

[2·06] Internasjonal politikk

■ U-land og klima: Muligheter
og barrierer

■ Al Jazeera mot strømmen

Ny norsk statsborgerskapslov

Iran under Mahmoud Ahmadinejad

Nr. 2 - 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 forfatterne
regning og kan ikke tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

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

Medlem av Norsk Tidsskriftforening: www.tidsskriftforeningen.no

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

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

Design: Ole Dahl-Gulliksen
Trykk: Hegland trykkeri as, Flekkefjord
Omslagsbilde: Liberias president Ellen Johnson-Sirleaf (Scanpix)

[2] Innhold

- 143 **Forord: Klimaforpliktelser for u-land?**
Birgitte Kjos Fonn
- 147 **U-landsdeltakelse i klimaregimet. Muligheter og barrierer**
Anne Therese Gullberg, Jon Hovi & Jonas Vevatne
- 173 **Kanalen mot strømmen**
Tine Ustad Figenschou
- 199 **Statsborgerskapsdebatt i Norge og Tyskland**
Marianne Takle
- Aktuelt*
- 213 **Iran under Mahmoud Ahmadinejad**
Daniel Heradstveit
- 227 **Like før det smeller? Om globale ubalanser**
Arne Jon Isachsen
- 245 **India – en fremtidig økonomisk stormakt?**
Arild Engelsen Ruud
- Det 20. århundres klassikere:*
- 257 **Norman Angell og The Great Illusion**
Torbjørn L. Knutsen

Bokspalte

281 **Prospects for Peace, Security and Human Rights in
Africa's Horn**

Anita Haslie

285 **Summaries**

Klimaforpliktelser for u-land?

Bindende forpliktelser om utslippsreduksjoner for u-landene er lite sannsynlig i overskuelig fremtid. Det er konklusjonen til *Jon Hovi*, *Jonas Vevatne* og *Anne Therese Gullberg* som med artikkelen «U-landsdeltakelse i klimaregimet – Muligheter og barrierer» åpner dette nummeret av *Internasjonal politikk*.

Kyotoprotokollen er ratifisert av de aller fleste u-land, men denne gruppen land er som kjent ikke underlagt bindende forpliktelser til å begrense utslipp av klimagasser slik de fleste i-land er – med unntak av USA og Australia.

Artikkelen tar for seg et sett viktige politiske og institusjonelle barrierer for u-landsdeltakelse, u-landenes holdninger til sentrale deler av det eksisterende klimaregimet og spørsmålet om det eventuelt finnes andre måter å organisere klimasamarbeidet på – som kunne gjøre det mer attraktivt for u-landene å delta. Den drøfter også tiltak som kan øke u-landenes interesse for å delta i klimaregimet.

Like fullt blir konklusjonen at forpliktelser for u-landene er langt unna. Dette skyldes flere forhold. Det er vanskeligere å få til økonomisk vekst med strenge klimatiltak. Rettferdighetsbetraktninger er en annen grunn til at forpliktelser kan være urealistisk for denne gruppen land. Og selv om det skulle være mulig å overkomme disse barrierene, kan det likevel bli politisk vanskelig å endre u-landenes posisjon i klimaforhandlingene som følge av de ekstremt konservende beslutningsreglene som benyttes i G77 og i klimaregimet, skriver de tre forfatterne.

For ti år siden ble en ny arabisk tv-kanal etablert, basert i Qatar. Etter 11. september 2001 fikk resten av verden øynene opp for den nye kanalen, Al Jazeera. I artikkelen «Kanalen mot strømmen»

drøfter *Tine Ustad Figenschou* forholdet mellom den amerikanske administrasjonen og kanalen under krigen i Irak 2003. De nye transnasjonale arabiske satellittkanalene som hadde vokst frem på 1990-tallet, representerte en motstrømning i den globale offentlige sfæren etter angrepene mot World Trade Center og Pentagon for snart fem år siden. Siden har forholdet mellom de amerikanske myndighetene og Al Jazeera variert fra smisk og smiger til kritikk, sensurpress og bombing av kanalens kontorer i felten. Under Irak-krigen utfordret kanalens dekning den offisielle amerikanske versjonen av krigen og den amerikanske reaksjonen på den arabiske krigsdekningen, alt mens amerikanerne gjorde egne forsøk på å vinne «the hearts and minds» til den jevne araber.

I neste artikkel rettes søkelyset mot tysk og norsk politikk. 1. september 2006 får Norge ny statsborgerskapslov. Loven er blitt vedtatt nesten uten at de prinsipielle sidene ved statsborgerskap er diskutert, skriver *Marianne Takle* i artikkelen «Statsborgerskapsdebatt i Norge og Tyskland». Her sammenlikner hun den politiske debatten i Norge med debatten om ny statsborgerskapslov i Tyskland, som trådte i kraft for seks år siden. Takle peker på at lover som regulerer statsborgerskap innebærer en motsetning mellom en etnisk og kulturell forståelse av politisk fellesskap og en rettighetsbasert tankegang, og denne ble knapt berørt i den norske debatten. Blant norske partier var det bred enighet om å beholde det mest sentrale aspektet ved en etnisk nasjonsoppfatning, nedstammingsprinsippet. Med unntak av Sosialistisk Venstreparti ønsket dessuten alle partiene en innstramning i den etablerte norske praksisen med å åpne for dobbelt statsborgerskap. Dette står i kontrast til den tyske debatten, som tok opp de prinsipielle hovedmotsetningene, og der skillelinjen gikk langs høyre–venstre-aksen. Den største forskjellen mellom tysk og norsk debatt finnes på venstresiden. Både når det gjaldt nedstammingsprinsippet/territorialprinsippet og dobbelt statsborgerskap inntok sosialdemokratene i Norge og Tyskland motsatte posisjoner, skriver Takle.

I Aktuelt-delen beveger vi oss først til Iran, der *Daniel Heradstveit* har skrevet et politisk portrett av Mahmoud Ahmadinejad. Da Mohammed Khatami ble president i landet i 1997, ble den dogmatiske religiøse retorikken erstattet med en flørt med et vestlig demokratisk vokabular. Valget av Ahmadinejad representerte imidlertid en gjenoppliving av den teologiske ideologien fra revolusjonen i 1979. Samtidig bidro grupper som basijmilitsen, Ansar-e Hezbollah og fremfor alt Revolusjonsgarden (Pasdaran) til at valgresultatet ble som det ble. At militære og halvmilitære organisasjoner har fått

tettere bånd til makten i landet, har gjort forholdet mellom Iran og Vesten vanskeligere, skriver Heradstveit.

Arne Jon Isachsen tar for seg det økonomiske forholdet mellom USA og andre nasjoner. Under gullstandarden (1870–1913), da Storbritannia var verdens rikeste og mektigste nasjon, tilførte dette lille landet resten av verden frisk kapital. I dag, med USA i briternes rolle, er bildet det motsatte. Men hvor lenge kan USA, dagens verdenshegemon, i stadig større grad gjøre seg avhengig av andre lands sparing, spør Isachsen i artikkelen «Like før det smeller? Globale ubalanser».

Meningene er ifølge Isachsen delte. Noen mener det kan fortsette i lang tid ennå, andre at det snart – som artikkeltittelen antyder – «smeller». I en mellomposisjon finnes dem som hevder at fordi USA er et så attraktivt investeringsmarked, trenger ikke amerikanerne spare like mye som de investerer.

Imidlertid er det slik at underskudd i handel for ett land betyr overskudd for andre. Når et land som USA har underskudd i sin utenriksøkonomi, betyr det samtidig at noen får overskudd.

Dermed er USAs vilje til å bruke mer enn landet skaper, med på å holde den globale etterspørselen oppe, argumenterer Isachsen.

Litt i skyggen av Kina er India i ferd med å gjennomgå en dramatisk økonomisk vekst. I løpet av 2005 rykket India opp til å bli verdens 10. største økonomi. Veksten er nå på omkring 8 prosent årlig i et av verdens mest folkerike land. India vet å dra nytte av den økonomiske globaliseringen. Outsourcing, høyteknologisk og eksportrettet utvikling og produksjon, og stor satsing på informasjonsteknologi er alt med på å bedre Indias konkurranseevne. Kan India kvitte seg med stempelet som fattig og kaotisk og gjenreise seg som en økonomisk stormakt, spør *Arild Engelsen Ruud* i artikkelen «India – en fremtidig økonomisk stormakt?»

Dette nummeret avsluttes med et essay av *Torbjørn L. Knutsen* om Norman Angell og hans bok *The Great Illusion*, som kom i 1910. Få bøker om krig og fred har solgt mer enn denne, og få har vært mer debattert. Det er heller ikke mange som har vært mer misforstått, skriver Knutsen, som fremholder at boken – og dens originale forfatter – spilte en viktig, formativ rolle i fremveksten av studiet av faget internasjonal politikk rundt første verdenskrig. Dette har for det første sammenheng med at Norman formulerte en rammekritikk av den realpolitiske tilnærmingen til internasjonal politikk. For det andre introduserte han en alternativ tilnærming, bygd rundt forestillingen om gjensidig avhengighet, og for det tredje ga han støtet til en av de første akademiske debattene mel-

lom representanter for den gamle realistiske og den nye liberale tilnærmingsmåten til studiet av internasjonal politikk. Dette er bare noen av årsakene til hvorfor *The Great Illusion* fortjener en høy rangering på en oversikt over innflytelsesrike klassikere i studiet av internasjonal politikk, skriver Knutsen.

Redaksjonen ønsker leserne en god sommer!

NUPI, 15. juni 2006

Birgitte Kjos Fonn

U-landsdeltakelse i klima-regimet

Muligheter og barrierer

Anne Therese Gullberg
stipendiat, CICERO

Jon Hovi
professor, Inst. for
statsvitenskap
og CICERO

Jonas Vevatne
forsker, CICERO

FNs klimakonvensjon har som formål å «stabilisere konsentrasjonene av drivhusgasser i atmosfæren på et nivå som forhindrer farlig menneskeskapt påvirkning av klimasystemet». ¹ For å realisere denne målsetningen vil det være nødvendig med en kraftig reduksjon av de globale utslippene. Partene i Klimakonvensjonen er delt i to grupper. De såkalte anneks I-landene består hovedsakelig av land som var OECD-medlemmer i 1992, i tillegg til land med såkalt overgangsökonomi, dvs. Russland og andre tidligere kommuniststater i Øst-Europa. Gruppen av land som *ikke* er listet i anneks I, omfatter i hovedsak utviklingsland, men også nyindustrialiserte land som Singapore, Taiwan og OECD-landene Mexico og Sør-Korea.

Kyotoprotokollen ² under Klimakonvensjonen forplikter anneks

Takk til to anonyme fagfeller for nyttige kommentarer.

- 1 FNs rammekonvensjon om klimaendring (Klimakonvensjonen) ble vedtatt i 1992 og trådte i kraft i 1994. Partene til Klimakonvensjonen møtes årlig til *partskonferanse* (Conference of the Parties – COP). Et mandat for forhandlinger om konkrete utslippsforpliktelser ble vedtatt på COP 1 i Berlin i 1995. Kyotoprotokollen til Klimakonvensjonen ble fremforhandlet og signert på COP 3 i Kyoto i 1997. Forhandlingene om detaljerte regler for håndheving og bruk av markedsmekanismer trakk ut i flere år, men ble til slutt vedtatt i Marrakesh-avtalen på COP 7 i 2001.
- 2 Kyotoprotokollen er per 18. april 2006 ratifisert av 163 parter. USA og Australia signerte avtalen i Kyoto i 1997, men gjorde det i 2001 klart at de ikke kom til å ratifisere den. Protokollen trådte i kraft 16. februar 2005. Partene til Kyotoprotokollen møtes årlig til *partsmøte* (Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties – COP/MOP) i forbindelse med Klimakonvensjonens partskonferanser. COP/MOP 1 fant sted i forbindelse med COP 11 i Montreal i 2005. COP/MOP 2 holdes i forbindelse med COP 12 i Nairobi 6.–17. november 2006.

I-landene til å redusere sine samlede utslipp av i alt seks klimagasser³ med 5,2 % i forhold til 1990-nivå i løpet av den første avtaleperioden (2008–12). Landene utenfor anneks I har ingen bindende utslippsforpliktelser. Siden anneks I-landene står for en begrenset (og synkende) del av de globale utslippene, vil den miljømessige effekten av Kyotoprotokollen være moderat. Effekten begrenses ytterligere av at USA og Australia ikke har ratifisert protokollen (se for eksempel Hagem & Holtsmark 2001). Noen anser derfor Kyoto som et mer eller mindre feilslått prosjekt (Barrett 2003, Alfsen & Holtsmark 2004). I mange land (bl.a. USA, Canada, Spania, Hellas og til dels Finland og Norge) har det da også vært en sterk vekst i utslippene siden 1990.⁴ Andre betrakter likevel Kyotoprotokollen som en betydelig diplomatisk seier og som et viktig skritt i en prosess mot et mer effektivt internasjonalt klimaregime (Grubb 2004). Tilhengere av det sistnevnte synet peker blant annet på at særlig Tyskland og Storbritannia kan vise til klare utslippsreduksjoner.⁵ I tillegg har Belgia, Danmark, Japan, Nederland og Sverige klart å snu trenden med økende utslipp i 1990-åra til reduksjoner i perioden etter 1997 (UNFCCC 2006: 15).

For klimaregimets fremtidige effektivitet vil det være avgjørende hvorvidt det lar seg gjøre å etablere dypere og bredere utslippsforpliktelser i fremtidige avtaleperioder. Når det gjelder bredde, eksisterer det to sentrale spørsmål. Det *ene* er om USA – som har verdens største utslipp av klimagasser – kan bringes tilbake i det globale klimasamarbeidet. Det *andre* er hvorvidt u-landene kan overtales til å akseptere en form for bindende utslippsforpliktelser. Det er det sistnevnte spørsmålet som står i fokus i denne artikkelen.

Innledningsvis bør det likevel understrekes at u-landenes holdninger til å påta seg bindende forpliktelser er tett koplet til i-landenes forpliktelser. I Klimaforhandlingene koordinerer u-landene sin deltakelse gjennom G77-gruppen.⁶ G77-gruppen har lagt stor vekt på at de industrialiserte landene må oppfylle sine forpliktelser og vise til reelle utslippsreduksjoner *før* det kan bli aktuelt for G77-

3 De aktuelle gassene er karbondioksid (CO₂), metan (CH₄), lystgass (N₂O), hydrofluorkarboner (HFK), perfluorkarboner (PFK) og svovelheksafluorid (SF₆).

4 Samlet har anneks I-landenes utslipp blitt redusert med 6,4 % fra 1990 til 2003, men det har vært en økning på 0,6 % dersom vi ser bort fra landene med overgangsökonomi, dvs. hvis vi bare ser på OECD-landene per 1990 (UNFCCC 2006).

5 I Storbritannia har utslippene av CO₂ økt noe de siste årene. I forhold til 1990-nivå er utslippene likevel redusert (<http://news.bbc.co.uk/1/hi/sci/tech/5010004.stm>).

6 G77-gruppen ble etablert under FNs første konferanse om handel og utvikling (UNCTAD) i 1964. G77 består nå av 132 medlemsland inkludert Kina, som forhandler sammen med u-landene uten å være medlem i G77 (http://www.g77.org/main/gen_info_1.htm).

landene å påta seg bindende forpliktelser.⁷ Samtidig har USA avvist å ratifisere Kyotoprotokollen – blant annet under henvisning til at den ikke pålegger u-landene forpliktende utslippsreduksjoner. Dermed er situasjonen låst. U-landene vil ikke påta seg forpliktelser før de industrialiserte landene reduserer sine utslipp, og USA vil ikke akseptere internasjonale forpliktelser uten at u-landene tar på seg bindende forpliktelser. Dette er én viktig grunn til at bindende forpliktelser for u-landene vil være et helt sentralt element i utviklingen av et mer effektivt klimaregime for fremtidige avtaleperioder. En annen viktig grunn er at det er i u-landene vi nå finner den sterkeste økningen i utslipp av klimagasser (IEA 2004). Det ventes at utslipp fra land utenfor anneks I vil passere utslipp fra land innenfor anneks I tidlig på 2020-tallet (Hargrave 2002: 2). Til sammen bidrar disse momentene til å gjøre u-landsdeltakelse til en nødvendig betingelse for å få til effektive tiltak mot den globale oppvarmingen.

På Kyotoprotokollens første partsmøte i Montreal 2005 (COP/MOP 1) ble det vedtatt et mandat for forhandlinger om andre forpliktelsesperiode. Dette mandatet vil først og fremst innebære nye forpliktelser for de industrilandene som allerede *har* forpliktelser (i tråd med Kyotoprotokollens artikkel 3.9), men det ble i Montreal også oppnådd enighet om en bred dialog om det fremtidige samarbeidet under Klimakonvensjonen. Denne prosessen involverer også USA, Australia og u-land, men skal i seg selv ikke være bindende eller åpne for forhandlinger som kan lede til nye forpliktelser.

Hensikten med denne artikkelen er firedelt. Først redegjør vi for noen viktige politiske og institusjonelle barrierer for u-landsdeltakelse (avsnitt 2). Dernext diskuterer vi u-landenes holdninger til enkelte sentrale elementer i det eksisterende klimaregimet (avsnitt 3). Så behandler vi spørsmålet om hvorvidt andre måter å organisere klimasamarbeidet på kan gjøre det mer attraktivt for u-landene å delta (avsnitt 4). Endelig drøfter vi enkelte tiltak som – i hvert fall i prinsippet – vil kunne øke u-landenes interesse for å delta i klimaregimet (avsnitt 5).

7 Intervju med Suruchi Bhadwal, TERI, 13.12.04. Dette er noe av bakgrunnen for at G77 med Kina og Brasil i spissen opptrådte relativt krast i Bonn i mai 2006 under behandlingen av anneks I-landenes rapporter om dokumenterbar fremgang i henhold til Kyotoprotokollens artikkel 3.2.

Barrierer mot u-landsdeltakelse

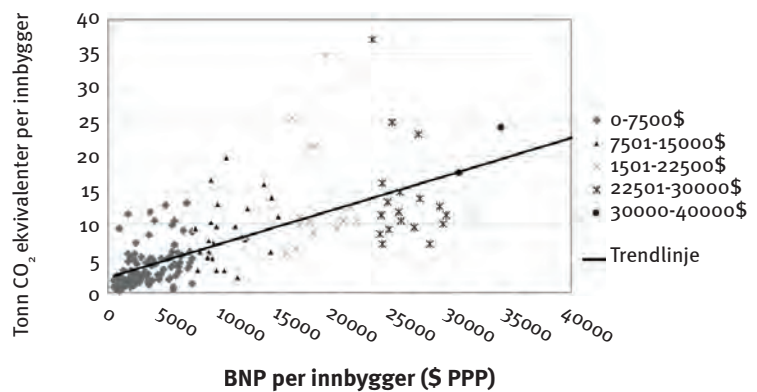
I dette avsnittet redegjør vi for tre potensielle barrierer mot u-landsdeltakelse. Den første er koblingen mellom økonomisk utvikling og utslippsvekst, som gjør at u-landene ser på utslippsbegrensninger som et hinder for egen økonomisk vekst. Den andre barrieren har å gjøre med rettferdighetsbetraktninger, som gjerne tilsier små eller ingen forpliktelser for u-landene. Endelig skal vi se at *selv om* det skulle være mulig å overkomme de to nevnte barrierene, kan det likevel bli politisk vanskelig å endre u-landenes posisjon i klimaforhandlingene. Dette har å gjøre med hvordan u-landenes forhandlingskoalisjon G77 opptrer i forhandlingene og fatter beslutninger.

Koblingen mellom økonomisk vekst og utslippsvekst

En meget viktig barriere for u-landsdeltakelse er den sterke sammenhengen mellom økonomisk vekst og utslippsvekst. Figur 1 viser sammenhengen mellom BNP per capita og utslipp per capita for 182 land. Pearsons r er 0,52 (Torvanger *et al.* 2005), noe som betyr at sammenhengen mellom de to variablene er positiv og tilnærmet lineær.⁸ Dette tyder på at u-landene har god grunn til å frykte at bindende utslippsbegrensninger vil kunne legge en demper på deres økonomiske utvikling.

Riktignok er bildet noe mer komplisert. For eksempel kan strategier drevet av utviklingshensyn ha virkninger som er gunstige for klimaet. Kinas sterke satsing på energieffektivitet har hovedsakelig

Figur 1. Korrelasjon mellom utslipp (tonn CO₂-ekvivalenter) per innbygger og kjøpekraftsjustert BNP per innbygger (\$ PPP)



Kilde: Torvanger *et al.* (2005).

⁸ Qatar og Luxembourg er her utelatt fordi de har verdikombinasjoner som sterkt avviker fra de øvrige landene. Dersom en inkluderer disse to landene, blir Pearsons r 0,41.

vært motivert ut fra økonomiske målsetninger, men har samtidig bidratt til å dempe veksten i utslipp av klimagasser (Heller & Shukla 2003: 112). En skal også huske at velstandssøkning både gir grunnlag for og skaper økt etterspørsel etter et rent miljø, noe som bidrar til å forklare at karbonintensiteten (utslipp relativt til BNP) har vært fallende over tid i de fleste land. På den annen side ser det ut til at sammenhengen mellom utslipp av klimagasser og inntekt per innbygger ikke følger den omvendte u-formen som er vanlig for mer lokale miljøutslipp.⁹ Det er således grunn til å regne med at mange u-land i overskuelig fremtid vil fortsette å se på klimahensyn som en mulig brems for deres økonomiske utvikling. U-landene har dessuten støtte fra USA i dette spørsmålet. Visjonen til den såkalte Seksnasjonerspakten fra 2005 innledes med å slå fast at utvikling og fattigdomsbekjempelse er viktige mål internasjonalt.¹⁰ Også Storbritannia har gitt uttrykk for at en klimaavtale basert på bindende utslippsreduksjoner alene ikke nødvendigvis er det beste for perioden etter 2012, fordi det kan ha negative konsekvenser for den økonomiske veksten.

Så lenge det eksisterer en sterk sammenheng mellom utvikling og utslippsvekst, er det lite sannsynlig at u-land vil påta seg utslippsforpliktelser. Det ligger således en stor utfordring i å bryte denne sammenhengen, dvs. å finne klimatiltak for u-landene som ikke begrenser deres muligheter til å bekjempe fattigdom og oppnå høyere inntektsnivåer.

Rettferdighetsbetraktninger

Rettferdighetsbetraktninger gir ytterligere argumenter for at u-land ikke kan forventes å ta på seg forpliktelser. Relevant i denne sammenhengen er både spørsmålet om hvordan fremtidige utslippsrettigheter skal fordeles, og spørsmålet om eventuell kompensasjon til land som er særlig sårbare for klimaendringer. Minst fem kriterier trekkes gjerne frem når ulike forslag til byrdefordeling skal vurderes i et rettferdighetsperspektiv (Ashton & Wang 2003, Ringius *et al.* 2002).

Det første kriteriet er *historisk ansvar*. Ideen bak dette kriteriet er at det er forurenseren som skal betale for å løse miljøproblemer.

9 Slike sammenhenger omtales ofte som miljømessige Kuznets-kurver. Se for eksempel Kolstad (2005).

10 http://www.dfat.gov.au/environment/climate/050728_final_vision_statement.html. Seksnasjonerspakten (The Asian-Pacific Partnership on Clean Development and Climate) diskuteres nærmere senere i artikkelen under avsnitt 4.1 Teknologitabler.

Siden drivhuseffekten i hovedsak er skapt av utslipp fra i-land, tilsier kriteriet at i-landene også må ta hovedansvaret for å redusere utslipp av drivhusgasser og bære hovedtyngden av kostnadene ved tilpasning til klimaendringer. Denne tankegangen har stor oppslutning i u-landene – både blant beslutningstakere og blant interessegrupper (Muylaert 2004). Kyotoprotokollen kan til en viss grad sies å bygge på historisk ansvar, i og med at det utelukkende er i-landene som er pålagt forpliktende utslippsreduksjoner i den første avtaleperioden fra 2008 til 2012. Den mer nøyaktige fordelingen av utslippsreduksjoner mellom annekts I-landene følger imidlertid ikke dette prinsippet, men tar utgangspunkt i et relativt vilkårlig valgt basisår (1990) og prinsippet om felles, men differensiert ansvar.¹¹

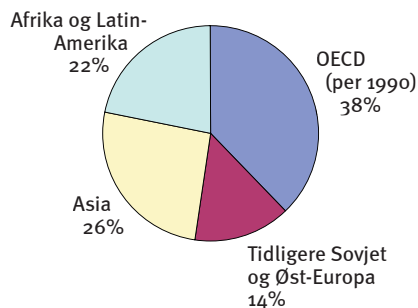
Det såkalte «brasilianske forslaget» har fått betydelig oppmerksomhet og støttes av de fleste u-land. Forslaget innebærer at fordelingen av utslippsforpliktelser for annekts I-landene skal skje på grunnlag av hvert enkelt lands historiske ansvar for klimaendringene.¹² Dette krever at historisk ansvar må operasjonaliseres. For det første må man definere et tidsrom hvor man måler partenes utslipp – og følgelig deres del av ansvaret for verdens samlede utslipp i perioden. Den industrielle revolusjon i 1750 har vært nevnt som et naturlig starttidspunkt. Minst to grunner taler imidlertid for å velge et senere tidspunkt. For det første kan det hevdes at starttidspunktet bør settes så sent at det ikke er tvil om at beslutningstakerne var seg bevisst at utslipp kunne ha negative konsekvenser for miljøet. For det andre finnes det ikke utslippstall for de viktigste klimagassene før 1890. Partene må videre enes om et sluttår, som imidlertid kan oppdateres jevnlig, slik at den løpende utslippsutviklingen gjen-speiles og ansvar for fremtidige utslipp kan beregnes. Fordelingen vil også avhenge av hvilke gasser og partikler som inngår i avtalen, fordi sammensetningen av gasser varierer betraktelig mellom ulike land (Rive *et al.* 2006). Det brasilianske forslaget foreslår global middeltemperatur som indikator på klimaendring. Det finnes imidlertid også en rekke andre tenkelige indikatorer. Endelig vil valg av metode for å beregne historisk ansvar ha betydning for resultatet.¹³ Valg av startår, sluttår, utslippsperiode, hvilke gasser

11 Klimakonvensjonen slår fast at partene har et felles, men differensiert ansvar for klimaendringene (http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/1349.php). U-landene legger stor vekt på nettopp dette.

12 Det brasilianske forslaget innebærer utelukkende utslippsreduksjoner i annekts I-landene. For nærmere detaljer, se http://unfccc.int/files/meetings/workshops/other_meetings/application/pdf/backgrpaper.pdf

13 Det finnes ulike matematiske metoder som kan benyttes til å beregne det historiske ansvaret. Se for eksempel den Elzen *et al.* (2005).

Figur 2. Historisk ansvar for registrert temperaturøkning i 2000, fordelt på regioner (utslipp 1890–2000).



Kilde: den Elzen *et al.* (2005).

som skal inngå, samt valg av indikatorer og metode vil måtte avgjøres gjennom forhandlinger mellom partene.

Det er verdt å merke seg at historisk ansvar som kriterium for fordeling av utslippsrettigheter ikke nødvendigvis vil være gunstig for *alle* u-land, særlig ikke hvis utslipp fra avskoging og landskapsendringer inkluderes. I-landene er langt fra alene om ansvaret for utslippene frem til vår tid. Av verdens samlede utslipp fra 1890 til 2000 har OECD-landene stått for 38 %, og Øst-Europa og det tidligere Sovjetunionen for ytterligere 14 % (se figur 2). De resterende

48 % har u-landene ansvaret for. Det er imidlertid verdt å merke seg at det er store innbyrdes forskjeller mellom u-landenes historiske utslipp.

Et annet kriterium som ofte trekkes frem i debatten om byrdefordeling, er partenes *betalingsevne*. Dette kriteriet tilsier at land med høyt BNP per innbygger bør yte de største bidragene når klimaproblemet skal løses. Kyotoprotokollens skille mellom anneks I- og ikke-anneks I-land samsvarer grovt sett med partenes BNP per innbygger, siden landene i anneks I stort sett har høyere BNP per innbygger enn landene utenfor anneks I.¹⁴

Et tredje mulig kriterium er *behov*. Ideen er her at alle mennesker har krav på å få oppfylt visse grunnleggende behov og at en klimaavtale derfor ikke bør være til hinder for dette (Torvanger *et al.* 2004: 27). En måte å sikre dette på kan være å tildele et minimum av utslippsrettigheter til alle.¹⁵ Mens u-landene gjerne ser klimapolitikk i et langsiktig perspektiv, blir fattigdomsbekjempelse samt økonomisk og sosial utvikling betraktet som langt viktigere på kort og mellomlang sikt (Depledge 2002, G77 2003).

Et fjerde mulig kriterium for byrdefordeling tar utgangspunkt i

¹⁴ Se Torvanger *et al.* (2005) for et forsøk på å gruppere landene ved hjelp av en indeks for ansvar og evne til å bidra i et fremtidig klimaregime.

¹⁵ En rekke afrikanske land med Kenya i spissen krever dette og viser til forslaget om kontraksjon og konvergens (se avsnitt 4.3).

muligheter. Resonnementet er her at ulike land har ulikt potensial for å redusere sine utslipp. Land med en økonomi som er kjennetegnet av høy karbonintensitet, har eksempelvis ofte et stort potensial for utslippsreduksjoner. En byrdefordeling basert på karbonintensitet i økonomien finner gehør både i USA og blant u-landene fordi den tillater fortsatt økonomisk vekst. Dette er derfor et politisk interessant kriterium. På den annen side vil kriteriet være ugunstig for land som allerede har redusert sitt forbruk av eksempelvis kull. Dette betyr at mange EU-land, Norge og Japan vil komme dårlig ut ved en byrdefordeling basert på karbonintensitet. Miljøeffekten av forslaget kan dessuten vise seg å være begrenset ettersom CO₂-utslippene kan øke selv om karbonintensiteten går ned.

Endelig er *innsats* et femte tenkelig kriterium for byrdefordeling. Selv om en bestemt byrdefordeling tilfredsstiller de øvrige prinsippene som her er nevnt, kan den likevel fremstå som urettferdig dersom noen land kan oppfylle sine forpliktelser med mindre innsats enn andre (Ashton & Wang 2003: 66). Innsats vil eksempelvis kunne måles ved andelen av BNP et land benytter for å oppfylle sine forpliktelser.

Oppsummerende synes mange av de kriteriene som her er nevnt, å gi u-landene gode argumenter for at det er i-landene som bør ta hovedansvaret for å bekjempe drivhuseffekten. Rettferdighetsbetraktninger bidrar med andre ord ytterligere til å gjøre det vanskelig å motivere u-landene til å delta i klimaregimet på en forpliktende måte.

G77s beslutningsstruktur

Vi har sett at den nære sammenhengen mellom klimautslipp og økonomisk vekst gir u-landene gode grunner for ikke å ta på seg bindende forpliktelser i klimaregimet. Rettferdighetsbetraktninger trekker i samme retning. Men *selv om* en likevel skulle klare å overbevise et flertall av u-landene om at de bør akseptere bindende forpliktelser, vil dette kunne bli vanskelig å få til. Vi skal nå forklare hvorfor.

I klimaregimet, som ofte ellers i internasjonalt samarbeid, fat-tes beslutninger i hovedsak med enstemmighet (konsensus). Dette gjør at det lett vil være den minst entusiastiske aktør som bestemmer tempoet i samarbeidet. Denne logikken omtales gjerne som «loven om det minst ambisiøse program». Loven impliserer at det i internasjonale organer er vanskelig å få vedtatt reformer som går i retning av mer ambisiøse samarbeidsformer (Underdal 1980, 1998). Bindende utslippsbegrensninger for u-landene vil nettopp være et eksempel på en slik reform.

G77 er delt inn i tre regionale grupper – Sør-Amerika, Afrika og Asia. Hver av de tre regionene har medlemsland fra de fleste offisielle og mindre offisielle undergruppene i G77 – Organisasjonen av oljeeksporterende land (OPEC), Alliansen av små øystater (AOSIS), de minst utviklede landene (MUL) og store land med relativt god økonomi og store utslipp. Beslutninger i G77 fattes ved konsensus – først *innad* i de tre regionene og deretter *mellom* de tre regionene. Et vedtak om mer forpliktende u-landsdeltakelse forutsetter altså at det først må bli enighet innad i de tre regionene, dernest i G77 og til slutt globalt i FN. Beslutningsstrukturen virker derfor ekstremt konserverende, og G77s store koordinasjonsbehov vil lett sinke eller i noen tilfeller til og med lamme forhandlingene. Selv om AOSIS-landene og andre klimamessig ambisiøse land skulle bli enige om at (enkelte) G77-land skal ta på seg forpliktelser, vil for eksempel OPEC kunne sette en stopper for forslaget. Faktum er at OPEC kan stoppe forslaget i hver av de tre regionale gruppene, ettersom organisasjonen har medlemmer både i Sør-Amerika, Afrika og Asia.

Den offisielle politikken i G77 når det gjelder fremtidige utslippsforpliktelser har så langt vært krystallklar: Det er først og fremst i-landene som har ansvaret for å redusere sine utslipp. Enkelte land og grupperinger innenfor G77 har likevel tatt initiativ som bryter med den offisielle politikken. Allerede under COP 4 i 1998 uttrykte Argentina vilje til å ta på seg utslippsforpliktelser, noe som trolig hadde å gjøre med at Argentina var vertskap for COP 4 og derfor ønsket at nettopp denne konferansen skulle bli husket for betydelige fremskritt i forhandlingene. Utspillet ble imidlertid møtt med sterk motstand i resten av G77 (ENB 1998). Det kan imidlertid også tenkes andre mulige motiver for u-land til å akseptere utslippsforpliktelser. I 1998 sa også Kasakhstan seg villig til å akseptere forpliktelser. Her var motivet trolig økonomisk gevinst.¹⁶ Videre har AOSIS i lang tid gått inn for at *alle* stater skal bidra til å redusere klimagassutslippene (ENB 1998, AOSIS 2000). AOSIS organiserer øystater som i hovedsak også er utviklingsland, og som er blant de mest sårbare statene i verden, både miljømessig og økonomisk. Motivene til AOSIS er således åpenbare. Det kan også nevnes at flere u-land (blant annet Sør-Afrika) under COP 11 i 2005 åpnet for å diskutere frivillige og uforpliktende tiltak for u-

16 Kasakhstans motiver lå i utsiktene til å kunne selge såkalt «hot air». Utslippene i Kasakhstan og de andre tidligere sovjetrepublikkene var langt høyere i basisåret 1990 enn de har vært i årene etter Sovjetunionens sammenbrudd. De tidligere sovjetrepublikkene vil derfor kunne selge store mengder utslippskvoter om også de kunne få utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen med 1990 som basisår for kvotetildelingen.

landene.¹⁷ U-landenes motstand mot *bindende forpliktelser* under Kyotoprotokollen er imidlertid fremdeles sterk.

I G77 finner vi flere store u-land med relativt god økonomi målt i BNP per innbygger. Flere av disse landene har store utslipp. Noen av dem ser muligens på anneks I-status som et springbrett til å øke landets prestisje i verdenssamfunnet, og kanskje også som noe som kan hjelpe dem til å bli fullverdige medlemmer i ulike internasjonale organisasjoner.¹⁸ På den annen side er det også grunn til å tro at visse relativt utviklede land vil kunne ønske å holde på sitt medlemskap i G77, som en beskyttelse mot krav om å akseptere utslippsbegrensninger. Det er naturlig å tenke på land som Kina, Saudi-Arabia og enkelte andre OPEC-land i denne sammenheng.

U-landene og Kyoto-samarbeidet

Vi har allerede sett at u-landene motsetter seg bindende forpliktelser. I dette avsnittet diskuterer vi først u-landenes holdning til to andre sentrale elementer i klimaregimet –innføringen av den grønne utviklingsmekanismen (CDM) og utformingen av etterlevelsessystemet. Deretter reiser vi spørsmålet om det er mulig å integrere u-landene tettere i Kyoto-samarbeidet gjennom moderate institusjonelle reformer.

Den grønne utviklingsmekanismen

Kyotoprotokollen åpner for kostnadseffektiv gjennomføring av anneks I-landenes forpliktelser gjennom bruk av de såkalte fleksible mekanismene (Kyoto-mekanismene): handel med utslippskvoter,¹⁹ felles gjennomføring²⁰ og den grønne utviklingsmekanismen (CDM).²¹ CDM kom på dagsordenen først mot slutten av den tredje partskonferansen i Kyoto i 1997 (Grubb *et al.* 1999). Forslaget ble fremmet av Brasil, med støtte fra blant andre USA (Sari & Meyers

17 Se for eksempel Pew Centers oppsummering av COP 11 og COP/MOP 1 i Montreal (http://www.pewclimate.org/what_s_being_done/in_the_world/cop11/).

18 Det kan her trekkes en parallell til Russlands ratifikasjon av Kyotoprotokollen. En årsak til at Russland – etter mange års nøling – til slutt valgte å ratifisere, var at EU lovet å støtte Russlands søknad om WTO-medlemskap (Bang *et al.* 2005).

19 Anneks I-land skal kunne kjøpe kvoter fra andre anneks I-land.

20 Felles gjennomføring innebærer at anneks I-land kan investere i prosjekter i andre anneks I-land. Utslippsreduksjonene som oppnås, skal kunne brukes i det internasjonale kvotemarkedet.

21 Den grønne utviklingsmekanismen innebærer at anneks I-land kan investere i prosjekter i ikke-anneks I-land. Målet er at utslippsreduksjonene skal kunne brukes i det internasjonale kvotemarkedet.

1999: 4). Formålet med CDM er ifølge Kyotoprotokollen todelt. For det første skal den hjelpe u-landene med å oppnå bærekraftig utvikling. For det andre skal den gjøre det lettere for anneks I-landene å etterleve sine forpliktelser (artikkel 12).

Det var først og fremst landene i JUSSCANNZ-gruppen, bestående av Japan, USA, Australia, Sveits, Canada, Norge og New Zealand, samt Russland, som kjempet for felles gjennomføring og kvotehandel (Depledge 2000: 61, 82). Disse landene argumenterte med at innføring av fleksible mekanismer var en utpreget vinn-vinn-situasjon (Grubb *et al.* 1999: 89). Dette synet ble ikke delt av u-landene og EU. U-landenes viktigste innvending mot CDM og de to andre fleksible mekanismene var at mekanismene ville gjøre det mulig for i-landene å betale seg ut av sine forpliktelser. U-landene (og EU) mente at man – i hvert fall foreløpig – burde fokusere på tiltak innenlands. U-landene så også for seg at de enkleste og billigste utslippsreduksjonene i u-landene ville bli «brukt opp» av i-landene – slik at u-landene i fremtiden utelukkende ville sitte igjen med de dyrere tiltakene (Grubb *et al.* 1999: 97).

Etterlevelsessystemet

Etterlevelsessystemet var ennå ikke klart da Kyotoprotokollen ble undertegnet, men utgjør en viktig del av Marrakesh-avtalen fra 2001. På mange måter representerer dette systemet noe helt nytt i forhold til tidligere internasjonale miljøavtaler fordi det innebærer bruk av straffesanksjoner mot land som ikke etterlever Kyotoprotokollen. Beslutninger om å innføre sanksjoner er dessuten i det alt vesentlige unndratt politiske organer. I stedet tilligger slike beslutninger Etterlevelsesorganet, som er et rent ekspertorgan. Sanksjonene er dessuten forhåndsdefinerte og automatiske. Dette betyr at Etterlevelsesorganets oppgave bare er å fastslå om Kyoto-forpliktelsene er oppfylt. Hvis ikke, *skal* det innføre de sanksjoner som spesifisert i Marrakesh-avtalen.

Under forhandlingene om Rammekonvensjonen uttrykte mange u-land skepsis til et strengt etterlevelsessystem (Werksman 1996: 95). Under forhandlingene om Kyotoprotokollen og Marrakesh-avtalen var G77s posisjon derimot langt mer positiv. Dette har trolig sammenheng med at det etter Berlin-mandatet var blitt klart at u-landene ikke kom til å bli pålagt nye forpliktelser.²² Dette innebar i

22 Under den første partskonferansen i 1995 i Berlin ble det oppnådd enighet om et mandat for klimaforhandlingene. Berlin-mandatet gjorde det klart at forhandlingene ikke skulle pålegge u-landene nye forpliktelser. I stedet skulle en forsøke å identifisere

praksis at eventuelle sanksjoner utelukkende kunne benyttes overfor anneks I-land, noe som var en viktig forutsetning for u-landenes støtte til etterlevelsessystemet.

I startfasen av forhandlingene om etterlevelsessystemet støttet u-landene tanken om et strengt regime med automatiske straffesanksjoner og rettslig bindende konsekvenser. Selv om u-landenes posisjoner ble noe mer nyansert og fragmentert i senere faser av forhandlingene, besto den felles posisjonen som innebar støtte til et strengt etterlevelsessystem (Werksman 2005: 26).

G77-gruppens ønske om et etterlevelsessystem med bruk av sanksjoner for mangelfull etterlevelse kan tolkes som et forsøk på å binde seg til masten, dvs. som et signal om at de vil avvise bindende forpliktelser for dem selv i overskuelig fremtid. Eksistensen av et slikt system gjør det mer kostbart å akseptere bindende utslippsbegrensninger enn det ellers ville vært. Terskelen for at u-land en gang i fremtiden skal akseptere tilsvarende forpliktelser blir dermed høyere. I denne forstand representerer Marrakesh-avtalens etterlevelsessystem en mulig barriere for fremtidig u-landsdeltakelse.

Mot reformer i Kyoto-samarbeidet?

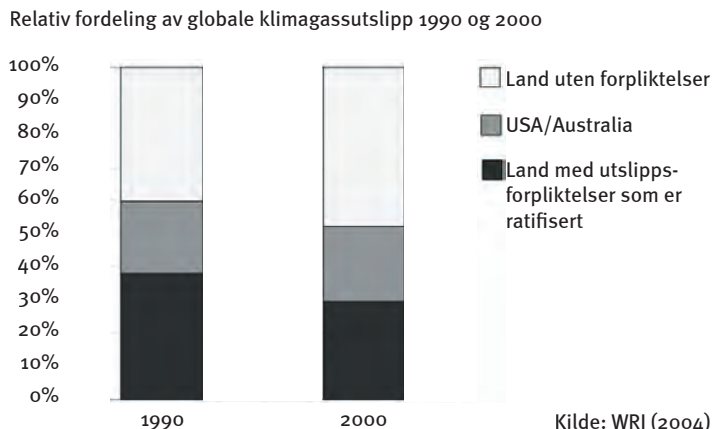
En åpenbar svakhet ved Kyotoprotokollen er at den bare regulerer utslipp fra en liten gruppe land med en begrenset og synkende andel av de globale utslippene. Fra 1990 til 2000 har de 36 gjenværende Kyoto-landenes andel av klimagassutslippene sunket med 8 prosentpoeng, fra 37 til 29 % (se figur 3). Dette skyldes stabilisering av utslippene i EU-15 og sterk nedgang i utslipp fra land med overgangsökonomi.²³ Eksempelvis har Russlands andel alene falt fra 9,6 % i 1990 til 5,7 % i 2000 (WRI 2004). USAs og Australias andel har økt noe i løpet av 1990-tallet, mens utviklingslandenes utslipp har økt betydelig (figur 3). Dette tydeliggjør hvor stor betydning det vil kunne ha for klimaregimets effektivitet dersom utviklingslandene skulle akseptere en form for forpliktelser.

Det første partsmøtet til Kyotoprotokollen (COP/MOP 1) i Montreal vedtok et mandat for forhandlinger om Kyotoprotokollens andre forpliktelsesperiode. Disse forhandlingene skal i utgangspunktet kun gjelde land som allerede *har* forpliktelser. Det

måter å akselerere implementeringen av u-landenes eksisterende forpliktelser under Klimakonvensjonen.

23 Stabiliseringen av klimagassutslippene i EU-15 skyldes i hovedsak kraftige utslippsreduksjoner i Storbritannia pga. store strukturelle endringer og i Tyskland pga. gjenforeningen med Øst-Tyskland (se Bang *et al.* 2006).

Figur 3. Utslippstall for Kyotoprotokollens seks klimagasser (CO₂-utslipp fra landskapsendringer er ikke inkludert)



er imidlertid mulig å utvide anneks I til å omfatte flere land enn i dag.²⁴ De nye landene påtar seg i så fall liknende forpliktelser som det dagens anneks I-land allerede har. De mest nærliggende kandidatene for en slik utvidelse er OECD-landene Mexico og Sør-Korea, samt EUs nye medlemsland Malta og Kypros. Andre nyindustrialiserte land, som Singapore og Taiwan, kan også være aktuelle. På COP 11 i Montreal ble partene til slutt enige om å starte en uforpliktende

«dialog» om strategier for langsiktig samarbeid under Klimakonvensjonen. Dette skjedde imidlertid etter sterk motstand fra flere u-land (og USA), og det er lite sannsynlig at store utviklingsland som Kina, India eller Brasil vil påta seg *bindende* utslippsforpliktelser fra 2013.

Behovet for bredere deltakelse kan påvirke klimaregimets videre utvikling og arkitektur. Spesielt er det mulig å tenke seg innføring av en meny av ulike deltakelsesformer som avspeiler de store forskjellene i landenes utviklingsnivå, teknologi, energisystem, ressursgrunnlag og økonomiske struktur.²⁵ Det kan ikke utelukkes at et slikt differensiert og heterogent system vil gjøre det enklere, særlig for land som i dag står utenfor, å påta seg forpliktelser.

En kan også tenke seg ulike grader av forpliktelser. Kyotoprotokollen har absolutte utslippstak, men alternativt kan utslippsbegrensninger indekseres etter bl.a. landenes utviklingsnivå, karbonintensitet, befolkning og energiforbruk. Slike mål kan videre kombineres med en betingelse om at bindende forpliktelser akti-

24 Ifølge Kyotoprotokollens artikkel 3.9 skal utslippsforpliktelser for anneks I-land for videre perioder etableres som en endring til protokollens anneks B, gjennom forhandlinger med start på COP/MOP 1. Men det er anneks I i Klimakonvensjonen som bestemmer hvilke land som nevnes i anneks B i protokollen. I henhold til Kyotoprotokollens artikkel 9 skal også listen over anneks I-land revideres.

25 Se Bartsch & Müller (2000), Blanchard *et al.* (2001), Criqui (2003), Meyer (2001) og Torvanger *et al.* (2004) for nærmere diskusjon.

veres dersom landets utslipp overstiger et avtalt antall tonn CO₂-ekvivalenter per innbygger eller et visst nivå på en slik indeks.

Det er også tenkelig at forpliktelsene differensieres ut fra indikatorer som for eksempel utslipp per innbygger, BNP per innbygger, totale utslipp eller historisk ansvar (se for eksempel Bodansky 2003: 41, Claussen & McNeilly 1998: 11ff). EU-kommisjonen har nylig vist entusiasme for en utvikling av dagens klimaregime til en såkalt flertrinnsavtale (EU 2005: 45, se også Blanchard *et al.* 2001, den Elzen *et al.* 2003, Criqui 2003). I en flertrinnsavtale (med for eksempel tre trinn) vil land med høyt BNP og høye utslipp per innbygger bli plassert i trinn 3 og må redusere sine absolutte utslipp av klimagasser. Denne gruppen vil i første omgang omfatte dagens anneks I-land pluss eventuelt noen andre land. Ideen er imidlertid at antall land som deltar med absolutte utslippsforpliktelser, gradvis vil bli utvidet. Videre vil land med middels BNP og middels høye utslipp per innbygger bli plassert i trinn 2 og må redusere sine utslipp *relativt til BNP*, men ikke nødvendigvis sine absolutte utslipp. Aktuelle kandidater for trinn 2 kan være Singapore, Taiwan, Sør-Korea, Kypros, Israel, Mexico, Argentina, Chile og Uruguay (Torvanger *et al.* 2005). Endelig vil land med lavt BNP og lave utslipp per innbygger bli plassert i trinn 1, uten noen form for kvantitative begrensninger på utslipp.

U-landene og alternative samarbeidsformer

I forrige avsnitt diskuterte vi noen mulige reformer av Kyoto-regimet som kanskje kan stimulere til mer forpliktende u-landsdeltakelse. Vi skal nå drøfte mulighetene for u-landsdeltakelse i lys av tre alternative avtaleformer som vil innebære et mer radikalt brudd med Kyotos kvantitative utslippsmål. Det første alternativet er teknologiavtaler, det andre er intensitetsmål, mens det tredje er forslaget om såkalt kontraksjon og konvergens.²⁶

Teknologiavtaler

Barrett (2002, 2003) og Benedick (2001) argumenterer for et klimaregime basert på samarbeid om teknologiutvikling. Den underliggende ideen er at global oppvarming er et langsiktig problem, at ny teknologi er nødvendig for å begrense oppvarmingen i nevneverdig

26 Dette er ikke ment som noen uttømmende oversikt. For andre forslag til samarbeidsformer for u-land, se for eksempel Philibert & Pershing (2001).

grad og at dette fordrer en betydelig og koordinert innsats innen forskning og utvikling. Barrett foreslår et regime bestående av (i) felles finansiering av forskning og utvikling av ny klimavennlig teknologi, (ii) teknologistandarder som identifiseres gjennom felles forskningsprosjekter, (iii) finansieringsbidrag som gjøres avhengig av det enkelte lands økonomiske situasjon og (iv) teknologioverføringer fra rike til fattige land, finansiert av i-landene gjennom et multilateralt fond. På denne måten skal u-landene gis incentiver til å akseptere klimavennlige teknologistandarder, samtidig som de begunstiges av teknologioverføringer finansiert av rike land.

Særlig økonomer har ønsket Barretts forslag velkommen som et alternativ til Kyoto-modellen. Et hovedargument er at Kyoto-regimet er avhengig av effektiv håndheving, samtidig som det i beste fall er usikkert om det vedtatte etterlevelsessystemet vil virke etter hensikten. Barretts idé er at et regime basert på teknologisamarbeid skal være uavhengig av håndheving og gi bedre incentiver til deltagelse enn det Kyotoprotokollen gjør.

Ikke alle deler denne optimismen på vegne av teknologiavtaler. Grubb (2004: 28–29) mener at teknologisamarbeid ikke kan danne et grunnlag for et effektivt globalt klimaregime. Det er fire grunner til dette. For det første mener han erfaringen viser at stater generelt ikke er spesielt flinke til å utvikle teknologi, og at statlig initierte programmer for teknologiutvikling lett resulterer i overbyråkratisering og ineffektivitet. For det andre tror han få land vil ønske å dele sin ypperste teknologi med de øvrige deltakerlandene. Resultatet blir dermed lett at teknologisamarbeidet reduseres til prosjekter og standarder som ingen virkelig forventer at vil være lønnsomme. For det tredje stammer klimautslipp fra en rekke ulike kilder. Dette tilsier at en trenger til dels svært ulike teknologier for å takle problemene. Internasjonale forhandlinger om teknologisamarbeid kan dermed bli tynget ned av en tilnærmet uoverkommelig kompleksitet. Endelig hevder Grubb at teknologisamarbeid er uforenlig med moderne markedsøkonomi, som impliserer at privat sektor og markedssignaler må spille en helt sentral rolle i innovasjonsprosessen.

I juli 2005 presenterte USA sammen med Australia, Japan, Kina, India og Sør-Korea et teknologisamarbeid: The Asian-Pacific Partnership on Clean Development and Climate (APCDC).²⁷ Målet med denne seksnasjonerspakten er å møte klimautfordringen

27 Landene står for 45 prosent av verdens samlede klimagassutslipp. Anneks I-landene som per i dag har ratifisert Kyoto-avtalen, står til sammenlikning for 30 %.

gjennom å satse på utvikling og overføring av teknologi – spesielt kullteknologi. Offisielt skal initiativet være et supplement til Kyotoprotokollen innenfor rammen av Klimakonvensjonen, og fire av de seks deltakerlandene har ratifisert Kyotoprotokollen. USA og Australia begrunner imidlertid initiativet med behovet for et alternativ til Kyoto. Pakten består av en rekke bilaterale avtaler om teknologisamarbeid, men inneholder ingen mål om reduksjon i klimagassutslippene. Utgangspunktet er at en avtale om å redusere avhengigheten av fossilt brensel vil ha store økonomiske konsekvenser og derfor bør ha teknologiutvikling som fundament (Oxley 2005). Også EU, under den britiske formannskapsperioden i annen halvdel av 2005, har løftet frem teknologiavtaler som et mulig supplement til bindende utslippsforpliktelser når forhandlingene om post-2012 starter. Dette er imidlertid forutsatt å skje innenfor rammene av Klimakonvensjonen.²⁸

Intensitetsmål

En type forpliktelse som kan være særlig aktuell for u-land, er utslippsmål som gjøres betinget av økonomiens størrelse og vekstrate. Et eksempel kan være at forpliktelser knyttes til karbonutslipp per enhet BNP. I perioder med økonomisk vekst kan dette bety at de samlede utslippene tillates å vokse, selv om utslippene av karbon relativt til BNP må reduseres. USA lanserte intensitetsmål som et alternativ for en fremtidig klimaavtale kort etter at president Bush i mars 2001 hadde gjort det klart at USA ikke kom til å ratifisere Kyotoprotokollen. Intensitetsmål er for øvrig den eneste typen klimamål som er lansert under president Bush i det såkalte «Clear Skies Initiative».

Et argument for intensitetsmål er at utslipp av klimagasser avhenger av en rekke ulike faktorer. Noen av disse faktorene kan være vanskelige å predikere, vanskelige å kontrollere, eller begge deler. Eksempler kan være økonomisk vekst, vær og teknologisk endring. Dette gjør det vanskelig å forutsi kostnadene ved å redusere utslipp med en bestemt prosentsats i forhold til et basisår. Intensitetsmål reduserer dette problemet siden utslippsbegrensningene gjøres elastiske – for eksempel i forhold til den økonomiske utviklingen

28 EU og Kina fremforhandlet i mars 2005 to handlingsplaner på feltene ren kullkraft i tillegg til energieffektivitet og fornybar energi. De to handlingsplanene ble i september 2005 lagt inn under et partnerskap på klimaendringer (EU and China Partnership on Climate Change). Partnerskapet skal bidra til å oppfylle målene i Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen.

(Philibert *et al.* 2003: 15). Dette kan gjøre deltakelse mer attraktivt for både u-land og USA. Det har også vært hevdet at intensitetsmål kan skape en vann-vinn-situasjon, ved at utslipp i u-land gjøres mindre enn de ellers ville vært (noe som er til fordel også for i-landene), samtidig som koblinger til kvotehandel kan gi et redskap for tilførsel av kapital i u-landene (Hargrave 2002: 1).

Baksiden av medaljen er at indekserte mål lett vil føre til absolutte økninger i utslippene i perioder med sterk økonomisk vekst. Videre vil intensitetsmål kunne medføre at økonomisk tilbakegang rammer særlig hardt (Müller *et al.* 2002: 35, Moor *et al.* 2002: 21). Enkelte forfattere har antydnet at bare u-land bør få indekserte utslippsmål (Philibert *et al.* 2003: 15). Et beslektet synspunkt er at intensitetsmål bør reserveres for relativt høyt utviklede u-land, mens de fattigste landene bare bør delta i klimaregimet via den grønne utviklingsmekanismen (Hargrave 2002: 6).

Kontraksjon og konvergens

Ideen bak forslaget om kontraksjon og konvergens (K&K) tilskrives ofte Aubrey Meyer²⁹ og går ut på at alle land ideelt sett bør ha like utslipp av klimagasser per innbygger. En bør derfor utforme avtaler slik at dette målet nås over tid – for eksempel i 2050 (WBGU 2003: 3).³⁰ Mer konkret består forslaget av tre hovedelementer. Det første er at partene blir enige om et langtidsbudsjett for globale utslipp som er forenlig med stabilisering av atmosfæriske konsentrasjoner av drivhusgasser på et nivå som ikke anses som farlig (for eksempel 450 ppm). Det andre er at partene deler dette budsjettet mellom seg på en måte som over tid skal konvergere mot like andeler per innbygger. Det tredje og siste elementet er at hovedlinjene i ordningen skal fremforhandles av verdens hovedregioner, mens detaljbestemmelser for de respektive regioner overlates til disse regionene selv (for eksempel EU, Den afrikanske union, osv.).

Forslaget vil innebære at de fleste u-land fortsatt kan øke sine utslipp betydelig, mens mange i-land vil være tvunget til å gjennomføre kraftige reduksjoner av de utslippene de allerede har.³¹ En modifisert variant av K&K innebærer at det skal være like utslipp

29 En utlegning av dette forslaget, som stammer fra tidlig på 1990-tallet, finnes i Meyer (2001).

30 <http://www.gci.org.uk/briefings/ICE.pdf>

31 I lys av dette er det kanskje ikke overraskende at K&K støttes av en rekke afrikanske land, mens det derimot trolig vil være nærmest umulig å få USA med i en diskusjon omkring dette.

per innbygger for land på likt utviklingsnivå og at utslippsbegrensninger skal trappes opp trinnvis i takt med utviklingen av BNP per innbygger (Tonn 2003, se også Storey 2003: 29–30).

Tanken om at alle mennesker må nøye seg med samme mengde utslipp av klimagasser har betydelig appell. Det er i realiteten vanskelig å tenke seg at noen klimaavtale kan være levedyktig over tid dersom den ikke medfører en tilnærming mellom rike og fattige lands utslipp av klimagasser per innbygger. Forslaget om kontraksjon og konvergens er likevel ikke uproblematisk. Det er således ingen selvsagt ting at like utslipp per innbygger vil være det mest rettferdige. Er det for eksempel urimelig at mennesker som lever i klodens kaldeste områder (og som derfor har stort behov for oppvarming), eller innbyggere i store og spredtbygde land (som har et særlig stort transportbehov) får slippe ut mer CO₂ enn andre? En kan også spørre hvorfor nettopp utslipp bør fordeles likt når andre kollektive goder er til dels svært ulikt fordelt (Ashton & Wang 2002: 69). Og selv om en aksepterer at utslipp bør fordeles likt, er det naturlig å spørre om det ikke er rimelig å tilstrebe likhet *over tid*. I så fall må et system basert på kontraksjon og konvergens på en eller annen måte ta hensyn til landenes historiske utslipp.

Kan u-land motiveres til å akseptere bindende forpliktelser?

U-landsdeltakelse er avhengig av at fattige land lar seg motivere til å akseptere bindende forpliktelser i en eller annen form. Spørsmålet er hvordan dette eventuelt kan gjøres. Vi skal nå kort diskutere tre typer av tiltak som – i hvert fall i prinsippet – vil kunne øke u-landenes interesse for å delta i klimaregimet på en forpliktende måte.

Endringer i regimet

En første mulighet kan være å endre klimaregimets utforming på en måte som gjør det mindre avskrekkende for u-landene å ta på seg bindende forpliktelser. Kyotoprotokollens etterlevelsessystem er ett element der spesialordninger for u-land kan være aktuelt. Etterlevelsessystemet fremheves ofte som et innovativt aspekt ved klimaregimet. Spesielt gjelder dette muligheten for å innføre straffereaksjoner overfor land som ikke oppfyller sine forpliktelser. Disse straffetiltakene kan potensielt gjøre det svært kostbart for et land å unnlate å overholde sine forpliktelser. I dag er alle land med bindende forpliktelser til Kyotoprotokollen underlagt etterlevelsessystemet.

Fattige land har generelt mer begrenset administrativ kapasitet enn rike land. Det kan derfor være særlig vanskelig for slike land å forutse og kontrollere utviklingen av egne utslipp mange år frem i tiden, slik Kyotoprotokollen legger opp til. Etterlevelsessystemet kan således bidra til å gjøre reelle forpliktelser mindre attraktivt for fattige land enn det ellers ville vært. En mulig løsning kan være å benytte mer begrensede straffetiltak for u-land enn for i-land. Eksempelvis innebærer Marrakesh-avtalens håndhevingssystem at et anneks I-land som overskrider sin utslippskvote i første avtaleperiode, må ta igjen det tapte, pluss et tillegg på 30 %, i andre avtaleperiode. Dersom u-land tar på seg bindende forpliktelser, kan en tenke seg at denne strafferaten settes noe lavere – for eksempel til 10 eller 20 % – for u-landene. Problemet med en slik spesialordning er selvsagt at det da vil være mindre avskrekkende for u-land å bryte avtalen. Dette kan i sin tur undergrave selve hovedformålet med å gi u-landene forpliktende utslippsmål, dvs. å gjøre klimaregimet mer effektivt.

Betinget klimasamarbeid

En annen mulig måte å motivere u-landene til å delta på, kan være å gjøre anneks I-landenes klimainnsats betinget av u-landsdeltakelse. Dette kan for eksempel innebære et dobbelt sett av forpliktelser for anneks I-landene i neste avtaleperiode (fra 2013) – ett relativt krevende sett som gjøres gjeldende dersom u-landene blir med, og ett mindre ambisiøst sett som trer i kraft dersom u-landene *ikke* blir med. På denne måten vil u-landene vite at de oppnår en «dobbelt» klimaeffekt ved å delta. Ikke bare vil u-landenes egne bidrag gi en selvstendig klimamessig gevinst. I tillegg kommer at i-landenes innsats vil bli større enn den ellers ville vært.

Et problem med denne tilnærmingen er at den forutsetter at u-landene handler som en enhetlig blokk. Dersom enheten skulle sprekke, slik at noen u-land blir med, mens andre blir stående utenfor, vil spørsmålet melde seg om hvilket sett av forpliktelser som skal gjelde for i-landene. Det er i prinsippet mulig å løse dette ved å spesifisere en bestemt terskelverdi for u-landsdeltakelse. En slik terskelverdi kan for eksempel være basert på antall deltakende land, samlet innbyggertall i deltakerlandene, eller deltakernes andel av samlede utslipp i u-landene, og vil medføre at det mest krevende settet av forpliktelser for i-landene legges til grunn hvis og bare hvis u-landsdeltakelsen overstiger terskelverdien. En slik løsning vil imidlertid gi hvert enkelt u-land incentiver til gratispassasjerat-

ferd. En terskelverdi kan gjøre det fristende – særlig for mindre u-land – å satse på at terskelen oppfylles uten at landet selv deltar i samarbeidet.

Et annet problem med ordningen er at den bare vil være effektiv dersom u-landene virkelig ser det som betydningsfullt hvilket sett av utslippsforpliktelser som gjelder for anneks I-landene. Dette fordrer at minst to forutsetninger må være oppfylt. For det første må u-landene tillegge klimaproblemet vesentlig betydning. Det er velkjent at global oppvarming blant annet vil ha effekter på jordbruksvirksomhet, vanntilførsel og havnivå. Alt dette vil ramme u-landene særlig hardt. Det er derfor ikke urimelig å anta at denne forutsetningen er oppfylt.

Men i tillegg må forskjellen mellom de to settene av forpliktelser for anneks I-landene være så stor at valget mellom dem virkelig betyr noe for den globale oppvarmingen. Det er i denne sammenheng grunn til å minne om at den klimamessige effekten av Kyotoprotokollen vil være minimal. Beregninger tyder på at implementering av Kyotoprotokollens første forpliktelsesperiode vil medføre en ytterst beskjeden reduksjon i den globale temperaturen i 2100.³² Samtidig vil reelle utslippsbegrensninger måtte medføre vesentlige kostnader for u-landene. Under Kyotoprotokollen er det derfor god grunn til å tro at svært mange u-land vil foretrekke en situasjon der *ingen* land har reelle utslippsbegrensninger, fremfor en situasjon der også u-landene er underlagt merkbare og forpliktende restriksjoner. Hvis dette er riktig, vil betinget samarbeid av den typen vi her snakker om være nytteløs under en avtale av samme karakter som Kyoto-protokollen. Dette utelukker likevel ikke at ordningen kanskje kan benyttes en gang i fremtiden. Betingelsen er imidlertid at Kyoto erstattes med en ny og langt mer ambisiøs avtale.

Sakskoblinger

En tredje måte å motivere u-landene til å akseptere forpliktelser på klimaområdet kan være å gjøre deres tilgang til bestemte goder betinget av innsats på klimaområdet. Et eksempel på et slikt gode kan være teknologi. Gjennom Klimakonvensjonen forpliktet i-landene seg til å fremskaffe «new and additional resources» for å støtte klimatiltak i utviklingsland. De forpliktet seg også til å fremme teknologioverføring. Disse forpliktelsene er riktignok temmelig generelt formulert. Klimakonvensjonen inneholder få detaljer og

32 Se for eksempel Wigley (1998).

ingen fremdriftsplan når det gjelder dette spørsmålet. Den nevnte formuleringen har da også vært en stadig kilde til konflikt mellom i-land og u-land i klimaforhandlingene (Heller & Shukla 2003: 116). Noen kobling til utslippsbegrensninger for u-landene finnes uansett ikke, verken i Klimakonvensjonen eller i Kyotoprotokollen.

Et annet eksempel kan være å koble bistand til bindende forpliktelser på klimaområdet, for eksempel slik at land som aksepterer (og overholder) forpliktende utslippsmål, får et tillegg til den bistanden de ellers ville ha fått. Men heller ikke denne ordningen er uten problemer. For det første kan det oppfattes som urimelig at bistand til fattige mennesker skal gjøres avhengig av klimapolitikken til myndighetene i det landet de bor i. For det andre kan ordningen medføre at enkelte u-land lar seg friste til å benytte klimatiltak som brekkstang for å presse frem økt bistand. Endelig kan en lett få problemer med «baselines». For å avgjøre hvor mye bistand som kan eller skal gis til et bestemt land under en slik ordning, vil det være avgjørende at en klart definerer hva slags rensetiltak som skal utløse ekstra bistand og også at en fastslår hvor mye det aktuelle landet ville ha utført av slike tiltak i fravær av koblingen til bistand. Hvis ikke, ender en fort opp med å betale for tiltak som det aktuelle u-landet ville gjennomført i alle fall.

Konklusjoner

Vi har i denne artikkelen diskutert mulighetene for å bringe u-landene inn i klimasamarbeidet på en mer forpliktende måte. Vår konklusjon er at forpliktende utslippsbegrensninger for u-land i nær fremtid er lite sannsynlig. I øyeblikket er man sterkt koblet til Kyotoprotokollen som ramme for fremtidige forhandlinger. En overgang til en helt annen regimetype er derfor lite trolig på kort eller mellomlang sikt. I et lengre tidsperspektiv kan en flertrinnsavtale muligens være en vei videre. Dette vil i så fall åpne for at partene kan velge fra en meny av ulike forpliktelsesformer, noe som kan gi muligheter for bredere deltakelse samtidig som anneks I-landenes forpliktelser utvides.

De barrierene som ble diskutert i avsnitt 2 gjør oss likevel ikke udelte optimistiske med tanke på å få u-landene med på bred front – selv på relativt lang sikt. Den tette koblingen mellom klimautslipp og økonomisk vekst gjør det er vanskelig å motivere mange u-land til å akseptere reelle utslippsbegrensninger. Dessuten tilsier rettferdighetsbetraktninger små eller ingen forpliktelser for u-landene. Og selv om det skulle være mulig å overkomme disse to barrierene,

kan det likevel bli politisk vanskelig å endre u-landenes posisjon i klimaforhandlingene som følge av den måten G77-gruppen fatter beslutninger på.

Litteratur

- Alfsen, Knut & Bjart Holtmark (2004) «Kyoto-protokollen – et mislykket prosjekt?», *Internasjonal politikk* 62: 413–33.
- AOSIS (2000) «Linking science and climate change policy», Statement by H.E. Ambassador Tuiloma Neroni Slade, Chairman of the Alliance of Small Island States (AOSIS). Pacific Islands Climate Change Conference. Rarotonga, Cook Islands, 3–7 April 2000.
- Ashton, John & Xueman Wang (2003) «Equity and climate. In principle and practice» i Joseph E. Aldy *et al.* *Beyond Kyoto. Advancing the international effort against climate change*. Washington, D.C.: Pew Center on Global Climate Change (http://www.pewclimate.org/global-warming-in-dept/all_report/beyond_kyoto/index.cfm).
- Bang, Guri, Gørild Heggelund & Jonas Vevatne (2005) «Shifting strategies in the global climate negotiations». Oslo: *CICERO Report* 2005:08.
- Bang, Guri, Jonas Vevatne & Michelle Tweena (2006) «Meeting Kyoto Commitments: European Union Influence on Norway and Germany» i Paul G. Harris (red.) *Europe and Global Climate Change: Politics, Foreign Policy, and Regional Cooperation*. Edward Elgar Publishers (under trykking).
- Barrett, Scott (2002) «Towards a Better Climate Treaty», *World Economics* 3(2): 35–45.
- Barrett, Scott (2003) *Environment and Statecraft. The Strategy of Environmental Treaty-making*. Oxford: Oxford University Press.
- Bartsch, Ulrich & Benito Müller (2000) *Fossil fuels in a changing climate: impacts of the Kyoto Protocol and developing country participation*. Oxford: Oxford University Press.
- Benedick, Richard E. (2001) «Striking a New Deal on Climate Change», *Issues in Science and Technology*, fall 2001:1–11.
- Blanchard, Odile, P. Criqui, M. Trommetter & L. Viguier (2001) «Equity and efficiency in climate change negotiations: a scenario for world emission entitlements by 2030», *Cahier De Recherche* N° 26 (<http://www.upmf-grenoble.fr/iepe/textes/Cahier26.pdf>).
- Bodansky, Daniel (2003) «Climate Commitments: Assessing the Options» i Joseph E. Aldy *et al.* *Beyond Kyoto: Advancing the International Effort against Climate Change*. Washington, D.C.: Pew Center on Global Climate Change (http://www.pewclimate.org/global-warming-in-depth/all_reports/beyond_kyoto/index.cfm).
- Claussen, Eileen & Lisa McNeilly (1998) *Equity and Global Climate Change: The Complex Elements of Global Fairness*. Washington, D.C.: Pew Center on Global Climate Change (http://www.pewclimate.org/global-warming-in-depth/all_reports/equity).
- Criqui, Patrick (2003) *Greenhouse Gas Reduction Pathways In The UNFCCC Process Up To 2025 – Technical Report*, Study Contract: B4-3040/2001/325703/MAR/E.1 for the European Commission, DG Environment (http://europa.eu.int/comm/environment/climat/pdf/pm_techreport2025.pdf).
- Depledge, Joanna (2000) «Tracing the origins of the Kyoto Protocol: An article-by-article textual history», Technical paper. FCCC/TP/2000/2. Bonn: UNFCCC.
- Depledge, Joanna (2002) «Continuing Kyoto: Extending Absolute Emission Caps to Developing Countries» i Kevin A. Baumert *et al.* *Building on the Kyoto*

- Protocol: Options for Protecting the Climate*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Elzen, Michel G.J. den *et al.* (2003) «Exploring climate regimes for differentiation of commitments to achieve the EU climate target», *RIVM Report* no. 728001023. Bilthoven: National Institute of Public Health and the Environment (<http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/728001023.pdf>).
- Elzen, Michel G.J. den *et al.* (2005) «Analysing countries' contribution to climate change: Scientific and policy-related choices», *Environmental Science and Policy* 8 (6): 614–36.
- EU (2005) «Winning the battle against global climate change», *Commission staff working paper* (http://europa.eu.int/comm/environment/climat/pdf/staff_work_paper_sec_2005_180_3.pdf).
- ENB (Earth Negotiations Bulletin) (1998) COP-4. Vol. 12. No. 96.
- Grubb, Michael, Christiaan Vrolijk, Duncan Brack, Tim Forsyth, John Lanchbery and Fanny Missfeldt (1999) *The Kyoto Protocol. A Guide and Assessment*. London: Earthscan.
- Grubb, Michael (2004) «Kyoto and the Future of International Climate Responses: From Here to Where?», *International Review for Environmental Strategies* 5 (1): 15–38.
- G77 (2003) Statement by H.E. Mr. Mohamed El Yazghi, Minister of Territory Development, Water and Environment, on behalf of the G77 and China, Round tables of the high level segment of COP 9 on climate change. Milan, 1–12 December.
- Hagem, Cathrine & Bjart Holtsmark (2001) «From Small to Insignificant: Climate Impact of the Kyoto Protocol with and without the US», *CICERO Policy Note* 2001:1. Oslo: CICERO (<http://www.cicero.uio.no/media/1315.pdf>).
- Hargrave, Tim (2002) «Designing Carbon Intensity Targets for Developing Countries», Center for Clean Air Policy (<http://www.ccap.org/pdf/CIT.pdf>).
- Heller, Thomas C. & P.R. Shukla (2003) «Development and Climate. Engaging Developing Countries» i Joseph E. Aldy *et al.* *Beyond Kyoto. Advancing the international effort against climate change*. Washington, D.C.: Pew Center on Global Climate Change (<http://www.pewclimate.org/docUploads/Beyond%20Kyoto.pdf>).
- IEA (2004) *World Energy Outlook 2004*. Paris: International Energy Agency.
- Kolstad, Charles D. (2005) «Interpreting Estimated Environmental Kuznets Curves for Greenhouse Gases» (http://fiesta.bren.ucsb.edu/~kolstad/publications/pdf/EKC_GHG_2005.pdf).
- Meyer, Aubrey (2001) *Contraction & Convergence: The Global Solution to Climate Change*. London: Green Books.
- Moor, A.P.G. de, M.M. Berk, M.G.J. den Elzen & D.P. van Vuuren (2002) «Evaluating the Bush Climate Change Initiative», *RIVM rapport* 728001019. Bilthoven: RIVM (<http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/728001019.html>).
- Muylaert, Maria Silvia, C. Cohen, L.P. Rosa & A.S. Pereira (2004) «Equity, responsibility and climate change», *Climate Research* 28: 89–92.
- Müller, Benito, Axel Michaelowa & Christiaan Vrolijk (2002) *Rejecting Kyoto: A Study of Proposed Alternatives to the Kyoto Protocol*. London: Climate strategies (http://www.hwwa.de/Forschung/Klimapolitik/docs/Archiv/Muel-ler_Michaelowa_Vrolijk_2001.pdf).
- Oxley, Alan (2005) «The Asia-Pacific Partnership on Clean Development and

- Climate. New Prospects for Joint Strategies on Climate Change», *Report*, Australian APEC Study Centre, Monash University, Australia, November 2005 (<http://www.apec.org.au/docs/051107%20-%20REPORT%20-%20Asia%20Pacific%20Partnership%20on%20Clean%20Development%20and%20Climate.pdf>).
- Philibert, Cédric & Jonathan Pershing (2001) «Considering the Options: Climate Targets for All Countries», *Climate Policy* 1: 211–27.
- Philibert, Cédric Jonathan Pershing, Jan Corfee Morlot and Stéphane Willems (2003) «Evolution of mitigation commitments: Some key issues». Paris: *OECD/IEA Information Paper*. COM/ENV/EPOC/IEA/SLT(2003)3 (<http://www.oecd.org/dataoecd/24/28/19579044.pdf>).
- Ringius, Lasse, Asbjørn Torvanger & Arild Underdal (2002) «Burden sharing and fairness principles in international climate policy», *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 2(1):1–22.
- Rive, Nathan, Asbjørn Torvanger & Jan S. Fuglestvedt (2006) «Climate agreements based on responsibility for global warming: periodic updating, policy choices, and regional costs», *Global Environmental Change* (under trykking).
- Sari, Agus P. & Stephen Meyers (1999) «Clean development mechanism: Perspectives from developing countries» (<http://eetd.lbl.gov/ea/IES/iespubs/43418.pdf>).
- Storey, Mark (2002) *Kyoto and Beyond: Issues and Options in the Global Response to Climate Change*. Stockholm: Swedish Environmental Protection Agency/Naturvårdsverket (<http://www.internat.naturvardsverket.se/documents/issues/climate/report/Kyoto.pdf>).
- Tonn, Bruce (2003) «An Equity First, Risk-Based Framework for Managing Global Climate Change», *Global Environmental Change* 13 (4): 295–306.
- Torvanger, Asbjørn, Michelle Twena & Jonas Vevatne (2004) «Climate Policy Beyond 2012 – A survey of long-term targets and future framework», Oslo: *CICERO Report* 2004: 2.
- Torvanger, Asbjørn, Guri Bang, Hans H. Kolshus & Jonas Vevatne (2005) «Broadening the climate regime – Design and feasibility of multi-staged climate agreements». Oslo: *CICERO Report* 2005: 2.
- Underdal, Arild (1980) *The Politics of International Fisheries Management: The Case of the North-East Atlantic*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Underdal, Arild (1998) «Introduction» i Arild Underdal (red.) *The Politics of International Environmental Management*. Dordrecht: Kluwer (1–12).
- UNFCCC (2006) «Synthesis of reports demonstrating progress in accordance with Article 3, paragraph 2, of the Kyoto Protocol». Note by the Secretariat. FCCC/SBI/2006/INF.2
- WBGU (The German Advisory Council on Global Change) (2003) *Climate Protection Strategies for the 21st Century: Kyoto and Beyond*, Special Report, Berlin (http://www.wbgu.de/wbgu_sn2003_engl.pdf).
- Werksman, Jacob (1996) «Designing a Compliance System for the UN Framework Convention on Climate Change» i James Cameron, Jacob Werksman & Peter Roderick (red.) *Improving Compliance with International Environmental Law*. London: Earthscan.
- Werksman, Jacob (2005) «The Negotiation of a Kyoto Compliance System» i Jon Hovi, Olav S. Stokke & Geir Ulfstein (red.) *Implementing the Climate Regime. International Compliance*. London: Earthscan.

Wigley, T. M. L. (1998) «The Kyoto Protocol: CO₂, CH₄ and Climate Implications», *Geophysical Research Letters* 25: 2285–88.

WRI (World Resources Institute) (2004) Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) version 1.5, database (<http://cait.wri.org/>).

Kanalen mot strømmen

Tine Ustad Figenschou

cand. philol. i medie-
vitenskap og høyskole-
lektor i journalistikk,
Høgskolen i Oslo

Informasjonsstrømmen mellom USA og den arabiske verden går i all hovedsak en vei – fra vest til øst. De siste årene har likevel interessen for den motstrømmen av informasjon som går fra de arabiske satellittkanalene til det globale mediemarkedet økt betraktelig. Etter terrorangrepene mot USA 11. september 2001 har politikere, informasjonsstrateger og journalister rettet oppmerksomheten mot utviklingen av de nye arabiske mediene. Problemstillingen er ikke ny. Alterman påpekte i boken *New Media, New Politics?* (1998) hvordan de nye arabiske mediene som vokste fram på 1990-tallet representerer en utfordring for den amerikanske administrasjonen:

For the US government, which often enjoys more support among Arab governments than among Arab populations, a more open [Arab] media environment is a mixed blessing. On the one hand, the United States supports human rights in general and freedom of expression in particular, and the new technologies are likely to prove a boom to free expression. On the other hand, the public opinion in much of the Arab world has been turning against the United States in recent years, and the new technologies can facilitate stirring up anti-US sentiments (Alterman 1998: xiii).

Takk til IPs anonyme fagfeller for nyttige kommentarer. Artikkelen er i hovedsak basert på hovedfagsoppgaven min, *Courting, criticism, censorship and bombs: A study of the relationship between the Al Jazeera Channel and the US administration during the war in Iraq 2003*, ved Institutt for medier og kommunikasjon/Avdeling for journalistikk, bibliotek- og informasjonsfag, Universitetet i Oslo/Høgskolen i Oslo, 2004. Oppgaven ble utgitt som rapport ved Høgskolen i Oslo i mai 2005.

Under krigen i Irak ga dette dilemmaet den amerikanske administrasjonen hodebry. Hvordan skulle de reagere på de arabiske medienes krigsdekning? Hvordan skulle de selge sitt budskap til den kritiske, arabiske opinionen? Som et resultat ble forholdet mellom den amerikanske administrasjonen og tv-kanalen Al Jazeera komplekst og motsetningsfylt, fra amerikansk smiger og tilbud om eksklusive intervjuer, til hard amerikansk kritikk, forsøk på sensur og bombingene av Al Jazeeras kontorer i felten. Artikkelen vil først diskutere framveksten av en ny type transnasjonale arabiske satellittkanaler og hvordan disse kanalene er blitt en viktig motstrøm i den globale offentlige sfæren. Deretter drøfter artikkelen hvordan amerikanske myndigheter forholdt seg til Al Jazeera under krigen i Irak, med hovedvekt på amerikansk kritikk av kanalens krigsdekning, forholdet mellom koalisjonsstyrkene og Al Jazeeras ansatte i krigssonen, og avslutningsvis i hvilken grad amerikanske myndigheter lyktes med å få fram sin versjon av krigen gjennom hyppige opptredener i Al Jazeeras sendinger.

Mediemaktkamp

Den første fasen i utviklingen av satellittfjernsyn i den arabiske verden kan forstås som en maktkamp mellom stormaktene Saudi-Arabia og Egypt (Sakr 2001). Den første avtalen om en arabisk satellitt, Arab Satellite Communications Organisation (Arabsat), ble signert i 1976. De første årene var satellitten knapt i bruk, men situasjonen endret seg radikalt med den irakiske invasjonen av Kuwait i 1990. Flere av CNNs programmer fra Golfkrigen ble direkte overført på arabisk fjernsyn, og kontrasten mellom de dramatiske CNN-bildene og den statiske, sensurerte versjonen som ble sendt på statlig, arabisk fjernsyn, var slående (Ghareeb 2000: 400). Vestlige medier hadde større troverdighet blant det arabiske publikummet enn de statlige arabiske mediene, men samtidig ble mange arabere skuffet over det de mente var en ensidig vestlig dekning av konflikten.

Erfaringene med CNN viste ledende arabiske entreprenører at satellittkanaler kunne være et mektig politisk og kommersielt redskap (Rugh 2004). I tillegg hadde satellitteknologien utviklet satellittdisker som hadde større rekkevidde, var billigere å kjøpe for seerne og som kunne ta inn flere kanaler. De teknologiske nyvinningene ble utnyttet av en ny gruppe velutdannede arabere som hadde fått utdanning i Vesten og nå var på vei tilbake til regionen (Alterman 1998: 16). De nye satellittkanalene hadde et stort potensielt publikum: Det er en stor arabisktalende eksilbefolkning,

andelen lese- og skrivekyndige i den arabiske verden er lav og på grunn av kultur og klima foretrekker mange i den arabiske verden innendørs, familiebasert underholdning.

De første arabiske satellittkanalene ble ikke etablert for å tjene penger, men fordi regionale stormakter ønsket å fremme sin egen politikk og øke sin regionale innflytelse (Zayani, intervju 26.11.03). Det store flertallet regionale, arabiske medier er eid av den saudiarabiske kongefamilien og entreprenører med tette bånd til denne. De tre første store arabiske satellittkanalene var alle finansiert fra Saudi-Arabia, med hovedkvarter i Europa og journalister fra hele den arabiske verden.¹ Til tross for at kanalene representerer ulike grener av den store saudiarabiske kongefamilien og det er interne stridigheter dem imellom, forsvaret de alle saudiarabiske interesser mot kritikk utenfra (Sakr 2001: 49). Egyptiske myndigheter svarte på den saudiske dominansen med å etablere en rekke satellittkanaler på 1990-tallet. Egypterne startet planleggingen av en egen satellitt da de ble ekskludert fra Arabsat-samarbeidet etter landets fredsavtale med Israel i 1979. I 1998 lanserte den statlige Egyptian Radio and Television Union (ERTU) landets første satellitt (Nilesat) og åpnet seks ulike kanaler (*ibid.*: 38). I kjølvannet av at libanesiske myndigheter privatiserte kringkastingssektoren i 1996, lanserte flere private arabiske entreprenører underholdningskanaler med libanesiske hovedkvarter, blant dem de populære familiekanalene Future TV og LBC. Utover 90-tallet etablerte så godt som alle de arabiske statene egne satellittkanaler. I hovedsak brukte myndighetene i land med stor diasporabefolkning satellittene til å kringkaste egne statskanaler til emigrantene for å holde hele befolkningen oppdatert på politiske og kulturelle forhold i hjemlandet.

Det var flere faktorer som bidro til framveksten av Al Jazeera. For det første endret det politiske klimaet i Qatar seg i juni 1995 da sjeik Hamad bin Khalifa Al-Thani tok kontroll over regjeringen i Qatar og kastet sin far emir Sheikh Khalifa, i et fredelig kupp. Den unge progressive emiren finansierte oppstarten av Al Jazeera i november 1996. Emiren bidro med 140 millioner amerikanske dollar for å lansere kanalen og for å subsidiere driften over en femårsperiode fram til 2001 (El-Nawawy & Iskandar 2002: 33). For det andre var sammenbruddet i samarbeidet mellom den saudifinansierte Orbit Channel og BBC Arabic TV viktig. BBC og Orbit endte samarbeidet

1 MBC, etablert i 1991 med hovedkvarter i London, var den første arabiske satellittkanalen, mens ART (etablert i 1994) og Orbit (etablert i 1994) hadde hovedkvarter i Roma. MBC flyttet hovedkvarteret til Dubai Media City i 2002.

i uvennskap som følge av grunnleggende uenighet om redaksjonell frihet. Som et resultat trakk de saudiarabiske investorene tilbake sin økonomiske støtte bare 20 måneder etter at samarbeidsprosjektet startet.² Al Jazeera-ledelsen, som allerede var godt i gang med å planlegge sin nye kanal, ansatte de arabiskspråklige mediefolkene som mistet jobben i BBC. Al Jazeera overtok til og med den gamle administrasjonen og vaktlistene fra BBC (Abdallah, intervju 07.02.05). På denne måten sikret kanalledelsen seg en bredt sammensatt, velfungerende og kvalifisert stab på rekordtid. Al Jazeera var den første pan-arabiske, 24-timers nyhetskanalen. Kanalen har i dag om lag 750 ansatte og korrespondenter over hele verden.

En arabisk medierevolusjon?

Utviklingen av disse nye transnasjonale mediene er blitt karakterisert som en «arabisk medierevolusjon», men menneskerettighetsorganisasjoner og journalistorganisasjoner understreker at pressefriheten i regionen fremdeles er marginal. Ifølge Reporters Without Borders var Midtøsten den regionen med minst mediefrihet i 2003 (Reporters Without Borders 2004). Etter sterkt internasjonalt press er undertrykkningen mindre synlig enn tidligere, det er mindre direkte sensur av den gamle skolen (som avbrutte tv-sendinger, svart sprittusj over uanstendige bilder eller jamming av radiosignaler), men sensuren er blitt mer sofistikert og subtil (Committee to Protect Journalists 2003). Informasjonskontrollen tar mange former. Alle arabiske land (med unntak av Qatar) har informasjonsministerier som overvåker lokale og utenlandske medier. Styresmaktene i arabiske land forsøker å holde et jerngrep gjennom presselover som gir dem muligheten til å stenge redaksjoner, avsette redaktører og straffeforfølge redaktører og journalister. 27 journalister ble fengslet i regionen i 2004 (Reporters Without Borders 2005). I tillegg er journalistorganisasjoner forbudt i mange arabiske land, regionen mangler selvregulerende yrkesinstitusjoner og det eksisterer få kvalifiserte læresteder og institusjoner som sikrer journalistisk kompetanse (Vogt 2002: 214–16). Fremdeles eksisterer en rekke «røde felter», emner som er tabu i den arabiske offentligheten. Mediene skal ikke slippe til opposisjonelle krefter. Mediene skal ikke kritisere styresmaktene (i mange tilfeller den utvidede hersker-

2 Høsten 2005 vedtok britiske myndigheter å gjenopprette BBC Arabic TV, som har ligget nede siden bruddet med Orbit Channel. BBC World Services arabiske tv-satsning skal etter planen komme på lufta i løpet av 2007.

familien). Mediene skal ikke omtale uenighet om tro og religion, og de kan ikke utfordre myndighetenes tolkning av islam. I tillegg til de politiske tabuene er det sterke sosiale og kulturelle tabuer som sjelden utfordres. Hva som dekkes og hva som utelates i mediene, avhenger av redaktørenes politiske overbevisning, det politiske presset fra annonsørene og graden av selvsensur.

Det er likevel svært viktig å påpeke at selv om det er strenge restriksjoner på pressefriheten i regionen, utfordres tabuene kontinuerlig av arabiske journalister og redaktører. Framveksten av de nye transnasjonale mediene som Internett, regionale aviser og satellittkanaler på 1990-tallet, ga nye utfordringer for strenge regimer. Myndighetenes umiddelbare reaksjon på den nye teknologien var å øke informasjonskontrollen. De strammet grepet om de nasjonale mediene, forbød satellittdisker, forsøkte å blokkere satellittsignaler og monopoliserte tilgangen til Internett (gjennom statlig monopol i telesektoren). Men direkte sensur av satellittkanaler blir stadig dyrere og mindre effektivt. Derfor har de fleste arabiske styresmakterne etterhvert innsett at de ikke bare kan blokkere opposisjonelle «negative nyheter», de må tilby alternativ informasjon (Alterman 2002). De arabiske satellittkanalenes mulighet til å sende over landegrenser utenfor myndighetenes kontroll ga forhåpninger om politisk liberalisering. Det vokste fram en sterk optimisme om et «offshore-demokrati», der medieutviklingen skulle presse fram politiske reformer (Sakr 2001). I realiteten er graden av ytringsfrihet og sensur i de ulike satellittkanalene ujevnt fordelt. Rike, mektige stater har bedre muligheter til å kontrollere informasjonsstrømmen inn til landet og kan i tillegg bruke sin økonomiske makt til å legge press på de regionale mediene.

Saudiarabisk kontroll

Satellittkanalene har i hovedsak to inntektskilder, annonseinntekter og abonnementsavgifter, men per i dag tjener ingen arabiske satellittkanaler nok på annonser til å gå i overskudd (Rugh 2004: 218). Ifølge analytikere som Rugh og Alterman er det en rekke årsaker til det svake regionale annonsemarkedet: 1) Regionen er fattig, 2) publikumsundersøkelser er vanskelig på grunn av politiske restriksjoner og annonsørene har dermed liten kunnskap om mottakerne, 3) flere større selskaper foretrekker å annonsere i vestlige medier og 4) politiske interesser styrer reklamepengene (*ibid.*, Alterman 1998). Satellittkanalene er avhengige av støtte fra mektige private entreprenører, politikere og velstående regjeringer for å overleve,

og denne økonomiske avhengigheten gjør dem sårbare for politisk press. Den saudiske kontrollen på eiersiden har gjort kritisk omtale av saudiarabisk politikk og utenrikspolitikk til tabu i de fleste regionale medier. I tillegg har den saudiske kongefamilien inngått medieavtaler med informasjonsministeriene i en rekke naboland, der partene forplikter seg til ikke å «komme med aggressiv kritikk» mot Saudi Arabia. Politikken til fattigere arabiske stater blir derimot gjenstand for sterk kritikk i regionale medier og fungerer som et bevis på at mediene driver uavhengig og kritisk journalistikk (Alterman 1998: 52). Ifølge Arab Press Freedom Watch (APFW) er stormaktenes politiske og finansielle dominans over regionale medier en av de største utfordringene for arabiske medier (APFW 2003). Al Jazeera er et viktig unntak i dette bildet – den Qatar-baserte kanalen har alltid vært svært kritisk til sin mektige nabo, noe som har gitt kanalen store vanskeligheter.

Hvor fri og uavhengig er Al Jazeera?

Al Jazeera blir ofte betegnet som den første private, frie og uavhengige arabiske satellittkanalen – men kanalens økonomiske og politiske bindinger til myndighetene i Qatar krever nærmere granskning.

Al Jazeera ble startet i 1996 med hjelp av et rentefritt lån fra emiren i Qatar. Myndighetenes subsidiering skulle etter planen opphøre innen fem år. Men i dag, ti år etter, er kanalen fremdeles avhengig av overføringer fra myndighetene. Al Jazeera er en statsstøttet kanal, men ledelsen er ikke villig til å kommentere hvor mye støtte de får og er generelt svært knappe om budsjettene. Anslagene over hvor store overføringer Al Jazeera får fra myndighetene i Qatar, varierer fra 35–40 millioner amerikanske dollar årlig (Bahry 2001: 95) til opp mot 100 millioner amerikanske dollar i året (El-Nawawy & Iskandar 2002: 33). Økonomisk uavhengighet krever et diversifisert inntektsgrunnlag. Ifølge Al Jazeera er kanalen delvis finansiert gjennom annonsesalg, salg av bilder og salg av programmer. Kanalen fastholder at disse inntektskildene finansierer den daglige driften, men innrømmer at myndighetene subsidierer nye prosjekter som for eksempel Al Jazeeras engelske nettsider (Ballout, intervju 13.10.03).

Analytikere anslår at annonseinntekter dekker omlag 30–40 prosent av kanalens utgifter (Sharp 2003), og kanalen understreker at de har vanskeligheter med å tiltrekke seg tilstrekkelig med annonsører. I de rike gulfstatene er det fremdeles myndighetene som dominerer

det økonomiske livet, og «privatisering» av økonomien har i praksis medført at statlig eiendom har havnet på herskerfamiliens hender. I dette økonomiske klimaet blir annonser et politisk virkemiddel framfor et middel til å kommunisere med forbrukerne (Sakr 2002). Al Jazeera har rundt 45 millioner seere globalt (Auter *et al.* 2004), et tall som viser at dersom seertall og markedsandel hadde bestemt annonsemarkedet, ville kanalen etter all sannsynlighet gått med overskudd (Sakr 2002). I realiteten lider Al Jazeera under det kanal-ledelsen omtaler som en «ikke-erklært økonomisk boikott» fra de største annonsørene i Golfen (Ballout, intervju 13.10.03). Etter press fra Gulf Cooperation Council (GCC) har kanalen mistet storparten av de kommersielle annonsørene. Under et GCC-møte i 2002 ba saudiarabiske og kuwaitiske myndigheter de øvrige medlemslandene om å boikotte kanalen eller selv bli boikottet (El-Nawawy & Iskandar 2003: 211). Flere større regionale selskaper frykter derfor at Al Jazeeras anstrengte forhold til arabiske myndigheter skal skade forretningene og våger ikke risikere tilgangen til det store saudiarabiske markedet.³ Som en konsekvens av boikottene og det begrensede annonsemarkedet i regionen er Al Jazeera fremdeles økonomisk avhengig av myndighetene i Qatar for å overleve.

Den økonomiske avhengigheten øker myndighetenes politiske innflytelse på Al Jazeera. Etter at sjeik Hamad bin Khalifa Al-Thani tok kontroll over regjeringen i Qatar i 1995, ble sensur offisielt avskaffet. Den unge emiren la som første arabiske statsleder ned landets informasjonsministerium (men opprettet samtidig et kontor kalt General Association for Radio and Television, med tilnærmet samme oppgaver) og etablerte Al Jazeera (*ibid.* 2002: 37, Rugh 2004: 205). Reformene ble svært godt mottatt i Vesten og har medvirket til at det amerikanske utenriksdepartementet har brukt Qatar som et eksempel på demokratisk framgang i Midtøsten (U.S. Department of State 2004). Emirens motiver for reformene er fremdeles omdiskuterte. Ifølge Telhami ønsket myndighetene i Qatar å bruke Al Jazeera for å snu den negative mediedekningen landet var utsatt for fra saudiarabiske satellittkanaler på 90-tallet (Telhami 2004: 84). Ifølge Sakr kan de gode leveforholdene i lille, rike Qatar og mangelen på politisk opposisjon i landet ha medvirket til at mediene ble åpnet. Det finnes ingen grupper som truer

3 Fra slutten av 90-tallet var det en økning i antallet multinasjonale selskaper som annonserer på Al Jazeera. En rekke kjente merkevarer som for eksempel General Motors, Gillette og Proctor and Gamble har tidligere annonsert der, men på grunn av kanalens kontroversielle dekning av 11. september, Afghanistan og Irak har også flere av de globale selskapene trukket seg fra kanalen.

status quo i lilleputtlandet, og dermed er risikoen med åpne medier minimal (Sakr, intervju 25. 11.03). Andre vektlegger i større grad emirens liberale grunnsyn (emiren og hans nærmeste rådgivere er utdannet i Vesten) for å forklare reformene.

Det er imidlertid forskjell på festtaler og realitet, og de nasjonale mediene i Qatar er under streng kontroll fra myndighetene. Til tross for at sensur offisielt ble avskaffet i Qatar i 1995, har lokale aviser ved flere anledninger blitt stengt etter å ha publisert artikler som «motarbeider landets interesser» (El-Nawawy & Iskandar 2003: 78). I en folkeavstemning i april 2003 vedtok Qatar en ny grunnlov som garanterer ytringsfrihet og mediefrihet, men det er fremdeles flere hindringer for fri journalistikk i lilleputtstaten. Det er vanskelig å få ut informasjon fra en lukket administrasjon, de fleste journalister praktiserer selvsensur, journalisterne har ikke lov til å organisere seg og majoriteten av journalister får ikke engang forlate landet uten arbeidsgivers tillatelse (APFW 2003).

Det er ikke bare de nasjonale mediene som trår varsomt, også Al Jazeera lider av det Fandy karakteriserer som «alle steder utenom her»-syndromet – kanalen kritiserer høylytt andre lands politikk og myndigheter, men forholder seg taus om hjemlige forhold (Fandy 2000). Qatars politikk og økonomi er sjelden tema for Al Jazeeras sendinger (Reporters Without Borders 2004). Ifølge kanalledelsen nedprioriteres Qatar fordi Al Jazeera er en regional og internasjonal kanal, ikke en nasjonal kanal for et hjemlig publikum. Videre argumenterer ledelsen med at Qatar er et lite land med få nyheter av regional interesse. Ifølge Al Jazeera-talsmann Jihad Ali Ballout vil kanalen «dekke begivenhetene dersom det skjer noe i Qatar av regional og internasjonal betydning» (Ballout, intervju 15.10.03).

Til tross for at Qatar er et lite land som verken dominerer regional eller internasjonal dagsorden, er det avgjørende for Al Jazeeras troverdighet at de i større grad dekker lokale saker med samme kritiske blikk som de dekker resten av verden. Så lenge kanalen er økonomisk og politisk avhengig av myndighetene i Qatar, er den sårbar for politiske endringer (Bahry 2001: 98). Når det er sagt, skal ikke disse begrensningene overdrives; det er bred konsensus om at kanalen har revolusjonert arabisk nyhetsjournalistikk på godt og vondt.

Kringsatt av fiender

Al Jazeera var den første arabiske kanalen på arabisk jord som åpnet og direkte kritiserte arabiske myndigheter og eliter. Selv om analytikerne er uenige om Al Jazeeras innflytelse og rolle i regionen,

er det bred enighet om at kanalen introduserte et internasjonalt nyhetsspråk og brøt en rekke politiske, økonomiske og sosiale tabuer i sine direktesendinger, kritiske intervjuer og høylytte debatter (Rugh 2004). Satellittkanalen blir ofte kritisert for å være sensasjonalistisk, populistisk og tabloid, for å søke konfrontasjon framfor kompromiss og for å invitere ekstremister framfor moderate representanter. Enkelte sendinger har provosert og skremt regjeringer i hele Midtøsten, og praktisk talt alle arabiske myndigheter har kritisert Al Jazeera. Arabiske regjeringer, ledet av Saudi-Arabia, Kuwait og Bahrain, har stengt kanalens kontorer i hjemlandet, utvist, bøtelagt og fengslet journalistene. Kritikken rettes like ofte mot myndighetene i Qatar, og flere stater har brutt sine diplomatiske forbindelser med landet som en konsekvens av Al Jazeeras omtale av dem.

Motstrøms: Al Jazeera og «krigen mot terror»

7. oktober 2001, dagen USA startet angrepet mot mål i Afghanistan, avbrøt CNN sine ordinære sendinger for å direkteoverføre Al Jazeeras videooverførte tv-tale av al-Qaida-leder Osama bin Laden. For første gang snakket USAs verste fiende rett til det amerikanske tv-publikummet hjemme i stuene. Al Jazeera ble et internasjonalt navn over natten. Flere medieforskere karakteriserer Al Jazeeras dekning fra Afghanistan som en motstrømning i den globale nyhetsflommen (se for eksempel Hafez 2002, Volkmer 2002). Medie-dekningen av krigen i Afghanistan var preget av at majoriteten av internasjonale medier hadde svært begrenset adgang til koalisjonsstyrkenes baser og krigsskip (Hickey 2002). I tillegg utviste Taliban alle utenlandske medier fra de Taliban-kontrollerte områdene 15. september 2001, med unntak av Al Jazeeras korrespondenter. Det utilgjengelige afghanske fjell- og ørkenlandskapet og banditter gjorde landet svært utrygt for utenlandske journalister.⁴

Al Jazeera markerte seg med sine eksklusive videotaper med Osama bin Laden, øvrige høyerestående al-Qaida-ledere, samt intervjuer med Talibans lederskap i Afghanistan. Al Jazeera vakte også oppsikt med sine reportasjer fra bakken inne i krigssonen. De siste årene har mediene fokusert mer på sivilbefolkningen og sivile ofre i kriger og konflikter enn tidligere. I moderne kriger er de fleste ofre sivile, og dette er en utfordring for mediene (Eide 2004: 268). Ikke

4 Til sammen åtte utenlandske reportere ble drept i landet og en rekke andre angrepet og skadd under konflikten (Reporters Without Borders 2002). Av sikkerhetsmessige grunner måtte derfor internasjonale medier rapportere om konflikten fra de nordlige delene av landet kontrollert av Nordalliansen eller fra Pakistan.

alle ofre får like mye medieoppmerksomhet. Ikke alle ofre blir ansett som «verdige ofre» i mediene, og de som blir karakterisert som «uverdige ofre» blir i stor grad ignorert. Under krigen i Afghanistan øvde amerikanske myndigheter press mot internasjonale medier for å unngå reportasjer om sivile, afghanske ofre og lidelser (Höijer, Nohrstedt & Ottosen 2004: 5). Den amerikanske administrasjonen var bekymret for at bilder av afghansk sivilbefolkning, som allerede før angrepene var truet av tørke, sult, undertrykkelse og brutalitet, skulle skape empati for det afghanske folket og følgelig svekke verdensopinionens støtte til det USA-ledede angrepet (Hickey 2002). Derfor skal amerikanske myndigheter ha vektlagt Taliban-regimets grove menneskerettighetsbrudd og framstilt koalisjonsstyrkenes angrep som frigjørende for kvinner og barn. Al Jazeeraes mange dramatiske reportasjer fra Afghanistan utfordret denne forestillingen og dokumenterte at sivilbefolkningen led store tap under angrepet. Bildene ble ikke bare vist på Al Jazeera – for mens amerikanske myndigheter kritiserte satellittkanalen, kjempet amerikanske kanaler om senderrettighetene til Al Jazeeraes bilder fra Afghanistan og den beste samarbeidsavtalen med kanalen (Sullivan 2001).⁵

Al Jazeeraes eksklusive kontakter med Taliban- og al-Qaida-kilder utløste en debatt om kanalens tilknytning til terroristene. Hvorfor valgte al-Qaida Al Jazeera som medium? En viktig grunn er at Al Jazeera var alene i Kabul og Kandahar⁶ under krigen, og at kanalen er den største arabiske satellittkanalen som ikke er kontrollert av bin Ladens erkefiender i den saudiarabiske kongefamilien. I tillegg var Al Jazeera strategisk nyttig for å nå terrornettverkets viktigste målgrupper – et bredt arabisk publikum, internasjonale medier og politikere. Terroristorganisasjoner er avhengige av publisitet for å nå opinionen og myndigheter, og flere terrorforskere har påpekt at al-Qaida hadde en sofistikert og gjennomtenkt mediestrategi.⁷ Al Jazeera-ledelsen på sin side avviser at de ble brukt av terroristnett-

5 CNN og Al Jazeera undertegnet en eksklusiv samarbeidsavtale som sikret CNN bilder og stoff fra Kabul og Kandahar, mens Al Jazeera gjennom CNN fikk tilgang til stoff fra Nordalliansen. Samarbeidet endte brått etter krigen på grunn av uenighet om intervjuet de to kanalene gjorde med Osama bin Laden høsten 2001 (se Sullivan 2001, 2002).

6 Al Jazeera hadde åpnet kontorer i Kabul og Kandahar i 1999. Taliban ga Al Jazeera, CNN, APTN og Reuters tillatelse til å etablere seg i landet, men bare den arabiske kanalen slo til på tilbudet.

7 Se for eksempel Hegghammer (2003) *Dokumentasjon om al-Qaida – intervjuer, kommuniker og andre primærkilder 1990–2002* for en oversikt. Al Jazeeraes byråsjef i London, Yosri Fouda, bekrefter at al-Qaida «kunne tv». Da Fouda forberedte et intervju med al-Qaida-medlemmer før ettårsdagen for 11. september, mottok han en flere sider lang faks fra terrornettverket med forslag til vinklinger, beliggenhet og personligheter han kunne bruke i reportasjene (Schleifer 2002).

verket og mener at alle medier med deres kildetilgang ville publisert videoene og intervjuene på grunn av innslagenes unike nyhetsverdi (Ballout, intervju 05.10.03).

Intervjuene med al-Qaida-lederne skapte sterke reaksjoner fra amerikanske myndigheter, som kritiserte kanalen for å være et talerør for terrorister.⁸ Høsten 2001 gjorde den amerikanske administrasjonen flere forsøk på å påvirke og kontrollere Al Jazeeraes dekning fra Afghanistan gjennom diplomatisk press mot myndighetene i Qatar (se Levy & Bugingo 2002). I tillegg bombet amerikanske styrker Al Jazeeraes Kabul-kontor 12. november. Ingen av de ansatte omkom, men kontoret og utstyret ble totalskadd. Amerikanske talsmenn uttalte at amerikanske styrker angrep bygningen fordi den var ansett som under al-Qaida-kontroll, og dermed et legitimt militært mål. Al Jazeera-talsmenn på sin side hevder at de hadde gitt kontorets koordinater til den amerikanske administrasjonen og at amerikanerne visste at de bombet kanalens kontor.

Krigen i Irak

Under Irak-krigen var de arabiske satellittkanalenes krigsjournalistikk markert forskjellig fra de store angloamerikanske medienes fortellinger fra Irak.⁹ Hvordan forholdt amerikanske myndigheter seg til den arabiske krigsjournalistikken i Irak? For koalisjonsstyrkene, som i tidligere internasjonale konflikter hadde hatt effektiv kontroll over mediedekningen, var de nye arabiske kanalene en utfordring. Særlig Al Jazeeraes dekning var svært provoserende for amerikanerne, og konfrontert med denne alternative dekningen av krigen, gikk amerikanske myndigheter flere ganger til det skrittet at de advarte, kritiserte og presset kanalen.

Al Jazeera hadde etablert kontor i Bagdad i 1998, med lokalt ansatte korrespondenter, og hadde generelt gode forbindelser med irakiske myndigheter.¹⁰ Al Jazeera var overbevist om at de kom til å

8 Debatten om Al Jazeeraes forhold til al-Qaida blusset opp igjen da stjernekorrespondent Taysir Allouni (som var byråsjef i kanalens Kabul-kontor) ble arrestert av spanske myndigheter i september 2003, anklaget for terrorvirksomhet. Allouni ble dømt til sju års fengsel for samarbeid med en spansk al-Qaida-celle i september 2005. Saken reiser flere viktige spørsmål: Har al-Qaida-medlemmer (gjennom Allouni) infiltrert kanalen i en smart PR-kampanje? Eller er Allouni et offer for en svertetekampanje mot arabiske medier og Al Jazeera? Al Jazeera støtter stjernekorrespondenten, og saken følges tett på kanalens nettsider.

9 Irak-krigen 2003 er den mest mediedekte krigen i historien (Tumber & Palmer 2003). Den viktigste forskjellen i forhold til mediedekningen av tidligere internasjonale konflikter var de nye arabiske mediene (White 2003: 6).

10 I kontrast til de relativt gode arbeidsforholdene inne i Irak, møtte Al Jazeera store van-

være ledende i krigsdekningen på samme måte som i Afghanistan, og kanalen signerte samarbeidsavtaler med en rekke store medier som BBC, ABC, Fox og CNN (Schleifer 2003). Men i motsetning til i Afghanistan var ikke Al Jazeera den eneste satellittkanalen i krigssonen inne i Irak. Både internasjonale og arabiske konkurrenter hadde etablert kontorer i landet, og alle jaktet på de beste bildene og eksklusive intervjuene. Ifølge den redaksjonelle ledelsen hos Al Jazeeras to største konkurrenter, Al Arabiya Channel og Abu Dhabi TV, hadde Al Jazeera likevel noen fortrinn – de hadde flere og mer erfarne team inne i krigssonen.¹¹

I kontrast til tidligere internasjonale konflikter, der medienes tilgang til slagmarken var kontrollert og begrenset, dekket rekordmange 3000 mediefolk Irak-krigen fra Irak og nabolandene (White 2003). Rundt 600 internasjonale journalister inntok Irak innrullert («embedded») med koalisjonsstyrkene, 2000 («unilateral») journalister reiste uavhengig av de militære styrkene, 200 internasjonale journalister dekket krigen fra Bagdad, mens en annen gruppe journalister dekket konflikten fra koalisjonsstyrkenes mediesenter Central Command i Qatar. Majoriteten av de arabiske journalistene inne i Irak opererte uavhengig av de militære styrkene. Al Jazeera hadde til enhver tid om lag 40 ansatte inne i Irak (på hovedkontoret i Bagdad, kontorene i Basra og Mosul, samt omreisende reportere) (Ballout, intervju 05.10.03). De fleste internasjonale mediene i Bagdad rapporterte fra og bodde på mediehotellet Palestine Hotel, men Al Jazeera og Abu Dhabi TV fikk opprettholde sine kontorer i felten 200 meter fra hverandre. Kontorene lå sentralt mellom en rekke regjeringsbygninger, nær to strategiske broer (Abdallah, intervju 12.10.03).

Krigen på arabisk

Litt over 02.30 natt til 20. mars 2003 rapporterte Al Jazeeras team i Bagdad at de hørte en eksplosjon. Krigen var i gang. De neste dagene ble det klart at de arabiske satellittkanalene presenterte en annen versjon av hendelsene i Irak enn deres vestlige og amerikanske konkurrenter. Hovedforskjellen var at mens de amerikanske

skeligheter i Iraks naboland. Kanalens anstrengte forhold til myndighetene i Kuwait (den letteste veien inn i Irak), Bahrain (vertsland for koalisjonens marinebase) og Jordan vanskeliggjorde forberedelsene.

11 Abu Dhabi TV er ikke en 24-timers nyhetskanal, men sendte likevel nyheter døgnet rundt under invasjonen til tross for at de var kraftig underbemannet (Bouran & Sari, intervju 18.10.03). Al Arabiya på sin side var hemmet av startvansker – kanalen ble lansert bare uker før invasjonen av Irak. Kanalen måtte lære å springe før de kunne gå og måtte forberede krigsdekningen før de i det hele tatt var på lufta (Nejm, intervju 26.10.03).

(vestlige) mediene vektla den høyteknologiske amerikanskledede invasjonshæren, fokuserte de arabiske satellittkanalene på den irakiske sivilbefolkningen. Medieanalytikere (se for eksempel Amin 2003 og Wolff 2004) har pekt på noen karakteristika ved den arabiske krigsdekningen:

- 1) Alle de arabiske mediene så på koalisjonsstyrkene som en invasjonshær (ikke som «frigjørere») og stilte spørsmål om krigen var legitim etter internasjonal lov.
- 2) De populære talkshowene på de arabiske satellittkanalene fokuserte på å kritisere den amerikanske administrasjonen og inviterte USA-kritiske eksperter, og gjester diskuterte «clash of civilisations» og konspirasjonsteorier.
- 3) De arabiske kanalene sendte hyppige repriser av den irakiske presidenten Saddam Husseins oppfordring til islamsk hellig krig mot den amerikanske og britiske aggresjonen.
- 4) Krigsdekningen på de arabiske kanalene prioriterte irakiske sivile tap og lidelser, noe som ga det arabiske publikummet en følelse av nærhet, empati og solidaritet med det irakiske folket.
- 5) De arabiske kanalene fokuserte på den irakiske motstanden i de sørlige områdene i Irak og framhevet de irakiske styrkenes mulighet til å slå tilbake mot koalisjonsstyrkene.
- 6) De arabiske satellittkanalene formulerte frustrasjonen og usikkerheten som mange følte i regionen rundt Irak og nabolandenes framtid.

Det er flere årsaksforklaringer på de ulike prioriteringene mellom de arabiske og de vestlige mediene. Al Jazeera-talsmann Jihad Ali Ballout forklarer forskjellene i dekningen på denne måten: «simply because we are Arabs, we broadcast in the Arabic language, it's our Arab perspective that allows us to be so different» (Ballout, intervju 05.10.03). May-Ying Welsh, som er producer ved Al Jazeeras Bagdad-kontor, utdyper:

The Western media are really coming in as outsiders and trying to figure out what's going on. They have studied these issues, but haven't lived them their whole lives. So obviously Al Jazeera, and any other Arab channel for that matter, has a certain advantage, a competitive advantage over Western channels (Welsh, intervju, 05.10.2003).

Journalistene hadde ulik tilgang til kildene. De fleste vestlige journalistene hadde god kontakt med koalisjonsstyrkene, men ifølge

Al Arabiayas nyhetsdirektør under invasjonen, Salah Nejm, hadde de vestlige mediene derimot vansker med å få bilder fra det øvrige Irak, og de ble dermed avhengige av bildemateriale fra de arabiske kanalene og nyhetsbyråene (Nejm, intervju 26.10.03). Ifølge nyhetsdirektør Nart Bouran i Abu Dhabi TV er den viktigste årsaken til forskjellene at de ulike mediene tilpasser sendingene sine til ulike målgrupper og publikum. De arabiske kanalene er tilpasset et arabisk publikum, mens de amerikanske kanalene frir til et amerikansk publikum (Bouran, intervju 18.10.03). Al Jazeeraas popularitet handler like mye om satellittkanalens evne til å reflektere folkeopinionen som dens evne til å forme opinionen. Mange arabere så den irakiske motstandskampen som en fortsettelse av den palestinske kampen mot Israel. Miladi mener derfor at den sterke krigsmotstanden i det arabiske publikummet formet den arabiske mediedekningen: «You don't expect an Arab channel, obviously, to be supportive of the American colonisation of Iraq... [Not] even the worst of the channels in the Arab world would do that, because everyone basically will demonise them. It's as simple as that» (Miladi, intervju 26.10.03). Både de vestlige og de arabiske mediene lette etter den beste «menneskelige historien», historien som rører publikum. Men *hvem* som ble presentert som de ideelle, verdige ofrene i de menneskelige historiene varierte: De arabiske kanalene fokuserte på irakiske kvinner og barn, mens de amerikanske kanalene vektla skjebnene til de unge amerikanske soldatene (med den dramatiske historien om menig Jessica Lynch som den viktigste).

Amerikansk kritikk

Den amerikanske administrasjonen anklaget flere arabiske kanaler for uansvarlig krigsdekning. Det var likevel Al Jazeera som ble utsatt for den skarpeste kritikken. Arab Media Office, som jobber med å tilrettelegge det amerikanske utenriksdepartementets forhold til de arabiske mediene, kritiserte Al Jazeera for å gi tendensiøse og feilaktige rapporter fra krigssonen (US Arab Media Official, intervju 15.03.04). Det var særlig tre forhold som provoserte amerikanske myndigheter; de mente at Al Jazeera

- 1) viste bilder av skadde og døde amerikanske krigsfanger og overdrev amerikanske tap og den irakiske motstanden,
- 2) var et propagandavåpen for irakiske myndigheter, og
- 3) oppildnet den arabiske folkeopinionen gjennom å dvele ved og fråse i irakiske lidelser.

En enkel innholdsanalyse av vinklingen («framing») av nyhetsinnslagene i Al Jazeeraas daglige formiddagssending – News at Midday – under krigen viser at om lag 37 prosent av innslagene på Al Jazeera var vinklet på den irakiske motstanden (16 prosent), de sivile lidelsene og den humanitære katastrofen i Irak (14 prosent) og den globale krigsmotstanden (7 prosent).¹² Al Jazeeraas redaksjonelle prioritering reflekterer med dette den arabiske folkeopinionen. Innholdsanalysen viste imidlertid også at den pro-amerikanske frigjøringsvinklingen preget 10 prosent av innslagene. Det sistnevnte støtter opp om Al Jazeera-kildenes gjentatte understrekninger om at kanalen slipper alle stemmer til (Ballout, intervju 05.10.03, Abdallah, intervju 12.10.03).

Al Jazeeraas krigsdekning ble etter alt å dømme oppfattet som provoserende og skadelig for den amerikanske mediestrategien fordi den underminerte og utfordret den offisielle amerikanske versjonen av det som skjedde i Irak: at den irakiske befolkningen tok imot koalisjonsstyrkene som frigjørere, at høyteknologiske bomber sikret få sivile tap og at krigen hadde bred internasjonal støtte. Siden Vietnamkrigen har det vært sentralt for amerikanske myndigheter å ikke vise likposser med egne falne soldater, og de siste årene har det også i økende grad blitt viktig å unngå bilder av sivile lidelser (Höijer *et al.* 2004: 15). Al Jazeera sendte begge deler. Ledelsen i kanalen argumenterer for at de bare speilet virkeligheten på bakken i Irak: «People would think it's a clean war, but war is never clean, this is our disposition. We are not trying to infuriate anybody; we're just trying to reflect what's happening on the ground» (Ballout, intervju 05.10.03).

I kontrast til de rå og usminkede bildene på Al Jazeera har studier av krigsdekningen på angloamerikanske tv-kanaler vist at den krigen som ble vist på amerikanske og britiske skjermer var full av action, men uten blod. Dekningen fra de innrullerte britiske og amerikanske journalistene (som reiste sammen med koalisjonsstyrkene) ga seerne følelsen av å være nær krigshandlingene, men utelot den stygge siden av virkeligheten (se for eksempel Aday 2004 og Lewis *et al.* 2004).¹³ Et viktig unntak var bildene av den

12 Analysen er basert på utskrifter av sendingen, oversettelsen er gjort av Foreign Broadcasting Information Service (FBIS) i det amerikanske utenriksdepartementet.

13 Det er både praktiske, etiske og politiske årsaker til at de store angloamerikanske mediene ikke viste flere bilder av sivile lidelser (se Robertson 2004 for amerikanske bilderedaktørs egne årsaksforklaringer). Majoriteten av de spurte uttrykker bekymring for en økende konservativ holdning i amerikanske medier – at mediene ikke er villige til å vise like rå bilder som de gjorde for 20, 30 og 40 år siden. Bevisst eller ubevisst, denne konservative holdningen samsvarer med amerikanske myndigheters anstrengelser

skadde irakiske gutten Ali Ismail Abbas, som først ble trykket i *Time Magazine* og deretter publisert over hele verden. Bildene av den fortvilte gutten ble selve symbolet på irakiske barns lidelser, og oppmerksomheten reddet livet til Ali, som senere fikk behandling og nå er bosatt i USA.

Medieanalytikere har ulike forklaringer på hvorfor de arabiske mediene viste mer blod enn de angloamerikanske:¹⁴ De arabiske satellittkanalene er unge og uerfarne, uten innarbeidede etiske retningslinjer og en klar redaksjonell politikk, og at de dermed begår flere etiske overtramp enn sine amerikanske og europeiske kolleger (Zayani, intervju 26.10.03).

Al Jazeera er en omstridt kanal som tøyer grensene for hva som er redaksjonelt forsvarlig å sende, og nettopp identiteten som kontroversiell er en viktig del av kanalens varemerke. Det er derfor ikke overraskende at amerikanske myndigheter er kritiske til hvordan kanalen dekket den USA-ledede krigen i Irak. Det mest interessante er imidlertid hvordan USA videreformidler og kommuniserer misnøyen. Ifølge US Arab Media Office er dette et dilemma:

We feel very strongly that the situation and our actions should be represented objectively. This does not mean we expect all coverage to be positive, but it should be accurate. Thus we make our feelings about their coverage very clear. Television is a double-edged sword: on the one hand, when we see distortions on Al Jazeera or other stations, we speak out about them. But the dilemma is what to do about it? We believe in a free press – but also a responsible press. Do we withdraw our voice from a station because it misrepresents American actions or policy or do we increase it to set the record straight? Satellite television is a medium that reaches millions. We do not want our voice to be absent (Arab Media Official, intervju 15.03.04).

Og her er vi tilbake til kjernen i det amerikanske dilemmaet som ble drøftet innledningsvis: Tradisjonelt har USA støttet friere og åpnere arabiske medier, men som en reaksjon mot krigsdekningen forsøkte den amerikanske administrasjonen å presse myndighetene i Qatar til å begrense Al Jazeeras ytringsfrihet (Telhami 2004: 77).

for å flytte søkelyset bort fra sivile irakiske lidelser, og kan også være et resultat av politisk press. Det er ikke uvanlig at mediene støtter opp om myndighetenes politikk i en krigssituasjon – tidligere komparative studier av mediedekningen av internasjonale konflikter har dokumentert at mediene i hovedsak støtter opp om myndighetenes politikk under internasjonale kriser (se for eksempel Nohrstedt & Ottosen 2000).

14 Etter den første fasen av Irak-krigen har temaet krigsjournalistikk blitt tatt opp på en rekke internasjonale konferanser. Debatten har i stor grad dreid seg om hvor mye vold og ofre for vold mediene kan vise, se Figenschou (2005) for en analyse av medieviolensdebatten.

Bildet som går ut til arabiske medier og opinion, er imidlertid at den amerikanske administrasjonen bare støtter ytringsfrihet og mediefrihet dersom mediene er USA-vennlige. Faren er selvsagt at dette kan styrke allerede eksisterende arabiske forestillinger om amerikansk dobbeltmoral og hykleri.

Journalistkirkegården

Da koalisjonen erklærte krigen for over 1. mai, var så mange som 16 journalister og mediefolk drept i Irak (White 2003). Rapporter fra de store internasjonale journalistorganisasjonene, som Reporters Without Borders, International Federation of Journalists (IFJ) og Committee to Protect Journalists (CPJ), har i ettertid advart kraftig mot det de ser som en ny brutal politisk og militær kultur som truer journalisters sikkerhet og uavhengighet i Irak.¹⁵

Al Jazeeraes team inne i Irak var under dobbelt press. De første dagene av krigen ble de beskyttet av koalisjonsstyrkene i Basra og i Bagdad, ifølge Ballout (intervju 05.10.03). Kanalen ble også utsatt for hyppige angrep fra irakiske myndigheter som trakasserte og gikk til angrep på kanalens Bagdad-kontor. Irakerne vaktet de utenlandske journalistene i Bagdad døgnet rundt hele krigen, og ledet av informasjonsminister Mohammed Saeed al-Sahaf truet de Al Jazeera ved flere anledninger. Bare en halvtime etter at de første amerikanske angrepene mot Bagdad startet om natten den 20. mars 2003, stormet ministeren og vaktene hans Al Jazeeraes kontor og slo ned korrespondent Diyar al-Omari. Grunnen til overfallet var trolig at kanalen hadde filmet irakiske regjeringsbygninger som ble ødelagt av bomber (Al-Omari, intervju 26.10.03).

Angrepet

Hvordan opplevde de involverte journalistene forholdet til koalisjonsstyrkene på bakken? Blant mine kilder i Al Jazeera som dekket krigen fra Bagdad, innrullert med koalisjonsstyrkene, fra Central Command og fra Washington D. C., er det ulike oppfatninger om hvordan det var å jobbe mot/med representanter for den amerikanske administrasjonen. Det er imidlertid bred enighet om at den viktigste enkelthendelsen for relasjonene mellom Al Jazeera og amerikanske myndigheter var angrepet på Al Jazeeraes Bagdad-kontor tidlig om

¹⁵ Se for eksempel Reporters Without Borders (2004), Committee to Protect Journalists (2003) og White (2003).

morgenen den 8. april 2003. Et amerikansk bombefly traff en strømreaktor som var forbundet med Bagdad-kontoret. Korrespondent Tariq Ayoub ble drept og kameramann Zouhair Nadhim ble skadd i angrepet. Noen timer senere døde tre journalister under amerikansk ildgivning mot Abu Dhabi TV og mediehotellet Palestine Hotel. Journalister verden over var rystet. Al Jazeera var sjokkert, nok en gang var kontoret deres blitt beskytt av amerikanerne.

Amerikanske myndigheter benekter kategorisk at de angrep Al Jazeera med vilje. En talsmann for Arab Media Office i det amerikanske utenriksdepartementet utdyper:

...the attack on Al Jazeera's Baghdad bureau was not deliberate as some Arab journalists charged... in the face of personal tragedy like that, people can jump to conclusions out of anger. You have to remember that many journalists died during the war. We lost many American journalists as well (US Arab Media Official, intervju 15.03.04).

Det amerikanske utenriksdepartementet viser til rapporter fra Central Command og Pentagon som understreker at amerikanske styrker besvarte fiendtlig ild, de ble beskytt og skjøt i selvforsvar. På pressekonferansen på Central Command angrepsdagen sa den amerikanske talsmannen:

Coalition forces came under significant enemy fire from the building where the Al Jazeera journalists were working and, consistent with the inherent right of self-defence, Coalition forces returned fire. Sadly, an Al Jazeera correspondent was killed in this exchange (Abizaid 2003).

De offisielle amerikanske uttalelsene viser at for de amerikanske styrkene var tapet av kameramannen Ayoub såkalt «collateral damage», sivile tap etter angrep mot legitime militære mål. Talspersoner for Al Jazeera gikk umiddelbart ut og avviste at det ble avfyrt skudd fra bygningen. Korrespondentene som overlevde angrepet, understreker imidlertid at det var harde kamper i området, og korrespondent Diyar Al-Omari åpner til og med for at de amerikanske styrkene *kan* ha tatt Al Jazeeras folk for å være irakiske styrker:

I think the problem is that the Americans when they came to this place [where the Al Jazeera bureau was situated] ..., they are so furious. You know, they suspect any movement you do. So we've been on the roof, trying to do some coverage and we were wearing this helmet and bulletproof jackets and we have a camera. Probably they feel that we

were snipers or something, I don't know. And because of this... my office is in the middle of crossfire, in a very deadly zone ... (Al-Omari, intervju 26.10.03).

Både Al Jazeera og de internasjonale journalistorganisasjonene krevde at amerikanske myndigheter skulle etterforske hendelsen – men ledelsen i kanalen har ennå ikke mottatt noen granskingsrapport eller offisiell beklagelse for angrepet. Dette har skapt sterke reaksjoner blant de Al Jazeera-ansatte, noe kanalens kontorsjef i Washington D.C., Hafez Al Mirazi, forklarer på denne måten:

In any case of «friendly fire», if you consider it friendly fire and good intentions, at least you open an investigation on the killing of a human being. And just by not opening an investigation [...] after what happened to Al Jazeera's office, [have] made many people very upset (Al Mirazi, 12. mars 2004).

Var angrepet mot Al Jazeera målrettet?

Den store majoriteten av kildene mine i Al Jazeera tolker angrepet som et forsøk på å skremme kanalen til taushet – for å dempe kanalens kritiske krigsdekning. Ettersom episoden ikke er etterforsket, er det fremdeles mange ubesvarte spørsmål. Gjennom å analysere de store journalistorganisasjonenes uavhengige undersøkelser og rapporter om angrepet på det internasjonale mediehotellet Palestine Hotel (beskutt av amerikanske stridsvogner få timer etter angrepet på Al Jazeera) og gjennom intervjuer med overlevende Al Jazeera-korrespondenter og øyevitner kan vi likevel antyde en mulig forklaring. Journalistorganisasjonene konkluderer i sine rapporter med at angrepet mot hotellet *ikke* var et målrettet angrep mot journalister, men en tragisk ulykke som kunne vært unngått. Journalistorganisasjonene konkluderer med at soldatene på bakken ikke kan lastes for drapene, men at de høyere ledd i det amerikanske militæret må ta ansvar for at troppene på bakken ikke fikk oppdatert informasjon om hvor de internasjonale journalistene oppholdt seg. Alle de internasjonale mediene ga kontinuerlige rapporter til Pentagon og Central Command om hvor deres folk i Bagdad oppholdt seg. De mottok også forsikringer om at koordinatene var videresendt til de rette instanser. De uavhengige granskningene av angrepet på Palestine Hotel viser at denne livsviktige informasjonen aldri ble videreformidlet til soldatene på bakken.

Mer alvorlig, ifølge journalistorganisasjonene, var det at kommunikasjonssvikten var et resultat av Bush-administrasjonens

negative holdning til uavhengige journalister. Allerede i oppkjøringen til invasjonen av Irak skilte talspersoner for den amerikanske administrasjonen mellom journalister som var innrullert («embedded») med koalisjonsstyrkene, og de uavhengige journalistene i Irak. I en rekke uttalelser har den amerikanske administrasjonen gjort det klart at de ikke kunne beskytte de uavhengige journalistene i Irak, og de uavhengige stemmene ble innstendig oppfordret til å forlate Irak eller bli værende på eget ansvar. Ifølge organisasjonenes rapporter må angrepet på Palestine Hotel forstås som et resultat av denne nye mediepolitikken: Uavhengige journalister ble sett på som plagsomme uromomenter som USA ikke har ansvar for. Slik jeg ser det kan denne konklusjonen overføres til angrepet på Al Jazeera.

Implikasjonene av angrepet

Angrepet på Al Jazeera i Bagdad har flere implikasjoner for relasjonene mellom Al Jazeera og den amerikanske administrasjonen. For det første ble den negative holdningen i toppledelsen i den amerikanske hæren og administrasjonen til de uavhengige journalistene i Irak av Al Jazeera tolket som et forsøk fra amerikanske myndigheter på å tvinge flere medier til å reise sammen med de militære i en eventuell framtidig konflikt (Ballout, intervju 15.10.03). Denne tolkningen støttes av flere medieforskere som frykter at denne nye amerikanske politiske og militære kulturen er en strategi for å skremme uavhengige journalister bort fra konfliktområder, slik at USA kan stramme grepet om hvilke nyheter som slipper ut av framtidige konflikter.¹⁶ Hvis uavhengige journalister blir diskriminert og skremt bort fra framtidige konflikter, vil dette ha store konsekvenser for hvilke opplysninger og perspektiver omverdenen får på konflikten.

For det andre ble angrepet innad i kanalen tolket som en målrettet aksjon for å dempe Al Jazeeras kritiske dekning. Også de internasjonale journalistorganisasjonene stiller spørsmål ved hvorfor akkurat Al Jazeera, som allerede er under kritikk fra amerikanske myndigheter, ble angrepet i felten både i Kabul (2001) og Bagdad (2003). Ingen av hendelsene ble etterforsket eller beklaget av den amerikanske administrasjonen, noe som styrker Al Jazeeras følelse av å være «uverdige (medie)ofre» for de amerikanske styrkene.

Samtidig er det grunn til å påpeke at intervjuene mine viser at Al Jazeera-ledelsen har et annet forhold til sikkerhet enn andre medier. Kanalen tar større sjanser og ledelsen lot for eksempel ikke

16 Se for eksempel Tumber & Palmer (2003) og Lewis *et al.* (2004).

staben på Bagdad-kontoret evakuere kvelden før angrepet, selv om medarbeiderne selv ba om det (Abdallah, intervju 12.10.03). Al Jazeeraas nærhet til fronten er en av kanalens styrker, men samtidig en av svakhetene ved kanalens personalpolitikk.

For det tredje ble følelsen av å være under angrep videreført til Al Jazeeraas seere. Kanalen dekket angrepet mot Bagdad-kontoret inngående i de påfølgende dagene. Sendingene ga sterke, følelsesladde intervjuer med familie, venner og kolleger av den avdøde. Et fellestrekk ved kildene i denne dekningen var at de alle mente angrepet var målrettet for å skade Al Jazeera, eller de uttalte seg med dette som premiss. Angrepet ble på denne måten et mektig symbol på det mange arabere ser på som en urettferdig og brutal amerikansk utenrikspolitikk – at modige Al Jazeera ble ofret fordi de kritiserte USA.

Amerikanske representanter på Al Jazeera

Den amerikanske administrasjonens relasjoner til Al Jazeera handlet ikke bare om bomber og kritikk. Utenriksdepartementet anså også Al Jazeera som en viktig kanal for å nå ut til den arabiske opinionen og skape dialog og en bedre forståelse av amerikansk politikk og amerikanske verdier. I hvilken grad lyktes de med å få fram sin versjon av krigen på Al Jazeera? Amerikanske myndigheter økte antallet talspersoner og toppolitikere på kanalen før og under krigen som en del av en større offensiv for å styrke amerikansk opinionsdiplomati i den arabiske verden.¹⁷ Men de amerikanske representantene møtte flere vanskeligheter, som språklige, kulturelle og byråkratiske hindre for å gjøre en effektiv og troverdig opptreden på Al Jazeera. Verken Al Jazeera eller det amerikanske utenriksdepartementet vurderer USAs informasjonskampanjer på kanalen som effektive. Begge parter karakteriserer den amerikanske strategien med å gi intervjuer til Al Jazeera «pisk og gulrot» (Al Mirazi, intervju 12.03.04, US Arab Media Official, intervju 15.03.04). Hva de legger i begrepet varierer imidlertid. Al Jazeeraas Washington-sjef, Hafez Al Mirazi, anklager amerikanske myndigheter for å prøve å presse kanalen til lojalitet gjennom å gi intervjuavtaler som «belønning». Talsmannen ved Arab Media Office på sin side anklager Al Jazeera for å være utakknemlig og kravstor, og for ikke å sette pris på alle de gode intervjuavtalene administrasjonen faktisk har gitt dem. Begge parter er imidlertid enige om at intervjuene var mindre fruktbare for dem

17 Se Fonn & Romarheim (2004) for en kort historisk oversikt over amerikansk opinionsdiplomati.

under krigen i Irak enn under krigen i Afghanistan. Som et resultat av det har amerikanske myndigheter gått bort fra Al Jazeera som viktigste arena og isteden satset store ressurser på å etablere den amerikanskfinansierte, arabiskspråklige satellittkanalen Al Hurra. Al Jazeeras Washington-kontor hevder at de på sin side ikke lenger jobber like hardt for å få amerikanske representanter til å stille opp på kanalen.

Tapte mediekrigen

Artikkelen viser hvordan amerikanske myndigheter kritiserte Al Jazeera og la politisk press på myndighetene i Qatar for å dempe kanalens kritiske dekning. Dette ble tolket som et forsøk på å begrense Al Jazeeras ytringsfrihet og ble dermed sett som et symbol på USAs selektive tolkning av internasjonale menneskerettigheter. I tillegg ignorerte den amerikanske administrasjonen i stor grad de internasjonale prinsippene om å beskytte journalister i krig. Den amerikanske brutaliteten gikk spesielt utover sikkerheten til de uavhengige journalistene inne i Irak, blant dem Al Jazeeras team i krigssonen. Det sterkeste symbolet på denne amerikanske brutaliteten var angrepet på Al Jazeeras Bagdad-kontor. Disse negative hendelsene underminerte de mer positive aspektene ved forholdet mellom amerikanske myndigheter og satellittkanalen, i en tid hvor amerikanerne forsøker å gå i dialog med arabisk opinion via de arabiske satellittkanalene. Så lenge de negative sidene får dominere partenes forhold til hverandre, vil USA trolig tape mediekrigen i den arabiske verden. USA og Vesten dominerer de globale informasjonsstrømmene, men i Al Jazeeras offentlige sfære er det USA som blir «Den andre», den som ikke selv får makt til å definere situasjonen og verden.

Litteratur

- Aday, Sean (2004) «The Real War Will Never get On Television», paper fra International Studies Association, 18.–20.03.2004, Montreal.
- Alterman, Jon B. (1998) «New Media, New Politics? From Satellite Television to the Internet in the Arab World», *Policy Paper* (48). Washington D.C.: The Washington Institute for Near East Policy.
- Alterman, Jon B. (2002) «The Effects of Satellite Television on Arab Domestic Politics», *Transnational Broadcasting Studies* (9) (<http://www.tbsjournal.com/Archives/Fall02/Alterman.html>).
- Amin, Hussein (2003) «'Watching the War' in the Arab World», *Transnational Broadcasting Studies* (10) (<http://www.tbsjournal.com/Archives/Spring03/amin.html>).
- Arab Press Freedom Watch (APFW) (2003) *The State of the Arab Media 2003. The Fight for Democracy*, Annual report 2003 (<http://www.apfw.org/data/annualreports/2003/english/2003annualreport.pdf>).
- Auter, Philip, Mohamed M. Arafa & Khaled Al-Jaber (2004) «Who is Al Jazeera's Audience? Deconstructing the Demographics and Psychographics of an Arab Satellite News Network», *Transnational Broadcasting Journal* (12) (<http://www.tbsjournal.com/auter.htm>).
- Bahry, Louay Y. (2001) «The New Arab Media Phenomenon: Qatar's Al-Jazeera», *Middle East Policy*, Vol. VIII: 88–99.
- Abizaid, John (2003) *CENTCOM Operation Iraqi Freedom Briefing*, pressebriefing Central Command Qatar 23. mars 2003 (<http://www.centcom.mil/CENTCOM-News/transcripts/20030323a.htm>).
- Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, US Department of State (2004) *Qatar – Country Reports on Human Rights Practices 2003* (<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/27936.htm>).
- Chetanian, Vicken (2003) *The Challenge of the New Arab Media* (<http://www.caucasusmedia.org/pdf/mcicroundtables1.pdf>).
- Committee to Protect Journalists (CPJ) (2003) *Attacks on the Press 2003. Middle East and North Africa* (<http://www.cpj.org/attacks03/mideast03/mideast.html>).
- Eide, Elisabeth (2004) «Warfare and Dual Vision in Media Discourse» i Stig A. Nohrstedt & Rune Ottosen (red.) *U.S. and the Others. Global Media Images on «The War on Terror»*. Göteborg: NORDICOM.
- El-Nawawy, Mohammed & Adel Iskandar (2002) *Al-Jazeera. How the Free Arab News Network Scooped the World and Changed the Middle East*. Westview Press.
- El-Nawawy, Mohammed & Adel Iskandar [2002](2003) *Al-Jazeera. The Story of the Network that is Rattling Governments and Redefining Governments and Redefining Modern Journalism*. Westview Press.
- Fandy, Mamoun (2000) «Information Technology, Trust, and Social Change in the Arab World», *Middle East Journal* 54: 378–94.
- Figenschou, Tine Ustad (2004) «Courting, criticism, censorship and bombs: A study of the relationship between the Al Jazeera Channel and the US administration during the war in Iraq 2003», hovedfagsoppgave i journalistikk ved Institutt for medier og kommunikasjon/Avdeling for journalistikk, bibliotek- og informasjonsfag, Universitetet i Oslo/Høgskolen i Oslo.

- Figenschou, Tine Ustad (2005) «Hvor mye medievold er for mye?», *Babylon – tidsskrift om Midtøsten og Nord-Afrika* (2).
- Fonn, Birgitte Kjos & Anders G. Romarheim (2004) «Fra Radio Free Europe til al-Hurra: amerikansk opinionsdiplomati fra suksess til fiasko», *Internasjonal politikk* 62 (3): 369–88.
- Ghareeb, Edmund (2000) «New media and the Information revolution in the Arab World: An Assessment», *Middle East Journal* 54: 395–418.
- Hafez, Kai (2002) «Guest Editor's Introduction: Mediated Political Communication in the Middle East», *Political Communication* 19: 121–24.
- Hegghammer, Thomas (2003) *Dokumentasjon om al-Qaida – intervjuer, kommunikeer og andre primærkilder, 1990-2002*, Forsvarets forskningsinstitutt, Rapportnummer 2002/01393.
- Hickey, Neil (2002) «Access Denied. The Pentagon's War Reporting Rules are the Toughest Ever», *Columbia Journalism Review*, January/February (<http://www.cjr.org/year/02/1/hickey.asp>).
- Höijer, Birgitta, Stig A. Nohrstedt & Rune Ottosen (2004) «Introduction. Media and the 'War on Terror'» i Stig A. Nohrstedt & Rune Ottosen (red.) *U.S. and the Others. Global Media Images on «The War on Terror»*. Göteborg: NORDICOM.
- Levy, Alexandre & Francois Bugingo (2002) *United States: between the pull of patriotism and self-censorship. The US media in torment after 11th of September*, Reporters Without Borders.
- Lewis, Justin et al. (2004) *Too close for comfort?: The role of embedded reporting during the 2003 Iraq war*, Cardiff University (http://www.soc.surrey.ac.uk/warandmedia/documents/comfort_summary.doc).
- Nohrstedt, Stig Arne & Rune Ottosen (red.) (2000) *Journalism and the New World Order. Gulf War, National News and Globalization*. Göteborg: NORDICOM.
- Reporters Without Borders (RSF) (2002) *Afghanistan annual report 2002* (http://www.rsf.org/article.php3?id_article=1475).
- Reporters Without Borders (2004) *Annual Report 2004* (http://www.rsf.org/rubrique.php3?id_rubrique=416).
- Reporters Without Borders (2005) *Annual Report 2005* (http://www.rsf.org/rubrique.php3?id_rubrique=509).
- Robertson, Lori (2004) «Images of War», *American Journalism Review*, October/November.
- Rugh, William A. (2004) *Arab Mass Media. Newspapers, Radio, and Television in Arab Politics*. Westport, CO/London: Praeger.
- Sakr, Naomi (2001) *Satellite Realms. Transnational Television, Globalization & the Middle East*. London/New York: I.B. Tauris Publishers.
- Sakr, Naomi (2002) «Arab Satellite Channels Between State and Private Ownership: Current and Future Implications», *Transnational Broadcasting Studies* 9 (http://www.tbsjournal.com/Archives/Fall02/Sakr_paper.html).
- Sharp, Jeremy M. (2003) *The Al-Jazeera News Network: Opportunity or Challenge for U.S. Foreign Policy in the Middle East?*, CRS Report for Congress, oppdatert 23. juli, 2003, Congressional Research Service.
- Schleifer, S. Abdallah (2002) «Covering Al-Qa'ida, Covering Saddam», intervju med Al Jazeera London bureau chief Yosri Fouda, *Transnational Broadcasting Studies* 9 (<http://www.tbsjournal.com/Archives/Fall02/Fouda.html>).

- Schleifer, S. Abdallah (2003) «Interview with Mohamed Jasim Al-Ali, Managing Director, Al Jazeera», *Transnational Broadcasting Studies* 10 (<http://www.tbsjournal.com/Archives/Spring03/jasim.html>).
- Sullivan, Sarah (2001) «The Courting of Al-Jazeera», *Transnational Broadcasting Studies* 7 (http://www.tbsjournal.com/Archives/Fall01/Jazeera_sjs.html).
- Sullivan, Sarah (2002) «Courting Al-Jazeera, the Sequel: Estrangement and Signs of Reconciliation», *Transnational Broadcasting Studies*, 20.02. (http://www.tbsjournal.com/Archives/Fall01/Jazeera_special.htm).
- Telhami, Shibley [2002](2004) *The Stakes. America in the Middle East*, Westview Press.
- Thussu, Daya Kishan (2000) *International Communication. Continuity and Change*. New York, NY: Arnold/London: Oxford University Press.
- Tumber, Howard & Jerry Palmer (2003) *Media at War: The Iraqi Crisis*. London/Thousand Oaks/New Delhi: SAGE Publications.
- Vogt, Achim (2002) «Regulation and Self-Regulation: The Role of Media Commissions and Professional Bodies in the Muslim World», *Political Communication* 19: 211–22.
- Volkmer, Ingrid (2002) «Journalism and political crisis in the global network society» i Barbie Zelizer & Stuart Allan (red.) *Journalism After September 11*. London/New York, NY: Routledge.
- White, Aidan (2003) *Justice Denied On the Road To Baghdad. Safety of Journalists and the Killing of Media Staff During the Iraq War*, International Federation of Journalists (IFJ) oktober (<http://www.ifj.org/pdfs/iraqreport2003.pdf>).

Intervjuer

- Abdallah, Ahmed, seniorproduser /Journalist, Al Arabiyya Channel, intervjuet av forfatteren 7. februar 2005, på Al Arabiyya Headquarters, Dubai Media City, Dubai, De forente arabiske emirater.
- Abdallah, Maher, talkshow-vert, korrespondent Al Jazeera's Baghdad-kontor, intervjuet av forfatteren 12. oktober 2003, på Sheraton Hotel, Doha, Qatar.
- Al Mirazi, Hafez, kontorsjef Al Jazeera's Washington-kontor, intervjuet av forfatteren 12. mars 2004, på Al Jazeeras Washington-kontor, Washington D.C., USA.
- Al-Omari, Diyar, seniorkorrespondent Al Jazeera's Baghdad-kontor, intervjuet av forfatteren 26. oktober 2003, på Al Arabiya Headquarters, Dubai, De forente arabiske emirater.
- Ballout, Jihad Ali, seksjonssjef Communications & Media Relations, Al Jazeera, intervjuet av forfatteren 5., 13. og 15. oktober 2003, på Al Jazeeras Doha-kontor, Qatar.
- Bouran, Nart, sjef News Centre, Abu Dhabi TV, intervjuet av forfatteren 18. oktober 2003, på Abu Dhabi TV Headquarters, Abu Dhabi, De forente arabiske emirater.
- Nejm, Salah, nyhetssjef Al Arabiya Channel, intervjuet av forfatteren 26. oktober 2003, på Al Arabiya Headquarters, Dubai, De forente arabiske emirater.
- Sakr, dr. Naomi, University of Westminster, intervjuet av forfatteren 25. november 2003 på University of Westminster, London.
- Sari, Hasan, produser & redaktør Abu Dhabi TV, intervjuet av forfatteren 18. oktober 2003, på Abu Dhabi TV Headquarters, Abu Dhabi, De forente arabiske emirater.

US Arab Media Official, US State Department, intervjuet av forfatteren 15. mars 2004, på US Department of State, Washington D.C., USA.

Wolff, Michael, medieanalytiker for *New York Magazine* på CENTCOM, intervjuet av forfatteren 17. mars 2004, New York, USA.

Zayani, dr. Mohammed, American University of Sharjah, intervjuet av forfatteren 26. oktober 2003, på American University of Sharjah, De forente arabiske emirater.

Statsborgerskapsdebatt i Norge og Tyskland

Marianne Takle
dr. polit. i statsvitenskap,
førsteamanuensis ved
Nasjonalbiblioteket

Den 1. september 2006 får Norge ny statsborgerskapslov. Den ble vedtatt av Stortinget 10. juni 2005, etter en politisk prosess som varte i seks år og fire måneder fra statsborgerskapsutvalget ble oppnevnt i februar 1999.¹ Den politiske debatten om forslaget avdekket i liten grad hvilke prinsipielle spørsmål man faktisk tar stilling til når man endrer en slik lov. Statsborgerskap handler om inklusjon/eksklusjon fra det nasjonale politiske fellesskapet (Preuss 1995, Eder & Giesen 2001). Norske politikere bestemmer de formelle grensene for fellesskapet gjennom statsborgerskapsloven, og hvordan denne definerer vilkårene for tilgang til norsk statsborgerskap. I lover som regulerer statsborgerskap finner vi en motsetning mellom en etnisk og kulturell forståelse av politisk fellesskap og en rettighetsbasert tankegang. Motsetningen reflekteres spesielt i to prinsipielle spørsmål. Det ene er spørsmålet om statsborgerskapet skal gis på grunnlag av nedstamning, slik at barn får det samme statsborgerskapet som sine foreldre ved fødsel (nedstammingsprinsippet), eller om man legger vekt på at alle som er født og/eller bor på et territorium skal inkluderes i det politiske fellesskapet (territorialprinsippet). Det andre prinsipielle spørsmålet er om man bare aksepterer ett statsborgerskap, eller åpner for at man kan ha flere.

1 NOU 2000: 32 Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap.

Ny norsk statsborgerskapslov

I januar 2005 lanserte den daværende borgerlige regjeringen sitt lovforslag som et moderniseringsprosjekt.² Det vil i denne sammenheng si at man la vekt på at foreldre skal likestilles når det gjelder å overføre statsborgerskap til barnet ved fødsel, og at loven gir innvandrere rett til statsborgerskap hvis vilkårene i loven er oppfylt. Likevel bygger hovedtankegangen i lovforslaget på tradisjonelle prinsipper. Den nye loven skal på samme måte som dagens lov, av 1950, bygge på nedstammingsprinsippet. Her vil den nye loven ikke føre til endringer, og alle partiene på Stortinget var enige om å holde fast ved et nedstammingsbasert fellesskap. Dette står i motsetning til en tankegang hvor man kobler rettigheter til territorialprinsippet. Mens USA og Canada følger territorialprinsippet, har land som Storbritannia, Nederland, Frankrike og Tyskland en kombinasjon av nedstammingsprinsippet og territorialprinsippet.

Med den nye loven viderefører Norge prinsippet om ett statsborgerskap, og kontrollen blir mer effektiv enn den er i dag. Selv om dagens lov av 1950 bare åpner for ett statsborgerskap, har ikke administrasjonen sjekket rutinemessig om en søker har blitt løst fra sitt andre statsborgerskap etter å ha blitt innvilget det norske. Dette betyr at Norge i praksis har akseptert dobbelt statsborgerskap, noe som kan ha vært en praktisk tilpasning til den økte innvandringen til landet de seneste tiår. Den daværende borgerlige regjeringen ønsket å stramme inn slik at praksis stemmer over ens med loven. I den nye loven vil man fjerne dagens ordning med at en søker som er fylt 18 år, og som har bodd ti år i landet, kan sende melding. I meldingstilfellene erverves statsborgerskap i det øyeblikk meldingen er kommet inn til vedkommende myndighet. Etter den nye loven må alle sende søknad, og da blir ikke statsborgerskapet ervervet før vedtak er truffet. Dette gir norske myndigheter økt mulighet for kontroll, og målet er at økt kontroll skal føre til færrest mulig unntak fra prinsippet om ett statsborgerskap.³ En slik innstramning står i motsetning til den løsningen vi finner i de fleste vesteuropeiske land, med noen viktige unntak, og land som Australia, Canada og USA. I Stortinget var det bare SV som ønsket å akseptere dobbelt statsborgerskap. Både den daværende borgerlige regjeringen og Arbeiderpartiet mente at prinsippet om ett statsborgerskap var nødvendig for å sikre lojaliteten mellom dagens medlemmer av det politiske fellesskapet. På den måten har disse partiene lagt

2 Odelstingsproposisjon nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgervetn).

større vekt på å opprettholde solidariteten blant de som allerede er innlemmet fremfor å åpne for nye. Dette har skjedd nesten uten prinsipiell debatt.

Prinsipiell debatt i Norge og Tyskland

Antakelig var det denne partipolitiske enigheten om nedstamningsprinsippet, og nei til dobbelt statsborgerskap blant alle partier med unntak av SV, som førte til at debatten mellom partiene ikke avdekket de prinsipielle spørsmålene man faktisk tar stilling til når man omdefinierer vilkårene for statsborgerskap. Dette skjedde til tross for en langvarig politisk prosess, og til tross for argumenter den daværende borgerlige regjeringen presenterte i mangfoldsmeldingen St.meld. nr. 49 (2003–2004). Her fremhevet man blant annet et behov for å endre vi-begrepet som en konsekvens av økt innvandring. Det er også grunn til å merke seg at den partipolitiske debatten i Stortinget ikke gjenspeiler de diskusjonene man finner i statsborgerskapsutvalgets innstilling, NOU 2000: 32. Her anbefalte flertallet å åpne for dobbelt statsborgerskap. Denne anbefalingen gav også 20 av de 24 høringsinstansene som uttalte seg i spørsmålet. De fire, som bare aksepterte ett statsborgerskap, var Justisdepartementet og tre ulike politimyndigheter.

For å vurdere hvordan norske politikere håndterer motsetningen mellom hensynet til innvandrernes rettigheter og våre forestillinger om det nasjonale politiske fellesskap er det nyttig å sammenlikne den norske statsborgerskapsdebatten med den tyske. I motsetning til den norske var den tyske debatten klar og argumentasjonen prinsipiell. Dette kan henge sammen med tysk tradisjon, men også med at de politiske motsetningene er større i Tyskland enn i Norge. Det er ikke sikkert at mer offentlig debatt og større prinsipielle motsetninger fører til bedre politiske løsninger, men gjennom en prinsipiell debatt kan man bli klar over hvilke motsetninger som står på spill, og hvilke konsekvenser den løsningen man velger vil få for innvandrerne og for endringene i de formelle grensene for det nasjonale politiske fellesskapet.

Det er flere gode grunner til å orientere seg om utviklingen i Tyskland når man diskuterer innvandring og statsborgerskap. I andre halvdel av det 20. århundre har ingen annen region i Europa hatt større innvandring enn den tyske føderalstaten (Bade, Bom-

3 Odelstingsproposisjon nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) s. 123.

mes & Münz 2004, Münz, Seifert & Ulrich 1999). Bare i løpet av 1990-tallet innvandret mer enn 2 millioner personer til det tyske territoriet.⁴ I tillegg kom mer enn 2 millioner etniske tyskere fra områder øst for Tyskland.⁵ Ved inngangen til det 21. århundre bodde rundt 7,3 millioner mennesker uten tysk statsborgerskap i landet, noe som utgjorde 8,9 prosent av befolkningen.⁶ Til sammenlikning bodde rundt 200 000 personer uten norsk statsborgerskap i Norge i 2004.⁷ Dette betyr at den prosentvise andelen utlendinger i forhold til befolkningen er dobbelt så høy i Tyskland som i Norge. Tyske og norske myndigheter opererer imidlertid med ulike former for registreringer. Der hvor tyske myndigheter registrerer personer uten tysk statsborgerskap (Ausländer), bruker norske myndigheter begrepet innvandrere. Innvandrerbefolkningen består av personer med to utenlandsk fødte foreldre, førstegangsinnvandrere som har innvandret til Norge og personer som er født i Norge med to foreldre som er født i utlandet. I 2006 består denne gruppen av 387 000 personer, noe som utgjør 8,3 prosent av befolkningen. Tilsvarende kategorisering er ikke vanlig å bruke i tyske statistikker.

Hovedtendens i Europa – en mer rettighetsbasert politikk

Nasjonalstatsmodellen er basert på en idé om at det finnes en form for samsvar mellom nasjonens kulturelle verdier og det politiske fellesskap (Alter 1985, Anderson 1991, Calhoun 1995). Det er nettopp dette samsvaret som utfordres gjennom immigrasjon av mennesker med en annen kulturell og religiøs bakgrunn. I dagens flerkulturelle samfunn øker kravet om at innvandrernes rettigheter skal styrkes uansett bakgrunn. Vi har også et internasjonalt rettighetsregime, som fører til at individuelle rettigheter styrkes i nasjonal lovgivning. Dette kan stå i strid med flertallssamfunnets ønske om å bevare sin kulturelle og politiske arv. Spesielt fordi det oppfattes av enkelte som en trussel mot lokale politiske kulturer, og en innskrenking av samfunnets politiske handlefrihet.

Med hensyn til Marshalls (1998 [1963]) velkjente skille mellom tre ulike rettighetskategorier, sivile/legale, politiske og sosiale

4 Statistisches Bundesamt Deutschland Bevölkerung (<http://www.destatis.de/>).

5 Bundesverwaltungsamt, Statistik – Dokumentation, Köln.

6 Bericht der Unabhängigen Kommission «Zuwanderung». Zuwanderung gestalten Integration fördern. 4. juli 2001.

7 Odelstingsproposisjon nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) s. 24.

rettigheter, har de fleste vestlige europeiske land gitt innvandrere som bor permanent på territoriet, mange sivile og sosiale rettigheter. I dag er disse rettighetene, som tidligere var knyttet til statsborgerskapet, bestemt ut fra om en person har oppholdstillatelse i landet (Soysal 1994). Mange europeiske stater har imidlertid vært tilbakeholdne med å gi immigrantene politiske rettigheter gjennom statsborgerskapet, og dermed inkludere dem i landets demokratiske prosesser (Koopmans *et al.* 2005). Dette viser en konflikt mellom det liberale demokratiets idé om individuelle rettigheter og forståelsen av det nasjonale politiske fellesskap (Schoch 2000).

Skillet mellom en etnisk og kulturell forståelse av det nasjonale politiske fellesskapet og en rettighetsbasert forståelse blir tydelig når man setter dem opp som idealtyper. Idealtypisk vil et etnisk og kulturelt begrep legge mye vekt på de felles kulturelle verdier som er vokst frem historisk. Dette omfatter felles arv, etnisitet, språk, religion, tradisjon og historie. Ifølge denne idealtypen er det to måter å få statsborgerskapet på. Statsborgerskap kan enten arves gjennom etnisk nedstamning eller erverves gjennom betinget naturalisering, og her er myndighetenes skønnsvurderinger avgjørende. Dobbelt statsborgerskap er ikke mulig. Ut fra det idealtypiske etniske og kulturelle begrepet om nasjon er tilgang til statsborgerskap forstått som sluttresultatet i en vellykket prosess av sosial integrasjon (Han 2000).

I motsetning til dette fremhever et idealtypisk rettighetsbasert begrep betydningen av individuelle rettigheter, og individets frie valg, fremfor hensynet til det nasjonale fellesskapets historiske kultur. Et sentralt prinsipp er at de som skal adlyde loven, skal også være med på å skape den (Habermas 1994). Også ifølge denne idealtypen er det to måter man kan bli statsborger i et land. Den ene er at alle barn automatisk blir statsborgere i det landet de er født, mens den andre måten bygger på en rett til å bli statsborger i et land hvis man oppfyller en rekke klart definerte kriterier. Disse er enkle å måle og alle søkere blir behandlet likt (Brubaker 1992). Dobbelt statsborgerskap er både mulig og ønskelig. Ifølge et idealtypisk rettighetsbasert begrep er innvandreres tilgang til statsborgerskap et utgangspunkt for å integrere innvandrere i det politiske fellesskapet.

Det er ingen nasjonalstater som utelukkende bygger på en av disse idealtypene. Skillet er kun et analyseverktøy man kan bruke for å forstå hvilke elementer som begrunner grensene for det nasjonale politiske fellesskap, hvilke knipper av forståelse som ofte henger sammen og hvilke kombinasjoner vi finner i de ulike land. I de senere år har vi sett at flere europeiske land innfører en rettig-

hetsbasert politikk, samtidig som de opprettholder de historiske og kulturelle sidene ved nasjonalstatens fellesskap. Hovedtendensen viser at landene legger mindre vekt på etnisk nedstamning i spørsmålet om tilgang til statsborgerskap. Samtidig fremheves individets rett til statsborgerskap når enkelt formelle vilkår er oppfylt, som minimum botid, inntekt etc. (Koopmans *et al.* 2005). Flere land legger også økt vekt på at søkerne må bekrefte at de aksepterer demokratiske prinsipper, og ha kjennskap til landets språk, historie og kultur (Böcker, de Hart & Michalowski 2004). Denne tendensen viser at man forlater en etnisk/kulturell nasjonsoppfatning til fordel for en oppfatning som bygger på en kombinasjon av rettigheter og kultur (Takle 2005). Det er imidlertid stor variasjon mellom landene innen rammen av denne hovedtendensen.

Rett til statsborgerskap

Selv om den nye norske statsborgerskapsloven går i en mer restriktiv retning, sammenliknet med hovedtendensen i Europa, har den også aspekter som er i tråd med en rettighetsbasert tankegang. Den vil gi innvandrene rett til statsborgerskap hvis vilkårene i loven er oppfylt. Dette innebærer at man går bort fra en ordning hvor vilkårene for tilgang til statsborgerskap er vagt definert slik at man kan åpne for stor grad av skjønnsvurderinger. Den nye loven skal inneholde en fullstendig oppregning av de relevante vilkårene. Målet er at vilkårene for rettskravet skal være klare og fremgå direkte av loven. Også i dette spørsmålet finner man ulike løsninger blant de europeiske land. Mens for eksempel Sverige, Frankrike, Storbritannia og Nederland åpner for skjønnsvurderinger, gav Tyskland innvandrere en lovfestet rett til statsborgerskap med utlendingsloven av 1991, og med revisjoner i 1993.⁸ Dette var en viktig endring i Tysklands forhold til innvandrene, som ble gjennomført av en konservativ regjering kort tid etter gjenforeningen uten store motsetninger i Forbundsdagen (Hagedorn 2001).

Ingen av partiene i Stortinget var mot å innføre en lovfestet rett til statsborgerskap, men det var uenighet om enkelte vilkår i loven. Mens Fremskrittspartiet ønsket innstramninger i flere av vilkårene, fremmet SV og Senterpartiet et forslag om å innføre kortere botid.⁹

8 Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, FDP und SPD. «Entwurf eines Gesetzes zur Änderung asylverfahren-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften». Deutscher Bundestag, 02.03.1993, Drucksache 12/4450.

9 Innst. O. nr 86 (2004–2005) Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) Ot. prp. nr. 41 (2004–2005).

Den nye loven vil imidlertid opprettholde kravet om opphold i landet de seneste 7 år som vilkår for tilgang til statsborgerskap. Loven vil videre senke alderen for når man kan søke statsborgerskap på selvstendig grunnlag fra 18 til 12 år. I den nye loven opprettholdes kravet om søkerens vandel, og det innføres nye krav til dokumentasjon av søkerens identitet. Loven vil også inneholde nye bestemmelser om at søkerne ikke skal ha rett til norsk statsborgerskap dersom hensynet til Norges sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn taler mot. Ifølge dagens lov av 1950 kan en søknad avslås hvis en søker antas å være en fare for landets sikkerhet. Dette er basert på skjønnsvurderinger som den nye loven i mindre grad vil åpne for.

Et annet rettighetsaspekt den nye norske loven innfører, er at foreldre skal likestilles når det gjelder å overføre statsborgerskap til barnet ved fødsel. I henhold til eksisterende lov (og siden 1979) har et barn fått samme statsborgerskap som moren, men bare det samme som faren hvis foreldrene var gift. Med den nye loven vil alle barn ha samme rett til statsborgerskap uavhengig av hvilken sivil status foreldrene har valgt: om de er gift, om faren har mange koner eller om barnet er født utenfor Norge. Barn født i Norge har bare tilgang til denne rettigheten hvis en av foreldrene har norsk statsborgerskap. Her veier hensynet til det nasjonale politiske fellesskapet tyngst.

Med disse vilkårene er norsk politikk midt i hovedstrømmen. Dette er vanlige vilkår for statsborgerskap i vestlige liberale demokratier (Hailbronner & Renner 2001). Avhengig av hvor strengt vilkårene er definert, og hvordan de er begrunnet, kan de være forenlig med både en etnisk/kulturell oppfatning av det politiske fellesskap og med en rettighetstankegang. På den ene siden vil den nye lovens innføring av en lovfestet rett til statsborgerskap være helt i tråd med et rettighetsbasert begrep om det nasjonale politiske fellesskap. På den andre siden vil den nye lovens opprettholdelse av nedstammingsprinsippet, som det administrative kriteriet for tildeling av statsborgerskap ved fødsel, være på linje med et etnisk og kulturelt begrep om nasjon. Her balanserer man mellom to ulike begrep om det nasjonale politiske fellesskap.

Nedstammingsprinsippet og innenlandsk fødte utlendinger

Da Tyskland vedtok sin nye lov om statsborgerskap i 1999, sprang dette ut av et behov for å modernisere statsborgerskapsloven av 1913. Selv om det allerede var inkludert enkelte rettighetsbaserte

vilkår for å få tysk statsborgerskap i utlendingsloven av 1991, ønsket tyske politikere å innrømme innvanderne flere rettigheter.¹⁰ I tysk politikk gikk hovedkonfliktlinjen mellom de konservative på den ene siden og sosialdemokratene og B90/De grønne på den andre, altså langs den klassiske høyre–venstre-aksen. Høyresiden i tysk politikk forsvarte en etnisk og kulturell nasjonsoppfatning, mens venstresiden ønsket å innføre en statsborgerskapslov som var tuftet på en mer rettighetsbasert tankegang. De tyske konservative la vekt på de felles kulturelle verdier som er vokst frem historisk som felles arv, etnisitet, språk, religion, tradisjon og historie. For dem stod prinsippet om etnisk avstamning helt sentralt, og dobbelt statsborgerskap var ikke ønsket.¹¹ I Tyskland er det nasjonale et følsomt og omstridt tema. Den tyske venstresiden fremhevet betydningen av individuelle rettigheter, og individets frie valg, fremfor hensynet til det nasjonale fellesskapets historiske kultur. De ville at territorialprinsippet skulle bestemme hvilken plass et nyfødt barn skal ha i fellesskapet, og at dobbelt statsborgerskap skulle være både mulig og ønskelig.¹²

Mens hovedmotsetningen i tysk statsborgerskapsdebatt gikk mellom territorialprinsippet og nedstammingsprinsippet, var denne motsetningen helt marginal i norsk debatt. Både den gamle norske statsborgerskapsloven og den nye bygger på nedstammingsprinsippet. Motsetningen mellom en etnisk og kulturell oppfatning av det nasjonale fellesskap og en mer rettighetsbasert tankegang blir tydelig i spørsmålet om barns tilgang til statsborgerskap (Brubaker 1992). De prinsippene man legger til grunn for tilgang til statsborgerskap ved barnets fødsel, kan brukes som indikator for den grunnleggende fellesskapsoppfatningen. Territorialprinsippet vil føre til at man må erkjenne at det politiske fellesskapet består av personer med mange kulturer. Nedstammingsprinsippet fører til at annen generasjon innvandrere, barn født i landet av foreldre med utenlandsk pass, blir en gruppe av «innenlandsk fødte utlendinger».

Den nye norske loven vil ikke gi innenlandsk fødte utlendinger spesielle rettigheter. Som vi har sett ovenfor, vil alderen for når man kan søke statsborgerskap uavhengig av om foreldrene er norske

10 Gesetzentwurf der Bundesregierung CDU/CSU und FDP. «Entwurf für ein Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts». Deutscher Bundestag, 27.09.1990, Drucksache 11/6321.

11 CDU/CSU «Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts». Deutscher Bundestag, 16.03.1999, Drucksache 14/535.

12 Staatsangehörigkeitsrecht von 1999 (StAG). Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts Deutscher Bundestag, 16.03.1999, Drucksache 14/533.

statsborgere eller søker om norsk statsborgerskap, senkes fra 18 til 12 år.¹³ Hensikten er å gjøre det lettere for barn å bli norske borgere, men selv om alderen senkes, vil terskelen bli høyere fordi man må søke og ikke bare sende en melding som tidligere. Fra norske myndigheters side er de i utgangspunktet definert som utlendinger. De nye generasjonene må velge hvilket statsborgerskap de ønsker når de når en viss alder. På dette punktet støter nedstammingsprinsippet an mot prinsippet om dobbelt statsborgerskap. Hvis barna ikke innvilges dobbelt statsborgerskap og barna ikke kan/vil gi opp sitt tidligere statsborgerskap, vil statusen som utlending gå i arv i generasjoner. Mens Norge holder fast ved en løsning som er i tråd med et etnisk nasjonsbegrep, er Tyskland delvis på vei bort fra den.

Tysk kompromissløsning

Fordi den gamle tyske loven av 1913 bygde på nedstammingsprinsippet, ble barn født på tysk jord av utenlandske foreldre ikke automatisk tyske statsborgere. På slutten av 1990-tallet utgjorde disse rundt 1,5 millioner innenlandsk fødte utlendinger.¹⁴ Dette har etter hvert blitt tredje og fjerde generasjon innvandrere uten rett til å delta i den demokratiske politiske prosessen ved valg. I den tyske politiske prosessen argumenterte sosialdemokratene og B90/De grønne for å utvide grensene for dette fellesskapet ved å innføre både territorialprinsippet og dobbelt statsborgerskap. Partiene på venstresiden argumenterte, i tråd med en rettighetsbasert tankegang, for at man ikke kunne akseptere at store grupper i samfunnet måtte følge tysk lov uten å kunne delta i den politiske prosessen hvor den skapes. De antok også at tilgang til statsborgerskap ville forhindre en stigmatisering av personer med utenlandsk opprinnelse, og dermed sikre økt sosial integrasjon i det tyske samfunn.¹⁵ Dette har man imidlertid ingen garanti for, men det kan sende et viktig signal om at man åpner for å inkludere alle som bor permanent på territoriet (Koopmans 1999).

De konservative i CDU/CSU, som var motstandere av både territorialprinsippet og dobbelt statsborgerskap, mente at tilgang til statsborgerskapet skulle være et uttrykk for at en vellykket sosial integrasjon i det tyske samfunn hadde funnet sted. Statsborgerska-

13 Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).

14 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn und Berlin, August 2002.

15 Staatsangehörigkeitsrecht von 1999 (StAG). Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts Deutscher Bundestag, 16.03.1999, Drucksache 14/533.

pet skulle bare gis til dem som allerede var integrert i det tyske legale systemet og den tyske livsform. Det skulle være en form for belønning, og ikke et instrument for integrasjon. De konservative mente at dobbelt statsborgerskap ville skape lojalitetsproblemer. Personer som ønsket å bli tyske statsborgere måtte gjøre et bevisst valg om å bli tyske.¹⁶

Tyskland innførte altså en kombinasjon av de to nasjonsbegrepene i statsborgerskapsloven av 1999. Kombinasjonen oppstod som et kompromiss mellom den rødgrønne regjeringen og de liberale i FDP, og var mot de konservatives ønsker. Kompromisset førte til at alle barn født på tysk territorium automatisk blir tyske statsborgere. Fordi de liberale ikke kunne akseptere dobbelt statsborgerskap, innførte Tyskland en ordning hvor barn av utenlandske foreldre kan ha dobbelt statsborgerskap bare frem til de er 23 år. Etter at de er fylt 18 år, men før de er 23, må de velge hvilket statsborgerskap de vil ha.¹⁷ Selv om dagens tyske lovgivning i prinsippet ikke aksepterer dobbelt statsborgerskap, finnes det mange regler for unntak, og nye ble innført med loven av 1999. Ifølge det tyske statistiske byrå aksepterte man dobbelt statsborgerskap i 44 prosent av søknadene i år 2000.¹⁸

Dobbelt statsborgerskap: mindretallsposisjonen i statsborgerskapsutvalget

I begge land var det uenighet om man skulle åpne for dobbelt statsborgerskap. Mens den tyske skillelinjen gikk langs høyre–venstreaksen, gikk den norske mellom SV og de andre partiene. Selv om SV kunne støtte seg på flertallet i statsborgerskapsutvalget og de fleste høringsuttalelsene, skapte ikke denne uenigheten noen stor politisk strid. Når den nye norske loven ikke bare opprettholder prinsippet om nedstamning og ett statsborgerskap, men også introduserer nye regler for tilbaketrekning av statsborgerskapet og en styrking av kontrollen, vil dette føre til en innstramning av dagens praksis.

Både den daværende borgerlige regjeringen og Arbeiderpartiet begrunnet ønsket om å opprettholde prinsippet om ett statsborgerskap ut fra diplomati, verneplikt, sikkerhet og stemmerett. Under

16 CDU/CSU «Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts». Deutscher Bundestag, 16.03.1999, Drucksache 14/535.

17 Staatsangehörigkeitsrecht von 1999 (StAG). Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts Deutscher Bundestag, 16.03.1999, Drucksache 14/533.

18 Statistisches Bundesamt. Anteil der Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit nach Bundesländern, 2000. Dette omfatter ikke (*Spät*)*Aussiedler*. For denne gruppen aksepterer man alltid dobbelt statsborgerskap.

dette ligger lojalitetsargumenter. Her støttet regjeringens argumentasjon seg på mindretallsposisjonen i statsborgerskapsutvalget.¹⁹ Hovedinnholdet i mindretallsposisjonen er at det norske politiske fellesskapet er basert på det man ifølge posisjonen kan kalle et eksklusivt likhetsprinsipp og en spesiell form for tillit og solidaritet blant alle sosiale grupper. Mindretallsposisjonens argumenter var at hvis noen får tilgang til dobbelt statsborgerskap, vil likhetsprinsippet erstattes med et forskjellsprinsipp. Mindretallet i utvalget antok videre at hvis noen har fordeler som ikke gagnar det politiske fellesskapet som helhet, vil dette kunne undergrave oppfatningen om at norske borgere er like.²⁰

Også Arbeiderpartiets stortingsgruppe begrunnet sitt standpunkt ut fra det de kalte det norske likhetsprinsippet. Gruppen fremhevet at idealet om ett statsborgerskap er et viktig symbol på tilhørighet og lojalitet til en nasjon, det politiske fellesskap og de prinsipper som ligger til grunn for dette. Arbeiderpartiet antok at tilknytningen til Norge kan svekkes ved at man har dobbelt statsborgerskap. Samtidig mente partiet at det å oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap kan bidra til å gjøre erverv av norsk statsborgerskap til en bedre gjennomtenkt handling. De antok videre at en slik bevisstgjøring kan fremme integreringen.²¹

Kulturelle markører

Den nye norske loven vil styrke kulturelle markører. Språkkrav har ikke tidligere vært inkludert i norsk statsborgerlov. Nå vil man kreve at nye borgere skal gjennomføre et 300 timers introduksjonskurs, hvor 50 av timene omfatter norsk samfunnskunnskap. Her følger Norge trenden blant flere europeiske land, som for eksempel Danmark, Finland, Storbritannia og Tyskland. Motsetningen mellom partiene i Stortinget stod mellom Fremskrittspartiet, som ønsket at innvandrerne skulle avlegge norskeksamen, og de andre, som bare krevde kursdeltakelse.²²

19 Posisjonen bestod av en persons særuttalelse, og standpunktene i denne var ikke imøtegått av de øvrige medlemmene i utvalget fordi de forelå på et sent tidspunkt i utvalgets arbeid. NOU 2000: 32 Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap.

20 Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).

21 Innst. O. nr 86 (2004–2005) Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) Ot. prp. nr. 41 (2004–2005). Arbeiderpartiets standpunkt i dette spørsmålet har jeg også fått bekreftet gjennom en henvendelse til partiets stortingsgruppe 20. mai 2005. Tilsvarende argumentasjon finner man i referatet fra debatten i Odelstinget 31. mai 2005.

22 Innst. O. nr. 86 (2004–2005) Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) Ot. prp. nr. 41 (2004–2005).

I Tyskland var partiene enige om å innføre krav om dokumentert kjennskap til det tyske språk og at søkerne må erkjenne at de aksepterer et fritt demokratisk system og den tyske konstitusjonen. Enigheten kan antakelig forklares med at dette er forenlig med både en rettighetsbasert tankegang og med hensynet til det kulturelle og politiske fellesskap. Den nye norske loven krever ikke at søkerne må akseptere grunnprinsippene i en demokratisk rettsstat, men innfører derimot en frivillig seremoni for nye norske borgere for å markere deres lojalitet til Norge. Det var bred politisk enighet i Stortinget om å innføre en frivillig seremoni. Bare Fremskrittpartiet mente at den skulle være obligatorisk. Fra 1888 til 1976 hadde norsk statsborgerskapslov en formulering om at nye borgere måtte erklære lojalitet til konstitusjonen. Denne ble strøket i 1976 fordi det var ansett som en unødvendig formalitet. Det store stridsspørsmålet mellom de norske partiene var hvorvidt man skulle innføre et troskaps- eller lojalitetsløfte som en del av den nye seremonien.

Man kan finne ulike løsninger på dette blant europeiske land. I Sverige har man innført en frivillig seremoni, uten lojalitetsløfte. I Danmark har man lojalitetsløfte, men ingen seremoni. I Finland og på Island har man verken seremoni eller lojalitetsløfte. I land som Australia, Storbritannia og USA har man en kombinasjon av seremoni og trokapsløfte til de demokratiske verdier og konstitusjonen. I den tidligere borgerlige regjeringens forslag ble statsborgerskapet definert som en formalisering av en uuttalt samfunnskontrakt. Denne regjeringen ønsket at lojalitetsløftet skulle følge mønsteret fra Australia hvor man sverger troskap til landet, folket, den frie demokratiske orden og landets lover. Den nye regjeringskoalisjonen Ap, SV og Sp ønsket derimot en frivillig seremoni uten et slikt løfte.²³ Den nye loven ble vedtatt før koalisjonen fikk flertall i Stortinget, og det ble den rødgrønne regjeringens oppgave å innføre den tidligere borgerlige regjeringens forslag.²⁴ Gjennom Arbeids- og inkluderingsdepartementet har regjeringen fått utarbeidet et forslag til hvordan denne seremonien kan utformes.²⁵ Det er per i dag uklart om denne seremonien skal omfatte demokratiske prinsipper og/eller norsk livsform.

23 Innst. O. nr. 86 (2004–2005) Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) Ot. prp. nr. 41 (2004–2005).

24 Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).

25 Norsk statsborgarseremoni – eit forslag. DIAFORSK 2006/2 (Avdeling for forskning og utvikling ved Diakonhjemmets høgskole).

Norsk-tyske kontraster

I den norske debatten om statsborgerskapsloven stod hovedstriden om hvorvidt man skal kreve et lojalitetsløfte i forbindelse med den frivillige seremonien, som innføres sammen med statsborgerskapet. Denne debatten har rettslig sett ingen betydning så lenge seremonien ikke er obligatorisk. Hovedmotsetningen i norsk politisk debatt handlet dermed om spørsmål som verken berørte de rettslige eller de prinsipielle sidene ved en omdefinering av vilkårene for å få statsborgerskap. I Norge diskuterte man ikke endringer i de prinsipielle sidene ved innvandreres tilgang til det nasjonale politiske fellesskapet. Det var bred enighet blant norske partier om å beholde det mest sentrale aspektet ved en etnisk nasjonsoppfatning, nedstammingsprinsippet. Alle partier med unntak av SV ønsket å vedta den daværende borgerlige regjeringens forslag om en innstramning i den etablerte norske praksisen hvor man åpnet for dobbelt statsborgerskap. Motsetningene i den tyske debatten stod derimot mellom en etnisk-kulturell nasjonsoppfatning og en mer rettighetsbasert tankegang. I Tyskland gikk skillelinjen langs den klassiske høyre–venstre-aksen.

Den største forskjellen mellom tysk og norsk debatt finner vi i argumentene som ble brukt på venstresiden. De tyske venstrepartiene, sosialdemokratene og B90/De grønne, argumenterte i tråd med en rettighetsbasert nasjonsoppfatning da de både ønsket å innføre territorialprinsippet og prinsippet om dobbelt statsborgerskap. Deres søsterpartier i Norge, SV og Arbeiderpartiet, brukte derimot samme argumenter som de tyske konservative i spørsmålet om hvilket prinsipp som skal bestemme hvilken plass et nyfødt barn skal ha i fellesskapet. Her holdt norsk venstreside og tysk høyreside fast ved et nedstammingsbasert fellesskap, noe som er i tråd med en etnisk og kulturell oppfatning av politisk fellesskap.

I spørsmålet om man skal akseptere dobbelt statsborgerskap, gikk hovedskillelinjen i norsk politikk mellom SV, som aksepterte dobbelt statsborgerskap, og de andre partiene, som holdt fast ved prinsippet om ett. I dette spørsmålet argumenterte SV på linje med den tyske venstresiden og i tråd med et rettighetsbasert nasjonsbegrep. De øvrige norske partiene var på linje med de konservative i Tyskland, som argumenterte i tråd med et etnisk og kulturelt nasjonsbegrep. Det mest påfallende funnet er forskjellen mellom de sosialdemokratiske søsterpartiene. Både når det gjaldt nedstammingsprinsippet/territorialprinsippet og dobbelt statsborgerskap inn tok sosialdemokratene i Norge og Tyskland motsatte posisjoner.

Litteratur

- Alter, Peter (1985) *Nationalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Anderson, Benedict (1991) *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London, New York: Verso.
- Bade, Klaus J., Michael Bommes & Rainer Münz (red.) (2004) *Migrationsreport 2004 Fakten – Analysen – Perspektiven*. Frankfurt/New York: Campus.
- Böcker, Anita, Betty de Hart & Ines Michalowski (2004) *Migration and the Regulation of Social Integration*. Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück. Beiträge. Heft 24.
- Brubaker, Rogers (1992) *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, MA & London: Harvard University Press.
- Calhoun, Craig (1995) *Nationalism*. Buckingham: Open University Press.
- Eder, Klaus & Bernhard Giesen (red.) (2001) *European Citizenship between National Legacies and Postnational Projects*. Oxford, New York, NY: Oxford University Press.
- Habermas, Jürgen (1994) «Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State» i Amy Gutman & Charles Taylor (red.) *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press (107–48).
- Hagedorn, Heike (2001) *Wer darf Mitglied werden? Einbürgerung in Deutschland und Frankreich im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hailbronner, Kay & Günter Renner (2001) *Staatsangehörigkeitsrecht*. München: C.H.Beck.
- Han, Petrus (2000) *Soziologie der Migration*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Koopmans, Ruud (1999) «Germany and its immigrants: an ambivalent relationship», *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25 (4): 627–47.
- Koopmans, Ruud, Paul Statham, Marco Giugni & Florence Passy (2005) *Contested Citizenship: Immigration and Ethnic Relations Politics in Europe*. Minnesota: Minnesota University Press.
- Marshall, T. H. (1998 [1963]) «Citizenship and Social Class» i Gershon Shafir (red.) *The Citizenship Debates*. Minneapolis, MI, London: University of Minnesota Press (93–113).
- Münz, Rainer, Wolfgang Seifert & Ralf Ulrich (1999) *Zuwanderung nach Deutschland – Strukturen, Wirkungen, Perspektiven*. Frankfurt, New York, NY: Campus.
- Preuss, Ulrich K. (1995) «Problems of a Concept of European Citizenship», *European Law Journal* 1(3): 267–81.
- Schoch, Bruno (2000) «Alle Macht geht vom Volk aus. Doch wer ist das Volk?» Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Rapport (12).
- Soysal, Yasemin (1994) *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Takle, Marianne (2005) *Changes in German Policy on Immigration. From Ethnos to Demos?* Dissertation submitted to the Department of Political Science, Faculty of Social Science, University of Oslo.

Aktuelt

Iran under Mahmoud Ahmadinejad
Globale ubalanser
India som økonomisk stormakt?

Bokessay:
Norman Angell og The Great Illusion

Bokspalte



Iran under Mahmoud Ahmadinejad

Daniel Heradstveit
professor, seniorforsker,
NUPI

Da Mohammad Khatami i presidentkappe inntok den politiske scenen i Iran i 1997, var dogmatisk, religiøs retorikk bytt ut med flørt med vestlege, demokratiske begrep. Rasjonalitet, ikkje metafysikk, stod på dagsordenen. Ingen hadde til da sett noe til Profetens paradisiske tilstandar på jord som den revolusjonære utopien lova folket i Iran i revolusjonens dagar i 1979. Det tapte paradiset som skulle gjenvinnast, var Medina, eit Medina der det på Muhammads tid på 600-talet rådde fryd og gaman. Anno 1997 var trua på historias første «etiske» revolusjon på hell. Mange meinte at med Khatami såg ein begynninga på slutten for den revolusjonære utopien, at islamismen nå lei sine siste krampetrekningar. I tillit til presidenten meinte både iranarane og folk i Vesten at folkeviljen, tydeleg demonstrert i val, ville bli utslagsgivande. Vesten forskotterte demokratiet, rettsstaten og islamismens død. Det blei stovereint å gjøre forretningar med eit land der korrupsjonen – til liks med andre oljestatar i den tredje verda – nærmast tok kvelartak på utviklinga. Ein ting var at iranarane etter kvart innsåg at islamismen ikkje gav den utviklinga dei hadde håpa på, verre var det at Khatami ikkje på noen måte greidde å innfri forventningane det iranske folket hadde til han (Amuzegar 2006, Djalili 2001).

Reaksjonane på Khatamis nederlag i praktisk politikk forklarar delvis kvifor Mahmoud Ahmadinejad – den første ikkje-geistlege presidenten i Iran sidan 1981 – den 26. juni 2005 blei valt til den 6. presidenten i republikkens historie. Med valet av den ytterleggende Ahmadinejad kom skuldingane om valfusk. Til dømes blei det sagt at talet på vallokale som i første valomgang var 40 805, i andre hadde stige til 40 979. Vidare var det påstandar om falske

identitetspapir og duplikasjon av røystesetlar (Kurzawe 2005), i tillegg til rapportar om at basij (frivillige i kampen for islamsk samfunnsmoral) var til stades utanfor noen av vallokala. Likevel er det liten tvil om at dette var det mest representative valet i republikkens 26-årige historie, noe det breie spekteret av politiske meiningar og grupperingar vitnar om, langt meir divergerande oppfatningar enn det som er typisk i eit norsk val, kom for dagen. Det var i sanning snakk om dramatisk ulike vegval for nasjonen Iran – klarast artikulert ved kandidatane Ahmadinejad og Rafsanjani.

Da ayatollah Ali Khamenei 3. juni 2005 godkjende Ahmadinejad som president, rådde det stor uvisse om kva politikk den nye presidenten ville føre, hans populistiske retorikk gjorde det på ingen måte lett å spå om framtida. Da var det enklare med motkandidaten Akhbar Hashemi Rafsanjani. Vestlege land feia Rafsanjanis politikk som var prega av korrupsjon og klientellisme under tepet, dei prisa i staden hans rasjonelle og fornuftige politikk i håp om nye relasjonar med Iran, noe dei knapt kunne håpe på når det gjaldt Ahmadinejad, som ikkje hadde tilnærming til Vesten som ei prioritert oppgåve.

Med Ahmadinejad stig ideologien frå revolusjonens dagar opp som ein fugl föniks av oska. På same måte som Khomeini gjør han seg til talsmann for dei fattige, og fødd av folk i tronge kår – i motsetning til Khomeini – verka han truverdige. Ikkje noen tidlegare president har sett kampen mot korrupsjon så høgt på dagsordenen som Ahmadinejad. Når han vekselvis blir karakterisert som erke-konservativ og reaksjonær, er det fordi han tørkar støv av slagorda frå revolusjonens dagar. I Vesten merkar ein seg spesielt at den hatske anti-vestlege retorikken igjen inntar heidersplassen. Trass dette kan Ahmadinejad karakteriserast som venstreorientert eller radikal. Det er til dømes ikkje spesielt konservativt å kjempe mot innblanding frå USA eller Vesten generelt, og å gjøre kampen mot korrupsjon til ei sentral kampsak, er eit både radikalt og moderne prosjekt. Men vil han makte å gjennomføre det? I så fall må han gå mot dei som er langt sterkare enn han sjølv. At presidenten går inn for å halde fram med Irans kjernefysiske program, appellerer til massane i landet. Under feltarbeidet vårt i Iran var moderate og venstrefløyen samstemte når det gjaldt å halde fram med programmet som òg dei konservative støttar fullt ut. Den breie støtta skuldast at vi her står overfor eit politisk spørsmål som rører ved Irans nasjonale og geopolitiske interesser, Ahmadinejad kan derfor mane fram bildet av ein ytre fare når utanforståande makter prøver å legge hindringar i vegen. Det heilsvarte fiendebildet av USA er

så langt framme i iranarane sin bevissthet at det for presidenten nærmast er nok å trykke på ein knapp, og vips! står bildet der i heile sin historiske tyngde.

Valet av den 48-årige Ahmadinejad er interessant fordi det markerer eit generasjonsskifte i politikken. Høge politiske embete har til nå vore reservert presteskapet, valet *kan* vere eit signal om at dette i framtida vil endre seg, presteskapet vil ikkje lenger ha monopol på makta. Ingeniøren Ahmadinejad har lita politisk erfaring, den avgrensa seg til deltaking i kommunalpolitikken før presidentvalet. Han spelte inga sentral rolle under revolusjonen, var relativt anonym jamvel om han alt da glødde for islamismen og dukka opp i visse samanhengar.

Når Rafsanjani, Ahmadinejads rival i presidentvalet, lei eit audmykande nederlag, var det ikkje berre eit personleg nederlag, det var eit nederlag for den gamle garde som i Guds namn hadde skodd seg på revolusjonen. Valresultatet kom overraskande, ikkje berre på konservative og moderate i Iran, men òg på Vesten som i Rafsanjani såg ein pragmatikar ein trudde ville betre tilhøvet til Vesten. Det var venta at ein som kunne setje meir makt bak politikken, ville vidareføre saker Khatami hadde begynt på, at Rafsanjani truleg ville arbeide for å modernisere samfunnet, liberalisere marknaden, og føre ein rasjonell politikk i spørsmålet om atomvåpen og i forholdet til Israel. Med Ahmadinejad har det motsette skjedd. Første illevarslande teikn på at ord i valkampen blei omsett i handling, var da han for å styrke «islamsk moral» gjeninnførte strenge kleskodar.

Det er grunn til å tru at delar av presteskapet vil prøve å nøytralisere innverknaden presidenten har, ikkje grunna fråsegner han har komme med når det gjeld atomvåpen og staten Israel, men grunna hans fråsegner om åtak på nepotisme og korrupsjon. Til nå har det ikkje skjedd stort. Men vil han også her omsette ord i handling? Ahmadinejad er kjent for å vere maktbevisst og målretta. Ei mogleg tolking av politikken hans kan derfor vere at han medvite driv overspel i saker med stor symbolverdi – slik som Israel og kjernevåpen – for på den måten å appellere til nasjonalistiske og populistiske stemningar og dermed oppnå legitimitet og ryggdekning i ein eventuell kamp mot Irans store og eigentlege problem: klientellisme og korrupsjon. Aukande oljeinntekter forsterkar dette problemet. Det er inga lett politisk oppgåve, og vi kan ikkje sjå bort frå at han vil gi opp, at det heile vil avgrense seg til fine talemåtar utan handling, men i så fall vil han overfor veljarane kunne bli ein ny Khatami.

26 år etter revolusjonen gjør grasrota endeleg sitt inntog i presidentpalasset

Khomeini talte vakkert om dei fattige og om folkets revolusjon, men i styrande organ der korrupte prestar med borgarleg bakgrunn rår grunnen, har ein merka lite til Khomeinis talemåtar.

Som sonen til ein smed og den fjerde i rekka av sju barn, representerer Ahmadinejad noe kvalitativt nytt. Da han var eitt år, flytta familien frå Aradan til Teheran der Ahmadinejad voks opp i eit av dei fattige stroka av byen. Det gir han alibi når han taler på vegner av dei fattige. I motsetning til makteliten frå revolusjonen har han halde fram med eit enkelt levesett og tener slik sett som føredøme. Som dugande elev skilde han seg ut og blei i 1975 student ved Teheran universitet for vitskap og teknologi – fire år før revolusjonen i 1979 (Kurzawe 2005). Han kom i kontakt med revolusjonære rørsler og blei formann i ei foreining som arbeidde for å styrke banda mellom religion og universitet. Nettopp denne foreininga blir halden fram når det gjeld gisseltakinga i den amerikanske ambassaden i november 1979. Det er uklart om Ahmadinejad sjølv tok del i aksjonen som varde i 444 dagar.

Da krigen mellom Iran og Irak braut ut i 1980, melde Ahmadinejad seg som frivillig, han blei del av basij-militsen som rekrutterte frivillige mellom Irans fattige til heilag krig mot Irak. Dei overlevande frå krigen er i ettertid blitt rikeleg påskjønta. Basij som sidan har kjempa for revolusjonens ideal og dei konservatives politikk, går ikkje av vegen for å bruke terror og vold. Organisasjonen skulle bli ein av Ahmadinejads viktigaste støttespelarar i valkampen.

I 1986 slutta Ahmadinejad seg til Revolusjongarden (*Pasdaran*) som Khomeini – av frykt for ikkje å ha den sekulært orienterte konvensjonelle hæren si fulle støtte – oppretta i 1979. Innanrikspolitisk tener Pasdaran som vaktar av revolusjonen, men er dessutan kjent og berykta for terroraksjonar mot og drap på iranske dissidentar i utlandet. Ahmadinejad, som med finansiell hjelp frå Pasdaran tok doktorgraden i 1996, hører til denne eininga av Revolusjongarden. At støtta frå basij, grupper som Ansar-e Hezbollah og særleg Pasdaran var med på å avgjøre valet, kan skape frykt for eit militaristisk iransk samfunn (Alamdari 2005).

Trass politisk engasjement har Ahmadinejad avslutta sin akademiske karriere. Det viser at han er målbevisst, set seg ambisiøse mål og når dei. Ved sida av det politiske nettverket i dei frykta institusjonane basij og Revolusjongarden, har Ahmadinejad god støtte i sin nære venn Mojtaba Khamenei, son av revolusjonsføraren ayatollah Khamenei (Kurzawe 2005), noe som er verdt å ha i mente

når vi skal vurdere hans posisjon i eit samfunn prega av klientelisme. At han er ein smålåten person som held seg i bakgrunnen, kan få utanlandske observatørar til å tru at han lett kan bli overkjørt, i alle høve av utlendingar. Men dette er langt frå tilfelle, vi står overfor ein politiskar som viljefast kjempar for sine saker (Kurzawe 2005). Størst vekt legg han på lovnadene han har komme med på det sosioøkonomiske området slik som arbeidsløyse, høg inflasjon og auka fattigdom. Vidare er det liten grunn til å tvile på at han tar sikte på ei utjamning av inntektsnivået der korrupsjon til nå har skapt store skilnader.

I valkampen la Ahmadinejad vekt på å vere seg sjølv, han la ikkje skjul på sin enkle bakgrunn, tvert om framheva han den. På valplakatane var det spartanske huset han nå bur i, avbilda, og i valkampen reiste han ikkje rundt i store, svarte bilar, men små bussar. Strategien bar frukter. Irans fattige oppfatta han som truverdig og som spesielt skikka til å gå til åtak på det dei såg som dei mest grunnleggande samfunnsproblema: arbeidsløyse og fattigdom. På ein annan måte, og utan å kopiere revolusjonsheltane, tok Ahmadinejad opp dei gamle revolusjonsideala som legg vekt på nasjonalt sjølvstende og økonomisk likhet. Reformistane på si side la vekt på demokratiske rettar som ytringsfridom, menneskerettar og styrking av det sivile samfunn – borgarlege, demokratiske rettar som dei lengst nede på rangstigen naturleg nok har eit fjernt forhold til (*ibid.* 2005).

Når det gjeld atomvåpen og Israel, har Ahmadinejad makta å mobilisere mannen i gata. Her møter han liten eller ingen motstand jamvel om «the establishment» meiner at han ved å gjøre holocaust til tema, har gått lenger enn det som sømmer seg. Da stiller det seg annleis på det sosialpolitiske feltet, faren for at han vil bli nøytralisert og politisk marginalisert i det som er hans politiske hovudproblem – kampen mot korrupsjon – er stor. Vil han kunne endre vanlege folks levkår ved å ta frå dei rike og gi til dei fattige? Det kan hende at veljarane i neste valomgang vil seie at ingenting har skjedd, han har skuffa oss på same måte som Khatami, om enn på andre felt og på andre måtar. Khatamis utgangspunkt var dramatisk annleis enn Ahmadinejads ved at han frå første dag stod i eit spenningsforhold til Khamenei. Rett skal vere rett, Khamenei har irettesett Ahmadinejad offentleg, men det er mindre alvorleg.

Ahmadinejads populistiske retorikk og identifikasjon med dei underprivilegerte i samfunnet forklarar langt på veg valsigeren (McDowall 2005), men avgjörande var det òg at motkandidaten, Rafsanjani, har eit dårleg rykte hos mange veljarar. Han blir skulda for å ha gjort seg rik på politiske verv. I tillegg kjem at Rafsanjani

har klamra seg til makta gjennom sitt politiske liv ved å snu kapp etter vinden, konservativ geistleg eine dagen, liberal modernist den andre, for så å alliere seg med basareigarane og gå inn for merkantilisme. Ahmadinejad hadde derfor ein motstandar utan politisk ståstad, ingen kjende seg sikre på om Rafsanjani hørte til deira gruppe. Vinglinga mellom dei ulike maktsentra førte til tap av politisk identitet. Rafsanjani tilhørte alle leirar, det vil seie ingen.

Noe kvalitativt nytt inn i iransk politikk

Valet av Ahmadinejad ber bod om at noe kvalitativt nytt er på veg inn i iransk politikk, vestlege observatørar må derfor revidere sine førestellingar om maktkonstellasjonane i den islamske republikken. Da Khatami blei valt til president, var det nærmast opplese og vedtatt at Iran hadde kurs mot ei modifisert utgåve av demokrati. Det blei vist til at dei unge som utgjorde fleirtalet i befolkninga, ønskte radikale endringar, dei ville bytte ut dogmatisk og fundamentalistisk tenking med Vestens liberalisering og verdinormer. Resonnementa i ulike vestlege analysar var godt underbygde og logiske, og knapt noen lanserte motsette hypotesar om den framtidige utviklinga. Det kunne – og måtte – gå berre ein veg: mot fridom slik den blir definert i Vesten. Analysane var nok ubevisst prega av ei viss ønsketenking. Når så godt som ingen forskar la fram det vi kallar for «counter-intuitive» scenario for Irans framtidige utvikling, kan det henge saman med manglande kunnskap om kva som eigentleg rører seg i den islamske republikken. Vestlege analysar av Iran har tatt utgangspunkt i presteskapet som sit med makta og demokratikreftene representert ved filosofen Soroush og president Khatami. Litt forenkla kan vi seie at dei to siste representerer ein lettvariant av den revolusjonære dogmatikken, det var aldri snakk om å bryte med revolusjonens fundamentale prinsipp. I framstillingane var sterke krefter i det iranske samfunnet – synleggjort ved valet av Ahmadinejad – knapt inkludert. Vi tenker her på sterke ikkje-klerikale krefter som i ly av revolusjonen er opplærde i, og som held fast ved, den islamistiske budskapet frå revolusjonens dagar. Dei verkar skremmande på Vesten fordi sentrum for desse konservative – vi kunne kanskje seie fanatiske – tilhengarane av revolusjonens opphavlege ideal er å finne i Pasdaran og basij. Rykte vil ha det til at krefter, særleg innan Pasdaran, heller ser eit militært kupp framfor ein reformisme som utvatnar Khomeinis budskap. Erklæringa om islamismens død var derfor sterkt overdriven. Tvert om viser valet av Ahmadinejad at Khomeinis islamisme er revitalisert. Vi

har å gjøre med idear som på ei og same tid er både konservative og radikale: dei er konservative ved at dei held fast på den revolusjonære dogmatikken, radikale ved ønsket om å gjøre alvor av ein revolusjon for dei fattige – med andre ord ei vidareføring av Khomeinis tankegods. Spørsmålet er om dei i motsetning til Khomeini vil lykkast.

I det nye regimet er det i utgangspunktet ein sterk allianse mellom klerikale og ikkje-klerikale. Framtida vil vise om alliansen vil halde eller om det vil komme til ei kløft mellom dei to fraksjonane. Skulle det skje, er det grunn til å tru at iransk politikk vil bli ytterlegare militarisert, ikkje minst fordi Pasdaran har «sin mann» i presidentpalasset. Rett nok har Ahmadinejad vist ei sterk religiøs orientering, men det er likevel ikkje gitt at han dermed vil styre i retning presteskapet, til det er banda til Pasdaran og basij for sterke (Alamdari 2005). At ideologiske slagord frå Khomeinis tid igjen blir tatt i bruk, vil ikkje seie det same som at presidenten går i retning Khomeinis teokrati der dei rettskunnige hadde privilegerte posisjonar. Kampen mot korrupsjon som Ahmadinejad så sterkt understreka i valkampen, er ein hovudidé innan islamismen, den er ikkje spesiell for Iran. Ahmadinejad har vekt til live den universelle budskapet i den iranske revolusjonen, ein budskap som gjeld alle muslimar. Umma står sentralt, muslimar må stå saman. Samstundes har iransk nasjonalisme fått drahjelp av Ahmadinejads retorikk og politikk, kampen mot utanlandsk innverknad og Irans militære behov er igjen sett høgt på dagsordenen. Det iranske samfunnet går i ei meir militarisert og nasjonalistisk retning, med andre ord ei klar endring av kurs. Ahmadinejads retorikk er som eit ekko av Khomeinis, men i praktisk politikk tel nasjonalstaten meir enn umma. Landet tar sikte på å spele ei meir profilert rolle militært og sikkerhetsmessig, noe både USAs nederlag i Irak og valet av Ahmadinejad har opna for. Trass flittige besøk i moskeen er presidentens bakgrunn soldat. Det er krigsgenerasjonen frå Iran–Irak-krigen som nå gjør sitt inntog i presidentpalasset og regjeringa. I ministeria sit personar med militær bakgrunn som har tilknytting til militære organisasjonar, ikkje berre til Pasdaran og basij, men òg til andre paramilitære grupper.

At Ahmadinejad alt har makta å få fortgang i militære og nasjonalistiske saker, er likevel ingen garanti for at han vil lykkast i kampen mot korrupsjon, nepotisme og ei meir lik fordeling av goda i landet. Det skal mye krut til for å knekke dei mektige religiøse stiftelsane som styresmaktene i dag ikkje har kontroll over. Den revolusjonære dogmatikken som Ahmadinejad går inn for, vil neppe

hjelpe dei unge arbeidslause, for på same måte som Khomeini, er han imot liberalisering av økonomien. Og han ser gjerne at kvinna går fullt tildekka. Sett i lys av det som har skjedd i Iran i dei seinare åra, kan det bli vanskeleg å skru klokka tilbake, men med si dogmatiske holdning vil presidenten komme til å hindre at den kulturelle og sosiale liberaliseringsprosessen held fram.

Vestens forhold til Iran er blitt meir komplisert og det kan bli verre. Ahmadinejad vil ikkje bli ein «ice-breaker» slik Khatami var det, han vil snarare legge seg på Khameneis linje. Både ideologisk og i praktisk politikk provoserer presidenten verda utanfor Irans grenser. Samstundes som det blir lagt vekt på at muslimar må stå saman, har eksport av den islamske revolusjonen ikkje vore framme på same måte som i Khomeinis tid, truleg fordi dette prosjektet alt har vist seg å vere utopisk. Med sterke band mellom regjering og Pasdaran er det grunn til å tru at symbolpolitikken som går ut på å støtte militante grupper i til dømes Palestina, Libanon og Irak, vil auke i styrke.

Den ideologiske staten

Ahmadinejad sjokkerte da han offentleg uttalte at Israel burde utradertast frå kartet. Khomeini kom i si tid med liknande fråsegner, men sett på bakgrunn av den utviklinga som har skjedd sidan revolusjonen, kom utsegna overraskande på alle, også på iranarane. Kampen mot Israel var ein hjørnestein i den opphavlege revolusjonære ideologien, så ved å komme med ei utsegn som den over, demonstrerte Ahmadinejad at denne ideologien skal vere leiestjerne. Noen vil hevde at utsegna viser at Ahmadinejad ikkje har politisk erfaring og derfor ikkje forstår konsekvensane av det han uttaler, men dette er ei forklaring det er grunn til å tvile på. Snarare var utsegna ein vekkar for å markere at perioden med Khatami definitivt er over, presidenten ville synleggjøre at ideologien han står for, er kvalitativt ulik Khatamis. I ettertid har Irans uvenner brukt erklæringa i forsøk på å diskreditere Ahmadinejad og Iran. Ingen har – bevisst eller ubevisst – komme med sekundærtolkingar av fråsegna som ville sette den inn i sin rette kontekst og dermed avdekke dei eigentlege intensjonane. Med rette eller urette tar ein Ahmadinejad på ordet. Men iransk politikk må bli sett i lys av landet som ideologisk stat. I slike statar er det viktig å skilje mellom retorikk og praktisk politikk (Parsi 2005) fordi det her på ei rekke område vil komme retoriske deklarasjonar som truleg aldri blir operasjonalisert i praktisk politikk, deklarasjonar som primært har ein mobiliserande funksjon

innanrikspolitisk for makthavarane. Utanverda godtar sjeldan denne måten å tenke på. I tilfellet Ahmadinejad ser vi korleis fiendtlege statar vel å tolke fråsegnene på sin måte for dermed å kunne diskreditere Iran. Skal vi tolke fråsegna på ein rimeleg måte, må den setjast inn i den konteksten den blei framført i, men i politikken gjør ein gjerne ikkje det. Fråsegnene oppstår i nye kontekstar med stadig nye og urimelege tolkingar. Retoriske utsegner lever sitt eige sjølvstendige liv der nytolkingar og misforståingar utanfor avsendarens kontroll dukkar opp. For å setje Ahmadinejads utsegn «Israel bør utraderast frå kartet» i perspektiv, må vi trenge gjennom den ideologiske fasaden (Parsi 2005), vi må sjå på tilhøvet mellom Israel og Iran og halde fast ved at kampen mot Israel er ein ideologisk hjørnestein i islamistisk ideologi og tankesett slik vi alt har vore inne på. I dei første ti åra etter revolusjonen var ideologien inga hindring for eit nært samarbeid mellom Iran og Israel på det praktiske planet, og det trass i at Iran offisielt erklærte Israel som erkefiende. Som ei forklaring nemner vi at Israel og Iran i tida rett etter revolusjonen hadde felles strategiske interesser. Kort fortalt støtta Sovjetunionen på dette tidspunktet Irak og alle andre arabiske statar som var erklærte fiendar av staten Israel. Israellarane frykta derfor at irakske divisjonar ville gå inn i Jordan og dermed vere eit alvorleg trugsmål mot Israel. I nyare tid har det herska meir eller mindre fiendskap mellom rivalane Irak–Iran. Da Irak 23. september 1980 – 19 månader etter den iranske revolusjonen – invaderte Iran, braut det ut full krig. At Israel innstendig bad USA hjelpe Iran i denne krigen, kan synast underleg fordi Khomeini alt hadde bedt PLO overta Israel sin representasjon i Iran. I klare ordelag hadde Khomeini gitt uttrykk for at Israel var ein illegitim stat som måtte øydeleggast, og at den iranske revolusjonen før eller seinare ville nå Jerusalem og frigjøre den heilage by frå okkupantane (Israel). Israel såg dette som å vere retoriske utsegner som dei valde å ignorere til fordel for sine tryggingssinteresser. Marerittet var iraksk siger, derfor var Israel villig til å trekke eit skilje mellom retorikk og politikk. Iran på si side hadde ingen motforestillingar mot å komme med sine oppfatningar av staten Israel, samstundes som landet gjorde alt for å hindre å bli direkte involvert i konflikten med Israel (Parsi 2005). Bortsett frå retorikken gav ikkje ideologiske standpunkt utslag i praktisk politikk.

Dagens situasjon er ein heilt annan. USAs nærvær i Irak har dramatisk endra det geopolitiske kartet. Israel og Iran har ikkje lenger felles strategiske interesser, felles interesser er blitt motstridande interesser. Iran ser på Israel og USA som to alen av same stykke:

to statar som begge vil kontrollere Midtausten inkludert Iran. I Clintons – særleg siste – presidentperiode blei det gjort forsøk på ei tilnærming mellom Iran og USA, noe objektive forhold som Irans olje og rivaliseringa med Kina, skulle tilseie ville vere det einaste rette. Som tilleggsargument blir det vist til at iranarane, trass massiv ideologisk indoktrinering, ser positivt på USA, dette i kontrast til arabiske land som generelt har ei negativ holdning til USA. For Israel er ei tilnærming USA–Iran eit skrekksenario fordi landet da lett kan komme i skuggen av Iran og Israels rolle i det geopolitiske spelet i området bli redusert, noe som igjen vil ramme statens sikkerhet. Av den grunn er Israel ein aktiv pådrivar når det gjeld å hindre ei tilnærming (Parsi 2005). Berre få år tidlegare gjekk Shimon Peres og Yitzhak Rabin inn for det motsette – ei tilnærming USA–Iran. For Israel kom Ahmadinejads retorikk som manna frå himmelen, israelske politikarar vel nå å ikkje skilje mellom retorikk og operasjonell politikk.

Forholdet Israel–Iran er døme på korleis underliggande strategiske og geopolitiske interesser er avgjørande for relasjonar statar imellom, og korleis desse underliggande årsakene kan forklare bråe stemningsskifte statar imellom. Ideologien er i denne samanhengen ingen forklaringsfaktor, den er meir eit overflatefenomen mynta på innanrikspolitisk mobilisering for det sitjande regimet, den seier lite om kva politikk som vil bli ført i praksis.

Det faktum at Pasdaran og andre militære og paramilitære organisasjonar har rykt nærmare maktas høgborg vil gjøre Iran vanskelegare å hanskast med i framtida. Men Vesten, og da i første rekke USA, har seg sjølv å takke for denne utviklinga (Bonham & Heradstveit 2005). Dei nytta ikkje – med unntak av Madeleine Albright og Bill Clinton – tøvêret under Khatami til å arbeide for fred og forsoning. Det Vesten kan håpe på, er at Ahmadinejads popularitet og innverknad vil bli mindre ved at det viser seg å vere uråd å gjennomføre valkampløfta.

Litteraturliste

- Alamdari, Kazem (2005) «The Power Structure of the Islamic Republic of Iran: transition from populism to clientelism, and militarization of the government», *Third World Quarterly* 26(8): 1285–301.
- Amuzegar, Jahangir (2006) «Khatami's Legacy: Dashed Hopes», *Middle East Journal* 60(1): 57–74.
- Bonham, G. Matthew & Daniel Heradstveit (2005) «The Axis of Evil Metaphor and the Restructuring of Iranian Views toward the US», *Vaseteh. The Journal of the European Society for Iranian Studies* (1): 7–11.
- Djalili, Mohammad-Reza (2001) *Iran: L'illusion réformiste*. Paris: La Bibliothèque Du Citoyen Presse De Sciences PO.
- Kurzawe, Janet (2005) «Ahmadinejad, Mahmud. Sechster Präsident der Islamischen Republik Iran», *Orient* 46(3): 345–58.
- McDowall, Angus (2005) «Iran: all change at the top», *Middle East International* (754): 4–6.
- Parsi, Trita (2005) «Ahmadinejad's Rhetoric and the Essence of the Israeli-Iranian Clash», *Vaseteh. The Journal of the European Society for Iranian Studies* (1): 7–11.

Like før det smeller? Om globale ubalanser

Arne Jon Isachsen
professor i inter-
nasjonal økonomi,
Handelshøyskolen BI

I 2005 hadde Kina et eksportoverskudd på over 100 milliarder dollar, tilsvarende 5–6 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP). Ytterligere 50–60 milliarder dollar strømmer inn til Midtens Rike ved direkteinvesteringer, dvs. foretak fra andre land etablerer produksjonsbedrifter i Kina, for bl.a. å utnytte den billige arbeidskraften.

På den andre siden av Stillehavet er utviklingen den motsatte. Underskuddet på USAs driftsbalanse med utlandet steg fra 666 milliarder dollar i 2004 til 789 milliarder dollar i 2005, tilsvarende vel 7 prosent av BNP.

I 1894 toppet USAs nettogjeld til resten av verden seg. Da tilsvarte den 26 prosent av BNP. I de neste 74 årene hadde USA hele tiden overskudd i sin handel med utlandet. I 1968 snudde bildet. USA fikk underskudd på sin handelsbalanse. I årene som fulgte, skulle disse underskuddene bli stadig større. Allerede midt på 1980-tallet gikk USA over til igjen å bli en netto debitornasjon. I 2005 var importen mer enn femti prosent større enn eksporten. Rekorden fra 1894 er nå slått; nettogjelden til utlandet nærmer seg 30 prosent av BNP.

Når et lands løpende utgifter overstiger dets løpende inntekter, må landet låne differansen fra andre land. Hvor lenge kan en utvikling pågå der verdens mektigste nasjon i stadig større grad gjør seg avhengig av andre lands sparing? Sett fra den andre siden av havet (hovedsakelig Stillehavet) – hvor lenge vil andre land finne det hensiktsmessig å stille sparemidler til disposisjon for USA?

Hensikten med denne artikkelen er å presentere ulike tolkninger av og forklaringer på voksende globale ubalanser.¹ I den internasjonale litteraturen finnes det to ytterpunkter i debatten. Det første er at tilliten til den amerikanske dollar vil snart glippe. Vi står foran en kollaps i rente- og valutamarkeder. Verden kastes ut i turbulente økonomiske tider der de fleste piler peker nedover. Den andre ytterligheten går slik: Underskuddet på Amerikas handelsbalanse er et optisk bedrag. Verdistigningen på amerikansk eide aktiva i utlandet er mer enn nok til å betale for USAs importoverskudd. Imellom disse ytterpunktene finnes ulike historier som vektlegger ulike mekanismer og sammenhenger på ulikt vis.

Et kort historisk riss

Under gullstandarden (1870–1913), da England var verdens rikeste og mektigste nasjon, tilførte dette lille øyriket resten av verden frisk kapital. I realøkonomiske termer betyr det at eksporten overstiger importen. År om annet viste britenes driftsbalanse med utlandet overskudd på 4–5 prosent av BNP eller mer. Ettersom spareringen i Storbritannia ikke var noe høyere enn i USA og Tyskland, innebar dette at britiske realinvesteringer var tilsvarende lavere enn amerikanske og tyske. Med forventninger om at kapital ville kaste mer av seg ute enn hjemme, valgte britene å la et spareoverskudd fremkomme, som ble satt inn i produktiv virksomhet i andre deler av verden.

Etter første verdenskrig var ikke England lenger verdens ledende nasjon. Når USA, som da hadde vel 100 millioner innbyggere, ikke var villig til å fylle den tomme plassen, ble resultatet en uoversiktlig og lederløs situasjon – en alles kamp mot alle. En konsekvens var oppbygging av tollmurer og redusert økonomisk samkvem over landegrensene. En annen, en uavklart politisk situasjon der grunnleggende problemer som lå bak utbruddet av første verdenskrig, nemlig nye og fremstormende lands ønsker om en plass i solen, ikke ble imøtekommet på en for disse landene (les: Tyskland og Japan) tilfredsstillende måte.²

1 En tidligere versjon av dette notatet har vært presentert i Finansdepartementet. Der fikk jeg mange nyttige kommentarer som jeg takker for. Takk også til Erling Steigum og Kjetil Houg som har lest gjennom notatet og bidratt med verdifulle kommentarer. Ansvar for gjenværende feil og mangler deler jeg ikke med noen.

2 Som Hoge jr. (2004) i en meget tankevekkende artikkel på bare fem sider, noe lakonisk, sier det: «In the early twentieth century, the imperial order and the aspiring states of Germany and Japan failed to adjust to each other.»

Etter andre verdenskrig påtok USA seg et globalt ansvar. Marshall-hjelpen – hvor Norge mottok 2,5 milliarder kroner over årene 1948–52 – var et klart tegn på dette. For at denne hjelpen skulle motsvares av overføring av fysiske ressurser fra USA til Europa, og ikke bare være dollar på bok, måtte USAs eksport overstige USAs import, dvs. Amerikas handelsbalanse måtte gå i pluss. Perioden etter andre verdenskrigs slutt og frem til slutten av 1960-tallet er en klar parallell til perioden under gullstandarden; verdens rikeste og mektigste land stiller ressurser til rådighet for realinvesteringer i resten av verden.

Mot slutten av 1960-tallet tiltok prisstigningen i USA. Med Tysklands ønske om ikke å importere den klart stigende inflasjonen i USA, kom fastkurssamarbeidet i klemme. I august 1971 sa USA stopp til å holde prisen på gull fast til 35 dollar pr. unse og tro samtidig til med en generell importavgift på ti prosent. Tanken var at en midlertidig avgift på import, etterfulgt av en kraftig devaluering av dollaren, skulle redde Bretton Woods-systemet. Det gikk ikke. Tidlig i 1973 måtte man akseptere at dollaren fløt temmelig fritt mot de europeiske valutaene og mot japanske yen.

I årene 1973–82 hadde USA et ørlite overskudd på driftsbalansen med utlandet, regnet som årlig gjennomsnitt. Det betyr at sparingen i USA var marginalt høyere enn hva som skulle til for å finansiere USAs egne realinvesteringer.

Men så snudde bildet. President Reagan, som flyttet inn i Det hvite hus i januar 1983, dro til med en meget ekspansiv finanspolitikk. Utgifter til forsvaret gikk opp. Det gjaldt å knekke Sovjetunionen – «the evil empire» – med rå økonomisk og militær makt. Når økte offentlige utgifter gikk sammen med lavere skatter, ble resultatet statsfinansielle underskudd. Ettersom privat sektor i USA bare sparte nok til å dekke egne realinvesteringer, måtte underskuddene i de amerikanske statsfinansene i hovedsak dekkes fra utlandet. Rent bokholderimessig betyr det et tilsvarende underskudd på driftsbalansen.

Fra å være i rimelig balanse i årene 1973–82, viste amerikanske økonomi et årlig underskudd i utenriksøkonomien på i gjennomsnitt 2,4 prosent av BNP for perioden 1983–2004. USA – verdens rikeste land – gjorde bruk av andre lands sparing. For 2005 var underskuddet på USAs driftsbalanse 6,5 prosent av BNP, mot 5,8 prosent i 2004. Er den utenriksøkonomiske situasjonen som USA nå befinner seg i – med store og voksende underskudd på driftsbalansen – bærekraftig?

Den første historien: Det er ingen ubalanser å bekymre seg over

Nyhetskonferanse i Washington D.C., 3. oktober 1965. Reporteren: «Why do you have balance-of-payments problems now, when you didn't have them fifty years ago?» James Callaghan, engelsk finansminister: «There were no balance-of-payments statistics» (Lindert 1969: 36).

La de som bor i Lillehammer være driftige og dristige, mens de på Hamar er sparsommelige og forsiktige. Hva er da problemet med at folk i Hamar kjøper obligasjoner og aksjer utstedt av lillehamringer, i tillegg til at de setter mye penger inn i Lillehammer Sparebank (som i sin tur i hovedsak låner ut til folk i eget distrikt)? Det er utelukkende snakk om frivillige transaksjoner mellom personer og foretak med ulik geografisk beliggenhet.

Långiverne på Hamar får renter og utbytte (ved kjøp av aksjer) og mulighet for kursgevinster. Låntakerne i Lillehammer kan anskaffe mer realkapital og holde et høyere nivå på konsumet i perioder der realinvesteringene er betydelige. Hvor mye gjeld næringslivet på Lillehammer har til Hamar er mindre relevant. Spørsmålet er om de investeringene disse låneopptakene har gjort mulig, kaster nok av seg til å betjene gjelden. Hvis gjelden er i ferd med å bli for stor, vil de involverte private aktørene se til at økningen stanser opp. Eller som Herbert Stein, tidligere formann i presidentens økonomiske råd under Richard Nixon og Gerald Ford, sa det:

People say that the capital inflow and the increase of «our» foreign debt relative to «our» foreign assets cannot go on forever. What economists know seems to consist entirely of a list of things that cannot go on forever, and this may be one of them. But if it can't go on forever it will stop (Stein 1985).

Om imidlertid *Lillehammer kommune* står for hovedtyngden av opplåningen – og bruker pengene uhemmet på bedre gamlehjem og nye idrettsanlegg – vil det gi økt skattebyrde i fremtiden, uten tilsvarende økning i produksjonskapasiteten. Det er i så fall lillehamringenes problem. De vil oppleve større skattekiller og dårligere utnyttelse av ressursene. Långiverne på Hamar kan imidlertid få pustevansker om Lillehammer kommune ikke makter å hente inn nok skattepenger til betjening av lånene.

Om lillehamringene i hovedsak låner til *privat konsum*, vil ikke

produksjonsevnen øke i takt med låneopptakene. Ved manglende evne til å betjene lån vil boliger på Lillehammer, som mange av lånene er sikret med, komme ut på markedet. Boligprisene synker, og på tvangsauksjon hentes ikke nok penger inn til å dekke kravene. Bankkrise i ett land (Lillehammer) vil kunne ha konsekvenser for innskytere fra et annet land (Hamar). Det skyldes fravær av «lender of last resort» på internasjonal basis.³

Den andre historien: Dollaren må kraftig ned, og det fort

Maurice Obstfeld og Kenneth Rogoff ser situasjonen som langt mer bekymringsfull.

I tre arbeider (2000, 2004 og 2005) utvikler de sitt syn på globale ubalanser. USAs store og voksende underskudd på driftsbalansen vil måtte føre til fallende dollar. Svakere dollar gir bedre konkurransevne. Eksportbedrifter og amerikanske foretak som konkurrerer med import fra utlandet, trekker til seg flere ressurser og øker produksjonen. Fallende dollar vil i sin tur føre til høyere rente. Boligprisene går ned, og det private forbruket dempes. Økt produksjon og redusert innenlandsk bruk av varer og tjenester baner veien for en bedring på handelsbalansen. En styrking av de offentlige finansene vil således være et selvstendig bidrag til å dempe USAs behov for å låne i utlandet, og dermed bidra til et lavere underskudd i utenriksøkonomien.

Med eksport tilsvarende 10 prosent av BNP og import 15 prosent, grovt regnet, må eksporten fra USA øke 50 prosent mer enn importen for at den absolutte differansen skal være uendret. Med liten eksportbase er det behov for kraftig prosentvis vekst i eksporten om det skal monne på handelsbalansen.

I sitt ferskeste arbeid (Obstfeld & Rogoff 2005) lages en modell bestående av tre land: USA, Europa og Asia. Med fokus på tilpassing på kort sikt legges det til grunn at arbeid og kapital ikke kan flyttes mellom sektorer. Imidlertid tillater forfatterne full fleksibilitet i nominelle priser. Disse to forutsetningene har som konsekvens at når etterspørselen stiger, tilpasser prisen seg umiddelbart til det nye likevektsnivået, mens produksjonen forblir uendret. I modellen er det således kun endringer i etterspørsel som frembringer endringer

3 Innen et land vil sentralbanken ta på seg oppgaven som «lender of last resort» og se til at bankinnskudd i landets egen valuta blir honorert. I Sørøst-Asia i 1997 hadde mange banker korte dollarinnskudd og lange utlån i egen valuta – den perfekte oppskrift for at en valutakrise skal slå ut i en bankkrise.

i handelsbalansen. Tre ulike scenarier analyseres:

- Global rebalansering der alle tre landene ender opp med en driftsbalanse lik null, krever en realappresiering av euro på 29 prosent og av den asiatiske valutaen med 35 prosent. Den sterkere appresiering i Asia skyldes det større overskuddet denne regionen har i sin handel med USA. Med store beholdninger av fastrentepapirer i dollar går Asia på en skikkelig smell på sine balanseposter – målt i egen valuta mister de over halvparten av sin verdi.
- Bretton Woods II, som de kaller sitt annet alternativ (og vi vil litt senere skjønne hvorfor), innebærer at Asias valuta holder fast kurs mot dollar. Da må euroen styrkes med hele 60 prosent for gjenopprettelse av balanse i USAs utenriksøkonomi. En slik løsning synes helt uakseptabel for Europa. En allerede altfor høy arbeidsløshet ville bli enda mye høyere.
- I det tredje alternativet tillater ikke Asia en styrking av sin valuta mot dollar med mer enn 20 prosent. Euroen vil her måtte appresiere med 45 prosent mot dollar – og med 32 prosent på effektiv basis (dvs. vektet mot dollar og mot Asias valuta).

Ved å anta at varer og tjenester som handles over landegrensene er perfekte substitutter, vil ikke endringer i valutakurs virke inn på bytteforholdet mellom dem. Det betyr uendret «terms of trade». En Mercedes vil uansett koste like mye som to Chevrolet og som tre Hondaer. Men endring i bytteforholdet mellom varer og tjenester internt i landet vil endres. Her skiller vi mellom S-varer og K-varer. Varer og tjenester produsert i skjermet sektor, dvs. uten konkurranse fra utlandet, kalles S-varer. Varer som kan eksporteres og importeres, og som således produseres i konkurranse med utenlandske leverandører, kalles K-varer. Ulike former for innenlandsk tjensteyting er typiske S-varer. Industriprodukter er typiske K-varer.

Når dollaren faller, vil prisen på varer og tjenester i skjermet sektor (S-varer) i USA synke. I Europa og Asia stiger prisen på S-varer. Med antakelse om kontinuerlig full sysselsetting i alle tre landene, og med uendret produksjonssammensetning på kort sikt, vil *endring i bytteforholdet mellom K- og S-varer* i de tre landene kunne bevirke den nødvendige tilpasningen i handelen mellom land.

Hva skjer? Jo, i USA, som erfarer et kraftig fall i sin valuta, blir K-varer dyrere og S-varer billigere. Amerikansk konsum av K-varer faller, og mer av produksjonen her (som pr. forutsetning er gitt) stilles til disposisjon for mennesker i andre land. I samme grad

som samlet bruk av varer og tjenester går ned i USA, med gitt produksjon, i samme grad bedres handelsbalansen. I Europa og Asia, der K-varer blir billigere, vil forbruket vris over mot disse varene. Importen øker og overskuddet på handelsbalansen synker.

Obstfeld og Rogoff er av den klare oppfatning at underskuddet på USAs driftsbalanse i løpet av kort tid må kraftig ned, om enn ikke elimineres. Om så ikke skjer, er risikoen for finansiell ustabilitet og globale nedgangstider meget stor. Et vesentlig bidrag til en bedring av driftsbalansen er at statens finanser styrkes. Under president George W. Bush har et overskudd på statsbudsjettet på 2,5 prosent av BNP blitt vendt til et underskudd på 3,5 prosent av BNP.

Den tredje historien: Vedvarende underskudd – ikke økende – går bra

I *Financial Times* 1. november 2004 står to artikler side om side. Den første av Obstfeld og Rogoff, hvis synspunkter vi allerede har gjort rede for. Den andre er av professor Richard Cooper ved Harvard University. Han ser lysere på livet. Amerikas underskudd på driftsbalansen med utlandet er ikke bare bærekraftig, men «perfectly logical», gitt verdens appetitt på gode investeringer og på valutareserver i dollar.

Man må skille mellom nivå og endring i nivå, mener Cooper. Det er lite rom for en *økning* av et underskudd på driftsbalansen som allerede er i størrelsesorden 6–7 prosent av BNP. Men en stabilisering på rundt 3–4 prosent av BNP kan gå bra.

- Anta at USA ønsker – og at resten av verden godtar – at USA har en netto gjeldsposisjon mot andre land tilsvarende 60 prosent av eget BNP. Dette var Norges situasjon på slutten av 1970-tallet og er Australias situasjon i dag.
- Anta videre at USA i fortsettelsen vil ha om lag samme avkastning på sine investeringer i andre land som utlandet har på sine investeringer i USA. At USA har hatt slik en enestående evne til å tjene langt mer på sine plasseringer i utlandet enn hva utlendinger har tjent på sine plasseringer, har et preg av flaks over seg. Her forutsettes denne flaksen bort.

En realvekst i amerikansk økonomi på 3–4 prosent og en prisvekst på rundt 2 prosent gir en nominell BNP-vekst på 5–6 prosent. Om en nettogjeld til utlandet tilsvarende 60 prosent av BNP er akseptabelt, blir det rom for *vedvarende underskudd* på USAs driftsbalanse til-

svarende 3–3,6 prosent av BNP (dvs. 5–6 prosent av 60 prosent).

Med en så dynamisk økonomi som USAs, med relativt liten sparerate, er det godt mulig at en stabil likevekt kan etableres ved en gjeldsgrad på 50–60 prosent, mener Cooper. I og med at gjeldsgraden nå er rundt det halve, kan USA i så fall i flere år fremover ha underskudd i sitt økonomiske samkvem med andre land tilsvarende 6–7 prosent av BNP.

Bemerk at dette – på USAs vegne – optimistiske synet blir vanskelig å holde fast ved om den økonomiske veksten i USA skulle falle kraftig. Og også om en periode med deflasjon skulle sette inn.

Professor Cooper minner om at med et par hundre millioner velstående kinesere og kanskje like mange indere, vil etterspørselen etter amerikanske verdipapirer trolig øke når friheten til å flytte penger inn og ut av disse to verdens mest folkerike land tiltar. For investorene er det snakk om en ren diversifiseringsgevinst som vil komme verdens største kapitalmarked – det amerikanske – til gode. Av eksakt samme grunn hører Cooper med blant dem som stiller seg tvilende til om den kinesiske yuan overhodet vil styrke seg mot dollar dersom det over natten ble full konvertibilitet for yuan, også for transaksjoner på kapitalbalansen.

Den fjerde historien: Fremvoksende økonomiers økte spareiver

Den nye amerikanske sentralbanksjefen Ben Bernanke (2005) følger opp argumentasjonen til Richard Cooper og hevder at USA langt på vei passivt tilpasser seg andre lands ønsker og behov.⁴ Om andre land er overivrige på å spare, må noen stå klare til å bruke disse midlene. Ellers blir det keynesiansk arbeidsløshet på global basis. Konsumentene i USA trår til, godt hjulpet av i hovedsak asiatiske sentralbanker, som pga. av store overskudd på handelsbalansen ender opp som kjøpere av amerikanske verdipapirer – i stor grad statsobligasjoner. Utenlandsk etterspørsel etter amerikanske fastrentepapirer bidrar til å holde renten lav i USA. Resultatet er stigende boligpriser i USA. Økt boligformue gir grunnlag for nye låneopptak som i sin tur finansierer et voksende privat konsum. Mye av dette konsumet er andre lands eksport.

Mellom 1996 og 2003 økte driftsbalanseunderskuddet til USA med 400 milliarder dollar. Det betyr at alle land i resten av verden

4 Denne tradisjonen har sitt utspring i Depres, Kindleberger & Salant (1966).

sett under ett har bedret sine driftsbalanser med samme beløp. Hvor finner vi motpostene? Andre rike land (sett under ett) står bare for 22 milliarder dollar.⁵ Det er de fremvoksende markedsøkonomiene som i hovedsak har finansiert USAs overforbruk. De fremvoksende økonomiene har gått fra et samlet underskudd på driftsbalansen på nærmere 90 milliarder i 1996 til et overskudd på over 200 milliarder dollar i 2003. Land i Asia står for nærmere to tredjeparter av denne snuoperasjonen.

Hva kommer det av at disse relativt fattige landene har vært så ivrige på å bruke deler av sin sparing til kjøp av utenlandske, i hovedsak amerikanske, verdipapirer? En viktig grunn til at fremvoksende markedsøkonomier er så hissig på å samle opp reserver av utenlandsk valuta, sier Bernanke, er serier av finanskriser fra tidligere (Mexico i 1994, mange land i Asia i 1997–98, Russland i 1998, Brasil i 1999 og Argentina i 2002). Slike finans- og valuta-kriser har ofte store realøkonomiske kostnader. I 1997–98 opplevde de asiatiske tigrene (Singapore, Taiwan, Hong Kong og Korea) negativ vekst. I Argentina ble sammenbruddet av fastkurssystemet i 2002 etterfulgt av flere år med nød og dyrtid. Med mer romslige valutareserver står man bedre rustet til å møte nye kriser. Reservene løser ikke de underliggende realøkonomiske problemene. Men med betydelige beholdninger av utenlandsk valuta blir det mulig å la en vanskelig tilpasningsperiode strekke seg lenger ut i tid. De bratteste oppoverbakkene blir slakere.

For Kina har veksten i valutareserver de siste par årene vært klart større enn den innstrømning av dollar som følger av overskuddene på driftsbalansen og av nye direkteinvesteringer fra utlandet. I 2005 strømmet om lag hundre milliarder dollar i spekulativ kapital inn til Kina, til tross for at slike transaksjoner egentlig ikke skulle forekomme. Trolig er det her snakk om mange av de samme dollarene som strømmet ut av Kina på slutten av 1990-tallet, den gang kineserne fryktet for en nedskrivning av sin valuta. Med forventninger om en appresierende yuan kommer disse midlene nå tilbake. Spekulative investeringer i fast eiendom er en annen årsak.

For å unngå at den økte etterspørselen etter kinesiske yuan skal føre til en verdistigning på valutaen, kjøper Peoples Bank of China (PBC) opp betydelige mengder dollar, dvs. sentralbanken intervenserer i valutamarkedet. Med ønske om en fortsatt eksportbasert vekst er det viktig for Kina å unngå en styrking av sin valuta. Den økning i

5 Imidlertid skjuler det seg store forskjeller bak dette samletallet. Både Tyskland og Japan hadde begge en forbedring av driftsbalansen på om lag 70 milliarder dollar i 2003 sammenlignet med 1996, mens Italia hadde en tilsvarende forverring.

yuan-likviditet som følger av sentralbankens intervensjoner, trekkes inn igjen ved utleggelse av nye statsobligasjoner. Sentralbanken, sier man da, steriliserer virkningen på innenlandsk likviditet av sine intervensjoner i valutamarkedet.

Bernanke minner om at den runddans som her er beskrevet, innebærer at sentralbanker, som Peoples Bank of China, står som mellommenn mellom sparer i fattige land og låntakere i rike. Han peker på det paradoksale i at fattige land ender opp med å finansiere økt konsum i rike land. Når man trekker demografiske forhold inn i bildet, forsterkes behovet for at denne trenden brytes. I 2030 vil 100 amerikanere i arbeidsfør alder (20–64 år) måtte «betjene» 34 pensjonister (65 år og mer). I dag er dette forholdstallet 21:100. I Europa vil det i 2030 være 46 pensjonister pr. hundre arbeidstakere og i Japan hele 57. Økte fremtidige utgifter ved en aldrende befolkning inviterer til større sparing i dag. Grunnleggende økonomisk logikk, konkluderer Bernanke, tilsier at «in the longer term, the industrial countries as a group should be running current account surpluses and lending on net to the developing world, not the other way around».

Ben Bernanke toner ned betydningen som underskudd på det amerikanske statsbudsjettet har for underskuddene i utenriksøkonomien. Det er ingen automatikk her i betydningen av at en bedring i statsfinansene på hundre dollar gir en tilsvarende bedring på driftsbalansen. Mange størrelser i økonomien står i gjensidige avhengighetsforhold til hverandre og bestemmes simultant. Å ta ut to variable og tro at det er en entydig sammenheng dem imellom, kan lett bære galt av sted. I det konkrete tilfellet som diskuteres her – sammenhengen mellom underskudd på driftsbalansen og underskudd i statsfinansene – forholder det seg slik: Isolert sett trekker lavere offentlige utgifter i retning av mindre import. Men et mindre ekspansivt statsbudsjett vil også virke dempende på renten. Det fører i sin tur til høyere boligpriser, økt konsum og økt import. En nyere studie konkluderer med at en reduksjon i underskuddet på de amerikanske statsfinansene på hundre dollar, vil gi en bedring på driftsbalansen på 20 dollar. Men, legger Bernanke til, en reduksjon i underskuddet på statsbudsjettet er likevel en god idé.

Det er ingen grunn til å tro at ikke den nødvendige tilpasningsprosessen kan gå pent og rolig for seg, hevder den nye amerikanske sentralbanksjefen, men legger til, på sentralbankfolks vis, at «the risk of disorderly adjustment in financial markets always exists...»

Den femte historien: Det gjenopplivede Bretton Woods-systemet

Den mest markante økonomiske begivenheten på vår jord de siste par tiår er Kinas – og etter hvert også Indias – inntreden på den globale markedsplassen. Den veksten i produksjon og sysselsetting som har funnet sted i Kina siden landet på slutten av 1970-tallet la om sin politikk i markedsøkonomisk retning, har i stor grad skjedd i industri. Og i økende grad i private foretak der utlendinger ofte er tungt inne på eiersiden.

I løpet av de to siste tiår har kinesiske produkter funnet veien til alle verdens hjørner. I starten var det enkle industriprodukter, med tiden stadig mer avanserte, jf. kinesiske Lenovos oppkjøp av IBMs PC-divisjon våren 2005, for 1,75 milliarder dollar. For 2005 tilsvarte Kinas eksport mer enn 35 prosent av landets BNP. For USA, så vel som for Japan, var eksport i prosent av samlet verdiskapning på rundt 10 prosent.

Mer bemerkelsesverdig er det at over halvparten av all eksport av industrivarer fra Kina fremstilles av utenlandskeide foretak eller av joint ventures. Kina har en betydelig større åpenhet for utenlandsk deltakelse i innenlandsk produksjon enn land flest.⁶

For 2005 viser amerikanske tall at av et samlet underskudd på handelsbalansen på over 700 milliarder dollar, kan vel 200 milliarder henføres til den bilaterale handelen med Kina. I motsetning til det konvensjonelle synet om at ubalansen i handel mellom USA og Kina ikke kan fortsette, hevder Dooley, Folkerts-Landau og Garber (DFG) i flere artikler at man i enda mange år fremover kan kjøre løpet slik man nå gjør. Kina vil enda i minst ti år fremover ta sikte på å ha en undervurdert valuta, kontroll på kapitalbevegelsene, eksportbasert vekst og fortsatt akkumulering av valutareserver i sentralbanken. En slik utvikling minner om fastkurssystemet basert på avtalen i Bretton Woods i 1944. Derfor kaller forfatterne sin fortelling det gjenopplivede Bretton Woods-systemet.

Det er i dag mellom 150 og 200 millioner undersysselsatte kinesere, hovedsakelig på landsbygda. Om eksportbasert vekst (og betydelig innenlandsk sparing) gir store overskudd på handelsba-

6 Fra midten av 1990-tallet har Kina hvert år hatt overskudd på driftsbalansen med utlandet. Frem til og med 2001 var disse overskuddene aldri over 30 milliarder dollar. De senere årene har resultatet på driftsbalansen blitt stadig større, for i 2005 for første gang å overstige 100 milliarder dollar, tilsvarende 4–5 prosent av BNP. Overskuddet mot USA var det dobbelte. Det betyr at Kina hadde et underskudd mot resten av verden på om lag 100 milliarder dollar. Denne utviklingen liker Kongressen i USA dårlig. Her er det fremmet forslag om å innføre straffetoll på 27,5 prosent på import fra Kina, om landets valuta ikke oppskrives like mye.

lansen, med tilhørende akkumulering av valutareserver utover det rimelige, så får man ta dette med på kjøpet. I denne sammenheng gjør DFG en interessant observasjon: Vellykkede fremvoksende økonomier er ofte nettoeksportører av kapital. Egnede incentiver til sparing samt en fordeling av denne sparingen på lønnsomme prosjekter er hva det går om. Hele ideen om u-hjelp som en jevn og på forhånd fastsatt strøm av penger til fattige land kan man således sette et stort spørsmålstegn ved.⁷

Det spesielle grepet DFG tar, er å se oppbygging av valutareserver og utenlandske selskapers direkteinvesteringer i Kina i sammenheng. Når amerikanske bedrifter etablerer fabrikker i Kina, er det et risikofylt foretagende. Kina er intet demokrati. Kommunistpartiet har monopol på makten. Et uavhengig rettsvesen kan man vanskelig snakke om. Hvilken sikkerhet har da amerikanske – og andre lands – selskaper for at ikke deres produksjonsanlegg en dag vil bli konfiskert av staten? Hvem kan garantere fravær av uforutsette begivenheter i storpolitikken som med ett kan gjøre en slik opsjon fristende for de kinesiske myndighetene å ta i bruk?

Det er her reservene til Peoples Bank of China kommer inn i bildet. Om en nasjonalisering av utenlandske bedrifter i Kina skulle finne sted, kan USA svare med ikke å betjene de lånene Kina har gitt USA, manifestert ved sentralbankens enorme beholdning av amerikanske statspapirer. Peoples Bank of Chinas valutareserver fungerer som pantsikkerhet for amerikanske selskapers direkteinvesteringer i Kina. Det hele har preg av en vinn-vinn-situasjon: Amerikanerne kan ha et høyere forbruk enn egen produksjon tilsier. Og kineserne får uvurderlig hjelp til etablering av nye og topp moderne bedrifter. En nødvendig betingelse for denne for begge så gunstige utviklingen er at Kina akkumulerer amerikanske statsobligasjoner gjennom overskudd på driftsbalansen med utlandet.

DFG går gjennom tidligere tiders erfaring med land som bygger opp store beholdninger av valutareserver. Uforutsette begivenheter vil gjerne oppstå som gjør at disse reservene tas i bruk (jf. tysk gjenforening i 1990). Det er helt uvanlig at akkumulering av store valutareserver ender opp med en kraftig appresiering av valutaen.

Videre noterer DFG at når lange renter i USA holder seg så lave – rundt 4,5 prosent i flere år – er det urimelig å legge til grunn at markedene forventer en klar nedgang i den amerikanske dollarens kjøpekraft overfor andre valutaer, selv på lang sikt.

DFG minner om at Kinas store eksportoverskudd til USA også

7 I artikkelen «Andres penger» i *Internasjonal politikk* gjør jeg nettopp det (Isachsen 2005).

kommer amerikanske bedrifter til gode – nemlig de som lykkes med etableringer i Kina. I tillegg er det helt åpenbart at amerikanske konsumenter – som norske – har stor glede av billige kinesiske varer.

Realøkonomiske forhold er «driveren» i dette spillet – nemlig de om lag to hundre millioner kinesere som har for lite å gjøre. Når disse over tid fanges opp i produksjon av varer og tjenester som det er gode avsetningsmuligheter for, og arbeidskraften blir en knappere faktor, beredes grunnen for raskere lønnsvekst i Midtens Rike. Da vil overskuddene på handelsbalansen fort kunne snu til underskudd.

Den sjette historien: «Dark matter»

Til tross for at USA nå snart har en nettogjeld til utlandet tilsvarende 30 prosent av BNP, har landet i alle år hatt overskudd på sine «balanseposter» med resten av verden. I henhold til konvensjonell visdom skyldes dette to forhold. For det første at USA i større grad eier aksjer og egenkapital (fysiske produksjonsanlegg) i utlandet, mens utlendinger i større grad eier fastrentepapirer som statsobligasjoner i USA. Med større risiko for plassering i egenkapital er det rimelig at avkastningen også blir større. For det andre har amerikanerne vel 90 prosent av sin gjeld til utlandet i dollar og vel 70 prosent av sine utenlandsaktiva i andre valutaer. Når dollaren svekkes mot andre valutaer, fører dette til en ren valutagevinst på USAs balanse.

I Edwards (2005) finner vi følgende regnestykke:

USAs nettogjeld til utlandet ved utgangen av 2002 var på 2.233 milliarder dollar. Nettogjelden 12 måneder senere var «bare» 198 milliarder høyere, dvs. på 2.431 milliarder dollar, til tross for at underskuddet på driftsbalansen i 2003 var på 531 milliarder dollar. Differansen ($531 - 198 = 333$ milliarder dollar) skyldtes «valuation changes» på balansen til USAs fordel, i hovedsak på grunn av svekkelsen av dollaren gjennom året.

Hausemann & Sturzeneggger (2005) tar utgangspunkt i at USA i 1980 hadde 365 milliarder dollar i netto eiendeler i utlandet. Denne nettoposisjonen gav en avkastning på 30 milliarder dollar dette året. I henhold til offisiell statistikk hadde USA gjennom de neste 24 årene et akkumulert underskudd på sin driftsbalanse med utlandet på 4,5 trillioner dollar. Man skulle således forvente en netto posisjon for USA mot resten av verden på om lag minus 4,1 trillioner dollar. Med fem prosent rente skulle det gi en negativ virkning av balanseposter på

minus 210 milliarder dollar. Men nei, i 2004 gav balansepostene det samme resultat som 24 år tidligere, en pluss på 30 milliarder dollar.

I stedet for å forklare denne utviklingen med svakere dollar og bedre avkastning for amerikanske investorer i utlandet enn for utenlandske investorer i USA, (jf. forklaringen til Edwards over), sier H&S at tallene for amerikanskeide eiendeler i utlandet er kraftig undervurdert.⁸ Når USA år om annet tjener 30 milliarder dollar på sin balanse, må det skyldes at amerikanskeide aktiva i utlandet er mer verdt enn utenlandskeide aktiva i USA. «Dark matter» kaller de denne ukjente, men dog så virkningsfulle, massen av eiendeler som amerikanere holder i utlandet. Med fem prosent rente alle veier betyr 30 milliarder dollar i løpende inntekt en underliggende nettoposisjon for USA mot andre land på 600 milliarder dollar. Snarere enn å være verdens største gjeldsnasjon, har USA betydelige netto fordringer på resten av verden! De er bare ikke registrert korrekt.

Den viktigste komponenten av «dark matter» er, etter H&Ss mening, amerikanske direkteinvesteringer i utlandet. Når et amerikansk selskap etablerer seg i utlandet, blir bokførte verdier lagt til grunn i statistikken. Men om disse investeringene gjennomgående kaster langt mer av seg enn lånerenten, oppstår det merverdier. Da blir det mulig for USA å ha underskudd på driftsbalansen med utlandet, uten at det innebærer en forverring av USAs netto formuesposisjon.⁹

Den syvende historien: De blinde menn og elefanten

Historien om de blinde menn som skal beskrive en elefant, kjenner de fleste av oss. Alle har de sitt å bidra med; han som griper fatt i snabelen, han som holder rundt det ene beinet, han som sitter på elefantens rygg og han som studerer elefantens kraftige støttenner av elfenben.

I en fersk artikkel legger professor Barry Eichengreen (2006) ved Berkeley University til grunn at ulike fortellingene om globale ubalanser ikke trenger å være gjensidig utelukkende. Ved et enkelt grep setter han de ulike historiene inn i et helhetlig bilde. Grepet er slik:

⁸ Se Buiter (2006) for en kritisk vurdering av historien til H&S.

⁹ En enkel analogi belyser poenget. Sett at du for seks år siden lånte to millioner svenske kroner til fem prosent rente og kjøpte en leilighet på Östermalm i Stockholm. Du leier den ut og betaler renter (men ikke avdrag) på gjelden. Overskytende leieinntekter, etter avsetning til vedlikehold, går til løpende konsum. Anta at leiligheten nå, etter seks år, har steget i verdi med en million til tre millioner svenske kroner. Da kan du låne en million svenske kroner til, bruke dem opp, og være like «well off» som du var i starten; verdien av hva du eier i Sverige, er lik verdien av hva du skylder.

$$(I-S) = (S^*-I^*)$$

der

I = Realinvesteringer i USA

S = Samlet sparing i USA

S^* = Samlet sparing i resten av verden

I^* = Realinvesteringer i resten av verden

Per definisjon må de realinvesteringer som USA ikke selv makter å finansiere ($I-S$), bli finansiert ved andre lands netto fordringsoppbygning, (S^*-I^*).

Investeringene i USA har holdt seg godt oppe de senere år. Kapitalen har gitt god avkastning. Utviklingen av ny teknologi og rask vekst i produktivitet har gjort USA (som Cooper er inne på i Den tredje historien) til et attraktivt land også for utenlandske direkteinvesteringer.

Mens investeringene har holdt seg oppe i Amerika, har sparingen falt. Fra nær 17 prosent av BNP for perioden 1983–2000 til vel 13 prosent nå. En forverring av de statlige finansene er et markant trekk i dette bildet (som Obstfeld og Rogoff trekker frem i Den andre historien). Men også husholdningens spareiver har kjølnet betraktelig. Dette har sammenheng med sterkt stigende boligpriser og aksjekurser. Ricardos ekvivalensteorem, som tilsier at økende underskudd på de offentlige hender vil motsvares av økt sparing i privat sektor, har ikke materialisert seg.

I resten av verden – og særlig i land i Asia – har investeringsiveren dabbet markant av etter Asiakrisen i 1997–98. Iveren etter å spare har derimot holdt seg, ja faktisk økt i mange land. En viktig grunn til dette er ønsket om å være bedre skodd i form av opptjente valutareserver om en krise å la den på slutten av 1990-tallet igjen skulle oppstå (jf. Den fjerde historien til Bernanke og Den femte historien til DFG).

De fire variablene i vår enkle ligning kan ikke studeres isolert og hver for seg. Her er snakk om gjensidige avhengighetsforhold. Når land i Asia er mer ivrige på å spare enn de er på å investere, og velger å la sine spareoverskudd gå til kjøp av amerikanske statspapirer, bidrar det til at renten i USA holdes nede.¹⁰ Lavere rente

10 Som det heter i en artikkel i *Financial Times* 09.03.06: «At their height, Japanese purchases might have reduced the yields on three-year US Treasury bonds by 65 basis points.»

gir høyere boligpriser og stigende aksjekurser. Formuen på private hender øker og dermed også konsumet. Sparingen slik vi måler den i nasjonalregnskapssammenheng, går ned.

Hva kan vi vente oss i tiden fremover, spør Eichengreen avslutningsvis. Om man lykkes med økt skatteinntang og på det grunnlag får på plass bedre statlige ordninger for helse, utdanning og pensjoner i Kina, vil den sikkerhetsmotiverte sparingen dempes. Demografiske forhold – andelen av befolkningen i arbeidsfør alder tar til å synke allerede i 2010 – tilsier også lavere sparing i Kina. Tiltakende vekst i den japanske økonomien peker i retning av at man der kan vente et oppsving i utgifter; både til forbruk og investeringer. Om også EU får fart på sakene og investerer seg ut av sine strukturelle problemer og samtidig løser opp på stivheter i arbeidsmarkedene, skulle realetterspørselen i Europa ta til å stige. Om alle disse brikkene faller pent på plass, trenger ikke verden gå inn i en keynesiansk nedgangsperiode om veksten i Amerikas bruk av varer og tjenester stanser opp.

Men om de ikke faller på plass – hva da?

Litteratur

- Bernanke, B. (2005) «The global saving glut and the U.S. current account deficit», *The Federal Reserve Board*, 10.03.05.
- Buiter, W. (2006) «Dark matter or cold fusion?», *Global Economic Paper* (136), Goldman Sachs.
- Cooper, R. (2004) «How big is the hole in the economy?», *Financial Times* 01.11.
- Depres, E., C. Kindleberger & W. S. Salant (1966) «The dollar and world liquidity: A minority view», *The Economist* 05.02.
- Dooley, M. P., D. Folkerts-Landau & P. Garber (2004) «The US current account deficit and economic development: Collateral for a total return swap», *NBER Working Paper* 10727.
- Dooley, M. P. & P. Garber (2005) «Is it 1958 or 1968? Three notes on the longevity of the revived Bretton Woods system», *Brookings Papers on Economic Activity* (1).
- Edwards, S. (2005) «The end of large current account deficits», Federal Reserve Bank of Kansas City, 27.07.
- Eichengreen, B. (2006) «The blind men and the elephant», *Issues in Economic Policy* (1), Brookings Institution, Washington D.C.
- Galbraith, J. K. (1954) *The Great Crash 1929*, revidert versjon av 1975, Penguin Books.
- Genberg, H., R. McCauley, Y. C. Park & A. Persaud (2005) «Official reserves and currency management in Asia: Myth, reality and the future», *Geneva Reports on the World Economy*.
- Hausmann, R. & F. Sturzenegger (2005) «U.S. and global imbalances: Can dark matter prevent a big bang?» (http://www.cid.harvard.edu/cidpublications/darkmatter_051130.pdf).
- Hoge jr., J. F. (2004) «A global power shift in the making», *Foreign Affairs*, July/August.
- Isachsen, A. J. (2005) «Andres penger», *Internasjonal politikk* 63(5): 567–81.
- Lindert, P. H. (1969) «Key Currencies and Gold 1900–1913», *Princeton Studies in International Finance* (24).
- Obstfeld, M. & K. Rogoff (2000) «Perspectives on OECD capital market integration: Implications for U.S. current account adjustment», in Federal Reserve Bank of Kansas City, *Global economic integration: opportunities and challenges*, March 2000: 169–208.
- Obstfeld, M. & K. Rogoff (2004) «The unsustainable US current account position revisited», *NBER Working Paper* 10869.
- Obstfeld, M. & K. Rogoff (2005) «Global current account imbalances and exchange rate adjustments», *Brookings Papers on Economic Activity* (1).
- Stein, H. (1985) «My foreign debt», *Wall Street Journal* 10.05.

India – en fremtidig økonomisk stormakt?

Arild Engelsen Ruud
førsteamanuensis,
Institutt for kulturstudier
og orientalske språk
(IKOS), UiO

India har havnet litt i skyggen av Kinas økonomiske vekst som et av de mer markante utviklingstrekk ved det 21. århundre. Men også India er i ferd med å gjennomgå en dramatisk økonomisk vekst. I løpet av 2005 rykket India opp til å bli verdens 10. største økonomi. Veksten er på omkring 8 prosent årlig i en befolkning tilsvarende nesten hele Afrika og Latin-Amerika til sammen. Det er særlig nytten India drar av den økonomiske globaliseringen som gjør at landet er i ferd med å få en plass i verdensøkonomien. Outsourcing, høyteknologisk og eksportrettet utvikling og produksjon og stor satsing på informasjonsteknologi er byggesteiner i dannelsen av «en teknologisk stormakt». I ett scenario synes India å være i ferd med å endre balansen i verdensøkonomien, kvitte seg med stempelet som fattig og kaotisk og snarere gjenreise seg selv som den verdensmakt de indiske rikene en gang var. Denne artikkelen spør om et slikt scenario er sannsynlig.

Fra sykkel til datamaskin

For omkring 13 år siden bodde jeg en lengre periode i en indisk landsby. Den lå et drøyt stykke fra nærmeste by, men ikke lenger enn det meste av Indias landsbyer. Den var ikke rik, men heller ikke spesielt fattig. Den var med andre ord representativ for de flere titusen landsbyer som huser omkring tre fjerdedeler av Indias befolkning. Den gang tok brev fra Norge ti til fjorten dager, og det tok mesteparten av to dager for å ringe hjem fordi man måtte reise den lange veien til Calcutta for å finne en telefon med internasjonal linje. Landsbyen jeg bodde i hadde en vei som bare kunne brukes

delar av året, det fantes ingen fjernsynsapparater og bare ett toalett. Min 15-årige «lillebror» Chandans store ønske var å få sin egen sykkel.

I fjor høst var jeg tilbake i landsbyen. For å komme dit tok jeg en vanlig rutebuss. Den var som den alltid har vært, en rustholk av en buss, overfylt, med folk og pakker også på taket, og den slingret av sted på dårlig vedlikeholdte veier. Der hvor jeg skulle gå av – i en nærliggende større landsby eller «township» – stoppet bussen i et stort gjørmehull. Husene rundt virket like nedslitte og fattigslige som de alltid har gjort. Men den første butikken jeg så var ei lita sjappe som solgte datautstyr, digitalkameraer og DVD-spillere. Utenfor var det gjørmete og nedkjørt, det evig fattige India, mens det bak glassdørene i luftavkjølt renhet befant seg alle uttrykk for det moderne høyteknologiske forbrukssamfunn.

Vel ute på jordet i «min» landsby fant jeg mange tegn på stor endring, ikke minst en brukbar vei og toaletter i alle hus. Mange familier har dessuten fått fjernsynsapparat, med et utall kanaler over satellitt, og en god del har CD-spillere, videoapparater og ikke minst telefoner. Doktoren i landsbyen har kjøpt seg bil, og mine landsbyfødte «nevøer» Pavel og Pofi, som nå er blitt 15, er motebevisste studenter i byen og sparer penger til datamaskin.

Utviklingen på bare 10 år er bemerkelsesverdig. Fra min lillebror Chandans ønske om en sykkel til Pavel og Pofis ønske om datamaskin er det mer enn et teknologisk sprang. Høyteknologi er nå tilgjengelig på markedet som mulig forbruksvare også for forholdsvis fattige mennesker (den lavere middelklasse på landsbygda er ikke velstående i norsk forstand). Kommunikasjonsmessig er radiusen utvidet fra noen kilometer, kanskje noen mil, til verdensveven. Mine nevøer har fått seg e-postadresse, og selv om internett ikke er tilgjengelig i landsbyen eller dens umiddelbare omegn, kan de reise til nærmeste by og kommunisere med resten av verden. Det finnes i India nærmere 500 byer med en befolkning på 100 000 eller mer. De har alle internettsjapper, IT-skoler og en ambisiøs og målbevisst befolkning av unge voksne. Disse «småbyene» var ikke isolerte tidligere heller, langt derifra, men det er i dag en større bevissthet omkring det å være en del av et globalisert samfunn.

Optimisme og selvsikkerhet

Spranget fra sykkel til datamaskiner er foreløpig bare et ønskemål. Men det viser ikke minst et sprang i forventninger til fremtiden. Kjøpekraften oppleves selvsagt som å være av en ny orden, og

optimismen, iveren og ambisjonene like så. Men kanskje aller tydeligst er selvtilliten. For 13 år siden lovet jeg «mine slektninger» i landsbyen økonomisk hjelp til barnas utdanning. De hadde ikke lyst til å ta imot, det var en viss porsjon stolthet involvert, men de anså seg for fattige og aksepterte løftet mitt. Da jeg gjentok løftet sist høst, svarte de at det var unødvendig. I 2005 anså de det ikke lenger som nødvendig å skulle motta økonomisk hjelp utenfra. «Vi kan klare oss selv,» var gjennomgangstonen.

Denne selvtilliten gjaldt ikke bare mine landsbyslektninger. Ifølge det internasjonale forbruksmålingsfirmaet ACNielsens *Consumer Confidence Survey* for 2005 er inderne blant de mest optimistiske forbrukerne.¹ Omkring 70 prosent av inderne følte at økonomien gikk bedre, så undersøkelsen, som etter sammenlikning med en rekke land slo fast at når det gjaldt utviklingen for det kommende året, var inderne klart det mest optimistiske folk i verden. 88 prosent av inderne mente økonomien ville vokse også det neste året, og i så måte var inderne mer optimistiske enn selv kineserne. Dette er særlig interessant når det gjelder yngre generasjoner. Et annet byrå, Grey Global Group, fant at unge voksne i India og Kina er «overveldende optimistiske med hensyn til fremtiden, tror at suksess er innen rekkevidde og anser produkter som statussymboler».² I en økonomisk sammenheng utgjør dette et viktig poeng. Optimisme fører til større investeringslyst, lånevilje, økt forbruk og økte private investeringer i for eksempel utdanning.

Selvtilliten er viktig å merke seg, også for hva den gjør med folk utover investeringslyst. Her kan det være illustrativt å nevne «hinglish» – et blandingsspråk mellom hindi og engelsk. Det brukes i mange slags sammenhenger, for eksempel i enkelte avisspalter, men det brukes ikke minst i populærkulturen – i popsanger, av de kule typene i hindifilmene og i det store antallet ungdomsrettede fjernsynskanaler og -programmer. Skyldes det dårlige kunnskaper når de blander hindiord inn i engelsken? Når de sier slikt som «What's wrong in our desh, yaar? All babudom and netaland!»³ Snarere enn et uttrykk for manglende kunnskaper kan det være verdt å forstå denne kreative og ironiske gleden over hinglish som et uttrykk for en sterk selvtillit, for en holdning der man aksepterer at man som inder både er vestliggjort og samtidig indisk. Denne «postkoloniale» holdningen aksepterer sin indiske side uten blygsel

1 «Leading in Consumption», *Asia Times* 25.08.05 (atimes.com).

2 «A New World Economy», *BusinessWeek Online* 22.08.05 (businessweek.com).

3 Grovt oversatt: «Hva er galt med landet vårt, mann? Bare byråkratstyre og politikerland!»

og unnskyldning, godtar sitt India med dets kaos og anarki, dets lukter, vaner og skikker. Dette gjenspeiler en selvtillit der omverdenens holdninger ikke lenger er avgjørende viktige. Som en tidligere indisk ambassadør til Norge sa: «India isn't coming or going, India just is.» Et interessant aspekt er at unge voksne i India – inkludert mine «nevøer» – også velger og vraker i den globaliserte kulturens mange uttrykk. Selv i småbyene har de rikelig tilgang på vestlig popmusikk og Hollywood-filmer. I en butikk ikke langt fra «min» landsby fant jeg CD-er med Britney Spears og amerikanske rappere. Men det var Shah Rukh Khan som var den store helten og Bollywood-musikken som solgte.

Økonomiske utsikter og realiteter

Står selvtilliten i stil med en reell utvikling i økonomien? Veksten i 2005 var på 8,1 prosent, og statsminister Manmohan Singh la for noen måneder siden frem anslag på 10 prosent vekst for 2006.⁴ Det er særlig innen industri og tjenesteyting veksten har vært tydelig, med godt over 10 prosent i 2005, og anslaget forutsetter en økning i jordbrukssektoren og bedre internasjonale investeringer. Men disse forutsetningene er ikke fullstendig tatt ut av løse luften. Veksten i 2005 ble bedre enn hva Verdensbanken og Den asiatiske utviklingsbanken hadde anslått (henholdsvis 7 og 6,6 prosent). Fjorårets resultater kommer dessuten på toppen av flere år med vekst på mellom 6 og 8 prosent. Og også Asiabanken ser en rekke oppløftende trekk i den indiske økonomien, slik som økende forbruk, økende private investeringer, en voksende middelklasse, økte låneutbetalinger, stadig mer omfattende liberalisering av økonomien og store eksportmuligheter.

En av de vellykte sektorene er i produksjon av bildeler, hvor lokale produsenter nå inngår i en global suppleringskjede til både innenlandske og utenlandske bilprodusenter. Indiske selskaper som Bharat Forge, Brakes India og Sundaram har beveget seg over i «high value added»-produksjon, oftest i samarbeid med internasjonale firmaer, og bidrar substansielt til eksportinntektene. Det er interessant å merke seg at utviklingen i India står i kontrast til Latin-Amerika, hvor lokale firmaer og selskaper, har blitt skviset ut av markedet av internasjonale merker og selskaper som har sine egne kjeder av underleverandører. Forskjellen skyldes, ifølge UNDP, en

4 India Economic Summit, i regi av World Economic Forum, november 2005 (<http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/India+Economic+Summit+2005#14>).

lengre periode med et beskyttet hjemmemarked etter at investeringene begynte å ta av.⁵ Høye importbarrierer skapte incentiver for utenlandske investorer til å investere i produksjon i India for salg i India. Tollsatsene på import var på opp mot 30 prosent på midten av 1990-tallet, mot 3 prosent i Latin-Amerika. Disse importbarrierene er sakte men sikkert bygget ned, slik at man på veiene i India i dag – særlig i storbyene – ser stadig flere importerte biler. Men til gjengjeld har det i mellomtiden vært mulig å bygge opp en innenlandsk bilproduksjon og produksjonskjeder av bildeler, som supplerer både det innenlandske og i økende grad et utenlandsk marked. Salget av privatbiler i India er nå oppe i 1 million årlig, en økning på 25 prosent siste året, og bransjen har som mål å eksportere for 2,7 mrd dollar årlig innen 2010. Hyundai produserer nå biler i India og har – ifølge en avisreportasje sist november – eksportert 200 000 biler fra India til nå. Selskapet har som mål å eksportere 200 000 biler årlig i årene fremover.⁶

Uansett om det er den indiske industripolitikken eller andre forhold som har skapt denne utviklingen, så utgjør bilindustrien et betydelig bidrag til den økonomiske veksten, men igjen kanskje ikke minst til selvtillit. Etter å ha misunt Vesten dens raske biler og selv måttet se seg fornøyd med den heller gammelmodige Ambassadors-bilen i to generasjoner, er mange indiske hjerter stolte over at indiske biler nå ruller på utenlandske veier.

Indias økonomi gjør det bra også på andre områder. Blant de voksende eksportsektorene er selvfølgelig informasjonsteknologi, bioteknologi og bioinformatikk, medisiner og «soft power»-sektorer som film og musikk. Her er det ikke år med proteksjonisme som er forklaringen, men mer grunnleggende forhold – som skaper grobunn også for en langsiktig optimisme.

India utdanner omkring 250 000 ingeniører og vitenskapsfolk i året, mot USAs 60 000, og ifølge McKinsey vil veksten i antall ingeniører og forskere ligge på omkring 35 prosent i årene som kommer, mot 11 prosent i USA.⁷ Som vitenskapsfolk i hele Vesten vil kunne fortelle, er India (og Kina, men særlig India) i ferd med å bidra på betydelig vis til forskning og innovasjon innen områder som bioinformatikk, medisin, materialutvikling osv. Dette fordi India og Kina kan bruke flere hjerner på et praktisk problem til en mindre penge enn hva som er mulig i Vesten. Indiske hjerner er ifølge en amerikansk investor «unge, billige og mange». I mange

5 *Human Development Report* 2005, UNDP.

6 *Hindustan Times* 07.11.05 (hindustantimes.com).

7 «A New World Economy», *BusinessWeek* 22.08.05 (www.businessweek.com).

tilfeller vil indiske ingeniører, ifølge en observatør, oftere kunne kombinere intim kjennskap til det siste av det siste innen programvare med medfødt talent innen avansert matematikk og robust erfaring fra multimedieteknologi. Det er altså mer enn bare lave kostnader som er tiltrekkende ved India. En representant for IT-selskapet Cisco peker på kreativiteten: «Vi kom til India på grunn av kostnadene, vi ble på grunn av kvaliteten og vi investerer nå på grunn av innovasjonen.»

Til nå har bare deler av den indiske økonomien vært åpen for utenlandske investeringer. Sentralregjeringen arbeider for å åpne opp sektorer som kraft, telekommunikasjon, eiendomsmarkedet og varehandel for utenlandske investeringer. Dette er sektorer som kan lokke til seg store kapitalinvesteringer. «Takten i institusjonelle endringer og liberalisering av industrien er fenomenal,» sier sjeføkonom William Wilson i konsulentfirmaet Keystone Business Intelligence India.⁸ Han mener også at India er en bedre modell enn Kina og vil over tid få en sterkere vekst. En av faktorene som fremheves er at den indiske økonomiske veksten skjer i en situasjon med relativ fattigdom. Det er forholdsvis begrenset med utenlandske investeringer, omkring en tiendedel av hva Kina får, og energisituasjonen gjør at energibruken er mer bevisst. Den indiske veksten er følgelig mer kostnadseffektiv og mer konkurransepreget. En annen fordel er at India har moderne «vestlige» juridiske institusjoner, børs, private banker og forretningskonglomerater. Derfor er India mer kapitaleffektivt. En analyse av de 346 største selskapene i India og Kina, foretatt av *BusinessWeek*, viser at de indiske har gitt større avkastning de siste fem årene, med 16,7 prosent avkastning på investert kapital mot 12,8 prosent i Kina.⁹

Alle vet at India ligger bak Kina i økonomisk utvikling. Det mange spør seg er: Hvor langt bak? I Kina er det 350 millioner mobiltelefoner, og i India 55 millioner. Men tallet for India er opp fra 5,6 millioner i 2000 – det vil si opp åtte ganger på 5 år – og ligger i dag der Kina lå for 4–5 år siden. Kanskje vil India følge i Kinas fotspor. Eller kanskje er India på en annen utviklingsvei?

Et demografisk vindu

Sammenlikningen med Kina kan også gjøre oss blinde for den faktiske veksten som pågår i India. Kina gjør det bedre, men om vi ser bort fra Kina, har India en bra økonomisk vekst og svært store

⁸ *Ibid.*

⁹ «A New World Economy» *BusinessWeek* 22.08.05 (www.businessweek.com).

muligheter på grunn av sitt potensielt enorme hjemmemarked og sin billige, men høyt utdannede arbeidskraft. Finansminister P. Chidambaram presenterte nylig flere scenarier, hvorav det mer optimistiske anslo at India innen 2020 kan ha en befolkning på 700–800 millioner utdannede og arbeidende mennesker bosatt i gode bomiljøer.¹⁰ Landet vil stadig ha sin andel uutdannede og lavproduktive i slum, omkring 400 millioner, men forskjellen fra i dag vil være enorm. India kan bli verdens tredje største økonomi innen 15 år, hevdet han. Dette er optimistiske anslag, og vi skal komme tilbake til det. Men til grunn for optimismen ligger flere strukturelle forhold enn antallet nyutdannede ingeniører. Særlig pekes på demografi – og det som kalles et «demografisk vindu».

Den kinesiske befolkningen forventes å nå en topp omkring 2015, og deretter vil veksten avta for så å synke. Indias befolkning vil vokse i lengre tid. I dag har India omkring 500 millioner mennesker under 19 år, og høyere fødselsrater enn Kina. Innen midten av det 21. århundre forventes India å ha en befolkning på 1,6 milliarder mennesker, og ikke mindre enn 220 millioner flere voksne i arbeidsfør alder enn Kina.¹¹ I 2015 vil 9,6 prosent av den kinesiske befolkningen være over 65 år, og det tilsvarende tallet for India vil være 6,2. Den lavere andelen ikke-yrkesaktive eller «avhengige» er et resultat av lavere dødelighet for barn over flere tiår (og fremdeles store barnekull, men lavere fødselstall på sikt) og samtidig lengre levealder (som gir lengre yrkesaktivt liv). Dette var situasjonen i Europa på slutten av 1800-tallet da den industrielle revolusjonen gjorde sitt inntog i massemarkedet. Dette er det «demografiske vinduet». Kina har ikke dette vinduet på grunn av ettbarnspolitikken. Det store antallet arbeidsføre kan være en kilde til store muligheter dersom den indiske regjeringen kan tilby tilstrekkelig utdanning, investeringer og infrastruktur. Det kan også være en kilde til politisk og sosial instabilitet dersom regjeringen ikke makter dette.

Hindringer, og treghet

Veien er stadig lang å gå, som finansministeren så vel vet til tross for sine optimistiske scenarier. Problemet er at grunnlaget for optimismen blekner litt i lys av hindringene som må forseres og ressursene som er tilgjengelig for dette arbeidet. Indias bruttonasjonalprodukt er for eksempel bare tre ganger det norske, mens befolkningen er

¹⁰ *The Hindu* 10.10.05.

¹¹ «India Will Overtake China's Population by 2050» *The Hindu* 26.02.05, «Can India Catch up with China?» *Frontline* 22.07.–05.08.05.

nærmere 250 ganger så stor. Det kinesiske bruttonasjonalproduktet er over dobbelt så stort som det indiske (Norge: 220,9 mrd dollar, India 600,6 og Kina 1,417,0).¹² Veksten i økonomien er dessuten stadig for lav til å ta av for tilveksten i befolkningen. Dersom veksten i Indias økonomi ligger på bare 6 prosent i året, vil den innen 2050 ha skapt et bruttonasjonalprodukt som da vil være på størrelse med Taiwans, eller 2,6 prosent av den globale økonomien. Utfordringen ligger i å sikre at veksten i økonomien er tilstrekkelig, ellers vil Indias folkemasser forbli fattige, mange ekstremt fattige.

Fattigdommen er stadig utbredt i India. Myndighetene opererer med en nasjonal fattigdomsrate på 28,6 prosent, men UNDPs tall er ganske annerledes: 34,7 prosent av befolkningen lever på 1 dollar eller mindre om dagen, og hele 79,9 prosent på to dollar eller mindre. Så kan man diskutere hva som utgjør et godt mål på fattigdom, men sakens kjerne er like fullt at det er en overveldende oppgave å skulle skape finansministerens middelklasse på 700–800 millioner mennesker. En annen kilde til bekymring er at den forholdsvis gode veksten ikke gir en jevn fordeling og solid bedring i helse, utdanning osv. Barnedødeligheten i India er høy, høyere enn land med tilsvarende BNP per capita, som Honduras og Vietnam. Nabolandet Bangladesh, som har lavere økonomisk vekst og lavere BNP per capita enn India, har bedre tall å vise til når det gjelder sosiale indikatorer, særlig barnedødelighet, utdanningsvekst og ernæringssituasjonen for kvinner og barn. India alene står for 2,5 millioner døde barn under 5 år, hvert femte i verden. 47 prosent av alle barn under 5 år i India er undervektige. Og mens India bruker 96 dollar per capita på helse, bruker andre land i samme kategori (av BNP/capita) langt mer: Namibia bruker for eksempel 331 dollar per hode, og land som Mongolia, Honduras, Guatemala, Usbekistan og Marokko bruker alle mer på helse.¹³

Enda mer bekymringsfullt er det at de sektorene som finansministeren ønsker å satse på, ikke blir fulgt opp. India bruker stadig forholdsvis lite på utdanning, ca 12 prosent av statsbudsjettet, et tall som ikke har endret seg vesentlig siden 1990. Budsjettet for 2006 gir en økning på bare 0,4 prosent i bevilgningene til utdanning.¹⁴ Land som indere helst ikke sammenlikner seg med bruker mer: Moldova, Mongolia og Tadsjikistan bruker for eksempel 17 prosent og Marokko 28. Riktignok bruker India forholdsvis mer av utdanningsbudsjettet på høyere utdanning, noe over 20 prosent.

¹² *World Development Report 2005*, Verdensbanken.

¹³ *Human Development Report 2005*, UNDP.

¹⁴ «An Indian Tale of Two Worlds», *Asia Times* 10.05.06 (atimes.com).

Og i tillegg til disse tallene kommer selvfølgelig de betydelige private investeringene i forskning og innovasjon og de mange private skolene. Dette ville gi helt andre tall, men det er like fullt bemerkelsesverdig at en stat som i så stor grad ser sin fremtid i form av økonomisk vekst basert i kunnskap, i så liten grad investerer i utdanning. Også andre utfordringer står i kø innen utdanningssektoren: Ingeniørene er riktignok mange, men utdanningen de får er ofte dårlig, skolebygningene nedslitte, antall datamaskiner pr. student lavt, lærerne umotiverte og pedagogikken på steinaldernivå.

Andre hindringer for investeringslysten og utnyttelse av utviklingspotensialet kan nevnes i fleng: dårlige veier og uendelige bilkøer, stadige strømbrydd, byråkratisk treghet, korrupsjon mm. Disse problemene identifiseres jevnlig av regjeringen, og forbedringer skjer, om enn sakte. Blant de viktige skritt på veien som er tatt i det siste, er en t-bane i New Delhi og en bred motorvei som knytter de fire største byene sammen – «The Golden Quadrilateral» mellom New Delhi, Kolkata, Chennai og Mumbai. Et alvorlig langsiktig problem for en diger stat som ønsker sterk økonomisk vekst er imidlertid energitilgangen.

Olje og gass, og politikk

India er i dag verdens 6. største energiforbruker. To tredjedeler av oljen og gassen er importert. Landet har gjort 21 funn i Det arabiske hav og Bengalbukta på til sammen 800 millioner tonn olje og gass. Men den innenlandske produksjonen er likevel ikke kommet i gang og står i dag på omkring bare 32 millioner tonn årlig – altså en tredjedel av et forbruk som er i sterk vekst. For å sikre tilgangen har den indiske regjeringen de siste årene tatt en rekke internasjonale initiativer. Det statlige Oil and Natural Gas Company har investert 3,5 milliarder dollar i utlandet siden 2000. Dette er betydelige summer, men under en tiendedel av hva Kina har investert i samme sektor. Og det er nettopp med Kina at India ligger i konkurranse når det gjelder tilgang på olje og gass. De to voksende gigantene kjemper om de samme internasjonale leveransene, men Kina har fordelene av felles grense med store leverandører i Sentral-Asia og ingen konflikter med leverandørene. India har heller ikke store konflikter med sine nåværende eller potensielle leverandører, men landet har flere konflikter med sine naboland som er naturlige transittland.

De fremste initiativene de siste årene har vært overfor Iran og Burma. Det er inngått en avtale om leveranse av gass fra Burma, men denne har foreløpig strandet på Indias vanskelige forhold til

Bangladesh, transittland for gassledningen. I april besluttet derfor den indiske regjeringen å sondere mulighetene for å legge rørledningen i havet sør for Bangladesh. Dette vil være mer kostbart. I tillegg er USA ikke glad for Indias tilnærming til militærregimet i Burma, og USA er en avgjørende partner for India som marked. Mot vest har inderne inngått en omfattende 25-årig avtale med Iran om leveranser av 7,5 millioner tonn gass årlig. Denne gassen skal leveres gjennom en ledning gjennom Pakistan, igjen en nabo India har et vanskelig forhold til. Pakistan har lovet – mot kompensasjon – at ledningen og leveransen ikke skal påvirkes av politisk uro i forholdet mellom de to landene, men inderne nøler og vurderer også her en kostbar sjøveis ledning for å omgå hele Pakistan. Forholdet til Iran har lenge vært relativt godt, men det er imidlertid ikke enkelt. Iran har som kjent stilt seg i en vanskelig situasjon vis-à-vis det internasjonale atomenergibyrået IAEA og til USA (og resten av den vestlige verden), og den indiske regjeringen valgte i oktober å stemme mot Iran og ble dermed i praksis stående på USAs side i striden. Dette førte til tydelig krenkede reaksjoner fra iransk side. I et forsøk på å diversifisere sine energipolitiske forbindelser har India også nærmet seg Saudi-Arabia, et land de lenge hadde et kjølig forhold til. Den indiske energiministeren og utenriksministeren har vært på besøk i ørkenkongedømmet, og den saudiarabiske kongen var offisiell hedersgjest på den indiske Republic Day-feiringen i januar 2006.

Den indiske klemmen synes å ha lettet noe av at president George W. Bush på sitt besøk i India i februar i år opphevet boikotten på nukleært samarbeid som ble innført etter prøvesprengningene i 1998. Men selv med nye atomreaktorer vil energibehovet være påtrengende, og med de økonomiske og politiske ambisjonene landet har, er bekymringen over energitilgangen akutt.

Vekst og fordeling

Indias kanskje viktigste hindring for sterk økonomisk vekst er at landet er et demokrati, med alle de lange beslutningsprosesser, protester og kompromisser som dette medfører, og ikke minst den vekten som blir lagt på fordeling heller enn vekst per se. «Vi må gripe de mulighetene som er, og utnytte det potensialet som er i globaliseringen,» mener finansminister Chidambaram. Men mange både innenfor og utenfor regjeringspartiene spør om globalisering er svaret. «Vi ser bare veksten, de nye store boligblokkene, bilene, varene; vi ser ikke de mange som vasker gulvene, står i fabrikkene,

kjører rickshawer, sånn som de der borte,» sier min venn som er journalist i Kolkata, og peker på en samling skur. Mange unge menn og kvinner blir gående uten utdanning. Det er store andeler av den voksne, mannlige befolkningen som går og er arbeidsledige store deler av året, eller som er bare delvis produktive og med enkle jobber i den tilpasningsdyktige, men ineffektive uformelle økonomien.

Demokrati medfører at godene må fordeles i større grad. India har da også bevart en noe mindre skjev fordeling av godene enn hva Kina har. De 10 prosent rikeste i India er 7,3 ganger rikere enn de 10 prosent fattigste, tallene for Norge er 6,1 og for Kina 18,4. Men gapet mellom fattig og rik er økende også i India. De rikeste og mange langt nedover i middelklassen har opplevd forbruksvekst og nye goder, mens store deler av den øvrige befolkningen, i byene eller på landsbygda, føler ikke at de har fått del i veksten. I motsetning til flere land i Vesten er de fattige i India ofte flinke til å bruke stemmeretten, og i motsetning til Kina har India dessuten sterke og uavhengige fagforeninger, en rekke opposisjonspartier og en fri presse som ikke nøler med å påpeke regjeringens utilstrekkelighet. Valgnederlaget som den daværende regjeringskoalisjonen led i 2004, er av de fleste observatører tolket som et utslag av misnøye med regjeringspartiernes selvgratulerende valgkampanje. Venstrepartiene og Kongresspartiet vant på større troverdighet når det gjaldt nettopp fordelings- og utviklingspolitikk. Etter at de kom til makten har regjeringen under ledelse av Manmohan Singh og Sonia Gandhi uttrykkelig slått fast at vekst i seg selv ikke er hovedmålet, men et middel til bedre levekår for befolkningen som helhet. De to lanserte sist sommer det store «National Rural Employment Guarantee Scheme» for å bekjempe arbeidsledighet på landsbygda. Mange spør likevel om de representerer en vesentlig annerledes politikk, eller om ikke forskjellene bare er mikroskopiske. Den anerkjente journalisten P. Sainath pekte ganske nylig på at mens børsen registrerte høyere tall enn noensinne, og at India Fashion Week samme uke utstedte flere adgangspass til journalister enn noensinne, så var det nye selvmord blant gjeldstyngede bønder i Vidharbha (en fattig region). Dette viste for ham hvor India var på vei, til et gap mellom dem som har, på den ene siden, og de fattige og desperate på den andre.¹⁵

15 P. Sainath «Where India Shining Meets Great Depression» *The Hindu* 01.04.06 (hinduonnet.com).

Ta igjen Kina?

Selv om de fattige spiller en stor politisk og moralsk rolle, har de i en økonomisk sammenheng ingen stor betydning. Den indiske økonomien kan klare seg godt uten de store menneskemassene, uten de fattige. Syv tusen fiskere og landsbyboere omkom i India under tsunamien julen 2004, men dette førte ikke til noen bevegelse på børsen. IKT-sektoren, eksporten av høyteknologi og tjenesteyting, og en velstående middelklasse, kan eksistere side om side med fattigdommen. For mange observatører er India i ferd med å utvikle seg nettopp i en slik retning, med en to- eller kanskje endog tredelt økonomi og samfunnsstruktur: de absolutt rike, den voksende og aspirerende middelklassen og resten. En slik utvikling kan naturligvis innebære betydelig fare for politisk uro. Men i hvilken grad det er en sannsynlig utvikling er et åpent spørsmål. Landets rotfestede demokrati kan langt på vei utgjøre en betydelig garanti mot raskt økende klasseskiller og mot at store samfunnsgrupper blir akterutseilt. Dette er en antakelse som bygger på Amartya Sens teorier, om at demokratiets iboende mekanismer forhindrer alvorlige og omfattende hungerskatastrofer (i motsetning til autokratiet i for eksempel Kina). Det er en utbredt oppfatning blant indiske intellektuelle at demokratiets iboende mekanismer i alle fall i noen grad vil forhindre en økonomisk politikk uten fordelingskrav. Politisk åpenhet, fri presse og frie valg gjør det nødvendig «å selge» en politikk ikke bare til forretningsstanden og middelklassen, men til bønder, lavkastefolk, jordløse og fattige i byene. Dermed vil fordelingspolitikk aldri kunne fortrenge til eksklusiv fordel for en vekstorientert politikk.

Indias fremtid vil nok derfor ikke være like mye preget av den økonomiske vekstens stjernetegn som Kina, men mer av det mangfold og glade kaos som følger av et åpent demokrati. Økonomen Meghnad Desai ved London School of Economics spurte nylig om India vil kunne ta igjen Kina, men stilte seg tvilende. «For å kunne forbli et stabilt og fredelig samfunn må India være halvhjertet og rotete.» Han er ikke i tvil om at India har kommet langt i økonomisk utvikling, resultatene forbløffer ham. Men den indiske statens natur er konsensuspreget og naturlig kaotisk. «India og Kina vil snart slutte å være synonymer for fattigdom slik de har vært i halvannet hundre år etter 1820. Kina vil igjen bli en livskraftig stormakt; India kan bli ganske enkelt et stort demokrati.»¹⁶

16 Meghnad Desai «Will India Ever Catch up with China?» *South Asia* xxviii, 2, 2005.

Normans bok: The Great Illusion: The Relation of Military Power to National Advantage

Norman Angell og The Great Illusion

London: William Heinemann (1910)

Torbjørn L. Knutsen
professor, NTNU, NUPI

Dersom innflytelsen til en bok kan bedømmes etter salgstall, er *The Great Illusion* en av de mest innflytelsesrike bøker som noensinne er skrevet om internasjonal politikk. Dersom man imidlertid vurderer en bok etter argumentets gjennomslagskraft og popularitet, er det vanskelig å si noe fornuftig om den. For sjelden har en bok blitt så vridd og vrent og misforstått som denne.

Så snart boka kom ut i 1910, het det om dens hovedbudskap at krig var blitt umulig. I den grad akademikere i dag – nesten 100 år senere – har et inntrykk av denne boka, vil de fleste forbinde den nettopp med argumentet om krigens umulighet. De fleste vil ha sitt inntrykk formet av E. H. Carr, som tok Angells bok som representant for en urimelig optimisme som ble grundig avsannet med utbruddet av den katastrofale Første verdenskrig i 1914. Og de vil ta feil.

Angell påstod slett ikke at krig var blitt umulig. Tvert om, han advarte mot at en krig ikke bare var mulig, men svært sannsynlig. Han fremholdt at krig er sannsynlig fordi folk flest – politikere inkludert – er ofre for en farlig illusjon: De tror at krig kan lønne seg! Det er denne forestillingen om at krig kan lønne seg – at krig kan være et storpolitisk verktøy og fremme den nasjonale interesse – som er Angells objekt i *The Great Illusion*.

Denne forestillingen er farlig. For det første fordi den er – nettopp – en illusjon. I industrialismens tidsalder kan krig umulig lønne seg, hevdet Angell. Krig har utspilt sin rolle som storpolitisk virkemiddel fordi stater i fallende grad er selvforsynte og suverene aktører. Stater er i økende grad flettet sammen i et internasjonalt, økonomisk nettverk av gjensidig avhengighet. En krig mellom dem vil ødelegge dette nettverket som alles velstand hviler på. Resultatet

av krig er at en brå økonomisk krise vil ramme alle aktive deltakere i verdens økonomiske system.

For det andre er forestillingen farlig fordi folk flest ikke er klar over hvor gal den er. Det finnes mennesker som fremdeles tror at krig kan brukes som middel til å oppnå politiske mål. Urovekkende mange av dem tilhører stormaktenes politiske elite, skriver Angell og navngir flere respekterte menn fra Tysklands og Storbritannias akademiske, militære og politiske ledelse.

The Great Illusion er en viktig bok og spunnet inn i en så særegen historie at det er verd å bruke litt tid på både forfatteren og på omstendighetene rundt utgivelsen av boka:

Forfatteren

Ralph Norman Angell Lane ble født 2. juledag 1872 i Holbeach, Lincolnshire. Hans familie var ikke spesielt velstående. Faren var en rimelig vellykket forretningsmann – like så borgerlig alminnelig som hans sønn var særegen. At Ralph Norman var en spesiell ung mann, er et understatement. Han var kvikk, men obsternasig. Han var som kjerringa mot strømmen. Han leste for mange bøker som satte griller i hodet på ham, het det. Etter engelsk folkeskole i England fortsatte han ikke på britisk «public school» som andre. Han reiste utenlands. Først til Lycée de St. Omer i Frankrike. Deretter – etter et år med studier i økonomi og forretningsførsel i London – tilbrakte han et år ved universitetet i Genève. Så reiste han *virkelig* utenlands: I en alder av 17 år besluttet han arrogant at Den gamle verden var belemret med uløselige problemer og at det 20. århundre ville tilhøre USA. Han besluttet å utvandre til Amerika.

I 1890 ankom han USA for å prøve lykken i «det ville vesten» som cowboy og farmer. Først livnærte han seg ved strøjobber i det tørre, støvete landskapet sørøst i California. Etter et par år som gjeiter, cowboy, postmann, brønngraver, gullgraver, bokholder og anleggsarbeider oppdaget Ralph Lane at det enkle liv var mer slitsomt enn han hadde regnet med. I tillegg til å arbeide på egen eiendom, måtte han ta en rekke jobber for å kunne klare seg. Det ble stadig mindre gullgraving og *homesteading*, og mer og mer avisarbeid. I 1897 tok han arbeid som journalist på fulltid i San Francisco.

På denne tiden økte gnisningene mellom USA og Spania. Da konflikten brøt ut i krig i 1898, undret den 25 år gamle Ralph Lane seg stort over amerikanernes entusiastiske reaksjon på krigsutbruddet. Han hadde ventet en annen og mer skeptisk reaksjon. Desillusjonert med både det «enkle liv» og med det fremvoksende amerikanske

massesamfunnet reiste han tilbake til Europa og England.

I England fikk han jobb hos Alfred Harmsworth – pressebaronen som på denne tiden revolusjonerte britisk avisindustri.¹ Harmsworth øste rundhåndet av sine journalistiske maksimer. Den unge Ralph Lane lyttet ivrig, før han ble sendt til Paris for å bestyre en av Harmsworths engelskspråklige aviser, *The Daily Messenger*. I Paris skrev han for flere publikasjoner. Han skrev artikler for den franske *Éclair* om amerikanernes holdninger til krigen med Spania, og han skrev for amerikanske aviser om franskmennenes holdninger til den skandaleombruste kaptein Dreyfus. Da konflikt brøt ut mellom britene og de sørafrikanske boerne, beskrev han i franske og amerikanske aviser hvordan den eskalerende Boerkrigen satte patriotiske følelser i sving i Storbritannia.

I 1901 begynte han å gå mer systematisk i dybden på det fenomenet som kom til å løpe som en tykk, rød renning gjennom bøkene og artiklene hans for de neste 50 år: dette at folks sunne sans ble undergravd, vrengt og vridd av følelser, myter og fikse ideer. I 1903 skrev han en sammenliknende studie av folkelige reaksjoner i England, USA og Frankrike på henholdsvis Boerkrigen, Den spansk-amerikanske krigen og Dreyfus-affæren. Boka *Patriotism under Three Flags: A Plea for Rationalism in Politics* (1903) utforsket de irrasjonelle kollektivkreftene som kan få folk til å miste både fornuft og politisk gangsyn. Vanlige mennesker kan bli «fullstendig blinde overfor åpenbare sannheter; de kan ikke vedkjenne seg de største selvfølgeligheter, selv om de ligger rett under nesa på dem», skrev han (Angell 1951: 105).

Forhistorien til The Great Illusion

Patriotism under Three Flags var ment som et angrep på både materialistiske tilnærminger til samfunnsvitenskap, og på hyper-rasjonell idealisme. Den advarte mot overdreven tro på menneskelig fornuft og rasjonalitet. Boka hadde en klar filosofisk undertone – dens sentrale påstand var at mennesker flest ikke lar seg rettlede av kjensgjerninger, men av meninger og tolkninger av det språk som omgir kjensgjerningene.

Forfatteren lekte med tanken på å bli frilansfilosof og populærforfatter på heltid. Boka solgte imidlertid dårlig, og han slo fra seg tanken. Istedenfor å skrive bøker om politisk tenkning, takket han

¹ Harmsworth arbeidet seg opp som innflytelsesrik pressebaron på denne tiden. Han ble adlet i 1904 og fikk navnet lord Northcliffe.

ja til lord Northcliffes tilbud om å bli redaktør for *The Daily Mail*. Han slet redaktørstolen i denne avisa i de neste åtte år. Men i 1912 sluttet han som avismann. Han bestemte seg for å realisere en gammel ambisjon, og tok skrittet ut og ble selvstendig skribent.

Årsaken til denne beslutningen var at en av hans bøker begynte å selge godt. Boka var *Europe's Optical Illusion*. Han hadde publisert den under navnet Norman Angell. Da boka klatret på bestselgerlistene i 1909, bestemte han seg for å bruke dette navnet som sitt *nom de plume*.

Europe's Optical Illusion gjentok argumentet fra *Patriotism under Three Flags*, men den la også til to nye momenter. For det første at det ikke bare var folkemassene i vestlige land som var irrasjonelle aktører i internasjonal politikk; folkets styrende elite la for dagen like gammelmødige og farlige holdninger til det 20. århundrets internasjonale realiteter. For det andre inneholdt boka en økonomisk analyse som viste hva det 20. århundres nye internasjonale realiteter bestod i. Først og fremst i nye mønstre i handel og finans som hadde gjort verdens stormakter gjensidig avhengige av hverandre.

Boka fikk en merkelig mottakelse. For det første var det underlig at en slik bok – skrevet som den var av en ukjent forfatter, trykt av et obskurt forlag, utgitt midt i tjukkeste bokhøsten og lansert like foran et stort og spennende parlamentsvalg – skulle bli en slik kjempesuksess: Den ble raskt trykt i opplag på titusener og oversatt til et snes forskjellige språk. For det andre var det merkelig at denne bestselgende bokas enkle grunntese gikk så mange folk hus forbi. I det offentlige ordskiftet som fulgte, ble Angells argument vridd ut av alle spant og fauter. For å korrigere de mange misforståelsene satte han seg ned og skrev en annen bok for å utdype og presisere sin analyse: *The Great Illusion: The Relation of Military Power to National Advantage*. Den kom ut i 1910 og ble en enda større suksess enn sin forgjenger. I årene frem til Første verdenskrig solgte *The Great Illusion* nær to millioner eksemplarer – en løssalgsrekord som har blitt få andre IP-bøker til del.

The Great Illusion: Struktur og argument

Angell skrev mye etter 1910 – det ble 40 bøker til sammen over et langt og produktivt liv. Men det er først og fremst *The Great Illusion* som har blitt forbundet med hans navn og sikret ham en plass blant IP-studiets klassikere. Hva var bokas argument? Og hvorfor var den så innflytelsesrik?

The Great Illusion består av tre deler – eller saksinnlegg – som alle støtter opp om en overordnet påstand: at i en moderne, industrialisert verden er krig en irrasjonell, ødeleggende handling. Bokas første del drøfter økonomiske faktorer: Krig lønner seg ikke! Dens andre del drøfter psykologiske elementer i samfunn og politikk – og viderefører grunnpåstanden fra *Patriotism under Three Flags*: Folk flest nærer avleggse og livsfarlige illusjoner om krig. Bokas tredje og siste del viser hvilke farlige følger det har dersom folk og eliter ikke legger bak seg de gamle, farlige illusjonene og åpner øynene for verdens nye økonomiske sammenhenger og politiske realiteter.

Gjensidig avhengighet

Første del – som heter «The Economics of the Case» og som slår an en anklagende, pseudojuridisk tone – består av 7 kapitler. Første kapittel tar utgangspunkt i det anglo-tyske våpenkappløpet, og tar tak i den britiske frykten for et tysk angrep. Hvor reell er denne frykten? spør Angell retorisk. Og svarer at frykten er ganske reell – til tross for at tyskerne ikke har noen ting å vinne på å invadere Storbritannia, men alt å tape.

I andre kapittel forklarer Angell at Tyskland opplevde en enestående økonomisk og industriell vekst i siste kvartal av det 19. århundre. Dette «tyske mirakel» var imidlertid i stor grad bygget på britisk kapital. Dersom Tyskland går til krig mot Storbritannia, vil tyskerne skade den britiske økonomien og dermed også ødelegge grunnlaget for sin egen velstand. For dersom tyskerne lammer store deler av britisk industri og bankvesen, vil dette i sin tur føre til store ødeleggelser for Tyskland selv. Angells poeng er at på terskelen til det 20. århundre er verdens industristater knyttet sammen i et skjebnefellesskap med gjensidige avhengighetsbånd. De viktigste av disse båndene er av finansiell art – «[a] delicate interdependence of our credit-built finance», som han uttrykker det (Angell 1910: 32).

En tysk-britisk krig vil føre til en dyp økonomisk krise for begge land – og for store deler av Europa for øvrig. Slik begynner bokas tredje kapittel som er nøkkelpunktet i bokas første del. Angell skisserer her den historiske bakgrunnen for de moderne industristatenes gjensidige avhengighet. Han begynner med å vise til den historisk unike utviklingen som Vesten gjennomgikk i løpet av 1800-tallet: Verdens mest utviklede stater ble rikere og rikere. Statenes borgere fikk stadig bedre levekår. Den grunnleggende årsaken til Vestens

økende vekst og velstand lå i en utvikling som var dels teknologisk (nye og mer effektive produksjonsmidler) og dels sosioøkonomisk (utviklingen av en stadig mer spesialisert arbeidsdeling). Utviklingen ytret seg i form av økende internasjonal handel og nye former for finans. Konsekvensen av disse nye faktorene – teknologiske, sosioøkonomiske, finansielle og handelspolitiske – var at verdens mest utviklede stater ble stadig tettere sammenvevd. I regelen var det slik at jo rikere statene var, jo mer avhengige var de også blitt av hverandre.

Når verdens toneangivende stater er knyttet sammen i et nett av gjensidig avhengighet, har dette en rekke internasjonale implikasjoner. Angell avslutter kapittel tre med å liste opp 7 av dem. I resten av bokas første del utdyper han disse påstandene, og gir dem logisk og empirisk belegg:

1. Kapitalen er blitt internasjonal (skriver Angell og utdyper påstanden i kapittel 4).
2. En industristat kan ikke lenger erobre en annen og tjene på det – en slik erobring vil være kommersielt selvmord. Militær erobring vil føre til at begge statene (både okkupant og okkupert) vil gå inn i en økonomisk lammende krise (kapitlene 4 og 5).
3. Det er blitt umulig for en industristat å overta en annens handel med militær makt (kapittel 5).
4. Det er blitt umulig for en industristat å straffe en annen uten selv å merke konsekvensene; og
5. en stats rikdom og velferd er ikke lenger avhengig av militær makt (kapittel 6).
6. Den eldgamle imperiale ordning med tributt er blitt en økonomisk absurditet; og
7. kolonialisme er ikke lenger noen økonomisk lønnsom geskjeft – og en industristat kan ikke lenger betrakte sine kolonier som sin «eiendom» (kapittel 7).

Utvikling, velstand og fred

Bokas andre del minner også om en aktors pledering. Denne andre delen – «The Human Nature of the Case» – består av 6 kapitler.

Det første kapitlet presenterer to grunnforestillinger som oppbærer det tradisjonelle, realpolitiske – og farlig illusoriske – resonnementet til militære ledere og statsmenn. Den ene er en gammel forestilling om at mennesket ikke fullt og helt er et rasjonelt vesen. Denne ideen går ut på at menneskets sosiale adferd i stor grad styres

av andre hensyn enn fornuften – av fordommer, forfengeligheit, stolt-het, status, sjalusi, sinne og andre faktorer som er dypt forankret i menneskets drifts- og følelsesliv.

Den andre grunnforestillingen er en nyere idé, utledet fra Darwins teorier om artenes opprinnelse: At tilværelsen er preget av kamp. At både dyreriket og menneskesamfunnet er preget av konkurranse og strid, og at kun de sterkeste overlever. Dette prinsippet gjelder ikke bare i forholdet mellom individer, men også i forholdet mellom kollektiver – og ikke minst i forholdet mellom stater – hevder de darwinistiske realpolitikerne. For dem er kamp og krig m.a.o. naturlige deler av internasjonal politikk.

I kapitel 2 begynner Angell arbeidet med å avvise disse to farlige villfarelsene. Kapitlet er det mest originale og viktigste kapitlet i andre del av *The Great Illusion*. Det er også et eksempel på mesterlig polemikk. Først gyver Angell løs på den gamle forestillingen om at mennesket ikke fullt og helt er et rasjonelt vesen. Han åpner med en påstand om at mennesket er et fornuftsvesen. All erfaring viser at mennesket er i stand til å tilegne seg ny kunnskap og nye tenkemåter. Mennesker har til alle tider vært påvirket av myter og misforståelser. Men disse kan avlæres. Ved hjelp av utdanning og systematisk opplysningsarbeid kan menneskelige illusjoner fortren- ges og erstattes av ny, faktabasert kunnskap.

Angell retter deretter sitt kritiske søkelys på en lavmælt forutset- ning for realpolitikernes tradisjonelle argumenter: Forestillingen om at menneskets natur er konstant. Her trekker han for det første i tvil forestillingen om at det finnes noe som kan kalles «menneskets natur». Det er stor variasjon mellom menneskelige individer. Det er også stor variasjon mellom menneskelige kollektiver – både fra ett sted til et annet og fra en historisk epoke til en annen. Siden antropologer og historikere lett kan vise menneskeslektens mangfold, er det vanskelig å akseptere uten videre påstanden om at menneskets natur er konstant, hevder Angell. Dernest kommer han trekkende med selveste Charles Darwin som sannhetsvitne – en av samtidens vitenskapelige forbilder og realistenes store autoritet. I henhold til Darwin vil mennesket tilpasse seg sine omgivelser. Siden jorden har endret seg over tid, så må menneskenes omgivelser ha endret seg. Forskjellige mennesker må ha tilpasset seg de endrede omgivelsene på forskjellig vis, og menneskeheten har endt opp som en svært uensartet slekt. I Darwins utviklingsteoretiske lys rakner dermed påstanden om menneskenaturens uforanderlighet.

Endelig viser Angell at de realistene som støtter seg til Darwin, nok har lest argumentet om artenes opprinnelse på en utilbørlig se-

lektiv måte. De betoner Darwins tese om kamp – men de forveksler den med Herbert Spencers prinsipp om *survival of the fittest*, hevder Angell (Knutsen 1997: 193). De tar også lett på Darwins prinsipp om tilpasning og utelater systematisk hans tese om solidaritet innad i arten. I den grad menneskets tilværelse er preget av kamp, fremholder Angell, vil dette ikke utelukkende være kamp mennesker imellom, det vil også – ja, det vil i hovedsak – innebære menneskets kamp mot sine naturlige omgivelser. I et darwinistisk lys vil mennesket stadig søke å tilpasse seg de betingelsene som naturen definerer. En slik tilpasning innebærer utviklingen av mekanismer for samarbeid og sosial koordinering. En av disse mekanismene er en stadig mer komplisert arbeidsdeling, både mellom mennesker og mellom stater. Et økonomisk resultat av denne utviklingen er en mer effektiv industri, en mer produktiv økonomi og stadig økende velstand blant folk flest. Et politisk resultat er fredeligere samfunn og en fredeligere verden.

De som leser Vestens historie i lys av Darwin, vil observere denne utviklingen i retning av større velstand og fredeligere samfunn. De vil innse at vold og fysisk kraft har blitt fortrenget fra menneskenes tilværelse. Årsaken til denne fortrenningen er enkel: «Man's irresistible drift away from conflict and towards co-operation is but the complete adaptation of the organism (man) to its environment (the planet, wild nature), resulting in a more intense vitality» (Angell 1910: 163). Vold og krig er m.a.o. dysfunksjonelt for arten.² Etableringen av organisasjoner og institusjoner for samarbeid øker sjansene for overlevelse og for artens utvikling.

Denne utviklingen mot velstand og fred henger sammen med etableringen av internasjonale nettverk for politisk og økonomisk samhandling, og den er manifestert i en økende gjensidig avhengighet mellom avanserte industriland. Utviklingen er imidlertid ny, skjør og sårbar. Den er ny fordi den fant sted i et akselererende tempo i løpet av andre halvpart av 1800-tallet – «the interdependence of modern nations is the growth of little more than fifty years», kommenterer Angell (*ibid.*: 175). Utviklingen er skjør fordi

2 Angell (s. 216f) viser i denne sammenhengen til Darwins eget argument: Alle stater velger ut sine beste unge menn til militærtjeneste – de sunneste, de sterkeste, de mest intelligente og de mest tilpassningsdyktige. Så sendes de i krigen hvor de blir drept eller invalidisert. En konsekvens av dette er at de unge menn som ble *vraket* til militærtjeneste – de sykeste, de svakeste, de minst intelligente og de dårligst tilpassede – blir selektert til å føre arten videre. Krigens resultat er m.a.o. at nasjonens befolkning forringes over tid. Napoleonskrigene kostet tre millioner av Europas unge menn livet. Det sies at i kjølvannet av Napoleonskrigene falt helsetilstanden i Frankrike betraktelig – og gjennomsnittshøyden på franske menn falt brått med over en tomme.

folk flest ikke forstår den gjensidige avhengighetens natur; de tenker fremdeles i gamle, farlige baner. Den er sårbar fordi «den store illusjonen» holdes i live av en avleggs terminologi (*ibid.*: 216). Den store illusjonen, som truer både fred og velstand, reproduseres ved at folk flest tenker i gamle baner og snakker i utdaterte begreper. Politikere viser til «den nasjonale interesse». Skribenter maner frem utenlandske «trusler» og krever «nasjonal sikkerhet». Offiserer påstår at angrep er det beste forsvar.

Urovekkende mange politiske, akademiske og militære ledere i Tyskland, Storbritannia og USA bidrar til å gjøre verden utrygg fordi de er med på å opprettholde den store, farlige illusjonen med sine gamle begreper og sine tradisjonelle fraser.³ Disse begrepene har mistet sin mening, fremholder Angell:

What *do* these phrases mean? These and many like them are repeated in a knowing way with an air of great wisdom and profundity by journalists and writers of repute, and one may find them blatant any day in our own newspaper and reviews; yet the most cursory examination proves them to be neither wise nor profound, but simply a parrot-like repetition of catch-phrases which lack common sense and fly in the face of facts of everyday experience (*ibid.*: 181).

Ved å analysere noen av realismens mest tradisjonelle floskler avdekker Angell dype selvmotsigelser i forsvarsvennenes retorikk. I ett tilfelle viser han hvordan realistenes begrep om den «nasjonale interesse» er systematisk definert ut fra en egoistisk og materialistisk synsvinkel. De avviser muligheten for at ideer er en drivkraft i politikken; ikke desto mindre bruker politiske og militære ledere nettopp ideer – appell til nasjonal stolthet og ære – når de skal motivere velgere til å stemme på dem eller motivere soldater til å gå i krigen. I et annet tilfelle viser Angell absurditeten i realistenes bekymring for at for mye velstand og for lang fred undergraver samfunnets militære dyder. Først siterer han flere ledere som hevder at det er sunt med en liten krig iblant – krig vil stimulere folks årvåkenhet og styrke, mens fred gjør ungdommen likegyldige og dvaske. Derne st siterer han hvordan disse lederne påstår at militærets viktigste rolle er å opprettholde freden. Hvorfor ønsker de å forsvare en tilstand som

3 Blant tyske ledere nevner Angell offiserer som admiral von Koster, politikere og rådgivere som Rudolph Martin og akademikere som Schultze-Gaevernitz, baron Carl von Stengel og Sebald R. Steinmetz – og han siterer rikelig fra deres utsagn og artikler. Fra den britiske og amerikanske elite nevner Angell professorene Benjamin Kidd og Spencer Wilkinson, president Teddy Roosevelt, general Homer Lea, admiral Alfred T. Mahan og andre – også i deres tilfelle belegger han påstandene sine rikelig med sitater.

gjør ungdommen dvaske og som undergraver samfunnets militære dyder? undrer Angell polemisk.

I kapittel 3 viser Angell bl.a. at tradisjonelle argumenter ikke er logiske. I kapittel 4 viser han at de ikke er empirisk holdbare heller. For dersom økende velstand og sosial orden undergraver samfunnets forsvarsevne, skulle en vente at rike og forfinede samfunn stadig ble erobret av fattigere og råere stater som hadde beholdt sine overlegne militære dyder. Det er imidlertid ingenting i verdens historie som antyder at fattige stater erobrer rike. Tvert om er det slik at de rikeste og mest siviliserte statene også er de mektigste, de mest ekspansjonistiske og de som erobrer alle andre – enten disse er fattige eller rike (*ibid.*: 230ff). Konklusjonen er åpenbar for alle som har øyne å se med, konkluderer Angell nøkternt. Stater som er i stadig krig blir ikke rikere eller sterkere; tvert om, de blir utmattet – de blir fattigere og svakere. Å tro noe annet er romantisk vrøvl og idealistisk mystisisme, hevdet han (*ibid.*: 220).

Angell (*ibid.*: 160) selv skriver at bokas andre del inneholder 4 hovedargumenter og han summerer dem punktvis opp slik:

1. Menneskets natur er ikke ensartet og konstant, men variert og skiftende (påpekes det i bokas andre del, kapittel 2 og 3).
2. «Krigerske stater arver ikke jorden» (kapittel 4).
3. Vold og fysisk kraft utgjør en stadig minskende del av forholdet mellom stater, og
4. internasjonal politikk går i økende grad ut på interstatlig samarbeid (kapitlene 5 og 6).

Angell utvikler to teoretiske resonnement for å underbygge disse påstandene. Det første bygger på Darwin og på prinsippet om artenes tilpasning; dette ligger under argumentet om at det 19. århundre har opplevd økt vekst, større velstand og mer orden og fred for stater i den vestlige del av verden – en utvikling som altså munnet ut i den tilstanden av gjensidig avhengighet som er betonet i bokas første del. Det andre resonnementet er at denne velstanden er truet av krig. Eller mer presist: Vår verden som er preget av internasjonalisering, gjensidig avhengighet, velstand og fred, er truet av en farlig illusjon om at krig fremdeles kan være et egnet utenrikspolitisk virkemiddel.

Internasjonalt opplysningsarbeid

I tredje og siste del av *The Great Illusion* drøfter Angell hva som kan gjøres for å hindre krig og for å grunnfeste velstand og fred. Angell utleder logisk sin oppskrift fra bokas grunnpåstand: Siden Den store illusjonen er den fremste trusselen mot velstand og verdensfred, må den punkteres. Dette kan best gjøres gjennom aktivt opplysningsarbeid som kan blottlegge storpolitikkenes grunnleggende sammenhenger. Den farlige, misforståtte kunnskapen som folk flest har om internasjonal politikk må avlæres; den må erstattes med en rasjonell, realistisk og, fremfor alt, oppdatert innsikt i verdensøkonomiens og det internasjonale diplomatiets virkemåte.

Denne oppskriften har ofte vært forbundet med utopistiske, idealistisk-pasifistiske og akademiske fredsgrupper – akademiske aktivister elsker fredsarbeid som involverer opplæring. Angell var imidlertid ikke noen vanlig akademiker. Hans fredsarbeid var ikke fundert på noen vanlig utopisme. Og han var langt fra noen pasifist – han tok klart avstand fra pasifismen som en uvetting og farlig politikk:

It is evident, that as long as the [great illusion] we are dealing with is all but universal in Europe, so long as the nations believe that in some way the military and political subjugation of others will bring with it a tangible material advantage to the conqueror, we all do, in fact, stand in danger from such aggression. Not his interest, but what he deems to be his interest, will furnish the real motive of our prospective enemy's action. And as the illusion with which we are dealing does, indeed, dominate all those minds most active in European politics, we must, while this remains the case, regard an aggression ... as within the bounds of practical politics...

On this grounds alone I deem that we or any other nation are justified in taking means of self-defence to prevent such aggression. This is not, therefore, a plea for disarmament irrespective of the action of other nations. So long as current political philosophy in Europe remains what it is, I would not urge the reduction of our war budget by a single sovereign or a single dollar (*ibid.*: 318).

Denne konklusjonen i *The Great Illusion* viser to sider hos Angell. For det første at det ikke bare er militaristene som bærer på farlige illusjoner; det samme kan sies om pasifistene. For det andre viser denne konklusjonen at Angell aksepterer den moderne realismens grunnleggende aksiom: at verdens statssystem består av suverene stater og dermed er anarkisk i sin natur. Det internasjonale samfun-

net befinner seg i en naturtilstand. De vestlige industristatene – det er de som byr på de beste betingelsene for å lære opp befolkningen i en ny og mer realistisk måte å se verden på – kan ikke ruste ensidig ned uten å undergrave sin egen sikkerhet!

Veien mot en tryggere verden ligger i opplysningsarbeid. Men dette arbeidet må være internasjonalt. Det må finne sted i alle stater samtidig. Det må foregå parallelt og koordinert i alle land. Økende innsikt må presse tilbake militaristiske illusjoner overalt, og må demre for alle statsmenn samtidig. Ellers kan det oppstå en farlig ubalanse i innsikt og vilje. En slik ubalanse kan øke faren for krig.

Innflytelse

The Great Illusion var svært innflytelsesrik. Først i den engelsktalende verden. Snart etter øvet hurtige oversettelser innflytelse i andre språkområder – i Frankrike, Tyskland og i Norden (*Det store Bedrag* og *Europas synvilla* kom ut i henholdsvis København og Stockholm allerede høsten 1910). Det er mange grunner til at boka var populær og innflytelsesrik. Den var elegant og informativ, den brukte troverdige begreper og autoritative teorier fra darwinismen og de fremvoksende samfunnsvitenskapene. I tillegg uttrykte den samtidens økende frykt for en kommende krig. Sist, men ikke minst: Den hadde mektige støttespillere.

Innflytelsens ytre omstendigheter

Boka ble publisert i en urolig tid. Siden Tyskland ble endelig samlet i den fransk-tyske krigen (1871), hadde Europas gamle konsertssystem og tradisjonelle maktbalanse brutt sammen. I Europa vokste tysk industri hurtig og la grunnlaget for en økende militærmakt. Utenfor Europa vokste USA i et svimlende tempo og representerte en utfordring for Europa – dels fordi amerikanske nedgangsperioder trakk europeiske land med seg i depresjon, dels fordi USA i oppgangsperioder representerte en konkurrent til europeisk næringsliv. Stormaktenes imperier begynte å bli preget av uro og lokal motstand – ikke minst etter at Japan hadde senket Russlands stillehavsflåte i 1904. Stormaktene reagerte med å danne stadig nye allianser og motallianser for å beskytte seg.

For det andre var Angell innflytelsesrik fordi han hadde mektige støttespillere i ryggen. Enkelte politikere og næringslivsmenn ble imponert av analysen hans og bisto ham med midler og kontakter.

Da *Europe's Optical Illusion* begynte å klatre på bestselgerlistene sensommeren 1909, fikk Angell et brev fra viscount Esher, formann i den britiske Committee on Imperial Defence og grå eminense i utenrikspolitiske kretser. Lord Esher skrev at han hadde kjøpt flere eksemplarer og delt dem ut både i Whitehall og på slottet. *Europe's Optical Illusion* var en viktig bok, fremholdt Esher – ja, den kunne bli like viktig for statsvitenskapen som *The Origin of Species* hadde vært for biologien.

Esher undret derfor om Angell var villig til å utdype sin analyse. I så fall burde det være mulig å skaffe Angell kontor og litt sekretærhjelp. Esher kontaktet flere industriledere, blant dem sir Richard Garton. De spyttet penger inn i et fond som ga et finansielt grunnlag for Angells skribentvirksomhet i årene frem mot Første verdenskrig. Fondet ble kalt «The Garton Foundation for Encouraging the Study of International Polity». Dets formål var å sette Angell i stand til å utvikle sine ideer. Ved hjelp av dette fondet kunne Angell skrive *The Great Illusion* som en revidert og utvidet utgave av *Europe's Optical Illusion* i løpet av få måneder. Den ble, som nevnt, en kjempesuksess. Takket være det organisatoriske springbrettet som lord Esher og sir Garton la til rette, kunne Angell i disse årene skrive på heltid og reise på internasjonale foredragsturneer.

Angell fikk mange tilhengere blant britiske – og etter hvert også amerikanske – forretningsmenn. Dette skyldtes at Angell snakket et språk de forstod. Hans bok ga ikke uttrykk for livsfjern pasifisme. Han advarte mot krig, men på en nøktern måte og med liberale argumenter som forretningsmenn forsto.

Innflytelsens indre natur

Angell tok mål av seg til å analysere krigens årsaker vitenskapelig. Han trakk selvbevisst på de fremvoksende samfunnsvitenskapene – særlig på økonomisk teori. Men han trakk selektivt på dem. *The Great Illusion* er bygget opp rundt en internasjonaliseringstese – at hurtig utvikling i vitenskap, teknologi, produksjon, kommunikasjon og finans har endret internasjonal økonomi drastisk og spunnet verdens stater inn i et nettverk av gjensidig avhengighet. Tesen var i seg selv ikke original i 1910; *The Great Illusion* ble likevel en original bok fordi Angell satte den i et nytt arguments tjeneste. Han spent den foran en diskusjon som alle var opptatt av: faren for en ny storkrig i Europa.

The Great Illusion er original også av en annen grunn: Dens forfatter var litt av en original. Boka er ført i pennen av en særegen

ung mann. En individualist. En belest einstøing snarere enn en akademisk systematiker. Fra en faglig synsvinkel har boka åpenbare mangler. Dens utlegninger om århundreskiftets finansrevolusjon mangler referanser til debatten som førte frem til Rudolf Hilferdings *Finanskapitalen* i 1910. Flere kapitler drøfter kolonialismens natur, men uten å ta i bruk moteordet «imperialisme» – som hadde preget radikale miljøer i flere år før 1910 – og uten å vise til Hobsons toneangivende bok om temaet fra 1902. *The Great Illusion* er ikke forankret i samtidens akademiske faglitteratur. Dens kilder er først og fremst aviser og tidsskrift. I den grad *The Great Illusion* støtter seg på akademiske monografier, er disse eldre klassikere. De er også åpenbart liberale i orientering.

I studiet av internasjonal politikk er det vanlig å skille mellom tre retninger innenfor den liberale teoritradisjonen. Den eldste retningen bygger på en lang tradisjon som fremholder at folkestyre – republikker og demokratier – er fredeligere enn andre styreformer, og at spredningen av demokratiske verdier og regimetyper er nøkkelen til fred i verden. Den yngste retningen påpeker at opprettelsen av institusjoner for internasjonalt samarbeid – helst forankret i folkerettskraftige vedtak – er nøkkelen til fred i verden, fordi stater og nasjoner dermed vil lære at det kan oppnås langt mer med rasjonell argumentasjon og fredelige midler enn med trusler og krig. Den tredje liberale retningen betoner viktigheten av handel og økonomisk samarbeid. Den hevder at dersom stater vikles inn i et nett av gjensidig avhengighet, vil krig i økende grad fremstå som en irrasjonell handling og fredelige løsninger som stadig mer attraktive. Alle disse tre hovedretningene er til stede i Norman Angells bøker. I *The Great Illusion* er det den økonomiske retningen og begrepet om gjensidig avhengighet som dominerer. Angell lente seg tungt på arbeidsdelingsteorien til Smith, frihandelsteorien til Bentham og Ricardos teori om komparative fortrinn. Han støttet seg også til Cobdens argument om at handel er fredsbringende.

Angell førte imidlertid disse liberale argumentene videre på flere punkter – et av økonomisk art, et annet av politisk natur, et tredje av lingvistisk merke. For det første oppdaterte han argumentet ved å ta inn en analyse av den «andre industrielle revolusjon» som satte sitt preg på den moderne verden da 1800-tallet ebbet ut. Han viste industriens effekt på staters adferd, og la vekt på at verdensøkonomien hadde gjennomgått dype finansielle endringer som har revolusjonert produksjon og handel. Han forfektet at disse endringene var langt større enn folk flest ante. Verden rundt 1910 var svært forskjellig fra verden rundt 1870, likevel fortsatte journalister, statsmenn og

soldater å diskutere internasjonal politikk som om ingenting hadde hendt! De brukte et gammeldags begrepsapparat og et avfeldig språk i disse diskusjonene om krig og fred og sikkerhet. Argumentene deres var fortidslevninger og totalt akterutseilt av utviklingen.

For det andre gjør altså Angell bruk av et språkteoretisk poeng: at vårt språk danner for oss et bilde av verden og at dette bildet ligger langt borte fra den materielle virkelighet som vi og våre politikere faktisk bebor. Våre argumenter om krig og fred og sikkerhet er håpløst på etterskudd med tingenes orden. Allerede i *Europe's Optical Illusion* betonet Angell at politikernes vokabular var en levning fra en tid som ikke lenger eksisterte, og at folk flest har mentale begrep som henger håpløst etter deres vokabular. «Internasjonal politikk er fremdeles dominert av ord og termer som tilhører en tid som den moderne verdens utvikling har gjort fullstendig avleggs» (Angell 1908: 41).

For det tredje støtter Angell seg på et utviklingsteoretisk argument. Dette argumentet er dels forankret i liberal kontraktteori – i forestillingen om at samfunn dannes av rasjonelle aktører som vurderer sine handlinger i et nytte–kostnad-perspektiv; Angell mente at stater, liksom individer, kunne betraktes som suverene, selvopptatte aktører som søker å tilfredsstille egne behov og interesser på rasjonelt vis. Under slike forhold er konflikt og krig et logisk utkomme av en før-sosial situasjon – av det Hobbes og Locke kaller en «naturlig tilstand». Dersom konflikter skal dempes og kriger forebygges, må aktørene styre sin egenrådighet ved hjelp av fornuften – de må frivillig oppgi sin suverenitet og underkaste seg en felles hersker eller et felles regelverk.

I *The Great Illusion* er aktørene suverene stater. Når Angell betrakter internasjonal politikk i lys av britisk kontraktteori, blir konflikt og krig mellom stater en naturlig del av den naturlige tilstand som eksisterer i forholdet mellom dem. Krig er et resultat av at flere suverene stater eksisterer side om side. Opplysningsarbeid er nødvendig, som Angell betoner i bokens siste del: «What is needed is a campaign of education, shrewdly and efficiently conducted» (*ibid.*: 372). Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig – ikke så lenge verdens stater befinner seg i en naturlig tilstand.⁴

4 I et langt, teoretisk essay som Angell skrev noen år etter *The Great Illusion*, har han fått begrepene sine ordentlig på plass og leverer et tindrende klart, moderne argument: «So far the conclusion is plain enough: the existence of a number of independent sovereignties side by side, each a law unto itself, with no general 'rule of the road' governing their intercourse, has always involved war. This condition in which each member of a community is independent and sovereign (...), is of course a condition of anarchy» (Angell 1933: 22).

Ut fra dette formulerer Angell en advarsel til fredsbevegelsen: Det kan tenkes at de har hellet med seg i et liberalt land (som England). Borgerne der vil etter hvert se faren i den tradisjonelle forsvarsdiskursen, fri seg fra «den hypnotiske appell fra en antikk terminologi» (*ibid.*: 368) og få et mer rasjonelt og oppdatert syn på internasjonale forhold. De vil prege landets sikkerhetsdebatt og påvirke dets politikere som i sin tur vil begynne å redusere landets forsvarsbudsjett. Dersom en liknende utvikling *ikke* finner sted i andre, mer autoritære, land (som Tyskland), vil balansen mellom landene rokke – og krigsfaren øke. Den store illusjonen kan m.a.o. ikke plutselig punkteres. Den må avlæres sakte. Den må også koordineres og kalibreres internasjonalt. Som Angell (*ibid.*: 359) skriver: «Some means should be found of insuring the simultaneity of the withdrawal of support of the armament policy, some practical system of ‘pairing,’ so that neither country, by virtue of the campaign of rationalism, should find itself in a relatively inferior position to the other.»

Innflytelsens amerikanske røtter

Hvor hadde Angell disse argumentene fra? De økonomiske og politiske resonnementene i *The Great Illusion* er uttrykkelig forankret i bibliografiske henvisninger og filosofiske autoriteter – til Darwin, Smith, Cobden og andre. Hans språkfilosofiske tanker, derimot, har ingen klare referanser. Angell gir inntrykk av at argumentene hviler på *common sense*. Det er mye som tyder på at de ikke er utledet av akademiske aner, men at de er utviklet av Angell selv ut fra personlig erfaring. Dels som journalist i tre stormakter i en unik og urolig periode (i det spansk-fiendtlige USA, det Dreyfus-skandaliserte Frankrike og i Boerkrigens Storbritannia). Dels som lykkejeger i Amerikas ville vesten. Det er fristende å påstå at erfaringen som nybygger er langt den viktigste.

Angell utvandret, som sagt, fra Storbritannia i 1890. Atten år gammel ankom han New York med koffert under armen, 35 pund i den ene lomma og en seksløper i den andre. Han investerte straks en god del av pengene i en togbillett til Los Angeles. Under reisen besluttet han å prøve lykken i det ville vesten. Han gikk av toget før endestasjonen med en klar beslutning om at ville leve «det enkle liv» som cowboy og farmer.

Først livnærte han seg ved en rekke strie strøjobber i det støvete landskapet sørøst i California – som gjeter, cowboy, brønngraver, gullgraver, anleggsarbeider... I løpet av et års tid la han seg opp

nok penger til å kjøpe hest og 160 acres med land om lag 50 miles fra Bakersfield – et tettsted på knapt 2000 tilfeldig sammenraskede sjeler. Det fantes ikke et tre på eiendommen hans – det første han gjorde var å slå ned en påle slik at han hadde noe å binde hesten til. Deretter bygget han et lite hus – nærmest for et skur å regne; det ble lite fordi han egenhendig måtte frakte hver eneste planke hele den lange veien fra Bakersfield. Så grov han etter vann i håp om å kunne få nyttevekster til å spire i den tørre, treløse jorden.

Angell hadde vekslende hell som nybygger. Det enkle liv viste seg både mer strevsomt og mer komplisert enn han hadde regnet med. Han måtte lære å stole på egne ressurser. Han måtte stole på kreftene i egen kropp; i tillegg til å arbeide på egen eiendom, måtte han ta jobber for andre for å kunne klare seg. Han måtte også stole på egen dømmekraft; han måtte lære å se andre folk an. Han oppdaget raskt at det var livsviktig å kunne bedømme raskt hvem man kunne stole på og hvem man burde holde seg borte fra. Angell, som var en særegen ung mann, ble straks minnet om at det var farlig å stikke seg ut. Dette ville tiltrekke seg oppmerksomhet. Og hvis ulykken var ute, ville oppmerksomheten komme fra kjeltringer og kranglefanter. Det gjaldt m.a.o. å oppføre seg som andre. Å passe inn. Å være formelt vennlig, men fåmælt. Det gjaldt å være imøtekommende, men å holde sine egne og innerste tanker og meninger for seg selv.

Årsaken til denne ordknappe uniformiteten var, ifølge Angell, fraværet av en sentral ordensmakt. På den ene siden måtte alle til syvende og sist stole på seg selv. På den andre kunne ingen være selvforsynt i alt; derfor var det nødvendig å inngå tette, samarbeidende bånd med folk man kunne stole på. Og i løpet av dette, i utgangspunktet nødvendige, samarbeidet oppstod det solide, solidariske bånd og dypt, forpliktende vennskap langs båndene.

Angells beskrivelse av nybyggersamfunnene i vesten var dannet spontant av de personer som tilfeldigvis var til stede og under betingelser som situasjonen tilfeldigvis tilbyr.⁵ Tre ting er verd å ta

5 Førti miles unna Angells territorium lå et tørt og støvete lite tettsted av glisne skur med det overdrevent optimistiske navnet Rosedale. Angell beskriver det slik:

[It] was almost entirely made up of English, and a queer mixture they were. The black sheep of the family shipped abroad to get him as far away from home as possible; the retired army man who had a notion to take up farming and had possibly commuted a large part of his pension in order to buy land under these schemes; even a couple of English maiden ladies who had been persuaded that by some magic they could make a success in fruit-farming; ex-Indian civil servants; tea-planters who had lost their health in malarial countries – this strange mix constituted a colony. I got to know a good many of them. Usually they were charming, entertaining, honest, honourable, incompetent,

med i denne sammenhengen. Den ene er at beskrivelsene av egne erfaringer i USAs nybyggersamfunn har klare fellestrekk med et av IP-fagets nøkkelbegrep: det anarkiske samfunn. Den andre er at Angells beskrivelse av dette samfunnet – som er hentet fra de klassiske kontraktteoretikernes «naturligtilstand» – ligger nærmere John Locke enn Thomas Hobbes. Den tredje er at Angell betoner en faktor som kontraktteoretikere flest overser: at samarbeid, solidaritet og samfunnsliv i det hele tatt er utenkelig uten et felles språk.

Den akademisk anlagte Angell var – som så mange akademikere – treg til å innse at for vanlige mennesker er språk mer enn et glassklart kommunikasjonsmiddel; det er et sosialt fenomen. Språket er ikke noe nøytralt medium for objektiv beskrivelse av kjensgjerninger og saksforhold. Språk er et sosialt verktøy, men det er ikke bare noe enkelt, analytisk verktøy som mennesker bruker for å resonnerer seg frem til klarhet, innsikt og sannhet med. Slik beskriver Angell folk som lever i tette, små, solidariske samfunn:

As I listened to the men ... that winter, it became plain to me that when people got to talking and discussing, they soon stop wanting to know what the truth is. Instead of that, they want, above all, to prove that their argument is right and that the other fellow's wrong... A man would talk himself into standing by one particular plan, and the more you showed it was impossible, the more he would stick by it, until finally you saw that he would far rather lose his life by going his way than save it by going another (Angell 1951: 63).

Angells poeng er at språk er en grunnleggende bestanddel i samfunnet selv. Det knytter individer sammen i et fellesskap. Men det gjør mer; det konstituerer også de samtalende subjekter. Språk er også et medium for individers selvfølelse. Samtaler er realitetskonstituerende. Enkelte individer har evnen til å bruke språk for å inkludere noen og ekskludere andre, for å danne felles identiteter og

feckless failures; but almost always in a crisis showing guts. (...) I recall an ex-Indian officer, a general, who had brought his elderly wife and a family of daughters out to begin fruit-farming on the edge of the desert, where there was a trickle of irrigation water. In India, of course, they had lived a princely life with unnumbered servants. [In Rosedale] Lady X was the cook for the whole family in a wooden shack which, for six months in the year, was an oven. The girls washed clothes and worked in the orchard, milked the cows, cleaned out the manure, ran into debt, saw the work of years brought to naught by pests or failure of water, the crops valueless from decline of prices, faced illness, hardship beyond words – and yet, whenever I passed their way, it meant a delightful and civilized evening with laughter and allusive talk of books and London and India. The colony even had organized amateur theatricals, and I rode forty miles to take part in them (Angell 1951: 68f).

for å manipulere disse for egen politisk vinning. Et sted beskriver Angell en politiker som kom til Bakersfield for å fiske stemmer. Han la ut om USAs utenrikspolitiske situasjon, betonet «den britiske fare» og pisket opp harme og etablerte en amerikansk patriotisme som de fleste tilhørerne – innvandrere alle sammen – knapt var klar over at de hadde.

Innflytelsens faglige konsekvenser

The Great Illusion er ingen entydig bok. Den har blitt tolket på forskjellig vis av forskjellige lesere. Dens status som klassiker er det imidlertid ingen tvil om. Ironisk sett kan nettopp dette at så mange lesere misforsto Angells argument så fundamentalt, også tolkes som en bekreftelse på boka grunnleggende argument – at fakta teller, men at mening teller mer – bl.a. annet fordi fakta alltid formuleres i etablerte termer og leses i lys av tradisjonelle meninger.

Boka motiverte imidlertid lesere til å tenke systematisk om krig og fred. Den skilte mellom to grunnleggende tilnærminger til studiet av internasjonal politikk – den realpolitiske skole og den liberale skole. Angell var ikke den første til å gjøre dette, men han var en av de mest innflytelsesrike fordi han både kritiserte tradisjonen og etablerte et troverdig alternativ.

Som en følge av dette bidro *The Great Illusion* til at angloamerikanske akademikere tenkte mer kritisk og systematisk om krig og fred i form av tradisjoner og skoledannelser. Særlig viktig var boka skarpe kritikk av realismen. Den avdekket de grunnleggende antakelsene som det gamle realpolitiske argumentet bygget på. Den inneholdt også en drepende kritikk av den gamle, realpolitiske tilnærmingen – den som i så lange tider hadde vært den klart dominerende skoledannelsen blant studenter, statsmenn og soldater.

Boka satte spørsmålsteget ved etablerte termer og utfordret tradisjonelle meninger. Den sparket dermed i gang viktige diskusjoner om internasjonale forhold og om hvordan man best kunne diskutere og studere dem. En av de viktigste diskusjonene fant sted da den amerikanske admiral Alfred T. Mahan skrev en omtale hvor han hevdet at boka selv hvilte på en illusjon (Mahan 1912). Angell var på hugget, og skrev et langt svar hvor han sa seg grunnleggende uenig med Mahan og hvor han begrunnet sin uenighet ved å kritisere Mahans termer og blottlegge antakelsene som lå under Mahans realpolitiske grunnsyn. Han viste punkt for punkt hvordan disse antakelsene var avleggse og farlige. Da Angell (1912) for godt mål la til at Mahans argumenter også var ahistoriske, brast det for den

ellers så sindige sjøoffiseren. Mahan var regnet som en stor historiker og hadde utgitt en verdensberømt bok om sjømaktens historiske betydning noen år tidligere. Han tok iltert til motmæle. Ordskiftet mellom Mahan og Angell var en av de første, store debattene mellom to selvbevisste teoritradisjoner – den realistiske og den liberale – i det gryende fagfeltet internasjonal politikk (IP).

Debattene med Mahan og andre akademikere bidro til den status som *The Great Illusion* i dag har som IP-klassiker. Debattene bidro utvilsomt også til å stimulere veksten av internasjonal politikk som en fremvoksende akademisk disiplin. For diskusjonen trakk mange betydelige personer med – blant dem akademikere som var interessert i å drøfte krig og fred og samarbeid på en systematisk og seriøs måte.

Konklusjoner

The Great Illusion står i en liberal tradisjon – den inneholder tankegods fra økonomiske argumenter fra Adam Smith, Jeremy Bentham og David Ricardo, og roser fredsteoriene til Richard Cobden. Boka har likevel en realistisk undertone. Den presenterer det internasjonale samfunnet som en lovløs tilstand der alle stater er suverene aktører og enhver må stole på egne talenter og ressurser. Ekko fra de liberale kontraktteoretikernes naturtilstand gir klar gjenklang i Angells første bøker. Etter Første verdenskrig skriver Angell eksplisitt at det internasjonale samfunnet er anarkisk. Han deler dermed en helt sentral antakelse med den realistiske tilnærming til internasjonal politikk.

Det er, som nevnt ovenfor, fristende å se Angells erfaring i USAs ville vesten som en viktig kilde til hans syn på det internasjonale samfunnets anarkiske natur. Hans erfaringer i det ville vesten ga ham i tillegg innsikt i språkets virkelighetskonstituerende natur. Denne innsikten er også klart til stede i hans første bøker – den ligger under argumentet i *Patriotism under Three Flags*, den er eksplisitt i *Europe's Optical Illusion* og den danner en original språkteoretisk kjerne i *The Great Illusion*. For hva er vel denne livsfarlige «store illusjon» som bokas tittel peker på, annet enn det politiske språket vi bebor og som konstruerer for oss alle en fiksjon som er håpløst ute av takt med verdens materielle realiteter?

Denne innsikten deler ikke Angell med noen, verken realister eller liberalere. Han var rimelig alene om den – lenge før den såkalte språklige vendingen skyllet over samfunnsvitenskapene. Det er rimelig å tro at her ligger en av årsakene til at Angell ble så

misforstått og mistolket i sin samtid – i det minste dersom en kan gå ut fra Edward H. Carrs vurdering. Carr stilte seg svært kritisk til *The Great Illusion*, men han synes aldri å ha blitt helt fortrolig med Angells språkteoretiske argumenter. Carr summerte opp budskapet i Angells bok slik: Dersom vi kan snakke om verden på andre måter, så vil verden forandre seg. I sin toneangivende bok *The Twenty Years' Crisis* presenteres Angell som en håpløs utopist og «den siste eksponent» for argumentet om at opplysningsarbeid vil få slutt på all krig. «War was simply a 'failure of understanding'. Once the head was purged of the illusion that war was profitable, the heart could look after itself,» skriver Carr (2001 [1939]: 28). Dette er en grov forenkling av kjerneargumentet i *The Great Illusion*, for å si det forsiktig.

Edward H. Carr mistolket Angell og har nok en stor del av skylden for at *The Great Illusion* ble oppfattet som en representant for en naiv og utopistisk tilnærming til internasjonal politikk.⁶ Men hvorfor har det skjeve, utopiske inntrykket av boka blitt stående? Det kan skyldes flere ting: Det første er at *The Great Illusion* tok den realistiske tanketradisjon så på kornet og leverte en så drepende kritikk av den at boka straks ble betraktet som en antirealistisk traktat og ble plassert i den motsatte – den utopistiske – leir.⁷

Den andre grunnen til bokas mistolkning er at den ikke bare ga en drepende kritikk av den kyniske realismen, den tilbød også et troverdig alternativ. Dette alternativet var, til alt overmål, forankret i trygge, liberale aner – Ricardo, Bentham, Cobden og andre hvis syn var etablert i fredsbevegelsens argumenter. *The Great Illusion* ble omfavnet av den liberale fredsbevegelsen, og den ble deretter bedømt ut fra adferden og argumentene til de utopistiske aktivistene

6 For Carrs *The Twenty Years' Crisis* er en helt toneangivende bok i IP-studiet. Carr etablerer her det etter hvert klassiske skillet mellom realister og utopister. Dette gjør han i generelle ordelag og er svært uklar på detaljene. Carr nevner ytterst få utopister ved navn. Men to navn går igjen: Zimmermann og Angell. Alfred Zimmermann var en tysk jurist som, ut fra sin folkerettslige ekspertise og sitt engasjement for utviklingen av Folkeforbundet, ble utnevnt til den første professor ved verdens første lærestol i internasjonal politikk i 1918. Carr beskriver ham som et rothode, og han gjør narr av Zimmermanns naive tro på at Folkeforbundet og folkerett var veien til fred mellom statene. Angell nevnes alltid i samme åndedrag som Zimmermann, og dermed skapes inntrykket av at Zimmermann og Angell representerer samme naive syn. Men dette er for lett. *The Great Illusion* hviler, som nevnt, på antakelsen om at internasjonal politikk er grunnleggende anarkisk. Carr overser dette.

7 Dette burde Carr kjenne til, for en liknende skjebne rammet ham: Hans *The Twenty Years' Crisis* identifiserte den utopistiske tanketradisjon så treffende og ga en så drepende kritikk av den at Carr straks ble plassert i den realistiske leir – selv om hans siktemål var å heve seg over begge etablerte skoledannelser og bevirke en bredere, syntetisk tilnærming (Knutsen 1997: 223ff).

som holdt den så høyt i hevd. Dette kan ha skapt noe forvirring rundt bokas budskap, innrømmet Angell (1951: 176) lakonisk.

En siste grunn til at boka ble mistolket i ettertid, kan være at forfatteren etter 1910 vinglet seg stadig lenger bort fra tradisjonelle, liberale frihandelsargumenter. Etter Første verdenskrig drev Angell stadig lenger mot venstre, og Esher, Garton og andre næringslivs-sponsorer slo etter hvert hånden av ham.⁸

Men disse støttespillerne fra den bestående orden hadde i alle tilfeller lite mer å gi. The Garton Foundation hadde mer enn oppfylt sin rolle ved å bidra til en internasjonal debatt om internasjonale konflikter, krig og fred. Særlig viktig var fondets etablering i 1913 av månedstidsskriftet *War and Peace*. Dette var verdens første IP-tidsskrift. Mange av dem som skrev i dette tidsskriftet var unge menn som siden utviklet seg til å bli noen av IP-studiets første store forfattere – blant dem H.N. Brailsford, viscount Bryce, G. Lowes Dickinson, John A. Hobson og E. D. Morel.

Norman Angell skrev også artikler for *War and Peace*. I tillegg skrev han monografier,⁹ samtidig som han holdt utallige foredrag og kurs, underviste og ledet sommerskoler i flere land. Overalt ble han gjenkjent som forfatteren av *The Great Illusion*. Debatten som vokste frem i kjølvannet av denne boka, stimulerte i årene før Første verdenskrig fremveksten av mer enn hundre nye organisasjoner – fredsgrupper, IP-klubber, Norman Angell-ligaer og allehånde fredssamfunn. Disse institusjonene bidro sterkt til å stimulere fremveksten av et akademisk studium i internasjonal politikk. Allerede under krigen tok politikere og myndigheter i Europa og USA de første initiativene til å etablere de første akademiske undersøkelsene av årsakene til krig og betingelsene for en varig fred.

Men da faget først ble etablert etter Den første verdenskrig, var det Wilsons liberale institusjonalisme som ble lagt til grunn. De fleste av argumentene fra *The Great Illusion* gikk i glemmeboka. Der forble de lenge. Først etter Den andre verdenskrig trakk realis-

8 Gjennom hele 1920-tallet stilte Angell til valg på Labours plattform. Etter tap i 1924 og 1926 ble han i 1929 valgt inn i det britiske parlamentet. Han satt som MP for Bradford North frem til 1935 (Angell 1951: 231ff).

9 I årene før Første verdenskrig oppdaterte Angell *The Great Illusion* for stadig nye utgaver. Han skrev artikler og pamfletter. I 1912 ga han ut én bok som argumenterte for nødvendigheten av å opprette institusjoner for internasjonalt samarbeid (*The Foundations of International Polity*) og en annen som fremholdt at USA måtte bryte ut av isolasjonismen og engasjere seg aktivt i internasjonalt samarbeid (*America and the New World State*). Han mente at verdens fagforeninger kunne spille en konstruktiv rolle i det internasjonale fredsarbeidet (*War and the Workers*, 1913). Han betraktet med uro utviklingen av konflikt på Balkan (*Peace Treaties and the Balkan War*, 1913) og den voksende militarismen i Tyskland (*Prussianism and Its Destruction*, 1914).

ter frem anarkibetingelsen som forklaring på krig og motsetninger – helt i tråd med Angell og i motsetning til det darwinistiske fokuset på menneskenaturen, som Angell hadde diskreditert. På 1970-tallet utviklet Robert Keohane og Joseph Nye teorien om kompleks interdependens, og hvordan økt samhandling leder til gjensidig avhengighet – uten å nevne Angell med et ord. På 1980- og 90-tallet ankom den språklige vendingen i samfunnsvitenskapene også studiet av internasjonal politikk, med fokus på hvordan fakta må forstås og studeres gjennom meningsproduksjon – igjen ble Angell forbigått i taushet. Han ble av dem som lanserte disse tankene – enten de var realister, institusjonalister eller konstruktivistiske – avvist som en enfoldig utopist. En nærlesing av *The Great Illusion* tydeliggjør imidlertid at hans aktualitet er minst like stor i dag som da han skrev boka for snart 100 år siden.

Litteratur

- Angell, Norman (1908) *Europe's Optical Illusion*. London: Simpkin, Marshall, Hamilton, Kent.
- Angell, Norman (1909) *The Great Illusion: The Relation of Military Power to National Advantage*. London: William Heinemann.
- Angell, Norman (1912) «'The Great Illusion': A Reply to Rear-Admiral A. T. Mahan». *The North American Review* 195 (June): 754–72.
- Angell, Norman (1933) «The International Anarchy» i Leonard Woolf (red.), *The Intelligent Man's Way to Prevent War*. London: Victor Gollancz (19–67).
- Angell, Norman (1951) *After All*. New York, Farrar, Straus & Young, Inc.
- Carr, Edward H. (2001) *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave [1939]
- Knutsen, Torbjørn (1979) *A History of International Relations Theory*. Manchester: Manchester University Press.
- Lane, Ralph (1903) *Patriotism under Three Flags: A Plea for Rationalism in Politics*. London: Unwin.
- Mahan, Alfred T. (1912) «The Great Illusion». *The North American Review* 195 (March): 319–33.



TIDSSKRIFT
FORENINGEN

Les mer om Tidsskriftforeningens politiske arbeid på
www.tidsskriftforeningen.no

- Tidsskriftforeningen arbeider for en økt rammebevilgning fra Kulturfondet, øremerket norske tidsskrifter.
- Tidsskriftforeningen arbeider for en ny gjennomgang av mediepolitikken i Norge.

**Ytringsfrihet handler om
friheten til å ytre seg – og om
å nå ut til folket.**



Ta kontakt med oss på koordinator@tidsskriftforeningen.no

Bokspalte

Prospects for Peace, Security and Human Rights in Africa's Horn

Gunnar Sørbø & Siegfried Pausewang (red.)

Bergen: Fagbokforlaget (2004)

Anita Haslie [forsker, NUPI]

Landene på Afrikas horn er preget av flere år med konflikter, stor fattigdom og autoritære regimer. Denne boka gir et lite innblikk i noen sider ved konfliktene og fredsprosessene.

Boka inneholder en samling artikler basert på foredrag som ble holdt på et symposium i Bergen i oktober 2003. Anledningen var utdelingen av Rafto-prisen, som dette året gikk til Paulos Tesfagiorgis for hans menneskerettighetsarbeid i Eritrea. Når denne boka på en måte er til ære for prisvinneren, burde bidragsyterne også lære seg å stave navnet hans riktig (men det er kanskje forlagets jobb?).

Paulos Tesfagiorgis er også en av bidragsyterne i boka. I det første bidraget sitt argumenterer han for at konflikten mellom Etiopia og Eritrea må forstås som noe dypere enn bare som en grensekonflikt. Kjetil Tronvoll går enda videre og viser hvordan internasjonale aktører som FN og AU (Den afrikanske union) i sine forsøk på å løse konflikten også hadde en tilnærming til den som bare en grensetvist. Denne smale tilnærmingen til konflikten, og manglende forståelse for den sosiale og politiske konteksten, har ifølge Tronvoll ført til at internasjonale tiltak ikke har kunnet hindre en fortsatt spent situasjon mellom de to landene. På den måten gir Tronvoll sitt bidrag en innsikt i hvordan utsiktene for fred og sikkerhet på Afrikas horn er forholdsvis dystre.

Flere av bidragene i boka støtter opp under dette inntrykket, at det er mange utfordringer og hindre på veien til et fredelig demokratisk og stabilt Afrikas horn. For å nevne noen: udemokratiske

valg i Etiopia, diskriminering og marginalisering i Sudan, militarisering og undertrykking i Eritrea, lovløshet og borgerkrig i Somalia, etiopiske kvinner som ofre i krig, men som ikke får være en del av løsningen og opprørsbevegelser som ikke klarer å bli demokratiske når de selv kommer til makten. Boka er med andre ord en slags innføring i ulike aspekter ved konfliktene i landene på Afrikas horn. Innføringen er grei, og forholdsvis interessant, men lite her er nytt for dem som allerede kjenner området og konfliktene. Boka er vel kanskje heller ikke myntet på disse? En av manglene ved boka er at utviklingen i Somaliland ikke diskuteres som et mulig positivt bidrag til fred og sikkerhet på Afrikas horn. Somaliland erklærte seg selvstendig i 1991, i 2001 hadde de en folkeavstemning om ny grunnlov og siden har landet gjennomført demokratiske valg og styres som en de facto stat, på tross av at det ikke er anerkjent som en egen stat internasjonalt. Hvordan er dette mulig, og hvordan bør internasjonale og regionale aktører forholde seg til Somaliland? Dette er spørsmål som er relevante og aktuelle for sikkerhetssituasjonen på Afrikas horn, men som altså ikke behandles i denne boka.

Bidragene i boka skisserer til gjengjeld mange hindre for fred, sikkerhet og menneskerettigheter på Afrikas horn. Et av de største hindrene er udemokratiske og militaristiske styresett. Dette pekes det på, fra ulike vinkler, i flere av bidragene. Mohamed Salih viser hvordan ulike opprørsbevegelser som har kommet til makten ved å styrte et udemokratisk regime, i posisjon svikter sine opprinnelig demokratiske idealer og utvikler selv udemokratiske trekk. Eritrea er ett eksempel, noe Tesfagiorgis viser i sitt bidrag. Etiopia er et annet eksempel hvor myndighetenes tvang og kontroll gjør seg gjeldende i lokalsamfunn, særlig under valg, slik Pausewang peker på. Samtidig viser både Salih og de Waal at dette henger sammen med at militarisme har fått en dominerende plass i politikken. Salih viser at frigjøringsledere ofte framholdt staten og statens sikkerhet som viktigere enn innbyggernes sikkerhet og menneskerettigheter. De Waal peker på at militarisme er en grunnleggende holdning som skaper en politisk kultur hvor militære verdier dominerer over sivile verdier, og at dette igjen skaper grobunn for å bruke vold og tvang som maktmiddel og konfliktløser. Dette er en av de største utfordringene i regionen, og som de Waal påpeker, gjelder dette både for de sittende regimene og lokale krigsherrer. Sistnevnte er et særlig sikkerhetsproblem i Somalia og Sør-Sudan.

Bidragene i boka bærer preg av at de er individuelle og løsrevne forskningsprosjekter som tilfeldigvis handler om land som ligger ved siden av hverandre. Det er altså få av bidragene som drøfter

den regionale dimensjonen ved konfliktene, og hvordan disse påvirker hverandre. Introduksjonen av Gunnar Sørbø og Siegfried Pausewang, og kapitlet til Alex de Waal, tar opp noen sider ved den regionale dimensjonen, som for eksempel kampen om å kontrollere vannstrømmen i og tilgangen til Nilen. I den sammenhengen er Egypt sin rolle svært viktig, både under kolonitiden og fram til nå. Gjennom avtalen fra 1959 (The 1959 Nile Waters Agreement) har Egypt krav på storparten av vannmengden i Nilen på bekostning av særlig Sudan. Dette har preget Egypt sin rolle i sikkerhetssituasjonen på Afrikas horn, og Egypt definerer selv tilgangen til nilvannet som et nasjonalt sikkerhetsspørsmål, og dermed som potensiell årsak til militært angrep.

Men som sagt, så er en analyse av hvordan sikkerhetssituasjonen i de ulike statene påvirkes av situasjonen i nabostatene, mer eller mindre fraværende i de fleste bidragene. Menkhaus nevner så vidt i et kort avsnitt at Etiopia og andre eksterne aktører i økende grad spiller en viktig rolle i konfliktene i Somalia. Men han går ikke videre med temaet. Tesfagiorgis går litt lenger i sitt avsluttende kapittel og peker på at det er en tradisjon i regionen for at stater støtter hverandres opposisjonsgrupper og at «min fiendes fiende er min venn». Han viser til eksempler som at opprørsbevegelsen i Etiopia, OLF (Oromo Liberation Front), har blitt tilbudt støtte fra og base i Eritrea, og at Etiopia gjør det samme med eritreiske opposisjonsgrupper. Denne dynamikken er til stede i flere tilfeller langs statsgrensene på Afrikas horn, uten at det diskuteres i boka. For eksempel har sudanske opposisjonsgrupper hatt baser i og støtte fra ulike naboland til ulike tider. SPLM/A (Sudan People's Liberation Movement/Army) har hatt mye støtte fra Etiopia (under Mengistu) og fra Uganda. Nylig har vi sett at opposisjonsgrupper i Darfur og Øst-Sudan har hatt kontor i Asmara, Eritrea. At konflikten i Darfur har medvirket til å destabilisere Tsjad, og at konflikten i Nord-Uganda med LRA (Lord's Resistance Army) vanskeliggjør situasjonen i Sør-Sudan og Kongo, er ytterligere eksempler på at en analyse av spillover-effekter og regional konflikt-dynamikk også bør diskuteres og analyseres. Dette kan kanskje også kunne si noe om regionalt potensial for fredsbygging på Afrikas horn. Som de Waal nevner, kan AUs og IGADs (Inter-Governmental Authority on Development) framvoksende rolle som regionale og subregionale arkitekter for fred og sikkerhet bli avgjørende i denne sammenheng.

I regional sammenheng løftes også fredsavtalen mellom SPLM/A og regjeringen i Sudan fram som en potensielt positiv faktor for

utviklingen. Avtalen ble undertegnet i januar 2005, rett etter at denne boka gikk i trykken, og markerte forhåpentligvis slutten på en av Afrikas lengste borgerkriger. Veien fram mot en bærekraftig fred i Sudan er lang og full av utfordringer – noe mange av bidragene kan gi eksempler på. Men hvis Sudan skulle lykkes, vil det kunne ha positive effekter for andre land på Afrikas horn også.

Summaries

Developing Countries in the Climate Regime – Barriers and Potential

By Anne Therese Gullberg, Jon Hovi and Jonas Vevatne

The Kyoto Protocol does not require developing countries to restrict their emissions of greenhouse gases. This article provides an account of some significant political and institutional barriers to binding commitments by developing countries in the climate regime. Furthermore, it examines the developing countries' views on certain core elements in the existing climate regime, and considers whether alternative models for climate cooperation might make binding participation more attractive. Finally, it discusses some measures that might provide additional incentives for developing countries to accept binding commitments.

The article concludes that binding commitments for developing countries are unlikely in the foreseeable future. One major reason for this is the close relationship between emissions of greenhouse gases and economic growth. Another is the fact that most notions of international justice imply that the burden of dealing with climate change should largely be borne by developed countries. And even if one should find a way to overcome these barriers, the extremely conserving decision rules used by G77 and the climate regime make it difficult to change the developing countries' position in the climate negotiations.

Internasjonal politikk 64 [2] 2006: 147-172

Al Jazeera: The Counter-flow Channel

By Tine Ustad Figenschou

This article analyses the relationship between the US administration and Al Jazeera Channel during the 2003 war in Iraq. The article starts by discussing the development of the new transnational Arab satellite channels and how these channels, with Al Jazeera Channel in the forefront, represented a counter-flow of information after September 11, 2001. After 2001, the relationship between the US authorities and Al Jazeera has ranged from courting to criticising, censoring and bombing the satellite channel's offices in the field. During the war in Iraq, all these aspects of the relationship were present. Three aspects are highlighted here: 1) How Al Jazeera's war coverage challenged the official US framing of the war, and how the US reacted to this challenge, 2) The relationship between the Al Jazeera staff on the ground and the representatives from the US administration, and 3) The extent to which the American public diplomacy campaigns directed through Al Jazeera succeeded.

Internasjonal politikk 64 [2] 2006: 173-198

The Debates about Citizenship Laws in Norway and Germany

By Marianne Takle

The article compares the Norwegian and the German political debate on changes to the respective countries' citizenship laws. The Norwegian law will come into force in September 2006, while the German law was introduced in 2000. In citizenship laws we can find a contrast between an ethnic and cultural understanding of political community and a rights-based understanding. This contrast was hardly touched upon in the Norwegian debate. Among the Norwegian political parties there was broad agreement to carry on with the principle of ethnic decent. Moreover, all parties, with an exception of the Socialist Left Party (SV), wanted to introduce more restrictions on the established Norwegian practice to accept dual citizenship. The German debate dealt with the contrasting principles, and the conflict followed the left/right cleavages. The main difference found between the two countries refers to the left parties. Both with regard to the principle of ethnic decent/territorial principle and the acceptance of dual citizenship, the Social Democrats in Norway and Germany presented opposite standpoints.

Internasjonal politikk 64 [2] 2006: 199-212

Iran under Mahmoud Ahmadinejad

By Daniel Heradstveit

When Mohammad Khatami became Iranian president in 1997, dogmatic religious rhetoric was replaced by flirting with Western democratic vocabulary. The agenda was rationality not theology. With the election of Ahmadinejad, however, a revitalised ideology arose like a phoenix from the ashes of the 1979 Revolution. The fact that support from the Bassij groups like Ansar-e Hezbollah and above all Pasdaran helped to decide the election has created a fear of a more militaristic Iranian society. We can now confirm that the closer approach to the citadels of power of the military and paramilitary organisations has made Iran more difficult for the West to handle.

Internasjonal politikk 64 [2] 2006: 215-225

A Bubble about to Burst? Global Imbalances

By Arne Jon Isachsen

Under the gold standard (1870–1913), when England was the dominant world power, the British supplied the rest of the world with capital. In real terms that implies that England's exports exceeded its imports. Today the picture is the opposite. For how long can the US, the dominant world power, increasingly stay dependent upon the savings of other countries?

For a long time, some say. Soon the bubble will burst, others maintain. In between we find those who argue that since the US is such an attractive country to invest in, the Americans can allow themselves to save less than what is required to finance real investments.

Deficit on the current account for one country implies surplus for other nations. The mirror image of huge American deficits is thus other countries' desire to run surpluses and to accumulate reserves of foreign exchange. The willingness on the part of the US to have total expenditure exceeding production, contributes to maintaining global demand at an appropriate level.

Internasjonal politikk 64 [2] 2006: 227-243

India – a Future Great Economic Power?

By Arild Engelsen Ruud

Like China, India is currently going through a period of dramatic economic growth. In the course of 2005, India moved up to become the world's 10th largest economy. Growth rates are about 8 per cent a year in a population that is about the same size alone as almost all of Africa and Latin America together. India is particularly benefiting from globalisation forces, and this is the main reason for its economic progress. The article asks whether India could alter the balance of the global economy, rid itself of its mark as poor and chaotic, and again become the world power India once was.

Internasjonal politikk 64 [2] 2006: 245-256

Review essay:

Norman Angell's book *The Great Illusion*

By Torbjørn L. Knutsen

Few books on war and peace have sold more than Norman Angell's *The Great Illusion* (1910). Few books have been more debated; few have been more misunderstood. This essay reviews the key argument of *The Great Illusion*, and shows how this book – and its curious author – played a formative role in the emergence of IR as a social science around the time of World War I. First, the book offered an incisive criticism of the approach of *Realpolitik*. Second, it introduced an alternative approach to modern interstate analysis – an approach that hinged on the concept of interdependence. Third, the book sparked one of the first scholarly debates between Realists and Liberals on the causes of war and the preconditions of peace. These are only some of the reasons why this book deserves to be shortlisted as an influential classic in the field of International Relations.

Internasjonal politikk 64 [2] 2006: 257-279

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 året 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 året, 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.

MN30

ESS2

N1

Forord: Klimaforpliktelser for u-land?

Birgitte Kjos Fonn

U-landsdeltakelse i klimaregimet. Muligheter og barrierer

Anne Therese Gullberg, Jon Hovi & Jonas Vevatne

Kanalen mot strømmen

Tine Ustad Figenschou

Statsborgerskapsdebatt i Norge og Tyskland

Marianne Takle

Aktuelt

Iran under Mahmoud Ahmadinejad

Daniel Heradstveit

Like før det smeller? Om globale ubalanser

Arne Jon Isachsen

India – en fremtidig økonomisk stormakt?

Arild Engelsen Ruud

Det 20. århundres klassikere:

Norman Angell og The Great Illusion

Torbjørn L. Knutsen

Bokspalte

Summaries