



NUP

[1·06] Internasjonal politikk

Kön och kriget mot terrorismen

Kvinnelige statsledere 1945–2006

Gløtt i jernteppet

Regionale stormakter

USA, Midtøstens olje og Kina

Nr. 1 - 2006

64. Årgang

Norwegian Institute
of International
Affairs

Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt

Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2006

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 forfatterens
regning og kan ikke tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

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

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: Liberias president Ellen Johnson-Sirleaf (Scanpix)

[1] Innhold

- 3 **Forord: Kjønn og internasjonal politikk**
Birgitte Kjos Fonn
- 7 **Vad har kön med kriget mot terrorismen att göra?**
Anna T. Höglund
- 29 **Gjennom glasstaket? Verdens kvinnelige stats
- og regjeringssjefer 1945–2006**
Torild Skard
- 53 **Gløtt i jernteppet — Finn Moe og det private
diplomati**
Vebjørn Elvebakk
- Aktuelt:*
- 73 **Regionale stormakters globale rolle. Kina, India,
Brasil og Sør-Afrika**
Stein Tønnesson
- 95 **USA, Midtøstens olje og Kina**
Øystein Noreng
- Bokspalte*
- 123 **Rules for the World: International Organizations
in Global Politics**
Ole Jacob Sending

- 127 Anmeldelse av fotoutstillingene **Robert Capa: Images of War** (Nobels Fredssenter 1. mars–13. april) og **Welsprache Fussball** (Stenersenmuseet 4. mars–15. april)
Andreas Selliaas
- 129 **Imperial Grunts. The American Military on the Ground**
Halvard Leira
- 134 **Nation-Building and Common Values in Russia**
Bo Petersson
- 139 **Summaries**

Forord

Kjønn og internasjonal politikk

Det er ingen lang tradisjon for å anvende kjønnteoretiske perspektiv på hendelser eller utviklingstrekk ved internasjonal politikk verken blant norske eller internasjonale akademikere. Spørsmål som har med internasjonal politikk å gjøre blir gjerne definert som «high politics» – en arena der kvinner har blitt holdt utenfor og kvinners liv og erfaringer ikke alltid er blitt tydeliggjort. Det finnes imidlertid en rekke ulike kjønnteoretiske perspektiver på internasjonal politikk. Det de har til felles er en påstand om at IP-faget tar opp i seg en lang rekke *ulike* fenomen som grunnleggende påvirker *både* kvinners og menns liv, men som blir oversett fordi mange av disse fenomenene blir kategorisert som «low politics». Like fullt ser referanser til kjønn i økende grad ut til å bli brukt i internasjonal politisk retorikk.

Dette nummeret av *Internasjonal politikk* inneholder to artikler som synliggjør relevansen av å anvende kjønnsperspektiv både på aktuelle hendelser og på våre forklaringsmodeller for hvordan politiske ledere kommer til makten. Begge bidrar til å utvide vår forståelse av internasjonal politikk.

I *Anna Höglunds* artikkel «Vad har kön med kriget mot terrorismen att göra?» blir både terrorangrepet 11. september 2001 og den såkalte krigen mot terrorismen analysert ut fra et kjønnteoretisk perspektiv. Ifølge Höglund er dette perspektivet relevant av flere grunner. Konkurrerende oppfatninger om kjønn er blitt anvendt i retorikken på begge sider, i forsøket på å rettferdiggjøre egne voldshandlinger. I den vestlige mediedebatten etter 11. september ble kvinner usynliggjort *samtidig* som afghanske kvinner ble gjort til både offer og alibi for de militære svarene på terroranslagene. Kjønn viste seg også å være relevant i den forstand at konstruksjonen av

mannlighet ble anvendt i den amerikanske retorikken om angrepene på både Afghanistan og Irak. Höglund mener at utføringen av terrorhandlingen kan tolkes som et forsøk på å konstruere eller rekonstruere en slags tapt mannlighet. Höglund konkluderer med at en kjønnteoretisk analyse gir dypere forståelse av krigen mot terrorismen, samtidig som den viser hvordan kjønn i dag er et sentralt aspekt ved den globale politiske retorikken.

Kvinner er også sterkt underrepresentert i det politiske lederskap verden over.

Det hevdes at et glasstak hindrer dem i å avansere til ledende posisjoner. Til tross for dette har enkelte kvinner blitt stats- og regjeringssjefer, og antallet har økt spesielt de siste femten årene, skriver *Torild Skard* i artikkelen «Gjennom glasstaket. Verdens kvinnelige stats- og regjeringssjefer 1945–2006». Gjennom årene er nasjonalt kvinnelig lederskap blitt et globalt fenomen, om enn fortsatt sjeldent. For å bidra til en forståelse av hvordan dette har skjedd, analyserer Skard de sosioøkonomiske, kulturelle og politiske forholdene i landene der de kvinnelige presidentene og statsministrene kom til makten i denne 60-årsperioden. Spesielt fokuseres kvinnes politiske karriere, posisjonene de oppnådde, den institusjonelle kontekst og muligheten for å utøve makt og eventuelt endre politikken i kvinnevennlig retning.

I kjølvannet av det verdenspolitiske tøværet fra midten av 1950-tallet oppstod privat kontakt mellom den sovjetiske ambassaden i Oslo og sentrale arbeiderpartipolitikere. Et trekløver bestående av statsminister Einar Gerhardsen, hans rådgiver Andreas Andersen og utenrikskomiteens formann Finn Moe drev et omfattende og langvarig diplomati, skriver *Vebjørn Elvebakk* i artikkelen «Gløtt i Jernteppet – Finn Moe og det private diplomati».

De norske politikernes motiver later til å ha vært sammensatte. For det første var Norges geopolitisk utsatte posisjon en grunn til å ønske å berolige den mektige, men mistenksomme naboen i øst gjennom åpne samtaler. For det andre trodde nordmennene at direkte kontakt kunne bygge et tillitsforhold som med tiden ville bidra til å myke opp frontene under den kalde krigen. Denne artikkelen ser især på den sentrale arbeiderpartipolitikeren Finn Moes rolle i denne situasjonen. Moe levde fra 1902 til 1971 og var en av de fremtredende partibyggerne som arbeidet med utenrikspolitikk. Takket være tilgang på sovjetiske referater fra møtene er det nå mulig å få en oversikt over spørsmålene som ble diskutert samt videre analysere hvilke overveielser som lå bak Moes og hans meningsfellers vilje til å utøve det til dels politisk belastende diplomatiet.

Stein Tønnessons artikkel «Regionale stormakters globale rolle» tar utgangspunkt i de fire regionale stormaktene Kina, India, Brasil og Sør-Afrikas handelspolitiske samarbeid og diskuterer om det kan oppstå en mer generell globalpolitisk allianse mellom dem. Tønnesson åpner med en generell karakteristik av de endringer amerikansk unilateralisme har medført i internasjonal politikk, presenterer så hver av de fire regionalmaktene, gjør rede for deres handelspolitiske samarbeid og diskuterer i hvilken grad de har felles interesser også på andre områder. USAs unilateralisme og motsetningene over Atlanteren har økt handlingsrommet for regionalmakter i Asia, Afrika og Latin-Amerika. I WTO-forhandlingene har de fire eksportorienterte landene arbeidet for et utvidet frihandelsregime, som ikke nødvendigvis er i de fattigste landenes interesse. Samtidig øker betydningen av handelen mellom Asia, Latin-Amerika og Afrika, slik at EU og USAs økonomiske dominans blir gradvis redusert. Samarbeidet mellom Kina, India, Brasil og Sør-Afrika finner støtte i like historiske erfaringer, men hver for seg har de vanskelig for å spille en lederrolle i sin egen region. Det kan få dem til å prioritere samarbeidet seg imellom, selv om de også har mange ulike interesser.

Øystein Noreng analyserer USAs og Kinas grunnleggende politiske og økonomiske interesser og strategier i Midtøsten. I artikkelen «USA, Midtøstens olje og Kina» tar han for seg energiresurser, markeder og investeringer, og analyserer vekselvirkningen mellom stormaktenes opptreden og utviklingen i Midtøsten, med vekt på bruk av konflikt som virkemiddel, og eventuelle strategier og mottrekk. Siden 11. september 2001 har det funnet sted en omfattende politisering av oljemarkedet. USA har vært en drivkraft i denne utviklingen, men sliter samtidig med forholdet til en rekke viktige aktører både i oljemarkedet spesielt og i verdensøkonomien generelt. Noreng søker å komme frem til en begrunnet forståelse av potensialet for konflikt og samarbeid mellom de viktigste aktørene i det politiske spillet om Midtøsten, med de virkningene det har på oljemarkedet.

For øvrig byr IP som alltid på en fyldig bokspalte.

Takk til alle bidragsyttere og fagfeller og alle som ellers har bidratt i arbeidet. I forbindelse med dette nummeret vil jeg særlig takke Torunn L. Tryggestad, som har kommet med verdifulle innspill både med hensyn til kjønnsproblematikken generelt, og til det å identifisere interessante bidragsyttere spesielt.

NUPI, 20. mars 2006

Birgitte Kjos Fonn

Vad har kön med kriget mot terrorismen att göra?

Anna T. Höglund
universitetslektor ved
Institutionen för folkhälso-
och vårdvetenskap,
Centrum för bioetik vid
Karolinska Institutet &
Uppsala universitet

Tidigt på morgonen den 11 september, 2001, kapade nitton män fyra flygplan på USA:s östkust. Strax före klockan nio flög det första planet rätt in i den norra så kallade «tvillingskrapan», alltså det norra tornet i World Trade Center i New York. Ungefär en kvart senare träffade nästa plan det södra tornet. Efter mindre än en timme kollapsade bägge byggnaderna. Av alla de tusentals människor som befann sig på sina arbetsplatser inne i World Trade Center var det få som hann och kunde rädda sig ut i säkerhet. Enligt amerikanska uppgifter omkom 2 792 personer vid attentatet i New York. Omkring 45 % av de dödade i World Trade Center saknas fortfarande (www.september11news.com).

En halvtimme efter den första kraschen i New York kom uppgifter om att ett tredje plan hade störtat; denna gång i Washington DC, i försvarshögkvarteret Pentagon. Ett par hundra människor dödades och skadades vid denna attack. Ytterligare ett plan rapporterades senare störtat i Pittsburgh. Destinationen för det planet är okänd, men man tror att det var på väg mot Vita Huset i Washington, och störtade sedan passagerarna ombord insett vad som var på väg att ske och angripit kaparna, i syfte att hindra dem att lyckas med attentatet (*ibid.*).

Sammanlagt dödades runt 3000 människor i attackerna. President George W. Bush förklarade omgående att landet stod inför en nationell tragedi och han och hans stab pekade dessutom omedelbart ut terrornätverket al-Qaida, med ledaren Usama bin Ladin, som ansvarigt för attentaten. Anledningen till det snara utpekandet var dels underrättelseverksamhet som varnat för al-Qaida-attacker mot amerikanska mål strax före 11 september, 2001; dels vetskap om att

al-Qaida ofta utförde samordnade attacker mot flera mål samtidigt, vilket ju var fallet vid detta tillfälle. Al-Qaida hade dessutom visat sig ligga bakom ett tidigare, mindre bombattentat mot World Trade Center, utfört 1993 (Clarke 2004: 2, 22).

Reaktionerna i USA blev givetvis oerhört starka på det som skett. Att drabbas av en attack av detta slag, på det egna territoriet, var en chock för det amerikanska folket. Kommentarer och analyser avlöste, och avlöser fortfarande, varandra, från såväl journalister och debattörer som akademiker. Flera forskare har emellertid pekat på hur frånvärande både kvinnliga och, inte minst, feministteoretiska röster inledningsvis var i debatten (Charlesworth 2002, Hawthorne & Winter 2003). I denna artikel avser jag att mot bakgrund av detta förhållande analysera debatten omkring 11 september-attackerna och de krig som följt på dem ur ett könsteoretiskt perspektiv.¹

En sådan ansats bemöts ofta med skepsis. Hur kan kön vara relevant i en fråga som så uppenbart handlar om liv och död? Den australiensiska forskaren Hilary Charlesworth berättar om hur hon gav en kurs om kön och mänskliga rättigheter vid sitt universitet när terrorattackerna ägde rum. Dagen efter attentaten frågade hon sina studenter vilka könsteoretiska infallsvinklar de kunde se i det som skett. Hon möttes av en fientlig stämning och efter lektionen kom en av studenterna fram till henne och sade att hon ansåg att frågan om könsperspektiv på 11 september-attentaten innebar en trivialisering av en fruktansvärd händelse (Charlesworth 2002: 97).

Men frågan om kön i relation till kriget mot terrorismen är inte trivial. Tvärtom är den central för förståelsen av såväl motiven bakom terrorattackerna som reaktionerna på dem och rättfärdigandet av de militära svaren på dem, vilket jag har för avsikt att argumentera för i den här artikeln. En central utgångspunkt för min framställning är att attackerna den 11/9, 2001, (på engelska kallat «the 9/11 events»); ett symboliskt datum, associerande till det amerikanska SOS-numret, 911) har blivit en kollektiv berättelse för det amerikanska folket. Långt utöver att vara en fruktansvärd tragedi för alla oskyldigt drabbade civila och deras anhöriga har händelserna blivit en del i en narrativ världsbild, där händelser i omvärlden tolkas i ljuset av en i det närmaste mytiskt färgad berättelse.

Detta har lett till två krig hittills, ett i Afghanistan och ett i Irak. De militära svaren har etiskt rättfärdigats genom ett resonemang där våld blir tillåtet i syfte att oskadliggöra «det onda», det vill säga

1 Texten bygger på mitt pågående forskningsarbete «Gender and the War on Terrorism», utfört som gästforskare vid Centrum för genusvetenskap vid Uppsala universitet, 2004–2005. Arbetet kommer att resultera i en monografi med planerad utgivning under 2006.

det som man menar hotar ens egen gemenskap, ens egna ideal och livsstil. Det paradoxala är att samma mönster verkar finnas på bägge sidor i konflikten – både hos USA och dess allierade och hos terrorgruppernas företrädare. Den moraliska diskursen utmärks av att den är hierarkiskt uppbyggd, utifrån en struktur av dominans och underordning. Endast den egna världsbilden har egentlig legitimitet.

I denna hierarkiska struktur är förståelsen av kön² ett centralt inslag. Kulturella normer för manlighet och kvinnlighet, vilka är starkt knutna till våld och icke-våld i de flesta kända kulturer, påverkar också, vill jag hävda, den etiska legitimeringen av både terroraktioner och de militära svaren på dem. I det följande kommer jag att analysera hur detta hänger samman och kan gå till. I centrum för artikeln står alltså frågan: Hur kan terrorattackerna den 11 september, 2001, och de politiska och militära svaren på dem förstås ur ett könsteoretiskt perspektiv? I syfte att besvara den kommer jag inledningsvis att analysera de direkta kommentarerna och reaktionerna på terrordåden, för att sedan gå vidare och studera retoriken omkring de amerikanska attackerna på Afghanistan och Irak, i syfte att synliggöra vilka antaganden om manlighet och kvinnlighet som ligger bakom dessa. Därefter kommer jag att analysera vilka antaganden om kön som kan tänkas ligga bakom legitimeringen av terrorattackerna som föregick kriget. Avslutningsvis förs en diskussion om huruvida kriget mot terrorismen bidragit till ett bekräftande eller en uppluckring av föreställningar om kön i relation till offentligt utfört våld.

Frånvaron av kvinnor

Flera forskare har pekat på hur få kvinnor det var som inledningsvis medverkade i debatten om hur USA skulle svara på 11 september-attackerna. Hilary Charlesworth skriver till exempel: «The first thing I noticed was that no women were speaking. Even Condoleezza Rice (US National Security Advisor [at the time]) has been very much in the background» (Charlesworth 2002: 98). Vidare tar Charlesworth upp hur ledarsidorna i bland annat *New York Times*

2 I min framställning kommer jag att använda begreppet «kön», inte det i svensk kontext idag relativt etablerade begreppet «genus». Anledningen är att kön är ett vedertaget begrepp i en nordisk kontext. Jag förstår det som kulturella konstruktioner av och föreställningar om manlighet och kvinnlighet (jfr. Scott 1988), som dels är centrala i individers identitetsskapande, dels strukturerar maktrelationer mellan individer och grupper. Jag ser dessutom kön som ett inklusivt begrepp, i det att jag inte gör någon skarp åtskillnad mellan biologiskt och socialt kön, utan ser dessa nivåer som relaterade till varandra (jfr. Lundgren 1993, Eriksson 1995, Höglund 2001a: 61f).

under flera veckor efter attentaten inte innehöll en enda kvinnas kommentar till dem. Däremot förekom i nämnda tidning inte mindre än 50 manliga experter med sina bedömningar, analyser och kommentarer de närmaste dagarna efter 11 september. I den mån kvinnor alls nämndes i dessa artiklar var det som offer, antingen för talibanregimen eller för terrorismen (*ibid.*).

I en av de få böcker som behandlar 11 september-attentaten ur feministiskt perspektiv skriver redaktörerna Susan Hawthorne och Bronwyn Winter:

Very few women's voices have made it into either the press or the anthologies. Even fewer of these voices have been feminist, with hardly any non-Western – or, indeed, non-US – ones (Hawthorne & Winter 2003: 13).

Som J. Anne Tickner påpekat kan detta mycket väl ses som en del i den «remaskulinisering» av det amerikanska samhället som följde på attentaten. Efterspelet till terrorattackerna visade, menar hon, hur vår acceptans av ett traditionellt organiserat samhälle alltid är mycket stor i tider av osäkerhet, hot och väpnade konflikter. Under sådana förhållanden tenderar människor att söka sig till det bekanta, det trygga och igenkännbara. Traditionella könsuppfattningar kan vara en viktig del i sådana invanda mönster (Tickner 2002: 335).

I USA har dessutom flera kvinnliga skribenter, både journalister och forskare, visat hur efterspelet av attackerna den 11/9 i mediebevakningen framställdes som «the return of manly men» (Brown 2001). Carol Gilligan har påpekat att trots att både brandkår och polis i USA har många kvinnliga medarbetare, var bilden av dem som rusade till undsättning direkt efter attackerna i huvudsak den av modiga män som offrade sig för att rädda och skydda andra (Gilligan, i Brown 2001).

Tickner, Charlesworth och Gilligan syftar på det amerikanska efterspelet till 11 september, men liknande iakttagelser har gjorts angående både den svenska och den norska debatten. Åsa Moberg skriver om «talibaniseringen» av det offentliga rummet, syftande på just avsaknaden av kvinnor i tv:s debattsoffor och tidningarnas ledarsidor tiden efter terrorattentaten och i samband med de inledande attackerna på Afghanistan:

Nu har det börjat. Det är för bedrövligt, dessa fyrverkeriliknande nyhetsbilder från nattmörkret över Kabul, och alla dessa herrar som lägger ut texten både i norsk och svensk tv. Det ser nästa talibansk ut, ju mer akut kris det är i världen, desto färre kvinnor syns i tv. [...]

[V]arför blir den svenska offentligheten i det närmaste «talibaniserad» i krigs- och kristider? Män, män, män... (Moberg 2002: 72, 76).

Dessa iakttagelser stämmer väl överens med dem som gjorts i USA, nämligen att krigs- och krissituationer driver fram en remaskulinisering av samhället. En bakomliggande anledning är givetvis också att kvinnlighet i västerländsk kontext traditionellt konstruerats som *utanförstående* i relation till frågor som berör militärt våld och utrikespolitik (se t.ex. Höglund 2001a, 2003). Den traditionella förståelsen av kvinnlighet som synonym med fredlighet och kopplad till den privata sfären slog uppenbarligen igenom även i reaktionerna på händelserna den 11 september.

Att förklara krig mot terrorismen

Efter de initiala reaktionerna, i form av politiska och analytiska kommentarer, följde så det politiska spel som skulle sluta med att USA förklarade krig mot den globala terrorismen. Debatten fylldes av argument som syftade till att legitimera ett tillgripande av våld i det planerade kriget. Att etiskt och moraliskt rättfärdiga krig är inte enbart en uppgift för filosofer, utan något som ständigt görs av politiker och militärer när ett krig är under uppsegling. Den moderna politiska argumentationen har sina rötter i en väl etablerad tradition inom teologi och filosofi, vilken brukar gå under benämningen «läran om det rättfärdiga kriget». Denna består av två uråldriga delar: *jus ad bellum*, vilken behandlar frågan om *när* det kan vara berättigat att starta ett krig och *jus in bello*, som behandlar frågan om *hur* striderna bör föras, det vill säga vilka medel och metoder som är tillåtna i krigföring (se t.ex. Walzer 1977, Johnson 1998).

Kraven på *jus ad bellum* inbegriper att ett krig bara får startas om det föreligger en rättfärdig orsak, till exempel ett behov av självförsvar, samt om det beordrats av en legitim auktoritet. Det mest centrala kravet inom *jus in bello*, alltså det etiska regelverket för hur krig får föras, är att de krigförande parterna måste respektera de civilas immunitet och inte rikta några direkta attacker mot dem. De etiska reglerna för krig finns idag kodifierade i internationell rätt. Reglerna för *jus in bello* är lagstadgade genom Genèvekonventionen. Då det gäller kraven på *jus ad bellum* återspeglas de i FN-stadgan. Trots att artikel 2 (4) anger att statligt våld skall försöka undvikas, godkänner artikel 51 våld i självförsvar efter en väpnad attack.³

3 Artikel 2 (4) lyder: «All Members shall refrain in their international relations from the

FN-stadgan rättfärdigar således, helt i linje med det teologiska och moralfilosofiska resonemang som ligger bakom den, att enskilda stater tillgriper våld i individuellt och kollektivt självförsvar. Dessutom tillåter den militärt våld som assistans till stater som utsatts för någon form av aggression utifrån. Kravet på rätt auktoritet har uppfattats som synonymt med att enbart suveräna nationalstater har rätt att beordra våld. Kopplingen till rätt orsak är tydlig, då denna godkända auktoritet endast har rätt att beordra våld i självförsvar, efter en direkt attack.

Efter andra världskriget framträder emellertid ytterligare en legitim auktoritet, nämligen FN:s säkerhetsråd. Denna auktoritet är den enda som har rätt att tillgripa våld och intervensera i pågående konflikter av ytterligare ett skäl (utöver självförsvar och som stöd för en stat som attackerats utifrån), nämligen i syfte att bevara och skydda internationell fred och säkerhet när denna är hotad. Detta regleras i FN-stadgan, kapitel 7: «Action With Respect to Threats to the Peace, Breaches of Peace, and Acts of Aggression.»

Det är alltså mot denna etiska och juridiska bakgrund man måste förstå och analysera resonemangen om hur USA skulle respondera på 11 september-attentaten. Var det frågan om ett militärt anfall som legitimerade ett militärt svar, utifrån rätten till självförsvar? Eller skulle attackerna snarare ses som kriminella handlingar, vilka borde hanteras av polis och i domstol?

I ett av de tal till nationen som president Bush höll strax efter attackerna hävdade han att det som hänt var «acts of war», inte «acts of terror», alltså att betrakta som krigshandlingar och inte som kriminell terrorism (www.september11news.com/DailyTimeline.htm). I enlighet med vad som sagts ovan om reglerna för *jus ad bellum* var detta en viktig – och med säkerhet mycket medveten – markering av Bush-administrationen, eftersom det gav den möjlighet att åberopa folkrätten och rätten till självförsvar efter en militär attack. Detta förstärktes ytterligare genom att presidenten deklarerade att USA inte tänkte göra någon åtskillnad mellan dem som utfört attentaten och de länder som härbärgerade och stödde dem:

I have directed the full resources for our intelligence and law enforcement communities to find those responsible and bring them to justice.

threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purpose of the United Nations.» I artikel 51 står det: «Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defense if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security.»

We will make no distinction between the terrorists who committed these acts and those who harbor them (www.september11news.com/PresidentBush.htm).

Frågan var bara mot vilket land, mot vilken nationalstat, en attack kunde riktas; al-Qaida var ju ett terrornätverk med förgreningar i många länder och inte en egen stat. I ett tal som president Bush höll till kongressen den 20 september, 2001, framgick det att det var Afghanistan som skulle angripas. Presidenten förklarade också varför:

There are thousands of these terrorists in more than 60 countries. They are recruited from their own nations and neighborhoods and brought to camps in places like Afghanistan, where they are trained in the tactics of terror. [...] The United States respects the people of Afghanistan [...] but we condemn the Taliban regime. It is not only repressing its own people, it is threatening people everywhere by sponsoring and sheltering and supplying terrorists. By aiding and abetting murder, the Taliban regime is committing murder (www.september11news.com/PresidentBushSpeech.htm).

Genom att Afghanistan härbärgerade terrorister var de alltså medskyldiga till attackerna den 11 september och det var därför både etiskt och juridiskt berättigat för USA att försvara sig med militärt våld mot just Afghanistan och dess talibanska regering.

Emellertid finns uppgifter om att det krig mot terrorismen som USA förklarade i september 2001 redan från början var planerat att inbegripa Irak. Richard Clarke kopplar detta till den tidigare Bush-regimens kontroverser med Irak. Han beskriver hur försvarsminister Donald Rumsfeld tillsammans med sin närmaste man, Paul Wolfowitz, dagarna efter attackerna drev linjen att al-Qaida inte ensamt kunnat ligga bakom terrordåden. De var för «s sofistikerade»; Irak måste ha hjälpt dem (Clarke 2004: 30). Rumsfeld skall också ha beklagat sig över att «det inte fanns några bra mål att bomba i Afghanistan» och hävdade att USA borde överväga att bomba Irak istället, som hade «bättre mål» (Clarke 2004: 31).

Detta ledde alltså till att USA strax efter attackerna den 11 september, 2001, förklarade krig mot terrorismen, globalt sett. För de inblandade var det dock uppenbart att detta krig innefattade två steg: först ett krig mot Afghanistan och sedan ett mot Irak:

Gradually, the obvious prevailed: we would go to war with al Qaeda and the Taliban. The compromise consensus, however, was that the

struggle against al Qaeda and the Taliban would be the first stage in a broader war on terrorism. It was also clear that there would be a second stage (Clarke 2004: 31).

Kulturella konstruktioner av manlighet

Den 12 september, 2001, alltså dagen efter terrordåden, antog FN:s säkerhetsråd en resolution där terrordåden förklarades utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet. Det innebär att FN var mycket snabbt med att acceptera den amerikanska definitionen av attackerna, det vill säga att se dem som krigshandlingar. Därmed kunde USA återopa sin rätt till självförsvar efter en direkt attack. En knapp månad efter terrorattackerna, den 7 oktober, 2001, anfölls således talibanregimen i Afghanistan. Attackerna fick benämningen «Operation Enduring Freedom».

Angreppet på Irak startade i mars 2003. Det gavs namnet «Operation Iraqi Freedom». I detta fall hade USA inte samma internationella stöd som vid angreppet på Afghanistan, som ju lättare kunde ses som ett direkt svar på terrordåden den 11 september. Anfallet mot Irak beskrevs istället som en form av «preventivt självförsvar», något som FN-stadgan explicit utesluter genom sina formuleringar om självförsvar efter en direkt attack. Likaså hävdade USA att Irak utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet. Emellertid ger inte folkrätten en enskild stat rätt att intervensera av det skälet – den rätten har enbart FN:s säkerhetsråd, som vi såg ovan. Således kan man hävda att varken kravet på rätt orsak eller på rätt auktoritet var uppfyllt vid USA:s angrepp på Irak.

Då det folkrättsliga stödet var svagt, blev det av stor vikt att hitta andra skäl för att rättfärdiga kriget mot terrorismen. Jag menar att argument grundade på uppfattningar om kön fyllde en viktig funktion i detta arbete. Den könsbaserade retoriken gällde både konstruktionen av manlighet och den kulturella konstruktionen av kvinnlighet.

Då det gäller konstruktionen av maskulinitet har flera forskare de senaste decennierna lagt fram teorier om hur manlighet skapas. Mest namnkunnig är kanske Robert Connell med sin teori om *hegemonisk maskulinitet*, enligt vilken manlighet konstrueras kontextuellt och relationellt. Detta gör att det i samma kontext kan existera flera typer av manlighet, vilka emellertid är hierarkiskt ordnade i förhållande till varandra. Den mest önskade formen av manlighet i västerländsk kontext kallar Connell alltså hegemonisk manlighet, vilket han definierar som en manlighet som är konstruerad som överordnad

kvinnligheten, vilken i sin tur konstrueras som tillmötesgående manligheten (Connell 1995).

Enligt Connells teori är såväl manlighet som kvinnlighet mångfasetterade och kulturellt konstruerade fenomen. Dessutom är kön en kategori som interagerar med andra kategorier, såsom etnicitet och klass:

Because gender is a way of structuring social practice in general, not a special type of practice, it is unavoidably involved with other social structures. It is now common to say that gender «intersects» – better, interacts – with race and class. We might add that it constantly interacts with nationality or position in the world order (Connell 1995:75).

Den hegemoniska manligheten behöver inte ha uppnåtts med våld, men det är förenligt med denna typ av maskulinitet att män har förmåga till, och i vissa sammanhang är beredda att, använda våld, till exempel för att skydda kvinnor, barn och fosterlandet. Sanimir Resic har applicerat teorin om hegemonisk maskulinitet på utövandet av militärt våld. Han menar att den dominerande konstruktionen av manlighet i västerländsk kontext ofta är i symbios med konstruktionen av «krigaren». I sin forskning visar han hur militär träning kan bli en del i skapandet av hegemonisk manlighet genom att uteslutningen av det oönskade (kvinnliga) samtidigt fungerar som konstituering av det önskade (manliga). Vissa egenskaper klassas som kvinnliga, till exempel mjukhet och rädsla, och bestraffas, medan andra egenskaper, som mod och pliktkänsla, uppfattas som manliga och belönas (Resic 1999: 37ff).

Att militarismen utgör en bekräftelse och legitimering av den hegemoniska manligheten framhålls också av Paul Higate och John Hopton:

Traditionally, the casual sexism, competitiveness, and celebration of aggression and the domination of others that are characteristic of hegemonic masculinity have been explicitly and unambiguously reflected in military culture. Similarly, militarism (i.e., the celebration of military culture in national politics and popular culture) has represented an affirmation of the legitimacy of hegemonic masculinity. Conversely, men who reject militarism have often been portrayed as effeminate, naïve, untrustworthy, or even politically dangerous (Higate & Hopton 2005: 443).

Analyserar man de amerikanska attackerna mot Afghanistan ur detta perspektiv framgår det att president Bush och hans stab använde en

rad argument med hänvisningar till hegemonisk manlighet. I sitt tal till kongressen strax innan de inledande bombningarna vände sig presidenten direkt till arméns företrädare och sade:

I have a message to our military: Be ready. I have called the armed forces to alert, and there is a reason. The hour is coming when America will act, and you will make us proud (www.september11news.com/PresidentBushSpeech.htm).

Uttalandet var ett av flera som bidrog till att unga män frivilligt sökte sig till värvningslokaler runt om i USA. Andra exempel på hur krigsretoriken färgades av kulturella föreställningar om manlighet är de «Vilda Väster-uttryck» president Bush använde strax efter attackerna, till exempel att bin Ladin var «Wanted – Dead or Alive» och att terroristerna skulle «rökas ut ur sina hålor» (Charlesworth 2002: 98).

Ännu ett exempel på att den amerikanska krigsretoriken blev en del i konstruktionen av hegemonisk maskulinitet framkom så sent som i februari 2005. I ett offentligt framträdande i USA framhöll en amerikansk officer att dödandet i krig kan vara både njutningsfullt och stundtals «roligt». Vidare framgick det att han ofta såg det som meningsfullt att skjuta vissa individer bland fienden. «Det finns män i Afghanistan som har slagit kvinnor för att de inte bär slöja,» sade han och fortsatte: «Sådana män har förbrukat sin manlighet. Man kan lika gärna skjuta dem» (*Rapport*, den 7 februari, 2005). Här rättfärdigas alltså dödligt våld med hänvisning till den egna kulturella konstruktionen av hegemonisk manlighet. Fienden konstruerar manlighet på «fel» sätt, och därför både kan och bör de bestraffas.

Kulturella konstruktioner av kvinnlighet

Ytterligare en typ av argument har emellertid använts av USA och dess allierade för att förstärka rättfärdigandet av kriget mot terrorismen, nämligen argument som bygger på kulturella uppfattningar om kvinnlighet. Särskilt märks detta i hur kvinnornas situation i de angripna länderna – främst kvinnornas situation under talibanregimen i Afghanistan – har använts för att rättfärdiga de militära angreppen. I sitt tal till kongressen den 20 september, 2001, hänvisade Bush till talibanernas behandling av kvinnor som motiv för kriget:

In Afghanistan we see al Qaeda's vision for the world. Afghanistan's people have been brutalized, many are starving and many have fled. Women are not allowed to attend school. You can be jailed for own-

ing a television (www.september11news.com/PresidentBushSpeech.htm).

Den 17 november samma år använde presidenthustrun, Laura Bush, den radiotid presidenten har varje vecka till att uppmana till ett världsomfattande fördömande av talibanernas behandling av kvinnor i Afghanistan. I tid sammanföll talet med en «State Department Report» om talibanernas «krig mot kvinnorna» (Tickner 2002: 340).

Att hänvisa till kvinnornas situation som argument för krig är inte ovanligt. Under andra världskriget användes till exempel uppgifter om våldtäkter på «det egna landets kvinnor» för att höja stridsmoralen och värva frivilliga till, bland annat, den brittiska armén. Liknande argumentation hördes också under kriget i forna Jugoslavien i början av 1990-talet (Höglund 2001b). Detta är ett sätt att reproducera konstruktionen av «beskyddaren» – könad som manlig – och «den beskyddade» – könad som kvinnlig.

I fallet med den amerikanska attacken på Afghanistan kablades bilder av beslöjade kvinnor ut i amerikansk media, med budskapet att detta var ett förtryck som USA:s trupper skulle befria de afghanska kvinnorna från. Wendy Harcourt beskriver hur hon upplevde «a sudden mainstream focus on Afghan women as victims needing to be rescued by US and allied bombs» (Harcourt 2002: 98). Hawthorne och Winter pekar på det paradoxala i att kvinnor å ena sidan inte fick tillträde till det offentliga rummet i samma utsträckning som män efter terrordåden, men å andra sidan lyftes fram som ett av motiven för kriget mot Afghanistan:

Yet at the same time as feminist voices were being marginalised, women became the alibi for Bush's war against the Taliban: the acceptable humanitarian face of oppression (Hawthorne & Winter 2003: 14).

Som flera forskare påpekat är emellertid hänvisningen till de afghanska kvinnornas situation en cynisk tillämpning av argumentet om kvinnors rättigheter. En kommentator skriver till exempel: «Hasn't the country suffered enough, and more so its women folk?» (Pande 2002: 96) Kvinnorna i Afghanistan har levt i ett mer eller mindre permanent krigstillstånd i över 20 år. Att då starta ytterligare ett angrepp mot detta krigströtta folk kan knappast med någon större trovärdighet hävdas vara i deras eget – och de afghanska kvinnornas – intresse. Kanske speglar argumentationen hur kvinnor blir politiskt intressanta när de utmålas som offer, men inte när de själva tar strid för sina rättigheter.

Terrorism och konstruktionen av maskulinitet

Så här långt kan man konstatera att ett könsteoretiskt perspektiv på 11 september-attentaten kan synliggöra frånvaron av kvinnor, både i debatten i media och i de direkta insatserna efter terrordåden, utifrån en förståelse av kön som kopplar kvinnlighet till det privata och konstruerar kvinnor som utanförstående i förhållande till frågor om militärt våld och global politik. Likaså har analysen tydliggjort hur framför allt afghanska kvinnor konstruerades som offer och fick tjäna som en form av legitimering av de amerikanska attackerna mot landet. Framställningen har även visat hur de amerikanska militära svaren på terrordåden kan förstås som ett sätt att konstruera hegemonisk maskulinitet. I likhet med maskulinitetsforskaren Michael Kimmel menar jag emellertid att en könsteoretisk analys av kriget mot terrorismen även måste inbegripa konstruktionen av maskulinitet i relation till utförandet av terrorattackerna:

Several commentators have raised gender issues. Some have reminded us that in our haste to lionize the heroes of the World Trade Center collapse, we ignored the many women firefighters, police officers, and rescue workers who also risked their lives. We have been asked to remember the Taliban's vicious policies toward women; indeed even Laura Bush seems to be championing women's emancipation. A few have asked us to consider the other side of the coin: men (Kimmel 2004: 79).

Att terroristerna som utförde attackerna mot USA den 11 september enbart var män har egentligen inte rönt någon större uppmärksamhet. De flesta kommentatorer verkar ta det för självklart. Åsa Moberg skriver:

Enbart män förstås. [...] Om de ville överraska världen än en gång kunde de låta utbilda flygvärdinnor i stället för piloter (Moberg 2002: 70).

Detta speglar kulturella könsnormer som förknippar manlighet med våldsutövande. Emellertid har vi de senaste åren sett en utveckling, bland annat i Tjetjenien och Mellanöstern, med allt fler kvinnliga terrorister. Mediebilderna i väst av dessa var inledningsvis något förvirrad; uppenbarligen fanns det svårigheter med att förklara dessa kvinnors agerande. Det framlades därför analyser om att de kvinnliga terroristerna var «lurade» in i självmordsbombandet, till skillnad från sina manliga kollegor som antogs ha valt sin bana frivilligt och autonomt. Detta kan förklaras utifrån könsnormer

som tillskriver män en mer autonom status än kvinnor. En annan förklaring till att terrorgrupper börjat värva kvinnor som lagts fram, är att kvinnor har lättare att ta sig in på offentliga platser med sprängladdningar gömda på kroppen. Eventuella poliser och vakter spanar efter manliga terrorister och därmed blir det möjligt för kvinnliga självmordsbombare att ta sig in även på välbevakade områden. Detta ansågs vara fallet vid det attentat som riktades mot Moskvas tunnelbana, år 2004. Även denna typ av resonemang får ses i ljuset av kulturella könsnormer som konstruerar bilden av terroristen som en man.

Hur kan man då förstå 11 september-attentaten ur ett mansforskningsperspektiv? Enligt Kimmel kan maskulinitet konstrueras så, att individuella män upplever sig vara *berättigade* till något, till exempel makt eller vissa positioner. I sin forskning på unga män från den lägre medelklassen på amerikansk landsbygd har han funnit att många av dessa män upplever att deras rättigheter har beskurits och tagits ifrån dem. Anledningen, som de ser det, är den ökade globaliseringen. Det kan handla om multinationella företag som slår ut små familjeföretag, ökar arbetslösheten och fråntar männen möjligheten att vara familjeförsörjare som deras egna fäder och farfäder varit (Kimmel 2004: 79, 80).

Givet teorin om manlig könskonstituering som innefattande uppfattningen att vara berättigad till något, kan män i vissa kontexter och situationer (i detta fall lägre medelklass på amerikansk landsbygd) känna sig berättigade till makt och positioner på ett sätt som kvinnor i samma kontext inte gör, på grund av den kulturella och sociala konstruktionen av kön. Om män i denna kontext av något skäl inte kan utöva makt upplever de således att den har *fråntagits* dem; de har förlorat något som var rättmätigt deras (Kimmel 2004: 80).

Kimmel har i sin forskning visat hur upplevelsen av berättigad respektive fråntagen könsmacht förekommer hos amerikanska unga män från den lägre medelklassen – inte sällan män som ingår i nynazistiska nätverk och grupper. Men genom att applicera sin modell på 11 september-attentaten har han kommit fram till, att i stort sett samma fenomen även kan iakttas hos de unga män som genomförde terrorattackerna mot World Trade Center och Pentagon:

But the terrors of emasculation experienced by the lower middle classes all over the world will no doubt continue to resound for these young men whose world seems to have been turned upside down, their entitlements snatched from them, their rightful position in their world suddenly up for grabs (Kimmel 2005: 429).

Kimmel menar att känslan av fräntagen maskulinitet kan ge en grogrund för terrordåd, både i det egna landet och utomlands, eftersom aggressionen riktas mot dem som man tror är ansvariga för förlusten av det som rättmätigt är ens eget – i detta fall makt grundad i patriarkala värderingar. Han visar detta genom att jämföra vad man vet om Mohammed Atta, en av terroristerna från 11 september-attentaten, med Timothy McVeigh, den unge amerikan som 1994 sprängde Murrah Federal Building i Oklahoma City, i det dittills värsta terrordådet i USA:s historia. Bägge har efterlämnat brev och anteckningar från tiden strax före respektive dåd. Det som slår en vid läsningen av dessa brev, menar Kimmel, är att:

McVeigh's complaints were echoed in some of the fragmentary evidence that we have seen about the terrorists of September 11, and especially in the portrait of Mohammed Atta, the suspected mastermind of the operation and the pilot of the first plane to hit the World Trade Center (Kimmel 2004: 79).

Den gemensamma nämnaren för dessa två terrorister är alltså att de, om än i olika kontexter och på olika sätt, upplever sig ha blivit fråntagna sin maskulinitet, i form av makt grundad på könstillhörighet. Genom terrordåden vill de dels hämnas dem som kan tänkas vara ansvariga för deras förlust, dels bidra till en förändrad politik som kan återskapa den typ av maskulinitet de menar har gått förlorad. Därför är de beredda att angripa det som de upplever som «den andra sidan», i vilken form den än uppträder:

And they may continue to articulate with a seething resentment against women, «outsiders», or any other «others» perceived as stealing their rightful place at the table (Kimmel 2005: 429).

Merparten av al-Qaida-terroristerna var unga, relativt välutbildade män, som dock hamnat utanför arbetsmarknaden och inte lyckats få positioner i överensstämmelse med sin utbildning. Kimmel skriver om dem:

Virtually all were under 25, educated, lower middle class, downwardly mobile. [...] Although several of the leaders of Al Qaeda are wealthy – Osama bin Laden is a multimillionaire, and Ayman al-Zawahiri, the 50-year-old doctor thought to be bin Laden's closest adviser, is from a fashionable suburb of Cairo – many of the hijackers were engineering students for whom job opportunities had been dwindling dramatically (Kimmel 2004: 80).

Kimmels teori är intressant och träffande. Samtidigt kan den kritiseras för att den i alltför liten grad tar hänsyn till det som sagts ovan: att kön är en kategori som alltid interagerar med andra kategorier, som etnicitet och klass. Han undviker att problematisera skillnaden i social klass mellan terrornätverkets ledare och de som skall utföra terrordåden. Dessutom universaliserar han snabbt resultat baserade på forskning på amerikansk lägre medelklass så att de blir applicerbara även på unga män som dras till islamistiska terrornätverk i Mellanöstern.

Medveten om denna svaghet kan man emellertid konstatera att Kimmels teori visar hur konstruktionen av kön verkar vara av betydelse för både motivationen till och rättfärdigandet av terrordåden. Upplevelsen av att ha förlorat rättmätig makt leder till utvecklandet av en strategi för att bemöta den fråntagna maskuliniteten och åter skapa den. Inte sällan handlar det om våldshandlingar motiverade av antiglobalisering, misogyni och religiös fundamentalism. Strategin syftar till att «remaskulinisera» männen och «refemininisera» kvinnorna. All typ av jämställdhetspolitik blir i detta arbete ett problem och något man arbetar emot. Istället strävas efter att förstärka patriarkala värderingar. I det brev som man fann i den Saab Mohammad Atta hyrt för att ta sig till flygplatsen på morgonen den 11 september skriver Atta bland annat:

I don't want pregnant women or a person who is not clean to come and say good-bye to me. [...] I don't want women to go to my funeral or later to my grave (CNN, 2 oktober, 2001, citerat i Kimmel 2005: 429).

Liknande iakttagelser har gjorts av Tickner, oberoende av Kimmels teoretiska modell. Hon poängterar att manligheten konstrueras som överordnad kvinnligheten inom många fundamentalistiska islamiska kontexter, t.ex. i «madraserne», de islamiska skolorna för unga pojkar. Hon skriver angående unga män som lockas till fundamentalistiska terrorrörelser: «In a situation where most of them feel powerless, the wielding of power over women can be a boost to self-esteem» (Tickner 2002: 338). Detta skapande av överordnad manlighet, bottnat i en känsla av maktlöshet, får även näring i hatet mot väst: det man föraktar i västerländsk kultur och tradition är allt från kapitalism, materialism och globalisering till feminism.

Mot bakgrund av vad som hittills sagts om konstruktionen av manlighet i både västerländsk och islamisk kontext är det inte förvånande att könsbaserade argument har använts på bägge sidor

i kriget mot terrorismen, för att rättfärdiga de egna handlingarna och misskreditera motståndaren. Tickner skriver att «gendered discourses are used on both sides to reinforce mutual hostilities» (Tickner 2002: 336). Exempel på det är dels den ovan citerade amerikanske soldaten som menade att vissa afghanska män förbrukat sin manlighet och därför förtjänade att skjutas; dels uttalanden av al-Qaida-ledaren bin Ladin, där han angriper västerländska könskonstruktioner. Å ena sidan framställer han de västerländska männen som försvagade och femininiserade. Å andra sidan anklagar han dem för att vara «korsriddare», utmärkta av ohämmat våldsutövande (Tickner 2002: 335).

Att så många kvinnor tjänstgör i den amerikanska armén är dessutom uppenbarligen provocerande för bin Ladin och hans anhängare. I ett reportage i den arabiska tv-kanalen Al-Jazeera i december 1998 säger bin Ladin att han och hans bröder sett «fegheten hos de amerikanska soldaterna» i Somalia och fortsätter sedan med att föraktfullt beskriva de amerikanska truppernas «women soldiers». «Ledarna i den regionen har fråntagits sin manlighet,» säger bin Ladin vidare i intervjun (Al-Jazeera december 1998, citerad i Tickner 2002: 333).

I grunden verkar det finnas en övertygelse om att det är kvinnornas frigörelse i väst som är huvudproblemet. Kvinnorna måste därför kontrolleras och den ideala (underordnade) kvinnligheten måste återskapas. Samtidigt som frigjorda kvinnor och synen på sexualitet i väst fördöms, utlovas de muslimska självmordsbombarna sexuella «belöningar» med ett flertal unga jungfrur i himmelen efter sina dåd (Tickner 2002: 338). Detta kan jämföras med vad som sagts ovan om den västerländska upprördheten över muslimska kvinnors situation, inte minst i Afghanistan.

Utifrån detta kan man hävda att terrordåden kan bli ett sätt att konstruera – och rekonstruera – en viss typ av fråntagen eller hotad (jfr. Edwards 2004) hegemonisk manlighet. Samtidigt, utifrån ett antagande om kön som relationellt skapat, blir de ett sätt att rekonstruera en viss typ av underordnad kvinnlighet. På bägge sidor i konflikten rättfärdigas våldshandlingar moraliskt med hänvisning till kulturella konstruktioner av både manlighet och kvinnlighet.

Befästande eller uppluckring av förhållandet krig-kön?

Som konstaterats ovan finns mycket forskning som visat hur militarismen är en del i konstruktionen av den hegemoniska manligheten i väst. Då det gäller kopplingen mellan militarism och kön har Gulfkriget 1991 ofta lyfts fram som en vattendelare. I detta krig tjänstgjorde inte mindre än runt 40 000 kvinnliga soldater på den amerikanska sidan. Kvinnor fick genom detta krig utökade roller och funktioner inom det militära systemet och de återfanns även inom flygvapnet och marinen, vilket tidigare inte varit fallet. Judith Stiehm har argumenterat för att det är viktigt att kvinnor på detta sätt deltar i militär verksamhet, även som stridande soldater, för att kopplingen mellan kön och statligt våld på sikt skall kunna brytas (Stiehm 2000: 224).

Dessutom har det påpekats att vad gäller rättfärdigandet av och motiveringen för kriget så var Gulfkriget ett av de första där den politiska diskursen omkring kriget svängde från traditionella värderingar som makt, dominans och kontroll (samtliga tydligt förenliga med kulturell manlighet) till frågor om mänskliga rättigheter och fredsbevarande (Higate & Hopton 2005).

Likaså har det hävdats att teorier om vad som på 1990-talet gick under benämningen «postmoderna krig» har bidragit till att luckra upp den traditionellt skarpa kopplingen mellan krig och kön. De postmoderna krigen utmärks av att de saknar en tydlig början och ett tydligt slut, en klar gräns mellan front och hem samt en strikt uppdelning mellan vad som är civilt respektive militärt. Därmed luckras dessa binära pars koppling till kön också upp. Beverly Allen skriver i anslutning till kriget på Balkan i början av 1990-talet:

[In this war] where there is no «front» and death finds you in the breadlines, water lines, and markets, gender roles are being radically redefined. Chores that in a patriarchal gender division of labour are traditionally assigned to women – chores, that is, having to do with domestic work and reproduction – have taken on traditional masculine values associated with heroism, risk taking, boldness, and courage (Allen 1996: 26).

Chris H. Gray menar att den förändring som anses ha startat med Gulfkriget och som utmärktes av att allt fler kvinnor tjänstgjorde i den amerikanska armén också kan ses som en del i utvecklingen mot en postmodern krigsföring, där gränser ifrågasätts och luckras upp (Gray 1997). Men, hävdar han, även om den postmoderna

krigaren är mer av en «cyborg», alltså en slags blandning av människa och maskin, och därmed utan någon klar könsidentitet, så är militära «cyborgs» trots allt utformade enligt en maskulin norm. Resic skriver i samma ämne:

The high-tech nature of contemporary warring and soldiering, with its masculine predominance, has transferred much of the traditional male emphasis of physical force to the mechanical cyborg soldier giving it a masculine high-tech dominance. This «new male» version of the warrior is easier for women to adopt. As Gray implies, [...] we have seen the advent of a soldier type who in its construct is basically male, vaguely female and vaguely mechanical, but as a whole a masculine cyborg postmodern warrior (Resic 1999: 17).

Såväl Tickner som Higate och Hopton har argumenterat för att utvecklingen mot en postmodern förståelse av krig och kön svängt efter attackerna mot World Trade Center. Efter den 11 september, 2001, är de dominerande argumenten för att rättfärdiga krigföring återigen uppbyggda kring föreställningar om hegemonisk maskulinitet och krigarvärderingar nära sammanlänkade med konstruktionen av kön. Higate och Hopton skriver:

Nevertheless, between the end of the 1991 Gulf War and the events of September 11, 2001, there were changes in the politics of war, the nature of militarism, and the sexual politics of militarism. The most obvious change was [...] the tendency of Western governments to claim humanitarian motives for any military intervention beyond their own borders. [...] Indeed, George W. Bush's declaration of a worldwide war against terrorism in the wake of the events of September 11, 2001, and subsequent wars in Afghanistan and Iraq rather underline the point that traditional masculinist/militarist preoccupations have yet to disappear (Higate & Hopton 2005: 442).

Tickner påpekar också att bilden av amerikanska soldater som stred för fosterlandet i Afghanistan för att hämnas attackerna den 11 september helt osynliggjorde det faktum att den amerikanska armén idag rymmer många kvinnliga soldater (Tickner 2002: 335). Detta bidrog ytterligare till att bilden av mannen som beskyddare och kvinnan som beskyddad återskapades och försvagade andra, konkurrerande bilder av relationen mellan kön och krig.

Slutsatsen av detta blir att den uppluckring av förbindelselänkarna mellan kön och krig som utvecklades i postmodern teori under 1990-talet har drabbats av en «backlash» genom kriget mot

terrorismen. Tickner skriver: «Since the ‘war against terrorism’ began, our images of men and women, as warriors and victims, have become more rigid» (Tickner 2002: 342). Före detta datum, menar hon, kunde vi se hur mindre militariserade bilder av manlighet började växa fram. Ett exempel på det är den form av hegemonisk manlighet grundad i affärsverksamhet och globaliserad ekonomi som Connell påvisat (Connell 2000: 26, 30). Denna typ av manlighet konstrueras i relation till kvinnligheten på ett sätt som kan skapa mer demokratiska könsrelationer. Tickner menar att «Connell outlines possibilities for shifting forms of masculinity freed from their association with war» (Tickner 2002: 343); en utveckling som alltså bromsats efter terrordåden den 11 september.

Boulding (2000) har hävdats att den postmoderna formen av manlighet var smärtsam för många män. Kanske kan det vara en förklaring till den stämning som gick att iaktta i reaktionerna på händelseutvecklingen efter 11 september-attentaten, beträffande dess implikationer för kulturella föreställningar om maskulinitet, militarism och heroism. Edward Rothstein uttryckte till exempel i en artikel i *New York Times* förhoppningen att «the attacks of September 11 might challenge the intellectual and ethical perspectives of postmodernism and postcolonialism thus leading to their rejection» (Rothstein 2001, citat från Tickner 2002: 339).

Avslutning

Kriget mot terrorismen har beskrivits som en ny form av krigföring, i det att det inte utspelas mellan stater, utan mellan stater och internationella terrornätverk. Samtidigt har det definierats och utformats på ett sätt så att attacker och insatser har kunnat riktas mot specifika stater. Men rättfärdigandet av kriget mot terrorismen skiljer sig även på en annan punkt från tidigare krig, nämligen i det explicita användandet av argument grundade i kulturella könsföreställningar på bägge sidor i konflikten. Sällan har man så tydligt sett olika kulturella konstruktioner av manlighet och kvinnlighet brytas mot varandra i offentlig krigsretorik.

Vissa forskare har hävdats att kriget mot terrorismen bäst förstås som en «clash of civilisations» (se t.ex. Booth & Dunne 2002), illustrerat med binära par av typen «the West and the rest», «islam mot kristendom», «vi mot dem», och så vidare. Mot bakgrund av analysen i den här artikeln menar jag att bilden av konflikterande civilisationer även måste inbegripa konkurrerande uppfattningar om kön.

Min genomgång har visat hur terrorattackerna och de militära svaren på dem kan förstås ur ett könsteoretiskt perspektiv. Våldshandlingarna blev i bägge fallen ett sätt att konstruera manlighet, i det ena fallet en rekonstruktion av en, som det upplevdes som, frångången manlighet och i det andra fallet som ett skapande av hegemonisk manlighet, tydligt kopplad till våldsutövning. Med utgångspunkt i resonemangen om hur krigaren blivit en «cyborg» men trots det fortfarande konstrueras enligt en manlig norm, kan man hävda att kriget mot terrorismen till viss del kan förstås som ett postmodernt krig, eftersom det utmärks av oklara gränser beträffande kategorier som hem/front och civil/militär, men att det samtidigt inte är en klar tillbakagång till en modern förståelse av sambanden mellan krig och kön som vi åser. Snarare handlar det om en ytterligare komplicerad bild av förbindelselänkarna mellan krig och kön som växer fram.

Sammanfattningsvis menar jag att min undersökning har visat att föreställningar om kön har relevans för förståelsen av 11 september-attentaten och dess följder på flera sätt. Såväl terrorattackerna som de amerikanska militära svaren på dem kan tolkas som ett sätt att (re)konstruera en förlorad eller hotad hegemonisk manlighet. Likaså visade sig kön vara ytterligare en relevant aspekt i synen på händelseutvecklingen efter 11 september som en kollision mellan civilisationer. Därmed kan man konstatera att kriget mot terrorismen har synliggjort hur kön som politisk maktfaktor nu har globaliserats.

Referenser

- Allen, Beverly (1996) *Rape War Fare. The Hidden Genocide in Bosnia-Herzegovina and Croatia*. Minneapolis & London: University of Minnesota Press.
- Booth, Ken & Tim Dunne (red.) (2002) *Worlds in Collision. Terror and the Future of Global Order*. New York: Palgrave Macmillan.
- Boulding, Elise (2000) *Cultures of Peace: The Hidden Side of History*. Syracuse, New York: Syracuse University Press.
- Brown, Patricia Leigh (2001) «Heavy Lifting Required: The Return of Manly Men», *New York Times* 28.10.
- Charlesworth, Hilary (2002) «The Events of 11 September 2001 and Beyond», *International Feminist Journal of Politics* 4(1): 95–113.
- Clarke, Richard A. (2004) *Against All Enemies. Inside America's War on Terror*. London: Simon & Schuster UK Ltd.
- Connell, Robert W. (1995) *Masculinities*. Cambridge: Polity Press.
- Connell, Robert W. (2000) «Arms and the Man: Using the New Research on Masculinity to Understand Violence and Promote Peace in the Contemporary World» i I. Breines, R.W. Connell & I. Eide (red.) *Male Roles, Masculinities and Violence: A Culture of Peace Perspectives*. Paris: UNESCO.
- Eduards, Maud (2004) «Våld utan gränser: om krig och hotad manlighet» i Yvonne Svanström & Kjell Östberg (red.) *Än män då? Kön och feminism i Sverige under 150 år*. Smedjebacken: Atlas Akademi (245–70).
- Eriksson, Anne-Louise (1995) *The Meaning of Gender in Theology. Problems and Possibilities*. Uppsala Women Studies: Women in Religion 6. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Gray, Chris H. (1997) *Postmodern War. The New Politics of Conflict*. London: Routledge.
- Harcourt, Wendy (2002) «The Events of 11 September 2001 and Beyond», *International Feminist Journal of Politics* 4(1): 95–113.
- Hawthorne, Susan & Bronwyn Winter (red.) (2003) *After Shock. September 11, 2001: Global Feminist Perspectives*. Vancouver: Raincoast Books.
- Higate, Paul & John Hopton (2005) «War, Militarism, and Masculinities» i Michael S. Kimmel, Jeff Hearn & Robert W. Connell (red.) *Handbook of Studies on Men & Masculinities*. London: SAGE Publications (432–47).
- Höglund, Anna T. (2001a) *Krig och kön. Feministisk etik och den moraliska bedömningen av militärt våld*. Uppsala Studies in Social Ethics 26. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Höglund, Anna T. (2001b) «Kvinnor, krig och mänskliga rättigheter» i Göran Gunner & Sia Spiriopoulou-Åkermark (red.) *Mänskliga rättigheter: Aktuella forskningsfrågor*. Uppsala: Iustus förlag (164–82).
- Höglund, Anna T. (2003) «Gender Aspects of the Legitimation of Military Force – A Post-September 11 Perspective» i *Gender and Peace Processes – an Impossible Match?* Utsikt mot utveckling 19. Collegium for Development Studies at Uppsala University (7–17).
- Johnson, James Turner (1998) «Just Cause Revisted» i Elliott Abrams (red.) *Close Calls. Intervention, Terrorism, Missile Defense and 'Just War' Today*. Washington D.C.: Ethics and Politics Center.
- Kimmel, Michael S. (2005) «Globalization and Its Mal(e)contents. The Gendered Moral and Political Economy of Terrorism» i Michael S. Kimmel, Jeff Hearn

- & Robert W. Connell (red.) *Handbook of Studies on Men & Masculinities*. London: SAGE Publications (414–31).
- Kimmel, Michael S. (2004) «Gender, Class and Terrorism» i Michael S. Kimmel & Michael A. Messner (red.) *Men's Lives*. New York: Pearson (79–83).
- Lundgren, Eva (1993) *Det får da være grenser for kjønn. Voldelig empiri og feministisk teori*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Moberg, Åsa (2002) *Efteråt. En bok om medierna och världen efter 11 september*. Smedjebacken: Orduplaget.
- Pande, Rekha (2002) «The Events of 11 September 2001 and Beyond», *International Feminist Journal of Politics* 4(1): 95–113.
- Resic, Sanimir (1999) *American Warriors in Vietnam. Warrior Values and the Myth of the War Experience During the Vietnam War, 1965–1973*. Malmö: Team Offset & Media.
- Rothstein, Edward (2001) «Attacks on U.S. Challenge the Perspectives of Post-modern True Believers», *New York Times* 11.09: A17.
- Scott, Joan W. (1988) *Gender and the Politics of History*. New York: Columbia University Press.
- Stiehm, Judith H. (2000) «Neither Male nor Female: Neither Victim nor Executioner» i I. Breines et al. (red.) *Male Roles, Masculinities and Violence: A Culture of Peace Perspectives*. Paris: UNESCO.
- Tickner, J. Anne (2002) «Feminist Perspectives on 9/11», *International Studies Perspectives* 2002(3): 333–50.
- Walzer, Michael (1977) *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York: Basic Books, Inc. Publishers.

Internetadresser:

www.september11news.com
www.september11news.com/DailyTimeline.htm
www.september11news.com/PresidentBush.htm
www.september11news.com/PresidentBushSpeech.htm

Gjennom glasstaket?

Verdens kvinnelige stats- og regjeringssjefer 1945–2006

Torild Skard
cand. mag. og
cand.paed.,
forsker, NUPI

Etter FNs internasjonale kvinneår i 1975 ble kravet om økt deltaking av kvinner i styre og stell satt høyt på den internasjonale dagsorden. Kvinner har fått politiske rettigheter i nesten alle land, men er stort sett sterkt underrepresentert i det politiske lederskap. I begynnelsen av 2005 var det 16 prosent kvinner i parlamentene og 14 prosent kvinnelige ministre på verdensbasis. Det var i alt åtte kvinnelige stats- og regjeringssjefer, eller 4 prosent av det samlede antall (IPU 2005). Det sies at et glasstak – en barriere så subtil at den er gjennomsiktig og likevel sterk – hindrer kvinner i å avansere til ledende politiske posisjoner.

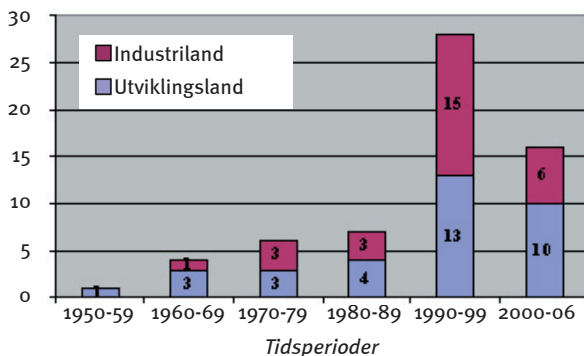
Glasstaket er bilde på de uformelle mekanismene som hindrer kvinner i å trenge inn på et område som ifølge den rådende kjønnsordningen er forbeholdt menn. Mekanismene bidrar til å bevare den etablerte ordningen og beskytte menns privilegerte stilling. Om mekanismene er sterke, er de ikke uforanderlige. De arter seg forskjellig i ulike sosiale, kulturelle og politiske kontekster og endres over tid. Det er ikke mulig her å gå inn på kjønnsordningen i ulike samfunn. Det er betydelig variasjon i måten kjønnsforskjeller formes og kommer til uttrykk, men store deler av verden preges av patriarkalske kjønnsordninger der trekk og aktiviteter definert som maskuline blir verdsatt høyere enn dem som defineres som feminine, menn generelt overordnes kvinner og tillegges større politisk makt. Det fins ingen nasjonalstat der kvinner har samme politiske status, deltaking og innflytelse som menn. Kvinner er underordnet uansett kultur, økonomisk system og politisk regime, og menn dominerer det nasjonale styre og stell (Connell 1987, Gornitzka *et*

al. 1984, Iglitzin & Ross 1976, 1986, Nelson & Chowdhury 1994, Peterson & Runyan 1999).

Uansett glasstak har antall kvinnelige stats- og regjeringssjefer økt i løpet av etterkrigstida. Til sammen 50 land, eller vel en firedel av verdens nasjoner, har hatt en eller flere kvinnelige toppledere, og de er spredt over hele kloden. Nasjonalt kvinnelig lederskap har blitt et globalt fenomen. Antall ledere økte særlig de siste femten årene. Mens det fra 1945 til 1989 var i alt 20 kvinnelige presidenter eller statsministre, ble tallet mer enn fordoblet i tida som fulgte. Fra 1990 til 2006 oppnådde 50 kvinner å få en toppstilling på nasjonalt nivå.¹ Lilleputtstaten San Marino er et spesielt tilfelle med åtte kvinnelige statssjefer.² Ser vi bort fra disse, var det 18 kvinnelige toppledere fram til 1989 og 44 etterpå (figur 1).

Hvorfor skjedde det en økning i antall kvinnelige ledere? Brøt de gjennom glasstakene, eller hva foregikk? Hvilke faktorer medvirket til at de oppnådde en av nasjonens høyeste stillinger? En analyse av kvinnes kontekst og karriere kan bidra til å klarlegge forhold som hemmer eller fremmer kvinnelig representasjon i verdens politiske lederskap. Artikkelen tar for seg de 62 kvinnelige stats- og regjeringssjefene som virket i selvstendige nasjonalstater (med unntak av San Marino) i perioden fra 1945 til 2006. Sosioøkonomiske, kulturelle og politiske forhold blir studert samt de posisjoner kvinnene fikk og deres vei til toppen. Det samlede antall ledere er lite og datatilfanget til dels spinkelt, så analysen vil nødvendigvis ha en tentativ karakter.³

Figur 1. Kvinnelige stats- og regjeringssjefer 1945-2006



1 Se Christensen (2005) og Schemmel (2005). Her inkluderes utpekte, valgte og fungerende stats- og regjeringssjefer som virket i kortere eller lengre tid alene, sammen med en annen eller hvis det var flere, klart rangert først. Generalguvernører og dronninger er ikke med. Oversikten går fram til 31.1.2006.

2 To statssjefer eller «medregenter» velges for seks måneder om gangen og leder landet sammen. Landet er ørlite, det foreligger lite data og vervet har svært liten betydning, så disse lederne vil holdes utenfor den videre analysen.

3 Artikkelen baserer seg på biografisk materiale fra dagspresse, Internett og bøker om de kvinnelige stats- og regjeringssjefene i tillegg til *Europa World Year Book*, *The International Who's Who of Women*, Keesing's Contemporary Archives og Wikipedia. Analysen er støttet av Det faglitterære fond. Kolleger på NUPI og anonyme fagkonsulenter har gitt verdifulle kommentarer.

Det nyttes ulike begrunnelser for økt deltaking av kvinner i det politiske lederskap. Deltaking oppfattes som en demokratisk rett. Dessuten hevdes at kvinner har politiske interesser som bør være representert, og at samfunnet er tjent med at kvinners egenskaper og verdier kommer inn i politikken. I hvilken grad kvinner skiller seg fra menn, og om det gjør noen forskjell at kvinner deltar, er en viktig diskusjon (Dahlerup 1988, Karl 1995, Lister 2003, Lovenduski 2005). Men denne artikkelen vil ikke beskrive hvordan de kvinnelige stats- og regjeringssjefene utøvde sine roller. Fokus er på kvinnes tilgang til topposisjonene. Imidlertid påvirkes kvinnes muligheter til å utøve makt og føre en kvinnevennlig politikk (hva det måtte innebære) av vervene de oppnår og grunnlaget de er rekruttert på.

Tidligere forskning

Det er i løpet av de siste tiår forsket atskillig på kvinners deltaking i formelle politiske institusjoner generelt og representasjon i styrende organer spesielt, men det har for det meste dreid seg om rike industriland. Etter hvert er det kommet studier også fra andre land og sammenlikninger på internasjonalt nivå, men de er ikke mange.⁴ De globale undersøkelsene har først og fremst tatt for seg kvinnes representasjon i parlamentene (nasjonalforsamlingene), mens regjeringene er viet lite oppmerksomhet. Uansett er verdensomspennende analyser vanskelige på grunn av datamangel, spesielt i utviklingsland. Resultatene av ulike studier varierer også med tidspunkt, utvalg, variable og analysemetoder.

Når det gjelder kvinner i parlament og regjering, gjør det seg gjeldende til dels betydelige forskjeller fra land til land og fra region til region. Forskningen viser at representasjonen påvirkes av mange forhold. Det dreier seg om sosioøkonomiske, kulturelle og politiske faktorer og betydningen av de ulike faktorene varierer. To verdensomspennende analyser fra slutten av 1990-tallet (Kenworthy & Malami 1999: 250–60 og Reynolds 1999: 566–69)⁵ tegner følgende bilde:

4 Nyere verdensomspennende studier av kvinners politiske representasjon omfatter bl.a. Inglehart & Norris (2003), IPU (1997, 2000), Karam (1998), Kenworthy & Malami (1999), Matland (1998), Nelson & Chowdhury (1994), Reynolds (1999), Rule & Zimmerman (1994), UN (1991, 1995, 2000), UNDP (1995a–2005a).

5 Kenworthy & Malamis analyse omfattet parlamentene i 146 land, mens Reynolds studerte både parlamentene og regjeringene i 180 land. I begge tilfelle var data fra 1998.

- *sosioøkonomiske faktorer*: Det er ofte registrert at kvinnes politiske representasjon har sammenheng med landenes sosioøkonomiske utviklingsnivå. Reynolds konstaterte at kvinnes allmenne utviklingsnivå⁶ var vesentlig for andelen kvinner i parlamentene (men ikke i regjeringen). Det er imidlertid uklart hvilke faktorer som spiller inn. Ifølge noen studier er kvinners utdanning og yrkesarbeid vesentlig, men dette er ikke alltid bekreftet av andre. Kenworthy & Malami fikk ikke utslag for utdanning eller arbeid generelt, men for kvinnes beskjeftigelse i faglige yrker (som lærer, jurist, journalist mv.)⁷ De mener disse yrkene motiverer for politisk virksomhet og gir nyttige kvalifikasjoner.
- *kulturelle faktorer*: Holdningene til likestilling og kvinners deltaking i politikk påvirker både kvinners motivasjon for å engasjere seg og den støtten eller motstanden de får. Religiøse doktriner understreker gjerne tradisjonelle kvinneroller, og så vel Kenworthy & Malami som Reynolds fant at landenes religiøse orientering hadde betydning for kvinnes andel i parlament (og regjering). I forhold til katolske/protestantiske land var representasjonen svakere i muslimske land og land med andre religioner. Dessuten bidro venstreorienterte partier til å styrke kvinnerepresentasjonen.
- *politiske faktorer*: Det er allment erkjent at det politiske systemet virker inn på kvinnes representasjon. En demokratisering innebærer at politiske rettigheter og sivile friheter styrkes, men verken Kenworthy & Malami eller Reynolds fant noen klar sammenheng mellom graden av demokrati og antall kvinner i parlament (og regjering). Holdningene til kvinnelige ledere var imidlertid viktig og begge undersøkelser viste at kvinnes sjanser til å få verv økte desto lenger kvinnene hadde hatt politiske rettigheter. Det var avgjørende for representasjonen i parlamentene at landene hadde kvinnevennlige valgordninger som for eksempel forholdstallsvalg (i motsetning til flertallsvalg) eller kjønnskvoteing. Når det gjaldt kvinneandelen i regjeringene, var den politiske fargen og antall kvinner i parlamentet av særlig betydning.

6 Målt med UNDPs «Gender-related Development Index», GDI, og der denne manglet, UNDPs «Human Development Index», HDI. Begge omfatter forventet levealder, alfabetisering, utdanning og inntekt, men GDI er justert ut fra forskjellene mellom kvinner og menn. De to målene er autokorrelerte (UNDP 1998a: 128–33).

7 Jf. International Standard Classification Codes of Occupations, ILO, 1968 (UN 1991: 86, 104–07, 1995: 141–45).

Enkelte forskere har tatt for seg kvinnelige stats- og regjerings-sjefer, men bare et begrenset antall.⁸ Genovese påpekte i 1993 at de fleste kvinnelige topplederne var fra utviklingsland og kom til makten i verdslige regimer med en eller annen form for demokrati, ofte i urolige tider. Kvinnene gjorde sjelden karriere «på egen hånd», men baserte seg på makt fra familien (211–14). Et tiår seinere la Jalalzai vekt på mangfoldet når hun så på ledernes geografiske tilhørighet og deres politiske og utdanningsmessige bakgrunn. Hun konstaterte at kvinnene fortrinnsvis fikk toppverv i parlamentariske systemer, og at familieforbindelser spilte en viktig rolle i Asia og Latin-Amerika (Jalalzai 2004: 93–104).

Sosioøkonomisk utvikling gunstig, men –

Kvinnelige presidenter og statsministre kom til makten i løpet av en lang tidsperiode, og det er vanskelig i mange tilfelle å vurdere situasjonen. Men sosioøkonomiske forhold endrer seg langsomt, og en analyse av de ulike landene viser at kvinnelig lederskap er generelt mer utbredt desto høyere det sosioøkonomiske nivået er.⁹ Alt i alt kom flere kvinner til makten i utviklingsland (34) enn i industriland (28). Men det er langt flere utviklingsland, så i forhold til antall land forekom kvinnelige stats- og regjeringssjefer oftest i industriland. To femdel av industrilandene hadde slike ledere, mens det bare gjaldt for en femdel av utviklingslandene. Fra 1990 økte antallet i begge typer land, men mest i industrilandene, relativt sett.

Inglehart og Norris påpeker at postindustrielle samfunn¹⁰ skiller seg ut når det gjelder kvinners tilgang til politiske verv (i parlament). Landene kjennetegnes ved høy sosioøkonomisk utvikling med omfattende utdanning og yrkesaktivitet for kvinner. Modernisering og den andre kvinnesaksbølgen som brøt fram på 1960-tallet, medførte mer rasjonelle etiske verdier, radikale endringer

8 Tidlig på 1990-tallet studerte Genovese, Liswood og Opfell fra sju til 21 ledere. Jalalzai (2004) dekket 44 ledere fra 1960 til 2002, men utelukket dem som virket i mindre enn ni måneder.

9 Dette samsvarer med funnene til Kenworthy & Malami samt Reynolds når det gjelder kvinners representasjon i parlamentene. Det er også nyttet samme mål: UNDPs HDI/GDI i 1995 og 2003 (UNDP 1998a: 128–33, 2005a: 219–22, 299–302) og andel kvinner i faglige yrker i 1990 (UN 1995: 141–45). Etter 1990 foreligger ikke sammenliknbare yrkesdata.

10 De 20 landene med høyest HDI, ifølge UNDP (Inglehart & Norris 2003: 169). Dette er en del av de vestlige industrilandene: de rikeste vesteuropeiske samt Canada og USA, Japan, Australia og Ny Zealand. Med et par unntak har disse landene toppet lista for HDI-nivå de siste tretti år (UNDP 2003a: 241–44) og topper også lista for GDI (UNDP 2005a: 229–302).

i kjønnsrollene og mer positive holdninger til kvinners politiske deltaking (2003: 127–46). Alle landene hadde liberale demokratier og politiske rettigheter for kvinner. Representasjonen i politiske organer steg, og de postindustrielle land hadde i 2005 verdensrekord med gjennomsnittlig 23 prosent kvinner i parlament og 27 prosent i regjering. Men alle land nådde ikke samme nivå. De nordiske lå i tet med om lag 40 prosent kvinner i parlament og regjering, mens andelene var 15 prosent eller lavere i USA og Japan.¹¹ Den første kvinnelige topplederen i et postindustrielt land kom i 1979.¹² På 1980-tallet kom et par til, men det var først fra 1990 at antallet økte betydelig. Kvinnenes utviklingsnivå bedret seg litt, men det forekom ikke vesentlige endringer i de politiske systemene. Det ser ut til at økningen først og fremst har sammenheng med synet på kvinners politiske lederskap, som gjorde at flere stilte opp og ble akseptert. I alt hadde 10 postindustrielle land (50 prosent) kvinnelige toppledere, hvorav 4 land hadde to.¹³

De postindustrielle landene er alle vestlige. Men det var en omfattende utvikling også i østlige industriland. De kommunistiske regimeene nådde ikke samme sosioøkonomiske nivå som de vestlige land (og de østlige landene ligger stadig lavere), men Sovjetunionen og Øst-Europa kom langt når det gjaldt å gi kvinner utdanning og yrkesarbeid. Patriarkalske holdninger var imidlertid sterke, kvinnenes rolle i hjem og familie ble understreket og kvinnene ble gjerne dobbeltarbeidende. Samfunnet ble styrt av autoritære mannsdominerte partier, og kvinner ble lite stimulert til politisk aktivitet. De ble riktignok sikret en viss representasjon i parlamentet fram til 1989,¹⁴ men parlamentene hadde liten betydning i kommuniststyrte samfunn.¹⁵

Berlinmurens fall i 1989 førte til at Sovjetunionen ble splittet opp i mindre stater, landenes økonomi ble lagt om og de kommunistiske regimeene erstattet med gryende demokratier. Men tradisjonelle holdninger varte ved, mannsdominansen i politikken ble videreført og kvinnerepresentasjonen i parlamentene sank kraftig uten de tidli-

11 Bergqvist *et al.* (1999), Haavio-Mannila *et al.* (1983), Henig & Henig (2001), IPU (2005), Morgan (1984), Nelson & Chowdhury (1994), UN (1991, 1995, 2000).

12 Margaret Thatcher i Storbritannia.

13 Finland, Irland, Norge og Ny Zealands hadde to kvinnelige ledere. Tyskland hadde en i DDR før gjenforeningen og en seinere. I tillegg til de postindustrielle land hadde 4 vestlige industriland kvinnelige toppledere, når Kypros og Tyrkia regnes som industriland. I alt hadde 14 vestlige industriland (47 prosent) 18 kvinnelige stats- og regjeringssjefer når en ser bort fra San Marino.

14 I 1987 varierte kvinneandelen fra 19 til 35 prosent i ulike østblokkland (UN 1991: 39).

15 Jancar (1978), Morgan (1984), Nelson & Chowdhury (1994), UN (1991, 1995).

gere likestillingstiltakene. I 2005 hadde østlandene gjennomsnittlig 14 prosent kvinner i parlamentene og 11 prosent i regjeringene (IPU 2005, Matland & Montgomery 2003). Før Murens fall var det bare én kvinnelig toppleder.¹⁶ Til tross for den begrensede representasjonen i styrende organer etter 1990, økte antall kvinnelige toppledere. Mange kvinner hadde omfattende utdanning og yrkeserfaring, og de politiske endringene ga flere åpninger enn før. Men det sosioøkonomiske nivået og de politiske systemene varierte, og i noen land var holdningene til kvinnelige politikere mer reserverte enn i andre. I alt hadde 9 østland (32 prosent)¹⁷ kvinnelige presidenter eller statsministre, hvorav ett (Litauen) hadde to. Alle var i Øst- og Sentral-Europa, ingen i Sentral-Asia.

Særpregete utviklingsland

Når det gjelder utviklingslandene, er bildet komplisert. Sammenliknet med industrilandene hadde forholdsvis få utviklingsland kvinnelige stats- og regjeringssjefer. Dette kan reflektere et gjennomgående lavere sosioøkonomisk nivå. Samtidig var utviklingsland (i Asia) først ute med kvinnelige toppledere (tabell 1, neste side). Fra 1990 økte antallet betydelig (figur 1), først og fremst i Latin-Amerika og Karibia samt Afrika sør for Sahara. Totalt hadde 10 land i Latin-Amerika og Karibia (30 prosent) elleve kvinnelige ledere, 9 land i Asia og stillehavsområdet (24 prosent) tretten ledere og 8 land i Afrika sør for Sahara (18 prosent) ti ledere.

Det er svært mange utviklingsland, 134 i alt, og de skiller seg fra hverandre sosioøkonomisk, kulturelt og politisk. Regionene er forskjellige. Mens araberstatene og stillehavsområdet ikke hadde en eneste kvinnelig toppleder, var de forholdsvis vanlige i Latin-Amerika og Sør-Asia. Ser en nærmere på de ulike landene, var det ikke slik at de kvinnelige topplederne først og fremst kom fra utviklingsland med relativt høyt utviklingsnivå.¹⁸ De kom vel så ofte fra land med lavt nivå. Det var industrilandene som i alt vesentlig forårsaket den generelle sammenhengen mellom sosioøkonomisk nivå og kvinnelige toppledere som ble konstatert på globalt nivå. Tendensen var ikke den samme i utviklingslandene.

Matland studerte industriland og fattige utviklingsland hver for seg og fant at de representerte helt ulike verdener selv om alle var «demokratier».¹⁹ Forhold som påvirket kvinnerepresentasjonen

¹⁶ Milka Planinc i Jugoslavia.

¹⁷ Inkludert Øst-Tyskland.

¹⁸ Se note 9.

Tabell 1. Kvinnelige stats- og regjeringssjefer 1945-2006*
Oppført etter 1. gang de fikk toppverv

<i>Mongolia</i>	Sühbaataryn Yanjmaa	fP	1953-54
<i>Sri Lanka</i>	Sirimavo Bandaranaike	S	1960-65
		S	1970-77
		S	1994-2000
<i>India</i>	Indira Gandhi	S	1966-77
		S	1980-84
<i>Kina</i>	Song Qingling	fP**	1968-72
<i>Israel</i>	Golda Meir	fS	1969
		S	1969-74
<i>Malta</i>	Agatha Barbara	fS	p.1971-81
		P	1982-87
<i>Argentina</i>	Isabel Péron	fP	p.1973-74
		P	1974-76
<i>Den sentral-afrikanske republikk</i>	Elisabeth Domitien	S	1975-76
		fP	p.1975-76
<i>Storbritannia</i>	Margaret Thatcher	S	1979-90
<i>Portugal</i>	Maria Pintassilgo	fS	1979-80
<i>Bolivia</i>	Lydia Gueiler	fP	1979-80
<i>Dominica</i>	Eugenia Charles	S	1980-95
<i>Island</i>	Vigdís Finnbogadóttir	P	1980-96
<i>Norge</i>	Gro Harlem Brundtland	S	1981
		S	1986-89
		S	1990-96
<i>San Marino*)</i>	Maria Angelini	P**	1981
<i>Jugoslavia</i>	Milka Planinc	S	1982-86
<i>San Marino*)</i>	Gloriana Ranocchini	P**	1984
		P**	1989-90
<i>Guinea Bissau</i>	Carmen Pereira	fP	1984
<i>Filippinene</i>	Corazon Aquino	P	1986-92
<i>Pakistan</i>	Benazir Bhutto	S	1988-90
		S	1993-96
<i>Haiti</i>	Ertha Pascal-Trouillot	fP	1990-91
<i>Litauen</i>	Kazimiera-Danute Prunskiene	fS	1990
		S	1990-91
<i>Tyskland (DDR)</i>	Sabine Bergmann-Pohl	fP	1990
<i>Nicaragua</i>	Violeta Chamorro	P	1990-97
<i>Irland</i>	Mary Robinson	P	1990-97
<i>Bangladesh</i>	Begum Khaleda Zia	S	1991-96
		S	2001 –
<i>Frankrike</i>	Edith Cresson	S	1991-92
<i>San Marino*)</i>	Edda Ceccoli	P**	1991-92
<i>Polen</i>	Hanna Suchocka	S	1992-93
<i>San Marino*)</i>	Patricia Busignani	P**	1993
<i>Canada</i>	Kim Campbell	S	1993
<i>Tyrkia</i>	Tansu Çiller	S	1993-96
<i>Burundi</i>	Sylvie Kinigi	S	1993-94
		fP	1993-94
<i>Ruanda</i>	Agathe Uwilingiyimana	S	1993
		fS	1993-94
<i>Sri Lanka</i>	Chandrika Kumaratunga	S	1994
		P	1994-2005

<i>Bulgaria</i>	Reneta Indzhova	fS	1994-95
<i>Haiti</i>	Claudette Werleigh	fS	1995-96
<i>Bangladesh</i>	Sheikh Hasina Wajed	S	1996-2001
<i>Liberia</i>	Ruth Sando Perry	fP	1996-97
<i>Ecuador</i>	Rosalía Arteaga	fP	1997
<i>Guyana</i>	Janet Jagan	fS	1997
		P	1997-99
<i>Irland</i>	Mary McAleese	P	1997-
<i>Ny Zealand</i>	Jenny Shipley	S	1997-99
<i>Norge</i>	Anne Enger Lahnstein	fS	1998
<i>Sveits</i>	Ruth Dreifuss	P	1999
<i>San Marino*)</i>	Rosa Zafferani	P**	1999
<i>Litauen</i>	Irena Degutienė	fS	1999
<i>Latvia</i>	Vaira Vīķe-Freiberga	P	1999 -
<i>Mongolia</i>	Nyam-Osoriyn Tuyaa	fS	1999
<i>Panama</i>	Mireya Moscoso	P	1999-2004
<i>Ny Zealand</i>	Helen Clark	S	1999 -
<i>Finland</i>	Tarja Halonen	P	2000 -
<i>San Marino*)</i>	Maria Michelotti	P**	2000
<i>Filippinene</i>	Gloria Arroyo	P	2001 -
<i>Senegal</i>	Mame Madior Boye	S	2001-2002
<i>Indonesia</i>	Megawati Sukarnoputri	P	2001-2004
<i>Sør-Korea</i>	Chang Sang	S	2002
<i>Sao Tome</i>	Maria das Neves	S	2002-03
		S	2003-04
<i>Finland</i>	Anneli Jäätteenmäki	S	2003
<i>Peru</i>	Beatriz Merino	S	2003
<i>San Marino*)</i>	Valeria Ciavatta	P**	2004
<i>Georgia</i>	Nino Burdsjanadze	fP	2003-04
<i>Mosambik</i>	Luisa Diogo	S	2004 -
<i>Makedonia</i>	Radmila Sekerinska	fS	2004
<i>Ukraina</i>	Yuliya Tymoshenko	fS,S	2005
<i>San Marino*)</i>	Fausta Morganti	P**	2005
<i>Sao Tome</i>	Maria do Carmo Silveira	S	2005 -
<i>Tyskland</i>	Angela Merkel	S	2005 -
<i>Liberia</i>	Ellen Johnson Sirleaf	P	2006 -
<i>Chile</i>	Michelle Bachelet	P	2006 -

* Oversikten er laget 31.01.2006 og inkluderer to kvinnelige presidenter som ble valgt eller tiltrådte i januar 2006. P = president, S = statsminister, f = fungerende, p. = perioder

** To personer fungerte sammen i stillingen.

*) San Marino har et system med to medregenter valgt for en seks måneders periode. Oversikten dekker fungerende, valgte eller utpekte statssjefer og statsministre i selvstendige nasjonalstater.

Basert på www.guide2womenleaders.com, www.rulers.org og andre kilder.

(i parlamentene) i industriland, hadde ingen effekt i fattige land. Matland mente en grunn kunne være at representasjonen i fattige land var så lav at den ble bestemt av særegne forhold i hvert land i stedet for allmenne krefter. Videre kunne ulike forhold, som for eksempel «utdanning» eller «yrkesarbeid», innebære forskjellige ting og det politiske systemet fungere annerledes i ulike deler av verden (1998: 116–20).

Generelt utmerket de kvinnelige stats- og regjeringssjefene seg ved sin utdanning og yrkesaktivitet. Det store flertallet (50 kvinner eller 81 prosent) hadde høyere (tertiær) utdanning, inkludert universitetseksamen på Master- eller høyere nivå, ofte innen områder som økonomi og jus, ingeniørfag, medisin og undervisning.²⁰ Mange (26) studerte ved universiteter i utlandet. Selv om de fleste var gift og hadde barn,²¹ var de gjerne økonomisk aktive. Før de gikk inn i politikken, hadde det store flertallet (54 eller 87 prosent) yrkesarbeid. De fleste (43) hadde faglige yrker,²² noe som samsvarer med tidligere forskning vedrørende kvinner i parlamentene (Kenworthy & Malami 1999: 257). Andre arbeidet innen administrasjon (6), kontor (2), jordbruk (1) og produksjon (1).²³ En god del fikk høye stillinger som professor, direktør, foretaksleder, medlem av høyes-terett, ambassadør og redaktør. Imidlertid var det noen (15 eller 24 prosent) som avvek fra hovedmønsteret, fordi de hadde begrenset skolegang eller manglet yrkeserfaring. Storparten av disse kom til makten før 1990, og nesten alle var fra utviklingsland. Her var det altså mulig å klatre til topps uten omfattende utdanning og yrkeskompetanse. Men det var særlig før. De seinere år var dette meget sjelden. I løpet av karrieren skiftet nesten alle de kvinnelige topp- lederne stilling og gikk over i ulike administrative, ofte politiske jobber. Slik styrket de sine kvalifikasjoner for høye toppverv.

I mange utviklingsland er økonomien svak, noe som kan ha hemmet rekrutteringen av kvinnelige toppledere. Når antallet likevel økte, kan det henge sammen med en styrking av kvinners utdanning (UNDP 2005a, UNESCO 2003) samtidig som det politiske systemet ga flere åpninger, kvinner mobiliserte seg og deres politiske rolle ble mer verdsatt.

19 Han studerte 24 industriland og 16 minst utviklete land.

20 Jf. International Standard Classification of Education, ISCED, UNESCO, 1997.

21 Av 54 der sivilstand var oppgitt, var det 49 (91 prosent) som var eller hadde vært gift og de fleste hadde barn.

22 Jf. International Standard Classification Codes of Occupations, ILO, 1968.

23 Data om utdanning og yrke mangler for en person.

Kulturens betydning

Kvinneåret i 1975 var svar på en oppblomstrende kvinnebevegelse og i årene som fulgte, bidro de store internasjonale kvinnekongressene (1975, 1980, 1985 og 1995) til at det vokste fram sterkere og mer varierte kvinneorganisasjoner. En internasjonal feminisme tok form (Nelson & Chowdhury 1994). Selv om begrepet «feminisme» ikke inngikk i FN-vokabularet, sluttet verdens regjeringer seg samstemmig til erklæringer og handlingsplaner som krevde likestilling: endring av menns og kvinners tradisjonelle roller, styrking av kvinnes stilling og utvidelse av deres rolle til å omfatte alle sider av det sosiale, økonomiske, politiske og kulturelle liv (St. meld. nr. 53, 1975–76). Kravene ble utvidet og styrket utover på 1980- og 90-tallet (St.meld. nr. 48, 1985–86, UN 2001). Konvensjonen mot diskriminering av kvinner, blant annet i det politiske liv, ble vedtatt i 1979 og fikk etter hvert tilslutning fra mer enn 90 prosent av verdens stater, selv om mange regjeringer reserverte seg på enkelte punkter (www.un.org). Et flertall land iverksatte tiltak for å fremme likestilling, blant annet i det politiske liv (IPU 1997, UN 2000). Kvinneandelen i styrende organer økte først i parlamentene (med unntak av østblokken), dernest i regjeringene, men det gikk sakte og bildet skiftet fra land til land (IPU 1997, UN 1991, 1995, 2000, UNRISD 2005).

Det fins lite informasjon på verdensbasis om folks syn på likestilling og kvinners politiske rolle. Det er grunn til å tro at holdningene gradvis ble mer positive, men at det er betydelig variasjon (UN 2005: 20). Inglehart og Norris analyserte meningsmålinger i 62 land på slutten av 1990-tallet og fant vesentlige forskjeller. Både når det gjaldt generelle moralske verdier og synet på kvinner i politikk, var kulturen mest egalitær i land med høyt sosioøkonomisk nivå. Holdningene preget politikken slik at land med en egalitær kultur gjennomgående hadde sterkere kvinnerepresentasjon (i parlamentet). En positiv tilnærming var imidlertid ikke tilstrekkelig for å sikre kvinner verv. Sosiale og politiske barrierer kunne virke hindrende, som for eksempel i USA (Inglehart & Norris 2003: 127–46).

Tidligere forskning konstaterte at landenes religiøse orientering hadde betydning for andelen kvinner i parlament og regjering. Den påvirker også forekomsten av kvinnelige stats- og regjeringssjefer. Et flertall av landene med kvinnelige toppledere (32 eller 65 prosent) var katolske/protestantiske, hvorav storparten katolske. De øvrige landene hadde svært ulik orientering: muslimsk (5), ortodoks (5), tradisjonelle religioner (3), buddhistisk (2), hinduistisk (1) og jødisk (1). Ett land var erklært ateistisk. I forhold til utbredelsen av

de ulike religionene var det en overrepresentasjon av katolske/protestantiske land og en underrepresentasjon av muslimske.²⁴ Dette gjaldt for industriland så vel som utviklingsland. Men selv om det var relativt vanskelig for en kvinne å komme til makten i et muslimsk land, var det kvinnelige toppledere i stater som Bangladesh, Indonesia, Pakistan og Tyrkia.

Det er vist at politiske ideologier påvirker kvinnerepresentasjonen i parlament og regjering, og venstreorienterte partier har vært de mest støttende. I utviklingsland er det ofte vanskelig å plassere partier på en høyre–venstre-skala utformet for industriland. Men en god del kvinnelige toppledere (27 eller 44 prosent) i begge typer land lå klart til venstre på skalaen. Det var også en del til høyre (17 eller 27 prosent) eller i sentrum (10 eller 16 prosent). I noen tilfelle (8) var det ingen klar partitilhørighet.²⁵ Før 1990 var det for det meste kvinnelige toppledere fra venstreorienterte partier. Men seinere kom det til kvinner med en mer høyreorientert forankring, ikke minst i utviklingsland. Kan hende partifargen hadde andre valører her enn i industriland, men det er også mulig at det internasjonale arbeidet for likestilling etter hvert førte til en bredere aksept av kvinnelige politikere ikke bare i radikale, men også i mer konservative kretser.

Kvinnevennlige politiske systemer?

Tidligere forskning fant ingen sammenheng mellom graden av demokrati og antall kvinner i styrende organer. Men politiske rettigheter og sivile friheter kan være vesentlige for at kvinner i det hele tatt skal aktivisere seg og oppnå politiske verv. Dette belyses av araberstatene, som er eksempel på en region uten kvinnelige toppledere. I to land mangler kvinner stemmerett (De forente arabiske emirater og Saudi-Arabia), og i Kuwait fikk de det først i 2005. Regionen som helhet har bunnrekord når det gjelder kvinnerepresentasjon i parlament og regjering, med henholdsvis 6 og 7 prosent i 2005 (IPU 2005). Ifølge FNs utviklingsprogram UNDP er det ulike forhold som hemmer kvinners politiske deltaking. Landene har forskjellig sosioøkonomisk nivå, men regionen er generelt kjennetegnet ved autoritære regimer med svake demokratiske

24 Utbredelsen av de øvrige religioner er svært liten. Klassifiseringen er basert på flertallsreligionen i landet eller den religionen som har flest tilhengere (McGeeveran 2005). Nesten halvparten av verdens land er katolske/protestantiske og om lag en firedel muslimske.

25 Se Derksen (2005). Venstre omfatter «extreme left, left, centre left», høyre omfatter «right, populist right, centre right».

institusjoner. Analfabetismen er utbredt, spesielt blant kvinner. Det er begrenset ytringsfrihet og så vel frivillige organisasjoner som mediene er utsatt for restriksjoner. En tradisjonell religiøs kultur sammen med kristne så vel som muslimske familielever understreker mannens overordnede stilling. Kvinnene opplever tallrike former for diskriminering juridisk og praktisk, og deres økonomiske aktivitet er lav (UNDP 2004b, 2005a).

Noen av de kvinnelige stats- og regjeringssjefene (12 eller 19 prosent) ble utnevnt under autoritære (kommunistiske eller militære) regimer eller overgangsstyrer, nesten alle i utviklingsland, noen før og noen etter 1990.²⁶ Men det store flertallet av kvinnelige ledere (51 eller 82 prosent) kom til makten i demokratiske regimer. Mange (27 eller 44 prosent) fikk verv i liberale demokratier, for det meste i vestlige land, noen før 1990, men de fleste etter. En god del (23 eller 37 prosent) slapp til i gryende demokratier, praktisk talt alle fra 1990 og utover. I tillegg til de østlige land var dette i utviklingsland.

I løpet av de siste 10–15 år ble de fleste land mer eller mindre demokratiske. Demokratiseringsprosessene foregikk ikke bare i den tidligere østblokken, men også i utviklingsland, spesielt Afrika sør for Sahara. Antall autoritære regimer ble halvert, og demokratiske styreformer spredte seg fra en halvpart til om lag tre firedeler av verdens land. Om lag like mange land fikk liberale og gryende demokratier.²⁷ De gryende demokratiene var ustabile, med kupp og militære intervensjoner som vekslet med roligere, mer demokratiske perioder. Men både i gryende og liberale demokratier økte antall kvinner i politiske toppstillinger.²⁸

Kom kvinnene fortrinnsvis til makten i parlamentariske systemer eller systemer med presidentstyre? En god del (22 eller 35 prosent) fikk toppverv i parlamentariske systemer, men nokså mange fikk det i presidentsystemer (19 eller 31 prosent) og systemer der makten var todelt (10 eller 16 prosent). I noen tilfelle (11 eller 18 prosent) var styret autoritært.²⁹ Det er ikke mulig å foreta nøyaktige sammenlikninger når det gjelder utbredelsen av de ulike systemene, men det kan være at kvinner har hatt større vansker med å klatre til topps i

26 Situasjonen første gang kvinnene fikk topplederverv.

27 Ifølge Derbyshire & Derbyshire (2000: 27–45) var det i 1999 i alt 74 land med liberale og 71 med gryende demokratier og 47 land med autoritære regimer.

28 Det er ikke mulig å foreta nøyaktige sammenlikninger, men det ser ikke ut til å være store forskjeller.

29 Se Derbyshire & Derbyshire (2000: 46–61). Todelt makt er fordelt mellom president og statsminister. Oversikten er basert på når kvinnene fikk topplederverv første gang.

autoritære regimer og presidentsystemer enn i parlamentariske og todelte systemer.³⁰ I de siste systemene står parlamentet sentralt og mange aktører kan spille en rolle, mens de andre systemene er – på ulike måter – svært fokusert på én enkelt person (Lijphart 1992: 1–27). Landkonteksten kan også virke inn. Autoritære regimer og presidentsystemer fins først og fremst i utviklingsland, mens parlamentariske og todelte systemer fins overalt.³¹

Presidenter blir oftest valgt ved alminnelige valg, men de kan også velges av parlamentet. Statsministre blir utnevnt av presidenten og/eller godkjent av parlamentet (ofte etter valg). Uansett spiller de politiske partiene en viktig rolle. De rekrutterer, nominerer og fremmer kandidater til de ulike posisjonene.³² Over hele verden har partienes betydning i de politiske prosessene økt de seinere år. Partilandskapene er svært skiftende, men antall ettpartistater ble dramatisk redusert etter 1989. Uansett størrelsen og fargen til de ulike partiene er det et gjennomgående trekk at virksomheten har vært og fortsatt er sterkt mannsdominert. Statistikken er ufullstendig, men det synes klart at stadig flere kvinner deltok i partienes grunnstrukturer slik at de i 1990-årene ofte utgjorde en stor minoritet. Men få fikk plass i besluttsende organer. Mange partier opprettet kvinneavdelinger, og en del innførte kvotering. Men i 1996 hadde to tredeler av partiene på verdensbasis utelukkende menn i styret. Bare 11 prosent hadde kvinnelig partileder eller førstesekretær (IPU 1997: 14–15).

De kvinnelige stats- og regjeringssjefene kjennetegnes ved deres omfattende partiengasjement. Noen få ble utnevnt som upolitiske, teknokratiske ledere (5 eller 8 prosent). Men det store flertallet (55 eller 89 prosent)³³ var medlemmer av et politisk parti, og mange hadde vært det lenge og hatt verv på ulike nivå. Et betydelig antall (29 eller 47 prosent) var eller hadde vært partiledere. Noen, særlig i vestlige land, gikk gradene oppover i etablerte partihierarkier, mens andre, først og fremst i Asia, Latin-Amerika og Karibia, stiftet eget parti eller ledet partiet til den avdøde ektemannen eller faren. Informasjonen om partiene er sparsom, men den som foreligger,

30 Ifølge Derbyshire & Derbyshire (2000: 47) var det i 1999 i alt 72 demokratier med presidentstyre, 56 med parlamentarisk styre og 17 med todelte system. 47 land hadde autoritært styre. De ulike tidspunktene da de kvinnelige topplederne fikk verv, forhindrer nøyaktige sammenlikninger.

31 Om lag 90 prosent av presidentsystemene var i utviklingsland i 1999, men bare 45 prosent av de parlamentariske og todelte systemene (Derbyshire & Derbyshire 2000: 47–55).

32 Unntak er militærkupp eller land uten partier (12 land i 1999, IPU 1997).

33 For to er partitilknytningen uklar.

tyder på at ingen var kvinnepartier, og at kvinneinnslaget i styrene varierte sterkt (IPU 1997). Ser en på regjeringssammensetningen i land med kvinnelig toppleder, er det få tegn på noen bred kvinneframmarsj. Med delvis unntak for nordiske land hadde regjeringene på 1980- og 1990-tallet få eller ingen kvinnelige medlemmer. Det var først fra tusenårsskiftet at andelen begynte å stige. Men bare en av de elleve kvinnelige stats- og regjeringssjefene ved utgangen av januar 2006 hadde mer enn en tredel kvinnelige ministre. Det var Chile med 50/50 kvinner og menn i regjeringen³⁴ Enkelte kvinnelige toppledere (19 eller 31 prosent), særlig i afrikanske og vestlige land, opplyste at de hadde tilknytning til partiets kvinneavdeling eller deltok i kvinneorganisasjoner og institusjoner utenfor partiet, men det er uklart hvilken betydning disse hadde. Hovedinntrykket er at storparten av de kvinnelige stats- og regjeringssjefene var nokså enslige svaler som kvinner i det politiske lederskap.

Parlamentet er en viktig plattform for høyere politiske verv. Selv om parlamentene opp gjennom årene ofte hadde svak kvinnerepresentasjon, var mange av de kvinnelige stats- og regjeringssjefene (38 eller 61 prosent) parlamentsmedlemmer. En god del hadde erfaring som minister (29 eller 47 prosent). 17 (27 prosent) var både parlamentsmedlem og minister, nesten alle i vestlige land. I tillegg var 6 av kvinnene visepresident og 5 president i parlamentet. Storparten av kvinnene hadde altså omfattende erfaring fra formelle politiske institusjoner før de ble stats- og regjeringssjefer.

Vervenes karakter

28 kvinner ble president og 39 statsminister i selvstendige nasjonalstater (med unntak av San Marino). Fem ble begge deler.³⁵ Men betydningen av vervene varierer. I land med parlamentarisk styre er statsministeren regjeringssjef, mens presidenten har en mer seremoniell rolle. I land med presidentstyre er presidenten både stats- og regjeringssjef, noen ganger med en rådgivende statsminister, andre ganger uten. I land med todelt system har både president og statsminister utøvende makt (Derbyshire 2000: 46–61). I hvert land må det klarlegges hvem som har utøvende makt – presidenten eller statsministeren? Og når det gjelder de kvinnelige topp lederne, melder spørsmålet seg om kvinnene fortrinnsvis fikk seremonielle

³⁴ Beregnet der det var kvinnelig toppleder i 1987–88, 1994, 1998, 2001, 2004, 2005 og 2006 (IPU 2005), UN (1991, 1995, 2000), UNDP (2004a), (www.cia.gov 2006).

³⁵ Domitien og Kinigi ble statsministre, men fungerte i kortere tid som presidenter. Barbara, Kumaratunga og Jagan var statsministre i kortere perioder før de ble presidenter (tabell 1).

posisjoner eller posisjoner med reell innflytelse.

Flertallet av de kvinnelige topplederne (43 eller 69 prosent) fikk verv med utøvende makt.³⁶ De ble presidenter i land med president-styre (11), statsministre i parlamentariske systemer (15), fikk en av de to stillingene i todelte systemer (11) eller en mektig stilling i et autoritært regime (6). Eksempler på betydningsfulle toppkvinner er presidentene Violeta Chamorro og Gloria Arroyo og statsministrene Margaret Thatcher, Khaleda Zia og Helen Clark (tabell 1).

Så viktige verv ble ikke alle kvinnelige toppledere til del. Flere (19 eller 31 prosent) fikk posisjoner med relativt lite makt. De ble presidenter i parlamentariske systemer (5), statsministre i presidentsystemer (8) eller underordnet mektige ledere i autoritære regimer (6). Eksempler er presidentene i Irland og Latvia. De er per definisjon apolitiske gallionsfigurer. (En annen ting er at både Mary Robinson og Vaira Vike-Freiberga fikk en viss innflytelse gjennom sine holdninger og tilgang til media.) Elisabeth Domitien ble statsminister under enevoldsherskeren Bokassa, og hennes handlingsrom var meget lite. Statsminister Beatriz Merino hadde mer hun skulle ha sagt, men det var aldri tvil om at det var president Toledo som var sjefen, og han ga henne også avskjed da det passet han.

Genovese merket seg at mange kvinnelige toppledere kom til makten i perioder med sosial og politisk uro (1993: 211–14). Politikken dreier seg i utgangspunktet om maktkamp, og det forekommer ofte turbulens av ulike slag. Det kan oppstå spente situasjoner med demonstrasjoner og streiker. Overganger fra autoritært til mer demokratisk styre kan skjære seg, det militære kan intervenere og det kan forekomme kupp, ja, endog væpnet konflikt. Under slike omstendigheter fikk kvinner toppverv både før og etter 1990, og det hendte totalt med innpå halvparten (30 eller 48 prosent).³⁷ Med ett unntak var alle i østlige land og utviklingsland med autoritære regimer eller gryende demokratier. Imidlertid kom mange kvinner også til makten under stabile forhold (28 eller 45 prosent), for det meste i vestlige land og utviklingsland med liberale demokratier.

Mange av kvinnene (36 eller 58 prosent) ble stats- eller regjeringssjef på et tidspunkt da stillingen plutselig ble ledig: Innehaveren ble sjuk, døde, ble avskjediget eller måtte trekke seg av en eller annen grunn. Med ett oppstod det et tomrom. I noen tilfelle hadde kvinnene en posisjon som gjorde det naturlig at de trådte inn.

36 For de fem kvinnene med dobbeltverv er tatt med det vervet som de ubetinget hadde lengst (statsministervervet for Domitien og Kinigi og presidentvervet for Barbara, Kumaratunga og Jagan).

37 Dette er første gang de kom til makten. For fire toppledere var situasjonen uklar.

Andre ganger kom de seirende ut av en politisk maktkamp, ble trukket inn fordi de som kvinner skulle tilføre noe nytt og annerledes, eller endte opp som kompromisskandidater fordi rekrutteringen av mannlige kandidater gikk i stå. I et mannsdominert politisk liv er det som oftest menn som rekrutteres til toppstillingene. Men et uforutsett forfall kan øke kvinnes sjanser, fordi det blir en ny åpning eller en uklar situasjon som kan utnyttes – hvis det er villige og kvalifiserte kvinner tilgjengelig.

De fleste kvinnelige toppledere virket bare i kort tid. I en del tilfelle (22 eller 35 prosent) var det klart allerede før tiltredelsen at det dreide seg om en midlertidig funksjon. Den kunne strekke seg over uker eller måneder, men i enkelte tilfelle bare noen få dager. I andre tilfelle (17 eller 27 prosent) trakk lederne seg, ble tvunget til å gå av eller tapte valg før ett eller to år var gått.³⁸ En del (11 eller 18 prosent) fungerte en viss tid, fra to til seks år, og sluttet fordi de ikke ønsket å sitte lenger, gjenvalg ikke var tillatt eller de forsøkte å bli gjenvalgt, men mislyktes. Noen få (7 eller 11 prosent) ble gjenvalgt eller gjenoppnevnt slik at de kom til å virke i lang tid, fra ti til sytten år. Ved utgangen av januar 2006 var det 11 (18 prosent) kvinnelige toppledere i funksjon: 4 var nylig valgt, 1 hadde virket i nesten to år, 4 fra fire til seks år og 2 i åtte–ni år.³⁹ Det var altså langt fra selvsagt at de kvinnelige topplederne skulle få utøve makt i noe tid. Særlig i autoritære regimer og gryende demokratier var kvinnelige ledere et forbigående fenomen. Selv om flere kvinner kom til fra 1990 og utover, ble gleden sjelden langvarig.

Veien til makt

Kvinnens og menns roller varierer, men det er grunn til å tro at kvinner, som tilhører en generelt underordnet gruppe, må ha spesielle kvalifikasjoner for å oppnå høye politiske stillinger. Analysen av de kvinnelige stats- og regjeringssjefene viser også at de stort sett var usedvanlig godt utrustet. Informasjonen er ufullstendig, men det er klart at en del kom fra små kår. Flertallet hadde imidlertid velstilte, til dels svært rike og mektige familier.⁴⁰ Mange familier var sterkt politiserte ved at far, iblant mor eller bestefar, og ekte-mann deltok aktivt i politikk. Dette ga kvinnene viktig stimulans og

38 Uwilingiyimana ble myrdet. I Sveits er valgperioden bare ett år.

39 Summen overstiger 100 prosent fordi seks midlertidige ledere fikk regulære stillinger etterpå.

40 Det er oppgitt i 11 tilfelle at kvinnen kom fra trange kår. I 15 tilfelle hørte familien til middelklassen og i 17 til de velstående. I 19 tilfelle manglet opplysninger.

læring og bidro til at de ble godtatt som politikere. Kvinnene selv hadde oftest meget høy utdanning og utstrakt yrkesmessig, politisk og administrativ erfaring. Men de ble rekruttert til politikken på noe forskjellig grunnlag. Mens kvinnes personlige dyktighet var avgjørende i en del tilfelle, spilte familien en vesentlig rolle i andre. I enkelte tilfelle utgjorde familiebandene den vesentligste grunnen til at kvinnene ble toppledere. De ble «mannserstatninger» eller «mannens forlengete arm» ved at de overtok rollen til en avdød ektemann eller far.

Det er tydelig når det gjelder «mannserstatningene» at kvinnene gikk inn i menns sted for å videreføre deres politiske arv. Men også de kvinnene som kjempet seg fram i kraft av seg selv, måtte stort sett gjøre dette på menns premisser i en mannsdominert politisk verden (Currell 1974, Krogstad 1999, Peterson & Runyan 1999). Det er hevdet at kvinner kan påvirke politikken og den politiske kultur hvis de utgjør et mindretall av en viss størrelse (for eksempel 30–35 prosent). Et økende antall kvinner styrker potensialet for endring, men den innvirkning de får, vil avhenge av de konkrete forhold. Uansett var det meget få kvinnelige toppledere som opplevde noe tilnærmet 30–35 prosent kvinner i de besluttende organer de forholdt seg til (Dahlerup 1988, Karl 1995, Lovenduski 2005). Selv om toppledere kan utøve betydelig makt, var de kvinnelige lederne avhengig av støtte fra menn i det politiske lederskap hvis de skulle gjennomføre en kvinnevennlig politikk.

Kvinnene som overtok etter en politisk far eller ektemann, ble ofte kritisert fordi det var forbindelser, ikke dyktighet, som gjorde at de kom til makten. Men det var bare én (Isabel Peron) som automatisk ble toppleder da ektemannen døde. De andre overtok en arv, men måtte kjempe, noen i mange år, for å bli toppledere og etterpå slåss videre for å beholde stillingen. Om kvalifikasjonene var ulike, måtte alle lære å fungere som politiske ledere i det rådende systemet hvis de skulle bli i rollen.

De ulike regionene har forskjellige mønster når det gjelder rekrutteringen av kvinnelige stats- og regjeringssjefer.

Afrika sør for Sahara har gjennomgående et lavt sosioøkonomisk utviklingsnivå, men demokratiseringen på 1990-tallet førte til ny politisk aktivisme blant kvinner. Relativt få ble toppledere, men nesten alle var usedvanlig godt faglig kvalifisert. Imidlertid fikk de fortrinnsvis stillinger av mindre betydning (som statsministre hos sterke presidenter) og i alle tilfelle av kort varighet. Muligens kan de sittende statsministrene (i januar 2006) komme til å fungere lenger, og Ellen Johnson Sirleaf brøt i hvert fall mønsteret da hun

ble valgt til president i desember 2005 (Skard 2000, 2001, 2002, Tripp 2001).

I Latin-Amerika og Karibia samt Asia varierer de sosioøkonomiske og kulturelle forhold, men ofte står familien, i mange tilfelle mektige dynastier, sentralt i det politiske liv. Av de kvinnelige topplederne var et stort antall «mannserstatninger». Dessuten gikk en del i fotsporene til kjente politikerfedre (i ett tilfelle en politikermor). I alt hadde tre firedeler av de kvinnelige stats- og regjeringssjefene i Latin-Amerika og Karibia samt Asia en familiebasis for sin politiske karriere, noe som oppveide at de i en del tilfelle hadde svake kvalifikasjoner for øvrig. Oftest fikk de viktige topplederverv og beholdt dem i til dels lang tid. De kvinnene som ble rekruttert på grunnlag av egen kompetanse, fikk gjerne forholdsvis uviktige og kortvarige verv. Michelle Bachelet er et unntak som valgt president i Chile i 2006 (Craske 1999, Htun 2000, Richter 1990–91, UNDP 1999b, 2000b).

I industrilandene spiller familien forholdsvis liten rolle i det politiske liv. Det er først og fremst kvinnes personlige kvalifikasjoner som teller for å bli toppleder. Kvinnene var også meget velkvalifiserte og oppnådde i mange tilfelle viktige posisjoner. I de vestlige landene satt en god del lenge ved makten, mens de i østlandene gjerne ble skiftet ut etter kort tid.

Konklusjoner og refleksjoner

Ulike sosioøkonomiske, kulturelle og politiske forhold påvirker rekrutteringen av kvinnelige stats- og regjeringssjefer. Disse varierer med tid og sted, men de må spille sammen – eller i hvert fall ikke trekke for mye i forskjellig retning – for å gi resultat. Kvinnelig lederskap forutsetter at det fins kvinner, selv om de ikke nødvendigvis trenger å være mange, med relevante kvalifikasjoner (hvordan de nå defineres). Samtidig må holdningene til kvinner være slik at de blir motivert til å delta i politikk og blir akseptert som aktører. Imidlertid slipper de ikke til om ikke det politiske systemet gir muligheter for det.

At kvinnelig topplederskap etter hvert er blitt et globalt (om enn sjeldent) fenomen, må ses i lys av den internasjonale innsatsen for likestilling som har skapt mer positive holdninger til kvinner i politikk. At flere kvinner engasjerte seg og noen attpåtil ble stats- og regjeringssjefer, bekreftet at «det svake kjønn» var i stand til å inneha viktige politiske verv. Mange fikk omfattende mediedekning og selv om de kunne være kontroversielle som politikere og kvinne-

lige ledere, ble de modeller for en utradisjonell kvinnerolle. Parallelt med endringen av holdninger foregikk en langsiktig sosioøkonomisk utvikling som styrket kvinners utdanning og yrkeserfaring. Demokratiseringen som skjøt fart etter Murens fall i 1989, først og fremst i østlandene, men også i utviklingsland, førte til dramatiske endringer av de politiske institusjonene: Mulighetene for politisk innflytelse ble utvidet og bidro til en mobilisering av kvinner.

Kvinnelige stats- og regjeringssjefer har slått et hull i glasstaket, men taket har ikke gått i knas. Svært få kvinner har alt i alt blitt toppledere. Og selv om en rekke har utøvd betydelig makt over lengre tid, har mange bare fungert i korte perioder i mindre viktige verv. Det kvinnelige lederskapet er ikke så sterkt som antall ledere skulle tilsi. Dessuten har kvinnene i de aller fleste tilfelle klatret til topps på menns premisser. De har fått toppverv for å gjennomføre en nasjonal politikk eller partiagenda fastsatt av menn og har hatt begrensede muligheter for å føre en kvinnevennlig politikk. At enkelte kvinner får topplederverv er ikke ensbetydende med at politikken blir mer likestilt eller kvinnevennlig. Det må omfattende endringsprosesser til, der nyskapende ledere får støtte nedenfra, fra partifeller og bevegelser utenfor partiet. Slike prosesser kan være på gang der kvinneinnslaget i styrende organer er relativt stort, men det hører til unntakene.

Hva skal til for å slå glasstaket i stykker? Videreføring av en internasjonal feminisme er grunnleggende. Her har FN og regjeringene en viktig rolle å spille, men det er avgjørende at det fins en bred og levende kvinnebevegelse som stiller spørsmål ved den etablerte kjønnsordningen og fremmer krav om endring. Dette er ikke minst vesentlig i lys av de patriarkalske holdningene som fundamentalistiske miljø av ulike slag støtter opp under. Særlig i utviklingslandene er en fortsatt styrking av kvinners utdanning og jobbsituasjon viktig. Overalt spiller det politiske systemet en nøkkelrolle og kan i de fleste land bli mer kvinnevennlig. Det er spørsmål om hvordan «demokratier» skal fungere, hvem som skal delta i styrende organer og på hvilket grunnlag. Likestilling og kvinners rolle må få en mer sentral plass i utviklingen av demokrati og godt styresett, og den formelle politikken må generelt bli mer inkluderende. De politiske institusjonene må åpne seg mer for kvinner med ulik bakgrunn. Dessuten bør den formelle politikken knyttes nærmere opp til den uformelle, der kvinner vanligvis deltar i større utstrekning. Ofte opplever kvinner at de politiske partiene utgjør vesentlige hindringer på grunn av patriarkalske holdninger og lukkede arbeidsformer. I mange tilfelle må så vel organisasjon

som kultur endres. Spesielt løfterike er de «kritiske tiltak» en rekke land har innført for å framskynde likestilling. Det dreier seg om endringer i partistruktur og valgordninger, gjennom innføring av reserverte plasser eller kvinnekvoter. Dette har medført at land som Rwanda, Costa Rica, Argentina, Mosambik og Sør-Afrika nylig har gjort dramatiske sprang framover når det gjelder kvinnes representasjon (i parlamentene), og utfordrer det forspranget nordiske land tradisjonelt har hatt (Dahlerup 2003, Htun 2000, International IDEA 2005, IPU, 1997, 1999, 2005, Jaquette 2001, Karam 1998, Lister 2003, Philips 1991, UNRISD 2005).

Litteratur

- Bergqvist, Christina *et al.* (red.) (1999) *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Martin K. I. (2005) *Worldwide guide to women leadership* (www.guide2womenleaders.com).
- Connell, R. W. (1987) *Gender & Power*. Stanford: Stanford University Press.
- Craske, Nikki (1999) *Women and Politics in Latin America*. New Brunswick, NJ: Rutgers.
- Currell, Melville E. (1974) *Political Woman*. London: Croom Helm Ltd.
- Dahlerup, Drude (1988) «From a small to a large minority: women in Scandinavian politics», *Scandinavian Political Studies* 11(4): 275–98.
- Dahlerup, Drude (2003) *Quotas are changing the history of women* (www.quota-project.org).
- Derbyshire, J. Dennis & Ian Derbyshire (2000) *World Political Systems*. New York, NY: Sharpe.
- Derksen, Wilfried (2005) *Elections around the world* (www.electionworld.org).
- Europa (1950a–2005a) *Europa World Year Book + Regional Surveys of the World*. London, New York, NY: Routledge.
- Europa (2002b, 2004b) *The International Who's Who of Women*. London, New York: Routledge.
- Genovese, Michael A. (red.) (1993) *Women as National Leaders*. London: Sage.
- Gornitzka, Nina *et al.* (red.) (1984) *Fra harem til likestilling – om kvinner i andre kulturer*. Oslo: Grøndahl.
- Haavio-Mannila, Elina *et al.* (red.) (1983) *Det uferdige demokratiet, Kvinner i nordisk politikk*. Oslo: Nordisk Ministerråd.
- Henig, Ruth & Simon Henig (2001) *Women and Political Power, Europe since 1945*. London: Routledge.
- Htun, Mala N. (2000) *Women's Leadership in Latin America: Trends and Challenges*. New York, NY: New School University.
- Iglitzin, Lynne B. & Ruth Ross (red.) (1987, 1986) *Women in the World*. Santa Barbara/Oxford: Clio Books/ABC Clio.
- Inglehart, Ronald & Pippa Norris (2003) *Rising Tide, Gender Equality and Cultural Change around the World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- International IDEA (2005) *Women in politics* (www.idea.int).
- IPU, Inter-Parliamentary Union (1997) *Women and men in politics, Democracy still in the making*. Genève: IPU.
- (1999) *Participation of Women in Political Life*. Genève: IPU.
- (2000) *Politics: Women's Insights*. Genève: IPU.
- (2005) *Women in National Parliaments* (www.ipu.org).
- Jalalzai, Farida (2004) «Women Political Leaders: Past and Present», *Women & Politics* 26(3/4): 85–108
- Jancar, Barbara Wolfe (1978) *Women under Communism*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jaquette, Jane S. (2001) «Women and Democracy, Regional Differences and Contrasting Views», *Journal of Democracy* 12(3): 111–125.
- Karam, Azza (red.) (1998) *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Stockholm: IDEA.

- Karl, Marilee (1995) *Women and Empowerment*. London: Zed Books.
- Keesing's Worldwide (1950–2005) *Contemporary Archives/Record of World Events*. London: Cambridge.
- Kenworthy, Lane & Melissa Malami (1999) «Gender Inequality in Political Representation: A Worldwide Comparative Analysis», *Social Forces* 78(1): 235–69
- Krogstad, Anne (1999) *Image i politikken*. Oslo: Pax.
- Lijphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lister, Ruth (2003) *Citizenship, Feminist Perspectives*. New York, NY: Palgrave.
- Liswood, Laura A. (1995) *Women World Leaders*. San Francisco: Harper Collins.
- Lovenduski, Joni (2005) *Feminizing politics*. Cambridge: Polity Press.
- Matland, Richard E. (1998) «Women's Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries», *Legislative Studies Quarterly* 23(1): 109–25.
- Matland, Richard E. & Kathleen A. Montgomery (red.) (2003) *Women's Access to Political Power in Post-Communist Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- McGeveran, William A. Jr. (red.) (2005) *The World Almanac and Book of Facts*. New York, NY: World Almanac Books.
- Morgan, Robin (red.) (1984) *Sisterhood is Global*. New York: Anchor Books.
- Nelson, Barbara J. & Najma Chowdhury (red.) (1994) *Women and Politics Worldwide*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Opfell, Olga S. (1993) *Women Prime Ministers and Presidents*. Jefferson, NC: McFarlane & Co.
- Peterson, V. Spike & Anne Sisson Runyan (1999) *Global Gender Issues*. Boulder, CO/Oxford: Westview Press.
- Philips, Anne (1991) *Engendering Democracy*. University Park, PE: Pennsylvania State University Press.
- Reynolds, Andrew (1999) «Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling», *World Politics* 51(4): 547–72.
- Richter, Linda K. (1990–91) «Exploring Theories of Female Leadership in South and Southeast Asia», *Pacific Affairs* 63(4): 524–40.
- Rule, Wilma & Joseph F. Zimmerman (red.) (1994) *Electoral Systems in Comparative Perspective*. Westport, CO/London: Greenwood Press.
- Schemmel, B. (2005) *Rulers* (Heads of State and Government) (www.rulers.org).
- Skard, Torild (2000) «Liberias mor», *Bistandsaktuelt* (3).
- Skard, Torild (2001) *Mødrenes kontinent*. Oslo: Pax.
- Skard, Torild (2002) «En miskjent pioner – Afrikas første kvinnelige statsminister», «Senegals forbløffende statsminister», «To kvinnelige statsministre midt i kryssilden», *Ny Tid* 13, 15, 16.
- St.meld. nr. 53 (1975–76) *Om Norges deltakelse på De Forente Nasjoners Internasjonale kvinneårskonferanse, Mexico City, 19. juni–2. juli 1976*, Utenriksdepartementet.
- St.meld. nr. 48 (1985–86) *Om Norges deltagelse på verdenskonferansen for å*

- gjennomgå resultatene av FN's kvinnetiår i Nairobi 15. til 26. juli 1985, Utenriksdepartementet.*
- Tripp, Aili Mari (2001) «The New Political Activism in Africa», *Journal of Democracy* 12/3: 141–55.
- UN (1991, 1995, 2000) *The World's Women, Trends and Statistics*. New York, NY: UN.
- UN (2001) *Beijing Declaration and Platform for Action with the Beijing +5 Political Declaration and Outcome Document*. New York, NY: UN.
- UN (2005) *Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action and the outcome documents of the special session of the General Assembly entitled «Women 2000: gender equality, development and peace for the twenty-first century»*, Report of the Secretary-General, E/CN.6/2005/2.
- UNDP (1995a–2005a) *Human Development Report*, New York, NY/Oxford: UNDP/Oxford University Press.
- UNDP (1999b, 2000b) *Human Development in South Asia*. Oxford: Oxford University Press.
- UNDP (2004b) *Arab Human Development Report*. New York, NY: UNDP.
- UNESCO (2003) *Gender and Education for All, The Leap to Equality*. Paris: UNESCO.
- UNRISD (2005) *Gender Equality, Striving for Justice in an Unequal World*. Genève: UNRISD.
- Wikipedia (2005) *Free Encyclopaedia* (www.wikipedia.org).

Gløtt i jernteppet

— Finn Moe og det private diplomati

Vebjørn Elvebakk
cand.philol. i historie

Fra midten av 1950-tallet deltok statsminister Einar Gerhardsen, hans rådgiver Andreas Andersen og utenrikskomiteens formann Finn Moe i et omfattende privat diplomati overfor den sovjetiske ambassaden i Oslo. Denne forbindelsen manglet Utenriksdepartementets medvirkning og billigelse, der en skeptisk utenriksminister Halvard Lange bare kunne konstatere at den mer forhandlingsvennlige regjeringssjefen opprettet en slik direkte kontakt med det sovjetiske embetsverket.

Det fullstendige omfanget av dette diplomatiske fremstøtet fra statsministerens kontor og Stortinget har aldri blitt kartlagt. Etter Sovjetunionens oppløsning har man fått tilgang til sovjetiske referater fra samtaler med norske politikere.¹ Disse gir et unikt innblikk i de lukkede møtene og kan sammen med andre kilder utgjøre tilstrekkelig empirisk materiale for forsiktige konklusjoner. Denne artikkelen, som konsentrerer seg om Finn Moes kontakt med russerne, skal fokusere på to hovedspørsmål. For det første gir kildene oss et grunnlag for å si noe om hva som ble diskutert og hva som ble sagt, eller røpet, fra norsk side overfor russerne. Av hvilken art var denne informasjonen? Og for det andre; hva var Moes og Gerhardsens motiver for å bedrive denne på mange måter politisk belastende aktiviteten?

1 Alle sovjetiske dokumenter det her refereres til finnes i Sven Holtsmarks private arkiv. Takk til Holtmark som stilte sitt arkiv til disposisjon i forbindelse med mitt hovedfag om Finn Moe og bisto meg i arbeidet med dette manuset. Takk også til Nils August Andresen ved Avdeling for Russlandsstudier, NUIP for hjelp til oversettelse av de fleste av disse dokumentene, og til IPs anonyme fagfelle for gode kommentarer. Enkelte av opplysningene som det her blir referert til, har tidligere blitt brukt i boken *Fryktens likevekt* av Kjetil Skogrand og Rolf Tamnes.

Finn Moe (1902–71) var en av Gerhardsen-epokens mest sentrale utenrikspolitikere og ga viktige bidrag til utformingen av politikken slik den ble ført under Halvard Lange. Som utenrikskomiteens formann i en årrekke opparbeidet han seg en sterk posisjon innenfor norsk utenrikspolitikk. På enkelte områder representerte han et alternativ til Lange og Utenriksdepartementet, skjønt uenighetene dreide seg overveiende om gradsforskjeller snarere enn fundamentale skiller. Den politiske differansen var imidlertid anskuelig i sikkerhetspolitikken, og som denne artikkelen viser, fikk deler av Moes politikk et visst gjennomslag tross disharmoni med utenriksministerens linje. I samarbeid med statsministerens kontor kom diplomatiet overfor Sovjetunionens ambassade i stand og med det fikk parlamentarikerens Moes politiske tenkning praktiske konsekvenser for den norske regjeringens utenrikspolitikk.

Komitéformann i politisk tøvær

Finn Moe var blant Arbeiderpartiets fremste utenrikspolitiske teoretikere og eksperter. Både som parlamentariker på Stortinget og som skribent i partipressen hadde han stor autoritet i utenrikspolitiske spørsmål. Moe var regnet for å være en seriøs, forsiktig og kunnskapsrik politiker med sterke bånd til den øverste makten i partiet. Han var som Einar Gerhardsen, Trygve Bratteli og Haakon Lie *tranmællitt* på 30-tallet. Trygve Lie og *Arbeiderbladets* redaktør Olav Larssen var blant hans personlige venner. Den gamle høvdingen Martin Tranmæl hadde endog heller sett Moe enn Lange som ny utenriksminister i 1946. Moe ble siden regnet for å være Langes mest troverdige rival til utenriksministerposten.²

Takket være sin posisjon innenfor Arbeiderpartiet og på Stortinget kunne Moe innta rollen som fødselshjelper for Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) i 1959. Senere fungerte han gjennom sitt styreformannsverv som støttespiller for direktør John Sanness under instituttets gründerperiode på 60-tallet. Hans interesse for akademiske sysler generelt og utenriks- og fredsforskning spesielt hadde sine røtter i hans akademiske bakgrunn. Moe var født inn i en borgerlig vestlandsfamilie og tok både artium og universitetsutdannelse i Frankrike, henholdsvis i Rouen og ved Sorbonne. Oscar Torp rekrutterte ham inn i Det norske Arbeiderparti, der han ble tranmællittenes utenrikspolitiske ekspert gjennom sitt virke i *Arbeiderbladet* i mellomkrigstiden. Etter å ha arbeidet tett med den norske

2 Se Elvebakk (2004).

eksilregjeringen i London var han altså høyaktuell som ny norsk utenriksminister i 1946. Da utenriksministerposten tilfalt Halvard Lange ble Moe tilknyttet FN, først som Trygve Lies rådgiver og deretter som Norges fast delegerte ved FNs hovedforsamling. I 1950 ble han valgt inn på Stortinget.

Etter å ha tilbrakt nærmere ti år i den engelskspråklige verden var Moe å regne som en vestvendt politiker med store kunnskaper om den anglosaksiske verden, og han støttet London-regjeringens *Atlanterhavspolitik* under krigen. I 1949 foretrakk Moe imidlertid et frittstående skandinavisk forsvarsforbund fremfor en norsk tilslutning til Atlanterhavspakten. Dette standpunktet kan i stor grad tilskrives det faktum at han som Norges fast delegerte ved FNs hovedforsamling fryktet for generalsekretær Trygve Lies stilling i FN dersom hjemlandet gikk med i den vestlige alliansen. Vel hjemme i Norge ble Moe en overbevist NATO-tilhenger, dog med en uttalt motstand mot kjernevåpen på norsk jord og med stor tro på dialog mellom øst og vest for å fremme avspenningen. For øvrig utmerket stortingspolitikeren Moe seg ved å være en overbevist internasjonalist som med særlig glede fulgte den europeiske samlingsprosessen på kontinentet.

På midten av 50-tallet – etter innlemmingen av de to tyske statene i hver sin militærallianse – var den kalde krigens fronter fastlagt. I 1955 satte det sovjetiske tøværet inn, noe som medførte et mildere klima mellom øst og vest, inntil det igjen kom til konfrontasjoner om Berlin i 1958. Etter Cuba-krisen i 1962 kom det på nytt til forsiktig tilnærming mellom supermaktene. Norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk i perioden etter 1955 var kjennetegnet ved et ønske om å sikre et godt forhold til landets allierte og samtidig bidra til å bedre forholdet mellom den kalde krigens motpoler. Innenfor regjeringen og det utenrikspolitiske miljøet var det imidlertid uenighet om hvilken del av politikken som skulle tillegges mest tyngde. Utenriksminister Halvard Lange var eksponent for oppfatningen at Norges forhold til sine allierte måtte komme i første rekke. Da Einar Gerhardsen igjen ble statsminister i 1955, var det med ambisjoner om større innflytelse også over regjeringens utenrikspolitikk enn i sin forrige periode som regjeringssjef.³ Støttet av Andreas Andersen ble han den fremste representanten for utvidet kontakt og en mykere linje overfor Sovjetunionen.⁴

3 Gerhardsen satt som statsminister fra 1945 og frem til han ba om avløsning i 1951. Oscar Torp hadde posten i drøye tre år før han igjen ble erstattet av Gerhardsen på nyåret 1955.

4 Eriksen & Pharo (1997: 15, 191).

Finn Moe var i hele perioden frem til 1965 utenrikskomiteens formann. I årene etter regjeringsskiftet i 1955 støttet han i stor grad opp under Gerhardsens linje, og den politiske avstanden mellom Moe og utenriksminister Lange ble mer påtakelig enn den hadde vært i den kalde krigens kjøligste år i første halvdel av 50-tallet. I likhet med statsministeren tilla Moe endringsprosessen i Sovjetunionen stor vekt. Han var samtidig svært bevisst på trusselen blokkenes stadig økende kjernefysiske arsenaler utgjorde. Meningsforskjellene mellom Lange og Gerhardsen/Moe gjorde seg særlig gjeldende i synet på Norges forhold til landene i øst, atom- og basepolitikken og Tysklandsspørsmålet. I disse saksforholdene var Moe gjennomgående positiv til bilateral kontakt med kommuniststatene og motstander av NATO-politikk som kunne komme i veien for et overordnet avspenningshensyn.

Konvergens og terrorbalansens risikoer

Når både Moe og Gerhardsen tilla endringene i Sovjetunionen etter Stalins død i 1953 så stor vekt, hadde dette sammenheng med den utbredte forestillingen om politisk konvergens mellom øst og vest. Moe så dette som en uavvendelig utvikling betinget av det han forsto som en økonomisk og teknologisk revolusjon i de to supermaktene. Dersom de økonomiske og teknologiske kreftene i de to land var de samme, ville dette endre de to samfunnene i retning av hverandre, mente utenrikskomiteens formann.⁵ Kanskje kunne denne prosessen tilskyndes dersom man bygde opp tillit gjennom åpen dialog med kommunistene i øst?

Et annet mektig insentiv til dialog og avspenning kom fra de økende atomarsenalene. Atomvåpen hadde vært en integrert del av NATOs forsvarsberedskap siden alliansen ble opprettet. Østblokkens overlegenhet i konvensjonelle våpen gjorde masseødelegelsesvåpen nødvendige av militære balansehensyn. Teknologiske nyvinninger og en stadig kjernefysisk opprustning førte utover 50-tallet til en situasjon der begge parter var i stand til å utslette den andre totalt. I 1955 tok Moe tak i dette perspektivet; storkrig ville føre til atomkrig og det måtte få konsekvenser for norsk og vestlig politikk. Når han greide ut om atom- og vannstoffbombenes betydning for den internasjonale situasjonen, konsentrerte han seg om to hovedpoeng. For det første forandret atomenergien perspektivene

5 Moes forståelse av denne utviklingen er pregnant formulert i en tale fra september 1958: AAB, «Fra fredsmøte i Oslo 18.-20. September 1958». Ark.1343-Finn Moe. F, boks 0006.

på en ny storkonflikt: «en ny verdenskrig vil bety sivilisasjonens undergang».⁶ En militærkonflikt med USA og Sovjetunionen i hovedrollene ville altså bli en større katastrofe enn 2. verdenskrig. Men i disse pessimistiske fremtidsvyer fantes det også et håp. Den andre konklusjonen Moe kom til var at denne situasjonen ga muligheter for, men også fordret samarbeid og nedrustning. Allerede i 1955 fortalte Moe Stortinget at amerikanerne ikke regnet med noen storkrig de nærmeste år fordi det nå var nådd en likevekt mellom øst og vest i rustninger, da særlig med henblikk på atomvåpen.⁷ Det foregikk en utvikling også i øst; erkjennelsen av at et angrep vestover ville ødelegge landet, var en av grunnene til at Sovjetunionen tilsynelatende hadde endret sin politikk. Slik ble situasjonen i siste halvdel av 50-tallet ulik den som hadde preget de første etterkrigsårene. Begge parter burde venne seg til tanken på et kompromiss og nytte høvet til å komme på talefot, mente komitéformannen.⁸

Når en krig ville være jevn godt med nasjonalt selvmord og terrorbalansen var effektiv, eksisterte det en viss garanti mot krig som middel for å nå politiske mål. I 1958 uttrykte Moe derfor håp om at terrorbalansen skulle danne grunnlaget for nøkterne forhandlinger mellom øst og vest. En felles erkjennelse av situasjonens alvor kunne lede til avspenning. På paradoksalt vis bidro ny våpenteknologi og opprustning til å gi Moe håp om tilnærming mellom blokkene. Han var heller ikke fremmed for den mentale dimensjonen i forholdet mellom opprustning og konflikt. Et fortsatt våpenkappløp ville innstille befolkning og beslutningstakere på krig, ikke fred.⁹ Nøkterne forhandlinger om nedrustning var derfor et viktig skritt på veien bort fra krig.

Hva så med Norge – det lille NATO-landet med grense til Sovjetunionen? Moe mente at landet måtte være underlagt spesielle militære restriksjoner av geopolitiske hensyn, og støttet helhjertet baseerklæringen og forbudet mot atomstridshoder i fredstid. Imidlertid fant han i småstatsrollen en spore til en mer offensiv utenrikspolitikk. Norge burde tilrettelegge for nedrustningsforhandlinger mellom den kalde krigens antagonister. Landet burde bruke ressurser og talent på å komme med konstruktive forslag innenfor nedrustningsproblematikken¹⁰ og kanskje til og med fungere som brobygger mellom den kommunistiske og den demokratiske blokken.

6 AAB, Notat uten tittel. 15.08.1955. Ark.1343-Finn Moe. F, boks 0005.

7 St.forh. (1955, 7a: 115-117).

8 St.forh. (1956, 7b: 2167-2168) St.forh. (1956, 7a: 128-131).

9 St.forh. (1958, 7a: 49-56).

10 St.forh. (1959-60, 7a: 1580-1585).

Møtenes innhold og norske brobyggingsforsøk

Troen på en endring til det bedre i forholdet mellom øst og vest ansporet Moe til å pleie jevnlig omgang med kommunistregimenes representanter fra midten av 50-tallet. Ved den russiske ambassaden i Oslo hadde han møter med ambassadøren, og han samtalte også med utsendinger fra det på norsk hold ikke offisielt anerkjente styret i DDR.¹¹ Sommeren 1959 ferierte ekteparet Moe sågar i Polen etter spesiell invitasjon fra regjeringen i Warszawa.¹²

Bak Moes vilje til dialog lå det altså tilsynelatende både frykt og håp. Frykt for atomarsenalenes potensielt altutslettende virkning. Håp om at de mildere vindene fra øst kunne føre til avspenning, en stabil fred og på sikt blokkenes gradvise oppløsning dersom man bare kom kommunistene litt i møte. «Når russerne vil snakke med oss, trenger vi ikke å møte dem med et knyttneveslag, slik som du, Haakon,» utbrøt Moe en gang overfor Haakon Lie.¹³ I motsetning til partisekretæren trodde Moe på oppriktigheten i russernes nye åpenhet, og han fant det sannsynlig at veien til fredelig sameksistens kunne lettes gjennom samtaler. Moe var seg – i likhet med statsminister Einar Gerhardsen – meget bevisst Norges geografiske posisjon tett opp til Sovjetunionens vestflanke. Forestillingen om konvergens mellom blokkene hadde statsministeren og Moe også til felles. Selv diagnostiserte Moe russerne til å lide av frykt. Frykt for invasjon fra vest, frykt for det vestlige økonomiske og teknologiske overtaket. Man må derfor anta at beroligelse var et sentralt motiv i Moes diplomati.

Det var legitimt at Moe pleide kontakt med utenlandske diplomater, imidlertid var samkvemmet med russerne et kontroversielt tema i arbeiderpartiledelsen. Halvard Lange, Haakon Lie og Konrad Nordahl hadde liten sans for det LO-formannen foraktelig beskrev som «klining med russerne».¹⁴ Gerhardsen på sin side hadde derimot betydelig tro på at dialogen med stormaktens tjenestemenn kunne føre til positive resultater. Sammen med sin rådgiver Andreas Andersen hadde han sosial kontakt med russerne som langt overskred partikontorets regler. I Haakon Lies rekke het det seg nemlig at russerne var hjertelig velkomne til kontorene på Youngstorget i åpningstiden, punktum.¹⁵ Underforstått var dette en advarsel mot

11 Holtsmark (1999).

12 Mikhail Gribanovs samtale med Finn Moe, 31.07.1959.

13 Intervju med Haakon Lie, 04.10.2000.

14 Nordahl (1992: 66).

15 Lie (1975: 116).

å møte russerne – som man slett ikke stolte på – i mer uformelle sammenhenger, som frokoster, middager eller i sene kveldstimer.

For Gerhardsen kan håpet om en direkte kanal inn til den russiske sentraladministrasjonen ha vært hovedmotivet for den private kontakten. Ønsket var sannsynligvis å bidra til å berolige den russiske bjørn. Frykten for atomkrig var en sentral beveggrunn også for statsministeren, som gjennom ansettelsen av Andreas Andersen ved sitt kontor hadde fått et kritisk korrektiv til Utenriksdepartementets sikkerhetspolitikk.¹⁶ Moes sosiale omgang med de sovjetiske diplomatene foregikk samtidig med Gerhardsens kontakt med stormaktens tjenestemenn. Ut fra russiske referater later det til at Moe i enkelte saksforhold handlet i forståelse med Gerhardsen, samtidig er det vanskelig nøyaktig å fastslå graden av koordinering. Det som virker sikkert er at det var Gerhardsens nære medarbeider Andreas Andersen som opprettet kontakten mellom Moe og ambassaden gjennom en middag på ambassaden vinteren 1957, der også statsministeren var til stede. Denne middagen var å regne som en gjenopptakelse av uformell norsk-sovjetisk kontakt etter at forholdet hadde kjølnet etter innmarsjen i Ungarn i 1956. Andersen hadde i forkant sondert terrenget for ambassaden og slik fungert som kontaktformidler mellom utenrikskomiteens formann og de russiske tjenestemennene.¹⁷

I sine samtaler med de russiske diplomatene Mikhail Gribanov og Nikolaj Lunkov på 50- og 60-tallet gjorde Moe stort sett rede for saker som allerede var offentlig kjent gjennom vestlig presse. I sine vurderinger av norske forhold, så vel som amerikanske, var han vanligvis diskret. Russerne «forhørte» ofte Moe om utspill som kunne tyde på at Norge var på vei bort fra sin restriktive atom- og basepolitikk. Den norske politikeren svarte i vendinger som var ment å berolige dem. Moe forsikret om at den norske regjeringens politikk lå fast i atomspørsmålet. Han fortalte russerne at det var uaktuelt med tyske baser i Sør-Norge og at det heller ikke fra norsk hold var ønskelig at den vesttyske hær ble utstyrt med atomvåpen. Norge skulle heller ikke bli noen atommakt gjennom et medlemskap i MLF, den planlagte multilaterale atomstyrken innenfor NATO,¹⁸ det var både hans eget og utenriksministerens syn, forsikret Moe

¹⁶ Olstad (1999: 330, 324).

¹⁷ Mikhail Gribanovs samtale med Einar Gerhardsen, Finn Moe og Andreas Andersen. 06.03.1957, opplyst av Sven Holtmark.

¹⁸ Forslaget til Multilateral force (MLF) ble for alvor lansert av amerikanerne i 1962–63 for å hindre at europeiske NATO-land bygde opp egne nasjonale atomstyrker. Det var på norsk side bred enighet om at det var uaktuelt å delta i et slikt samarbeid.

ambassadøren.¹⁹ Generelt handlet samtalene i stor grad nettopp om å presisere norsk sikkerhetspolitikk, samt diskusjoner rundt mulighetene for nedrustning og avspenning, herunder *disengagement*²⁰ og atomfrie soner.

Moe informerte også sin russiske motpart om indre forhold i Det norske Arbeiderparti som kunne påvirke det bilaterale forholdet og norsk utenrikspolitikk generelt. Under de politiske etterdønningene skapt av Gerhardsens berømte tale på NATOs rådsmøte i desember 1957, kunne Moe fortelle Gribanov at Haakon Lie sto alene i sentralstyret i sitt syn på sikkerhetspolitikken, og han hadde heller ingen støtte i partiet. Til og med Lies (og Moes) gamle mentor Martin Tranmæl hadde etter sigende uttalt at konsekvensene av partisekretærens posisjon ville være atomkrig.²¹ (Moe unnlot tilsynelatende å utbrodere at Lie i større eller mindre grad hadde støtte fra mektige krefter i Arbeiderpartiet.) I desember 1958 uttalte Moe overfor Gribanov at Lange nå hadde gravitert mot Gerhardsens syn, altså i retning av et bastant nei til baser og atomvåpen på norsk jord og større tro på forhandlinger og nedrustningsforslag.²²

De nitide forsøkene på å fremstille norsk sikkerhetspolitikk som stabil og defensiv forsterker inntrykket av *beroligelse* som sentralt motiv for diplomatiet. Moe brukte denne kanalen inn til det sovjetiske maktapparatet eksplisitt til dette formålet i den norske brannslukkingen etter U2-episoden. Moe forsikret ambassadøren om at den norske regjeringen verken hadde kjennskap til flytøktet, eller at flyet hadde brukt Bodø flyplass tidligere.²³

Imidlertid deltok Moe også i sonderinger med det ambisiøse målet å bygge bro mellom supermaktene. Fra norsk side fantes det vilje til å innta rollen som pådriver for nedrustning og avspenning, og også Moe var av dem som mente at en småstat som Norge hadde en spesiell misjon i så henseende. Gerhardsen og Andersen ønsket en stakket stund i 1957–58 å formidle kontakt mellom Nikita Khrusjtsjov og Dwight D. Eisenhower, en idé med ambassadør Rolf Andvord som opphavsmann.²⁴ Disse planene ble luftet for USAs president av Andvord i desember 1957, og Moe brakte spørsmålet

19 Mikhail Gribanovs samtaler med Finn Moe, 20.03.1958 ; 11.01.1960 ; 06.01.1961.

20 Disengagement – avspenning gjennom uttynning av tropper og våpen i et gitt område, som for eksempel den såkalte Rapacki-planen (etter den polske utenriksministeren Adam Rapacki), som tok sikte på omfattende militær nedbygging i Sentral-Europa.

21 Mikhail Gribanovs samtale med Finn Moe, 24.01.1958.

22 Mikhail Gribanovs samtale med Finn Moe, 13.12.1958.

23 Mikhail Gribanovs samtale med Finn Moe, 02.06.1960.

24 Haakon Lie (1975: 118-19).

på banen i sine samtaler med den russiske ambassadøren i Oslo.²⁵ Ambassadør Gribanov rapporterte hjem til Moskva at Moe hadde foreslått direkte forhandlinger mellom Kreml og Washington og pekt på at samtaleene burde foregå på «nøytral» grunn, det ville si Oslo. Gerhardsen var den påtenkte mekler, men ambassadøren forsto det slik at det var en rolle Moe selv kunne tenke seg å bekle:

I et slikt tilfelle, sa Moe, ville det være hensiktsmessig, i hvert fall i de tidlige stadier, å føre samtaleene på et nøytralt sted, for eksempel Oslo, og med hjelp av en upartisk mellommann som er interessert i at samtaleene fører frem. En slik mellommann kunne etter Moes mening være for eksempel statsminister Gerhardsen. Moe lot ambassadøren forstå at også han selv kunne fungere som en slik mellommann.²⁶

Gribanov hadde også inntrykk av at Moe på forhånd hadde drøftet denne saken med Gerhardsen, noe som fra russisk ståsted gjorde fremstøtet interessant.²⁷ Under et besøk i Moskva i april 1958 fulgte Moe opp dette initiativet i en samtale med Sovjetunionens utenriksminister Andrej Gromyko.²⁸ Moes budskap til Kreml var at både den norske regjering og opinion var svært interesserte i å få i stand et toppmøte.

Koordineringen som her fant sted mellom statsministerens kontor og utenrikskomiteens leder, indikerer at Moes kontakt med ambassaden i stor grad foregikk i forståelse og samråd med Gerhardsen og Andersen, i hvert fall på dette tidlige tidspunkt. Nordmennenes felles anstrengelser kom imidlertid ikke til å bære frukter – det norske brobyggingssprosjektet vant ikke gjenklang i USA.

Diskresjon, tillit og hemmelige møter

Ut fra de sovjetiske referatene fra møtene mellom Finn Moe og ambassadørene vet man at kontakten var relativt fortrolig og langvarig.²⁹ For eksempel hendte det etter møtene at Moe fikk med seg en «gave» fra ambassaden, trolig en flaske russisk brennevin. Dette

25 Mikhail Gribanovs samtaler med Finn Moe, 20.03.1958; 17.12.1957; Skogrand & Tamnes (2001: 118).

26 Andrej Gromykos utkast (?) til sentralkomiteens beslutning om Finn Moes idé om å la Norge formidle kontakt mellom SU og USA. 28.12.1957.

27 Mikhail Gribanovs samtale med Finn Moe. 17.12.1957.

28 Andrej Gromykos samtale med Finn Moe, 25.04.1958 (ambassadør Erik Braadland var til stede under samtalen).

29 Møtene mellom Moe og ambassadens menn fortsatte i hvert fall frem til 1964. Møtenes frekvens later til å ha vært hyppigst på slutten av 50-tallet, for så å bli noe sjeldnere utover 60-årene.

kan tyde på at russerne mente seg fortrolige med komitéformannen de anså som en verdifull kontakt, som også visste å overbringe verdifull informasjon. I boken *Fryktens likevekt* av historikerne Kjetil Skogrand og Rolf Tamnes kom det frem at Moe hadde vært direkte indiskret i sine samtaler med sovjeterne.³⁰ Den mest graverende episoden dreide seg om byggingen av norske atomlagre i 1958. Det vil si lagre som fylte NATOs kriterier for lagring av atomvåpen. Moe tok seg den frihet å fortelle russerne om den planlagte oppføringen av disse anleggene like etter at forsvarsminister Nils Handal hadde orientert utenrikskomiteen om saken senhøsten 1958. Skogrand og Tamnes mener at utenrikskomiteens formann sannsynligvis handlet på egen hånd, og at forsvarsministeren og forsvarsledelsen neppe hadde vært begeistret dersom Moes løsmunnethet hadde kommet dem for øre.

Hvorfor gikk den forsiktige Moe til et slikt skritt? Ble han lurt av russerne, som visste å utnytte menneskelige svakheter, kanskje særlig ærgjerrighet? Eller var dette en del av et mønster der Moe tok seg friheter i forhold til regjering og storting og drev sin egen avspenningspolitikk bygd på stor grad av åpenhet også om militære disposisjoner?

Man kan vanskelig tenke seg at en så erfaren utenriks- og sikkerhetspolitiker som Moe kunne ha røpet planene ved slump eller tankeløshet. Veteranen – med erfaring fra utallige møter og kongresser og flere tiår med internasjonalt arbeid – visste bedre enn å buse ut med statshemmigheter. Mest sannsynlig var Moe klar over hva han gjorde, og man må gå ut fra at hans indiskresjon var politisk motivert. Beroligelse overfor Sovjetunionen er også her den sannsynlige beveggrunnen. Hvis hjemlandet til tross for atomparagrafen bygde atomvåpenrelaterte installasjoner, så Moe det trolig som ønskelig å berolige russerne. Kanskje fant han det hensiktsmessig å overbringe denne informasjonen selv, for slik å opprettholde det antatte tillitsforholdet som allerede eksisterte mellom ham og ambassaden? Videre kan man fundere på hvorvidt lekkasjen var klarert. Man kan ikke utelukke at Moe hadde diskutert saken med Gerhardsen på forhånd, særlig hvis en tar den tidligere påviste koordineringen og Moes ellers forsiktige natur i betraktning.

Noe av den øvrige informasjonen Moe ga til ambassadør Gribanov, indikerer også at graden av fortrolighet mellom ham og russerne var relativt høy. Han snakket i forvissning om at opplysningene han overbrakte, ikke ville kunne spores tilbake til sin kilde.

30 Skogrand og Tamnes 2001: 267.

Ambassadens egne nedtegnelser viser at de brukte opplysningene fra Moe strategisk, samtidig som de holdt opphavet skjult. Da Moe hadde redegjort for Norges syn på Norden som atomvåpenfri sone, skrev Gribanov følgende:

Det forekommer meg hensiktsmessig å informere våre finske venner i fortrolighet om disse utsagnene fra Finn Moe for at de skal kunne ta hensyn til dem når de reiser spørsmålet på Nordisk Råds sesjon i februar om opprettelsen av en atomvåpenfri sone i Skandinavia. Det bør selvsagt ikke refereres til Finn Moes synspunkter, ettersom han også om dette spørsmålet snakket i fortrolighet.³¹

Hvis Moe ble referert, kunne han få vanskeligheter i hjemlandet. Ambassadøren ville tydeligvis ikke skade det tillitsforholdet som fantes mellom ham selv og en så fremtredende norsk politiker som utenrikskomiteens formann. Tilliten Moe viste tilbake, var forbausende. Da han som tidligere nevnt besøkte Moskva i april 1958 (for øvrig i forbindelse med en lengre reise til Kina), ba han russerne om å holde tett om turen. Verken den norske presse eller hans kolleger på Stortinget skulle få snusen i diplomatiet. «Moe understreket at han gjerne ville at hans møter og samtaler med ledere i Sovjetunionen ikke skulle meddeles i avis eller på radio, og i det hele tatt ikke offentliggjøres.»³² I Moes øyne var problemet at hvis møtene ble kjent, måtte han gjennom et «forhør» fra de borgerlige stortingsrepresentantene. Han fremholdt overfor russerne at meningsutvekslingen i Moskva ville være friere dersom møtene ble holdt hemmelig.

Enkelte av Moes samtidige ville utvilsomt ha stemplet hans aktivitet som illojal overfor storting og utenriksminister dersom det hadde blitt kjent hvor omfattende hans diplomati egentlig var. Moe ville derfor nødig gi en allerede skeptisk borgerlig stortingsfløy mer ammunisjon. Utenrikskomiteens formann var i årene 1957–58 allerede under sterkt press på grunn av sine noe avvikende holdninger i sikkerhetspolitiske spørsmål. Overfor russerne ga han også uttrykk for en del sikkerhetspolitiske meninger han sjelden eller aldri snakket om i norsk offentlighet. Under en samtale med Gribanov i 1957 skal Moe ifølge ambassadens referater ha erklært at Norge var *for* et gjenforent nøytralt Tyskland utenfor militærblokkene:

31 Mikhail Gribanovs samtale med Finn Moe, 06.01.1961.

32 Mikhail Gribanovs samtale med Finn Moe, 20.03.1958.

Finn Moe la til at han har drevet mye med det tyske spørsmål, regner seg som spesialist på dette feltet og at han derfor kan erklære at Norge er for en gjenforening av Tyskland, et Tyskland som ville være nøytralt og ikke tilhøre noen militær blokk.³³

Man kan uten videre slå fast at dette ikke var sammenfallende med Langes og det offisielle Norges syn. Dette kan ha vært Moes private oppfatning, men bortsett fra en forsiktig avisartikkel i 1955 ga han aldri offentlig uttrykk for et slikt standpunkt.³⁴

I forbindelse med det finsk-sovjetiske fremstøtet om en nordisk atomvåpenfri sone i 1963 kom også Moe med oppsiktsvekkende personlige meninger i samtaler med sovjetiske diplomater. Avspenningsforslaget ble møtt med total avvisning fra norsk side. En samstemmig regjering pekte på at Norden allerede var atomvåpenfri og at en slik avtale bare kunne være aktuell som en del av en større europeisk nedrustning som også måtte omfatte sovjetisk territorium. Norges utenriksledelse ville ikke gi Sovjetunionen et formelt grunnlag til å blande seg inn i norsk sikkerhetspolitikk. Dessuten ville en slik avtale svekke de norske båndene til NATO.³⁵

Ingen av Moes uttalelser, verken i Stortinget eller i media, tydet på avvikende syn fra regjeringens. I samtaler med representanter fra den russiske ambassaden ga han imidlertid uttrykk for at han var uenig med regjeringens kategoriske avvisning av det finske forslaget i 1963. Han fant det akseptabelt at en atomvåpenfri sone ikke omfattet sovjetisk territorium.³⁶ Moes positive innstilling var rimeligvis et uttrykk for troen på at en avtale mellom øst og vest i seg selv ville være et fremskritt som kunne føre til ytterligere avspenning. Kanskje så han en mulighet for å bedre klimaet mellom USA og Sovjetunionen dersom de sammen garanterte et atomvåpenfritt Norden? Skimtet Moe en forsiktig begynnelse på en vei som kunne lede til avspenning? For ham var og ble forhandlingene viktige i seg selv. Han ville ikke avvise dem av pragmatiske hensyn, selv om de medførte en avtale som ville begrense den norske handlefriheten betraktelig.

33 Mikhail Gribanovs samtale med Einar Gerhardsen, Finn Moe og Andreas Andersen. 06.03.1957.

34 *Arbeiderbladet* 12.11.1955.

35 Eriksen & Pharo (1997: 249).

36 Skogrand & Tamnes (2001: 165–66); Nikolaj Lunkovs samtale med Finn Moe, 07.02.1964.

Ideene bak politikken

Gevinsten ved å forbedre forholdet mellom øst og vest var åpenbar: Verden ble et tryggere sted både for kommunister og demokrater. Norge kunne føle seg sikrere innenfor sine egne grenser, og atomkrigen ble en mindre akutt fare. Dette i seg selv skulle være nok motivasjon til å foranledige Moes aktive diplomati overfor supermakten i øst. Men i Moes politiske virke og tenkning var ikke dette en enestående politisk manøver brakt til liv av tid og omstendighet alene. Tvert om kan man si at Moe ved sine initiativer mot øst handlet i samsvar med sine egne vel utviklede utenrikspolitiske ideer. Politikken harmonerte godt med hans tanker om historie, økonomi og verdens fremtidige utvikling. Hvilke ideer var det så tale om – og hvordan kan man si at de tilskyndet Moe til å drive diplomati overfor østblokken?

Den kanskje viktigste av Moes utenrikspolitiske grunnforestillinger i denne sammenhengen var antakelsen om at et lands politikk var et uttrykk for *økonomiske forhold, historiske erfaringer og historisk utviklingstrinn, snarere enn ideologi*. Dette er interessant fordi disse tankene for Moes vedkommende banet vei for en viss avideologisering av utenrikspolitikken, frem mot en nærmest relativistisk bedømmelse av den kommunistiske blokken og den tredje verden. Moe tenderte mot å se supermaktsantagonismen ikke som en kamp mellom demokrati og diktatur, men som strid ut fra forskjellige erfaringer i forsvaret av eget territorium og ulik velstandsutvikling. Sovjetisk utenrikspolitikk ble forstått som summen av den russiske nasjonalismen som ble drevet frem av landets seierrike forsvar under siste krig, de store økonomiske fremskrittene samt den historisk funderte frykten for et angrep fra vest (særlig fra Tyskland).³⁷ Det var med referanse til slike forestillinger at Moe kunne vektlegge beroligelse overfor Sovjetunionen og ikke minst viktigheten av kontakt med supermaktens tjenestemenn med det for øye. Samtidig ble Tysklandsspørsmålet aksentuert av en slik historisk forståelse av den sovjetiske politikken, noe som kan ha bidratt til å gjøre Moe mer åpen for et samlet nøytralt Tyskland utenfor blokkene. Sovjetunionens historiske erfaringer tilsa misstenksomhet og nasjonalisme. Dette måtte fra vest kontres med åpenhet og ærlighet.

Noe av den samme tankegangen gikk igjen når han vurderte

37 Se bl.a. AAB, «Hva jeg mente – Hva jeg mener». Ark.1343-Finn Moe. F, boks 0006; Elvebakk (2004). (I tråd med sin avideologiserte forståelse tolket Moe oppstanden i Ungarn i 1956 som en økonomisk strid mellom nasjonalstater, og ikke som et rop om

samtidens ofte udemokratiske regimer i den tredje verden. Moe forklarte statenes politikk nettopp ut fra deres økonomiske utviklingstrinn og hvor de befant seg i den historiske prosessen. Hans forsvar for såkalt *progressive diktaturer* var basert på at de var uttrykk for nasjonenes behov. Der samfunnet manglet bestanddelene i et moderne demokrati; utdannelsesnivå, middelklasse, en viss økonomisk utjevning og et visst nivå av folkeopplysning osv., så Moe positive trekk ved et autoritært styre som skapte orden, utvikling og en viss økonomisk fordeling. Han fant det sannsynlig at dette var et ledd i en historisk prosess som kunne lede frem til et velfungerende demokrati.³⁸ Viktigst for Moe var det at man fra vestlig hold ikke måtte gjøre feiltakelsen å se på de autoritære regimene, som i virkeligheten var uttrykk for nasjonale behov, som ideologisk antidemokratiske og dermed en del av kommunistiske intriger. Vesten burde bistå disse landene med utviklingsmidler uten å kreve et demokratisk styresett, konkluderte Moe.

Økonomiens rolle i Moes tenkning kan knapt overdrives. Som tidligere nevnt så han for seg en utvikling i retning av konvergens mellom USA og Sovjetunionen på grunn av de økonomiske/teknologiske drivkreftene som var de samme i begge landene. Dette var i seg selv en oppmuntring til å prøve å bygge ned motsetningsforholdet ved hjelp av diplomati. Også i synet på sovjetsamfunnet i fremtidens verden spilte økonomiske vurderinger en sentral rolle. Moe var tilhenger av planøkonomi, men han var ikke som Gerhardsen fullstendig overbevist om kommunistøkonomiens overlegenhet på sikt. Det var størrelsen på Sovjetunionens (og USAs) økonomier som var det sentrale for Moe. Han hadde en nærmest postulert forestilling om *at fremtidens økonomiske orden og teknologiske utvikling fordret større markeds- og produksjonseheter enn nasjonalstaten*. Dette var en oppfatning som var utbredt også i Moes samtid. Her finnes et politisk krysningspunkt i Moes tenkning. Supermaktenes teknologiske fremgang bar nemlig bud om atter andre farer enn atomkrigen. Utviklingen utgjorde også en økonomisk trussel mot Europa, delt inn i tallrike nasjonalstater og ute av stand til å kunne konkurrere med supermaktene på områder som atomkraft, aviasjon og romfart. Dette resonnementet var et aksiom i Moes argumentasjon for norsk medlemskap i EEC.

Han antok også ut fra sin kjennskap til de historiske og økonomiske krefter at de fleste u-landene snart ville gå inn i en in-

38 F. Moe, «Den Afro-Asiatiske verden». I *Perspektiv: Seks foredrag fra Studentersamfundets talerstol*, Oslo 1959. Moe forsvarte bl.a. Nassers regime i Egypt ut fra slike forestillinger.

dustrialiseringsprosess som ville gjøre dem til viktige aktører på verdensarenaen. Han tenkte spesielt på India og Kina, som hadde nettopp størrelsen til potensielt å måle seg med supermaktene både økonomisk og, med tiden, militært og politisk. Hva om u-landene fulgte Kinas eksempel og tok kommunistblokkens side i den kalde krigen pga. en uklok vestlig kolonipolitikk Moe mente å se mange eksempler på? (Som i Algerie eller Indokina.) Det ville utvilsomt avgjøre tvekampen mellom øst og vest, mente den norske parlamentariker. Å motvirke dette kunne gjøres med utviklingshjelp, noe Moe helhjertet anbefalte, men man kan også se disse fremtidsprognosene som et viktig insentiv for Moe til å bygge ned motsetningene mellom øst og vest.

Moes utenrikspolitiske tenkning, hans ideer og mer eller mindre personlige fremtidsprognoser var altså sporer til å drive et aktivt norsk diplomati overfor Sovjetunionen. Således kan kontakten med russerne forstås som et sammenfall mellom en personlig idémessig overbevisning, praktisk anledning i form av innenrikspolitisk ryggdekning fra Gerhardsen og egnet internasjonalt klima i og med tøværet fra midten av 50-tallet.

Avsluttende betraktninger

Indiskresjon rundt norske forsvarshemmeligheter og et visst samrøre med russerne til tross; Moe kom aldri i den norske overvåkingstjenestens søkelys. Politiets overvåkingstjeneste (POT) viste ham en tillit de f.eks. ikke hadde til Einar Gerhardsens kone Werna. Hennes møter med sovjetisk ambassadepersonell ble overvåket og uroet en fremtredende politiker som Konrad Nordahl.³⁹ Moes nære venn Erik Nord ble i den grad mistenkeliggjort at det etter alt å dømme kostet ham jobben som sekretær for den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité.⁴⁰

Ingenting i Moes bakgrunn eller personlighet tilsa at han skulle utgjøre en sikkerhetsrisiko. Han var kjent som en lojal og forsiktig mann, og den tillit han nøt i partiets ledelse, var manifestert i stillingen som utenrikskomiteens formann. Politisk tilhørte han grupperingen rundt Einar Gerhardsen. Med unntak av Nord pleide han beskjeden omgang med Arbeiderpartiets utenrikspolitiske dis-

³⁹ Nordahl (1992: 161).

⁴⁰ Bergh & Eriksen (1998: 310–11). Mistanken mot Nord bygde på hans kontakt med østlige ambassaderepresentanter og hans forbindelser med Knut Løfsnes. Bakgrunnen var opplysninger fra en sovjetisk avhopper i USA som hadde forklart at KGB hadde rekruttert en agent i Norge som var «Head of department».

sidenter. I sin samtid gikk han i stor grad fri for kritikk og mistanke rundt sine besøk ved den sovjetiske ambassade. I sine dagbøker refset Konrad Nordahl imidlertid både statsministeren og Moe for deres naive tro på russernes edle hensikter. Både LO-formannen og utenriksminister Lange forsto Moe som først og fremst en brikke i Gerhardsens spill.⁴¹ Med Moes store kontaktnett over hele Europa var det riktignok ikke overraskende at han også pleide kontakt med østlige diplomater. Når det er sagt er det vanskelig å tenke seg at åpenheten, fortroligheten og det politiske initiativ han fremviste, kunne eksistert uten en viss ryggdekning fra statsministeren, særlig med tanke på at diplomatiet etter alt å dømme foregikk uten Utenriksdepartementets medvirkning.

Ved sitt bifall til Gerhardsens linje i utenrikspolitikken som sådan overfor Sovjetunionen bidro Moe til å styrke statsministerens posisjon på bekostning av utenriksministerens. Graden av gjensidig påvirkning mellom Moe og Gerhardsen/Andersen er vanskelig å fastslå. Spørsmål som hvem som påvirket og ledet de andre, lar seg ikke fullt besvare på bakgrunn av det kildematerialet som her er gjennomgått. Lange skal etter sigende ha vurdert Andersen som et større «problem» for seg selv og sin politikk enn Moe, noe som kan tyde på at utenriksministeren holdt ham for å være den som sterkest kunne påvirke regjeringssjefens holdninger, selv om han også fremholdt Finn Moe og Werna.⁴² Generelt skal utenriksministeren i stor grad ha oppfattet Moe som «en kunnskapsrik medspiller, med et visst markeringsbehov»,⁴³ en uttalelse som – hvis den er representativ – kan tyde på at Moe alt i alt ikke var *ansett* som en stor trussel mot Utenriksdepartementets politikk, kanskje heller ikke gjennom sin innvirkning på Gerhardsen.

Moe ble i sin samtid mistenkt for strategisk å legge sine holdninger nær opinionen og Gerhardsens meninger grunnet egen ærgjerrighet. Blant andre Konrad Nordahl var overbevist om at Moe siktet etter utenriksministerposten som glapp i 1946.⁴⁴ Det er i den forbindelse interessant å merke seg at det i Arbeiderpartiets stortingsgruppe på slutten av 50-tallet ble arbeidet for et utenriksministerskifte, og man må kunne anta at Moe var den sterkeste kandidaten til å overta.⁴⁵ Det kan derfor ikke utelukkes at

41 Nordahl (1992: 362, 148). Nordahl beskrev Moe som en av Gerhardsen-familiens «tro tjenere». Lange mente at Moe sammen med Werna og Andreas Andersen påvirket Gerhardsens utenrikspolitiske holdninger.

42 Intervju med Even Lange, 01.06.2003, Nordahl (1992: 148).

43 Intervju med Even Lange, 01.06.2003.

44 Nordahl (1992: 148).

45 Intervju med Erik Nord, 17.06.2003, Meyer (1989: 83).

komitéformannens kritikere, som Nordahl, hadde delvis rett, men at utenriksministerposten alene skulle være grunnen til Moes små avvik fra Langes politikk generelt og samrøret med Gerhardsen/Andersen, er lite sannsynlig. Til det var Moes politiske argumentasjon og ideer for konsistente og dyptpløyende, og de fortsatte i samme spor lenge etter at ethvert berettiget håp om en regjeringstaburett var svunnet hen.

Fra sovjetisk side var Moe betraktet som en meget interessant kontakt. Først og fremst fordi russerne antok at han sto Gerhardsen nær, men også på grunn av hans politiske ønske om avspenning og forhandlinger mellom øst og vest. Russerne vurderte det slik at Moe nøt stor autoritet i partiet og i offentligheten og at han var viktig i utformingen av norsk utenrikspolitikk.⁴⁶ Kontakten med norske policymakere som Moe og Andersen, som i en viss forstand ble forstått som talerør for statsministeren, var unik for den russiske ambassaden. Det har også vist seg at nordmennenes vurderinger hadde innvirkning på den sovjetiske forståelsesrammen for utformingen av politikk overfor Norge.⁴⁷

Gerhardsen og Moe later til å ha hatt en tilnærmet lik fortolkning av den internasjonale situasjonen etter midten av 50-tallet. Atomkrigen var trusselen som gjorde dialog påkrevd, utviklingen i Sovjetunionen etter Stalins død gjorde fruktbare samtaler mulig. Begge mente at Norges stilling som NATO-land med grense til Sovjetunionen fordret en spesielt fintfølende norsk utenrikspolitikk. Innholdet i de samtalene som her har blitt gjennomgått, underbygger en antakelse om at beroligelse har vært et hovedmotiv både for Gerhardsen og Moe. Trioen Gerhardsen, Andersen og Moe hadde riktignok en kort stund mer ambisiøse målsettinger for denne kontakten; de ville også bidra til internasjonal avspenning og helst innta posisjonen som meklere mellom USA og Sovjetunionen.

Hva især Finn Moe angår, indikerer de sovjetiske referatene at han i enda større grad enn det norske kilder antyder, var villig til å komme russerne i møte, og at han i disse årene sto enda lengre fra Halvard Lange i grunnleggende oppfatninger enn det som kom frem i utenrikskomiteen og stortingsdebattene. Moes omfattende kontakt med russiske tjenestemenn og hans medvirkning til norske brobyggingsprosjekter vitner i seg selv både om større tro på forandringspotensialet internt i Sovjetunionen og på verdien av norske fremstøt uavhengig av resten av NATO-alliansen. Herunder

46 Kuznetsov til TsK om Moes besøk i Moskva. Datert 05.04.1958. Sergej A. Afanasjevs notat om Finn Moe, før dennes besøk i Moskva. Datert 01.04.1958.

47 Opplyst av Sven Holtmark.

kan man plassere det norske initiativet til et toppmøte i Norge og Moes «hemmelige» besøk i Moskva i 1958. Samtidig viser Moes lekkasje om planene for bygging av atomlagre på norsk jord hvor aksentuert beroligelse overfor Sovjetunionen var i Moes politikk. I tillegg til ulik vektlegging av verdien av de nye tonene fra Kreml, står det også å lese ut av de sovjetiske referatene at det i enkelte saksforhold var skarp uenighet mellom de synspunktene Moe la frem i fortrolighet og Langes holdninger. Først og fremst gjaldt dette i Tysklandsspørsmålet, der Moe etter sigende skal ha erklært at det fra norsk hold var ønskelig med et samlet Tyskland utenfor blokkene. Dernest i synet på en nordisk atomvåpenfri sone, hvor Moe i samtaler med den sovjetiske ambassadøren ga uttrykk for at han var uenig i regjeringens avvisende holdning og så det som rimelig at et atomvåpenfritt Norden ikke trengte å omfatte også sovjetisk territorium. Viljen til å gi etter i det siste saksforholdet viser at Moe gjerne lempet på nasjonale interesser i det øyemed å skape et bedre internasjonalt klima.

Etter statsministerens besøk i Moskva i 1955 var det de som antydte at Gerhardsens judisium hva Sovjetunionen angikk, var preget av irrasjonalitet på grensen til ønsketenkning. Hadde Gerhardsens ungdoms revolusjonsromantikk fått sin renessanse under Sovjet-oppholdet – og var det svermeri som lå bak hans ønske om dialog og tro på endringsprosessene i Sovjetunionen?⁴⁸ Det var gjerne politiske motstandere som hevdet dette, og man kan notere seg at denne anklagen ikke kunne rettes mot Finn Moe, som i dette saksforholdet for øvrig var enig i flere av Gerhardsens viktigste konklusjoner. Moe var ikke mange årene yngre enn Gerhardsen, men hadde likevel ikke opplevd den samme nærheten til den russiske revolusjon. Da Torp vervet Moe til Tranmæls arbeiderparti i 1924, var revolusjonsbegeistring allerede sløket og partiet hadde brutt med Moskva. Et eventuelt svermerisk element i Moes utenrikspolitikk var derfor ikke å finne i forholdet til Kreml. Moes personlige preferanser var vendt mot det europeiske kontinent, mot de europeiske metropoler og mot Paris og den franske høykultur. Den siste delen av hans politiske liv etter regjeringsskiftet i 1965 ble da også preget av helhjertet innsats for å få Norge til å ta sin plass i det europeiske samarbeidet.

48 Olstad (1999: 331–34).

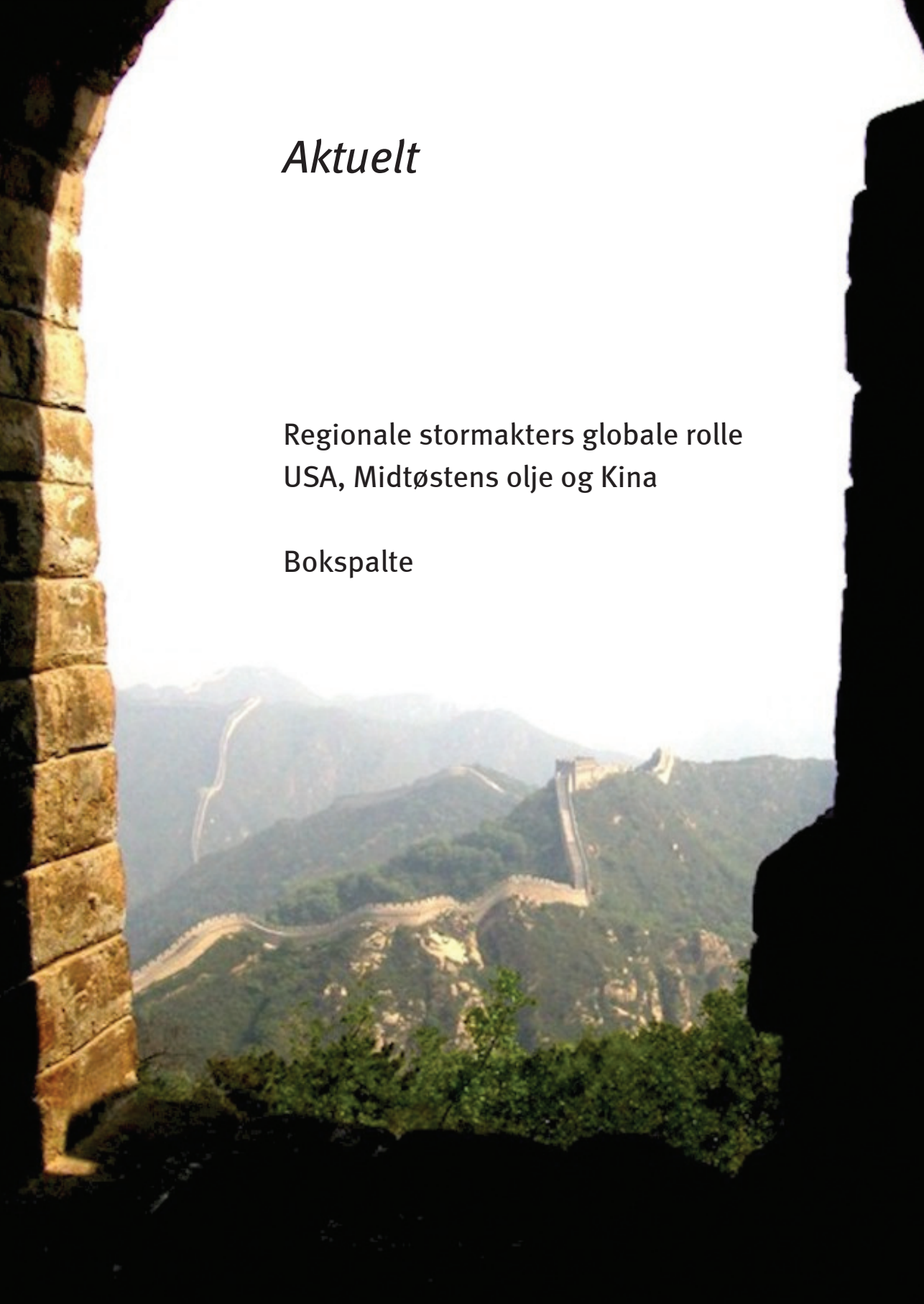
Litteratur

- Andvord, Rolf (1964) *Med hånden på hjertet*. Oslo: Cappelen.
- Bergh, Trond (1987) *Storhetstid: 1945–1965*, bd. 5 i Edvard Bull, Arne Kokkvoll, Jakob Sverdrup (red.) *Arbeiderbevegelsens historie i Norge*. Oslo: Tiden.
- Bergh, Trond & Knut Einar Eriksen (1998) *Storhetstid og stormkast 1955–1997*, bd. 2 i *Den hemmelige krigen: overvåking i Norge 1914–1997*. Oslo: Cappelen.
- Eriksen, Knut Einar & Helge Øystein Pharo (1997) *Kald krig og internasjonalisering, 1949–1965*, bd. 5 i *Norsk utenrikspolitikk historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Elvebakk, Vebjørn (2004) *Finn Moe – en utenrikspolitisk biografi*. Oslo: Universitet i Oslo, Historisk institutt.
- Fonn, Birgitte Kjos & Vebjørn Elvebakk (2003) *Med verden som bakteppe: historien om gründertiden ved NUPi 1959–69*. Oslo: NUPi.
- Gerhardsen, Einar (1972) *I medgang og motgang: Erindringer 1955–65*. Oslo: Tiden.
- Gerhardsen, Einar (1978) *Mennesker og politikk: Erindringer 1965–78*. Oslo: Tiden.
- Holtmark, Sven G. (1999) *Avmaktens diplomati: DDR i Norge, 1949–1973*. Oslo: Den norske historiske forening.
- Lie, Haakon (1975) ... *slik jeg ser det*. Oslo: Tiden.
- Meyer, Johan Kr. (1989) *NATOs kritikere: den sikkerhetspolitiske opposisjon, 1949–1961*. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Moe, Finn (1960) «Atomvåpen, militærpolitikk, utenrikspolitikk» i Finn Moe (red.) *Atomvåpen i Norge?: 8 innlegg for og imot*. Oslo: Tiden.
- Nordahl, Konrad (1991) *Dagbøker. B.1: 1950–1955*. Oslo: Tiden.
- Nordahl, Konrad (1992) *Dagbøker. B.2: 1956–1975*. Oslo: Tiden.
- Nordby, Trond (1989) *Karl Evang: en biografi*. Oslo: Aschehoug.
- Olstad, Finn (1999) *Einar Gerhardsen: en politisk biografi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skogrand, Kjetil & Rolf Tamnes (2001) *Fryktens likevekt: atombomben, Norge og verden 1945–1970*. Oslo: Tiden.
- Tamnes, Rolf (1997) *Oljealder: 1965–1995*, bd. 6 i *Norsk utenrikspolitikk historie*. Oslo: Universitetsforlaget.

Aktuelt

Regionale stormakters globale rolle
USA, Midtøstens olje og Kina

Bokspalte



Regionale stormakters globale rolle

Kina, India, Brasil og Sør-Afrika

Stein Tønnesson
direktør, Institutt for
fredsforskning (PRIO)

«EU og USA er dagens elefanter i verdenshandelen, men Kina, India, Brasil og Sør-Afrika vil bli det 21. århundres elefanter,» uttalte Pascal Lamy, sjefen i Verdens handelsorganisasjon (WTO) den 22. februar 2006 til den indiske avisa *The Financial Express*. USAs utenriksminister Condoleezza Rice sa i et foredrag ved Georgetown-universitetet i Washington en måned tidligere at «i det 21. århundre vil framvoksende nasjoner som India og Kina og Brasil og Egypt og Indonesia og Sør-Afrika i stadig større grad fastlegge historiens kurs». Det var hennes argument for å flytte 100 diplomater fra Europa og fra utenriksdepartementet i Washington til de framvoksende landenes hovedsteder. I hvilken grad spiller de regionale stormaktene Kina, India, Brasil og Sør-Afrika allerede en globalpolitisk rolle? Har de felles interesser? Hvordan møter de den amerikanske unilateralismen?

Før vi diskuterer disse spørsmålene må vi se på noen av dagens premisser for de framvoksende regionalmaktenes rolle i globalpolitikken:

- USA dominerer verden militært, økonomisk og kulturelt. USA øker sin militære overlegenhet, men fører en politikk som trolig undergraver landets politiske og økonomiske hegemoni. USA har makt til å definere den globalpolitiske dagsorden, men foretrekker å gjøre det på andre måter enn gjennom multilateralt samarbeid og forpliktende traktater. Det har skapt nye typer handlingsrom for andre.
- I globalpolitikken spiller mange europeiske land – store som små – en aktiv rolle. De har EU som et forum for utforming av felles politiske standpunkter, selv om dette ikke er lett med 25

medlemmer. EU har stor innflytelse over den globale handels- og utviklingspolitikken, men lar USA dominere krisehåndtering. Vest-Europa og USA trenger ikke hverandre lenger for å stå imot en trussel østfra, og USA er stadig sterkere orientert mot Midtøsten og vekstøkonomiene i Asia. EU spiller en økende rolle i europeisk politikk, mens NATOs rolle er redusert og globalisert. Motsetningene mellom Vest-Europa og USA har også utvidet handlingsrommet for andre stormakter, som kan spille på transatlantisk uenighet.

- Russlands rolle ble betydelig redusert i de første årene etter den kalde krigens slutt, men har økt igjen under Vladimir Putin. Russerne har – ulikt kineserne – ikke maktet å skape en livskraftig kapitalistisk økonomi, men Russland er fast medlem med vetorett i FNs sikkerhetsråd, har verdens nest største arsenal av strategiske atomvåpen, eksporterer betydelige mengder våpen, ikke minst til Kina og India, og utgjør en strategisk aktør på det globale markedet for olje og gass. Det siste har hjulpet den russiske økonomien på fote igjen.
- Selv etter et tiår med økonomisk stagnasjon vil Japan i enda et tiår ha verdens nest største bruttonasjonalinntekt. Nå opplever landet på nytt økonomisk vekst, og Japan er Asias sterkeste militærmakt, med en høyt utviklet teknologi. Men japansk kulturell og politisk innflytelse er langt mindre enn mange forventer av en nasjon med et slikt potensial. Japans forsøk på å spille en mer framtreddende rolle har ikke lyktes særlig godt, verken globalt eller regionalt. Japansk utenrikspolitikk domineres fortsatt av dem som ønsker å bevare og styrke alliansen med USA for å stå imot Kinas økende makt.
- Maktforholdene i dagens verden avspeiles like mye i sammensetningen av G8 som av Sikkerhetsrådet. Bare ett av G8-landene (Japan) ligger utenfor den europeiske kultursfære. Verken Kina, Brasil, India eller Sør-Afrika er med, og blant dem er kun Kina fast medlem av FNs sikkerhetsråd.
- Kina og India har (som Russland) sterke grunner til å støtte USAs kamp mot islamistisk terrorisme og se denne i sammenheng med sin egen bekjempelse av islamistiske grupperinger i Xinjiang, Kashmir (og Kaukasus). Sør-Afrika og Brasil har større problemer med voldskriminalitet enn med religiøst begrunnet terrorisme.
- Energipolitikken er igjen – som under oljekrisene i 1973 og 1979 – blitt sentral for handelspolitiske og sikkerhetspolitiske vurderinger. Som følge av økende avhengighet av oljeimport har Kina, India og Sør-Afrika den samme grunnleggende in-

teresse som Japan, USA og de vesteuropeiske stormaktene i å sikre tilgang på olje og gass til lav og stabil pris. Alle disse stormaktene har således en felles interesse av å sikre stabilitet i området rundt Den persiske golfen. Brasil skiller seg ut ved å være nesten selvforsynt med olje.

- USAs politikk under president George W. Bush har satt stabiliteten i verdensøkonomien i fare ved å skape et kolossalt underskudd på USAs handelsbalanse og i den amerikanske statens budsjett, velte om på maktforholdene og øke usikkerheten i Midtøsten, bringe NATO i krise, stimulere antiamerikanisme i mange land og bremse opp internasjonalt samarbeid. Dette har stilt resten av verdens stater overfor et globalpolitisk dilemma: Hvordan kombinere forpliktende multilateralt samarbeid, både regionalt og globalt, med et nært og godt forhold til USA?

Tre globale scenarier

På grunnlag av disse premissene kan de regionale stormaktene Kina, India, Brasil og Sør-Afrika forme sitt verdensbilde og legge sine strategier. Tre muligheter foreligger:

- 1) De kan se en regionalisert verden, der globalpolitikken avgjøres i forhandlinger mellom regionale organisasjoner og regionale stormakter. De fire kan da konsentrere seg om å styrke sin innflytelse i egen region, samarbeide med naboland, fremme regionalisering og regional identitet, avstå fra å ta globalt ansvar.
- 2) De kan se en USA-dominert verden, der USA utøver sin makt ved hjelp av skiftende allianser. De kan da velge å knytte seg nært til USA, støtte amerikanske standpunkter, bidra med tropper til USAs intervensjoner og stabilisere områder av særlig betydning for verdens energiforsyning. Slik kan de sikre seg markedsadgang, tilgang til amerikansk teknologi og investeringer, og unngå amerikansk innblanding i egne anliggender (den japanske løsningen).
- 3) De kan se en multilateral verdensordning, basert på globale handelsavtaler, reform av FN-systemet og Verdensbanken/Pengfondet, og kollektiv sikkerhet, der selv supermakten USA lar seg binde av traktater, normer og regler. De fire kan samarbeide seg imellom, samt med EU og Canada om en globalpolitikk som konsentrerer seg om FNs tusenårsmål og «retten til utvikling» med vekt på forpliktende multilateralt samarbeid.

Foreløpig har de fire brukt elementer av alle de tre strategiene. Spørs-

målet er hvor hovedvekten vil ligge, hvilken profil de velger å tegne og om de samarbeider seg imellom. For å kunne vurdere hva som er mest sannsynlig, må vi se nærmere på hver av dem og dernest på det samarbeidet de har utviklet i den pågående forhandlingsrunden i WTO, som nå har 149 av verdens ca. 200 stater som medlemmer. Forhandlingsrunden begynte i Qatar i 2001 og kalles derfor Doha-runden.

Kina

Mens Asia i de første 30–40 årene etter 1945 var åsted for samtidens verste kriger, har særlig den østlige delen av kontinentet de siste 30 årene vært preget av fred – les: fravær av krig – politisk stabilitet og økonomisk vekst. Verken Øst- eller Sør-Asia har klart å bygge noe regionalt samarbeid av europeisk type, selv om det er skapt flere samarbeidsordninger (først og fremst rundt ASEAN). De fredelige forholdene i dagens Øst-Asia skyldes framfor alt at Kina stort sett har levd i fred med seg selv og sine naboer siden krigen med Vietnam i 1979. Kina styres fortsatt av et kommunistparti med monopol på makten. Bare på landsbynivå har det vært eksperimentert med åpne, hemmelige valg med flere kandidater. Partiet spiller en dominerende rolle i alle viktige politiske beslutningsprosesser, selv om regjering og nasjonalforsamling (Folkekongressen) har fått en noe mer selvstendig rolle enn tidligere, med mulighet for åpen debatt om spørsmål som ikke er for sensitive. Senere maktskifter har vært velordnede og fredelige, og Kina har siden 1979 gjennomført en dramatisk omforming og en enestående rask økonomisk vekst. I dag utgjør forventningen om fortsatt økonomisk vekst i Kina en av de viktigste motorene i verdensøkonomien. Samtidig er Kina omgjort fra et fattig og forholdsvis egalitært land til et samfunn med store inntektsforskjeller mellom regioner og samfunnsgrupper. Urbaniseringen skjer i et meget høyt tempo. Den kinesiske vekststrategien bygger på en sterk integrasjon i verdensmarkedet, store investeringer fra utlandet og en eksport og import som øker betydelig raskere enn nasjonalproduktet. Kinesisk eksport utgjør en trussel mot industrien i andre vekstorienterte utviklingsland, etter hvert også i høyt utviklede land.

De to viktigste målene for kinesisk utenrikspolitikk har lenge vært

- å sikre politisk stabilitet – kommunistpartiets maktmonopol og
- fortsatt rask økonomisk vekst.

Globalpolitikken underordnes disse målene og målet om gjenforening med Taiwan. Så sant disse målene ikke trues, er det ingen globalpolitiske saker Kina ønsker å sette på spissen. Kina ville neppe ha satt foten ned for en resolusjon i FNs sikkerhetsråd som ga USA mandat til å angripe Irak i 2002–2003, hvis ikke andre hadde gjort det (Frankrike og Russland). I 2005–2006 støttet Kina vedtaket i Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA) om å rapportere Iran til FNs sikkerhetsråd, selv om Kina har et omfattende olje- og gassamarbeid med Iran. I USA øker frykten for at det enorme kinesiske overskuddet på betalingsbalansen og det tilsvarende store amerikanske underskuddet skal bidra til å utløse en alvorlig krise på det amerikanske eiendomsmarkedet og gi et kraftig tilbakeslag i verdensøkonomien, for eksempel i forbindelse med en oljekrise utløst av krig i Midtøsten.

India

India var under den kalde krigen en ledende kraft i den alliansefrie bevegelsen, men spilte ellers en beskjeden globalpolitisk rolle. India var i høyden en regional stormakt. Siden 1990 har India styrket sin globale profil ved markedsøkonomiske reformer, ved å skaffe seg atomvåpen og i de aller siste årene med en betydelig økonomisk vekst, i stor grad innenfor tjenesteytende næringer. Under det årlige World Economic Forum i Davos i 2005 stjal India det meste av oppmerksomheten med sine vekstambisjoner. Av de fire landene er India likevel fortsatt fattigst (i BNP per innbygger), minst urbanisert og minst integrert i verdensmarkedet. Antall absolutt fattige er høyere enn i hele Afrika til sammen – selv om prosentandelen er mindre. India har de høyeste tollmurene, men også mye å hente på økt adgang til de rike landenes markeder for landbruksprodukter, tekstilvarer og tjenester. Økt handel med Kina spiller nå en stadig viktigere rolle for den indiske økonomien.

Indias betydelige økonomiske vekst de siste årene har i hovedsak skjedd i et mindre antall delstater. India mottar små utlandsinvesteringer – uendelig mye mindre enn Kina. Utenrikspolitisk satser India på å høyne sin profil og sikre gode relasjoner med alle de viktigste stormaktene: USA, Kina, EU, Japan og Russland. Det ga seg utslag i en energipolitisk avtale med Kina i januar 2006 og en avtale om atomkraftsamarbeid med USA i mars 2006. Bestrebelsene på å utvikle et tett samarbeid med Brasil, Sør-Afrika og Kina under forhandlingene i WTO er også en del av Indias nye rolle i verdenspolitikken.

En av forutsetningene for Indias økende betydning er tilnærmingen til Pakistan, som har et nært samarbeid både med USA og Kina. Det har skjedd visse framskritt i et forhold som har vært preget av Kashmir-konflikten og en serie kriger siden splittelsen av India i 1947. Men det delte Kashmir hindrer en videre tilnærming mellom de to atommaktene India og Pakistan. En viktig drivkraft bak Indias forsøk på å nærme seg Pakistan er et ønske om å bakke opp USAs press på Pakistan for å bekjempe islamistiske grupperinger som driver væpnet kamp i Kashmir og Afghanistan. En annen drivkraft er hensynet til Indias energisikkerhet. India må dekke ca. 70 % av energiforbruket gjennom import. Framtidsplaner om gassrørledninger fra Burma gjennom Bangladesh og fra Iran gjennom Pakistan forutsetter en varig avspenning både overfor Pakistan og Kina.

Den avtalen om atomkraftsamarbeid som ble inngått under president George W. Bush sitt besøk i New Delhi i mars 2006, ble betegnet som et strategisk partnerskap. Den hadde sitt grunnlag i en avtale om forsvarssamarbeid som ble inngått sommeren før, da den indiske statsministeren besøkte USA. Denne avtalen omfatter amerikanske våpenleveranser, felles militærøvelser, felles treningsprogrammer, samarbeid om å bekjempe terrorisme, etterretnings-samarbeid, fredsbevaring og krisehåndtering. To år tidligere, da USA okkuperte Irak, ble den amerikanske og indiske regjeringen først enige om at 17 000 indiske soldater skulle delta i okkupasjonen. Militært utgjør India nærmest det perfekte supplement til USA siden India har noe USA mangler: et stort antall lavtlønte tropper. Indisk opinion var imidlertid imot den amerikanske invasjonen i Irak, og India trakk seg fra avtalen om å sende tropper til Irak. Selv om India og USA kanskje har en felles interesse i å demme opp for Kina, er det usannsynlig at India vil finne seg til rette i et underordnet partnerskap med verdens ledende militærmakt. Det ville minne for mye om tidligere tider, da indiske og nepalske tropper bidro til å holde det britiske imperiet sammen.

I 1962, femten år etter at India hadde frigjort seg fra det britiske imperiet, rykket Kina overraskende inn over landets nordgrense i Himalaya. Siden har det vært strid om den indisk-kinesiske grensen, men i 1980-årene begynte India og Kina å nærme seg hverandre igjen. Tilnærmingen har fortsatt siden. Om den indisk-kinesiske avtalen om energisamarbeid fra januar 2006 vil få noen større betydning er omstridt; de to landene er først og fremst konkurrenter på energimarkedet. Men Beijing og New Delhi forhandler nå også aktivt om en grenseavtale. Indias interesse for tilnærming til Kina skyldes ikke bare behovet for økt sikkerhet, men også et ønske om

å styrke den raskt økende økonomiske samhandelen mellom de to landene og lære av Kinas veksterfaringer. Om lag en tredel av Indias eksport går nå til Kina. Det bilaterale samarbeidet mellom India og Kina utgjør en viktig forutsetning for det samarbeidet som de to statene har utviklet med Brasil, Sør-Afrika og andre utviklingsland i WTO-forhandlingene. De krever en ny global finansiell arkitektur, FN-reformer, støtte til u-landenes rett til utvikling og økonomisk vekst innenfor internasjonale klimaavtaler.

Brasil

Brasil har en relativt høyt utviklet økonomi, med sterk vekst i «agrobusiness». Landet er verdens 10. største industrimakt og verdens 5. største våpeneksportør. Mens India i mange år hadde en jevnt svak økonomisk vekst, har den brasilianske økonomien vært preget av svingninger mellom vekst og tilbakeslag. Brasil har lenge vært et sterkt urbanisert land, med mange fattige og svært høy kriminalitet. Den sosiale ulikheten er enorm. Brasil blir ofte omtalt som en regional stormakt, men egentlig har ikke landet inntatt noen lederrolle i Sør-Amerika. Politisk avstand eller motsetningsforhold til flere andre land i regionen har gjort dette vanskelig. Men globalpolitisk har Brasil ofte påberopt seg sin posisjon som det største av alle latinamerikanske land i areal, befolkning, økonomi og militær kapasitet.

Etter 38 år med høyreorienterte regjeringer ble arbeiderlederen Lula da Silva valgt til president i 2002, og siden har flere andre latinamerikanske land (Argentina, Chile, Bolivia) fått venstreorienterte ledere. Lulas maktovertakelse skapte forhåpninger blant Brasils fattige, men han valgte å fortsette den liberalistiske økonomiske politikken til forgjengerne. I 2005 svekket korrupsjon i egne rekker Lula og hans parti, men våren 2006 så han ut til å ha styrket sin posisjon igjen foran valget i oktober 2006. Sannsynligvis vil enhver regjering i Brasil fortsette hovedlinjene i landets nåværende politikk, trolig også i utenrikspolitikken. Der har Brasil markert avstand til USA, samtidig som landet har prøvd å utvikle latinamerikansk økonomisk og politisk samarbeid. Brasil spilte en sentral rolle i opprettelsen av det søramerikanske fellesmarkedet MERCOSUR i 1991, sammen med Argentina, Paraguay og Uruguay, en organisasjon Brasil nå ønsker å utvide.

Sør-Afrika

Mens Asia er preget av noen få store land, er Afrika delt i hele 53 stater – ingen av dem noen egentlig stormakt. Den sterkeste kandidaten til regional stormaktsstatus er Sør-Afrika, selv om landet ikke har mer enn 45 millioner innbyggere. Nigeria har en langt større befolkning (130 millioner), men har lidd under politisk vanstyre. Også Egypt har en større befolkning (75 millioner), men har en sterkere politisk og kulturell tilknytning til det arabiske Midtøsten enn til det afrikanske kontinentet – og dessuten en svak økonomi. Sør-Afrika bygger sin regionale stormaktsstatus på historien om African National Congress' (ANC) lange kamp mot apartheid og på ANC's evne til å forsones seg med de tidligere, hvite herskerne, noe som tillot Sør-Afrika å opprettholde en moderne industrisektor, en betydelig utenriksøkonomi og læresteder av høy kvalitet. Sør-Afrika skaffet seg en stor internasjonal prestisje i den tiden da Nelson Mandela var president (1994–99).

Mandela var vert for flere viktige internasjonale konferanser. Sør-Afrikas forbindelser til India har alltid vært nære, og landet har opprettet diplomatiske forbindelser med Folkerepublikken Kina. Under Mandelas etterfølger, Tambo Mbeki, som har ledet Sør-Afrika siden 1999, har ANC bevart sin dominerende politiske posisjon, selv om Mbeki ikke har samme prestisje som Mandela. Sør-Afrika har lenge spilt en vesentlig rolle i å forsøke å stanse borgerkrigene i Kongo, Burundi, Angola og Sudan. Pretoria har generelt inntatt en forsonlig linje overfor konfliktparter og møtt motbør for det, ikke minst i spørsmålet om hvordan omverdenen skal forholde seg til det autoritære Mugabe-regimet i Zimbabwe.

Sør-Afrika har i et tiår aktivt fremmet en Afrika-vennlig utviklingspolitikk i FN og andre fora. Landet har profilert seg som representant for Afrikas fattige og har gode forbindelser både til apartheidregimets tidligere støttespillere i Vesten og til de sosialistiske og sosialdemokratiske regimene som tidligere støttet ANC's frigjøringskamp. Dette utgjør noe av bakgrunnen for det samarbeidet som er oppstått mellom Sør-Afrika, Brasil, India og Kina i WTO. En globalpolitisk utviklingsallianse av framvoksende regionale stormakter synes å avtegne seg.

De fires samarbeid

Først etter at Kina i 2001 ble fullt medlem av WTO kom det i 2002 til et aktivt handelspolitisk samarbeid mellom de fire store, eksportrettede landene. En vesentlig grunn var at Lula kom til makten i Brasil.

Han grep sjansen til å samarbeide med de andre regionalmaktene. I juni 2003 skapte India, Brasil og Sør-Afrika sitt eget dialogforum, som avga den såkalte Brasilia-erklæringen. Deretter inngikk disse et samarbeid med Kina og 16 andre eksportorienterte utviklingsland i den såkalte G20-gruppa. Under de mislykte forhandlingene i Cancún i september 2003 framsto de fire regionalmaktene som ledere for G20-gruppa. De krevde generell adgang til de rike landenes markeder for alle utviklingslands landbruksprodukter og ville ha slutt på de rike landenes landbrukssubsidier. På dette området krevde de altså frihandel, mens de samtidig (særlig India) ønsket å beskytte egen industri mot internasjonal konkurranse.

Mens prinsippet om frihandel for ikke mange år siden fortsatt i hovedsak var en flaggsak for USA og andre vestlige land, snudde situasjonen seg da Kina ble medlem av WTO og G20-gruppa etablerte seg. Nå ble frihandel på landbruksområdet et viktig prinsipp for de store eksportrettede utviklingslandene, mens USA og EU begynte å bekymre seg for at markedene deres skulle bli oversvømt av utviklingslandenes varer. De rike, vestlige landene står fortsatt på et generelt prinsipp om frihandel, og de store utviklingslandene følger slett ikke prinsippet på alle områder. Anført av India har en lang rekke utviklingsland avvist krav om fjerning av utviklingslandenes egne tollmurer mot import av rike lands industriprodukter. De fire store utviklingslandenes nyvunne solidaritet og steile holdning bidro, sammen med motsetningene mellom USA og EU og saksområdets store og økende kompleksitet, til at Cancún-møtet endte i sammenbrudd.

I Genève i 2004, under det neste møtet i Doha-runden, gikk India og Brasil bort fra noen av sine tidligere standpunkter, brøt ut av utviklingslandenes front og inngikk en rammeavtale med EU og USA. Her fikk de gjennomslag på en del områder som særlig opptar de utviklingslandene som har kapasitet til å eksportere store mengder landbruksvarer til de rike landene. Det gjelder aller mest Brasil. For India spilte det en større rolle at rammeavtalen ga fortsatt adgang til å beskytte egen industri mot uønsket konkurranse. India ønsket dessuten fri adgang til de rike landene for tjenesteytende næringer. I WTO-sammenheng har de fire også understreket at de har en betydelig samhandel seg imellom – skjønt det er særlig Kina som importerer fra de tre andre. De prøver dessuten å utvide samarbeidet til noe mer enn bare felles opptreden i WTO-forhandlingene ved å utvikle felles holdninger også i andre multilaterale fora. I juli 2005 deltok de, sammen med Mexico, som observatører på G8-møtet i Gleneagles i Skottland, der gjeldslette og utviklingspolitikk sto i

fokus. De fem observatørlandene kom da med en felles uttalelse som utgjorde en slags utviklingspolitisk plattform: Internasjonalt samarbeid, sa de, «bør oppnås ved å fremme multilateralisme, ved å oppmuntre nord-sør-samarbeid, og dessuten ved å fornye forpliktelsen til å sikre en bærekraftig utvikling og at globaliseringens frukter kommer alle til gode».

De henviste også til et eget toppmøte for landene i sør, som var blitt avholdt i Doha (Qatar) måneden før. Hvis ikke London var blitt utsatt for terrorbombing midt under G8-møtet, er det sannsynlig at utviklingslandene ville fått større medieoppmerksomhet for sin politikk, slik også verten – Storbritannias statsminister Tony Blair – ønsket det. De fem observatørlandene ønsket de lovede gjeldslettetiltakene velkommen og oppfordret giverland til å nå målet om å bruke minst 0,7 % av BNP på utviklingshjelp. De fem observatørlandene kom også med en sterk oppfordring om å komme til enighet i WTO-forhandlingene. Suksess i Doha-runden fordrer, sa de, betydelig framgang i jordbruksforhandlingene, og dessuten markedsadgang i de rike landene også for andre av utviklingslandenes produkter, inklusive tjenester. Selve hovedmålet var å få de rike landene til å slutte å subsidiere egen jordbrukseksport og gjennomføre betydelige reduksjoner i støttetiltak for jordbruket. I oktober 2005 uttalte WTOs generaldirektør Pascal Lamy i et intervju at det var klare forskjeller på Indias, Kinas og Brasils politikk. India ivrer for økt markedsadgang for tjenester, Kina for industriprodukter og Brasil for jordbruksprodukter. Han betegnet de tre landene som stormakter i det globale handelssystemet og mente de hadde styrket sin makt ved å samarbeide i G20-gruppa. Han regnet med at de ville spille en sentral lederrolle i resten av Doha-runden og videre.

Ofte omtales G20 som representant for utviklingslandenes fellesinteresser, men Kina, India, Brasil og Sør-Afrikas handelspolitikk fremmer ikke nødvendigvis interessene til de fattigste landene i verden. De fleste fattige land ligger i Afrika sør for Sahara. De har ofte negativ økonomisk vekst og greier ikke å utnytte adgang til eksportmarkeder. De kan se seg tjent med en kombinasjon av utviklingshjelp, andre støttetiltak og et system av særavtaler, som gir dem privilegert adgang til de rike landenes markeder. Kina, India, Sør-Afrika og Brasil har likevel foregitt å representere alle utviklingslandenes interesser. Når de bruker uttrykket utviklingsland, har nok ordet en litt spesiell betydning. Normalt betegner «utviklingsland» fattige land med svak økonomisk vekst. I Kina, India og Brasils språkbruk omfatter betegnelsen snarere land som

er på vei ut av fattigdommen, har satt seg som mål å innhente de rike landenes forsprang og har kapasitet til å nyttiggjøre seg et internasjonalt frihandelsregime.

Under det neste møtet i Doha-runden, i Hongkong i desember 2005, lyktes det ikke å få til noe gjennombrudd, tross iherdige forsøk, og motsetningsforholdene gikk på kryss og tvers i kompliserte mønstre. Et forsøk på å oppnå et gjennombrudd i et separat møte mellom EU, USA, Canada, Australia, Brasil og India i London i mars 2006, mens president Lula var på besøk hos Tony Blair, førte heller ikke fram. Blair og Lula avga en felleserklæring der de oppfordret til et separat toppmøte for å redde Doha-runden med deltakelse av G8-landene samt fem ledende utviklingsland: Kina, India, Brasil, Sør-Afrika – og Mexico. I Doha-runden er det egentlig ikke snakk om klare blokker som står mot hverandre. EU, Japan og USA rivaliserer om å være mest frihandelsvennlig, men alle er engstelige for reaksjonene fra egen befolkning hvis de slipper brasilianske landbruksvarer til i samme grad som kinesiske industriprodukter, og samtidig ønsker de adgang for sine industriprodukter og tjenester i u-landene, særlig i Kina. De er imidlertid ikke like ivrige etter å slippe indiske tjenester til på sine egne markeder. Alle hevder at de søker å fremme interessene til de fattigste landene i Afrika, men er i realiteten mer opptatt av å sikre egne handelsinteresser. Det er tydelig at Kina, India, Sør-Afrika og Brasil har sterke handelspolitiske fellesinteresser når det gjelder å åpne de rike landenes markeder, om enn på ulike områder. Etter London-møtet i mars virket det helt usannsynlig at Doha-runden ville føre til noen rammeavtale innen WTOs selvpålagte frist i april 2006. Enten kan det komme til et fullt sammenbrudd, eller til en utilfredsstillende avtale med små endringer. Da kan vi få et handelspolitisk system der bilaterale avtaler igjen får økende betydning. Hvis det oppnås et forhandlingsresultat i Doha-runden, er det usannsynlig at Kina, India, Brasil og Sør-Afrika blir like fornøyd. Med den økende handelen dem imellom vil de ha mulighet for å utvikle et frihandelssystem seg imellom og så kanskje nærmere seg de rike industrilandene ett for ett. Det gjenstår å se både om WTO-forhandlingene fører fram og om det oppstår en varig handelspolitisk allianse de fire regionalmaktene imellom.

Neste spørsmål er om de fire har utviklet felles holdninger på andre områder.

Hva har de til felles – og hva skiller?

La oss begynne med noen nøkkeltall:

Tabell 1: Nøkkeltall for Kina, India, Brasil og Sør-Afrika

	Befolkning (mill.) ¹	BNP (mrd. USD) ²	Vekst 2004– 2005 (%) ³	BNI/capita (USD)	Under 1 USD/dag (%) ⁴	Eksport- andel av BNP (%)	Netto olje- imp. (mill. fat/dag) ⁵
<i>Kina</i>	1300	1400	9,5	1100	16,6	34	2,9
<i>India</i>	1100	571	7,0	540	34,7	10	1,4
<i>Brasil</i>	183	492	2,9	2720	8,2	17	0,2
<i>S-Afrika</i>	45	160	4,2	2750	7,1	28	0,3

Tabellen viser data for to meget folkerike asiatiske land, ett folkerikt land i Sør-Amerika og et afrikansk land av mer beskjeden størrelse. Forskjellen mellom de fire landene oppveies i en viss grad av at Sør-Afrika og Brasil har et betydelig høyere brutto nasjonalprodukt per innbygger enn India og Kina, særlig om vi ikke justerer for kjøpekraft. Med hensyn til forventet levealder ved fødselen var det i 2002 bare Kina som lå høyere enn verdensgjennomsnittet. For Sør-Afrika slår aids og voldskriminalitet svært negativt ut for levealderen. Målt i inntekt er det likevel større fattigdom i Kina og mye større fattigdom i India enn i Sør-Afrika og Brasil. Noe av forskjellen skyldes at økonomien i Brasil og Sør-Afrika er mer monetarisert, mens India og Kina fortsatt i stor grad er jordbruks-samfunn. Kina og Sør-Afrika skiller seg ut med en meget høy utenrikshandel i forhold til brutto nasjonalprodukt. Den økonomiske veksten i Kina er imidlertid svært avhengig av kystprovinsene. Kina har størst oljeimport av de fire statene regnet i absolutte tall, men oljeimportens andel av totalforbruket – importavhengigheten – er størst i Sør-Afrika og India.

Kanskje den viktigste likheten vi kan se av tabellen, er at tre av de fire landene har økonomier som er i rask vekst. Brasil har også

1 Economist Intelligence Unit's tall for 2005.

2 Der intet annet er angitt, er tallene hentet fra Verdensbankens *World Economic Indicators* og gjelder for 2003.

3 *The Economist* 20.08.2005 (vekst fra 01.07.04 til 30.06.05).

4 *Human Development Report* 2004. New York: UNDP 2004: 147–48.

5 Energi Information Agency website (<http://www.eia.doe.gov/international/>). Til sammenlikning importerte USA 11,2 mill., Japan 5,5 og Tyskland 2,5 mill. fat/dag i 2003.

kommet seg opp av en bølgedal, og president Lula hevder at Brasils mer beskjedne vekst er mer bærekraftig fordi den har et solid finansielt grunnlag. Hans strategi er å oppnå en stor nok økonomisk vekst for seinere å realisere fordelingspolitikk – fordele kaken bedre. Fordelingspolitikken har dessuten allerede begynt, men han sliter med en stor, dyr og tungrodd offentlig sektor.

De fire statene har også det til felles at de er styrt av moderate politikere fra partier med røtter i venstreorienterte frigjøringsbevegelser, som har forlikt seg med den globale kapitalismen og de muligheter denne gir. Kamp mot europeisk, amerikansk eller hvit dominans utgjør kjernen i den nasjonale historieoppfatningen. I Kina bygger kommunistlederne på en selvoppfatning der det «lange 20. århundre» er historien om nasjonal samling og frigjøring fra den ydmykelsen som europeerne utsatte dem for i det 19. århundre. Kongresspartiet i India forvalter også en historie om frigjøring fra vestlig dominans, samt om alliansefrihet og en selvstendig rolle i verdenspolitikken. De indiske lederne glemmer ikke at de ble sveket av USA da de kom under kinesisk angrep i 1962. Etter det knyttet de seg nærmere til Sovjetunionen. I de senere årene, da India altså har nærmet seg Kina og søkt inspirasjon fra Kinas økonomiske vekst, har begge disse statene hatt Russland som sin viktigste våpenleverandør. Lula da Silvas venstreorienterte regime har sitt grunnlag i en fagforeningsbevegelse som alltid har bygd på et motsetningsforhold til yankeene i nord og til det nasjonale borgerskapet som alltid har samarbeidet med USA. I Sør-Afrika har ANC nesten det samme monopol på den politiske makten som kommunistpartiet har i Kina, selv om det holdes frie, hemmelige valg. Her handler den nasjonale historien om frigjøringskampen mot et hvitt mindretallsregime, som lenge ble tolerert om ikke aktivt understøttet av USA og Vest-Europa.

En annen likhet mellom de fire maktene er at de har vanskelig for å spille rollen som regional stormakt, dels på grunn av strukturelle og historiske motsetningsforhold innenfor regionen, dels fordi de har sterke interesser utenfor egen region. Kina har i de siste to tiårene meget kraftig forbedret sitt forhold til nesten samtlige naboland. Grenseavtaler er inngått med Vietnam, Russland og Mongolia. Forhandlinger om en grenseavtale med India er som sagt på gang. Forholdet til de sentralasiatiske republikkene er utmerket i den samarbeidsorganisasjonen som kalles Shanghai 6. Forholdet til Sør-Korea og de ti ASEAN-landene er også blitt drastisk forbedret. Også kontakten og samarbeidet mellom Kina og Filippinene har gjort store framskritt. Men det gjenstår ett forhold

som er preget av mistillit og manglende samarbeid, og det er det aller viktigste i hele Øst-Asia, nemlig mellom Kina og Japan. Så lenge dette motsetningsforholdet består, er det vanskelig for noen av de to å spille rollen som regional stormakt. Og Øst-Asia vil da ikke kunne gjøre seg gjeldende som regional blokk i verdenspolitikken, slik som EU.

På samme måte forholder det seg i Sør-Asia, der India er så befolkningsmessig og økonomisk dominerende at landet ville kunne dominere regionen, hvis forholdet til samtlige naboland var preget av tillitsfullt samarbeid. Men her er det motsetningsforholdet til Pakistan som er problemet.

Brasil spiller som nevnt en sentral rolle i MERCOSUR, der Brasil og Argentina langt på vei har lagt gamle motsetninger bak seg og der Venezuela snart kan komme med. Men Chile og Peru er ikke med. Og i Organization of American States (OAS) er både de sør- og nordamerikanske statene med, slik at det er samarbeid og konflikt med USA som dominerer den politiske dagsorden. Mens Japan blokkerer Kinas regionale stormaktsstatus i Øst-Asia, er det Pakistan som blokkerer Indias i Sør-Asia. Hvis vi ser på hele Amerika som én region, blir USAs dominans også redusert av landets motsetningsforhold til flere latinamerikanske land.

Sør-Afrika har også store problemer med å vinne tilslutning til sitt lederskap i Den afrikanske union (AU), der Nigeria er den andre store lederkandidaten, der Zimbabwe ønsker å forhindre at Sør-Afrika taler på vegne av det sørlige Afrika, og der de nordafrikanske statene kun delvis oppfatter seg som afrikanske. I juli 2002 ledet Mbeki det afrikanske toppmøtet som omgjorde Organisasjonen for afrikansk enhet (OAU) til AU, men AU greide ikke i 2005 å bli enig om et samlet afrikansk syn på reform av FNs sikkerhetsråd. De fire statene vi diskuterer, er alle land med en sterk vekstambisjon som til en viss grad ønsker å representere sin egen region, men av ulike grunner har vanskelig for å realisere sitt potensial som regional stormakt.

Vanskene med å skaffe seg en ubestridt lederstilling i egen region kan også friste de fire regjeringene til å satse i det lengste på et best mulig forhold til supermakten USA. Det passer med deres mål om økonomisk vekst, som forutsetter en form for sikkerhetspolitisk og finansiell stabilitet i verden som bare supermakten er sterk nok til å opprettholde – og dessuten adgang til det store amerikanske markedet. Rundt 20 prosent av Kinas, Indias og Brasils eksport går til USA, og 10 prosent av Sør-Afrikas. Akkurat som Japan har Kina dessuten plassert store deler av sitt enorme overskudd på betalingsbalansen i amerikanske verdipapirer.

Det meste av det som er sagt til nå, tilsier at de fire regionale stormaktene har betydelige fellesinteresser og vil kunne finne fram til en felles globalpolitisk profil. Men tre viktige forhold skiller dem ad:

- Ulikt forhold til demokrati – ulik grad av politisk stabilitet,
- ulikt forhold til atomvåpen,
- ulikt syn på reform av Sikkerhetsrådet.

India, Sør-Afrika og Brasil er demokratier der lederne utpekes i frie, hemmelige valg. Det gjelder ikke Kina. Denne forskjellen kan anskues på flere måter: Så lenge India, Sør-Afrika og Brasil holder på sin demokratiske styreform, vil det være vanskelig for USA å brennemerke dem som fiender. Kina står, med sin autoritære styreform, mer laglig til for hogg.

En annen forskjell gjelder atomvåpen: Her stiller de fire statene i hver sin klasse. Kina er en av verdens fem anerkjente atomvåpenmakter i ikkespredningsavtalen (NPT). India har aldri undertegnet ikkespredningsavtalen, har utviklet egne atomvåpen og oppnådde i 2006 amerikansk aksept for sin status som atomvåpenmakt. Sør-Afrika og Brasil har begge skrinlagt sine tidligere atomvåpenprogrammer og kan derfor stå i spissen for dem som prøver å hindre videre spredning. Sør-Afrika avskaffet sine atomvåpen etter å ha produsert dem, mens Brasil avbrøt et hemmelig atomvåpenprogram før det var sluttført. Imidlertid produserer Brasil uran, er Latin-Amerikas ledende makt når det gjelder atomkraft, og president Lula har vært mindre avvisende til atomvåpen enn Sør-Afrika. Det er dessuten kontakt mellom Brasil og Venezuela om atomkraftsamarbeid, noe som bekymrer USA. Mens Kina, India og Brasil gikk sammen med USA, EU-landene og Russland om å bringe Irans atomprogram inn for Sikkerhetsrådet i Atomenergibyråets viktige styremøter i februar–mars 2006, avsto Sør-Afrika fra å stemme.

Den tredje viktige saken som skiller de fire maktene, er FN-reform. Foran og under det mislykte toppmøtet i New York september 2005 var det utenkelig for de fire å samarbeide om endring i sammensetningen av Sikkerhetsrådet. Kina er Asias eneste faste medlem, og slik vil det fortsette å være – selv om FNs generalsekretær Kofi Annan sterkt sluttet seg til behovet for reform. Europa er mest overrepresentert, og det gjør europeerne lite interessert i reform. Europas overrepresentasjon framsto allerede som urimelig da avkoloniseringen i de første tretti årene etter Den andre verdenskrigen førte til en enorm økning i antall medlemsland (FN har i dag

191 medlemmer). De europeiske landene har også stor innflytelse i Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet (IMF). Afrika og Sør-Amerika favoriseres på sett og vis også i FN fordi disse regionene er inndelt i så mange stater, men det slår mest ut i Hovedforsamlingen, som har lite makt. FNs reformpanel foreslo at Sikkerhetsrådet skulle sammensettes av like mange representanter for hver av de fire verdensdelene Afrika, Asia (og Oseania), Europa og Amerika. Hvis vi tar utgangspunkt i befolkningstall, er det rimelig at Afrika, Amerika og Europa har like mange representanter. De har omtrent samme befolkningsmengde: Afrika 891, Amerika 884 og Europa 729 millioner. Men Asia har 3,9 milliarder, godt over halvparten av verdens samlede befolkning. Det er overraskende at et reformpanel ledet av en tidligere asiatisk statsminister, Thailands Anand Panyarachun, og der politikere fra Kina, Japan, India og Pakistan var med, kunne foreslå å beholde en så dramatisk underrepresentasjon for Asia. (Panelet hadde selv en mer rettferdig sammensetning: 5 asiater og 1 australier, 4 europeere, 3 amerikanere og 3 afrikanere.)

Det som først og fremst hindret de asiatiske landene i å samle seg om å kreve økt asiatisk representasjon i Sikkerhetsrådet og gi plass for flere faste medlemmer, var motsetningsforholdet mellom Kina og Japan. Den kinesiske regjeringen mobiliserte (eller tolererte mobilisering av) en særdeles kraftig opinion i 2005 mot Japans utilfredsstillende unnskyldninger for landets opptreden under Den andre verdenskrigen og mot Japans posisjon i striden om sjøgrenser. Det mobiliseringen egentlig handlet om, var å hindre at Japan – slik USA ønsket – ble fast medlem av Sikkerhetsrådet. Og hvis ikke Japan ble fast medlem, kunne heller ikke India bli det, uansett hva Kina sa om at det heller ønsket å ha et utviklingsland enn enda et rikt industriland som nytt fast medlem.

I spørsmålet om FN-reform samarbeidet ikke Kina med India, Brasil og Sør-Afrika. India og Brasil samarbeidet isteden med Japan og Tyskland om et forslag som ville sikre at alle disse fire ble faste medlemmer av Sikkerhetsrådet. «G4-landene», som de ble kalt, fikk støtte fra Sør-Afrika, som håpet å oppnå fast medlemskap også for to afrikanske stater (seg selv og Nigeria). Dette forslaget, som var i tråd med reformpanelets plan A, ble skutt ned på toppmøtet i Den afrikanske union i Addis Abeba i august 2005 av et flertall anført av Zimbabwe. Da var det imidlertid allerede klart at forslaget hadde minimale sjanser for å oppnå så vel 2/3 flertall i FNs hovedforsamling som aksept fra de fem vetomaktene. Kina ville ikke slippe inn Japan, og flere av de øvrige vetomaktene var kritiske til en så sterk

økning i antall faste medlemmer. De fryktet for Sikkerhetsrådets effektivitet – og reduksjon i sin egen makt. Argumentet om at en utvidelse av rådet faktisk kunne øke effektiviteten fordi den ville gjøre det politisk vanskeligere for de fem å bruke vetoretten, gjorde ikke inntrykk.

Kanskje kunne det vært rom for et utviklingspolitisk løsningsforslag der India, Brasil og Sør-Afrika, muligens også Nigeria, ble nye faste medlemmer, men verken Japan eller Tyskland. Det kunne vært akseptabelt for Kina, men ikke for USA. De fleste europeiske statene ville nok også ha forsøkt å hindre en slik løsning. Når det gjaldt andre viktige spørsmål under FN-toppmøtet (terrorisme, nedrustning, menneskerettigheter, opprettelsen av en fredsbyggingsskommisjon), var det heller ikke noe utpreget tett samarbeid mellom Kina, India, Brasil og Sør-Afrika.

Striden rundt FN-toppmøtet bidro altså ikke til å samle Kina, India, Brasil og Sør-Afrika på noen felles globalpolitisk plattform. Kina høstet fordeler av å være eneste faste asiatiske medlem i Sikkerhetsrådet. Alt som kunne hindre Japan i å bli fast medlem var i Kinas interesse, og Kina kunne derfor heller ikke aktivt støtte Indias kandidatur. På samme måte som de europeiske vetomaktene så Beijing det derfor stilltiende som en fordel at det ikke ble noen endring.

Det som samler de fire regionalmaktene er:

- handelspolitiske interesser
- manglende evne til å samle egen region bak seg
- en historie om frigjøring fra det hvite vest og nord
- et tvetydig forhold til USA som global supermakt
- et ønske om en multipolar verden der FN står sentralt – og med fortsatt respekt for nasjonal suverenitet.

Det som skiller er:

- forholdet til demokrati og politisk stabilitet
- atomvåpen
- synet på FN-reform.

Det finnes også et mer fundamentalt skille. Verken Sør-Afrika eller Brasil har noen utsikt til å bli globale stormakter. De kan kanskje bli regionale stormakter, men i globalpolitikken er de i høyden middelmakter. India er også i global sammenheng en middelmakt. Kun hvis India klarer å utløse en tilsvarende økonomisk vekst som

det Kina har hatt siden 1979, har India mulighet for å ta plass blant de globale stormaktene en gang i midten eller annen halvdel av århundret. Blant de fire regionalmaktene stiller Kina i en klasse for seg. Selv India stiller langt bak Kina i maktpotensial.

Kinas valg er avgjørende

Hvis vi skal vurdere spørsmålet om det kan utvikle seg en mer varig allianse mellom Kina, India, Brasil og Sør-Afrika i verdenspolitikken, og om den kan utgjøre en motmakt til USA og EU, da er de viktigste spørsmålene om Kina, som den sterkeste av de fire regionalmaktene, vil se seg tjent med en slik allianse, om de andre vil være med og støtte Kina og hvordan USA, Russland, Japan og EU-landene vil reagere. Et hovedspørsmål blir da om Kina vil ta skrittet fra regionalmakt i Asia til en global alliansebygger og om Beijing vil ønske og evne å knytte India, Brasil og Sør-Afrika til seg og utvikle en globalpolitisk strategi som reduserer USAs, Japans og EUs makt – og utnytter motsetningsforhold innenfor USAs alliansesystemer. Muligheten for en slik utvikling er antydnet i Joshua Cooper Ramos term «The Beijing Consensus», som stilles opp mot «The Washington Consensus», litt på samme måte som «asiatiske verdier» ble stilt opp mot «vestlige verdier» før Asia-krisen i 1997. Det dreier seg om en alternativ utviklingsmodell med stor vekt på fri adgang til rike lands markeder og med en pådriverrolle for staten i utviklingslandenes økonomiske vekst. Spørsmålet er da også hva de landene som utgjør «The Washington Consensus» vil gjøre for å hindre Kina i å øke sin makt ytterligere. Et svar fikk vi da USA inngikk sitt strategiske partnerskap med India med en avtale om forsvarssamarbeid i juli 2005 og en endelig avtale om atomkraftsamarbeid i mars 2006.

Så lenge den amerikanske økonomien fortsetter å vokse og USA fremmer prinsippet om frihandel, vil Kina trolig være forsiktig med å utfordre USA gjennom å bygge allianser på tvers av hav og verdensdeler. En grunn til dette er at de kinesiske kommunistledernes to fremste mål er å bevare sin makt i Kina og sikre fortsatt rask økonomisk vekst. For å oppnå disse målene ønsker de ikke å sette Kinas utenrikspolitiske stabilitet på spill. De ønsker ikke noen kapprustning med USA og Japan. De ønsker fri adgang for kinesiske produkter til de amerikanske, europeiske og japanske markedene. De vil ha tilgang til høyteknologi og investeringer. Og de er fullt klar over hvor avhengig Kina er blitt av verdens grunnleggende finansielle stabilitet. Kina har bygd opp store valutareserver, først og fremst i dollar, og har investert enorme beløp i amerikanske

verdi papirer. Det har skapt et gjensidig avhengighetsforhold mellom Kina og USA som gjør at en konfrontasjonspolitikk vil ha store omkostninger for begge parter. Kina og USA har også en sterk fellesinteresse i å sikre sin tilgang på olje og gass fra verdensmarkedet. I dag har Kina en så sterk finansiell ryggrad at landet kan tåle en drastisk hevet oljepris bedre enn USA, men Kina har ikke maktmidler til å sikre sin energiimport i tilfelle av en militær konflikt med USA og Japan. I tillegg til det akutte problemet med renminbiens (kin. valuta, yuan) lave kurs utgjør disse faktorene grunnlaget for det ønsket forsvarsminister Rumsfeld uttrykte i Beijing i oktober 2005 om at Kina skulle utvikle en mer ansvarlig systembyggende globalpolitikk, og som president Bush bekreftet under sitt besøk i Beijing i desember 2005. Det var et langt mindre produktivt møte enn det Bush avla i New Delhi tre måneder senere, men det er likevel viktig at det fant sted.

Det handelspolitiske samarbeidet mellom Kina, India, Sør-Afrika og Brasil vil etter alle solemerker fortsette. De vil øke sin økonomiske samhandel og komme med utviklingspolitiske erklæringer. Men med mindre det skjer drastiske endringer i globalpolitikken, for eksempel med tilknytning til en utvidet krise i Midtøsten, vil de fire regionalmaktene neppe utvikle noen fast og generell allianse. Av de fire statene er det bare Kina og India som for alvor teller med i maktspeilet mellom stormaktene USA, Japan, Tyskland, Russland, Storbritannia og Frankrike, og de vil trolig begge prioritere sitt forhold til de andre stormaktene framfor forholdet til Sør-Afrika og Brasil. Kina og India er nabostater, og India kan spille en rolle i Kinas forsøk på å styrke sin regionale innflytelse i Asia på Japans bekostning. Kanskje vil vi nå se en rivalisering mellom Kina og USA om Indias gunst. I en slik sammenheng vil Sør-Afrika og Brasils rolle være marginal.

Den største endringen i maktforholdet mellom de globale stormaktene det siste tiåret er USAs unilateralisme og økningen i Kinas makt. Kina vil trolig fortsette å øke sin innflytelse. Det store spørsmålet er om dette er akseptabelt for de andre stormaktene, eller om de på et tidspunkt vil forsøke å stagge Kina. Handels- og valutapolitiske konflikter kan fungere som temperaturmålere. Sikkerhetspolitisk manøvrering og ideologisk mobilisering mot undertrykkelse av menneskerettigheter er to andre arenaer der reaksjonene mot Kina kan komme til uttrykk. Og Taiwan-spørsmålet ligger der som Kinas akilleshæl. Hvis andre stormakter skulle bestemme seg for å stanse Kinas framvekst, kan de med god samvittighet engasjere seg til fordel for det demokratiske Taiwans rett til uavhengighet. Da blir

Kina tvunget til å reagere militært. At Taiwan-spørsmålet behandles med slik forsiktighet av USA i dag, og at USA konsentrerer sin oppmerksomhet om Midtøsten, er uttrykk for at Kinas vekst ennå ikke har rokket ved maktbalansen i verden i en slik grad at USA, Japan og EU finner det uakseptabelt.

Spørsmålet om regionalmaktene i Asia, Afrika og Sør-Amerika vil utvide sitt samarbeid, må altså underordnes spørsmålet om hvor lenge Kinas vekst kan fortsette uten at USA og Japan innleder en konfrontasjonspolitik. Kan Kina og India fortsette å vokse samtidig?

En stort oppslått artikkelserie av Henry C. K. Liu i *Asia Times* sommeren 2005 hevdet med styrke at frihandelsprinsippet ikke lenger er til fordel for USA, at USA i økende grad vil gå bort fra frihandel for å skjerme seg for konkurranse fra Kina og andre eksportrettede utviklingsland. De siste utspillene fra Bush-administrasjonen tyder ikke på at Liu har rett – ennå. Bush holder seg til frihandelsprinsippet selv om det blir stadig mindre populært blant amerikanske velgere. Men vi vet ikke om forhandlingene i Doha-runden lykkes. De er sterkt forsinket i forhold til timeplanen. Hvis USA, Europa og Japan skulle komme til å gjennomføre proteksjonistiske tiltak for å begrense importen fra de store nye eksportlandene, vil det i sin tur gi grunnlag for politiske motsetninger, som i siste instans kan føre til en konfrontasjon mellom USA/Japan og særlig Kina. Artiklene i *Asia Times* er nyttige fordi de beskriver en utvikling det er avgjørende viktig å forhindre. Det handelspolitiske samarbeidet mellom Kina, India, Sør-Afrika og Brasil – og de europeiske landenes reaksjon på dette samarbeidet – bør ses i et overordnet globalt perspektiv, der hensynet til finansiell stabilitet og verdensfred må settes i høysetet.

Litteratur

- Alden, Chris & Marco Antonio Vieira (2005) «The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism», *Third World Quarterly* 26 (7): 1077–095.
- Harris, Jerry (2005) «Emerging Third World Powers: China, India and Brazil», *Race & Class* 46 (3): 7–27.
- Liu, Henry C.K. (2005) «The Coming Trade War and Global Depression», *Asia Times* 15.06., «Dollar Hegemony against Sovereign Credit» 23.06., «Trade in the Age of Overcapacity» 07.07., «Scarcity Economics and Overcapacity» 27.07., «Intellectual Property Rights: Bad TRIPS» 04.08., «Trade Wars Can Lead to Shooting Wars» 19.08.

USA, Midtøstens olje og Kina

Øystein Noreng

professor i petroleumsøkonomi og -administrasjon, BI

Artikkelens siktemål

Denne artikkelen tar sikte på å analysere USAs og Kinas grunnleggende politiske og økonomiske interesser og strategier i Midtøsten, med vekt på energiresurser, markeder og investeringer, og på å analysere vekselvirkningen mellom stormaktenes opptreden og utviklingen i Midtøsten, med vekt på bruk av konflikt som virkemiddel, og eventuelle strategier og mottrekk. Målet er en begrunnet forståelse av potensialet for konflikt og samarbeid mellom de viktigste aktørene i det politiske spillet om Midtøsten, med virkninger på oljemarkedet.

Åpne spørsmål om USAs motiver

Tre år etter okkupasjonen av Irak viser USA tegn på militær og økonomisk utmattelse. Manglende sikkerhet tilsier at USA ikke har kontroll. Avslutningen av en uferdig gjenoppbygging antyder at ressursene ikke strekker til. Likevel utviser USA en betydelig standhaftighet i ønsket om å kontrollere Midtøsten. I tillegg til Irakkrigen er USA i ferd med vikle seg inn i en konflikt med Iran. Til tross for alvorlige tilbakeslag og høye kostnader har USA utvist en bemerkelsesverdig pågåenhet for å kontrollere Midtøsten, men det er et åpent spørsmål i hvilken utstrekning risikoen er blitt gjenstand for en nøktern vurdering i Washington, eller om den mulige gevinsten anses som verd risikoen. I ethvert fall bekrefter USAs okkupasjon

Artikkelen er basert på Øystein Norengs bok *Crude Power*, London: I.B. Tauris, 2005.

av Irak betydningen av Midtøsten for resten av verden, ikke bare på grunn av olje. Prisøkningen viser betydningen av politiske faktorer knyttet til Midtøsten, for oljemarkedet, i forhold til vanlige markedskrefter som etterspørsel og kostnader. De store oljeselskapene advarte mot Irak-krigen, men en allianse av rustningsindustrien og pro-israelske krefter vant frem. Risikoen ved å okkupere Irak ble tydelig vurdert som lavere enn risikoen ved *ikke* å gjøre det. De siste årene før krigen var Saddam Husseins regime blitt konsolidert, den internasjonale isolasjonen og sanksjonene ble svekket, og det var bevegelse i forholdet til Saudi-Arabia (Marchand 2003). Utviklingen fortonet seg som lite gunstig for USA og Israel. Regimeendring, om nødvendig ved krig, fremsto i Washington som løsningen (Ian Rutledge 2005). Planen var et raskt felttog, etterfulgt av en lett okkupasjon med en fåtallig amerikansk styrke, finansiert av irakiske oljeinntekter, og med en lojal irakisk regjering. Felttoget gikk som forventet, men ikke det videre forløp. Kostnadene i menneskelig, penger og prestisje er høye, uten at USA har kontroll over Irak.

Et første spørsmål er hvorfor USA i senere år har satset på nærmere bånd til Israel, når en stor og økende avhengighet av importert olje skulle tilsi et nærmere forhold til de oljeeksporterende arabiske land (Hadar 2005). Målt i amerikanske dollar er oljeprisen blitt mer enn fordoblet fra 2001 til 2006. Selv om forbruket av olje steg uvanlig raskt i 2004, først og fremst i Kina og USA, holdt utvinningen tritt slik at det ikke var noen knapphet i markedet, og det foregikk en moderat oppbygging av oljelagrene i ethvert fall frem til orkanene sommeren 2005. Selv om den amerikanske okkupasjonen har ført til en nedgang i Iraks oljeutvinning, har flere andre land øket sin oljeeksport. Politisk risiko i samband med Midtøsten, forsterket av USAs sabelrasling overfor Iran, har trolig vært den viktigste drivkraften for oppgangen i forventede oljepriser i papirmarkedet for posisjoner i fremtidig oljehandel. Et sammenfall av kortsiktig bekymring for uvær, mer langsiktig bekymring for konflikt i Midtøsten, langsiktig frykt for ressursknapphet og skjerpet konkurranse om oljen har drevet oljeprisforventningene i været. USAs utenrikspolitikk fremstår som en vesentlig årsak.

Olje, Israel og regimeendring har vært ledetråder i USAs politikk overfor Midtøsten siden den annen verdenskrig (Hollis 2004). Irak-krigen faller inn i dette bildet. De politiske konfliktene i Midtøsten er sammensatte; de kan ta lang tid på å modnes. Kompleksiteten gjør at en inngripen på ett punkt kan gi seg uventede utslag på helt andre punkter, ofte lang tid senere, hvilket gjør den politiske utviklingen i Midtøsten vanskelig å analysere og forutsi. Siden sammenbruddet

av det osmanske riket i 1918 har ingen utenlandsk makt utvist utholdenhet til varig herredømme i Midtøsten, fordi deres nærvær utløser krefter som etter hvert utmatt og fordriver dem. Det historiske mønsteret er at kostnadene ved forsøk på politisk kontroll, med eller uten et militært nærvær, etter hvert overgår den forventede gevinst. Iran er et godt eksempel. I 2006 har det nasjonalistiske prestestyret vart i 27 år, lenger enn den av USA innsatte sjahen regjerte; han fremstår nå som en parentes i Irans mangetusenårige historie. USAs politikk overfor Midtøsten har vært preget av opportunistiske grep som overser kompleksiteten i de berørte samfunn (*ibid.*). Eksempelvis anså USA Saddam Hussein som en motstander fra 1968 til 1979 og igjen fra 1990, men i mellomtiden var han en nær støttespiller mot Iran (Little 2002). Uvitenhet er påpekt som et påfallende trekk ved okkupasjonsstyret i Irak (Bodansky 2005). Regjeringen Bush jr. har bevisst utelukket faglig ekspertise fra okkupasjonsstyret av frykt for motforestillinger (Packer 2005).

I 2006 minner fiendtlig språkbruk mellom USA og Iran om opptakten til Irak-krigen (Giraldi 2005). Den kan være et ledd i en nervekrig eller varsle et angrep. Ethvert angrep på Iran ville innebære en enorm risiko, men for regjeringen Bush jr. og dens støttespillere kan risikoen ved *ikke* å angripe Iran også fremstå som høy, uansett kortsiktige virkninger på oljemarkedet. For USA kan Iran fortone seg som en farlig politisk motstander, utstyrt med ideologi, olje, penger og kanskje snart atomvåpen (Berman 2005). Iran oppfattes som en trussel mot USAs oljeinteresser og mot Israel, og mot stabiliseringen av Irak. En amerikansk okkupasjon av Iran synes utelukket, men ikke luftangrep, selv med stor fare for gjengjeldelse. Regimeendring blir nok en gang ansett som løsningen, selv om den kan virke lite realistisk. Håpet i visse kretser i USA er at et begrenset luftangrep skal få det iranske regimet til å bryte sammen og bli erstattet av en vennligsinnet regjering, ikke nødvendigvis demokrati. I denne sammenheng kan påstanden om iranske planer om atomvåpen være et påskudd. Pakistans atomvåpen synes akseptable for USA; landets regjering er et vennligsinnet militærdiktatur. Amerikanske interesser vurderer oljeinvesteringer i Iran i påvente av et mer vennligsinnet regime.

Irans virkemidler i tilfelle et angrep omfatter en innstilling av oljeeksporten, 2,5 mill. fat/dag, trusler mot tankfarten i Hormuzstredet, samt uro i nabolandene Afghanistan, Aserbajdsjan og Irak, med stor risiko for oljemarkedet (Daraghi 2005). Dessuten har Iran i Kina og Russland mektige handelspartnere med muligheter til å påføre USA økonomisk skade. Et amerikansk angrep på Iran kunne

også belaste forholdet til Europa (Heisbourg 2005). I den utstrekning USA søker kontroll over Midtøsten, er Irak hjørnesteinen og Iran den største hindringen (Bacevich 2005).

Fra denne synsvinkelen synes USA å være fanget i et dobbelt spill. Irak-krigen antyder at USA har en proaktiv strategi for å sikre seg kontroll over Midtøsten, direkte ved okkupasjon eller indirekte ved regimeendring. Virkemidlene er provokasjon, konfrontasjon og om nødvendig krig (Münkler 2003). For å lykkes må en proaktiv strategi bevare initiativet og fortrinnsvis monopolisere troverdige trusler (Schelling 1980). Selv med uforutsette problemer, høye kostnader og tilbakeslag i Irak synes USA ikke å ha gitt opp målet om kontroll over Midtøsten. USA har imidlertid ikke lenger monopol på initiativ og troverdige trusler, men møtes av like hardnakkede motstandere som synes fast bestemt på å drive USA ut av Midtøsten, og som tar egne initiativ.

USA står i Midtøsten overfor minst tre forskjellige motstandere, som hver for seg fremstår med proaktive strategier for å utmatte og fordrive stormakten. Den ene motstanderen er Iran, som ved sitt atomprogram og andre tiltak utviser initiativ og som ved støttespillere i Irak representerer en alvorlig trussel, med muligheter til å påvirke irakisk politikk. Irak-krigen har gitt Iran sterke insentiver til å skaffe seg kjernefysiske våpen; de kan også utgjøre et forhandlingskort. Irans langsiktige mål ser ut til å være å sikre innflytelse fra Golfen til Middelhavet og å hevde seg som den regionale makten som kan utmatte og fordrive inntrengeren, og kanskje lede den muslimske verden (Tellier 2005)

Den andre motstanderen er restene av det tidligere irakiske regimet, Baath-partiet og hæren, som synes å ha betydelige militære og organisatoriske ressurser, med evne til initiativ og troverdige trusler. Målet synes å være å utmatte og fordrive inntrengeren og i mellomtiden svekke ethvert regime som bygger på okkupasjonsmakten.

Den tredje motstanderen er bevegelsen al-Qaida, som opererer på tvers av landegrenser innenfor og utenfor Midtøsten, med langsiktige ambisjoner, ideologisk basert rekruttering og en utvilsom evne til initiativ og til å iverksette trusler for å utmatte og fordrive USA og støttespillerne, men tydelig uten konkret politisk program.

I kulissene venter Kina, som en konkurrent til USA om tilgang til Midtøstens olje, med langsiktig perspektiv og økonomiske virkemidler, og som støttespiller for Iran.

Videreføringen av en proaktiv amerikansk strategi i latent konfrontasjon med Iran og åpen konflikt med restene av det tidligere irakiske regimet samt al-Qaida innebærer at USA ikke lenger har

kontroll over begivenhetene, men må svare på overraskelser ved reaktive tiltak. På denne måten tvinges okkupasjonsmakten gradvis over på defensiven. De proaktive intensjonene lar seg stadig mindre realisere, og utfallet blir lett en opportunistisk tilpasning til uventede utspill fra andre, der strategien etter hvert viker for kortsiktig taktikk. Spillet omkring Iraks grunnlov høsten 2005 er avslørende, med plutselige endringer etter at utkastet var lagt frem for befolkningen. Risikoen er at stabiliseringen blir formell, ikke reell. Historisk har USA begått tilsvarende feilgrep overfor Iran, der en amerikansk ledet regimeendring i 1953 erstattet et nasjonalistisk demokrati med et vennligsinnet, keiserlig diktatur. Regningen kom i 1979 med Irans islamske revolusjon, som drev opp oljeprisen og svekket USAs stilling i Midtøsten (Kinzer 2003).

Irak kunne ved sine ressurser og geografiske stilling ha blitt en ledende makt i Midtøsten, men ble i stedet okkupert av USA. Dersom hensikten med Irak-krigen var å finne og uskadeliggjøre masseødeleggelsesvåpen, som var den offisielle amerikanske begrunnelsen, var den overflødig, fordi våpnene ikke fantes, hvilket USA senere har medgitt. Dersom hensikten var å bekjempe terrorisme, har Irak-krigen virket mot sin hensikt, fordi Saddam Husseins regime ikke hadde forbindelser med terrorister, mens den amerikanske okkupasjonen utløser motverge og tiltrekker motstandsgrupper karakterisert som terrorister, i likhet med den sovjetiske okkupasjonen av Afghanistan (Eland 2005). Dersom hensikten var å innføre demokrati, som det hevdes, synes utfallet i beste fall tvilsomt, ikke minst på grunn av okkupasjonsmaktens tidspress som svekker mulighetene for dialog, kompromiss og forståelse over etniske, religiøse, sosiale og stammemessige skillelinjer. Dersom hensikten var å stabilisere Midtøsten, med Irak som hjørnesteinen i regionens statssystem, er strid, ustabilitet og oppløsningstendenser dårlige jærtegn, som antyder politiske bomskudd og muligheten for en mer omfattende konflikt som også omfatter Iraks naboland.

Hvis derimot hensikten var å splitte opp det arabiske Midtøsten, ved en *de facto* eller *de jure* oppløsning av den irakiske staten, synes Irak-krigen mer vellykket. Hvis hensikten var å sikre Israel ved et svakt eller oppløst Irak, synes krigen hittil å være ganske vellykket. Hvis målet var å sikre et langsiktig amerikansk militært nærvær i Irak, for å oppnå politiske innflytelse og mulighet til å true nabolandene, kan krigen kanskje bli vellykket, riktignok til en høy kostnad.

Hvis målet var å stabilisere oljemarkedet ved øket tilførsel av irakisk olje for å presse prisen ned, fortøner Irak-krigen seg som et

alvorlig feilgrep, målt ved volum og priser. Dersom målet derimot var å øke oljeprisene til beste for de mindre oljeselskapene og leverandørindustrien, som er viktige støttespillere for president Bush jr. og visepresident Cheney, fremstår krigen som ganske vellykket. Hvis målet var langsiktig amerikansk kontroll over Iraks olje, kan en begrenset og trolig midlertidig suksess ikke utelukkes, men til en høy kostnad.

Det er vanskelig å utelukke olje som motiv for Irak-krigen, all den tid USA er verdens største forbruker og importør, og Irak innehar verdens nest største påviste reserver. Blant 26 bygninger som USAs State Department ville sikre, ble bare oljeministeriet vernet ved USAs innmarsj i Bagdad (Packer 2005). Golfkrigen i 1990–91 dreide seg i det vesentlige om olje (Sèbe & Le Bras 1999). USA hadde et umiddelbart behov for å sikre tilførselene av olje fra Saudi-Arabia og andre golfstater, og å fravriste Irak kontrollen over Kuwaits olje. Til dette formål fikk USA hjelp fra praktisk talt hele verden, godkjent av FN. Irak-krigen er annerledes. Med tid og investeringer har Irak et ressursgrunnlag til å mangedoble dagens utvinning på i underkant av 2 mill. fat/dag. Store reserver og lave kostnader gir Irak et potensial til kanskje å utfordre Saudi-Arabias markedspekt. Forutsetningen er politisk stabilisering og sikkerhet for personell og utstyr, samt et legitimt regime for å sikre investeringene.

For USA, som for andre stormakter, er kontroll over olje i utlandet et viktig utenrikspolitisk mål, særlig når importbehovet øker. Selv om USA har en økonomisk yteevne forholdsvis høyere enn Europa, er bruken av energi, særlig olje, mindre effektiv. Fordi ingen amerikanske regjeringer har fått gjennom tiltak for å begrense bruken av oljeprodukter, som bensinavgifter, blir landet stadig mer avhengig av utenlandsk olje, med økende betalingsbyrde og forsyningsrisiko. I 2006 ligger import av energi an til å bli største underskuddspost i USAs utenriksøkonomi. Oljeimporten gir en økonomisk og politisk avhengighet av viktige oljeeksportører, særlig Saudi-Arabia. Den gir også føringer for å kontrollere viktige forsyningskilder, først og fremst i Midtøsten. Selv om USA direkte ikke importerer store volum olje fra Midtøsten, gjelder prisrisikoen alle parter i markedet fordi oljeprisen i stort monn blir bestemt av samspillet i Golfen mellom Irak, Iran, Kuwait og Saudi-Arabia (Noël 2004). USAs oljeinteresser kan kort oppsummeres som moderate oljepriser – i dag og i fremtiden – for økende volum, markeder i oljeeksporterende land, ikke minst for våpen, for å balansere handelen, fortsatt bruk av dollar som valuta for

oljehandel og førsterett til forsyninger i tilfelle knapphet (National Energy Policy 2001). Dette er strategiske utfordringer for USA. Nøkkelen kan være et godt forhold til de viktigste oljeeksportørene eller alternativt kontroll over Midtøsten.

Historisk er dette intet nytt. Siden Richard Nixon har alle amerikanske presidenter fremlagt energiplaner, men avhengigheten av importert olje har fortsatt å øke. George Bush sr. ledet Golfkrigen mot Irak for å sikre tilgang på olje i Midtøsten. George Bush jr. har besatt Irak og i 2005 fremlagt en energiplan som ikke tillegges særlig betydning. Utsiktene er at USA vil bli mer avhengig av importert olje, men vil merke økende konkurranse i oljemarkedet, først og fremst fra Asia.

Det internasjonale energibyrå, IEA, ser Kina som viktigste kilde til økende etterspørsel etter olje på verdensmarkedet (World Energy Outlook 2004). Selv med bedre effektivitet og lavere vekstrater er utsiktene at Kina i 2030 vil importere ca. 10 mill. fat/dag, nesten like meget som USA i dag. India utviser en liknende, men noe svakere tendens. Det internasjonale pengefondet, IMF, har tilsvarende betraktninger og legger vekt på veksten i Kinas bilpark (World Economic Outlook 2005).

Robust etterspørsel fra flere hold styrker forhandlingsposisjonen for oljeeksportørene i Midtøsten, økonomisk og politisk. Når markedet etterspør mer olje, har de store oljeeksportørene, som er toneangivende i Organisasjonen av oljeeksporterende land (OPEC), valget mellom å øke volumet, i den utstrekning kapasitet er tilgjengelig, eller å sette opp prisen, eller en kombinasjon, hvilket ofte er tilfellet. Siden tidlig på 1970-tallet har OPECs strategi i det vesentlige gått ut på å begrense volumet og å gi avkall på markedsandeler til fordel for grunnrente, ekstrasfortjeneste utover vanlig risikojustert avkastning på kapital. Viktige OPEC-land har kunnet bruke moderasjon i oljepolitikken som et utenrikspolitisk forhandlingskort, som for eksempel Saudi-Arabia i samband med konflikten i Palestina. Historisk har dette vært dempet av Saudi-Arabias nære forhold til USA, som har stått for den marginale etterspørselen etter olje, har vært det prefererte finansmarkedet og ikke minst landets beskytter mot fiender i Midtøsten, først og fremst Irak og Iran. Dette bildet endres raskt; Kina står nå for den marginale etterspørselen etter olje, saudiarabiske penger plasseres i liten utstrekning i USA, og USA fremstår som en potensiell trussel. En robust etterspørsel fra Asia kan gi de viktigste oljeeksportørene insentiver til å begrense tilbudet av olje for å forlenge varigheten av reservene og innkassere høyere priser (Luciani 2005).

Vanligvis er det billigere og mindre risikofylt å kjøpe olje i markedet enn å krige seg til den. Fra 1999 til 2003 kostet USAs oljeimport \$80–110 milliarder årlig. Kostnadene ved Irak-krigen og den umiddelbare gjenoppbyggingen er blitt anslått til ca. \$700 milliarder (Sterngold 2005). Høsten 2005 ble det militære nærværet i Irak anslått å ha en kostnad på ca. \$7 milliarder månedlig, omtrent som oljeimporten før Irak-krigen. Høyere oljepriser innebærer en ytterligere belastning i utenriksøkonomien på minst \$10 milliarder månedlig, eller \$120 milliarder på årsbasis. På bakgrunn av umiddelbare kostnader og mulig gevinst kan Irak-krigen fortone seg som et irrasjonelt eventyr for USA. Høye oljepriser svekker USAs økonomi selv om de er gunstige for mindre oljeselskap og leverandørindustrien (Boxell 2005). Det virker lite fornuftig å bruke penger som tilsvarer den samlede oljeimporten for å sikre kontroll over et land som umiddelbart bare kan levere en liten del av importvolumet, 2 av 12 mill. fat/dag, med mindre kreftene bak Irak-krigen har videre mål og kanskje frykter at USA kan tape i en åpen konkurranse i oljemarkedet. På denne bakgrunn kan ikke motiver om å sikre USAs oljeinteresser utenom markedet utelukkes, om nødvendig med militære midler, som en kompensasjon for økonomisk svakhet. De militære problemene ved USAs okkupasjon av Irak har fått mer oppmerksomhet enn mulige økonomiske motiver.

Imperiebygging

Bruk av krig som virkemiddel i energipolitikken kan kanskje ha noe av sin bakgrunn i ubalansen i USAs økonomi, med høyt forbruk, lav sparing, lave investeringer og en økende gjeldsbyrde for husholdningene som for forbundsregjeringen, som kan begrense en renteoppgang for å bedre balansen. Dette innebærer en risiko for et betydelig fall i dollarkursen overfor asiatisk og europeisk valuta, eventuelt med en oppgang i oljeprisen i dollar av hensyn til oljeeksportørenes bytteforhold, med risiko for at OPEC velger å prise olje i mer stabile valutaer, hvilket ville innebære en begrensning av USAs økonomiske makt i verden og en svekket stilling i konkurransen om oljen. Den lave spareraten og husholdningenes gjeld er strukturelle problemer i USAs økonomi. Allerede på 1990-tallet førte oppgangen i dollarkursen til lavere investeringer i industrien, en oppgang i forbruket og en boble i finans- og eiendomsmarkedene, i stort monn finansiert ved opplåning i husholdningene (Brenner 2000). Den økonomiske veksten i USA blir stadig mer drevet av forbruk, ikke av investeringer, hjulpet av fallende oljepriser og en

nedgang i militærbudsjettet. Veksten i produktivitet ved innføring av informasjonsteknologi var også en viktig drivkraft som umiddelbart styrket USAs industrielle konkurranseevne. Under president Clinton ble underskuddet i statsfinansene avløst av overskudd, men i utenriksøkonomien ble underskuddet forsterket.

Regjeringen Bush jr. la om både utenrikspolitikken og den økonomiske politikken. En sterk vekst i militærbudsjettet sammen med skattelettelser har ført til et økende underskudd i statsfinansene, og i utenriksøkonomien er underskuddet forsterket, også drevet frem av høyere oljepriser. USAs eksport var i 2005 om lag seksti prosent av importen. Veksten i USAs økonomi er blitt enda mer drevet frem av lånefinansiert forbruk. Lave rentesatser har ført til en ytterligere oppgang i boligprisene, og veksten i militærbudsjettet har ført til en sterk oppgang i børsverdiene for rustningsindustrien. Spredningen av informasjonsteknologi i resten av verden har svekket USAs industrielle konkurransefortrinn. Finanssektoren står for en økende del av det samlede overskudd i næringslivet. Under president Bush jr. fortøner USAs økonomi seg som drevet av statens rustningsutgifter og bobler i bolig- og finansmarkedene, ikke av private investeringer (Brenner 2004). Lav innenlandsk sparing innebærer en kritisk avhengighet av utenlandsk kapital for å finansiere statens underskudd og den private sektors behov, og samtidig en sårbarhet overfor renteøkninger.

Lyspunktet er at USAs gjeld i det alt vesentlige er i landets egen valuta, slik at et eventuelt dollarkursfall ikke ville innebære en større gjeldsbyrde. Kursrisikoen kan imidlertid føre til ytterligere opplåning som ville kreve høyere renter, med store sosiale og budsjettmessige ulemper. Skattelettelsene er blitt mer enn oppveid av høyere oljepriser, men med en forverret sosial profil; skattene er blitt redusert for grupper med høy inntekt, mens økningen i energipriser særlig rammer grupper med lav inntekt. Selv om olje alltid er tilgjengelig i markedet, kan prisen bli høy og USAs betalingsevne tvilsom, særlig dersom oljeeksportørene skulle ville ta seg betalt i asiatisk og/eller europeisk valuta (Engdahl 2005). I dette perspektiv kan det være rasjonelt å sikre amerikansk kontroll over utenlandsk olje ved militære midler. Tidligere finansminister Paul O'Neills memoarer avslører at regjeringen Bush jr. fra første stund tok sikte på å okkupere Irak (Suskind 2004). Terroristangrepene den 11. september 2001 ga påskuddet til krig (Mann 2003).

USAs opptreden som okkupasjonsmakt i Irak kan antyde hensikten. Etter egne utsagn kan regjeringen Bush jr. ha vært velmenende, men målet om demokrati er blitt kompromittert ved en rekke

feilgrep, med bakgrunn i maktkamp i Washington, som har gjort en militær seier til et politisk nederlag, slik at det er like vanskelig for USA å trekke seg ut som å bli værende (Diamond 2005). Fra en mer kritisk synsvinkel kan USAs mål fremstå som å ødelegge den irakiske staten, å beherske landet ved et militært nærvær i lengre tid, for å sikre kontroll over Midtøsten og oljeressursene, og dominere verden (Bacevich 2005). Fraværet av utgangsstrategi kan antyde at ingen militær tilbaketrekning har vært tilsiktet, hvilket understøttes av byggingen av store amerikanske baser (Fahim 2005). I dette perspektiv kan Irak-krigen ses som et første trekk i en proaktiv amerikansk strategi, for å sikre makten i Midtøsten og forhindre at Irak skulle få en regjering unndratt USAs kontroll. Irak ble første offer, ikke fordi landet var en trussel mot USA, men fordi det var svakt. Neste trekk kan eventuelt bli å bruke Irak som utgangspunkt for videre fremstøt, først mot Syria, deretter mot Iran, og senere kanskje mot Saudi-Arabia. I dette perspektiv kan Irak-krigen fremstå som en kolonikrig, med sikte på å gjøre Irak, om nødvendig stykkevis, til en *de facto* koloni, som en hjørnestein i et amerikansk imperium (Newhouse 2003).

Opplegget for Irak og det nye imperiet ble presentert kort tid før presidentvalget i 2000 av tenketanken Project for the New American Century, PNAC, i studien *Rebuilding America's Defenses: Strategies, Forces and Resources for a New Century* (PNAC 2000). Den anbefalte bruk av krig som utenrikspolitisk virkemiddel og skisserte amerikansk kontroll over oljeforsyningene fra Golfen ved et marionettregime i Bagdad (Phillips 2004). Det umiddelbare målet fremstår som militært nærvær for å sikre politisk og økonomisk kontroll. Det langsiktige målet later til å være kontroll over Midtøsten, oljeforsyningene, markedene for våpen og kapitalvarer og kapitalbevegelsene, hvilket også ville styrke USA i forhold til konkurrerende oljeimportører, først og fremst EU, Kina, Japan og India. En oppdeling av Irak avtegner seg som en realistisk mulighet dersom den skulle tjene USAs interesser, og dersom et enhetlig Irak skulle vise seg å være for sterkt eller vanskelig å kontrollere (Gelb 2003). En oppdeling av Irak i mindre, svakere enheter ville kunne lette USAs kontroll og dessuten svekke OPEC ved konkurrerende irakiske oljemyndigheter, eventuelt som et bidrag til lavere oljepriser. På denne bakgrunn fortøner Irak-krigen seg som en videreføring av britiske og franske ambisjoner under og etter Den første verdenskrig om å splitte og beherske den arabiske verden for å kontrollere oljen (Khalidi 2005).

Inntrykket av en klønete okkupasjonsmakt med gode hensikter

kan stilles opp mot inntrykket av en kynisk imperiebygger hvis langsiktige ambisjoner ikke lar seg avlede av kortsiktige problemer, menneskerettigheter eller folkeretten (Bamford 2004). Et holddepunkt er okkupasjonsmaktens opptreden i forhold til internasjonale avtaler, ratifisert av USA, om okkupanterers plikter og rettigheter, og beslutningen forsommeren 2003 om å forby lokale valg (Klein 2005). Beslutningene om å oppløse Iraks væpnede styrker og sivile forvaltning ble truffet på høyeste hold i Washington, i Pentagon og Det hvite hus (Bremer 2006). Et annet holddepunkt er den omfattende privatiseringen av irakiske statlige foretak til fordel for amerikanske interesser, i strid med internasjonale avtaler (Chatterjee 2004). Okkupasjonsmakten har tydelig prioritert amerikanske forretningsinteresser fremfor irakisk selvbestemmelse (Juhász 2005). Et videre kritisk punkt er misligholdet av Iraks oljeinntekter: Okkupasjonsmyndigheten kan ikke gjøre rede for store beløp. Den økonomiske koloniseringen av Irak startet kort tid etter okkupasjonen og kan kanskje forklare oppløsningen av forvaltningen og forbudet mot lokale valg. Et tredje holddepunkt er okkupasjonsmaktens brutale behandling av Iraks sivilbefolkning, som kanskje er motivert av et ønske om å skremme den til underdanighet (Massey 2005).

Hypotesen om et bredt strategisk perspektiv med sikte på et imperium kan forene ulike antatte motiver for Irak-krigen. Olje var tydelig et viktig motiv, men neppe det eneste. Dersom olje alene var interessen i Midtøsten, ville USA ha motiv til å søke bedre forbindelser med de store oljeeksportørene, Irak, Iran og Saudi-Arabia, men forholdet til Israel vanskeliggjør dette. Underskuddet i utenriksøkonomien skyldes mange faktorer, blant annet høye militære kostnader og oljeimport. Innenfor rammen av konvensjonell økonomisk analyse fremstår USAs underskudd som lite bærekraftig, men kan synes mer robust innenfor en strategi for imperiebygging med sikte på å sikre seg tilgang til resten av verdens sparepenger ved dollarens hegemoni. Alternativet kan være at høye oljepriser utvirker et økonomisk tilbakeslag i USA (Clark 2003).

Siden Golfkrigens avslutning i 1991 har USAs politikk overfor Midtøsten lagt vekt på å skifte ut regimet i Irak, spørsmålet har vært på hvilken måte. Denne målsettingen var forankret i et langsiktig strategisk perspektiv for å sikre USA et fotfeste i Midtøsten sammen med et ønske om å forandre de politiske forholdene i regionen. Konkret kan det pekes på ønsket om militære baser, markeder, sikring av Israel og oljeinteresser. Historisk har USA de siste femti år hatt minst én av Midtøstens store oljeeksportører som en nær støttespiller. Hensikten har vært en stabilisering av oljemarkedet,

kjøp av amerikanske varer og tjenester, ikke minst våpen og militære rådgivere, og plassering av eventuelle finansielle overskudd.

Fra 1953 frem til den islamske revolusjonen i 1979 var Iran USAs privilegerte partner, med en betydelig militærmakt, en stor import av amerikanske våpen og et nært forhold til Israel. Etter sjahens fall ble Saudi-Arabia USAs viktigste partner i regionen og ble den største kjøperen av amerikansk militært utstyr og militære tjenester, rimeligvis langt utover landets egne behov. Etter revolusjonen i 1979 fremsto Iran som en felles fiende for Saudi-Arabia, USA og Israel. Fra Golfkrigen i 1991 til sommeren 2003 hadde USA militære baser i Saudi-Arabia, men de skapte betydelig misnøye, hvilket forsterket søkelyset på Irak, hvilket ikke utelukker at Saudi-Arabia kan bli et videre mål. Tilspissingen av konflikten i Palestina siden høsten 2000 og særlig terroristangrepet på USA i september 2001, med angivelig sterk deltakelse av saudiarabiske statsborgere, fikk Saudi-Arabia til å fortone seg som en mindre pålitelig støttespiller. Dermed fikk Irak større betydning for USA, som en mulig partner med potensielt stor oljeeksport, et potensielt stort marked for våpen og militære tjenester og med militære baser sentralt plassert i Midtøsten.

USA har et umiddelbart behov for å redusere Saudi-Arabias makt i oljemarkedet. Selv om USA importerer begrensede volum olje fra Saudi-Arabia og olje er en likvid handelsvare, blir oljeprisen langt på vei bestemt av Saudi-Arabia. Kombinasjonen av størst eksportvolum og markedsandel, lave utvinningskostnader, ledig utvinningskapasitet og store flytende lagre i tankbåter omkring i verden gir Saudi-Arabia en uovertruffen mulighet til å påvirke balansen mellom tilbud og etterspørsel i oljemarkedet, og dermed bevegelsene i oljeprisen. Makten over oljeprisen gir landet en betydelig politisk forhandlingsmakt, først og fremst overfor USA, oftest utnyttet med varsomhet. Med grunnlag i store påviste oljereserver og lave kostnader er Irak den eneste mulige utfordrer til Saudi-Arabias maktposisjon i oljemarkedet. På denne bakgrunn er det påfallende at USAs okkupasjon av Irak ikke omfatter noen strategi for avslutning; hensikten kan som nevnt være et langvarig nærvær.

Selv om USA har viktige oljeinteresser i Midtøsten, ser forholdet til Israel ut til å være enda viktigere. Israel har i senere år fått en stadig sterkere betydning for USAs politikk overfor Midtøsten, også i beslutninger om å gå til krig (Pelletière 2001). Vitnesbyrdet er studien *A Clean Break*, fremlagt av amerikanske analytikere for daværende statsminister Netanyahu i 1996, hvis anbefalinger om

brudd med fredsprosessen og regimeskifte i Midtøsten senere er blitt amerikansk politikk. Fire år senere, i 2000, kom den ovenfor nevnte studien fra PNAC, og i 2003 ble Irak okkupert av USA, slik at forholdet til Israel fremtrer som vesentlig for Irak-krigen (Cooley 2005). Her bruker USA og Israel hverandre. For USA fremstår Israel som den viktigste allierte og et nyttig springbrett for å sikre kontroll over Midtøsten. For Israel har USA livsviktig betydning ved finansiell og militær bistand som sikrer landet et økonomisk og militært overtak på arabiske naboland.

Alliansen med Israel er en viktig faktor i USAs proaktive strategi overfor Midtøsten, med regimeendring og om nødvendig militær inngripen som virkemidler, og kanskje med et nytt imperium som siktemål, og med krig som utenrikspolitisk virkemiddel. Ønsket om regimeendring særlig i Iran og Syria underbygges av trusler om bruk av våpenmakt. USA ønsker etter eget utsagn regimeendring også i Saudi-Arabia, men er her mer varsom i sin språkbruk. Disse amerikanske ønskene faller sammen med israelske ønsker om å splitte og beherske den arabiske verden. Irak er et eksempel. Israel har en klar interesse av en langvarig amerikansk okkupasjon av Irak for å sikre nordøstflanken og svekke Syria, og likeledes av en resolutt amerikansk politikk overfor Iran med sikte på regimeskifte og eliminering av eventuelle iranske atomvåpen. Samtidig søker Israel å sikre en posisjon i irakisk Kurdistan (Hersh 2004).

USAs oljeinteresser i Midtøsten blir likevel komplisert av forholdet til Israel. Med tilnærmingen til Syria ble Irak igjen oppfattet som en potensiell trussel mot Israel og som en fanebærer av arabernes sak mot USA i spørsmålet om Palestina, og indirekte som en trussel mot USAs oljeinteresser. For USA kunne derfor en okkupasjon av Irak fremtre som den rasjonelle løsningen for å sikre både Israel og oljeinteresser, understøttet av nære forbindelser mellom miljøet rundt regjeringen Bush jr. og Likud-regjeringen i Israel, og av Israels omfattende innflytelse på USAs utenrikspolitikk, særlig Midtøsten-politikken (Walt 2005). På mange måter fremstår USAs politikk i Midtøsten som et redskap for Israel (Olson 2001). Hensynet til Israels sikkerhet og overmakt veier tyngre enn hensynet til amerikanske økonomiske interesser.

USAs proaktive strategi overfor Midtøsten bygger på en kombinasjon av økonomiske interesser og ideologi, hvilket gjør at retorikken ikke er uten praktisk betydning. I et eventuelt ønske om å kontrollere Midtøsten ved regimeendringer og om nødvendig endringer i statssystemet er det nært samsvar mellom amerikansk og israelsk politikk, med felles mål å splitte den arabiske og muslimske

verden. For sin sikkerhet vurderer Israel et større antall svake arabiske stater som gunstigere enn noen få større og sterkere arabiske statsdannelser. I USA gjøres tilsvarende vurderinger ut fra hensynet til militær styrke og konkurranse i oljemarkedet. I dette perspektiv er det samsvar mellom amerikanske og israelske ønsker om å splitte opp Irak, eventuelt også Syria og Saudi-Arabia. Tankene om å dele Irak i tre synes å se bort fra de praktiske problemene ved en etnisk og konfesjonelt blandet befolkning i Bagdad og Kirkuk. For Israel innebærer USAs okkupasjon av Irak at nordøstflanken er sikret, fordi Syria er kommet under dobbelt militært press, ved siden av som nevnt å være gjenstand for USAs ønske om regimeendring. På dette grunnlag kan USA være motivert til en langvarig okkupasjon av Irak, uansett problemer og motstand.

Spørsmålet er om USAs problemer og kostnader virker i motsatt retning. Våren 2003 var store deler av det irakiske samfunn avventende og neppe direkte fiendtlig innstilt. På få måneder sørget det amerikanske okkupasjonsstyret for omfattende misnøye og motstand. Hensikten var tydelig å ødelegge det irakiske, sunnimuslimsk dominerte statsapparatet og åpne landets næringsliv for amerikanske oppkjøp, hvilket for mange fremsto som forsøk på å gjøre Irak til en *de facto* amerikansk koloni. Tilsvaret kom i form av åpent opprør fra både sjiamuslimske og sunnimuslimske fraksjoner. Angrep reduserte utvinningen og eksporten av olje. Bare i de kurdiske områdene i nord har USA kontroll ved hjelp av lokale krefter.

Siden våren 2004 har USA satset på en allianse med det sjiamuslimske flertallet, men sommeren 2005 inngikk Iraks sjiamuslimske statsminister Jaafari en omfattende avtale med Iran. Etter at USA formelt overlot suvereniteten til en irakisk regjering, har USA som okkupant liten direkte innflytelse på det politiske spillet. Alternativet, et direkte okkupasjonsstyre i Irak, fremstår nå som lite formålstjenlig. Dermed kan imidlertid utfallet av krigen og okkupasjonen bli et styrket Iran i et nært samarbeid med Irak. Utnevnelsen av Iraks nye regjering var et amerikansk påfunn, men initiativet ligger også hos Iran og i Iraks sjiamuslimsk dominerte regjering, og USA må treffe mottiltak for ikke å bli utmanøvrert. På dette grunnlag kan det fremsettes en andre hypotese om at USAs proaktive strategi blir hemmet, men ikke stanset av ulike motkrefter der for tiden Iran er fremtredende; Irak er springbrettet og Iran er bøygen. Nettverket omkring PNAC er fortsatt aktivt. Selv om Irakkriegen ikke fortoner seg som noen suksess, er de samme kreftene i ferd med å forberede et regimeskifte i Iran.

Et svakt Irak i et splittet Midtøsten

Med grenser mot Iran, Jordan, Kuwait, Saudi-Arabia, Syria og Tyrkia er Irak hjørnesteinen i statssystemet i Midtøsten siden 1920. Iraks integritet er derfor også et spørsmål om stabiliteten i Midtøsten. Et sammenbrudd eller oppløsning av den irakiske staten risikerer å medføre omfattende uro og konflikt som kan berøre samtlige naboland, og oljeforsyningene til markedet. Argumentene for å dele Irak i tre enheter etter etniske og konfesjonelle skillelinjer synes å overse de praktiske problemene med å trekke grenser i blandede områder og risikoen for konflikter mellom eventuelle avtalestater og med nabolandene, særlig Iran og Tyrkia. Historisk er Irak blitt holdt sammen med makt, i det vesentlige av et mindretall av arabisktalende sunnimuslimer som har dominert Baath-partiet, hæren og statsapparatet. Den amerikanske okkupasjonsmakten har opprettholdt Baath-diktaturets forbud mot fagforeninger; spørsmålet er om dette er et tegn på en manglende forståelse for at økonomiske interesseorganisasjoner kan bygge bro over etniske og konfesjonelle skillelinjer, eller på et ønske om at dette ikke skal skje. Sentraliseringen av oljepolitikk og oljeinntekter har historisk også vært et viktig bidrag til å holde Irak samlet. Utkastet til en ny grunnlov, utarbeidet med okkupasjonsmaktens aktive bistand og vedtatt ved folkeavstemning høsten 2005, går imidlertid langt i å definere en regional myndighet over oljen, hvilket svekker grunnlaget for Iraks integritet. Risikoen er at regionaliseringen av oljen styrker grunnlaget for kurdisk selvstendighet i nord og et de facto sjiamuslimsk selvstyre i sør.

Fraværet av sterkt regionalt samarbeid, demokratisk styresett og en regional hegemonisk makt bidrar til politisk ustabilitet i Midtøsten, med virkninger for oljemarkedet. Stabiliteten svekkes også av fremmede makters intriger. De ulike statene i regionen har interesser som konkurrerer og er i konflikt, ikke minst fordi fraværet av stabile demokratiske institusjoner fremhever individers og gruppers særinteresser.

Siden sammenbruddet av det osmanske riket har ingen enkelt stat evnet å dominere Midtøsten, å utøve hegemoni ved et sammenfall av geografisk posisjon, befolkning, økonomi og organisasjon. Irak har vært nærmeste kandidat, men hemmet av indre splittelse og fremmede makter. Fraværet av hegemoni eller et nært politisk og økonomisk samarbeid, i motsetning til dagens Europa, fører nødvendigvis til ustabilitet og forsøk på å ta makten i regionen, som Irak viste i 1990 ved angrepet på Kuwait, med umiddelbare virkninger på oljemarkedet og deretter stormaktenes inngripen. Ti år etter Golfkrigen var Irak for-

siktig på vei tilbake som en maktfaktor i Midtøsten og oljemarkedet. USA, med FN, var stort sett henvist til reaktive mottiltak. Gjentatte forsøk på å undergrave Saddam Husseins regime ved finansiering av utenlandsk baserte opposisjonsgrupper mislyktes, slik at USA sto overfor valget mellom å godta at regimet overlevde og gradvis ble styrket, eller å gå til krig med påfølgende okkupasjon.

For USA ville et sterkere, nasjonalistisk Irak ha betydd en risiko. I utviklingen av Iraks oljeindustri ville asiatiske, europeiske og russiske selskap ha fått fortrinnsbehandling foran amerikanske interesser. På det regionale plan ville USA etter hvert ha stått overfor et politisk og økonomisk sterkere Irak. Israel ville ha risikert en større militær trussel på sin nordøstflanke, særlig ved et nærmere forhold mellom Irak og Syria, som var under utvikling i 2001–02 etter utbruddet av den andre palestinske *intifada*. En diskret tilnærming var også på gang i forholdet mellom Irak og Saudi-Arabia (Marchand 2003).

En gradvis reintegrering av Irak i Midtøstens politikk og økonomi ville for USA ha innebåret et tap av prestisje og innflytelse. I ettertid kan den politiske dynamikken i Midtøsten i 2001–02 ha fått krigsopsjonen til å fremstå som rasjonell, til tross for høy risiko. Siden Golfkrigen hadde USA ikke lyktes i å fjerne Saddam Hussein, hvis regime fremsto som en økende trussel mot den regionale maktbalansen og USAs interesser.

USA klarte i 1990–91 å samle en bred koalisjon mot Irak, delvis finansiert av Saudi-Arabia. Egypt ble belønnet med gjeldssanering, Syria med en formalisert stilling i Libanon, men arabiske regjeringers deltakelse var lite godtatt i befolkningen. Oppfølgingen var politikken for dobbel isolasjon av Irak og Iran, som mislyktes. Begge land klarte å utvikle økonomiske og politiske forbindelser med sin omverden. Tilnærmingen til Saudi-Arabia i 1997 var et viktig gjennombrudd for Iran. De økonomiske toppmøtene i Qatar i 1997 og i Teheran i 1998 isolerte Israel og USA, ikke Irak og Iran, hvilket også antydte en endring i forholdet mellom Saudi-Arabia og USA. I 2003 ble ikke Irak oppfattet som noen trussel, og krigen ble ansett som urimelig i store deler av verden, ikke bare i Midtøsten. I senere år har ubetinget støtte til Israel isolert USA ytterligere i Midtøsten. Med Irak ute av balanse er også maktbalansen i Midtøsten preker, med direkte etterdønninger i oljemarkedet. I Washington snakkes det åpent om regimeendring i Midtøsten, og Irak-krigen kan være det første av mange trekk (Hersh 2005). Syria kan bli neste offer. Det er et åpent spørsmål om ikke Saudi-Arabia er det endelige målet (Sachs 2003).

Med et svekket Irak er Midtøsten blitt enda mer ustabil. Høye oljepriser styrker Iran og Saudi-Arabia, understøtter regimene og demper det umiddelbare behovet for reformer, men befolkningsvekst, ledighet og store inntektsbehov svekker stabiliteten i begge land, som har behov for oljepriser godt over OPECs tidligere ramme på \$22–28/fat. Med et svekket eller delt Irak ligger Iran an til å styrke sin stilling i Midtøsten. Utfallet i Irak vil bli avgjørende; et sjiamuslimsk dominert Irak kan bli en støttespiller. Iran utvikler nå nære økonomiske forbindelser med Kina, hvilket også innebærer politiske bånd. Saudi-Arabia motsatte seg Irak-krigen og har deretter diskret tatt mer avstand fra USA og i stedet styrket forbindelsene med Europa, India, Kina og Russland – uttrykt i kontrakter om naturgass. Strømmene av olje, penger og varer skifter retning. Et svekket amerikansk nærvær, eller en amerikansk tilbaketrekning fra Irak, ville rimeligvis styrke Irans stilling, eventuelt i samarbeid med et sjiamuslimsk Irak. På denne måten kan Irak-krigen kanskje ha lagt grunnlaget for et iransk-irakisk hegemoni i Midtøsten. Det er et åpent spørsmål i hvilken utstrekning USAs mål er å forhindre at Iran skaffer seg atomvåpen og styrker sitt kandidatur for hegemoni, eller er et regimeskifte for at et hegemonisk Iran skal spille på linje med amerikanske interesser (Berman 2005).

Problemet for USA er Irans regime, ikke landets maktposisjon. Okkupasjonen av Irak har umiddelbart styrket Iran i dets ambisjoner om å bli Midtøstens ledende makt (Backmann 2006). Ved å fjerne Saddam Husseins regime i Irak og Taliban-regimet i Afghanistan har USA styrket regimet i Teheran. Ved konfrontasjon med USA i spørsmålene om atomprogram og Israel ønsker det iranske regimet å slå kortsiktig politisk mynt ved å vekke nasjonalistiske stemninger på hjemmebane og antivestlige stemninger i den muslimske verden. Dagens regime i Teheran gjør seg ikke bare til talsmann for palestinerne mot Israel, men også for de fattige i Midtøsten mot angivelig korrupte regimer som løper Vestens ærend. Målet er trolig politisk lederskap i Midtøsten. Virkemidlene er retorikk og provokasjoner overfor USA og Israel, som gjenopptakelse av atomprogrammet. Iran har konkrete planer om en oljebørs i euro for å svekke oljehandelen i dollar i London og New York. Noe av hensikten er tydelig å svekke dollaren som internasjonal handelsvaluta og dermed USAs maktstilling (Emilie Rutledge 2005). På iransk hold antas at provokasjonene overfor USA og Israel gir politisk og økonomisk gevinst, ved høye oljepriser på grunn av politisk spenning, men neppe vil utløse alvorlige mottiltak eller angrep. Irans gode forhold til Kina anses som en forsikring i så måte.

Kina på banen

Asias økonomiske vekst har en kvantitativ og en kvalitativ virkning på oljemarkedet. Den kvantitative virkningen gjelder etterspørselen, og særlig importbehovet. Den kvalitative virkningen gjelder virkningen på forhandlingsforholdene av de tiltak som de store asiatiske importørene treffer for å sikre sine interesser. Høsten 2004 var Kina på banen med en omfattende, langsiktig avtale med Iran for investeringer i utvinning av olje og naturgass, rørledninger, havner, tankbåter, investeringer i industri og handel med industrivarer, trolig også våpen. Virkemidlene er kinesiske statlige selskap med tilgang til kapital til lav rente uten høye krav til avkastning for å nå langsiktige mål. Senere har Kina inngått tilsvarende, mindre omfattende avtaler med blant andre Angola og Venezuela; en avtale med Sudan er under forberedelse. India har inngått en liknende avtale med Iran, som foreløpig er suspendert på grunn av atomspørsmålet, og søker et tilsvarende samarbeid med Saudi-Arabia. Tankegangen er tydelig at langsiktig sikre forsyninger av olje har en verdi utover den umiddelbare markedspris. Forbildet er europeiske makters tiltak i det 20. århundre for å sikre seg olje ved statlige eller halvstatlige selskap. Eksempler er BP i Storbritannia, Total i Frankrike og ENI i Italia. I dagens marked får de asiatiske selskapene med statlig støtte et fortrinn i konkurransen om oljen fra Midtøsten og Afrika. Politisk er virkningen av avtalen mellom Iran og Kina en ytterligere svekkelse av de amerikanske sanksjonene ved ILSA, *Iran–Libya Sanctions Act*.

Vekstmønsteret i verdensøkonomien innebærer en omfordeling av relativ velstand fra Nord-Atlanteren til Asia (Prestowitz 2005). Omfordelingen har åpenbare følger for etterspørselen etter olje og for evnen til å skaffe seg olje (*Report to Congress* 2005). Selv om India og Kina som store importører av olje har behov og interesser sammenfallende med EU og USA, er de konkurrenter som oppfattes som mulige trusler mot stabiliteten i oljemarkedet og USAs oljeinteresser, definert som økende forsyninger til stabile priser. Forskjellen er at de asiatiske oljeimportørene i motsetning til USA synes å bygge sine strategier på handel og penger, ikke på militær makt (Bacevich 2005).

Veksten i Asia, basert på industriproduksjon, forrykker balansen ikke bare i energimarkedene, men også i verdensøkonomien og undergraver USAs tradisjonelle hegemoni (Mapping the Global Future 2004). Virkningen av høyere oljepriser blir i Asia dempet av konkurranseevne og vekst i eksporten. I Europa er oljeprisoppgangen blitt dempet av en sterkere euro. I USA derimot fører som

nevnt høyere oljepriser til en forverring av utenriksøkonomien. USA er i økende utstrekning avhengig av oljeeksportørene for å dempe oljeprisen og å plassere sine overskudd, og av asiatiske stormakter for å kjøpe statsobligasjoner og finansiere budsjettunderskuddet.

Forholdet mellom den økonomiske avhengigheten og amerikansk utenrikspolitikk er bemerkelsesverdig. Mens USA er lydhørt overfor Israel, som er en stor mottaker av amerikansk bistand, uttrykker president Bush jr. åpen kritikk av Kina, USAs nest viktigste kreditor, og gjør lite for å imøtekomme arabiske interesser i Midtøsten, til tross for behovet for olje. I Kongressen er det bred støtte for en mer restriktiv politikk overfor kinesisk eksport og for å videreføre felttoget i Irak. Det er et åpent spørsmål hvorvidt USAs politikk overfor Kina og arabiske land er et uttrykk for mangelfull forståelse eller for arroganse. Selv om amerikansk næringsliv tjener godt på investeringer og produksjon i Kina, blir Kinas vekst utsatt for sterk kritikk fra amerikanske politikere som uttrykker bekymring over tapet av arbeidsplasser og utenlandske oppkjøp av strategiske foretak som oljeselskap. Klagemålet er i korthet at Kina ved en kunstig lav valutakurs stjeler arbeidsplasser fra USA og at Kinas finansielle reserver utgjør en sikkerhetsrisiko fordi de tillater landet å utfordre amerikanske interesser over hele verden og kjøpe amerikanske foretak. Kravet er at Kina må skrive opp sin valuta, investere og eksportere mindre og forbruke og importere mer.

Kritikken er sist fremført i årsrapporten fra US-China Economic and Security Review Commission (*Report to Congress 2005*). Den overser amerikanske investorers fortjeneste i Kina, amerikanske forbrukeres fordel av billige kinesiske varer og Kongressens budsjettmessige handlefrihet på grunn av Kinas kjøp av statsobligasjoner. Budskapet er at Kinas økende etterspørsel etter olje øker presset på markedet og prisen, og skaper økonomiske og sikkerhetspolitiske problemer for USA. Det fremheves at Kina søker et energisamarbeid med land som bekymrer USA, først og fremst Iran og Sudan, og mistenkes for å overføre farlige våpen. Kina kritiseres også for ved bilaterale avtaler å undergrave tiltak for å stabilisere oljemarkedet, mens tilsvarende amerikanske fremstøt forties. Bredsidan av kritikken fremstiller Kina som en kommende motstander og kanskje en potensiell fiende av USA (Kaplan 2005). Trusselen mot USA oppfattes som å gjelde herredømmet i Stillehavet og Øst-Asia, og Midtøstens olje. Frykten er gjensidig. Siden Irak-krigen, som demonstrerte viljen til å bruke krig som utenrikspolitisk virkemiddel, blir USA i Kina oppfattet som en trussel og potensiell fiende (Cui 2004). Allerede fra 2001, ved hendelsene på

Hainan, blir USA i kinesisk militær planlegging oppfattet som en trussel (Münkler 2002).

Den gjensidige oppfattelsen av trusler står i kontrast til tette og komplekse økonomiske bånd mellom Kina og USA. Sommeren 2005 utløste et kinesisk bud på Unocal, USAs åttende største oljeselskap, arge reaksjoner, men kritikerne overså at Kina i stor utstrekning finansierer USAs budsjettunderskudd. Signalet var derfor at Kina burde kjøpe USAs gjeld, men holde seg unna realverdier. Kinas økonomiske strategi har i lengre tid prioritert en eksportledet industriell utvikling med grunnlag i lave lønninger, stadig bedre utdanning og en lav valutakurs, som historisk også var Japans strategi. Den lave valutakursen er et virkemiddel, ikke et mål i seg selv, og oppsamlingen av valutareserver, først og fremst amerikanske statsobligasjoner, er en bivirkning, selv om den selvsagt uttrykker en politisk vilje til internasjonal økonomisk makt. Noe forenklet kjøper Kina amerikansk statsgjeld for å bevare sin konkurranseevne ved en lav yuan for å opprettholde investeringer og skape arbeidsplasser, men gevinsten ved store reserver i dollar kan etter hvert fremstå som tvilsom. For å redusere risikoen kan Kina ha gode grunner til å kjøpe amerikanske realverdier, som oljeselskap.

Det kinesiske budet på Unocal berørte strukturelle problemer i amerikansk økonomi. Spareraten i USA, målt som andel av BNP, har tradisjonelt vært lavere enn verdens gjennomsnitt, og den har sunket betydelig under president Bush jr. Derimot har sparingen i India og Kina øket betydelig siden midten av 1980-årene og særlig sterkt siden 2000, slik at oppgangen i sparing i Asia har oppveid nedgangen i sparing i USA. Verdens sparing og kapitalakkumulasjon finner i økende utstrekning sted i Asia, med åpenbare følger for fordelingen av økonomisk og politisk makt i verden, uttrykt ved ressurser til å sikre seg realverdier. På denne bakgrunn berørte det kinesiske budet på Unocal en rå politisk nerve i USA, en latent frykt for økonomisk underlegenhet som under regjeringen Bush jr. forsøkes kompensert ved oppbyggingen av militær makt. Tilgang på olje er en viktig bekymring i Washington. Det er et åpent spørsmål om USA i konkurransen om Midtøstens olje vil respektere markedet eller ved militær makt vil søke å sikre seg en preferert tilgang. Irak-krigen antyder dessverre det siste.

USA har valgt mellom å tilpasse seg og samarbeide med et stadig sterkere Kina eller å søke å sikre sitt hegemoni ved konfrontasjon (Schwarz 2005). Kongressen opprettholder våpenembargoen overfor Kina og truer EU med en generell embargo av teknologi i tilfelle våpeneksporten til Kina skulle gjenopptas. Unntak gjøres bare

for Israel, som har en betydelig våpeneksport til Kina. Regjeringen Bush jr. har lagt begrensninger på importen av kinesiske varer, og Kongressen truer med mer, men utsikter til omfattende kinesiske oppkjøp av amerikansk næringsliv kan også fremkalle restriksjoner. De komplekse økonomiske båndene møtes med en motsetningsfylt amerikansk politikk overfor Kina (Gundzik 2005).

Det store overskuddet i kinesisk utenriksøkonomi vil med stor sannsynlighet føre til en kursoppgang på kinesisk valuta; spørsmålet er når og hvor meget. Oppskrivningen sommeren 2005 var trolig bare en beskjeden begynnelse. Motstykket er at de store underskuddene i USAs utenriksøkonomi legger grunnlaget for en nedgang i dollarkursen: Spørsmålet er når, hvor meget og på hvilken måte, gradvis eller brutalt. Kina har nøkkelen. Begrensninger på kinesiske investeringer i USA er lite egnet som insentiv til å videreføre kjøp av amerikanske statsobligasjoner. En kursoppgang ville fordyre kinesiske varer i resten av verden og gjøre importerte varer billigere i Kina, også olje. I den utstrekning OPEC legger vekt på bytteforhold og kjøpekraft, ville dyrere kinesiske varer anspore til høyere dollarpriser på olje. Presedensen er kursoppgangen på euro fra 2001 til 2005, sammen med en sterk økning i dollarprisen på olje, slik at oljeprisen har steget forholdsvis mer i USA enn i Europa. Utfallet ville bli forholdsvis billigere olje i Kina, dyrere olje i USA; som en vesentlig drivkraft i omstruktureringen av oljemarkedet, med en økning i Kinas relative andel av forbruket og en nedgang i USAs relative andel. Tilbudet av olje i markedet ville som nevnt avgjøre hvorvidt den relative nedgangen også ville innebære en absolutt nedgang i USAs oljeforbruk. For Kina ville forholdsvis billigere olje bidra til dempet inflasjonspress og en overføring av ressurser fra investeringer og eksport til forbruk og import, i pakt med ønskemålene uttrykt i Kongressens rapport. Med en høyere valutakurs ville Kina også ha mindre behov for å kjøpe amerikanske statsobligasjoner. En sterkere kinesisk valuta, kanskje sammen med en liberalisering av kapitalbevegelser, kunne utfordre dollaren som handelsvaluta i Asia. En sterkere yuan ville gi Kina insentiver til å handle med Europa i euro og de oljeeksporterende landene til å handle med Kina i yuan, kanskje også prise olje til Asia i yuan eller i en kurv av valutaer som omfatter yuan.

Utfallet kunne lett bli svekket etterspørsel etter dollar ved utvidet bruk av euro og yuan i internasjonal handel. For USA er risikoen at høyere priser i dollar på kinesiske varer og olje bidrar til inflasjonspress og samtidig øker underskuddet i utenriksøkonomien. Amerikansk økonomisk politikk ville stå overfor et valg mellom

økende inflasjon som følge av en svak valuta eller en risiko for et tilbakeslag ved en betydelig rentestigning.

Asias fremvekst som økonomisk makt og bruker av energi skaper nye utfordringer for USAs energipolitikk, økonomiske politikk og utenrikspolitikk (Zweig & Jianhai 2005). Én mulighet er for USA å anse Kina og andre asiatiske makter som uvelkomne konkurrenter i spillet om Midtøstens olje og å forebygge sterkere konkurranse ved å sikre seg militære posisjoner og politisk kontroll i viktige oljeeksporterende land. Dette synes nå å være tilfelle med Irak, men utelukker ikke strategiske ambisjoner overfor andre land i Midtøsten (Bacevich 2005). På denne måten synes USA å bruke militær makt for å oppveie asiatisk finansiell makt. Det overordnede mål kan være å bevare den amerikanske livsstil, med rikelig og billig drivstoff, underforstått at en ensidig utenrikspolitikk med trusler om angrep tvinger resten av verden til å tilpasse seg USAs interesser (Dyer 2004).

Hittil har amerikanske regjeringer vært ute av stand til å treffe tiltak for å dempe veksten i oljeimporten fordi Kongressen i praksis motsetter seg energisparing, også avgifter på drivstoff (Bromley 2005). I den utstrekning tilbudet av olje i verdensmarkedet er elastisk, øker ved stigende etterspørsel og høyere priser, vil Asias forbrukere kunne supplere de amerikanske. I den utstrekning tilbudet av olje ikke er elastisk, ikke øker ved stigende etterspørsel og høyere priser, men er begrenset, vil Asias forbrukere gradvis måtte fortrenge de amerikanske ved bedre betalingsevne og høyere priser. Mekanismene er i korthet en oppgang i oljepriser i dollar, kombinert med en nedgang i dollarkursen overfor asiatisk valuta, slik at olje blir forholdsvis mer kostbar i USA og billigere i Asia. Prosessen er forsiktig begynt.

Billig drivstoff er en forutsetning for den individuelle mobilitet i USA og dermed for fleksibiliteten i arbeidsmarkedet. Fordi husholdningenes forbruk av energi på kort sikt er lite priselastisk, svarer lite på prisendringer, virker de som en skatt på brutto inntekt. Fordi husholdningenes energiforbruk vanligvis øker mindre enn inntekten, tenderer enhver økning i prisene på drivstoff å ramme grupper med lav inntekt forholdsvis hardere enn grupper med høy inntekt, og dermed kjøpekraft og etterspørsel hos store deler av USAs befolkning. De økonomiske og sosiale konsekvenser av høyere priser på drivstoff er mer alvorlige i USA enn i Europa eller Japan på grunn av et høyere forbruk av drivstoff i forhold til folketall og økonomisk ytelse, sammen med en skjevere inntektsfordeling og et større fattigdomsproblem. Økningen i oljepriser i 2004–05 har mer

enn oppveid skatteletten fra regjeringen Bush jr., men rammer særlig grupper med lav inntekt, mens skatteletten begunstiget grupper med høy inntekt. På denne bakgrunn kan priser og avgifter på drivstoff være politisk sprengstoff i USA, hvilket igjen kan forklare hvorfor Kongressen konsekvent motsetter seg avgiftsøkninger. På spill er ikke bare en energiintensiv livsstil, men i en viss utstrekning en samfunnsorden og fordelingen av makt og inntekt.

For ethvert moderne samfunn er avbrudd i oljeforsyningene en trussel mot den økonomiske og sosiale stabilitet, men det høye forbruket gjør USA forholdsvis mer sårbart enn Europa. For noen maktthavere kan fristelsen derfor være å motsette seg endringer internt, i USAs bruk av olje, ved militære virkemidler eksternt, selv om konsekvensen er høyere militære kostnader og økende underskudd på statsbudsjettet og handelsbalansen.

Alternativet er for USA å tilpasse seg endringene i internasjonal økonomi og i oljemarkedet og å anse de asiatiske stormaktene som likeverdige konkurrenter og partnere, selv om de organiserer sin økonomi på en annen måte. I dette perspektiv kan Kina ses ikke bare som en truende konkurrent, men også som et stort marked med mange muligheter (Izraelewicz 2005). I energipolitikk ville dette innebære en tilpasning til høyere priser på olje og naturgass, med de nødvendige endringer i amerikansk livsstil for å redusere avhengigheten av billig drivstoff. Spørsmålet er om USAs politiske system er villig og i stand til å håndtere de eventuelle konsekvenser for landets samfunnsorden, som fordelingen av inntekt og makt, og balansen mellom privat og offentlig forbruk, for eksempel ved utstrakt satsing på kollektiv lokaltransport. Overfor resten av verden ville utfordringen være å sikre USAs interesser ikke ved ensidige tiltak, men gjennom multilaterale avtaler og sterke internasjonale institusjoner. Dette kunne også gi grunnlag for reduserte militære utgifter og lavere underskudd på statsbudsjettet og handelsbalansen.

Spørsmålet er om korreksjonen av USAs underskudd og ubalansen i internasjonal økonomi og oljemarkedet skal skje gradvis eller plutselig. Med dollar som internasjonal reservevaluta har USA et privilegium i å kunne utstede sin egen valuta for å dekke sine underskudd og i praksis ta opp rentefrie lån fra resten av verden. Forutsetningen er i lengden tillit fra resten av verden til at privilegiet ikke misbrukes (Todd 2003). I USA er det et utbredt syn at landets økonomiske styrke og finansielle stabilitet tilsier at underskuddene på statsbudsjettet og handelsbalansen ikke er noe alvorlig problem (Levey & Brown 2005). I resten av verden blir

derimot USAs underskudd ansett som et stadig mer alvorlig problem (Wolf 2005). Underskuddene innebærer for andre land en risiko ved å holde valutareserver i dollar blant annet fordi husholdningenes forgjeldelse kan begrense økningen i renter, slik at et betydelig kursfall på dollar fremstår som mer sannsynlig. På denne bakgrunn har mange sentralbanker solgt dollar og kjøpt euro. Våren 2005 advarte Verdensbanken fattige utviklingsland mot å holde sine valutareserver i dollar (Balls 2005). For å finansiere underskuddet og holde rentenivået moderat er USA imidlertid også avhengig av å kunne selge statsobligasjoner til utlandet, først og fremst Japan og Kina (Warde 2005).

Ved sine store dollarreserver og fortsatte kjøp av amerikanske statsobligasjoner og mulighet til å påvirke dollarkurs og rentenivå har Kina et visst finansielt overtak på USA. Likevel synes visse kretser i USA, ikke minst i Kongressen, å søke en konfrontasjon med Kina, uten hensyn til risikoen for amerikansk økonomi. Kritikere av Kinas bud på oljeselskapet Unocal sommeren 2005 pekte på at statlige eierinteresser innebærer en urimelig tilgang på billig kapital. Kinas bud på Unocal hadde både reell og symbolsk betydning. Den reelle betydningen ligger i Kinas rasjonelle og legitime interesse i å bruke dollarreservene til å kjøpe realverdier før valutakursene endres enda mer, fordi enhver oppskrivning av yuan ville redusere deres verdi for Kina. Den symbolske verdien ligger i anskueliggjørelsen av Kinas finansielle makt og handlefrihet og i USAs behov for å tilpasse seg nye forhold i internasjonal økonomi. I dette perspektiv har Unocal-saken avslørt amerikansk usikkerhet overfor en rivaliserende, ny supermakt hvis virkemidler er finansielle og kommersielle snarere enn militære, og overfor en utvikling som ledende politikere i Kongressen knapt er i stand til å forstå, og i ethvert fall ikke kontrollere. Budskapet til Kina var at landet kunne kjøpe USAs gjeld, men ikke realverdier. Potensielle skadevirkninger er betydelige på lengre sikt.

Veksten i Asias oljeimport styrker også forhandlingsposisjonen til de ledende eksportørene av olje. Ved siden av høyere priser kan landene i OPEC også kreve politiske fordeler, ikke bare i samband med olje og gass, men i en bredere sammenheng, som tilgang til teknologi og våpen, og bidrag til løsning av regionale konflikter, som i Palestina. Dette har selvsagt betydning for Midtøsten. Noe forenklet har USA historisk hatt tre viktige funksjoner for Saudi-Arabia, som det marginale markedet for olje, som finansmarkedet for å plassere overskuddet og som beskytter og sikkerhetspolitisk garant. Asia er i ferd med å overta rollen som det marginale mar-

kedet for olje. Siden 11. september 2001 blir lite saudisk kapital plassert i USA, men i stedet i Asia og Europa. Siden Irak-krigen kan USA fortone seg som en potensiell trussel mot Saudi-Arabia, og amerikansk retorikk om demokrati i Midtøsten blir lite verdsatt av det saudiske regimet. Alternativet kan kanskje være India som alliert og beskytter.

Mistilliten mellom USA og Saudi-Arabia har noe av sin bakgrunn i oppgangen i oljepriser, men mer i innenrikspolitiske forhold i begge land siden høsten 2001. Sterkere pro-israelske stemninger i USA belaster forholdet til Saudi-Arabia, uten hensyn til USAs økonomiske interesser. Tilsvarende belaster sterkere antivistlige stemninger, særlig blant saudisk ungdom, forholdet til USA, uten hensyn til felles økonomiske og politiske interesser, som også gjelder kontinuitet i det saudiske regimet. Hensikten med møtet i Crawford i 2005 mellom Saudi-Arabias (daværende) kronprins Abdullah og USAs president Bush jr. var tydelig å gjenoppta samarbeidet og konsultasjonen mellom de to landene i forhold som angår oljemarkedet, Irak og Palestina. Saudi-Arabia stiller seg fortsatt kritisk til USAs okkupasjon av Irak, og frykter at utfallet vil bli en sjiamuslinsk dominans i nært samarbeid med Iran. Denne gangen er USA den bedende part, med behov for Saudi-Arabias aktive samarbeid, til tross for sterk motstand i Kongressen mot avtaler med Saudi-Arabia (Swelam 2005). Saudi-Arabias bekjentgjøring av en utvidelse av utvinningskapasiteten høsten 2005 bidro til en moderat nedgang i oljeprisen. Saudi-Arabia, Iran og andre oljeeksportører i Midtøsten kan nå nyte godt av de asiatiske oljeimportørenes oppmerksomhet, støttet av store finansielle ressurser. Det energirike Russland er gjenstand for tilsvarende oppmerksomhet.

Konklusjon

Siden 11. september 2001 har det funnet sted en omfattende politisering av oljemarkedet, slik at forholdet mellom eksportører og importører av olje ikke bare er et spørsmål om pragmatiske kommersielle relasjoner, men også om mer overordnede felles interesser og verdier, og gjensidig troverdighet på lengre sikt. USA har vært en drivkraft i denne utviklingen ved å trekke inn ideologi, angivelig kamp for demokrati og aktiv støtte for regimeendring i Midtøsten. Dette har også vært en politikk for konfrontasjon, med krig som virkemiddel som overfor Irak, og gjort at USA oppfattes som en trussel av mange oljeeksporterende land, i Midtøsten og andre steder. Ved å fremstille Iran som en fiende bidrar regjeringen

Bush til å gjøre landet mer fiendtlig innstilt overfor USA. Dette er bakgrunnen for at Iran høsten 2005 ble ansett som den mest alvorlige risiko for stabiliteten i oljemarkedet, kanskje mindre ved egen kraft enn ved et konfliktfylt forhold til USA. De økonomiske forbindelsene mellom USA og Kina har under regjeringen Bush jr. også vært gjenstand for en tiltakende politisering, med økende risiko for stabiliteten i verdensøkonomien. Ved å fremstille Kina som en potensiell fiende bidrar Kongressen til et mindre tillitsfullt forhold til USAs nest viktigste kreditor og øker risikoen for en dollarkrise. Samtidig øker risikoen for ensidige proteksjonistiske tiltak i USA. President Bush jr. bidrar heller ikke til et bedre forhold til Kina ved på stedet å kreve større respekt for menneskerettighetene samtidig som han selv underkjenner Kongressens vedtak om å forby bruk av tortur. Politiseringen av USAs forhold til Kina og Midtøsten kan kanskje være motivert av et ønske om å kompensere en økonomisk underlegenhet med politisk retorikk og, som nevnt, militær makt.

Politiseringen av oljemarkedet, av internasjonal handel og av valutamarkedet, med politiske inngrep og klare tegn til proteksjonisme, undergraver globaliseringen og er lite egnet til å stabilisere. For hele verden er risikoen at internasjonale institusjoner og avtaler bryter sammen og erstattes av åpen maktkamp. I lengden er det tvilsomt om USAs ensidige satsing på krig som virkemiddel i utenrikspolitikken og energipolitikken vil være egnet til å sikre landets interesser overfor konkurrenten Kina, som i stedet satser på kommersielle og finansielle virkemidler. En konflikt mellom USA og Iran ville kunne bringe Kina sterkere på banen, ikke som militært stridende, men ved aktivisering av landets finansielle virkemidler. Det er imidlertid et åpent spørsmål hvor tungt slike hensyn vil veie i beslutningsprosessene i Washington.

Litteratur:

- Bacevich, Andrew (2005) *The New American Militarism*. Oxford: Oxford University Press.
- Backmann, René (2006) «Iran: ils n'ont plus peur de l'Amérique», *Le nouvel observateur* 26.01.
- Balls, Andrew (2005) «US dollar reserves 'a risk to poor countries'», *Financial Times* 04.04.
- Bamford, James (2004) *A Pretext for War*. New York: Doubleday.
- Berman, Ilan (2005) *Tehran Rising*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Bodansky, Yossef (2005) *The Secret History of the Iraq War*. New York, NY: Regan Books.

- Boxell, James (2005) «Oil majors take a back seat as the minnows pursue Iraq deals», *Financial Times* 12.04.
- Bremer, L. Paul (2006) *My Year in Iraq*. New York, NY: Simon and Schuster.
- Brenner, Robert (2000) «The boom and the bubble», *New Left Review* (6).
- Bromley, Simon (2005) «The United States and the Control of World Oil», *Government and Opposition* (2).
- Charillon, Frédéric (2005) «Les incertitudes du 'Grand Moyen-Orient'» i Rémy Leveau & Frédéric Charillon (red.) *Afrique du Nord – Moyen Orient*, édition 2005–2006, 11–18. Paris: La documentation française.
- Chatterjee, Pratab (2004) *Iraq, Inc.* New York, NY: Seven Stories Press.
- Clark, William (2003) *The Real Reasons for the Upcoming War With Iraq: A Macroeconomic and Geostrategic Analysis of the Unspoken Truth*, Independent Media Center, January 2003 (revised February 20) (www.indymedia.org).
- Cui, Zhiyuan (2004) «The Bush Doctrine: A Chinese Perspective», i David Held & Matthias Koenig-Archibugi (red.) *American Power in the 21st Century*. Cambridge: Polity Press (241–51)
- Daragahi, Borzou (2005) «Iran readies for feared attack by U.S.», *The Washington Times* 19.02.
- Diamond, Larry (2005) *Squandered Victory*. New York, NY: Henry Holt.
- Dyer, Gwynne (2004) *Future: Tense*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Eland, Ivan (2005) «Top Ten Reasons to 'Undo' Iraq in Due Haste», *Antiwar* 30.08. (www.antiwar.com).
- Engdahl, F. William (2005) *A Century of War*. Pluto Press.
- Fahim, Ashraf (2005) «Basic questions about bases», *Asia Times Online* 06.08.
- Gelb, Leslie (2003) «The Three-State Solution», *New York Times* 25.11.
- Giraldi, Philip (2005) «Deep Background», *The American Conservative* 01.08.
- Gundzik, Jephraim P. (2005) «Washington ignorant of China's importance to US», *Asia Times Online* 14.07.
- Hadar, Leo (2005) *Sandstorm*. New York, NY: Palgrave.
- Heisbourg, François (2005) *La fin de l'Occident*. Odile Jacob.
- Hersh, Seymour (2005) «The Coming Wars», *The New Yorker* 17.01.
- Hollis, Rosemary (2004) «The U.S. Role: Helpful or Harmful?» i Lawrence G. Potter & Gary G. Sick (red.) *Iran, Iraq and the Legacies of War*. London: Palgrave Macmillan (193–211).
- Izraelewicz, Erik (2005) *Quand la Chine change le monde*. Paris: Grasset.
- Juhász, Antonia (2005) «Bush's Other Iraq Invasion», *AlterNet* 22.08.
- Khalidi, Rashid (2005) *Resurrecting Empire*. Boston, MA: Beacon Press.
- Kinzer, Stephen (2003) *All the Shah's Men*. London: Wiley.
- Klein, Naomi (2005) *No War*. London: Gibson Square.
- Levey, David & Stuart Brown (2005) «The Overstretch Myth», *Foreign Affairs*, mars-april: 2–7.
- Little, Douglas (2002) *American Orientalism*. London: The University of North Carolina Press.
- Luciani, Giacomo (2005) *Background Paper, 4th Annual Conference on the Geopolitics of Energy*, Fiesole, Robert Schuman Centre, European University Institute.

- Mann, Michael (2004) *Incoherent Empire*. London: Verso.
- Marchand, Stéphane (2003) *Arabie Saoudite, la menace*. Paris: Fayard.
- Münkler, Herfried (2003) *Der neue Golfkrieg*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag.
- Newhouse, John (2003) *Imperial America*. New York, NY: Alfred A. Knopf.
- Noël, Pierre (2004) «Les États-Unis et la sécurité pétrolière mondiale» i *Ramses* 2005. Paris: IFRI Dunod (141–56).
- Olson, Robert (2001) *Turkey's Relations with Iran, Syria, Israel and Russia, 1991–2000*. Costa Mesa, CA: Mazda Publishers.
- Packer, George (2005) *The Assassins' Gate*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux.
- Pelletière, Stephen (2001) *Iraq and the International Oil System*. London: Praeger.
- Phillips, David L. (2004) *Losing Iraq*. Boulder, CO: Westview Press.
- Prestowitz, Clyde (2005) *Three Billion New Capitalists*. New York, NY: Basic Books.
- Rutledge, Emilie (2005) «Iran – a threat to the petrodollar?», *Al-Jazeera* 03.11.
- Rutledge, Ian (2005) *Addicted to Oil*. London: I.B. Tauris.
- Sands, Philippe (2005) *Lawless World*. London: Allen Lane.
- Schelling, Thomas C. (1980) *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schwarz, Benjamin (2005) «Managing China's Rise», *The Atlantic Monthly*, juni.
- Sèbe, Charles & William Le Bras (1999) *Indomptable Iraq*. Paris: Le Sémaphore.
- Sterngold, James (2005) «Casualty of War: The US Economy», *San Francisco Chronicle* 17.07.
- Suskind, Ron (2004) *The Price of Loyalty*. New York, NY: Simon and Schuster.
- Swelam, Mohamed Nabhan (2005) «A Saudi nemesis in the US Congress», *Daily Star* 13.07.
- Tellier, Frédéric (2005) *L'heure de l'Iran*. Paris: Ellipses.
- Todd, Emmanuel (2003) *After the Empire*. New York, NY: Columbia University Press.
- Walt, Stephen M. (2005) *Taming American Power*. New York, NY: Norton.
- Warde, Ibrahim (2005) «Le sort du dollar se joue à Pékin», *Le Monde diplomatique*, mars.
- Zweig, David & Bi Jianhai (2005) «China's Global Hunt for Energy», *Foreign Affairs*, september–oktober: 25–38.
- Mapping the Global Future* (2004) Washington, D.C.: National Intelligence Council.
- National Energy Policy* (2001) Washington D.C.: The White House
- Report to Congress* (2005) *2005 Report to Congress of the U.S.–China Economic and Security Review Commission*, Washington, D.C.: U.S.–China Economic and Security Review Commission.
- World Energy Outlook 2004*, Paris: IEA/OECD.
- World Economic Outlook 2005*, Washington, D.C.: IMF.

Byråkratisk makt i internasjonal politikk

Rules for the World: International Organizations in Global Politics

Michael Barnett & Martha Finnemore

Ithaca & London: Cornell University Press 2004. 226 sider

Ole Jacob Sending [seniorforsker, leder Hegemoniprogrammet, NUPI]

Studiet av internasjonal politikk har alltid vært opptatt av internasjonale organisasjoner. Internasjonale organisasjoner og institusjoners virkemåte, deres maktgrunnlag og effekt på stater og den internasjonale orden har stått sentralt helt siden IP-teori ble institusjonalisert som et eget fag. Selv om mange av de store kontroversene i studiet av internasjonal politikk ofte har handlet om hvordan man skal studere politikk – om vitenskapsteori og metode – har disse debattene fått næring fra det faktum at ulike teoritradisjoner, og debatter mellom disse, har kretset rundt ulike oppfatninger av beskaffenheten til internasjonale organisasjoner. Da debatten mellom rasjonalisme og konstruktivisme skjøt fart på 1990-tallet, handlet den i stor grad om metode og vitenskapsteori, men grunnen til at disse spørsmålene fikk stor betydning for forståelsen av internasjonal politikk, var at disse teoriene tilla internasjonale institusjoner og organisasjoner ulik betydning. Der rasjonalistisk teori anså internasjonale organisasjoner som et sett av regler og normer som kunne regulere staters adferd, gikk konstruktivistisk teori ett skritt lenger og mente at internasjonale organisasjoner også kan konstituere og definere staters identitet og interesser.

Michael Barnett og Martha Finnemore har vært sentrale bidragsytere i debatten om hvorvidt internasjonale normer og standarder faktisk kan endre staters interesser. De representerer begge

en konstruktivistisk tilnærming og har således tilnærmet seg studiet av internasjonale organisasjoner med et blikk for hvordan ulike idémessige faktorer kan sies å påvirke ikke bare staters adferd, men også deres selvforståelse (identitet) og deres interesser. Martha Finnemore har skrevet en rekke bøker og artikler om endringer i normer knyttet til suverenitet og militær intervensjon og om hvordan internasjonale organisasjoner «lærer» stater nye interesser (Finnemore 1996a, 1996b). Michael Barnett har gjennom studier av såkalte «security communities» (med Emmanuel Adler) (Adler & Barnett 1998) argumentert for at statlig samhandling over tid kan generere felles forventninger og standarder for fredelig sameksistens og dermed vil forme staters identitet og oppfatning av sikkerhetsinteresser. Gjennom sine studier av politisk orden i Midtøsten har han likeledes vist hvordan suverenitetsnormer gradvis har visket ut pan-arabiske normer og bidratt til å forme staters interesser og identitet (Barnett 1999, 2001).

Da tidsskriftet *International Organization* gav ut sitt jubileumsnummer i 1998, var det Michael Barnett og Martha Finnemore som fikk i oppdrag å skrive om internasjonale organisasjoner. I artikkelen – med tittelen «The Politics, Power, and Pathology of International Organizations» – lanserte de en ny forståelse av internasjonale organisasjoner ved å løfte frem Max Webers byråkratiteori. Der andre teorier i IP-faget stort sett har forstått internasjonale organisasjoner som en *arena* der stater møtes for å forhandle frem avtaler og normer som i sin tur blir institusjonalisert – ofte i form av såkalte «regimer» – og får en regulerende effekt på stater, hevdet Barnett og Finnemore at internasjonale organisasjoner også er *aktører* som kan påvirke hvordan stater definerer problemer og forsøker å løse dem. Internasjonale organisasjoner trer her frem som en betydelig maktfaktor i internasjonal politikk, hvor maktbasen er relativt uavhengig av stater. Makten i byråkratiske organisasjoner ligger i deres ekspertise, deres arbeidsmetode (regelbasert adferd) og i deres rolle som bærere av et sett av verdier (som f.eks. å bekjempe fattigdom, forhindre krig osv.). De løfter med andre ord frem den byråkratiske *formen* ved internasjonale organisasjoner som et sentralt element og fremsetter en tese om at denne byråkratiske formen gjør dem til en aktør med maktressurser som ikke er direkte delegert fra stater. De introduserte også et eksplisitt fokus på *makt* i sin analyse og bidro dermed til å gjøre debatten mellom rasjonalisme og konstruktivisme til noe mer enn en debatt om hvorvidt normer kan konstituere staters identitet og interesser.

I sin nye bok *Rules for the World* er denne teoretiske forståelse-

sen av internasjonale organisasjoner videreutviklet og applisert på casestudier av Pengefondet (IMF), FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) og av FNs avdeling for fredsbevarende operasjoner (DPKO). Som tittelen indikerer er det her snakk om hvordan internasjonale organisasjoner – i kraft av å være byråkratiske organisasjoner – bidrar til å definere regler *for* det internasjonale samfunn. Forfatterne rendyrker et perspektiv som løfter frem hvordan og hvorfor internasjonale organisasjoner har makt over stater og andre aktører i internasjonal politikk. Dette kan ved første øyekast virke som et noe ensidig perspektiv. Stater har, som «eiere» av internasjonale organisasjoner, betydelig makt til å bestemme hva internasjonale organisasjoner kan og ikke kan gjøre. Det er stater som finansierer disse organisasjonene og det er de som formulerer overordnede mål og strategier for deres virksomhet. Det er f.eks. vanskelig å diskutere FNs rolle i internasjonal politikk uten å se på Sikkerhetsrådets sammensetning og vetomakten til de fem faste medlemmene. Agendaen i *Rules for the World* er imidlertid å korrigere det forfatterne mener har vært en lei tendens til enten å definere internasjonale organisasjoner som arenaer uten egen maktbase, eller å tillegge internasjonale organisasjoner makt kun som et resultat av staters delegering av den, som i såkalt prinsippal-agent-teori. Forfatterne lykkes etter min oppfatning godt i sin ambisjon, og boka vil etter alle solemerker prege debatten om internasjonale organisasjoners makt og virkemåte i lang tid fremover.

Sentralt i bokas to introduksjonskapitler står begrepet autoritet. Forfatterne utvikler et sett av argumenter om hvordan internasjonale organisasjoner, i kraft nettopp av å være byråkratiske organisasjoner, har autoritet i internasjonal politikk. De identifiserer tre kilder til autoritet: delegert autoritet fra stater, moralsk autoritet og ekspert-autoritet. På denne bakgrunn diskuterer de så byråkratiske organisasjoners relative *autonomi*. Selv om et sentralt element av internasjonale organisasjoners autoritet er delegert fra stater, vil det være byråkratiet selv som ofte må fortolke sitt mandat, utvikle spesifikke regler for hvordan man skal handle og ikke minst velge ut visse temaer å sette på den internasjonale agendaen. Derfor blir studiet av byråkratisk *kultur* sentralt. For å forstå hvordan nye normer knyttet til beskyttelsen av flyktninger og internt fordrevne blir formulert og gjør seg gjeldende i internasjonal politikk, er det f.eks. nødvendig å se på den kulturen som gjør seg gjeldende i den delen av FN-systemet som har ansvaret for dette, altså UNHCR (se kap. 4).

Hva slags type makt er det så internasjonale organisasjoner besit-

ter? Barnett og Finnemore identifiserer to generelle mekanismer for hvordan internasjonale organisasjoner kan påvirke andre aktører. De kan *regulere* og altså endre staters insentiver og adferd, og de kan *konstituere* (definere og klassifisere) den sosiale virkelighet hvor stater og andre aktører opererer, og hvor disse definerer sine interesser og forståelsesrammer. Disse to effektene – regulative og konstitutive – er spesifisert til hvordan internasjonale organisasjoner kan i) klassifisere verden, ii) definere mening og iii) spre normer. De bygger her videre på sentrale konstruktivistiske innsikter om hvordan kunnskap og normer bidrar til å gi mening til den sosiale virkelighet og således også påvirke hvordan ulike aktører forstår og handler i den.

Forfatterne tegner også et bilde av politikken og patologien i internasjonale organisasjoner ved å vise til hvordan standardiserte handlingsregler, forståelsesrammer osv. former byråkratisk kultur som i sin tur gjør dem lite fleksible og ofte ute av stand til å handle raskt i møte med nye utfordringer som vanskelig lar seg innpasse i etablerte handlingsmønstre. Analysen av hvordan DPKO forholdt seg til folkemordet i Rwanda er et meget interessant, og skremmende, eksempel på dette. De rådende oppfatninger, handlingsregler og normer som var nedfelt i DPKO – det forfatterne kaller «the peacekeeping culture» – bidro til at de definerte det som skjedde i Rwanda som en borgerkrig snarere enn et folkemord, i tråd med den etablerte byråkratiske kultur som hadde utviklet seg over flere tiår.

Rules for the World er en forbilledlig fagbok: Den går gjennom etablerte teorier, kritiserer disse og fremsetter alternative teoretiske betraktninger. Disse teoretiske perspektivene blir så applisert på tre ulike casestudier som viser hvordan internasjonale organisasjoner har makt til å regulere adferd og konstituere staters interesser, hvordan byråkratisk kultur er, eller kan være, avgjørende for politikk og hvordan internasjonale organisasjoner kan endres over tid. De re-introduserer et byråkratisk fokus på internasjonale organisasjoner, tillegger dem makt og viser hvordan staters handlinger og interesser må forstås i en institusjonell ramme der internasjonale organisasjoner er viktige aktører, ikke bare arenaer.

Bilder av virkeligheten?

Anmeldelse av fotoutstillingene **Robert Capa: Images of War** (Nobels Fredssenter 1. mars–13. april) og **Weltsprache Fussball** (Stenersenmuseet 4. mars–15. april)

Andreas Selliaas [NUPI]

Det er ikke hverdagskost at *Internasjonal politikk* anmelder fotoutstillinger. Det er kanskje på tide? Striden rundt Muhammed-tegningene har vist oss sprengkraften bilder kan ha og gitt mange forskere og kommentatorer et forklaringsproblem: Hva er det med disse bildene? For problemene knyttet til Muhammed-tegningene er ikke bare en diskusjon om ytringsfrihet eller rasistiske ytringer, men også om forholdet mellom fiksjon og virkelighet. Det noen mener er harmløse karikaturer, mener andre er krenkelse av deres virkelighet. Striden rundt Muhammed-tegningene gir oss en pekepinn på at vi framover bør vurdere andre uttrykksformer enn akademiske og politiske skrifter for å danne oss et bilde av det som skjer i verden rundt oss og hvordan det påvirker oss. Å vurdere utstillingene *Robert Capa: Images of War* og *Weltsprache Fussball* gir oss en myk start i så måte siden de vanskelig vil starte debatten Muhammed-tegningene gjorde, men likevel utfordrer vår oppfatning av forholdet mellom fiksjon og virkelighet.

Utstillingene har tilsynelatende ikke noe med hverandre å gjøre. I Nobels Fredssenter stilles det (for det meste) ut krigsrelaterte bilder av Robert Capa. I Stenersenmuseet stilles det ut bilder av mellom 40 og 50 fotografer tilnyttet Magnum billedbyrå der temaet er fotball. Capas bilder omfatter den spanske borgerkrigen, andre verdenskrig i London og Paris og landgangen på Omaha Beach i Normandie på D-dagen. Og selv om Capa-utstillingen har tittelen *Images of War*, vises det også fredelige bilder fra Sovjetunionen, Kina og Israel. Fotballbildene er en samling av «overskuddsbilder» fra Magnum-fotografer som har fanget opp fotballer, fotballspillere og fotballkamper i alle verdensdeler, i krig og fred.

Er det noen sammenheng mellom de to utstillingene? Definitivt! En lettvint måte å knytte sammen de to utstillingene på, er å referere til George Orwells påstand om at sport er krig uten skyting. Påstanden tar utgangspunkt i det Orwell oppfattet som fiendtligheter i forbindelse med Dynamo Moskvas fotballturné på de britiske øyer i 1945. Heller enn å vise samholdet mellom to land som sto sammen mot Nazi-Tyskland, mente Orwell at turneen viste det motsatte: at

krigen fortsatte på en annen måte og med et nytt fiendebilde. Men vi trenger ikke gå omveien om Orwells metafor for å knytte de to utstillingene sammen. Den ungarskfødte Robert Capa (født Ernest Andrei Friedmann) var en av fire grunnleggere av billedbyrået Magnum. Sammen med David Seymour, Henri Cartier-Bresson og George Rodger etablerte han byrået i 1947 (i takrestauranten på Museum of Modern Art i New York). Det pussige er at både Seymour og Cartier-Bresson er representert på utstillingen *Weltsprache Fussball*. Capa er ikke representert, selv om han også har tatt bilder av menn(esker) som leker med ball (det finnes blant annet bilder fra en fotballkamp i Georgia, Sovjetunionen som han tok sammen med John Steinbeck i 1947. Capa kan også vise til en mengde sportsbilder fra blant annet Tour de France, veddeløpsbanen og bokseringen).

Temaet fotball (eller sport) er ikke representert i *Images of War*. Kanskje hadde Capa-utstillingen tjent på det? Både *Images of War* og *Weltsprache Fussball* hengir seg til stereotyper. Capa-bildene viser krigens lidelser (med noen få unntak), og fotballbildene viser stort sett fotballens positive egenskaper (latter, glede, muligheter og frustrasjon(!)). En forklaring på det første kan selvfølgelig være at Capa var mest interessert i krigens personlige offer og lidelser og en forklaring på det andre kan være at fotballutstillingen inngår i en promoteringskampanje for fotball-VM i Tyskland til sommeren. Allikevel gir flere av fotballbildene et sterkere inntrykk av det absurde og håpløse ved krig og kanskje også krigens brutalitet. Samtidig får den fram håpet om nye tider. På en og samme tid nøytraliserer og forsterker mange av fotballbildene krigens lidelser. Bilder av fotballspillende barn og ungdom i Faizabad i Afghanistan i 2001, ved og på Berlinmuren i 1963, i krigsruinene i Mostar i Bosnia i 1994 og i en flyktningleir for rwandiske flyktninger i Benaco i Tanzania i 1995 gjør sterkt inntrykk fordi det viser krigens kompleksitet. Det viser håp, det viser at krig er absurd og det viser at også krig gir rom for fredelige sysler som fotball. Et utvalg av bildene i Stenersenmuseet kunne meget godt hatt tittelen *Images of War*.

Viser bildene virkeligheten? Det er et vanskelig spørsmål å svare på. Til en viss grad dokumenterer begge utstillingene forskjellige begivenheter og situasjoner. På den måten har de både en nyhetsverdi og dokumentasjonsverdi. Det merker vi best når vi tenker over de hendelser vi ikke har bilder av. Hvilke krigshistoriske dokumenter hadde det ikke vært om vi hadde hatt bilder fra fotballkampen mellom tyske og britiske tropper på vestfronten første juledag (under det som senere har blitt kalt julevåpenhvilen) i 1914 og kampen mellom FC Start (navnet på Dynamo Kievs fotballag under andre

verdenskrig) og tyske Luftwaffe-soldater i Kiev i 1942, der FC Start vant 5-3 og dermed ba om å bli sendt i tyske dødsleire?

Men bildene kan også ses som isolerte kunstverk med hensyn til fototeknikk og tilstedeværelse. På samme måte som George Orwells *Homage to Catalonia*, Ernest Hemingways *For Whom the Bell Tolls* og Jan Jakob Tønseths *Hilmar Iversens ensomhet* kan gi oss innsikt i virkelighetsoppfatninger til dem som er med på borgerkrigens lidelser, kan snapshotet av den fallende spanske soldaten som mister rifla si og av Maradona i Messias-positur gi oss helt andre assosiasjoner enn det som faktisk skjer på bildet. Krig blir vakkert, og fotball blir alvor. Det er slike abstraksjoner som har fått forfatteren Milan Kundera til å beskrive krigens skjønnhet og Liverpool-legenden Bill Shankly til å si at fotball er viktigere enn en kamp på liv og død. Dette har også ført til anklager mot Robert Capa om at han iscenesatte bildet av den fallende spanske soldaten fordi virkeligheten ikke var virkelig nok. Uansett har bildet blitt symbolet på den spanske borgerkrigens brutale skjønnhet. Begge utstillingene viser på en fin måte at virkelighet kan bli til fiksjon og at fiksjon kan bli til virkelighet.

Imperial uro

Imperial Grunts. The American Military on the Ground

Robert D. Kaplan (2005)

New York: Random House

Halvard Leira [forsker ved NUPI, cand. polit. (statsvitenskap) UiO. MSc International Relations, LSE]

Hva gjør et imperium, eller rettere; hvordan gjør man et imperium? Etter flere runder med diskusjon om hvorvidt dagens USA er et imperium, en hypermakt, en hegemon eller noe helt annet, reises nå spørsmålet om hva disse beskrivelsene innebærer i praksis. Et mulig svar lanseres av Robert D. Kaplan i *Imperial Grunts*. Kaplan er ingen hvemsomhelst i amerikansk samfunnsdebatt. Han har skrevet en rekke debattbøker om amerikansk utenrikspolitikk, og det sies at hans *Balkan Ghosts* fra 1993 spilte en stor rolle for Clinton-administrasjonens manglende vilje til å intervenere i krigene på Balkan i første halvdel av 1990-tallet. Når Kaplan nå tar for seg hvordan den militære siden av det amerikanske imperiet virker, og i den sammenhengen lanserer en rekke forslag til bedre imperial

styring, er det derfor grunn til å følge med.

Imperial Grunts er ikke noen spesielt god bok, men meget interessant og lærerik, iblant på måter Kaplan selv nok ikke hadde tenkt seg. Den kan også være nyttig som inngang til amerikanske holdninger og diskusjoner som det kan være vanskelig for ikke-amerikanere å få grep om. Den fungerer både som levning og beretning, idet den forteller noe både om den verden Kaplan beskriver, og kanskje i enda større grad om Kaplan selv og det USA han skriver i.

Kaplans utgangspunkt for beretningen er på mange måte prisverdig; han ønsker å beskrive hvordan imperial styring foregår, hva soldatene som underbygger det amerikanske imperiet driver med i det daglige. Ubevisst er Kaplan her på linje med dreiningen i retning praksisstudier i samfunnsvitenskapene, en voksende interesse for hva og hvordan ting gjøres. På samme måte som Brechts Caesar ikke kunne slå gallerne uten i det minste å ha med seg en kokk, må også det amerikanske imperium drives av soldater på bakken, de såkalte *grunts*. Disse er det Kaplan har besøkt de siste årene. Han har i hovedsak besøkt spesialstyrker av forskjellig slag, og han understreker at han ikke i første rekke har vært krigskorrespondent, men at han har forsøkt å forstå «the mechanics of America's security commitments worldwide, on the ground, piece by piece» (s. 187). Han er opptatt av hva soldatene gjør, og hva tjenesten gjør med soldatene, hvordan «the drama of exotic new landscapes has always been central to the imperial experience» (s. 14). Her er Kaplan inne på viktige, og ofte oversette, temaer. Et imperium utgjøres ikke bare av abstrakte maktressurser og geopolitisk kapping av land, det består også av sanseintrykk og gjentatte møter med det fremmedartede.

I en del av boka kapitler leverer Kaplan interessant og tankevekkende empiri nettopp om hva hverdagen for soldatene består i, hvordan imperiet opprettholdes på mikronivå gjennom daglig kontakt mellom unge amerikanske menn og sivilbefolkning og lokale militære i land som Colombia, Filippinene og Mongolia. Som Kaplan observerer, er det de unge offiserene av middels rang som er «the true agents of the imperium» (s. 71). Her beskrives militær trening, men også vaksineringsprogrammer, brønngraving og bygging av infrastruktur. Et imperium kan ikke hvile utelukkende på sine soldaters bajonetter. Om man er enig med ham eller ikke, så fortjener Kaplan på sitt vis respekt for at han tar sin imperialisme seriøst, i den betydning at han argumenterer for bedre språkkunnskaper, større kulturelt engasjement og sensitivitet, langvarig tilstedeværelse og nasjonsbygging heller enn teknologiske nyvinninger

og kjappe seire. Slik føyer han seg inn i rekken av konservative kritikere som mener at forsvarsminister Rumsfeld har lagt altfor mye vekt på den militærteknologiske revolusjonen og tapsminimering og altfor lite vekt på «boots on the ground».

Det har vært mye debatt om journalister som har vært «embedded» hos amerikanske styrker i Irak, og dermed mistet lyst og mulighet til å drive kritisk reportasje. I utgangspunktet rammes ikke Kaplan like hardt av en slik kritikk, ettersom han stort sett har holdt seg unna akutte konflikter, og heller har konsentrert seg om mindre spektakulære operasjoner hvor han har kunnet komme og gå stort sett etter innfall, og hvor han skriver relativt fritt om det han opplever. Det er symptomatisk at kapitlet fra Irak, som dekker stormingen av Fallujah, er bokas minst interessante. Her henfaller Kaplan til rene handlingsreferat og actionfilmenes scenografi, og den eneste kritikken rettes oppover, mot generaler og politikere som ikke forstår situasjonen på bakken. Men Kaplan nøyer seg ikke med å kritisere politikere og høyt rangerte militære; byråkrater, samfunnsvitere og diplomater får også sine pass påskrevet, boka igjennom. Felles for dem alle er at de tenker for abstrakt og i generelle prinsipper, og mangler erfaring fra felten. Soldatene «saw truths on the ground» (s. 64), og det beste politikere og andre kan gjøre er å gi dem frie tøyler til å styre imperiet på mikronivå. Her sklir Kaplan fra det konservative til det militaristisk reaksjonære, og overser fullstendig både at styring på mikronivå ikke kan fungere uten at det trekkes opp overordnede, abstrakte og prinsipielle retningslinjer; taktikk kan ikke generaliseres til strategi, og at et sentralt kjennetegn ved demokratier er at sivile myndigheter kontrollerer det militære.

Hvordan havner Kaplan på denne konklusjonen? Det å være «embedded» har ikke fjernet hans kritiske sans, men det har åpenbart skapt en enorm følelse av tilhørighet. Store deler av boka må derfor leses som levning, den forteller mer om tilblivelsessituasjonen enn noe annet. Allerede på bokas første side får vi beskrevet en amerikansk oberstløytnant som har hud «the color of clay under his high-and-tight crew cut, with taut cheeks and a get-it-done expression. [...] he was without cynicism. Rather, his honesty made self-delusion impossible» (s. 3). Andre offiserer er «Gangly and muscular, with sharp features and short, corn-colored hair» (s. 47), «short, clean-cut, compact and poker-faced» (s. 70) eller med «a sturdy, fireplug build [...] a perpetually exploding canister of energy» (s. 98). Etter et titalls slike beskrivelser kommer det ikke som noen overraskelse når Kaplan allerede etter 77 sider innrøm-

mer at «I was beginning to love these guys» og litt senere at «After years of drifting through lonely hotell rooms, I found barracks life a pleasure [...] I was living completely for the moment: the ultimate happiness» (s. 84, 214).

Som kontrast til de kjekke amerikanske guttene finner vi menn fra den tredje verden, for eksempel en gruppe colombianske soldater som er «short, extremely muscular, very dark complexioned, and flat featured» (s. 56), og en annen gruppe «solid little men [...]. Their faces were the hue of the soil, with the broad features and impassive expressions of indigenous Indians» (s. 86). Med litt ekstra uflaks befinner de seg ved «one of those unhappy, bile-colored, sluggish rivers so common in the third world» (s. 83). Noen av dem har imidlertid sett lyset. En filippinsk man etterlyser større amerikansk engasjement, og «His smiling, naïve eyes cried out for what we in the west call colonialism» (s. 169).

Til hell for Kaplan er kvinnene, i hvert fall de som ikke er burkakledd, mer attraktive, særlig på Filippinene, «a land of smiling and stunning women [...] small-boned, symmetrically featured, and walnut-complexioned beauties, with twangy, mellow Spanish-style voices and subservient oriental manners» (s. 161, 158), hvor mange både journalister og soldater har funnet seg «an unearthly beautiful Asian wife or girlfriend several decades younger than he. And who could blame him?» (s. 161).

Etter en slik oppvisning i orientalisme og mannssjåvinisme lyder lovprisningen av kulturell sensitivitet og språktrening noe mindre overbevisende, om ikke mindre nødvendig. Spenningen mellom nødvendig tilpasning og mulig tilpasning blir enda tydeligere når Kaplan gir seg til å beskrive det USA han finner i de militære styrkene. Han ser nemlig i dagens soldater arven etter «the great Southern military tradition that had produced the gleaming officer corps of the Confederacy» (s. 205). At sørstatenes militære tropper forsvarte slaveriet og reaksjonen under borgerkrigen skaper ingen problemer for Kaplan, som berømmer denne nasjonalistiske tradisjonen som «still inhabited the soul of the American military, invigorating its fighting spirit» (s. 368). Det forblir i beste fall uklart hvordan sterkt nasjonalistiske, og i mange tilfeller innbitt religiøse, soldater skal kunne oppvise den kulturelle sensitivitet som Kaplan, trolig med rette, etterlyser.

Implikasjonene av Kaplans argumentasjon blir enda mer urovekkende når han vender seg til den generelle amerikanske identiteten. I motsetning til det romerske imperium, hvor man «accepted and justified the world as it was, with all its cruelty. The Americans,

heir to the Christian tradition, seek what is not yet manifest: the higher ideal» (s. 3). Nøkkelmetaforen ligger allikevel i USAs egen historie, i indianerkrigene. Områdene som de amerikanske militære opererer i omtales konsekvent som «Injun country», og Kaplan understreker at «The war on Terrorism was really about taming the frontier.» (s. 4). «The frontier» er et helt sentralt begrep i amerikansk historie og selvforståelse, hvor det oppleves som et sentralt element i amerikansk identitet å være med på å bryte nytt land og utvide sivilisasjonens grenser.

Da historikeren Frederic Jackson Turner i 1893 konkluderte med at det ikke lenger fantes noen «frontier» innen USAs grenser, ble dette umiddelbart tatt til inntekt for at USA nå måtte flytte fokus til verden utenfor. Kaplan argumenterer langs de samme linjer, når han kommenterer at Kiplings forestilling om «The white man's burden» simpelthen innebar «the righteous responsibility to advance the boundaries of free society and good government into zones of sheer chaos» (s. 10). Ifølge Kaplan har vi utviklede i Vesten et ansvar for å spre sivilisasjonens goder til resten av verden, og dette må skje uopphørlig og overalt: «while the frontier of Indian Country used to begin eight miles west of Fort Leavenworth [...] it now circumscribed the earth, and was not confined to the Middle East» (s. 43). Fienden som skal pasifiseres eller utslettes, for det var jo det som skjedde med det meste av Amerikas urbefolkning, kan altså prinsipielt sett finnes overalt. Målsettingen er at USA skal «manage an unruly world» (s. 43), og gitt fiendens diffuse allestedsnærvær må denne målsettingen nødvendigvis være uten slutt dato.

Under et besøk i Afghanistan blir argumentasjonen enda mer eksistensiell: «looking at the American and Texas flags, the Alamo-style fort, the high-desert landscape with its limitless scale, and the Afghan-cum-Wild West regalia of the troops, they seemed to be living an American myth» (s. 210). Kaplan vurderer den siviliserende misjon som så sentral for amerikansk selvforståelse at man ikke er ordentlig amerikansk, eller for å være presis, ikke en ordentlig amerikansk mann, hvis man ikke på et tidspunkt har vært i kamp. De som går gjennom sine liv som sivilister har kanskje «a safer, more enriching global experience [...], but whatever it was I knew now that it was not fully American [...] The American Experience was exotic, romantic, bloody and emotionally painful, sometimes all at once. It was a privilege, as well as great fun, to be with those who were still living it» (s. 300).

Hvor morsomt leseren har det underveis vil trolig variere med hvor enig man er med Kaplan, og hvor rett man tror han har. Det

er allikevel verdt å merke seg at generaliseringene om amerikansk identitet bygges mer på Kaplans egne drømmer om krigeridealet enn på de soldatene han beskriver. Der Kaplan ser en viril soldatetikk som ledesnor for en ekspansiv utenrikspolitikk, synes soldatene å være mye mindre hissige på global dominans. De gjør jobben sin så godt de kan og med stolthet, klager over sine overordnede og lengter hjem, slik soldater alltid har gjort. De langsiktige imperiebyggerne som Kaplan ønsker seg, finner man ikke igjen i hans beretning. Hvis man klarer å skrelle vekk lagene av sjåvinisme og machismo, kan man imidlertid lære en del om de amerikanske soldatenes dagligliv. Sin fremste verdi har boka allikevel som levning, som illustrasjon på hvilke holdninger som faktisk finnes i en del av det intellektuelle USA. Det ville allikevel være å foretrekke om både sittende og fremtidige amerikanske presidenter finner seg mer balanserte strategiske rådgivere.

Värdegrunder i Ryssland

Nation-Building and Common Values in Russia

Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (red.)

Lanham: Rowman & Littlefield (2004)

Bo Petersson [universitetslektor ved Lunds universitet]

Medan han alltjåmt var premiärminister, lät Vladimir Putin i slutet av december 1999 på Internet publicera en programförklaring och en vision för Ryssland inför det nya årtusendet. I denna deklaras skisserade han den gemensamma värdegrund som Ryssland behövde för att bygga och konsolidera sin framtida utveckling. Det var ingen lätt sak att etablera konsensus kring detta, medgav Putin, men han menade att en framgångsrik formel måste avse en syntes mellan, å ena sidan, universella värden som egendomsfrihet, yttrandefrihet och andra politiska rättigheter och personliga friheter och, å den andra sidan, traditionella ryska värden som patriotism, stormaktstänkande och statscentrism. Här tycktes det finnas en inbyggd konflikt mellan individualism och kollektivism, men Putin anslog en hoppfull ton: spänningen skulle kunna överbryggas om bara inte utvecklingen forcerades utan fick ha sin gilla gång. Mera specifik än så blev han dock inte.

Putins programförklaring utgör utgångspunkten för volymen *Nation-Building and Common Values in Russia* (2004) med Pål

Kolstø och Helge Blakkisrud som redaktörer. Kolstø skriver själv att boken ska ses som ett självständigt försök att testa den empiriska basen för Putins millennieprogram. Detta har gjorts med hjälp av en enkätundersökning genomförd i juni 2000, d v s några månader in på Putins första presidentperiod. 1200 respondenter i sammanlagt sex regioner i Ryska Federationen fick svara på 100 frågor som relaterade till förekomsten av gemensamma värderingar i Ryssland. Av regionerna var tre administrativt definierade och med en övervägande etniskt rysk befolkning: Moskva, S:t Petersburg och Novosibirsk, medan de övriga tre hade status av etniskt definierade republiker inom Ryska Federationen: Komi, Dagestan och Basjkortostan. En mycket komprimerad karakteristik av utfallet är att skillnaden i värdegrunder i oväntat ringa omfattning verkar vara relaterad till etniska skiljelinjer. Snarare tycks klassiska dikotomier som de mellan storstad och provins eller mellan olika klass- och utbildningsbakgrunder ofta spela en roll. Och när den etniska skiljelinjen som i Dagestan ändå verkar vara utslagsgivande i fråga om individuella värderingar och normer, så för det i vart fall inte med sig några separatistiskt inriktade krav på politisk distansering från Moskva. Den tid förefaller vara över då Ryska Federationens sönderfall ansågs stå hotande nära. Det är den övergripande slutsats man kan dra av boken.

Förutom ett kapitel om var och en av de sex regionerna, innefattar volymen även Kolstøs inledande kapitel om nationsbyggande; Guri Tyldums och Kolstøs kapitel om värdekonsensus och social sammanhållning i Ryssland, Blakkisruds värdefulla översikt om i vilka termer diskussionen om regionernas ställning förts i Ryssland sedan Sovjetunionens fall (detta kapitel hade med fördel kunnat läggas tidigare); ett intressant kapitel skrivet av Gulnara Khasanova om på vilket sätt gemensamma värden och nationsbyggnad speglas i ryska läroböcker av i dag; samt en läsvärd betraktelse signerad journalisten Atle Staalesen om de två största religionerna i dagens Ryssland — rysk-ortodoxi och islam — om deras roll och om hur de ledande företrädarna för dessa placerar in sig i debatten.

Allmänt kan sägas att de enskilda kapitlen tillsammans bildar en i antologisammanhang ovanligt välintegrerad och sammanhållen helhet. De utgår alla på något sätt från en tämligen enkel gemensam teoretisk kärna (den välbekanta men omstridda dikotomin mellan etnisk och social/medborgerlig nationalism), från gemensamt material i form av den ovan nämnda attitydundersökningen samt en gemensam metodologi i form av kvantitativ analys av densamma. Korsreferenserna mellan kapitlen är många, vilket förstärker in-

trycket av en väl genomarbetad helhet. Det enda som egentligen lämnar någonting övrigt att önska i fråga om dispositionen är avsaknaden av ett traditionellt sammanfattande kapitel som konsekvent och tydligt drar fram likheter och skillnader mellan centrum och periferi, ryskt och icke-ryskt, urbant och ruralt. Blakkisruds samt Tyldums/Kolstøs kapitel ger en del av detta, men långt ifrån allt. Här är läsaren hänvisad till att sitta och bläddra och jämföra själv. Tyvärr är det långt ifrån alla läsare som har den tiden. Som en klok äldre kommentator sade till recensenten i ett seminariesammanhang för många år sedan: man får aldrig en andra chans.

I den skrivande projektgruppen har ingått fyra norska, åtta ryska samt en i USA verksam forskare. Det är intressant att notera att de regionalt inriktade kapitlen på ett undantag när skrivits av forskare från respektive region. Undantaget utgörs av Moskva, där kapitlet av någon anledning skrivits av den sedan många år pensionsmässige Vladimir Shlapentokh vid University of Michigan. Principen om lokalt baserade författare förhöjer annars trovärdigheten i projektet; lokala förhållanden beaktas och uppmärksammas på vederbörligt sätt och med utmärkt sakkunskap. Det är också positivt att forskare från normalt sett mindre bemedlade forskningsmiljöer i Ryska Federationen på detta sätt kan få stöd och uppmuntran från forskningsfinansiärer i väst. Dock finns det här en risk som kanske inte riktigt diskuteras i volymen. Frågan låter sig ställas om vilken rörelsefrihet som de lokalt verksamma forskarna i realiteten har kunnat ha. Den demokratiska meritlistan är inte alldeles obefläckad i exempelvis republiken Basjkortostan. Detta har om inte annat visat sig i samband med de senaste årens parlaments- och presidentval, där republikens administration gång på gång av internationella valobservatörer beslagits med flagrant valfusk. Skulle en forskare i Basjkortostan våga stå för och offentliggöra politiskt obekväma slutsatser?

Sedan finns det förstås ett mera allmänt problem med en studie av denna typ. Hur väl fångar man egentligen individers värderingar med hjälp av enkätsvar och procenttabeller? Forskaren erhåller en ögonblicksbild som är relevant vid tiden för studiens genomförande, men hur mycket säger den egentligen? Vad döljer sig bakom den flod av siffror som författarna delger läsaren? Författarna låter i stor utsträckning materialet tala för sig självt, men vad säger det när allt kommer omkring? Var finns dynamiken? Personligen skulle jag hävda att denna typ av data på många sätt lägger grunden för vidare, mera kvalitativa, djupborrande och kontextkänsliga studier. I det avseendet utgör de ett ofta synnerligen värdefullt förstasteg, men något andrasteg görs inte denna gång. Argumenten för enkätstu-

dier brukar vara att de ger möjligheter att generalisera, men i detta specifika fall tycks urvalet ändå vara anmärkningsvärt smalt (200 respondenter per region), så möjligen blir en sådan argumentation problematisk här.

Karaktären av ögonblicksbild bidrar även till att understryka ett för akademiska författare vanligt dilemma som har med produktionstiden för vetenskaplig litteratur att göra. Undersökningen, som de enskilda studierna baserar sig på, genomfördes år 2000, alldeles i början av Putins första ämbetsperiod som president. År 2004, då Putin omvaldes, kom studien ut som bok, men då faktiskt utan att säga så väldigt mycket om värderingarna i Ryssland under Putin; snarare kan man väl säga att boken handlar om det värdemässiga arvet efter Jeltsinperioderna. Det finns ju en viss tröghet i sådana här sammanhang; attityder och värdemönster förändras inte över en natt. Och, frestas man tillägga, år 2006 recenseras boken (i detta fall till följd av att recensenten är ohemult sen i vändningarna). Det är med andra ord långt mellan ax och kaka, och i många fall även till kakans ätande. Mycken empirinära forskning har färskvarukaraktär. Samtidigt gör konstruktionen av tillgängliga kommunikationskanaler att sådan forskning sällan förmedlas till allmänheten medan den är som mest intressant. Dilemmat är svårt att lösa. Möjligen hade det i det här specifika fallet dock varit önskvärt om de enskilda kapitlen underkastats ytterligare en redaktionell behandling. Författarna hade då lämpligen kunnat få i uppgift att mera konsekvent uppdatera sina kapitel och relatera enkätsvaren under år 2000 till den politiska utvecklingen under Putins första ämbetsperiod.

Vladimir Putins år på presidentposten har i inrikespolitiskt hänseende till betydande del varit inriktade på att stärka den federala maktens vertikal och konsolidera centrums makt på bekostnad av regionernas. Volymen ger i sina avslutande kapitel vid handen att denna utveckling paradoxalt nog hälsats med viss tillfredsställelse ute i regionerna, kanske för att den bland gemene man ansetts kunna befrämja en ökad grad av välstånd där den tidigare modellen misslyckades. Möjligheten finns självfallet att den politiska utvecklingen i framtiden kan bli sådan att regionernas maktställning åter stärks. Inte minst i ett sådant läge behövs kvalificerad kunskap om den sociala och politiska situationen i regionerna i Ryssland. Internationella akademiska studier om Ryssland har i många år haft den beklagliga tendensen att fastna i Moskva eller i bästa fall S:t Petersburg. Goda, vederhäftiga analyser om regionerna har varit en bristvara. Kolstøs och Blakkisruds volym är därför varmt välkommen.

Summaries

War on Terror – Is Gender Relevant?

By Anna T. Höglund

In this article, the 9/11 events are analysed from a gender perspective – both the terror attacks and the military responses upon them. Gender is shown to be relevant in several aspects, as gendered arguments have been used to justify acts of violence on both sides. Concerning the cultural construction of femininity, women were made invisible in the Western media debate that followed upon the terror attacks. At the same time, Afghan women were constructed as victims and became the alibi for the American military responses to the 9/11 attacks. Further, cultural gender norms of masculinity coloured the American rhetoric that justified the wars in both Afghanistan and Iraq. Finally, the analysis in the article shows how the terror attacks might be interpreted as a way to (re)construct a masculinity men in certain contexts might feel they are entitled to, after an experienced emasculation. The conclusion in the article is that a gender analysis deepens our understanding of the war on terrorism, and at the same time it shows how gender has become a central aspect of global politics.

Internasjonal politikk 64 [1] 2006: 7-28

Through the Glass Ceiling. Female State and Government Leaders 1945–2006

By Torild Skard

Women are strongly underrepresented in the political leadership worldwide. A “glass ceiling” presumably prevents them from advancing to leadership positions. However, some women have become heads of state and government, and the number has increased, particularly during the last fifteen years. Female national leadership

has become a global (though rare) phenomenon. To clarify how this has happened, the article analyses socioeconomic, cultural and political conditions in the countries where women presidents and prime ministers came to power during the period from 1945 to 2006. Special focus is on the women's political careers, the posts they acquired and the institutional context for the exercise of power and a possible change of politics in a women-friendly direction.

Internasjonal politikk 64 [1] 2006: 29-52

A Rift in the Iron Curtain. Finn Moe and Private Diplomacy

By Vebjørn Elvebakk

Starting in the late fifties, a trio consisting of Prime Minister Einar Gerhardsen, his security policy adviser Andreas Andersen and Finn Moe, Chairman of the Foreign Affairs Committee of the Norwegian Parliament, engaged in comprehensive and long-standing private contacts with diplomats from the Soviet embassy in Oslo. There were two main sources of motivation for these diplomatic attempts on the Norwegians' side. Firstly, the Norwegian geo-political position was an incentive to reassure the mighty, but highly suspicious Russian neighbour. Secondly, the Norwegians earnestly believed that direct contact could help build mutual trust between east and west, and that this, given time, could help bring about a *detente* in world affairs. This article especially focuses on Finn Moe's (1902-71) role in this process. With access to the Soviet embassy's minutes from the meetings with him, one is now better equipped to understand the nature of the talks as well as inquire into the intentions behind them.

Internasjonal politikk 64 [1] 2006: 53-71

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 utdypninger 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: Kjønn og internasjonal politikk

Birgitte Kjos Fonn

Vad har kön med kriget mot terrorismen att göra?

Anna T. Höglund

Gjennom glasstaket? Verdens kvinnelige stats- og regjeringssjefer 1945–2006

Torild Skard

Gløtt i jernteppet — Finn Moe og det private diplomati

Vebjørn Elvebakk

Aktuelt:

Regionale stormakters globale rolle. Kina, India, Brasil og Sør-Afrika

Stein Tønnesson

USA, Midtøstens olje og Kina

Øystein Noreng

Bokspalte

Summaries