomiske interessenter i standardutvikling og styrende organer	Ordnningen domineres av skogeiernes interesseorganisasjoner
<i>Involvering av offentlige myndigheter</i>	Minimal	Utelukkes fra standardutviklingen	Konsulteres i standardutviklingen
<i>Internasjonal orientering</i>	Bygger på FAOs retningslinjer («code of conduct») for forsvarlig fiskeriforvaltning	Nasjonale og regionale standarder må være i overensstemmelse med FSCs globale prinsipper og kriterier	Bygger på internasjonale kriterier/indikatorer for bærekraftig skogbruk
<i>Proessorientert eller prestasjonsorientert</i>	Prestasjonsorientert nivåstandard	Prestasjonsorientert nivåstandard	Proessorientert, men med noen nivåkrav
<i>Styrken på miljøkrav og sosiale bestemmelser</i>	Ganske strenge og omfattende regler	Ganske strenge og omfattende regler	Svake minimumskrav, men variasjon mellom nasjonale standarder
<i>Håndhevelse av regelverket</i>	Årlig kontroll av bærekraftig fiskeripraksis	Årlig kontroll av skogbehandlingen, miljøforbedringer og sosiale forhold	Årlig kontroll av skogbehandlingen og i noen grad miljøforbedringer og sosiale forhold
<i>Forbrukerrettet miljømerke</i>	Ja	Ja	Ja, men liten betydning

tilknytningen til merkeordningen når som helst, for eksempel dersom kostnadene ved å delta i ordningen skulle overskride nytten, men ikke-statlige merkeordninger kan i praksis sette en standard i næringen som produsentene må forholde seg til.

Ifølge FAO utgjorde arealet sertifiserte skoger i verden bare to

til tre prosent i 2000 (FAO 2001: 57), mens andelen i midten av 2004 har økt til nærmere fem prosent (Bernstein & Cashore 2004). Selv om dette kan synes å være lavt, er det viktig å være klar over at en betydelig andel av verdens skoger ikke er kommersielle og derfor heller ikke aktuelle for sertifisering. I mange europeiske og nordamerikanske regioner deltar de fleste skogeiere i sertifiseringsordninger. For eksempel er det meste av den produktive skogen i de skogrike nordiske landene sertifisert i henhold til PEFC (Norge og Finland, noe i Sverige) eller FSC (Sverige).

De sertifiserte skogene i verden befinner seg i hovedsak på den nordlige halvkule. Det finnes riktignok FSC-sertifiserte eiendommer i flere skogrike utviklingsland som Brasil, Indonesia, Malaysia og Thailand, og flere utviklingsland har opprettet statlige eller halvstatlige ordninger for frivillig skogsertifisering, men faktum er at bare om lag 10 prosent av verdens sertifiserte skogareal utgjøres av tropiske skoger (Rametsteiner & Simula 2003: 92). I betraktning av at sertifisering ble lansert som et markedsdrevet alternativ til mellomstatlig samarbeid for å redde de gjenværende tropiske skogene, framstår den nordlige dominansen i ordningene som et paradoks. Den beskjedne andelen sertifiserte skoger i utviklingsland kan forklares med liten kjennskap til sertifiseringsordninger, kostnadene knyttet til sertifisering og uklare eierforhold når det gjelder skogområder (Dauvergne 2001, 2004, OECD 2003).

Deltakelsen i ulike sertifiseringsordninger viser tydelig at FSC ikke har blitt den globale standarden for bærekraftig skogbruk som miljøbevegelsen hadde håpet på. Som et resultat av skogeiernes støtte til næringsbaserte konkurrenter har FSC blitt marginalisert i en rekke land. En studie av skogsertifisering i åtte nordamerikanske og europeiske regioner fant at i alle regionene var FSC blitt utfordret av næringsbaserte ordninger, som hadde vokst raskere og blitt større enn FSC (Cashore, Auld & Newsom 2003). Et unntak er Sverige, der FSC fortsatt er størst, til tross for at den har blitt utfordret av PEFC. Forklaringer på FSCs suksess i Sverige peker blant annet på eierstruktur i skogindustrien (noen få FSC-sertifiserte skogselskaper kontrollerer nesten halvparten av den produktive skogen) og eksportavhengighet til miljøbevisste markeder som etterspør FSC-merket (mesteparten av den svenske eksporten av papir- og treprodukter går til Storbritannia, Tyskland, Nederland og Danmark) (Gulbrandsen 2005c). Målt etter sertifisert skogareal er PEFC verdens største ordning for skogsertifisering med et totalareal på mer enn 120 millioner hektar (august 2005). Til sammenlikning har FSC godkjent et areal på til sammen knappe 60 millioner hektar

(august 2005) – det vil si mindre enn halvparten av PEFC.

I forhold til den store utbredelsen av skogsertifisering har den tilsvarende ordningen i fiskerisektoren foreløpig et ganske beskjedent omfang. Hittil har 11 fiskerier i Nord-Amerika og Europa blitt godkjent av MSC, mens ytterligere 40 er under vurdering. Av disse 11 kan fire fiskerier – to i Alaska (pollock og laks), ett i New Zealand og ett i Sør-Afrika – sies å være store i nasjonal eller til og med global målestokk, men det finnes ingen sertifiserte fiskerier i Asia eller betydningsfulle europeiske fiskerinasjoner, som Norge (Hoel 2005). Den relativt lave deltakelsen i MSC kan forklares på bakgrunn av de høye kostnadene knyttet til sertifisering, oppfatningen om at ordningen er koblet til særinteresser og motviljen mot å underordne seg ikke-statlige aktører med noe som betraktes som et uklart styringsmandat. I sum er produsentdeltakelsen i MSC fortsatt for liten til å kunne bevege store deler av fiskerinæringen i retning av mer forsvarlig forvaltning.

Politisering av produksjon og konsumpsjon

For skog- og fiskerinæringen er formålet med sertifisering og miljømerking å øke eller i det minste sikre markedsandelen for merkede produkter. Gjennomslagskraft i markedet i form av etterspørsel etter merkede produkter kan øke produsentdeltakelsen og dermed påvirkningspotensialet på forvaltningspraksis. Siktemålet for merkeordningen vil være å bli gjenkjent og foretrukket av innkjøpere og konsumenter i produsentenes viktigste markeder. Ettersom ikke-statlige merkeordninger er frivillige, skulle man tro at produsentene bare vil delta dersom det medfører økonomisk gevinst, i form av økte markedsandeler eller høyere avkastning, eller andre fordeler som troverdighet blant frivillige organisasjoner og konsumenter. Frykt for tap av markedsandeler og krav fra store innkjøpere med betydelig markedsrett kan imidlertid også være viktige drivkrefter for sertifisering og miljømerking.

Støtte fra konsumentallianser eller store innkjøpere langs varekjeden kan stimulere utbredelsen av merkeordninger. Gjennom det såkalte Globale skog- og handelsnettverket (GFTN) har WWF dannet en kraftfull allianse for å promotere FSC-produkter i markedet. Dette nettverket består av 18 nasjonale skog- og handelsnettverk og kjøperallianser i mer enn 30 land. I Sverige, Storbritannia, Tyskland, USA og Canada har store innkjøpere av treprodukter, for eksempel IKEA og Kinnarps, deltatt i FSC-arbeidsgrupper for å utvikle regler for bærekraftig skogbruk. Det er ikke etablert

tilsvarende kjøpergrupper på fiskerisiden, men WWF og Unilever støtter MSC aktivt, selv om den formelle koblingen til ordningens grunnleggere ble opphevet i 1999. Det er liten tvil om at støtten til FSC og MSC fra miljøorganisasjoner og store kunder har styrket ordningenes troverdighet og bidratt til at merkede produkter har fått fotfeste i markedet. PEFC har på sin side ingen troverdighet blant miljøorganisasjonene, og miljømerket under denne ordningen er lite kjent blant forbrukere.

Et problem for både FSC og MSC er at volumene av merkede produkter lenge har vært beskjedne. Som et resultat av for små volumer måtte for eksempel Unilever, som blant annet eier fiskemerkevarene Findus, Birds Eye og Iglo, oppgi sitt selvpålagte mål om bare å tilby fiskeprodukter med logoen «Marine Stewardship Council» innen år 2005. Andre matvarekjeder i Europa (tyske Frosta) og Nord-Amerika (Whole Foods Markets) har erfart at konsumentenes interesse for MSC-merket har vært liten (Hoel 2005). I Storbritannia har derimot MSC fått solid fotfeste blant forhandlere av dagligvarer, og de største supermarkedkjedene (Marks and Spencer, Safeway, Sainsbury's og Tesco) bruker MSC i markedsføringen av sine fiskeprodukter (May *et al.* 2003). For oppkjøpere av papir- og treprodukter har FSCs strenge regler for produktmerking medført at mange har sett seg nødt til å oppgi sine mål om bare å tilby FSC-merkede produkter. Dette har åpnet opp for PEFC og andre næringsbaserte konkurrenter, som for mange innkjøpere har framstått som de nest beste alternativene i fraværet av tilstrekkelig tilfang av FSC-godkjente produkter. Selv om logoen til PEFC har liten eller ingen betydning som forbrukerrettet miljømerke, vil noen forhandlere betrakte sertifiserte skogprodukter under denne ordningen som akseptable i henhold til egne retningslinjer for innkjøp.

Til tross for problemet med tilfang av tilstrekkelige volumer sertifisert virke må miljømerking i skogsektoren kunne betegnes som en suksess og et eksempel på vellykket ikke-statlig regelutvikling og styring. Godkjente skogprodukter er ikke bare akseptert i nisjemarkeder; det stilles krav om slike produkter fra mange av de største innkjøperne i Europa og Nord-Amerika. I fiskerisektoren har sertifiseringen av Alaska pollock, med årlige fangster på drøyt en million tonn, satt en ny standard i markedet, som kan dra andre fiskerier med seg. Når sertifiseringen av pollock-fisket utenfor Alaska har trådt i kraft, vil nær en femtedel av all hvitfisk som handles i verden være godkjent av MSC (Hoel 2005), og Unilever vil nærme seg sitt mål om bare å tilby fisk fra sertifiserte fiskerier.

På den annen side eksisterer ennå ikke MSC i det asiatiske markedet – verdens største for omsetning av fiskeprodukter.

Selv om studier av konsumentenes betalingsvillighet viser vilje til å betale litt ekstra for enkelte miljømerkede produkter (Veisten 2002, Pajari, Beck & Rametsteiner 1999), er ikke framveksten av merkeordningene i skog- og fiskerisektoren konsumentdrevet, men drevet fram av allianser etablert av miljøorganisasjoner og store innkjøpere (Cashore, Auld & Newsom 2004, Gulbrandsen 2004, 2005a). Produsentene har sluttet seg til merkeordningene dels som en strategi for å unngå negativ oppmerksomhet, kampanjer fra miljøbevegelsen og tap av markedsandeler, og dels som svar på nye markedsmuligheter og krav fra store innkjøpere. Tilslutning til ordningene ser ut til å være betinget av at miljøorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner lykkes med å politisere spørsmål knyttet til produksjon og konsumpsjon av varer og tjenester og legge press på næringen. I Norge var skognæringen avvisende til sertifisering inntil tyske Axel Springer Verlag og andre store innkjøpere stilte krav om dokumentasjon på bærekraftig skogbruk fra Norske Skog (Sæther 1998, Gulbrandsen 2003). Kravene fra Norske Skogs tyske storkunder var et resultat av kampanjer fra Greenpeace i Tyskland og fra norske miljøorganisasjoner, som tok direkte kontakt med Springer-forlaget og andre forlagshus for på den måten å presse skogbruket i de nordiske landene til å ta større miljøhensyn. Norske Skog og Norges Skogeierforbund svarte med å inngå et samarbeid med miljøorganisasjoner og andre interessenter om å utarbeide standarder for bærekraftig skogbruk (Levende Skog), som ble grunnlaget for miljøsertifisering av de norske skogeierforeningene. Dette er et typisk eksempel på hvordan miljøbevegelsen etablerer transnasjonalt press på produsentene og politiserer et saksfelt som tidligere bare dreide seg om økonomisk produksjon. Konsumentenes kjøpevaner er likevel riset bak speilet – eller belønningen – som muliggjør at denne strategien lykkes.

Legitimitet gjennom bred deltakelse

I fraværet av statlig legitimering av private styringsordninger, for eksempel gjennom formell delegering av beslutningsmyndighet, kan det være et demokratisk underskudd i styringsorganer dominert av ikke-statlige organisasjoner, ettersom de ikke er ansvarlige overfor en folkevalgt forsamling eller statlig institusjon (Rosenau 2000: 192). Dersom private styringsordninger erstatter offentlige reguleringer, eller setter en standard som hele eller store deler av næringen

i praksis må innrette seg etter, kan det være et demokratisk problem at ordningene domineres av bestemte interesser. En måte å styrke legitimiteten til ikke-statlige styringsformer på, er *involvering av ulike interessenter* i standardutviklingen og standardiseringsorganisasjonens besluttende organer (Gulbrandsen 2004, Stokke *et al.* 2005). Involvering av ulike interessenter bidrar til å skape tillit til at ordningen er uavhengig og ikke dominert av særinteresser. Ved å etablere et formalisert samarbeid mellom ulike aktører skaper standardiseringsorganisasjonen gjensidige forventninger om relativt stabile og regelmessige former for interaksjoner. Dette kan bidra til disiplinering og dialog, konfliktreduksjon i sektorer preget av sterke motsetninger (som både skog- og fiskerisektoren kan tjene som eksempler på), og forståelse for forskjellige synspunkter og interesser. Individuer og organisasjoner som deltar i standardutviklingen, bringer dessuten med seg ressurser, erfaringer, kompetanse og kunnskap som standardiseringsorganisasjonen kan dra nytte av. Produsentene og deres interesseorganisasjoner kjenner godt til problemene, utfordringene og mulighetene i næringen. Miljøorganisasjonene kan også bidra med kompetanse og kunnskap, slik vi blant annet har observert i de internasjonale klimaforhandlingene (se Gulbrandsen & Andresen 2004), men når det gjelder å skape troverdige merkeordninger, er deres «symbolske kapital» av særlig verdi for standardiseringsorganisasjonen (Boström 2003). Med sine mange medlemmer representerer miljøorganisasjonene reell konsumentmakt, og de har stor troverdighet i opinionen. Dersom industrien dominerer ikke-statlige miljømerkeordninger, er det sannsynlig at miljøorganisasjonene ikke går god for ordningene, slik vi har sett for PEFC. Mens det vil være uheldig for alle standardiseringsorganisasjoner at de blir avvist av frivillige organisasjoner, vil det være en særlig ulempe for miljømerkeordninger at de ikke blir støttet av velkjente miljøorganisasjoner, som for eksempel WWF eller Greenpeace. På den annen side er det stor sjanse for at produsentene vil avvise ordninger der miljøorganisasjoner eller andre frivillige organisasjoner dominerer regelutviklingen og de styrende organer. Resultatet kan bli at produsentdeltakelsen i ordningene blir lav og at konkurrerende næringsbaserte ordninger oppstår, slik vi har sett i skogsektoren. På samme måte som deltakelse fra miljøsidene er viktig for ordningenes troverdighet og symbolske autoritet, er deltakelse fra næringsorganisasjoner nødvendig for å skape tillit blant produsentene og grunnlaget for at de ønsker å tilslutte seg ordningene på frivillig basis.

Deltakelse og samarbeid med næringsinteresser i organisasjoner

som MSC og FSC er imidlertid ikke uproblematisk for miljøbevegelsen. Som en følge av fraværet av en sterk og samlende autoritet er disiplinering av deltakerne gjennom sterke normer om samarbeid og lojalitet nødvendig for at ikke-statlige styringsordninger skal fungere (jf. Cutler, Haufler & Porter 1999). Samarbeid må nødvendigvis innebære kompromisser, fleksibilitet, vilje til å finne pragmatiske løsninger og lojalitet til de beslutningene som fattes. Dersom miljøorganisasjoner går inn i et forpliktende samarbeid, vil de organisasjonsmessige normene om lojalitet og ansvarlighet gjøre det svært vanskelig å kritisere samarbeidspartneres praksis gjennom mediekanalene eller aksjonsformer. Dette innebærer at miljøorganisasjoner må være villige til å forsvare retningslinjer og praksis som avviker fra optimale løsninger, sett fra deres synspunkt. Selv om deltakelse i ikke-statlige merkeordninger gir miljøorganisasjonene nye former for makt og innflytelse, begrenser den samtidig deres repertoar med hensyn til å ta i bruk *tradisjonelle* aksjonsformer.

Samarbeid med næringsinteresser kan også bety at miljøorganisasjoner blir «kooptert» i industrivennlige merkeordninger og brukt av næringen for å legitimere ordningene. Standardiseringsorganisasjonen kan karakteriseres som en «metaorganisasjon» med deltakelse fra ulike medlemsorganisasjoner. Ahrne og Brunnsøns (2001) forskning på metaorganisasjoner viser at deres kapasitet til å disiplinere medlemmene er mer begrenset, og konfliktnivået er høyere, enn tilfellet er for tradisjonelle organisasjoner. Asymmetriske relasjoner når det gjelder kompetanse, organisasjonsmessige ressurser og posisjoner i samfunnet, kan medføre at metaorganisasjonen blir marginalisert i forhold til sterke medlemsorganisasjoner. Resultatet kan bli at ressurssterke organisasjoner dominerer regelutvikling og styrende organer. En av grunnene til at miljøbevegelsen konsekvent avviser å delta i sertifiseringsordninger opprettet av skognæringen, er nettopp frykten for å bli (mis)brukt av næringen i forsøk på å øke troverdigheten til disse ordningene. På den andre siden vil miljøorganisasjonene aldri bli mer «kooptert» i ikke-statlige styringsformer enn det de selv kan stå inne for. Dersom de blir hardt presset av industrisiden, kan de bryte forhandlingene eller true med å trekke seg fra samarbeidet. Svenska Naturskyddsföreningen meddelte for eksempel i en pressemelding i januar 2004 at de tok pause i forhandlingene om å revidere den svenske FSC-standarden som en følge av det de hevdet var mangel på kompromissvilje blant skogselskapene. Skulle Naturskyddsföreningen gjøre alvor av truselen om å trekke seg helt fra samarbeidet, vil det bli vanskelig for FSC i Sverige å framstå som en uavhengig og troverdig institusjon

uten noen kobling til bestemte interesser. I Norge samarbeidet miljøorganisasjonene som nevnt med skogeierne om å utvikle standarder for bærekraftig skogbruk, men på grunn av uenighet om anvendelsen og presiseringen av standardene gikk de ut i media i 2001 og erklærte at de brøt samarbeidet med skogeierne.

Deltakelse, beslutningseffektivitet og styringsautoritet

Et dilemma for ikke-statlige styringsordninger er å kombinere idealet om involvering av ulike interessenter i standardutviklingen med beslutningseffektivitet og produsentdeltakelse. Konsultasjon med ulike grupper i standardutviklingen kan øke troverdigheten til ordningen, men kan være svært tidkrevende, slik vi har sett i sertifiseringen av Alaska pollock. Ulike meninger og konflikter kan føre til at forhandlingene låser seg eller at noen grupper blir marginalisert.² Mens statlig autoritet som regel blir tatt for gitt og sjelden utfordres i seg selv, må ikke-statlig autoritet forhandles fram og reforhandles i en prosess der aktørene stadig posisjonerer seg og utfordrer hverandre. Flere næringsorganisasjoners oppfatning om at MSC og FSC er i lomma på miljøbevegelsen og ikke evner å tilpasse seg næringsutøveres behov, har medført at mange i fiskeri- og skogsektoren har liten tillit til ordningene. FSC tar sikte på å skape troverdighet og styringsautoritet gjennom åpenhet og beslutningsregler som skal sikre lik innflytelse fra økonomiske, sosiale og økologiske interessenter. På samme måte forsøker MSC å etablere en troverdig ordning gjennom utstrakt konsultasjon med ulike interessenter og innsyn i sertifiseringsprosessen. Likevel blir begge ordningene beskyldt for å tilrane seg styringsautoritet på områder hvor de har begrenset erfaring, utilstrekkelig forståelse og heller ingen legitim rett til å styre. Mange næringsutøvere aksepterer ikke at miljøorganisasjoner skal delta i regelutviklingen og styrende organer til ikke-statlige ordninger for ressursforvaltning, all den tid de ikke er ansvarlig for å iverksette reglene.

I mangel av den troverdigheten støtte fra miljøbevegelsen gir, har de næringsbaserte ordningene i skogsektoren knyttet sine retningslinjer til mellomstatlige kriterier/indikatorer for bærekraftig skogbruk. Selv om disse kriteriene og indikatorene som tidligere nevnt er utviklet for å overvåke skogtilstanden og ikke stiller spe-

2 Dette problemet har også blitt observert i oljeselskapers samarbeid med frivillige organisasjoner om å lage retningslinjer for samfunnsansvar i «nye» petroleumsprovinser (Gulbrandsen & Moe, kommer).

sifikke nivåkrav til skogbehandlingen, gir koblingen en viss grad av styringsautoritet til de næringsbaserte ordningene. Opprettelsen av næringsbaserte sertifiseringsordninger kan også betraktes som et strategisk trekk for å gjenerobre styringen i skogsektoren og etablere retningslinjer som legger mindre vekt på økologiske (og sosiale) forhold enn FSC, og større vekt på økonomiske forhold (Cashore, Auld & Newsom 2004, Gulbrandsen 2004). Ikke-statlige ordninger for miljømerking som satser på bred deltakelse av produsentene, og ikke bare av «de beste», må derfor kombinere og balansere strenge regler med et visst rom for tilpasninger til produsentenes behov.

På fiskeriområdet har det som nevnt ikke blitt opprettet næringsbaserte konkurrenter til MSC på globalt nivå. Initiativet støttes av viktige aktører innen fiskeforedlingsindustrien og store innkjøpere, men har møtt sterk motstand fra fiskere, interesseorganisasjoner i fiskerinæringen og myndighetene i blant annet de nordiske landene (Constance & Bonanno 2000, Boström 2004). I Sverige har MSC blitt kritisert av fiskerinæringen for å være for nær knyttet til internasjonale kapitalinteresser (det vil si Unilever) og miljøbevegelsen (det vil si WWF), hvilket bidro til at forsøk på å etablere ordningen mislyktes. Svenske fiskeriinteresser, myndigheter og miljøgrupper ble derfor enige om å opprette en alternativ merkeordning med forankring i den ikke-statlige og uavhengige svenske merkeorganisasjonen KRAV (Boström 2004).³ Den relativt beskjedne globale utbredelsen av MSC kan også forklare at det så langt ikke har vært noe følt behov for å etablere konkurrenter med en sterkere forankring i fiskerinæringen. Statene har derimot ikke sittet stille og sett på at ikke-statlige aktører spiser seg inn på et forvaltningsområde som tradisjonelt har vært under statlig kontroll. I mars 2005 vedtok FAOs fiskerikomité globale retningslinjer for merkeordninger for sertifisering av fiskerier og miljømerking av fiskeprodukter (FAO 2005). De nordiske landene trykket på for at FAO skulle ta dette initiativet, og de har også gjennom Nordisk Ministerråd beredt grunnen for et eget nordatlantisk miljømerke (Stokke *et al.* 2005). I juni kom også EU-kommisjonen på banen og tok initiativ til at EU skal utvikle retningslinjer for miljømerkeordninger i fiskerier (Commission of the European Communities 2005). Disse initiativene kan forstås som trekk for å gjenerobre kontrollen over et stadig viktigere område i fiskeriforvaltningen og sikre at ikke-statlige aktører følger internasjonale retningslinjer. Dette til tross for at MSC bygger på FAOs «code of conduct» for forsvarlig fiskeriforvaltning.

³ KRAV ble opprettet i 1985 for å godkjenne organisk landbruk og er i dag en veletablert ordning for troverdig og uavhengig miljømerking i Sverige.

Effektiv problemløsning?

Sett i et forvaltningsperspektiv vil inkluderende ordninger, strenge regler, troverdig regelhåndhevelse, produsentdeltakelse og gjenomslagskraft i markedet bare være *forutsetninger* for å lykkes med å oppnå bærekraftig bruk av ressursene. En målestokk for merkeordningers effektivitet kan være om de bidrar til å løse de problemer som motiverte opprettelsen av dem (jf. Underdal 1992, Young & Levy 1999, Underdal 2002). Som nevnt er det statene og ikke hvert enkelt fiskeri som forvalter fiskeressursene, hvilket betyr at tilslutning til en merkeordning som MSC i seg selv ikke medfører endringer i forvaltningsregimet og løser problemet med overfiske. Endringer i forvaltningen av fiskeressursene må skje indirekte, ved at næringsutøvere legger press på myndighetene for å påvirke forvaltningsregimet i retning av det MSC ønsker, eller ved at myndighetene selv tar initiativ til å tilpasse forvaltningsregimet til MSC-reglene for å gjøre det enklere for fiskeriene å bli godkjent av ordningen (Hoel 2005). Selv uten endringer i forvaltningsregimet vil imidlertid sertifisering kunne medføre mer bærekraftig praksis gjennom bedre kontroll av fiskeriene enn hva tilfellet hadde vært uten sertifisering. I vurderingen av fisket etter patagonsk tannfisk utenfor Sør-Georgia la MSC for eksempel vekt på om tiltak var iverksatt for å hindre illegalt, urapportert og uregulert fiske (Stokke *et al.* 2005). Sertifisering innebærer også at hvert enkelt fiskeri må etterleve mer spesifikke krav enn dem som er fastsatt i internasjonale og nasjonale regler for fiske. Studier av miljømerking i fiskerisektoren viser at deltakelsen i MSC så langt er for lav til å løse de globale utfordringene knyttet til overfiske og overkapasitet i fiskerinæringen, men at ordningen har bidratt til å ansvarliggjøre næringen overfor miljøorganisasjoner, store innkjøpere og forbrukerne (se Phillips, Ward & Chaffee 2003, Gulbrandsen 2005a).

En alvorlig begrensning når det gjelder effektiv problemløsning, er at ikke-statlige merkeordninger ikke nødvendigvis tas i bruk der skoen trykker mest. For fiskerier i utviklede land som har omfattende kunnskapsgrunnlag, avanserte forvaltningsregimer og rutiner for kontroll og rapportering, vil det være enklere å slutte seg til MSC enn for fiskerier i utviklingsland, og for dem som fusker i faget (overfiske, bevisst feilrapportering, etc.), vil det være liten grunn til å søke frivillig sertifisering. I skogsektoren har vi sett at om lag 90 prosent av den sertifiserte skogen i verden befinner seg på den nordlige halvkule, mens behovet for å fremme bærekraftig skogbruk og reversere avskogingen utvilsomt er størst i de tropiske skogene. Nesten halvparten av skogen som er FSC-godkjent i tro-

piske regioner, er plantasjeskog som har liten genetisk variasjon og rommer lite biologisk mangfold i forhold til naturskogen.⁴ Til tross for at plantasjedrift kan være et godt alternativ til utnyttelse av naturskogen, blir naturskogen ofte fortrenget på grunn av kommersielt press for større og flere plantasjer, som gir bedre avkastning. En studie av politikk og kommersielle interesser i skogsektoren i Sørøst-Asia viser dessuten at uklare eierforhold og kortsiktig profittmaksimering, i kombinasjon med uformelle og politiske relasjoner mellom myndighetene og store selskaper, vanskeliggjør bærekraftig skogskjøtsel (Dauvergne 2001, 2004). Introduksjonen av frivillige standarder for bærekraftig skogforvaltning medfører sjelden målbare miljøforbedringer på bakken i samfunn der markedslogikken er «hogg skogen og høst profitten før noen andre gjør det» (se Sears, Davalos & Ferraz 2001, Dauvergne 2004).

I sum er det utvilsomt flere dilemmaer og utfordringer i arbeidet med å etablere ikke-statlige merkeordninger som kraftfulle tiltak for å snu negative utviklingstrekk i skog- og fiskerisektoren. Likevel må det understrekes at til tross for at disse ordningene ikke engang har vært operasjonelle i et tiår, har de spredt seg bemerkelsesverdig raskt, og det ser ut til at de har kommet for å bli.

Konklusjon

Det er betydelige forskjeller på ulike sertifiseringsordninger i skog- og fiskerisektoren. Mens FSC og MSC utvikler nasjonale eller lokale standarder i en prosess som involverer konsultasjon med en rekke interessenter, har det i skogsektoren oppstått næringsbaserte sertifiseringsordninger som i hovedsak er utviklet gjennom konsultasjon med bare skogselskaper og skogeiere. De strengere sosiale og økologiske bestemmelsene i FSC, samt involveringen av miljøorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner i styrende organer, betyr at ordningen har større kapasitet til å fremme bærekraftig skogbruk og ivareta ulike interesser i skogforvaltningen enn de næringsbaserte ordningene.

Undersøkelsen av produsentdeltakelsen i merkeordningene tegner et ganske annet bilde. Som et resultat av skogeienes tilslutning til næringsbaserte ordninger under PEFC-paraplyen, har de globalt sett blitt større enn FSC og i flere land marginalisert denne ordningen. Støtten fra skogeierne kan forklares på bakgrunn av ordningenes reelle, om enn ikke formelle, forankring i skognæringen,

4 Basert på tall fra FSC (2005).

de slappere miljøkravene i mange av ordningene og fleksibiliteten som tillates i anvendelsen av miljøbestemmelsene. Til tross for at FSC er foregangssystemet for troverdig skogsertifisering, er det derfor de næringsbaserte ordningene som har størst potensial til å påvirke skogforvaltningen i mange land i ønsket retning. Ifølge miljøbevegelsen er imidlertid problemet at kompasspilen ikke peker i retning av bevaring av biologisk mangfold og naturkvaliteter, men mot legitimering av status quo. Denne studien bekrefter i noen grad påstanden om at det er et motsetningsforhold mellom frivillig tilslutning til ikke-statlige standarder og strenge miljøkrav. Dersom markedet ikke krever – eller belønner – tilslutning til standarder med strenge miljøkrav, vil produsentene ikke overraskende foretrekke ordninger med mer fleksible og mindre omfattende bestemmelser. På den andre siden har det vist seg at konkurransen fra FSC og press fra miljøorganisasjoner har medført at flere av de næringsbaserte ordningene har skjerpet sine miljøkrav, kontroller og reaksjoner på regelbrudd. Dette tyder på at så lenge pressgrupper makter å opprettholde en «etterspørsel» etter dokumentasjon på bærekraftige praksiser i markedet, slipper ikke merkeordningene unna med slappe miljøkrav og slepphendt kontrollpraksis.

Utbredelsen av sertifisering og miljømerking viser mer enn noe annet hvordan ikke-statlige aktører har lyktes med å politisere produksjon og forbruk og opprette nye institusjoner for å øve innflytelse. Ved å gjennomføre transnasjonale kampanjer og danne kjøperallianser i en rekke land har miljøorganisasjoner koblet det lokale med det globale og etablert et markedsbasert press for bærekraftig ressursforvaltning. Mens MSC ble fremmet som et supplement til mellomstatlige retningslinjer, ble FSC lansert som et alternativ til det som ble oppfattet som svake og uforpliktende statlige reguleringer. Framveksten og utbredelsen av disse merkeordningene – og de næringsbaserte konkurrentene – utfordrer tradisjonelle oppfatninger om legitime og effektive styringsformer i internasjonal politikk. Mens det ofte blir tatt for gitt at bare statene kan etablere troverdige og effektive internasjonale institusjoner, viser denne studien at ikke-statlige aktører kan etablere troverdige og autoritative institusjoner som griper direkte inn i og påvirker forvaltningen av naturressursene.

Litteratur

- Ahrne, Göran & Nils Brunsson (2001) *Metaorganisationer – identitet och auktoritet*. Score working paper series 2001:6. Stockholm: Score.
- Bernstein, Steven & Benjamin Cashore (2004) «Non-State Global Governance: Is Forest Certification a Legitimate Alternative to a Global Forest Convention?» i John Kirton & Michael Trebilcock (red.) *Hard Choices, Soft Law: Combining Trade, Environment, and Social Cohesion in Global Governance*. Aldershot: Ashgate.
- Boström, Magnus (2003) «Environmental Organisations in New Forms of Political Participation: Ecological Modernisation and the Making of Voluntary Rules», *Environmental Values* 12: 175–93.
- Boström, Magnus (2004) «Eco-labelling of Seafood in Sweden: Towards a Credible Tool for Consumer-Based Environmental Improvement?» i Magnus Boström *et al.* (red.) *Political Consumerism: Its Motivations, Power, and Conditions in the Nordic Countries and Elsewhere*, TemaNord 2005: 517. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Cashore, Benjamin, Graeme Auld & Deanna Newsom (2003) «Forest Certification (Eco-Labeling) Programs and Their Policy-Making Authority: Explaining Divergence among North American and European Case Studies», *Forest Policy and Economics* 5(3): 225–47.
- Cashore, Benjamin, Graeme Auld & Deanna Newsom (2004) *Governing Through Markets: Forest Certification and the Emergence of Non-State Authority*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Cashore, Benjamin & James Lawson (2003) «Comparing Forest Certification in the U.S. Northeast and the Canadian Maritimes», *Canadian-American Public Policy*, Paper No. 53 (March).
- Clapp, Jennifer (1998) «The Privatization of Global Environmental Governance: ISO 14000 and the Developing World», *Global Governance* 4(3): 295–316.
- Coglianesi, Cary & Jennifer Nash (2002) «Policy Options for Improving Environmental Management in the Private Sector», *Environment* 44(9): 10–23.
- Commission of the European Communities (2005) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. Launching a Debate on a Community Approach Towards Eco-labelling Schemes for Fisheries Products. COM(2005)275 final. Brussels: Commission of the European Communities.
- Constance, Douglas & Alessandro Bonanno (2000) «Regulating the Global Fisheries: The World Wildlife Fund, Unilever, and the Marine Stewardship Council», *Agriculture and Human Values* 17: 125–39.
- Counsell, Simon & Kim Terje Loraas (2002) *Trading in Credibility. The Myth and Reality of the Forest Stewardship Council*. London: The Rainforest Foundation.
- Cutler, A. Claire, Virginia Haufler & Tony Porter (red.) (1999) *Private Authority and International Affairs*. Albany, NY: SUNY Press.
- Dahl, Lena (2001) *FSC i praktiken*. Stockholm: Svenska Naturskyddsföreningen og WWF Sverige.
- Dahl, Lena (2002) *Bakom kulisserna. En analys av PEFC i Sverige 2002*. Stockholm: WWF Sverige.
- Dauvergne, Peter (2001) *Loggers and Degradation in the Asia-Pacific: Corporations and Environmental Management*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Dauvergne, Peter (2004) «The Environmental Challenge to Loggers in the Asia-Pacific: Corporate Practices in Informal Regimes of Governance» i David L. Levy & Peter J. Newell (red.) *The Business of Global Environmental Governance*. Cambridge, MA: MIT Press.
- FAO (Food and Agricultural Organization of the United Nations) (2001) *Global Forest Resources Assessment 2000. Main Report*. Rome: FAO.
- FAO (Food and Agricultural Organization of the United Nations) (2004) *The State of the World Fisheries and Aquaculture*. Rome: FAO.
- FAO (Food and Agricultural Organization of the United Nations) (2005) *The FAO Guidelines for the Ecolabelling of Fish and Fishery Products from Marine Capture Fisheries*. Rome: FAO.
- FSC (Forest Stewardship Council) (2003) *Forests Certified by FSC-Accredited Certification Bodies. Information Accurate as of October 6*. Bonn: FSC International Center.
- Gale, Fred (2004) «The Consultation Dilemma in Private Regulatory Regimes: Negotiating FSC Regional Standards in the United States and Canada», *Journal of Environmental Policy and Planning*, 6(1): 57–84.
- Gulbrandsen, Lars H. (2003) «The Evolving Forest Regime and Domestic Actors: Strategic or Normative Adaptation?», *Environmental Politics* 12(2): 95–114.
- Gulbrandsen, Lars H. (2004) «Overlapping Public and Private Governance: Can Forest Certification Fill the Gaps in the Global Forest Regime?», *Global Environmental Politics* 4(2): 75–99.
- Gulbrandsen, Lars H. (2005a) «Mark of Sustainability? Challenges for Fishery and Forestry Eco-labeling», *Environment* 47(5): 8–23.
- Gulbrandsen, Lars H. (2005b) «Sustainable Forestry in Sweden: The Effect of Competition Among Private Certification Schemes», *The Journal of Environment and Development* 14(3): 338–55.
- Gulbrandsen, Lars H. (2005c) «The Effectiveness of Non-State Governance Schemes: A Comparative Study of Forest Certification in Norway and Sweden», *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 5(2): 125–49.
- Gulbrandsen, Lars H. & Steinar Andresen (2004) «NGO Influence in the Implementation of the Kyoto Protocol: Compliance, Flexibility Mechanisms, and Sinks», *Global Environmental Politics* 4(4): 54–75.
- Gulbrandsen, Lars H. & Arild Moe (kommer) «Oil Company CSR Collaboration in 'New' Petro-States», *The Journal of Corporate Citizenship* 19.
- Hall, Rodney Bruce & Thomas J. Biersteker (red.) (2002) *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haufler, Virginia (2001) *A Public Role for the Private Sector*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Hoel, Alf Håkon (2005) *Eco-labelling in Fisheries: An Effective Conservation Tool?*, Norut rapport. Tromsø: Norut Samfunnsforskning.
- Humphrey, Christopher & David Owen (2000) «Debating the 'Power' of Audit», *International Journal of Auditing* 4: 29–50.
- Jordan, Andrew, Rüdiger K.W. Wurzel & Anthony R. Zito (2003) «New Environmental Policy Instruments: An Evolution or a Revolution in Environmental Policy?», *Environmental Politics* 12(1): 201–24.

- May, Brendan, Duncan Leadbitter, Mike Sutton & Michael Weber (2003) «The Marine Stewardship Council (MSC): Background, Rationale and Challenges» i Bruce Phillips, Trevor Ward & Chet Chaffee (red.) *Eco-labelling in Fisheries: What Is It All About?* Oxford: Blackwell.
- Michele Micheletti, Andreas Føllesdal & Dietlind Stolle (red.) (2004) *Politics, Products, and Markets. Exploring Political Consumerism Past and Present*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (2003) *Developing-Country Access to Developed-Country Markets under Selected Eco-Labeling Programmes*. COM/ENV/TD(2003)30. Paris: OECD.
- Ozinga, Saskia (2001) *Behind the Logo. An Environmental and Social Assessment of Forest Certification Schemes*. Gloucestershire: Fern.
- Ozinga, Saskia (2004) *Footprints in the Forest. Current Practice and Future Challenges in Forest Certification*. Gloucestershire: Fern.
- Pajari, Brita, Tim Peck & Ewald Rametsteiner (1999) *Potential Markets for Certified Forest Products in Europe*. EFI Proceedings, No. 25, Joensuu, Finland: European Forest Institute.
- Phillips, Bruce, Trevor Ward & Chet Chaffee (red.) (2003) *Eco-labelling in Fisheries: What Is It All About?* Oxford: Blackwell.
- Pierre, Jon (red.) (2000) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael (1997) *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael (2000) «The Audit Society – Second Thoughts», *International Journal of Auditing* 4: 111–19.
- Rametsteiner, Ewald (1999) *Sustainable Forest Management Certification – Framework Conditions, Systems Designs and Impact Assessment*. Vienna: MCPFE Liaison Unit.
- Rametsteiner, Ewald & Markku Simula (2003) «Forest Certification – An Instrument to Promote Sustainable Forest Management?», *Journal of Environmental Management* 67(1): 87–98.
- Rosenau, James N. (2000) «Change, Complexity, and Governance in a Globalizing Space» i Jon Pierre (red.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press (167–200).
- Sears, Robin R., Liliana M. Davalos & Goncalo Ferraz (2001) «Missing the Forest for the Profits: The Role of Multinational Corporations in the International Forest Regime», *Journal of Environment and Development* 10(4): 345–64.
- Stokke, Olav Schram, Lars H. Gulbrandsen, Alf Håkon Hoel & Jonette Braathen (2005) «Eco-labeling and Sustainable Management of Forests and Fisheries: Does It Work?» i Magnus Boström *et al.* (red.) *Political Consumerism: Its Motivations, Power, and Conditions in the Nordic Countries and Elsewhere*, TemaNord 2005: 517. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Sæther, Bjørnar (1998) «Environmental Improvements in the Norwegian Pulp and Paper Industry – from Place and Government to Space and Markets», *Norsk geografisk Tidsskrift* 52: 181–94.
- Underdal, Arild (1992) «The Concept of Regime Effectiveness», *Cooperation and Conflict* 27(3): 227–40.
- Underdal, Arild (2002) «One Question, Two Answers» i Edward L. Miles *et al.* *Environmental Regime Effectiveness. Confronting Theory with Evidence*,

- Cambridge, MA: MIT Press (3–45).
- Vallejo, Nancy & Pierre Hauselmann (2001) *PEFC – An Analysis*. WWF Discussion Paper. Zürich: WWF European Forest Team.
- Veisten, Knut (2002) «Potential Demand for Certified Wood Products in the United Kingdom and Norway», *Forest Science* 48(4): 767–78.
- Vilhunen, Laura, Eric Hansen, Heikki Juslin & Keith Forsyth (2001) *Forest Certification Update for the ECE Region, Summer 2001*. Geneva Timber and Forest Discussion Papers. Geneva & New York: United Nations.
- Wood, Peter (2000) *A Comparative Analysis of Selected International Forestry Certification Schemes*. British Columbia, Canada: Ministry of Employment and Investment.
- Young, Oran R. & Marc A. Levy (1999) «The Effectiveness of International Environmental Regimes» i Oran R. Young (red.) *The Effectiveness of International Environmental Regimes. Causal Connections and Behavioral Mechanisms*, Cambridge, MA: MIT Press.

LE MONDEs

internasjonale månedsavis på norsk

FOR GLOBALT OG INTELLEKTUELT ENGASJEMENT

«Gjennom flere år har LE MONDE diplomatique fremstått som en unik, uvurderlig og pålitelig kilde til gjennomborende og klarsynt analyse og viktig informasjon som ellers ofte er svært vanskelig å finne. De nye internasjonale utgavene er strålende nytt for dem som vil forstå verden, for ikke å snakke om dem som gjennom konstruktiv handling ønsker å forandre den til det bedre.»

Noam Chomsky



send SMS med "DIPLO"
(+ evt navn og adresse)
til 1969, så sender vi
deg neste avis gratis

Abonnement kan også tegnes
direkte på www.lmd.no
eller telefon +47-22434245

(Årsabonnement: kr 380)

LE MONDE diplomatique
politisk refleksjon | kritikk | media | kunst



Aktuelt

Ny tid i dansk UD

Norge, Thailand og Kina i 1971

Debatt:

Sverige under den kalde krigen

Kor gamal er norsk utanrikspolitikk?

Bokspalte

Aktuelt

Tilpasning af nationale institutioner til de internationale forandringer – det danske eksempel [Udenrigsministeriet]

Friis Arne Petersen
direktør, Danmarks
Udenrigsministerium

Det er en kendsgerning, at det internationale system er grundlæggende ændret med den kolde krigs afslutning. Den har haft direkte indflydelse på menneskers tilværelse i og uden for Europa. Tilsvarende er det tydeligt, at 11. september og de nye trusler, der er fulgt i denne skæbnedags kølvand, udgør en fundamental forandring i vor tilværelse.

Til trods herfor er det kun få mennesker, der er klar over, at ændringerne på den internationale scene også har haft en betydelig indflydelse på vore institutioners strukturer og de krav, der stilles til medarbejderne i de nationale institutioner, som har størst betydning for formuleringen af de forskellige landes udenrigspolitik. Globaliseringen og den stadig mere sammenhængende internationale økonomi har forstærket denne proces.

En tilpasning af de nationale udenrigstjenester til disse forandringer har været en basal organisatorisk udfordring. Én metode er defensivt og negativt at tilpasse organisationerne som en reaktion på begivenhederne, mens en anden består i offensivt og positivt at gribe de muligheder og udnytte de udfordringer, som de politiske og tekniske ændringer indbyder til.

I første del af denne artikel fremsættes nogle generelle synspunkter vedrørende ændringerne på den internationale scene set fra et dansk perspektiv. Og i anden del af artiklen belyses, hvordan Udenrigsministeriet – som offensiv handling og ikke blot reaktion på den internationale udvikling siden den kolde krigs afslutning

Friis Arne Petersen tiltrådte den 1. juli 1997 som direktør for Udenrigsministeriet og tiltræder som dansk ambassadør i Washington DC 1. oktober 2005.

– i den seneste tid har gennemgået en omstrukturingsproces i et omfang, der ikke tidligere er set.

Nyt internationalt strategisk miljø

Det internationale systems bipolære struktur under den kolde krig var karakteriseret af stabilitet og kontinuitet. Set i bakspejlet var dette også tilfældet for de institutioner, der befattede sig med udenrigsanliggender. Ikke sjældent var disse institutioner tilmed styret af traditioner og konventioner, som gjorde nye politikker og dermed organisatoriske ændringer unødvendige. Og ydermere var vi ikke underlagt noget specielt pres fra det omgivende miljø, der i sig selv bød os at foretage større ændringer i vor organisations- eller virksomhedskultur.

Men det internationale system ændrede sig drastisk med Berlin-murens fald 9. november 1989.¹ Den vestlige verden stod ikke længere over for en konstant og let genkendelig fjende. Tværtimod var det internationale miljø efter den kolde krigs afslutning præget af åbne grænser, hvor intern og ekstern sikkerhed var og er uadskillelige størrelser. Og derudover har globaliseringen åbnet for en hidtil uset strøm af varer og investeringer. Nabolande, der tidligere var lukkede for verden omkring sig, er blevet helt åbne og tilgængelige.

En sådan udvikling giver mange mennesker, borgergrupper og erhvervslivet nye muligheder. Den åbner også nye muligheder for udadvendte organisationer – såsom Udenrigsministeriet. For eksempel skabte de her påpegede ændringer i sikkerhedsmiljøet nye muligheder for dansk udenrigspolitik. Og vigtigst af alt var det, at Danmark aktivt – og med succes – påvirkede udvidelsesprocesserne i EU og NATO i 1990erne.² Gennem optagelse og inddragelse af de tilgrænsende regioner i de europæisk-atlantiske organisationer blev en udvidelse af sikkerhedszonen omkring Europa hjørnестenen i en proaktiv dansk udenrigspolitik.

Som følge heraf er de ministerielle og bureaukratiske strukturer blevet udfordret for at kunne håndtere de nye muligheder og udfordringer. Og hvis de systemer, der tog sig af disse historiske ændringer, ikke selv havde evne til at reformere sig, hvordan skulle

1 John J. Mearsheimer: «Why We Will Soon Miss the Cold War». *The Atlantic Monthly*, april 1990.

2 Bertel Heurlin: «Danish Security Policy in the Baltic Sea Area After the Cold War» i Gunnar Artéus & Bertel Heurlin (red.): *German and Danish Security Policies Towards the Baltic Sea Area: 1945 Until Present*. DUPI, Copenhagen, 1998.

de så kunne drive, formulere og definere staternes nye interesser? Organisatoriske strategier og kulturer er derfor blevet ændret for bedre at kunne forholde sig til disse forandringer. Hvordan dette er sket i Udenrigsministeriet i Danmark vil jeg forklare i anden del af denne artikel.

Nye globale udfordringer og trusler

Mens situationen hos vore umiddelbare naboer forbedredes drastisk, fik udfordringer og trusler i Europa en mere global dimension. I stadig stigende grad kræver emner som masseødelæggelsesvåben, fattigdom, forurening, klimaændringer, organiseret kriminalitet og terrorisme internationale løsninger og derfor internationalt samarbejde.

11. september gjorde det klart for os alle, at den seneste bølge af terrorisme er global. Ligesom vi må erkende, at den udspringer af mange komplekse årsager, hvor religiøs ekstremisme kun er én – ganske vist vigtig – grund. Det bevirker, at medlemslandene i organisationer som NATO og EU står over for nye trusler, der er mere varierede og dermed meget sværere at skelne imellem og dermed igen langt mindre forudsigelige.

En lang række værktøjer benyttes til at bekæmpe disse nye trusler. At forhindre finansiering af terroraktiviteter er og bliver et centralt mål, og der har derfor blandt andet været arbejdet på at forbedre politisamarbejdet og udvekslingen af efterretninger.

Integrationen i EU

En anden unik udfordring, vi har stået overfor, er af institutionel art og vedrører integrationsprocessen i Europa. Tysklands genforening i 1991 satte fart i en proces med økonomisk, politisk og institutionel integration inden for Europas grænser og medførte en udvidelse af EU i flere omgange.

EU har gradvist påtaget sig en selvstændig rolle inden for udenrigspolitikken, som – indtil der skabes klarhed over forfatningstraktatens skæbne – i sidste ende eventuelt kan komme til at omfatte en EU-udenrigsminister og eventuelt en fælles udenrigstjeneste. Det er inden for denne kontekst, at de brede linjer i medlemsstaternes udenrigspolitik formuleres. I akademisk sprog er EU således blevet den første egentlige postmoderne organisation. Mens man har bevaret enstemmighedsprincippet i udenrigspolitiske spørgsmål, har den sociale og diplomatiske kultur fuldstændigt ændret de midler og

metoder, der anvendes ved formuleringen af udenrigspolitikken.

For at kunne tilpasse os de muligheder, EU tilbyder, har de nationale institutioner været nødt til systematisk at indarbejde et europæisk perspektiv i den nationale politik – et aspekt, der ikke tidligere var indbygget i formuleringen af den nationale politik.

At være en aktør med global rækkevidde

Under den kolde krig var et lille land som Danmark hovedsageligt «sikkerhedsforbruger» sammen med de fleste af sine allierede. Danmark havde forpligtet sig fuldstændigt i henhold til § 5 i NATO-traktaten – klar til at forsvare alliancen ved udefrakommende angreb mod allierede – og det lykkedes også for os at spille en rolle gennem FN, for eksempel ved at deltage i FN-missioner rundt omkring i verden. Men denne politik blev ført inden for den bipolære struktur og under nogle få allieredes atomparaply. Danmark *reagerede* på de store begivenheder, der fandt sted internationalt. Men der var kun et begrænset råderum for et lille land, som blev indskrænket af interaktionen mellem de to supermagter.

Det nye strategiske miljø, der fulgte i slipstrømmen på den kolde krigs afslutning, åbnede en reel mulighed for *proaktivt* at engagere sig og for at øge niveauet i vort internationale engagement. Kort sagt er Danmark blevet «sikkerhedsskabende». Danmark handler nu – som medlem af alle europæisk-atlantiske institutioner: NATO, EU, OSCE og så videre – ivrigt til fordel for den internationale stabilitet. Side om side med sine partnere og allierede yder Danmark – sammen med andre nordiske lande – et vigtigt bidrag til fredsskabende og fredsbevarende styrker, som det internationale samfund sender på missioner for at bremse konflikter og beskytte civilbefolkninger. Indtil for nylig blev sådanne missioner gennemført inden for Europa, især på Balkan. Men siden interventionen i Afghanistan i 2001 har dette internationale engagement fået global rækkevidde. Det afspejler igen de internationale truslers globale dimension.

Med sine cirka 450 millioner indbyggere og verdens største indre marked står EU for en fjerdedel af verdens bruttonationalprodukt og er langsomt ved at forvandle sig til en global aktør. Dette gælder ikke længere kun i økonomisk forstand, men også politisk.³ Som en integreret del af sin nye Europæiske Sikkerhedsstrategi fokuserer EU nu i stigende grad på langsigtet samarbejde med regioner, der

3 Vedrørende EU's øgede politiske dimension, også inden for sikkerheden, henvises til for eksempel Nicole Gnesotto (red.): *EU Security and Defence Policy: The First Five years (1999-2004)*. Institute for Security Studies, Paris.

tidligere lå uden for den danske udenrigspolitik strategiske rækkevidde. For eksempel er udviklingen i Mellemøsten nu et særligt fokusområde, hvilket har ført til handlingsplaner, der har stor betydning for den danske regerings udenrigspolitik og derfor især for Udenrigsministeriet.

Udviklings- og bistandspolitikken er en anden dimension af udenrigs- og sikkerhedspolitikken, som har ændret sig betydeligt siden afslutningen af den kolde krig. Der kan forudses et yderst konstruktivt samarbejde, hvor politiske, militære og økonomiske instrumenter anvendes på emner, som har forbindelse med fred, sikkerhed og fremskridt i nogle af verdens fattigste regioner.

Information, åbenhed, globalisering, handel

Nutidens demokratier er præget af åbenhed, og de fremmer informationsstrømmen. Den frie bevægelighed af idéer såvel som strømmen af varer foregår gennem mange uafhængige kanaler. Globaliseringen har også bragt os økonomisk, social og kulturel velfærd på et hidtil uset niveau. Bagsiden af medaljen er imidlertid reaktionen på globaliseringen, der i nogle henseender er blevet betydelig mere synlig. Vi har set den som vendt mod moderniteten og den påtrængende verden. Og i dag ser vi den forklædt som islamisk fundamentalisme og terrorisme med dens øgede trussel om spredning af masseødelæggelsesvåben.

En konsekvens for statslige organisationer har været, at de har skullet åbne sig over for samfundet på en måde, som sandsynligvis var utænkelig for bare 10 år siden. En anden konsekvens har været den langsomme nedbrydning af de traditionelle grænser mellem international og national politik. Nationale institutioner, der tidligere kun var involveret i indenrigspolitik, er blevet partnere i formuleringen af udenrigspolitikken. Denne udvikling har i høj grad øget behovet for indenlandsk koordination mellem statslige institutioner.

Tilpasning af Udenrigsministeriet

I det nye strategiske miljø med de mange forskellige udfordringer og dets uforudsigelige natur er der et hidtil uset behov for proaktive diplomater med evne til nytænkning. I dag er arbejdet i udenrigsministerierne præget af for eksempel korte tidsfrister, og vi er tvunget til at forbedre vor evne til at reagere hurtigt. Der skal udvikles nye og mere fleksible koordinationsmetoder, og medarbejdernes kompetencer skal øges.

Disse og mange andre faktorer førte til den nyligt iværksatte moderniseringsproces i Udenrigsministeriet. I forbindelse med ministeriets tilpasning til en forandret verden – med nye trusler og nye udfordringer – blev der iværksat en omfattende omstruktureringsproces i 2001, som medførte store interne ændringer i en hidtil uset målestok. Dette har krævet en energisk og målbevidst indsats.

Ejerskab til processen har været afgørende for Udenrigsministeriet. Vi har modtaget rådgivning fra eksterne konsulenter. Men dybest set har den interne karakter været bestemmende for forløbet. Det har været en tværgående virksomhedsopgave, som har involveret alle enheder i København og alle udenlandsrepræsentationer plus alle medarbejdere og medlemmer af ledelsen i ministeriet. Udviklingen af konceptværktøjer har fundet sted inden for ministeriet, og tværfaglige arbejdsgrupper har været sammensat med repræsentanter for forskellige enheder. Vi har taget ansvaret for vor egen udvikling, vore egne strategier og vore egne resultater.

Ministeriet består ikke blot af hovedkvarteret i København. Det globale net af diplomatiske repræsentationer i udlandet – ambassader, multilaterale repræsentationer, generalkonsulater og handelskontorer – udgør ministeriets sammensætning og den værditilvækst, der gør det muligt at fremme danske interesser rundt omkring i verden.

En stærk og professionelt fungerende udenrigstjeneste er nøglen til en vellykket udenrigspolitik. Der er en vital forbindelse mellem værdierne hjemme og det arbejde, vi udfører i udlandet. Vore værdier – «vor identitet» – omsættes til strategi, strategi til politiske synspunkter, politiske synspunkter til politik, politik til handling. Og de handlinger, vi udfører, er det, som repræsenterer vor udenrigstjeneste i det 21. århundredes verdensorden.

Formuleringen af en fælles mission, en fælles vision og fælles værdier er helt central i moderniseringsprocessen. De fælles værdier har udgjort den strategiske kerne i vor moderniseringsproces, især med hensyn til opgradering af vor ledelse og vort personale.⁴ Processen frem mod en forandring af en så stor statslig organisation som Udenrigsministeriet til et værdibaseret system har ikke været

4 Værdierne er defineret som følger: «I Udenrigsministeriet arbejder vi som enkeltpersoner og organisation på grundlag af: musikalitet, åbenhed, handlekraft, arbejdsglæde og professionalisme.» Yderligere forklaring af værdien musikalitet: «Dette er en forudsætning for at kunne fornemme tonesproget i den internationale og hjemlige debat og omsætte signalerne til politiske og praktiske resultater. Det kræver lydhørhed, indlevelsesevne og forståelse for behov, ønsker og personlige relationer som indgang til samarbejde og opgaveløsning i politik, forvaltning og samfund.»

let. Den er helt sikkert endnu ikke afsluttet, men den er kommet til et punkt, hvor der ikke er nogen vej tilbage, og den vil fortsætte i de kommende år.

Vi har måttet opgradere på personalesiden og skabe kapacitet til ændringer og nytænkning. En nøgleforudsætning for at udvikle de nødvendige færdigheder blandt diplomater og andre medarbejdere er, at ledelsen selv er i besiddelse af de kompetencer, der er nødvendige for at opnå en professionel ledelse. Ministeriet har traditionelt haft yderst kompetente ledere med udpræget ekspertise inden for det diplomatiske område. Men ledelse har ikke været prioriteret som en professionel disciplin i sig selv. Det at forberede lederne selv til et værdibaseret ledelsessystem har derfor været et nøgleelement i moderniseringsprocessen. Tidligere blev ambassadører udelukkende udvalgt blandt de akademisk ansatte. I dag ser vi imidlertid også på de specifikke krav for at kunne udfylde en bestemt post. Dette har i de senere år medført, at erfarne ikke-akademiske medarbejdere er blevet udnævnt til ambassadører.

Ved hjælp af en såkaldt 360-graders-evaluering af den enkelte leders præstationer – med besvarelse af spørgsmål i henhold til den værdibaserede metode, der er beskrevet i det foregående – har vi institutionaliseret evalueringen af medarbejderpræstationerne på niveauerne kontorchef og derover. 360-graders-evalueringerne medfører, at alle ledere modtager (anonym) feedback fra kolleger over, under og på samme niveau som den pågældende i hierarkiet. På basis af evalueringen er der udarbejdet individuelle kompetenceudviklingsplaner for alle ledere. Formelle evalueringer af præstationerne vil generelt blive gennemført én gang om året for alle medarbejdere i organisationen.

Ledelse er også en afgørende del af de nye resultatkontrakter, som hver enkelt ambassade skal indgå med ministeriet i København. Inden oktober måned formuleres de vigtigste strategiske mål for det kommende år. Disse mål udgør det samlede udgangspunkt for ministeriets mål- og resultatstyring og opstiller en række politiske og nogle få interne mål med udgangspunkt i regeringens udenrigs-politiske prioriteter og ministeriets mission og vision.

Et andet mål har været at nedbryde den traditionelle hierarkiske struktur. I dag er den øverste ledelse mere tilgængelig og mere åben for input og feedback. Det er meget mere almindeligt, at medarbejderne afviger fra den hierarkiske struktur og i mange tilfælde henvender sig direkte til den øverste ledelse. Den øverste ledelse har udtrykkeligt bedt om flere nye idéer og alternativer med henblik på skabelsen af ny policy. Denne udvikling er også et direkte resultat

af den årlige medarbejdertilfredshedsundersøgelse, der involverer hele organisationen. Formålet med denne måling er at sikre, at medarbejderne er motiverede i deres daglige arbejde til at gøre en engageret indsats. Den er med til at identificere, hvad der kan gøres for at øge medarbejdernes motivation og engagement.

For at opfylde de nye krav har vore medarbejdere måttet opgradere deres færdigheder og evner. Hver enkelt medarbejder har indgået individuelle kompetenceaftaler med sin overordnede på basis af organisationens værdier og funktionelle krav. Der har således været fokus på både faglig udvikling (for eksempel forhandlingsteknik og taleskrivning) og sociale kompetencer (for eksempel samarbejdsevne og kulturel forståelse).

Mens fokusering også på sociale kompetencer er almindeligt anerkendt i teorien, har der ikke været tilstrækkelig opmærksomhed på dette i praksis. I de kommende år skal der etableres mere sammenhængende metoder til integration af forskellige typer kompetencer i det daglige arbejde. Da obligatoriske kompetenceaftaler først blev indført sidste år, befinder vi os stadig på et udforskende stadium.

De nye udfordringer i international politik muliggjorde nye og vigtige interne forandringer i ministeriet. Nye og meget mere fleksible metoder til samarbejde blev udviklet. En større stigning i antallet af arbejdsgrupper på tværs af afdelingerne er blot ét – men meget vigtigt og illustrativt – eksempel på, hvordan vi har måttet tilpasse vore daglige rutiner til det nye internationale miljø. Ikke alle tværgående arbejdsgrupper har haft så stor succes som forudset, men det er stadig for tidligt at konkludere, hvorfor nogle har haft større succes end andre.

Vor arbejdsgruppe vedrørende terrorisme er et eksempel på en succes. Den omfatter ikke bare repræsentanter for forskellige afdelinger inden for ministeriet, men også fra andre ministerier og vore repræsentationer i udlandet. Arbejdsdelingen på dette felt er baseret på temaer frem for traditionelle betegnelser eller ansvarsområder for afdelingerne. Den går således ud over de veletablerede traditioner, hvad angår metoder til organisering af interne processer. Det har – hvad der ikke bør skjules – medført nogle omvæltninger undervejs. Og det illustrerer tillige, hvordan globaliseringen og de nye trusler har ændret forholdet mellem indenrigspolitik og udenrigspolitik. Denne grænse er nu overskredet.

I eftervirkningerne af globaliseringen har ministeriet åbnet sig over for samfundet på en måde, som var utænkelig bare for nogle få år siden. Vi har i betydelig grad ændret vor måde at forholde os til

offentligheden på. Vi tilbyder nu flere tjenesteydelser til vore kunder og brugere. Nogle afdelinger har eksperimenteret med abonnementstjenester via e-mail. Åbenhed reducerer ikke kun muligheden for at kritisere os for at være hemmelighedsfulde, men har med en bevidst indsats medført mere direkte metoder til kommunikation med politiske aktører, NGO'er, private og offentlige institutioner samt befolkningen som helhed.

At tage sig af emner, der er mere fjerne og fremmedartede, kræver større forståelse og bedre kommunikation. Vi har været igennem en proces, der har haft som formål at styrke vor evne til at tilvejebringe en forbedret strøm af informationer til partnere og allierede. I forbindelse med teknisk opdatering af udstyr har vi set it som en strategisk variabel og investeret betydeligt i udnyttelsen af informations- og kommunikationsteknologi. Og dét på en måde, som i betydelig grad har fremskyndet adgangen til førstehåndsoplysninger fra vore repræsentationer og – især med hensyn til EU – vore partnere.

Ministeriets hjemmeside er et nøgleinstrument til kommunikation af vores aktiviteter udadtil. Det fik vi en vigtig lære om med vor håndtering af tsunami-katastrofen i Asien i december 2004, hvor medierne, bekymrede pårørende og den bredere offentlighed med rette forventede en løbende strøm af relevante oplysninger på vor hjemmeside.

Diplomatiets tilbagetrukne natur står ofte i kontrast til offentlighedens interesse for det. Som følge deraf har ministeriets øverste ledelse kraftigt måttet opfordre til større åbenhed og mere kommunikation. Nyhedsomtaler af større begivenheder og internationale spørgsmål, hvortil kommer baggrundsartikler, ministertaler med meget mere, er nu tilgængelige på ministeriets hjemmeside. Borgerne kan også finde kontaktpunkter til relevante personer i ministeriet og på vore udlandsrepræsentationer 24 timer i døgnet. Vejledningerne vedrørende rejser til specifikke lande opdateres løbende. Alle funktionelle enheder i ministeriet og repræsentationerne i udlandet er samlet på ét enkelt netsted. Og design, funktioner og teknologi er harmoniseret.

De øgede forventninger til ekstern kommunikation har også gjort tingene mere komplicerede. I internationale anliggender er der for eksempel en forventning om, at landene ikke afslører hinandens præferencer og konklusioner. Under selve forhandlingsprocessen, som ofte netop er det tidspunkt, hvor offentligheden har størst interesse i sagerne, er der en modsætning mellem offentlighedens ønsker og hensynet til andre landes interesser.

Intern vidensdeling er blevet et vigtigt værktøj i bestræbelserne på at realisere ministeriets vision. Moderniseringen af det interne it-net har omfattet etablering af et interaktivt intranet som omdrejningspunkt for informationsudveksling. Ligeledes har vi måttet sikre hurtigere kommunikation med vore repræsentationer rundt omkring i verden. I dag har alle diplomatiske repræsentationer adgang til samme intranet som hovedkvarteret i København. Gennem yderligere it-udvikling vil de nuværende separate arkiver i København og på repræsentationerne blive erstattet af et fælles system, hvorved vi kan udvide vor vidensdeling.

Konklusion

I løbet af de sidste 10-15 år har den internationale udvikling udfordret Udenrigsministeriet på hidtil ukendte måder. Som følge deraf har ministeriet gennemgået drastiske ændringer med hensyn til organisation, arbejdskultur og kommunikation i løbet af de seneste år. Mens processen oprindeligt måske var fremkaldt af eksterne forandringer, drives moderniseringsprocessen nu af organisationens eget ønske om at sikre sig ejerskabet til sin egen forandringsproces. Processen er kun lige begyndt, og man har allerede mødt mange problemer. Men målet og slutresultatet er klart: En mere livskraftig og aktiv dansk udenrigspolitik gennem mere tilfredse medarbejdere, et mere motiverende arbejdsmiljø og en opfordring til hver eneste medarbejder om at gøre en ekstra indsats, i og med at kvaliteten af beslutningerne og organisationens præstationer primært er baseret på den fælles indsats fra organisationens medarbejdere.

Tilpasningsprocessen har udforsket hidtil uberørte områder. Innovative metoder er afprøvet og gennemført. Nogle med succes, hvorimod andre har været mindre produktive. Der er sket ændringer på alle niveauer inden for alle enheder i organisationen, og de har ikke mindst krævet nye metoder til opbygning af medarbejdernes kapacitet, så vi også kan imødekomme fremtidens udfordringer.

Norsk formidling mellom Thailand og Kina i 1971

Sten Lundbo

tidligere ambassadør til
Polen og Europarådet

Norsk initiativ

Ole Ålgård, som var ambassadør i Beijing i årene 1967–71, så mot slutten av 1970 at det var mulighet for at Norge kunne spille en formidlerrolle mellom Kina og Thailand, som et bidrag til en normalisering av forholdet mellom de to land. Thailand og Kina hadde ikke på det tidspunkt diplomatiske forbindelser. I januar 1971 avla ambassadør Ålgård et besøk i Bangkok, hvor ambassaden etter instruks fra Utenriksdepartementet hadde avtalt et møte med Thailands utenriksminister, dr. Thanat Khoman. Den thailandske utenriksminister møtte sammen med sin kabinetsjef Birabhongse Kasemsri, mens ambassadør Ålgård var ledsaget av meg i egenskap av ambassadesekretær.

Samtalen munnet ut i at utenriksministeren ba Ålgård om å formidle til kineserne at Thailand ønsket et bedre forhold til Kina, og at han gjerne så at Norge var behjelpelig med dette. Samtidig gjorde han det klart at Thailand ikke hadde noe tidspress. Den thailandske utenriksminister ba videre Ålgård om å meddele Beijing at Thailand var villig til samtaler med kineserne når som helst og hvor som helst. Thailand ville imidlertid ikke sende en hemmelig delegasjon til Beijing. Eventuelle reaksjoner fra Beijing skulle formidles via Utenriksdepartementet i Oslo til ambassaden i Bangkok. Det ble avtalt at kontakten i Bangkok skulle skje mellom kabinetsjef Birabhongse og meg.

Formidlerrollen

Både ved ambassaden i Bangkok og Beijing måtte de graderte meldingene den gang chiffreres og dechiffreres for hånd, bokstav for bokstav. Dette var et møysommelig og tidkrevende arbeid. De kodete meldingene ble til å begynne med sendt pr. telegram og etter hvert med telefaks til og fra Utenriksdepartementet, hvor dechiffrering og ny chiffrering for videresending også skjedde for hånd. I departementet var denne kontaktformidlingen kjent av et meget begrenset antall personer.

Ved ambassaden i Beijing arbeidet både ambassadør Ålgård og daværende ambassadesekretær Sverre Bergh Johansen med denne saken. De hadde en rekke møter i det kinesiske utenriksministeriet, bl.a. med viseutenriksminister Chiao Kuan-hua.

Birabhongse og jeg avtalte at vi skulle møtes på forskjellige steder i Bangkok hver gang jeg skulle formidle et kinesisk budskap eller motta en thailandsk tilbakemelding. I tillegg til møtene med Birabhongse ble jeg fem ganger innkalt til samtaler med utenriksminister Thanat. Ålgård kom tilbake til Bangkok igjen i juli 1971, mens Bergh Johansen kom på besøk i mai 1971. Begge hadde med seg budskap fra den kinesiske regjering.

Den første kinesiske reaksjonen kom etter et møte som Ålgård hadde med viseutenriksminister Chiao Kuan-hua i slutten av februar 1971. Chiao viste til at dr. Thanat i 1961 hadde truffet representanter for den kinesiske regjeringen i Genève. Dr. Thanat hadde allerede den gang tatt til orde for å ville bedre forholdet til Kina, men etter den tid var Thailand blitt sterkt involvert i den amerikanske krigføringen i Indokina. Chiao forstod dr. Thanats gode hensikter, men var i tvil om han i dette spørsmålet talte på regjeringens vegne. Samtidig fremholdt Chiao overfor Ålgård at Kina på sin side var interessert i å bedre forholdet til Thailand.

Tilbakemeldingen fra Bangkok var at dr. Thanat talte på vegne av hele regjeringen, som også var innforstått med at Norge var kontaktformidler. Birabhongse presiserte at de synspunkter som han formidlet til meg, var omforent i regjeringen. Det ble også fremholdt at Thailands engasjement i Indokina måtte sees i lys av den ytre trussel som eksisterte mot landets integritet. På thailandsk side sa man seg rede til snarlige direkte drøftelser med kineserne, men Bangkok ønsket ikke å hemmeligholde et slikt møte. Selve drøftelsene måtte imidlertid være fortrolige. Birabhongse foreslo at de kunne holdes i Norge.

Etter dette thailandske utspillet ble det både i Bangkok og Beijing meddelt at Norge var rede til å stå som vertskap for et slikt

møte i Oslo. Gjennom den norske kontaktformidlingen våren og sommeren 1971 ble det imidlertid klart at tiden ikke var moden for direkte samtaler mellom de to parter. Beijing stilte bl.a. som forutsetning for direkte samtaler at Thailand i praksis anerkjente Folkerepublikken Kina som eneste kinesiske regjering, og at de thailandske styrkene ble trukket tilbake fra Sør-Vietnam. Thailand hadde på det tidspunktet ca. 12 000 soldater i Sør-Vietnam. Fra thailandsk side fremholdt man at opphør av sendingene fra den angivelig Beijing-inspirerte radiosenderen «Voice of the People of Thailand» ville være en viktig gestus.

I den siste fasen av den norske kontaktformidlingen ble spørsmålet om Thailands votering under FNs 26. generalforsamling (1971) når det gjaldt spørsmålet om Kinas representasjon i FN, trukket inn. Thailand hadde tidligere stemt mot å invitere Folkerepublikken til å innta Kinas plass. Utenriksminister Thanat gikk inn for å endre den thailandske stemmegivningen. Resultatet ble at Thailand ved voteringen i Generalforsamlingen i 1971 avstod i dette spørsmålet.

I thailandsk presse kom det i løpet av våren og høsten 1971 flere artikler med spekulasjoner om hvem som var budbringer mellom Thailand og Kina. Den thailandske regjering bekreftet at slik formidling fant sted, men opplyste aldri hvilket land det dreide seg om. Heller ikke noe av innholdet i budskapene ble offentliggjort. I Bangkok-avisene ble det spekulert i Frankrike, Italia, Belgia eller Vatikanet, mens Norge aldri ble nevnt. På spørsmål fra en journalist fra dagsavisen *Bangkok Post* om å identifisere vedkommende tredjeland, svarte utenriksminister Khoman: «Even if you asked me for ten hours, I would not tell. The Peking leaders have interest because we have an open offer for a dialogue with them.»¹

Unntakstilstand i Thailand

Også den innenrikspolitiske situasjonen i Thailand ble høsten 1971 påvirket av manglende fremgang i arbeidet med å få til direkte samtaler med Kina. Det var tydelig at flere regjeringsmedlemmer stilte seg skeptisk til videreføringen av dialogen. Bl.a. av denne grunn kunngjorde statsminister og feltmarskalk Thanom Kittikachorn om aftenen 17. november at han hadde innført unntakstilstand og satt grunnloven ut av kraft. I egenskap av formann for et nytt revolusjonært parti (Det nasjonale eksekutivråd) hadde feltmarskalk Thanom oppløst regjeringen og parlamentet, samt satt rettsapparatet

1 Artikkelen «Peking 'wants our opinions' – Thanat», *Bangkok Post* 09.05.1971.

under militær kontroll. Partiet ble ledet av et femmaktskollegium, som i tillegg til feltmarskalk Thanom omfattet tre militære og en sivil person.

Som følge av den nye innenrikspolitiske situasjonen i Thailand etter 17. november 1971 opphørte den norske formidlervirksomheten – 10 måneder etter det første møtet som Ålgård og jeg hadde med dr. Thanat og Birabhongse.

Direkte samtaler Thailand–Kina

Grunnlaget for den norske formidlingen ble også endret som følge av at FNs generalforsamling samme høst med mer enn 2/3 flertall vedtok en resolusjon om å invitere Folkerepublikken Kina til å innta Kinas plass i FN.² Dermed var det skapt en ny situasjon, som gjorde det naturlig å innlede direkte samtaler mellom Thailand og Kina. Overfor Thailands FN-ambassadør Anand Panyarachun gjorde Ålgård det derfor klart at drøftelsene heretter kunne finne sted i New York direkte mellom de to parter. Det første møtet fant sted 23. november 1971, da viseutenriksminister Chiao hadde en lengre samtale med FN-ambassadør Anand. Dette ble offentliggjort av Bangkok-avisen *The Nation* 1. desember 1971.³

Diplomatiske forbindelser mellom Folkerepublikken Kina og Thailand ble etablert 1. juli 1975.

I ettertid

I forbindelse med deltakelse på FNs generalforsamling hadde jeg i oktober 1983 et møte med Birabhongse Kasemsri i New York. Han var da Thailands FN-ambassadør. Birabhongse presiserte at man fra thailandsk side var meget takknemlig for det initiativ ambassadør Ole Ålgård hadde tatt i 1971. Ifølge Birabhongse hadde den norske formidlerrollen bidratt til at de to lands dialog om etablering av diplomatiske forbindelser hadde gått vesentlig lettere enn den ellers ville ha gjort.

2 Resolusjon A/RES/2578: (XXVI). Stemmetallet var 76 for, 35 mot og 17 avståelser. Thailand avstod.

3 Artikkelen «First Thai official chats with Chinese. Anand makes China contact», *The Nation* 01.12.1971.

Debatt

Kritiken av sikkerhetspolitiske kritiker: ett försök att skriva om Sveriges historia

Björn Hagelin

docent, Uppsala universitet,
prosjektleder, SIPRI

Svensk retorik och verklighet

Beteendet, naturligvis i andre lander, att revidere nasjonal historie så att den passer den aktuelle virkeligheten oppskattas inte av det offisielle Sverige. Det finns dock skäl att misstänke at det finns interessen i Sverige for at omtolke landets politikk under det kalte krige.

Diplomaten Rolf Ekéus utredning från 2002 om Sveriges sikkerhetspolitikk åren 1969–1989¹ og den tidligere neutralitetsutredning från 1994 om de foregående 20 åren² speglar, med delvis ulike bilder,³ Sveriges januspolitikk under det kalte krige – en åppen offisiell sikkerhetsretorikk og en hemlig sikkerhetspolitikk i vilken ingikk samarbeide med væstmakter. En slutsatt som dragits efter en flere år l ngg debatt i media, inte minst i det svenske Utrikespolitiske Instituttets tidskrift *Internationella Studier*, är at den hemlige verksamheten i själva verket var forenlig med sikkerhetsretorikken eftersom samarbeidet stärkte vår försvarsförmåga. Den avg rende logikken i denna slutsatt brister dock: Sverige kunde inte före en oberoende utrikes- og sikkerhetspolitikk mellom blocken, i vilken alliansfriheten var en viktig del, og samtidigt samarbeide med väst utan at det oppstod en grunnl ggende logisk mots tning. Denna mots tning kunde leda til bristende utländskt förtroende for vår politikk med risiko for p trykninger i en krise eller rent av (f rebyg-

1 Fred og sikkerhet: Svensk sikkerhetspolitikk 1969–89. SOU 2002: 108.

2 Om krige kommit. Förberedelser for mottagande av milit r hj lp 1949–1969, SOU 1994: 11.

3 Se Bjereld, U., «Sverige og neutraliteten», *Internationella Studier* nr. 1, 2004, ss. 15–20.

gande) militär invasion i samband med ett europeiskt krig. I slutändan kunde således Sveriges handlingsfrihet vara i fara.

Men en annan åsikt är minst lika anmärkningsvärd. Den framfördes av diplomaten och säkerhetspolitiska experten Sverker Åström vid ett seminarium kring Ekéus utredning i ABF-huset i Stockholm den 15 januari 2003, nämligen att de som kritiserade Sveriges samarbete inte förstod Sveriges säkerhetspolitik. Denna åsikt har fått stöd också av andra. Det har t.ex. hävdats att kartläggningen av hjälp västerifrån verkade vara ett öppet sår «för dem som gillat och trott på det tillägg till neutralitetsdoktrinen som gjordes 1959 och som uteslöt sådana förberedelser»,⁴ liksom att «Dagens moraliserande betygsättare av gårdagens svenska säkerhetspolitik ... förtjänar ... kritik; deras hyckleri är ansenligt».⁵ Det är förvisso hårda och orättvisa omdömen av de som deltagit i debatten. Dessa omdömen har fått stå oemotsagda alltför länge.

De slutsatser som de båda utredningarna kom fram till styrkte den kontroversiella bild av Sveriges säkerhetspolitik under det kalla kriget som redan framkommit i andra sammanhang. Samtidig verkar den diskussion om Sveriges militärteknologiska samverkan med USA och «förhållandet mellan neutralitetsdoktrinen och verklighetens säkerhetspolitik» som ägde rum under 1970- och 1980-talen vara bortglömd eftersom Ekéus efterlyst en sådan principdiskussion snarare än en diskussion om den operativa planeringen.⁶ Mot bakgrund av att jag bidrog till den diskussionen och således torde vara en av de utpekade kritikerna ser jag mig manad att för första gången offentligt redovisa några personliga erfarenheter av hur sanningssökande analys och kritik bemöttes för att säkerhetsretorikens bild av Sverige inte skulle (för)störas.

Som forskare och debattör under 1970- och 1980-talen argumenterade jag för att svenskt militärindustriellt samarbete – inte minst med USA – stred mot vår oberoenderetorik, men att Sveriges försvarsekonomiska situation skulle gynnas av mera import i stället för fortsatt egen utveckling av avancerade vapen. Mera import innebar i mina ögon inget större problem för vårt oberoende eftersom vi i realiteten ändå inte var det, och det skapade ett lindrigare beroende genom tätare tillfällen till nya val samtidigt som det gav snabb militär kapacitetstillväxt. Ingen politiker var dock beredd att riskera sitt

4 Wahlbäck, K., «Efter neutraliteten», *Internationella Studier* nr. 3, 2000, s. 40.

5 Himmelstrand, U., «Säkerhetspolitiken inget hyckleri», *Svenska Dagbladet* 28.12. 2002, s. 31.

6 Ekéus, R., «Mytbildning om neutralitetspolitiken», *Internationella Studier* nr. 1, 2005, s. 32.

politiska kapital på en sådan revolutionerande skrivbordsanalys som var till men för den inhemska försvarsindustrin – för det krävdes en europeisk säkerhetspolitisk revolution.

Inom etablissemangen – men ändå utanför

Jag var 1970–1986 anställd som säkerhetspolitisk analytiker vid dåvarande Försvarets Forskningsanstalt, FOA. Arbetet innefattade dels att ta fram underlag för politiska beslut om totalförsvarets långsiktiga planering (generalist inom «political science fiction»), dels att utveckla en egen specialistkompetens inom områden av betydelse för Sveriges säkerhetspolitik. Två områden kom att bli mina specialiteter: militär-industriellt samarbete samt militär export och import. Det skulle visa sig att jag blivit intresserad av områden som inte bara var av säkerhetspolitisk betydelse och som tidigare inte studerats – svensk säkerhetspolitik bedömdes generellt inte som intressant (allt ansågs vara känt!) och ingen vann politiska röster på att avvika från den officiella linjen. Dessa områden blev också i allt högre grad kontroversiella när ny information, delvis från mig, debatterades i press, radio och tv och i takt med att försvarsanslagen krympte.

Mitt deltagande i den allmänna debatten började under ett utbyte med Utrikespolitiska Institutets forskningsavdelning 1973–1974 där jag studerade militär-industriellt samarbete i Västeuropa.⁷ En artikel om Sveriges försök att sälja Viggenflygplan till de fyra europeiska NATO-länderna Norge, Danmark, Holland och Belgien, och att t.o.m. acceptera att dessa länder tillsammans tillverkade flygplanen, skapade stor debatt, både offentligt och i politiska korridorer.⁸ Flygplanskontraktet gick dock till ett amerikanskt företag, men det hade varit intressant om Viggen tillverkats billigare av de fyra länderna än i Sverige – skulle Sveriges regering då ha valt att importera Viggen?

Efter att jag återvänt till FOA fick jag ett erbjudande från en central person på Försvardepartementet om ytterligare material till ett manuskript som inkluderade information om svenskt militär-industriellt samarbete om jag sköt på utgivningen ett år. Eftersom jag uppfattade detta som ett tecken på en vilja att hjälpa mig, samt att min chef uppmanade mig att anta erbjudandet, gjorde jag det. I efterhand har jag dock frågat mig om det inte i stället var förseningen

7 Militärindustriell samproduktion i Västeuropa. Forskningsrapport nr. 1. Utrikespolitiska Institutet 1975.

8 «Sverige i århundradets vapenaffär», *Internationella Studier* nr. 6, 1974.

som var det centrala och som också speglade hur kontroversiellt ämnet var. Boken kom ut 1977 efter mer än ett års försening, men utan att jag erhållit något mera material.⁹

Detta var en tid då Sverige enligt retoriken samarbetade bara med «n-länder», dvs nordiska och neutrala länder. Det kan därför i utvecklingens backspegel vara intressant att notera att det 1977 förutspåddes «att krav kan komma att framföras om att Sverige i större utsträckning än hittills bör acceptera och söka samarbete med större EG-stater för att vi i framtiden skall kunna anskaffa kvalificerad materiel till det svenska försvaret samtidigt som viss inhemsk industriell kapacitet härför bibehålls».¹⁰ 15 år senare blev det verklighet: 1992 ändrades vår militära anskaffningspolitik på ett avgörande sätt som medgav internationellt militärt utvecklings-samarbete och accepterade nödvändigheten av militär export för att bibehålla lönsamheten hos de svenska militära företagen. EU-medlemskapet 1995 utan några säkerhetspolitiska restriktioner gjorde närmare europeiskt samarbete möjligt och bidrog till att Sverige år 2000 blev medlem i sexnationssamarbetet «Letter of Intent» tillsammans med de stora europeiska vapenproducenterna. Syftet är att skapa en starkare och mer integrerad europeisk militär-industriell grund genom internationellt samarbete eftersom varje land av kostnadsskäl tvingats reducera omfattningen av sin egen militärindustri.

Det var således inte analysen och slutsatserna det var fel på, utan snarare att de debatterades öppet till stort men för den säkerhetspolitiska retoriken. Jag tilläts inte delta i FOAs militärindustristudier i samarbete med Försvarets Materielverk (FMV) och industrin trots att detta var en del av min specialistkompetens. Mina kollegor från sektionen för försvarsekonomi som deltog i studierna hävdade att personer på FMV inte skulle samarbeta med FOA om jag deltog i dessa studier. Skälet för detta blev aldrig uttalat, men är troligen att jag var kontroversiell och inte tycktes stödja den svenska säkerhetspolitiken med dess starka stöd till den inhemska försvarsindustrin. Inte nog med det – av FOA nekades jag tillgång till statistik från Utrikesdepartementet om svensk vapenexport. Motiveringen var

9 «Militärindustriellt samarbete i Västeuropa». Stockholm: Centralförbundet Folk och Försvar (serien *Försvar och Säkerhetspolitik*) 1977. Andra publikationer av mig som bidrog till debatten var «Rustningssamarbete och neutralitetspolitik», *Internationella Studier* nr. 5, 1975; «Robot bot för svensk aeroindustri?», *Internationella Studier* nr. 2, 1977; «Svensk forskning i kapprustningens tjänst?», *Internationella Studier* nr. 6, 1978; «The margins of security: Politics and economics in Sweden», *Policy Science* No. 2, 1978.

10 «Militärindustriellt samarbete i Västeuropa», 1977, op. cit., s. 84.

att det inte ingick i mitt arbete på FOA, vilket inte var helt korrekt eftersom exporten berör försvarsindustrins villkor. Efter en förnyad förfrågan, i vilken jag frågade som svensk medborgare, fick jag omgående den information jag nekats som anställd på FOA. Detta är ett plus i kanten för den svenska offentlighetsprincipen, men reser frågor om den dåvarande FOA-ledningens insikter i samma principer. Uppgifterna publicerades 1979.¹¹ Idag, sedan flera år tillbaka, rapporterar regeringen betydligt mera detaljerade uppgifter om svensk vapenexport till riksdagen, EU och FN.¹² Vapenexportens, liksom samarbetets, nödvändighet för industrins överlevnad förnekas inte heller i dag.

Eftersom trots allt mitt studieområde omfattade internationellt materielsamarbete fick jag möjlighet att 1979–1980 tillbringa 12 månader i USA där jag med lön från FOA samarbetade med Thomas Callaghan vid Centre for Strategic and International Studies (CSIS) i Washington DC. Han var dåtidens guru inom transatlantiska militära relationer och fader till begreppet «two-way street» som illustration av hur det transatlantiska samarbetet borde se ut. På CSIS fanns även personer som var tjänstlediga från Pentagon, och våra samtal ledde till kontakter med andra personer inom Pentagon. Några av dessa personer önskade att jag skulle ha ett formellt tillstånd («clearance») från Sverige för att kunna prata med mig om detaljer i svensk-amerikanska militära och industriella relationer. Jag nekades dock sådant tillstånd av FOA – det formella skälet var att jag befann mig i USA som forskare och inte som svensk officiell representant i dessa frågor. Detta var formellt korrekt, men ett lika viktigt skäl var troligen att FOA inte ville att jag skulle få sådana kontakter och insikter. Som forskare fick jag därför hålla till godo med de möjligheter som gavs av den amerikanska informationsfrihetslagstiftningen («Freedom of Information Act», FOIA). Jag erhöll speciella förmåner som forskare på CSIS, men tillbringade också många timmar på det amerikanska statsarkivet.

Det stod snabbt klart efter hemkomsten att min verksamhet noterats och resulterat i officiella svensk-amerikanska kontakter. Jag blev snart kallad till min avdelningschef på FOA varvid jag inte bara förbjöds att publicera information om svensk vapenexport och militärindustrisamarbete, utan även att arbeta på FOA under helger. Det senare var ibland nödvändigt som pendlande småbarnsförälder för att få ihop arbetsdagens timmar. Vad man trodde att

11 «I vilka händer, när det händer? En studie av svensk vapenexport» i M. Bergbom-Larsson et al. (red.) *Rusta för fred, rädda livet*, Gidlunds 1979.

12 Se t.ex. www.isp.se/documents/public/se/arkiv/s9596_204.pdf.

jag skulle göra är för mig en gåta eftersom ingen ansvarig person hade ett seriöst samtal med mig om detta. Om jag betraktades som en (potentiell) säkerhetsrisk utgör det ett ytterligare exempel på de överdrivna och i delar missriktade säkerhetsföreställningar som dålig personkännedom och det kalla krigets ställningskrig bidrog till. Det kan nu sägas att den sovjetiska militärattaché som vid en tidpunkt sökte mitt sällskap inte fick lön för mödan.

En ohållbar situation

Den information som jag under årens lopp gjorde känd var inte hemlig, om än kontroversiell. Jag presenterade den som ett problem för svensk säkerhetspolitikens trovärdighet i skenet av Sveriges oberoenderetorik, något som jag ansåg låg inom mina uppgifter som analytiker av förhållanden av betydelse för svensk säkerhetspolitik. Jag hade dock hamnat mitt i känsliga, icke offentliga, svensk-amerikanska relationer. Svårigheterna efter hemkomsten från USA medförde att jag inte skrev färdigt och publicerade ett större påbörjat manuskript om de svensk-amerikanska militär-industriella relationerna ur mitt vid det laget omfattande arkiv. Jag skall ärligt erkänna att det var frustrerande när det senare utkom publikationer om USAs politik och relationer som använde många källor från statsarkivet som jag tagit del av.

Jag fortsatte att delta i debatten under perioder av tjänstledighet.¹³ Denna situation var dock otillfredsställande för alla parter. Jag hade en fast tjänst på FOA, men gavs tjänstledigt för att slutföra min forskarutbildning vid Uppsala universitet med förhoppningen att jag därefter skulle kunna få universitetstjänst. Under denna tid bidrog jag efter en personlig förfrågan från Försvarsdepartementet med en mindre informationsbit till 1994 års neutralitetsutredning, men mitt namn nämns inte i rapporten.

Eftersom antalet tjänster på universiteten är starkt begränsade och det tar tid att slutföra en doktorsgrad försökte jag förmå FOA att finna en annan lösning på min situation än tjänstledighet «tills vidare». Formellt avslutades min FOA-anställning först när jag

13 T.ex. «Svensk militär export, eller hur man rymmer ett isberg i ett äggskal», *Internationella Studier* nr. 5, 1981; «Säkerhetsrisker vid militär anskaffning: JAS som exempel», *Internationella Studier* nr. 4, 1982; «Ett svenskt militärindustripolitiskt brödraskap?», *Internationella Studier* nr. 5, 1983; «Sveriges alliansfria politik inför 1980-talet» i S. Persson (red.) *Nordiska säkerhetspolitiska problem*, seminarierapport nr. 1. Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen 1983; *Kulorna rullar: Ekonomi och politik kring svensk militär export*. Stockholm: Ordfront förlag 1985; «Nordic Armaments and Military Dependencies», *Current Research on Peace and Violence* No.1–2, 1986.

fick stipendium för att bedriva forskning vid Berkeleyuniversitetet i Kalifornien – FOA ville inte en andra gång ha mig i USA och samtidigt på sin lönelista. Som kuriosum kan nämnas att jag erhöll FOAs bronsplakett för 15 år i statens tjänst!

Kjell Goldmann, professor och säkerhetspolitiskt välinformerad, erkände 1998 att han missförstått den säkerhetspolitik som Sverige förde under det kalla kriget. Han menar att den svenska neutralitetspolitiken är ett exempel på tendenser att i livsavgörande frågor begränsa beslutsfattandet till några få i toppen samt undvika den debatt mellan olikfärdigheter och förhindra den insyn som demokratin förutsätter.¹⁴ Mina erfarenheter överensstämmer med denna slutsats. Men när experter och andra välinformerade personer idag kritiserar kritikerna är det inget mindre än ett försök att radikalt förändra synen på Sveriges kalla krigshistoria – alla borde, menar de, om inte ha förstått så i alla fall *idag acceptera* att det då som nu var samarbete som gällde. Den springande punkten är dock att säkerhetsretoriken då var en helt annan och att samarbete inte rymdes i den. Det säkerhetspolitiska etablissemangen sökte därför förhindra att retoriken rämnade. Mina erfarenheter är ett exempel på hur det kunde gå till.

Gagnade den svenska januspolitiken framför allt Sverige, USA, våra NATO-grannar eller Finland? Att vi drog materiell och militärteknologisk nytta, och att USA och andra NATO-länder drog nytta av samarbetet och vårt spionage mot Sovjetunionen, torde stå utom alla tvivel. Möjligen vann Finland på att NATOs formella gräns inte utgjordes av den svenska gränsen. Men att mot bakgrund av att politiken var framgångsrik hävda att den därför också var rätt är fel. *Dessutom, även om den hemliga verksamheten gagnade vårt försvar i fredstid blev säkerhetsretorikens trovärdighet aldrig prövad i krig.* Om kriget kommit till Europa, hade då någon gynnats av att beslutsfattare i Moskva och Washington hade bättre kunskap än större delen av det svenska folket om Sveriges samarbete med väst?

Om försöken att skriva om historien lyckas blir den demoraliserande sensmoralen att aldrig lita på några politiska deklamationer, att okritiskt acceptera senare sanningar även om de bygger på politiska lögnar, och att därför en seriös säkerhetspolitisk debatt inte kan finnas eller är lönt att föra. Det är förvisso ingen bra demokratisk situation. Idag ingår deltagande i internationellt militärt utveck-

14 Goldmann, K., «Neutralitetspolitiken som dubbelpolitik», *Internationella Studier* nr. 4, 1998, s. 79. Han var under 1970-talet chef för Utrikespolitiska Institutets forskningsavdelning i Stockholm.

lings-, produktions- och operativt samarbete och politiskt stöttad vapenexport i den deklarerade svenska säkerhetspolitikens kärna. Denna förändring kunde ske för att omvärlden förändrades. Av de säkerhetspolitiska grundstenar som det kalla krigets svenska säkerhetsretorik byggts på – alliansfriheten, oberoende och neutralitet i ett europeiskt krig – återstår formellt bara alliansfriheten. Men, hävdar jag, den formella frågan om svenskt NATO-medlemskap utgör inte en tillräcklig faktor för att definiera Sverige som militärt alliansfritt i dagens Europa. Sveriges alliansfrihetsretorik är att jämföra med «creative book-keeping» i syfte att dölja det verkliga förhållandet. Mot bakgrund av försöken att skriva om vår kalla krigshistoria synes det helt följdriktigt att betrakta alliansretoriken som en kvarleva från det kalla krigets säkerhetspolitiska januspolitik.

Debatt

Kor gamal er norsk utanrikspolitikk?

Olav Riste

forskningssjef, Institutt
for forsvarsstudier,
professor em.

Iver Neumanns artikkel «Hvor gammel er norsk utenrikspolitikk?» (IP 2-3, 2005) får meg til å be om spalteplass for nokre kommentarar.

Eit første problem med artikkelen er at han eigentleg ikkje svarar på det spørsmålet han sjølv stiller i overskrifta. Artikkelen handlar om utanrikspolitikk som eit administrativt separat eller «institusjonalisert» fenomen. Det kan vere interessant nok, men gir sjølv sagt ikkje noko svar på spørsmålet om der eksisterte ein norsk utanrikspolitikk før ei slik «institusjonalisering» fann stad. For Neumann kan då umogleg meine at dei norske kongane i mellomalderen ikkje hadde nokon utanrikspolitikk berre fordi dei ikkje hadde institusjonalisert ein spesialisert utanriksadministrasjon eller -teneste?

Det andre problemet oppstår når Neumann innleiingsvis gjer eit forsøk på å sette merkelappar på ulike syn når det gjeld spørsmålet i overskrifta. I motsetning til det han kallar det formalistiske syn, som set grensa ved 1905, stiller han det han kallar «det nasjonalistiske syn», som «går ut på at Norge har hatt en utenrikspolitikk så lenge det har bestått som politisk enhet». Dette siste, hevdar Neumann, er det som «dominerer helt den historiske litteratur» – f.eks. i serien *Norsk utenrikspolitikks historie*. Som eit typisk eksempel på dette gir han eit langt sitat frå mi bok *Norway's Foreign Relations – a History*.

Her har det nok gått vel fort i svingane for Neumann, for resultatet er dessverre blitt ein regulær skivebom. Siste setninga i sitatet lyder nemleg slik: «Yet the history of Norway's foreign relations, which is our concern here, begins with the early middle ages.» Boka har då også som tittel «Norway's Foreign Relations», ikkje «Norway's Foreign Policy». Det er leitt å måtte seie det, men «foreign relations» og «foreign policy» er ikkje synonyme omgrep. «Foreign relations» er eit samleomgrep for ein stats eller eit folks forhold – relasjonar – til andre statar og folk. Det er såleis

eit heilt anna og mykje vidare omgrep enn «foreign policy», etter som «policy» i følgje OED jo er avgrensa til «a course of action adopted and pursued by a government, party, ruler, statesman etc.» (Om Neumann eller andre skulle vere interesserte, blir i mi bok drøftinga av spørsmålet om ein eventuell norsk «foreign policy» i unionsperiodane teke opp på s. 31–33, som innleiing til kapitlet om unionen med Danmark, og igjen fleire stader i kapitlet om den norsk-svenske unionen.)

Når det så gjeld verket *Norsk utenrikspolitikks historie* (NUPH), var vi i utgangspunktet fullt klar over det semantiske problem som ligg i at det norske språket ikkje har ein god parallell til det engelske uttrykket «foreign relations». Forsøk på å omsetje det med «utanrikske relasjonar» eller «forholdet til verda omkring» blir tungt eller kunstig. Derfor blir i vanleg norsk språkbruk «utanrikspolitikk» brukt både om «foreign policy» og «foreign relations». Problemet blir drøfta i forordet til NUPH. Der blir det vist til at målsettinga for verket var å gi eit oversyn ikkje berre over «utviklingen av norsk utenrikspolitikk» men også av «Norges plass og rolle i internasjonal politikk». Dette siste elementet går nettopp på det vidare omgrepet «foreign relations», som i forordet er omskrive med uttrykk som f.eks. «Norges forhold til omverda». For dei to unionsperiodane drøftar forordet dessutan to fallgruver som vi var opptekne av å unngå: På den eine sida den «formalistiske», som har tendert til å framstille utanrikspolitikken i unionsperiodane som like mykje norsk som dansk eller svensk, og på den andre sida den påstått «realistiske», som behandlar utanrikspolitikken som anten reint dansk eller reint svensk. Vår løysing – fordi vi var opptekne av Norges forhold til omverda også i dei to unionsperiodane – var ein mellomveg, som tok

utgangspunkt i at utanrikspolitikk under dei to unionane i det lengste var eit kongeleg prerogativ; at unionskongane – om enn i varierende grad – var medvitne om at dei også var kongar av Norge; at norske interesser nødvendigvis må ha spela ei rolle også i den unionelle utanrikspolitikken; og at prosessen som gav det norske territoriet si endelege utstrekning og bygde ut grunnlaget for vår økonomiske og politiske orientering, har gått sin gang uavhengig av formelle suverenitetsomsyn. Summen av alt dette tilseier at innsikt i den lange historiske prosessen som har forma Norges forhold til omverda, er ein føresetnad for fullt ut å kunne forstå norsk utanrikspolitikk etter 1905.

Dette er altså det Neumann så lettvint avfeiar som «det nasjonalistiske syn»!

Kor gamal er norsk utanrikspolitikk?

Tilsvar til Olav Riste

Iver B. Neumann
førsteamanuensis, UiO
forsker II, NUPI

Jeg takker Olav Riste for denne anledningen til å spesifisere angrepsmålene i min artikkel «Hvor gammel er norsk utenrikspolitikk?» (forrige nummer av *Internasjonal politikk*). At det i tidlig middelalder fantes en politisk enhet ved navn Norge, at denne enheten hadde en institusjonalisert politikk der en konge spilte en fremtredende rolle, og at denne kongen hadde relasjoner til andre konger, er gitt. Jeg forsøkte å sette fingeren på to problemer, altså ting som for meg ikke er gitt.

For det første, og viktigst, er det ikke gitt at de relasjonene kongen hadde med andre konger var kvalitativt forskjellig fra de relasjonene kongen hadde med andre politisk relevante aktører. Det er her institusjonaliseringen av politikken blir viktig, for om institusjonaliseringen av relasjonene er differensiert, vil det for en neoinstitusjonalist i seg selv være bevis godt nok for at vi bør snakke om to typer relasjoner. For oss andre vil en institusjonell differensiering være en sterk indikator som peker i retning av at man bør tale om en politisk differensiering. Mitt poeng var å vise at de historikerne hvis arbeid jeg har gjennomgått, *ikke* godtgjør at det forelå noen institusjonell differensiering. Tvert imot synes politikken å ha falt i ett stykke. Fordi jeg ville beholde et empirisk fokus i artikkelen, gikk jeg ikke inn på hvorfor det kan ha vært slik. La meg gjøre det nå. Jeg tror vi finner forklaringen best utlagt hos Machiavelli; kongens første prioritet var å beholde makten over territorium (til forskjell fra, for eksempel, over folk). Om utfordrerne befant seg under, på siden eller for den saks skyld «over» i form av pavemakt eller transnasjonale handelsbånd, spilte i denne sammenhengen mindre rolle. Forskjellige utfordrere og forskjellige utfordringer kunne møtes med forskjellige mottrekk, men mottrekkene falt ikke systematisk i to mønstre som var kvalitativt forskjellige, så forskjellige at man kan kalle dem forskjellige politikker. Men det gjør altså Riste, også i kommentaren til min artikkel. Hvorfor

kan han så friksjonsløst gjøre dette? Fordi en slik inndeling i to politikker skjedde på et senere historisk tidspunkt, og så er blitt transponert tilbake på perioder der jeg mener den ikke har noe å gjøre. Min artikkel var ment å gjøre rede for hvordan og hvorfor denne transponeringen har kunnet finne sted, for dermed å gjøre det vanskeligere å fortsette med en slik praksis.

For det annet, og dette er et generelt vitenskapsfilosofisk poeng som jeg her gav spesifikk empirisk adresse, er det problematisk at man bruker et begrepspar som innenrikspolitikk/utenrikspolitikk om et tusenårsstrekk. Grunnen til det er at begrepet «rike» da forutsettes som historisk gitt over hele strekket. Jeg støttet meg her på Reinhart Koselleck og de tyske begrepshistorikernes arbeid (referanser, introduksjon samt en applikasjon til den empiriske materien vi snakker om her er å finne i min *Norge – en kritikk. Begrepsmakt i Europa-debatten*, Oslo: Pax 2001). Det gir liten mening å forutsette ett eneste Norge som en gitt politisk enhet over et tusenårsstrekk i det hele tatt, og det gir enda mindre mening å fryse denne enheten over et så langt tidsrom i ett eneste begrep – «rike».

Hvorfor er jeg så opptatt av dette? På grunn av politiske implikasjoner av den typen kunnskapstrekk jeg kritiserte i artikkelen og som Riste uten videre gjentar i kommentaren. Jeg gir uten videre Riste rett i alle hans sondringer mellom «foreign relations» og «foreign policy», og hans referanser til forbehold både her og der i *Norsk utenrikspolitikk historie*. (Riste lar det skinne gjennom at han synes jeg har lest verket og oppsummeringsboken lettvint og overfladisk; la meg minne om at jeg har anmeldt verket over et halvt hundre sider i *Kungl. Krigsakademiens handlingar och tidskrift* nr. 5 og 6, 1999.) Men det som er Ristes og hans medforfatteres praksis – og som det fremgår av det selvsamme forordet til *Norsk utenrikspolitikk historie* som Riste viser til, var det han og hans medforfattere selv som tok initiativet til dette – er å begynne på sagaenes tid når man skal skrive en norgeshistorie. Ottars proklamasjon om sitt hjemsted tjener som *Ursprung*. Dette kan kanskje virke historisk spesifikt for den allmenne leser; Karsten Alnæs begynner jo med slutten av istiden. Riste er tross alt over ti ganger så spesifikk, idet han bare gir utenrikspolitikken en drøye tusen år lang historie. For denne leseren synes det likevel å være å strekke strikken i alle fall fem ganger for langt å gi dagens politiske enhet Norge en tusen år gammel identitet.

De politiske implikasjonene av et slikt grep synes ganske klare. Atlantisten Riste argumenterer for at Norge «alltid» har sett mot havet og «alltid» vært vestvendt. Det kunne han ikke ha gjort med

samme styrke om hans historie hadde begynt på 1200-tallet, eller på 1800-tallet. Og idet han har sagt at ting «alltid» har vært sånn og slik, trenger han ikke engang å stove ut at det er «naturlig» at det bør forbli slik, for det følger allerede av at det «alltid» har vært slik. Historikeren Riste rydder altså feltet for atlantisten Riste, i en politisk situasjon der det mest brennende politiske spørsmålet både i Norge og andre steder i verden er om man bør slutte seg til USAs grep mot verdensherredømme, eller holde avstand.

Riste står i en lang tradisjon av historikere som har sett det som sin oppgave å gi nasjonen en historie, en historie som er så lang som mulig, og så ubrutt som mulig. Norsk historiografi har vært spesielt tro mot denne tradisjonen. Nå er imidlertid saken den at idet en slik praksis er identifisert, er det opp til dens målbærere å rettfærdiggjøre den, og om det er ulaseggjørilig, bør de i vitenskapens navn forlate den.

Det er, for å gjenta, alltid hyggelig å få en reaksjon fra dem man kritiserer. Nå når vi har ryddet unna en del overfladiske uromomenter, er det vel på tide at de mange norske historikere som praktiserer den type metodologisk nasjonalisme som jeg dokumenterte i artikkelen, svarer på de nivåene kritikken springer ut fra, nemlig det historiografiske og det vitenskapsfilosofiske.

Fortellingen om det vestafrikanske sikkerhetsdilemmaet?

West Africa's Security Challenges: Building Peace in a Troubled Region

Adekeye Adebajo & Ismail Rashid (eds)

Boulder: Lynne Rienner

Morten Bøås [forsker, Fafo – Institutt for anvendte internasjonale studier]

Vest-Afrika er en av verdens mest ustabile regioner. Borgerkrigene i Liberia og Sierra Leone har i flere tiår dominert nyhetsbildet fra denne delen av verden. Benin, Burkina Faso, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Ghana, Mali, Niger og Togo har også i kortere og lengre perioder vært rammet av borgerkrig, kupp og sosial uro, mens den regionale stormakten Nigeria konstant befinner seg på randen av statssammenbrudd. Elfenbenskysten og Senegal har tradisjonelt blitt oppfattet som de mest stabile statene i Vest-Afrika, men i Casamance-provinsen i Senegal finner vi en av verdens glemte konflikter, og Elfenbenskysten er i dag delt i to av en blodig borgerkrig.

Formålet med denne boken er ifølge redaktørene å belyse årsaker til krig og konflikt i Vest-Afrika, ulike strategier for konfliktløsning og hvilke virkemidler den største regionale organisasjonen i Vest-Afrika, Det økonomiske fellesskap av vestafrikanske stater (ECOWAS), kan ta i bruk for å føre regionen i en mer fredelig retning. Gitt situasjonen i Vest-Afrika, er dette en høyst relevant målsetning. Gjennom en rekke enkeltstående kapitler, som tar for seg alt fra krigsherrer og opprørere til forsøk på å begrense omfanget av handvåpen i regionen, og de ulike roller som ikke bare ECOWAS, men også FN, USA, England og Frankrike spiller, hevder redaktørene at

leseren vil sitte igjen med en forståelse av den kontekst som preger Vest-Afrikas mange sikkerhetsdilemmaer.

Dette er dessverre ikke tilfelle. Som et redigert verk henger denne boken ikke videre godt sammen. Det er vanskelig å se noen klar sammenheng mellom de innledende kapitlene som behandler ECOWAS' historie (Adebayo Adedeji og S.K.B. Sante), Daniel Bachs mer generiske betraktninger over de mange utfordringer til statsledet regional integrasjon i Afrika, og resten av boken. Disse kapitlene er langt fra dårlige, problemet er snarere at den problematiske de trekker opp, ikke følges opp av de andre forfatterne eller av redaktørene. Det er sikkert en rekke årsaker til dette, men den mest sannsynlige er at den problematiserende tilnæringsmåten i for eksempel Bach sitt kapittel stemmer dårlig overens med redaktørenes problemløsende tilnærming og politiske agenda. I deres forståelse av det vestafrikanske sikkerhetsdilemmaet er ECOWAS løsningen, og det avgjørende er derfor å fremskaffe analyser som ikke bare kan benyttes for å skrive ut virkemidler som ECOWAS kan ta i bruk for å løse de mange konfliktene i Vest-Afrika, men som også bekrefter at ECOWAS er det sentrale organ for konfliktløsning i Vest-Afrika. Et viktig poeng ved denne boken er derfor å gi legitimitet til ECOWAS. Problemet med en slik tilnærming er at den overhodet ikke forholder seg til hva ECOWAS egentlig er. ECOWAS er en statlig regional organisasjon hvis medlemmer er de statene som til sammen utgjør den vestafrikanske regionen. ECOWAS kan utmerket godt være en institusjonell ramme for regionale dialoger om fred og konflikt, men samtidig er det nå engang slik at de samme vestafrikanske land som er medlemmer av ECOWAS, også er en del av problemet. Det viser med all tydelighet den rollen land som Elfenbenskysten og Guinea har spilt i Liberia, og erfaringene fra flere nigerianskledede intervensjoner i borgerkrigene i Liberia og Sierra Leone. Uten unntak ble de vestafrikanske fredsstyrkene, formelt i regi av ECOWAS, men militært sett under nigeriansk ledelse, en part i konflikten istedenfor å være en nøytral fredsbevarende styrke. De vestafrikanske statene og deres regionale organisasjoner er ikke bare en del av løsningen, men fortsatt også en del av problemet. Det hadde derfor vært både ønskelig og spesielt interessant å høre hva bokens vestafrikanske skribenter egentlig mener om denne siden av regionens sikkerhetsdilemma.

Det er sikkert flere grunner til at bokens redaktører velger en slik snever problemløsende tilnærming til sitt studieobjekt. En av disse kan være institusjonell tilknytning. En av bokens redaktører er en mangeårig medarbeider ved *International Peace Academy* (IPA)

i New York. En av de mange rollene IPA spiller internasjonalt, er som rådgiver og samarbeidspartner til ECOWAS. Det kan være vanskelig å stille for kritiske spørsmål ved en av hjørnesteinene til en av sine samarbeidspartnere. Dette er ikke bare ment som en kritikk, men også som en refleksjon fra en forsker som selv bruker store deler av sin tid til oppdragsforskning og internasjonalt samarbeid. Når dette er sagt, vil jeg imidlertid også få påpeke at noen innledende betraktninger rundt dette større prosjektet ville styrket boken da dens formål ville blitt klarere. I bokens innledende kapittel fremstilles verket som en helhetlig analyse av krig og konflikt i Vest-Afrika og hvilke løsninger som kan være mulig. Dette er imidlertid ikke hva boken faktisk tilbyr. Snarere er både perspektivet og det politiske handlingsrommet begrenset til hva sittende regjeringer kan gjøre gjennom regional samhandling. Dette er et relativt snevert perspektiv gitt at mange av konfliktene i Vest-Afrika først og fremst har sitt utgangspunkt i de samme regjeringers vanstyre, korrupsjon og marginalisering av store deler av egen befolkning.

I den sammenheng er det også interessant å se litt nærmere på hvordan boken forholder seg til konfliktenes bakgrunn. Flere av kapitlene fokuserer på forholdet mellom det militære apparatet og det sivile samfunn i Vest-Afrika (Jimmey Kandeh), bakgrunnen for ulike opprørsgrupper (Ibrahim Abdullah og Ismail Rashid) og spørsmålet om hvorvidt de mange krigene i Vest-Afrika først og fremst er økonomisk motivert og ikke har sin begrunnelse i politikk (Eboe Hutchful og Kwesi Aning). Dette er viktige debatter, og disse kapitlene gir en god introduksjon til hvordan et lite, men relativt innflytelsesrikt miljø av vestafrikanske forskere, bosatt både i regionen og i USA, tenker rundt slike problemstillinger. Problemet er imidlertid hvordan dette fremstilles i boken. Andre viktige innlegg i denne debatten avskrives som irrelevante. For eksempel fremstilles Stephen Ellis' bok *The Mask of Anarchy*, som regnes som en av de beste etnografiske beskrivelser av den liberiske borgerkrigen, som «eksotisk teori, basert på et sviktende empirisk grunnlag» (se kap. 8, s. 171).

Enda klarere er denne tendensen i diskusjonen av Sierra Leone. Paul Richards' bok *Fighting for the Rain Forest*, allment anerkjent som den viktigste boken om den sierraleonske borgerkrigen, er overhodet ikke referert til. Richards' tekster utgjør et sentralt bidrag både til større forståelse for bakgrunnen for krigen i Sierra Leone, opprørsbevegelsen *Revolutionary United Front* (RUF) og hvilken erfaringsbakgrunn som motiverte og informerte dem som kjempet for denne bevegelsen. Richards legger ikke skjul på alle grusom-

hetene som RUF stod bak, men hans tekster gir en kontekstuell fortolkningsramme for volden, overgrepene og krigen som ikke er sammenfallende med den virkeligheten Abdullah, Rashid og Kandeh ser. Abdullahs teori om hvordan borgerkrigen i Sierra Leone er et resultat av først radikaliserings og senere militarisering uten politisk ledelse av «filleproletariatet» i landet, gir uten tvil innsikt i deler av både RUFs bakgrunn og krigens karakter, men det blir for enkelt å forklare forekomsten av borgerkrig med tilstedeværelsen av «unge menn, uten arbeid med kriminelle tilbøyeligheter». Abdullah og Rashid er i sitt kapittel kritiske til William Reno og David Keens bruk av «rational choice»-teori i sine analyser av den sierraleonske borgerkrigen, men ender dessverre selv opp med en forklaring som er minst like enkel som den som fremsettes av forskere som Paul Collier, som ikke ser noen politiske agendaer i borgerkriger som den i Sierra Leone – kun ønske om økonomisk profitt for enhver pris.

Undertegnede har hatt stor glede av å lese Abdullah, Rashid og Kandehs tekster, men problemet med andre av deres tekster og det de skriver i denne boken, er at de nekter å akseptere at det finnes flere dimensjoner ved borgerkrigene i Vest-Afrika enn den de selv ønsker fremstilt. Det virker som om forfatterne prøver å fornekte at andre tilnæringsmåter enn deres egen virkelighetsforståelse er legitime og relevante, og dette gjelder ikke bare ikke-afrikanske forskere. Andre vestafrikanske stemmer som ikke deler deres syn, forskere som James Vincent og Osman Gbla, slipper heller ikke til.

Det er mange grunner til at opprørsbevegelser som RUF blir dannet, og det er helt korrekt som Abdullah påpeker at mange, men absolutt ikke alle, av dem som sluttet seg til RUF, tilhørte det filleproletariatet han identifiserer. Problemet er imidlertid at her slutter Abdullahs analyse. Hvorfor stilles det ikke spørsmål ved hvordan dette filleproletariatet oppstod? Hvordan unge menn tilhørende denne delen av de sierraleonske samfunn til alle tider har blitt manipulert til politisk voldsutøvelse av ulike eliter? Og ikke minst det ansvar sierraleonske intellektuelle som Abdullah, Rashid og Kandeh selv har for den radikaliserings av dette segmentet av befolkningen som fant sted på 1980-tallet. I og med at slike spørsmål overhodet ikke diskuteres, ender derfor også disse kapitlene opp som ulike «oppskrifter» vestafrikansk statsmakt og regional organisering kan ta i bruk for å holde orden på eget territorium. Boken Adebajo og Rashid har redigert, er interessant, men også helt klart et innlegg i en større debatt som det dessverre stort sett ikke refereres til, og

hvis det blir gjort, avfeies motargumenter som dårlig etnografi. Det er synd, for det tema som boken tar opp er viktig, og Adebajos institusjonelle «hjem» da han redigerte denne boken, IPA, burde være godt plassert til å fortelle ECOWAS og vestafrikanske statsledere ikke bare *denne* fortellingen om det vestafrikanske sikkerhetsdilemmaet, men også andre og mer ubehagelige fortellinger, som setter et sterkere søkelys på stater og ulike elites politiske, økonomiske og sosiale praksis og hvordan disse både har skapt det vestafrikanske sikkerhetsdilemmaet og bidrar til å holde det ved like.

Bringing Religion into International Relations

Jonathan Fox & Shmuel Sandler

Palgrave, Macmillan 2004

Torkel Brekke [religionshistoriker, UiO]

Mange av oss er etter hvert gått lei av bøker som åpner med å henvise til den store overraskelsen den vestlige verden fikk da al-Qaida gjennomførte sine terroraksjoner 11. september. Fox og Sandler begynner med den totale mangelen på forståelse for religionens mulige rolle i politikken som lenge har hersket i den vestlige verden. Gjennom ti- og hundreår har man lært seg å tenke på samfunnet som funksjonelt differensiert med en høy grad av autonomi for hver av samfunnets sfærer, og den religiøse sfære er den som er blitt regnet for å ha minst potensial til å påvirke andre områder av samfunnets liv. Det er altså en mangel på kunnskap, mangel på akademiske redskaper til å forstå verden, som er utgangspunktet for denne boken. «We need to bring religion into international relations [IR],» skriver forfatterne allerede på første side av introduksjonen. Og ikke bare skal religionen bringes inn i IR, men hele disiplinen ser ut til å trenge et nytt paradigme, som er i stand til å trekke inn religion som del av forklaringen på politisk utvikling og konflikter i verden.

Før man begynner å integrere religion i IR, mener forfatterne at vi trenger et svar på hvorfor disiplinen har valgt å overse religion i første omgang. Hvorfor valgte man å forklare internasjonal politikk uten referanser til tro? Dette er problemstillingen for kapittel 2 i boken, altså etter et innledningskapittel som gir en oversikt over problemstillinger, ambisjoner og utgangspunkt for boken. Kapittel 2 bærer tittelen «The Overlooked Dimension», og her kunne man bemerke at flere statsvitere i det siste nettopp har tilnærmet seg

og omtalt religion som noe oversett. Et kjent eksempel er boken *Religion – the missing dimension of statecraft*, redigert av Douglas Johnston og Cynthia Sampson. Religion er oversett, den er undervurdert, den er den manglende faktor i forklaringene våre; mange statsvitere ser ut til å forestille seg Gud som en lillebror som alle overså, men som plutselig er blitt stor og sterk og stadig oftere spiller oss ubehagelige puss.

Fox og Slanders analyse av de forskjellige årsaker og forutsetninger som førte til at religion ikke fikk noen plass i IR er grei lesning, men det er få overraskelser her. De henviser til moderniseringsteori og sekulariseringsteori, de store narrativer om den moderne verden, hvor religion spiller rollen som et fossil, et minne om en svunnen tid da mennesker manglet rasjonalitet og ba til Gud og stakk nåler i dukker for å kontrollere omgivelsene. Fox og Sandler setter også opp en liste med momenter som tilsier at modernitet faktisk er årsak til at religion nå blomster og krever innflytelse i andre sfærer. Her tilbyr forfatterne også teorier som er velkjente, og som er behandlet langt mer detaljert av andre, som ideen om at moderniteten har underminert tradisjonelle livsstiler og verdier, noe som igjen fører til motreaksjon og en gjenoppliving av religion for å møte trusselen fra denne typen oppløsning. Fundamentalisme er en organisert kritikk og avvisning av modernitet, påpeker forfatterne, noe som er velkjent – det var jo i omtrent slike ordelag de første amerikanske fundamentalister faktisk omtalte prosjektet sitt.

Fox og Sandler kommer til mer interessante poenger når de forsøker å vise at IR i sitt opphav ikke bare overser religion, men i en forstand er antireligiøs. Sosiologien hadde i det minste en masse teorier om *hvorfor* religionen ble borte eller hvorfor den ble mindre viktig i samfunnet, mens IR bare overså religionen, den ble ikke engang nevnt. Her brukes Huntingtons teori om *clash of civilizations* som en illustrasjon av det poeng at i den grad IR nevnte religion overhodet, ble religionen vurdert som innbakt i sivilisasjonene, eller så ble det hevdet at religionen plutselig var blitt viktig *etter* den kalde krigen, slik Huntington gjorde, mens den tidligere ikke hadde hatt noen betydning. Her er vi ved et interessant punkt ved mange av bøkene som i det siste er blitt skrevet om religion og politikk: spenningen vedrørende tidsdimensjonen. Noen mener at religion var uviktig, og plutselig kom tilbake etter 1989. Andre mener at religion alltid har vært viktig, men ble oversett av statsviterne. Fox og Sandler tilhører de siste. Forfatterne peker på at de antireligiøse røttene til moderne IR-teori er knyttet nær opp til utviklingen av den moderne staten, og at disiplinen dermed har som et implisitt premiss

at religion blir stadig mindre viktig i organiseringen av samfunn. Til slutt forklarer Fox og Sandler hvordan store deler av IR-teori har en betydelig forkjærlighet for kvantitative metoder, statsvitere vil måle ting, og ting som ikke lett lar seg måle, faller ofte utenfor synsfeltet. Religion er en slik ting.

Kapittel 3 bruker Fox og Sandler til å diskutere religionens legitimerende og motiverende rolle i politikken. De henviser til sosiologer som understreker betydningen av religion i utformingen av verdenssyn, og de henviser til litteratur som ser på sammenhenger mellom religiøs tilhørighet og politiske holdninger. De kommer også inn på religionens evne til å motivere til politisk handling, og her nevnes igjen 11. september som eksempel. I kapittel 4 undersøker forfatterne forholdet mellom lokale religiøse konflikter og internasjonal politikk. Her framsetter de den meget interessante teori at internasjonale intervensjoner i stor grad bestemmes av religion; det er altså langt mer sannsynlig at en stat vil intervensjonere militært på vegne av en minoritet i en annen stat hvis denne minoriteten tilhører samme religion. Av og til blir eksemplene imidlertid for generelle og villedende. Når Fox og Sandler f. eks. sier at India intervenserte på tamilenes vegne i Sri Lanka fordi tamilene er hinduer og India er en hinduisk stat, er dette feil. India er ikke en hinduisk stat, India hjalp ikke tamilene i Sri Lanka av religiøse grunner, og tamilene i Sri Lanka ser heller ikke konflikten med staten som en religiøs kamp; (store deler av tamilene er for øvrig kristne). For å gjøre dette til en vitenskapelig undersøkelse benytter Fox og Sandler datasettet Minorities at Risk (MAR). Etter å ha presentert en rekke statistiske oversikter med merkelige navn (som *Binary Logistic Regression of Multiple Factors that Influence the Decision to Intervene*), kan de konkludere med at resultatene deres klart viser at internasjonale intervensjoner påvirkes av religion, ikke minst vil det være mer sannsynlig at en fremmed regjering intervensjoner på vegne av en gruppe med samme religion. Dette er interessante resultater, som viser hvordan lokale religiøse konflikter har et ekstra potensial til å bli internasjonale konflikter.

I kapittel 5 ser Fox og Sandler på transnasjonale religiøse fenomener. Det viktigste av disse er fundamentalisme. Forfatterne mener at fundamentalismens mest sentrale egenskap er at den går på tvers av statsgrenser og at grupper i forskjellige deler av verden oppfatter seg som del av samme kamp mot det moderne. Fox og Sandler skriver at fundamentalister har som mål å overta statsmakten og spre sin ideologi. Her forenkler og fordreier forfatterne. For det er jo slett ikke slik at fundamentalister generelt vil ta over stater.

En del fundamentalister vil påvirke politikk, andre ikke. Og det er nettopp her Fox og Sandler gjør den samme feil som de beskylder andre statsvitere for å gjøre. De overser ironisk nok totalt den religiøse siden av fundamentalisme. De framstiller fundamentalisme som en enhetlig, transnasjonal bevegelse som søker politisk makt, uten å nevne betydningen av det teologiske utgangspunktet for fundamentalister i kristendommen eller andre religioner.

Fox og Sandler kommer stadig tilbake til Samuel Huntingtons tese om *the clash of civilizations*. Huntington mener i korthet at sivilisasjoner, definert av religion, vil stå mot hverandre i det siste utviklingstrinnet i internasjonale konflikter. Etter freden i Westfalen dominerte konflikter mellom prinser, etter den franske revolusjon dominerte konflikter mellom nasjoner, etter Den første verdenskrig dominerte konflikten mellom ideologier, mens i vår tid vil konflikten mellom sivilisasjoner sette sitt preg på internasjonal politikk. Fox og Sandler bruker et ganske omfattende kapittel 6 på å gjøre rede for de forskjellige posisjonene i denne debatten. Det er blitt framsatt svært mange kritikker mot Huntingtons teori, og Huntington har forsøkt å imøtegå en del av denne kritikken. Teorien om sivilisasjonenes sammenstøt tar ikke alltid hensyn til hvordan den virkelige verden ser ut, og Huntington sier da også i en forsvarsartikkel at seriøs tenkning alltid må resultere i forenklede modeller. Fox og Sandler ordner hovedkritikken mot Huntington i åtte kategorier, noe som synes litt vel mye, og de blir litt pedantiske i sin oppramsing og kategorisering av forskjellige typer kritikker. De skiller for eksempel mellom en type kritikk hvor «many argue that Huntington has his facts wrong», og en annen kategori av kritikker som hevder «nearly every empirical study on the topic found Huntington's theory to be incorrect». Jeg er ikke statsviter, men jeg ser ikke helt forskjellen her. Det hadde imidlertid ikke vært noe problem hvis det ikke hadde vært for at forfatternes forkjærlighet for denne type kategorisering faktisk gjør boken litt tung, litt kjedelig.

Etter undersøkelsene av Huntingtons kritikere tester Fox og Sandler teorien om sivilisasjonenes sammenstøt, igjen gjennom en statistisk analyse basert på datasettet MAR. Her stiller de flere interessante spørsmål: hvor stor grad av overlapping er det egentlig mellom religion og sivilisasjon? Det er jo nettopp denne overlappingen, eller snarere religionens sentrale rolle i å definere en sivilisasjon, som er det mest grunnleggende premiss for Huntington. Fox og Sandler spør også om det faktisk har blitt flere konflikter mellom sivilisasjoner etter den kalde krigen, slik Huntington antar, og de spør om slike konflikter eventuelt er mer voldelige. Svarene de

kommer til, er negative. Huntington tok ganske enkelt feil, mener de, og peker på at det ikke er flere konflikter mellom sivilisasjoner nå enn før. Det er heller ikke slik at denne type konflikter er mer voldelige enn andre. Ved hjelp av sine statistikker finner forfatterne at konflikter hvor islamske grupper er involvert, er mer voldelige enn andre, men at konflikter innenfor islam gjerne er mer voldelige enn konflikter mellom islamske grupper og grupper fra andre religioner. Dette kommer kanskje ikke som noen bombe på oss etter å ha fulgt den ekstreme volden mellom sunnier og sjiaer en stund, ikke minst i Irak, men det er likevel interessant blant annet fordi en del akademikere som jobber med krigens etikk og krigens folkerett, har en tendens til uten videre å anta at regler og normer lettere bryter sammen, altså at konflikter blir mer brutale, når det foregår mellom sivilisasjoner.

Dette er en ganske nyttig bok fordi den behandler en del viktige temaer og fordi den viser hvordan man kan anvende kvantitativ metode for å se på religion og politikk. Alt i alt kan man se at forfatterne genuint leter etter et nytt paradigme, en ny tilnærming til religion, som de sier i introduksjonen. Jeg må allikevel skynde meg å legge til at boken er ufattelig kjedelig. Forfatterne har en stil og en form hvor alle påstander og argumenter innhylles i forbehold, og hvor alle debatter skal oppsummeres i en masse punkter. Noe av det kjedelige preget kommer av at minst en av forfatterne står godt plantet med begge bena i det vitenskapsparadigmet han selv innser har holdt religion utenfor studiet av internasjonal politikk, han er en positivist, en kvantitativ forsker som vil ha orden i statistikkene. Dette er også stilen i hans mange publikasjoner om religionens rolle i konflikter. Hvis denne ganske tørre stilen er representativ for IR, burde tittel på neste bok gi seg selv: *Bringing humour into International Relations*.

The European Dream. How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream

Jeremy Rifkin

Penguin, 2004

Kristin Marie Haugevik [cand. polit.]

Den amerikanske drømmen – ideen om at alle og enhver kan lykkes i livet bare de jobber hardt nok – er velkjent for de fleste. Drømmen har vært tema for klassiske romaner som F. Scott Fitzgeralds *The Great Gatsby*, Arthur Millers *Death of a Salesman* og Jack Kerouacs *On the Road*, og knyttes til berømtheter fra Martin Luther King jr., John D. Rockefeller og Andrew Carnegie til Elvis Presley og Oprah Winfrey. King proklamerte i en av verdenshistoriens mest gjengitte taler at hans drøm om svartes rettigheter i USA hadde sitt opphav i den amerikanske drømmen. Finansmannen Rockefeller og stålkongen Carnegie kom fra beskjedne kår og fikk sin drøm om rikdom og velstand oppfylt gjennom forretningsteft og hardt arbeid. Sørstatsgutten Elvis og afroamerikanerinnen Oprah vokste mot alle odds opp til å bli to av tidenes største ikoner. Også i Norge ble drømmen om «mulighetenes land» i sin tid godt markedsført gjennom de såkalte Amerika-brevene fra norske emigranter som hevdet å ha funnet lykken i USA.

Like mye som den er blitt lovprist og dyrket, har den amerikanske drømmen også vært gjenstand for kritikk. Den er blitt beskyldt for å være overfladisk, meningsløs, misvisende og urealistisk, og for å bygge opp under unyanserte holdninger om at samfunnets fattigste selv har skylden for sitt uføre. Videre er det blitt påpekt at drømmen fokuserer utelukkende på hardt arbeid og innsatsvilje som nøkkelen til suksess, og ignorerer betydningen av andre antatt betydningsfulle faktorer som medfødt velstand og intelligens. Med boken *The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream* føyer forfatter og samfunnsviter Jeremy Rifkin seg altså inn i en lang rekke av kritikere av den amerikanske drømmen. Rifkin nøyer seg imidlertid ikke med å hevde at den amerikanske drømmen har gått ut på dato, han slår i tillegg fast at drømmen om USA er i ferd med å utkonkurreres av en ny, fremadstormende drøm om Europa.

Over 385 sider går Rifkin systematisk til verks for å underbygge sin hypotese om at «[t]he fledgling European Dream represents humanity's best aspirations for a better tomorrow» (s. 8). Bokens argument er forholdsvis ukomplisert: Ut fra den amerikanske drøm-

men har det vokst frem et USA hvor konservatisme, patriotisme, individualisme og materialisme er sentrale verdier. Tidligere var dette kjerneelementer som gjorde USA til det ultimate stedet å være for mennesker med drømmer om fremtiden. I dag tyder imidlertid mye på at den amerikanske drømmen er i ferd med å dø en langsom død. Ifølge Rifkin oppgir så mange som en tredjedel av alle amerikanere i undersøkelser at de har gitt opp troen på den en gang så universelle drømmen. Mange av dem har fulgt grunnoppskriften om at hardt arbeid, innsatsvilje og tro på egne ferdigheter før eller senere vil føre til suksess, bare for å oppdage at de likevel ikke har lyktes. Rifkin mener dette skyldes at den amerikanske drømmen i altfor stor grad fokuserer på personlig, materiell vinning og i altfor liten grad på den bredere menneskelige velferd. Dette gjør den stadig mindre relevant i et moderne samfunn hvor nye trusler, økt mangfold og gjensidig avhengighet er blitt sentrale nøkkelord i dagliglivet (s. 3).

Parallelt med at den amerikanske drømmen er for nedadgående, later den europeiske drømmen til å få stadig større oppslutning. Det nye Europa (i hvert fall drømmeversjonen) er basert på liberalisme, åpenhet, fellesskap og menneskerettigheter – verdier Rifkin anser som langt viktigere for å kunne takle vår tids utenrikspolitiske og innenrikspolitiske utfordringer. Ikke bare later gjennomsnittseuropeeren til å være mindre overarbeidet, mer avslappet og mer tilfreds enn gjennomsnittsamerikaneren; Europa har også langt på vei innhentet USA økonomisk, teknologisk, velferdsmessig og utenrikspolitisk. Gjennom integrasjonsprosessen i EU har Europa lyktes i å skape fred innenfor egne grenser, og spiller også en stadig viktigere rolle både som politisk og økonomisk aktør på den internasjonale arena. Mens USA under George W. Bush i stadig større grad assosieres med unilateralisme og hard makt, har Europa markert seg som en annerledes sikkerhetsaktør hvor multilateralisme og diplomati utgjør de viktigste kjennetegnene. Selv om det utvilsomt var store uenigheter mellom ulike europeiske land i forbindelse med Irak-krigen, mener Rifkin den interne selvransakelsen i kjølvannet av invasjonen i det lange løp vil styrke EU utenrikspolitisk (s. 294). Han slår fast at USA må venne seg til at Europa har sin egen globale agenda og at denne agendaen er såpass ulik den amerikanske at man høyst sannsynlig vil oppleve uoverensstemmelser på verdensarenaen også i fremtiden (s. 314). Dette argumentet har klare likhetstrekk med Robert Kagans observasjon om at amerikanere er fra Mars og europeere fra Venus i bestselgeren *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* (2003).

Rifkins bok er både velskrevet og underholdende, og hans empiriske funn synes ved første øyekast å etterlate liten tvil om at den europeiske drømmen faktisk er i ferd med å utkonkurrere den amerikanske. To hovedinnvendinger bør likevel nevnes:

For det første benytter Rifkin gjennom hele boken data fra diverse surveys for å underbygge sin påstand om at den amerikanske drømmen er passé samtidig som den europeiske er på full fremmarsj. Tallene er interessant lesning i seg selv, men Rifkins bruk av dem er til tider tendensiøs. Ikke bare unnlater han å tilby alternative forklaringer på sine empiriske funn; han tar seg også friheten til å avgjøre hvorvidt en prosentandel kan regnes som høy eller lav, sterk eller svak, bra eller dårlig. Når 58 % av amerikanerne sier at det amerikanske samfunnet har sitt utspring i folkets religiøse tro, betegnes for eksempel dette av Rifkin som en «sterk majoritet». Når «bare» 51 % sier de fortsatt har tro på den amerikanske drømmen, velger han derimot å kalle dette et «magert flertall». Ikke bare legger han med dette føringer på leserens tolkninger – tallene gir i seg selv liten mening all den tid han ikke presenterer tidligere statistikk til sammenligning, slik at man kan påvise hvorvidt det faktisk har vært en nedgang i oppslutningen om den amerikanske drømmen, eller en oppgang i oppslutningen om den europeiske. Dette problemet er mindre synlig i bokens del to og tre, hvor Rifkin i tillegg til statistikk også baserer seg på historiske eksempler og på øvrige forskeres arbeid. Likevel synes presentasjonen av empiriske funn også i disse delene å være noe ensidig, og det sterke ønsket om å fremstille Europa og USA som motpoler later tidvis til å ta overhånd. Sannsynligvis ville boken vært tjent med en mer nyansert og objektiv diskusjon av positive og negative aspekter ved begge samfunn og begge drømmer. Først mot slutten av boken medgir Rifkin at den amerikanske drømmen også har sine gode sider, og antyder at en kombinasjon av det beste fra begge drømmene ville vært ideelt.

Bokens andre – og kanskje største – problem er hvorvidt man på nåværende tidspunkt i det hele tatt kan snakke om eksistensen av en felles europeisk drøm. Europa er stadig et komplekst og sammensatt kontinent, hvor det til tross for den europeiske integrasjonsprosessen fremdeles er klare interne forskjeller mellom øst, vest, nord og sør. Flere stater, herunder spesielt de nordiske landene og Storbritannia, omtales gjerne som reserverte og tilbakeholdne medlemmer av Europa, og forskjeller mellom de europeiske landenes historie, styresett, partisystem, velferdsstat og språk gjør at man vanskelig kan snakke om et forent Europa med felles drømmer og verdier.

Ikke minst illustrerer Frankrikes og Nederlands overraskende nei til EUs forfatningstraktat tidligere i år at det fortsatt er et godt stykke igjen før man med rette kan snakke om et «Europas forente stater». Dermed er det fristende å konkludere med at Rifkin utelukkende presenterer den delen av statistikken som passer med hans egen hypotese når han velger å illustrere forskjeller mellom europeeres og amerikaneres forhold til religion ved bruk av statistikk fra Norge, Sverige og Danmark (s. 21). Det vil dessuten langt på vei være mulig å argumentere for at elementer fra de respektive drømmer har gjort seg gjeldende også på «motpartens» kontinent. For eksempel kan det innvendes at virkelighets-tv er et økende og utbredt fenomen også i Europa, og følgelig ikke kan betraktes ene og alene som et uttrykk for amerikanernes stadig desperate jakt på rikdom og berømmelse, slik Rifkin antyder (s. 28).

Tross enkelte tvilsomme statistiske vurderinger og generaliseringer er Rifkins bok utvilsomt verdt å lese. Riktignok kan hans idé om det liberale, åpne og inkluderende Europa synes som en utopi, men det er viktig å huske – slik han selv også påpeker – at «dreams reflect hopes, not achievements» (s. 214). De kommende år vil vise om drømmen om Europa i det hele tatt er flygedyktig, og om den amerikanske drømmen vil stå like sterkt dersom forskjellene mellom amerikanere flest fortsetter å øke og såkalte «rags to riches»-historier reduseres til et Hollywood-fenomen.

Summaries

The Iraq Conflict in Radical Islamist Ideology

By Thomas Hegghammer

How has the invasion of Iraq influenced the development of the so-called global jihadist movement? The current article focuses on the ideological repercussions of the Iraq war and looks at what radical ideologues have been saying about Iraq since the autumn of 2002. The article highlights four significant developments: First, Iraq today represents by far the most important battlefield in the jihadists' war with the West. Second, the war and the occupation have introduced new problems, debates and disagreements among the militants. Third, the Iraq conflict has led to a refinement of strategic thought in jihadist circles. Fourth, the war has altered the jihadists' perception of the enemy, particularly regarding Europe and the Gulf countries. So far the Iraqi jihad has been fought mainly in Iraq proper, but it is probably only a matter of time before Iraq-related terrorism goes truly global.

Internasjonal politikk 63 [4] 2005: 351-370

Saudi Arabia – Economic Breathing Space during Political Uncertainty

By Ådne Cappelen & Robin Choudhury

Lack of ability to implement economic and political reforms combined with the presence of American troops leads to a loss of legitimacy for the Saudi regime. Violence and terror inside Saudi-Arabia raised further doubt as to the stability of the country. Saudi crude oil production is vital to the world oil market, and the stability of the regime is therefore an issue for the oil price and consequently for the Norwegian economy too. We show that the economic outlook for Saudi-Arabia is more positive than most previous analyses have

shown. As long as the crude oil price is above 30 USD per barrel Saudi-Arabia will probably enjoy a reasonably high economic growth rate and earlier financial imbalances will decrease. This might reduce political opposition and provide the authorities with room for manoeuvre so that planned reforms in the economy as well as democratization can take place.

Internasjonal politikk 63 [4] 2005: 371-394

Eco-labelling and Sustainable Fishery and Forest Management

By Lars H. Gulbrandsen

This article investigates whether and how non-state certification and eco-labelling schemes could promote credible and ecologically sustainable management of forests and fisheries. I argue that this could be achieved by including a broad range of stakeholders in certification standards development; promoting stringent environmental and social performance standards; providing independent and transparent auditing; and securing supply and demand-side support. The study shows that although the Forest Stewardship Council (FSC) initially had the greatest potential to promote sustainable forest management, the emergence of industry-dominated forest certification schemes and the popular support of forest owners for such schemes have marginalised the FSC in many countries. While the Marine Stewardship Council (MSC) is the only generally applicable certification scheme for fisheries worldwide, participation in the scheme is quite low and it has not yet become a major player in the fish products markets. Nonetheless, the evolution of quite substantial and wide-ranging forest and fisheries certification schemes shows that non-state actors are capable of establishing credible and legitimate natural resource management institutions.

Internasjonal politikk 63 [4] 2005: 395-420

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 enkelhet 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: Irak-krigen og global jihadisme

Birgitte Kjos Fonn

Irak-konflikten i radikal islamistisk ideologi

Thomas Hegghammer

Saudi-Arabia – økonomisk pusterom under politisk usikkerhet

Ådne Cappelen & Robin Choudhury

Miljømerking og bærekraftig fiskeri- og skogforvaltning

Lars H. Gulbrandsen

Aktuelt:

Tilpasning af nationale institutioner til de internationale forandringer – det danske eksempel [Udenrigsministeriet]

Friis Arne Petersen

Norsk formidling mellom Thailand og Kina i 1971

Sten Lundbo

Debatt:

Kritiken av säkerhetspolitiska kritiker: ett försök att skriva om Sveriges historia

Björn Hagelin

Kor gamal er norsk utanrikspolitikk?

Olav Riste

Tilsvar til Olav Riste

Iver B. Neumann

Bokspalte

Summaries