

[1·07] Internasjonal politikk

Olje og miljø i Barentshavet

Norsk Afghanistan-dekning

Sikkerhet for hvem?

USAs Midtøsten-politikk

Velferdsstat og arbeidsinnvandring

Nr. 1 - 2007
65. Årgang

Norwegian Institute
of International
Affairs

Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt

Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2007

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

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

Manus: Sendes elektronisk til: bkf@nupi.no
Vennligst bruk malen på 3. omslagsside.

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

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

Medlem av Norsk Tidsskriftforening: www.tidsskriftforeningen.no

Internasjonal politikk: 4 hefter i året
Abonnement 2007: NOK 360 (innen Norden)
NOK 480 (utenfor Norden)
Enkelthefter: NOK 115 (+ porto/eksp.)
Bestilling: www.nupi.no/Norsk/Publikasjoner/Bestilling/

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

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

[1] Innhold

- 3 **Forord: Russiske miljøpersepsjoner og norsk krigsdeltakelse**

Birgitte Kjos Fonn

- 7 **Miljøpersepsjoner i Nordvest-Russland: Problemoppfatninger knyttet til petroleumsutbygging i Barentshavet**

Geir Hønneland, Jørgen Holten Jørgensen & Arild Moe

- 23 **Mediebildet av krigføringen i Afghanistan: verdige eller uverdige ofre?**

Rune Ottosen

- 39 **Forsvarets mål og strategi: sikkerhet for hvem?**

Svein Vigeland Rottem

Aktuelt:

- 61 **USAs politikk overfor Midtøsten – drivkrefter og virkninger**

Øystein Noreng

Debatt:

- 91 **Folk på vandring**

Arne Jon Isachsen

Det 20. århundres klassikere:

- 103 **Robert Cox: Approaches to World Order**

Morten Bøås

Bokspalte:

- 117 **From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation**

Ole Andreas Lindemann

- 122 **Amerikansk drøm eller amerikansk mareritt?**

Halvard Leira

- 125 **From Empire to Community**

Erlend Grøner Krogstad

- 129 **Summaries**

Forord

Russiske miljøpersepsjoner og norsk krigsdeltakelse

Miljøspørsmål får en stadig viktigere plass i den offentlige bevissheten, og forholdet mellom miljø og petroleumsvirksomhet vil bli viet mye oppmerksomhet i årene fremover. Vi er derfor glade for at åpningsartikkelen i årets første nummer av *Internasjonal politikk* tar for seg miljø og problemoppfatninger knyttet til petroleumsutbygging i Barentshavet. *Geir Hønneland, Jørgen Holten Jørgensen* og *Arild Moe* gjengir resultatene av en intervjuundersøkelse om holdninger til slik utbygging blant representanter for miljøforvaltning, næringsliv, forskningsinstitutter og miljøvernorganisasjoner i Nordvest-Russland, St. Petersburg og Moskva. Et gjennomgående trekk blant de russiske informantene er at ekspertmeninger samt konkrete erfaringer fra andre havområder blir tillagt stor vekt. Disse meningene og erfaringene tilsier imidlertid at det kan oppstå miljøproblemer ved petroleumsutvinning, men at det er sjelden de blir store. Videre er det en generell motvilje mot å gå inn i det som oppfattes som hypotetiske problemstillinger. En rekke intervjuobjekter i artikkelen «Miljøpersepsjoner i Nordvest-Russland: Problemoppfatninger knyttet til petroleumsutbygging i Barentshavet» gir uttrykk for at de ikke kan være kritiske så lenge de ikke har konkrete problemer å forholde seg til. Enkelte miljøvernorganisasjoner er noe mer forbeholdne til utbygging enn representantene for forvaltning, næringsliv og forskning, men heller ikke miljøvernerne er mot utbygging, men de ønsker strengere miljøkrav og bedre oljevernberedskap. Miljøvernorganisasjonene kan likevel trolig bidra til å reise en miljøopinion dersom konkrete problemer skulle oppstå, skriver forfatterne.

Da norske soldater ble sendt til Afghanistan i 2001, kunne man i utgangspunktet gå ut fra at både Norge og norske medier

befant seg i lojalitetskonflikt, ved både å være en nær amerikansk alliert og ved å ha et selvilde som fredsskaper og mekler på den internasjonale arena. Det er i denne situasjonen interessant å se hvilket bilde norske medier formidlet både av konflikten generelt og Norges plass i den spesielt. I *Rune Ottosens* studie «Mediebildet av krigføringen i Afghanistan: verdige eller uverdige ofre?» blir dekningen i *VG* og *Aftenposten* ved oppstarten av krigen analysert. Begge de to mainstream-avisene konsentrerer seg stort sett om den norske vinkelen, om norske forhold, norsk terrorfare etc., og et stort antall andre artikler handler om trusler mot Vesten. Avhengig av om ofrene for krigs- og terrorhandlinger kommer fra Vesten eller ikke, er det stor forskjell på hvordan de blir omtalt. Selv om det også er forskjeller i dekningen mellom de to, med *VG* som den minst USA-kritiske, kan det se ut som om avisene allerede fra krigens første dag la grunnlaget for et senere fokus på «verdige» framfor «uverdige ofre».

Også neste artikkel dreier seg på mange måter blant annet om norsk tilstedeværelse i Afghanistan. Med problematiseringen av sikkerhetsbegrepet etter den kalde krigen har det også blitt hevdet at norsk nasjonal forsvarsevne blir underordnet til fordel for andre, internasjonale og til dels mer idealistisk betingede oppgaver. *Svein Vigeland Rottens* artikkel «Forsvarets mål og strategi: sikkerhet for hvem?» tar for seg det «nye» norske forsvaret og belyser de utfordringene som oppstår når Forsvaret får utvidet sin sikkerhetspolitiske portefølje. Rottem baserer seg på en nærlesning av aktuelle offisielle dokumenter og pågående debatt samt intervjuer med relevante informanter i Forsvaret og tilstøtende institusjoner, og finner støtte for at statlig sikkerhet fortsatt er hovedelementet. Rottem retter særlig oppmerksomheten mot rettferdiggjøringen av et framskutt norsk forsvar, og et globalt ansvar, og stiller spørsmål om hvem «sikkerhet» egentlig er til for. I norsk offentlig debatt stilles sjelden slike overordnede spørsmål, men en analytisk og politisk tydeliggjøring av disse to dimensjonene er viktig i en forsvars- og sikkerhetspolitisk turbulent tid, skriver han.

Hovedmålet med Irak-krigen er blitt betegnet som herredømme over Midtøsten med vasallstater og lydige regimer, skriver *Øystein Noreng* i en bredt anlagt artikkel om amerikansk Midtøsten-politikk. Økende oljeimport, styrking av proisraelske interesser og bortfallet av den konkurrerende supermakten har gitt en mer maktbasert Midtøsten-politikk. Noreng drøfter hvilke viktige interesser som står på spill både for USA og Israel. Gjenoppbyggingen av Iraks oljeindustri vil ha stor betydning for verdens oljemarked i flere tiår

fremover, og USA forsøker å legge føringer på landets oljepolitikk. For Israel vil en allianse mellom Irak og nabolandet Syria kunne bli fatal – samtidig som israelsk maktbruk i Midtøsten forutsetter amerikansk støtte. USAs okkupasjon av Irak og angivelige krigsplaner overfor Iran demper dermed presset på Israel for å søke en forhandlingsfred med palestinerne, Libanon og Syria, mens et amerikansk tilbaketog fra Irak ville øke presset, skriver Noreng.

Mens det kan være i USAs interesse å svekke de arabiske statene og deres kontroll over oljen, kan en oppstykking av stater være i Israels interesse for å unngå sterke enheter. Utkastet til Iraks nye petroleumslav lider under betydelige uklarheter som kan svekke statens forhandlingsposisjon. Irak kan gjenoppbygge sin oljeindustri ved kontraktører som eventuelt kan betales i olje. Mange store, påviste felt med lav geologisk risiko tilsier at Irak ikke har behov for å lete etter nye eller gi eierandeler i allerede påviste felt eller til å inngå langsiktige oljekontrakter så lenge krigen varer. Okkupasjonsmakten USA har imidlertid et presserende behov for å få Iraks oljeindustri i gang igjen, skriver Noreng, som avslutter med å drøfte hva dette vil bety for amerikansk politikk og Midtøsten i tiden framover.

Arne Jon Isachsen debatterer fordeler og ulemper med arbeidsinnvandring fra et økonomisk perspektiv i artikkelen «Folk på vandring». Han viser til at den norske velferdsstaten gjør at Norge fungerer som et mye mer attraktivt land å komme til enn for eksempel USA. Men Isachsen hevder også at land med gode velferdsordninger kan ende opp med å trekke til seg folk med mindre innsatsvilje, noe han over tid frykter vil kunne tære på velferdsstatens fundament – en godt fungerende økonomi der flest mulig er i arbeid.

Nummeret avsluttes som vanlig med en fyldig bokspalte.

Vi ønsker våre lesere en god påske!

NUPI, 20. mars 2007

Birgitte Kjos Fonn

Miljøpersepsjoner i Nordvest-Russland

Problemoppfatninger knyttet til petroleums-utbygging i Barentshavet

Geir Hønneland

forskningsleder FNI og
professor II, Universitetet i
Tromsø

Jørgen Holten Jørgensen

forsker FNI/rådgiver Syssel-
mannen på Svalbard

Arild Moe

assisterende direktør FNI

– Moderne teknologi og statlige krav skulle borge for at dette går bra. Hvis det mot formodning ikke skulle gjøre det, ligger feilen hos ingeniørene, ikke i for lite oppmerksomhet mot miljøet.

Russisk havforsker

– Så lenge det ikke skjer noe konkret [på sokkelen], er det lite befolkningen kan ta stilling til.

Russisk miljøforsker

Det har den siste tiden vært stor oppmerksomhet i Norge rundt pågående og fremtidig utbygging av petroleumsvirksomhet i Barentshavet. På norsk sokkel vil gassproduksjon på *Snøhvit* settes i gang i 2007, oljefeltet *Goliat* vurderes som lovende, og en ny konsesjonsrunde har tiltrukket betydelig interesse. På russisk sokkel er det mulig at oljeproduksjon igangsettes på *Prirazlomnoje*-feltet i 2008. Etablering av et nytt lovverk for oljevirksomheten kan føre til at det endelig blir utlysninger av nye leteblokker, noe som er blitt utsatt flere ganger. Stor spenning er knyttet til når russerne vil starte utbyggingen av *Sjtokman*-feltet, som vil bli verdens største gassprosjekt til havs når det settes i produksjon. Planene om et internasjonalt konsortium er lagt til side, men det russiske gasselskapet Gazprom hevder de vil kunne stå for utbygging selv, med utenlandske selskaper i støtteroller. Realismen i dette opplegget betviles imidlertid av flere observatører (Moe 2006). Selv om tidsperspektivene er usikre, er det liten tvil om at det går mot økt aktivitet i norsk så vel som russisk Barentshav.

I Norge har spørsmålet om økt virksomhet i Barentshavet fremkalt en til dels heftig offentlig debatt (Jensen 2006). Mens nordnorske politiske aktører generelt har ønsket petroleumsutbyggingen velkommen ut fra forventninger om økt sysselsetting, har norske miljøvernorganisasjoner vært de sterkeste motstanderne av utbygging. Miljøspørsmålet synes å stå i sentrum for debatten: Skal vi ta sjansen på en petroleumsutbygging som (ifølge motstanderne) kan gjøre ubotelig skade på det sårbare arktiske miljøet? Videre blir forholdet til fiskerisektoren trukket frem: Skal vi ta sjansen på en utbygging som potensielt kan være til skade for utnyttelsen av de fornybare fiskeressursene?¹

Formålet med denne artikkelen er å gi et innblikk i tilsvarende problemoppfatninger på russisk side. Artikkelen bygger på en intervjuundersøkelse forfatterne gjorde i Nordvest-Russland,² St. Petersburg og Moskva høsten 2005.³ Spørsmålet vi stiller oss, er om det i det hele tatt finnes klare oppfatninger om petroleumsutbygging i Barentshavet blant sentrale aktører i Nordvest-Russland, som politiske miljøer, næringsliv, forskningsmiljøer og miljøvernorganisasjoner. I den grad bestemte holdninger lar seg spore, vil vi videre diskutere hvorvidt det kan sies å foreligge tydelige skillelinjer mellom ulike typer aktører. Hvilke miljøutfordringer – inklusive forholdet til fiskerisektoren – er det russerne ser i tilknytning til utbyggingen av petroleumsvirksomhet i Barentshavet?

I det følgende vil vi først gi en nærmere beskrivelse av problemstillingen og konteksten intervjuene ble foretatt i. Den empiriske fremstillingen er delt i to: Først gjengir vi enkelte hovedinntrykk fra intervjumaterialet. Dette dreier seg ikke primært om substans – om man er for eller mot petroleumsutbygging på sokkelen – men mer om «innretning» på problemstillingen: Hvilke tilnærminger lar seg skille ut? Til en viss grad vil vi her også sette funnene inn i en ramme av tidligere studier av russiske miljøoppfatninger. Deretter går vi nærmere inn på hvilke holdninger som kom til uttrykk hos

1 Også her er det miljøvernorganisasjonene som påpeker interessekonflikt mellom fiskeri og petroleumsutvinning. Fiskerinæringen selv støtter en «kontrollert» petroleumsutbygging i Barentshavet. Antakelig er regionalpolitiske formål hovedgrunnen til dette.

2 Med Nordvest-Russland mener vi Murmansk og Arkhangelsk *oblast*'er («fylker») og Nenets autonome *okrug* («krets»). I norsk terminologi inkluderer vi vanligvis også republikkene Karelen og Komi i den geografiske betegnelsen Nordvest-Russland, som da omfatter hele den russiske del av Den euroarktiske Barentsregionen. I denne sammenheng holder vi imidlertid de to sørligere republikkene utenfor da de i liten grad berøres av petroleumsutbyggingen i Barentshavet.

3 Intervjuene ble gjennomført som del av prosjektet «Miljøpersepsjoner i Russland» for Norsk Hydro Produksjon AS, Olje- og energiforskningscenter.

de ulike grupper av institusjoner vi konsulterte. Substansielle oppfatninger blir her mer fremtredende. Vi nøyer oss imidlertid med å referere dem ettersom naturfaglige vurderinger ligger utenfor vår kompetanse.

Problemformulering og metode

Artikkelen bygger på intervjuer gjennomført i Murmansk og Moskva i september 2005, i St. Petersburg i oktober 2005 og i Arkhangelsk, Narjan-Mar (Nenets) og Moskva i november 2005. I alt 23 institusjoner ble konsultert, 5–7 i hver av de nordvestrussiske byene, tre i Moskva og to i St. Petersburg. Ved en god del av intervjuene var 2–3 personer til stede (f.eks. fra ulike avdelinger i organisasjonen); antall intervjuede personer er således rundt 40. I tillegg hadde vi i løpet av reisene mer uformelle samtaler, f.eks. med lokale fiskere i en landsby utenfor Narjan-Mar.

I de tre nordvestrussiske byene ble representanter for myndighetsorganer, næringsaktører, miljøvernorganisasjoner og forskningsinstitutter intervjuet. I Moskva hadde vi intervjuer i Ministeriet for naturressurser samt ved et par forskningsinstitutter. I St. Petersburg oppsøkte vi to forskningsinstitutter som vi antok kunne ha synspunkter på petroleumsutbyggingen i Barentshavet. På det praktiske plan viste det seg enklest å få til avtaler med forskningsinstituttene og miljøvernorganisasjonene. Næringsaktørene var mindre tilgjengelige, mens myndighetene i de fleste tilfeller sa ja til å stille til intervju.⁴ Unntaket var de regionale myndighetene i Arkhangelsk, som på det aktuelle tidspunktet mente de ikke hadde sakkunnskaper til å bidra til vår problemstilling.

De utvalgte problemstillingene ble søkt belyst ved bruk av såkalte *dybdeintervjuer* (Rubin & Rubin 2005). Formålet med slike intervjuer er å trenge gjennom eventuelle «fasader» og nå frem til intervjuobjektens oppriktige forestillinger og meninger. En særlig utfordring er å kartlegge den sosiale konteksten for de ulike meningsdannelsene: Hvilke forhold tas for gitt, og hvilke gjør ikke det? I den konkrete sammenheng ble hovedspørsmålet: Fra hvilken synsvinkel betrakter man i dagens Nordvest-Russland miljøutfordringer knyttet til petroleumsutbygging i Barentshavet?

4 Dette til tross for at føderale myndighetsorganer, også deres avdelinger lokalisert i regionene, i 2004 fikk innskjerpet rutinen for å ta imot besøkende fra utlandet. Ethvert møte med utlendinger ved de regionale avdelingene skal i prinsippet avklares med hovedkontoret i Moskva.

Intervjuene ble stort sett gjennomført på intervjuobjektene kontor og varte fra tre kvarters tid til rundt halvannen time. Samtlige intervjuer foregikk på russisk. Spørsmålsformuleringen var åpen; vi forsøkte i de fleste intervjuene å få intervjuobjektet til å reflektere fritt rundt problemstillingen «miljøutfordringer ved en petroleumsutbygging i Barentshavet». I samtlige intervjuer forsøkte vi å komme inn på forholdet til fiskeriene, vurderinger av andre miljøtrusler i regionen og befolkningens generelle holdning til petroleumsutvikling.

For å sikre intervjuobjektene en viss anonymitet vil vi i avsnittet med generelle trekk fra intervjumaterialet ikke identifisere enkeltpersoner eller -institusjoner, men kun angi gruppetilhørighet, f.eks. «fiskeriforsker» eller «representant for miljøvernorganisasjon».⁵ I den påfølgende oversikten over ulike holdninger i ulike institusjoner vil vi angi type institusjon der hvor dette bidrar til å kaste lys over nettopp slike ulikheter (f.eks. mellom myndigheter i de ulike nordvestrussiske regionene eller mellom miljøvern- og fiskeriforskningsinstitutter). Ingen intervjuobjekter angis med navn, men i enkelte tilfeller oppgir vi stilling.

Generelle trekk i intervjumaterialet

Vektlegging av ekspertmeningen og empiriske fakta

I studier av russiske miljødebatter er det en generell observasjon, særlig hvis man sammenlikner med norske forhold, at «ekspertmeningen» står betydelig sterkere enn «folkemeningen» (Hønneland 2003, 2005, Oldfield 2005). Mens vi i Norge legger betydelig vekt på hvordan et miljøforhold oppfattes av «folk flest», gjerne formet eller formidlet av en miljøvernorganisasjon som har tatt saken som «sin», oppleves det i Russland som atskillig viktigere hva «eksperterne» mener om det konkrete forholdet. Spørsmål knyttet til atomsikkerhet er et godt eksempel. Mens det i Norge f.eks. er skapt et generelt inntrykk av Kolahalvøya som «radioaktiv» – noe som bl.a. har ført til at Stortinget siden begynnelsen av 1990-tallet har bevilget over en milliard NOK til «atomoppyrddingen» i Nordvest-Russland – er man i Nordvest-Russland mer opptatt av at «våre eksperter vet hva de gjør», mao. at det russiske atomkomplekset

⁵ Der hvor ikke annet er angitt, er sitatet fra intervjuobjekter i Nordvest-Russland. Vi vil mao. spesifikt opplyse om hvilke sitater som er hentet fra intervjuobjekter utenfor regionen, dvs. i Moskva og St. Petersburg.

er i trygge hender. Miljøvernorganisasjoner oppfattes i Norge som grunnleggende legitime meningsbærere, med oppfatninger det må tas hensyn til i praktisk politikk. I Russland betraktes slike organisasjoner i mye større grad som «ekstremister», eller «alarmister», som en av forskerne vi intervjuet, omtalte dem som.⁶ Men det er også en viss ambivalens i forhold til miljøbevegelsen. Selv om den av mange omtales noe nedlatende, kan de samme menneskene i neste øyeblikk si at miljøorganisasjoner og *ekólogi* («økologene») – som miljøvernere gjerne omtales som – vil vite å si fra dersom det oppstår miljøproblemer. Man tillegger dem på denne måten en viktig rolle.

Nær knyttet til ekspertmeningen ligger vektleggingen av empirisk kunnskap snarere enn spekulasjoner og mer følelsesbasert formidling av ulike sakskompleks. Et gjennomgående trekk i våre intervjuer er vektleggingen av nettopp empiri, gjerne i form av erfaringer fra andre havområder hvor petroleumsutbygging har funnet sted, som det mest legitime utgangspunkt for å ha en mening om petroleumsutbyggingen i Barentshavet. Som en havmiljøforsker uttrykker det:

Det finnes selvsagt «grønne» som mener at alt vil ende med katastrofe, at man ikke må bygge ut, at fisken vil forsvinne osv. De forstyrrer oss selvsagt. For meg fremstår dette kun som emosjonelt basert selv om det også blant vitenskapsfolk finnes slike sympatier. Undersøkelser fra USA viser hvor mye følelser spiller inn, og hvor lite fakta slike spørsmål reiser. [...] Her er det et betydelig rom for spekulasjon. Det er en edel posisjon å innta: å ikke slippe noen til [på sokkelen]. Risikoer finnes selvsagt, men her er det viktig å finne et kompromiss. Selvsagt vil olje bevisst og ubevisst lekke ut, selvsagt vil dette ha en viss effekt på miljøet, men *hvor mye* det vil påvirke, er veldig vanskelig å forutse. Det er et empirisk spørsmål. [...] Hvis vi bygger på andres erfaringer, vil dette gå bra. I Sibir lekker 1–2 % av oljeproduksjonen ut i naturen på grunn av gammel teknologi, lekkasjer i rørsystemet osv., men i Nordsjøen mister man ikke mer enn en promille. [...] Ulykker er likevel vanskelig å unngå fullt ut, men andre lands erfaringer viser at disse problemene kan løses.

En annen havforsker sier følgende:

Som spesialist mener jeg at det ikke finnes trusler mot fiskebestandene i Barentshavet som er så store at de ikke kan overvinnes. Moderne

6 For en studie av betingelsene til en miljøvernorganisasjon i Nordvest-Russland, se Skedsmo (2005).

teknologi og statlige krav skulle borge for at dette går bra. Hvis det mot formodning ikke skulle gjøre det, ligger feilen hos ingeniørene, ikke i for lite oppmerksomhet mot miljøet.

En fiskeriforsker uttrykker det slik: «Erfaringer fra andre steder viser at oljevirkksomhet til havs ikke nødvendigvis fører til miljøkatastrofer. Se bare på Nordsjøen; det er ikke oljen som har ført til at fisket er dårlig der.» Selv enkelte miljøvernorganisasjoner var opptatt av å «arbeide med spesialister, få belyst sakens ulike sider, ikke bare være negative». En miljøforsker sier på sin side følgende: «I det hele tatt bør man ikke frykte for konsekvensene av oljevirkksomhet, men heller ta mulige konsekvenser med i beregningen og ta hensyn til dem i det konkrete prosjekt.» En fiskeriforsker har tidligere arbeidet i Sakha (republikk i det russiske fjerne østen) og overvåket følgene av en ulykke der: «Erfaringene derfra tilsier at populasjonene i løpet av en tre–fire år når sine gamle høyder. I Arkhangelsk forekommer det stadig små utslipp av oljeprodukter uten at det får særlige konsekvenser for fiskebestandene. Jeg forholder meg avslappet til oljevirkksomhet på sokkelen.» Han sier videre at han har et dårlig forhold til miljøvernorganisasjonene: «De skriker opp for hva det enn måtte være og overdriver selv den minste bagatell. De grønne er ofte dilettanter.» En miljøforsker uttrykker det slik: «De grønne har sin mening om saker og ting: De vil ikke egentlig bedrive noe, ikke bygge noe.»

Motvilje mot å gå inn i hypotetiske problemstillinger

Som nevnt innledningsvis er det et grunnleggende premiss for den norske debatten om petroleumsutbygging i Barentshavet at vi må ta høyde for mulige negative miljøkonsekvenser av en slik utbygging. I henhold til «føre-var-prinsippet», som siden begynnelsen av 1990-tallet har vunnet frem i internasjonal miljørett, ligger bevisbyrden for at det vil gå bra hos utbyggeren. Den russiske debatten synes i mye større grad å være preget av en oppfatning om at man ikke på forhånd kan vite hva slags problemer som vil oppstå, og at det derfor heller ikke er noen grunn til å innta en skeptisk holdning *a priori*. I stor grad forklares også befolkningens manglende interesse for problemstillingen med at «utbyggingen har jo ikke startet ennå».

En fiskeriforsker sier: «Fiskerne har foreløpig ingen innvendinger ettersom det ennå ikke finnes olje-/gassinstallasjoner på sokkelen.» En miljøbyråkrat: «Folk flest vil ikke ofre økologien mange tanker før det skjer en virkelig katastrofe.» Om Sjtokman

sier en annen miljøbyråkrat: «Folk tenker at dette er langt frem i tid og derfor lite å bry seg om for øyeblikket; den tid, den sorg.» En miljøforsker: «Det er jo ikke noe problem så lenge det ikke foregår noe offshore.» En annen miljøforsker: «Så lenge det ikke skjer noe konkret, er det lite befolkningen kan ta stilling til.» Eksempelene er mange og representerer nok en grunnholdning som skiller den russiske debatten fra den norske. Den er også med på å forklare hvorfor utbyggingen av Barentshavet på langt nær opptar folk så mye som den gjør i Norge.

Fravær av regional «klondykestemning»

Ytterligere et påfallende trekk i den russiske debatten er at det synes å være betydelig mindre regional entusiasme rundt en fremtidig petroleumsutbygging på sokkelen enn tilfellet er på norsk side. Faktisk er det ingen av personene vi intervjuet, som gir uttrykk for at de forventer betydelige positive konsekvenser for regional selselsetting (eller andre goder) av en slik utbygging. Lengst strekker en representant for regionale miljøvernmyndigheter seg når han sier at guvernøren riktignok vil støtte utbyggingen, men da kun fordi han forventer at det tross alt vil bli *noe* (men underforstått: lite) igjen i regionen. Gjennomgående hevdes det at bare utenlandske selskaper og Moskva vil sitte igjen med fortjenesten. En representant for et forskningsinstitutt i Arkhangelsk sier: «Vi føler ikke noen konkurranse med Murmansk. Hvor oljeselskapenes baser lokaliseres, spiller ikke noen stor rolle da alt uansett vil avgjøres i Moskva. Her i regionen vil vi bare få noen kontorer som vi ikke vil ha stor nytte av.»⁷ Enkelte går enda lenger og hevder at regionen kun vil ende opp med de negative konsekvensene av en utbygging. En representant for en miljøvernorganisasjon i Murmansk – som riktignok hevder at organisasjonen hans «ikke [er] kategorisk mot utbygging» – formulerer det slik:

Folk flest har ikke store forventninger til oljeutbyggingen. Erfaring fra Sakhalin tilsier at lokal arbeidskraft i liten grad vil bli benyttet, og at pengene forsvinner til investorer og føderale myndigheter. For folk i

7 Virksomhet på sokkelen utenfor territorialgrensene er i Russland underlagt regulering av føderale myndigheter; regionale myndigheter er uten innflytelse. Hvorvidt slik aktivitet vil komme den aktuelle regionen til gode, avhenger likevel av hvilken utviklingsmodell som velges (f.eks. utstrakt bruk av lokal arbeidskraft eller utvikling på *fly-in-fly-out*-basis). Se Brunstad *et al.* (2004) for en diskusjon av ulike scenarier for Nordvest-Russland knyttet til petroleumsutvikling i Barentshavet.

regionen blir den største forskjellen at prisene her – særlig på boliger – vil stige betraktelig. [...] For oss er fremtidsutsiktene lite lyse: Pengene vil forsvinne i den føderale kassa og til investorene; fisken vil bli utsatt for forurensning; lokalbefolkningen får høyere boligutgifter og lite annet. Deretter vil oljen før eller siden ta slutt, og det eneste vi sitter igjen med, er forurensningen.

Generelt er stemningen preget av en god porsjon fatalisme – et karaktertrekk som etter forfatterens erfaring er ganske utbredt i Russland også på andre livsområder. Utviklingen vil komme, man kan ikke gjøre noe med det. Dette kan også bidra til å forklare hvorfor fagmiljøer som ser problemer med en utbygging, allikevel konkluderer med at de er for at dette skjer (altså helt omvendt av norske forhold), og at selv mange som ikke ser noen fordeler ved utbygging, også støtter den.

Særtrekk ved de enkelte aktørgrupper

Føderale myndigheter

Vi fikk gjennomført intervjuer i Ministeriet for naturressurser (avd. for miljøvern, seksjon for akvatiske bioressurser og havmiljø) i Moskva og med representanter for det føderale naturressurstilsynet *Rosprirodnadzor* (eller underavdelinger av dette organet) i Murmansk, Arkhangelsk og Nenets. *Rosprirodnadzor* ble opprettet i forbindelse med den generelle reorganiseringen av det russiske føderale byråkratiet i 2004 og er underlagt Ministeriet for naturressurser.⁸

Intervjuet i Moskva ga oss fremfor alt det inntrykk at spørsmål om petroleumsutbygging i Barentshavet er temmelig perifert for ministeriets avdeling for miljøvern, selv for seksjonen for havmiljø. Til tross for at personene vi intervjuet er sentrale i miljøsamarbeidet med Norge i nord, gir de i liten grad inntrykk av å være informert om petroleumsutbyggingen på sokkelen eller å ha synspunkter på den. De fortalte faktisk at miljøsidene i ministeriet ikke blir trukket inn i forberedelsen av lisensrunder (hvor jo ministeriet for øvrig spiller en hovedrolle). På direkte spørsmål om hovedutfordringer knyttet til petroleumsutbygging i nord svarer de at disse ligger i å utforme et konsistent lovverk: «Vi har en svært vanskelig lovgiv-

8 For en oversikt over det russiske miljøvernbyråkratiet etter reformen av Russlands føderale statsapparat i 2004, se Hønneland & Jørgensen (2005, 2006a, 2006b).

ningssituasjon, lovene er tildels innbyrdes motstridende, og det er vanskelig å endre dem, legge til noe eller trekke fra. I det hele tatt er det altfor mange lover.»

De regionale representantene for Rosprirodnadzor synes å stå problemstillingen nærmere, men heller ikke disse er spesielt skeptiske. Representanten i Murmansk omtaler seg som «forsiktig optimist». Han ser ikke petroleumssektoren som noen stor trussel mot miljøet, men er mer opptatt av de militære, som han karakteriserer som «en stat i staten», uten respekt for sivil miljølovgivning. Byråkraten i Arkhangelsk virker mer desillusjonert og gir uttrykk for uro over situasjonen, men dette er mer en følge av situasjonen for miljøvernforvaltningen i Russland generelt enn av konkrete utfordringer fra petroleumssektoren. I Nenets opplevde vi paradoksalt nok – mistroen mot petroleumsutbygging var her generelt større enn i Murmansk og Arkhangelsk – at representanten for miljøvernmyndigheten var den av våre intervjuobjekter som så færrest problemer med olje- og gassutvinning på sokkelen. Som de fleste andre mente han at det ikke var noen grunn til å fokusere på problemer før de hadde oppstått, og at vitenskapelige undersøkelser ville vise oss hva som må tas særskilt hensyn til (se diskusjonen ovenfor). Både i Ministeriet for naturressurser og hos de regionale avdelingene til Rosprirodnadzor i Nordvest-Russland trakk man frem stenging av områder for petroleumsvirksomhet som et mulig tiltak for ytterligere vern av havmiljøet.

Regionale myndigheter

Det er først i senere år at regionale myndigheter i Nordvest-Russland har opprettet egne miljøvernavdelinger (som supplement til føderale miljøvernmyndigheters representasjon i regionen). I Murmansk besøkte vi en helt nyopprettet avdeling; sjefen ga uttrykk for at hans fullmakter fortsatt var uklare. Han var mest opptatt av at en petroleumsutbygging neppe ville ha særlig positive konsekvenser for regionen, men ga ikke uttrykk for å frykte de miljømessige konsekvensene. Generelt var han opptatt av opplysningsaktiviteter overfor befolkningen og mente norske oljeselskaper kunne skaffe seg betydelig goodwill ved å sponse bussturer for barn ut i naturen o.l. Skepsisen mot petroleumsvirksomhet på sokkelen var større i Nenets.⁹ Våre intervjuobjekter hos regionale myndigheter der

9 Som nevnt innledningsvis, stilte ikke de regionale myndighetene i Arkhangelsk opp til intervju med oss.

fremhevet at isforhold og svært grunne farvann vil vanskelig- eller umuliggjøre oppryddingsarbeidet etter oljeutslipp. Det ble også påpekt at «russisk mentalitet» er et problem fra et miljøståsted: Verken arbeidere eller inspektører er tilstrekkelig opptatt av at de fastsatte miljøstandarder blir etterlevd.

Forskningsmiljøer

Forskningsmiljøene vi gjennomførte intervjuer hos, kan deles i tre hovedgrupper, underlagt henholdsvis fiskeriforvaltningen (som siden 2004 sorterer under Landbruksministeriet), miljø- og ressursforvaltningen (Ministeriet for naturressurser) og Det russiske vitenskapsakademiet. Til en viss grad må de problemoppfatninger og prioriteringer det ble gitt uttrykk for, ses i lys av de ulike institusjonenes interesse- og kompetanseområder, og dermed mulighet for oppdrag knyttet til petroleumsutbygging i Barentshavet.

Det generelle inntrykket fra intervjuene med representanter for fiskeriforskningsinstituttene er at disse i utgangspunktet nærte en viss skepsis mot petroleumsutbygging på sokkelen (som en potensiell «konkurrent» for fiskerinæringen), men nå inntar en klart positiv holdning. I Arkhangelsk understreket man at vi ennå ikke har noen empiri å bygge på fra Barentshavet, men at erfaringer fra andre havområder gjør at man forholder seg avslappet til spørsmålet. Stenging av områder for petroleumsvirksomhet nevnes som et relevant vernetiltak med en viss tradisjon i russisk miljø- og naturforvaltning. Å stenge områder bare i visse deler av året er problematisk, hevdes det. Hvis oljen etter en ulykke skulle synke ned på bunnen i kystnære områder, vil den virvles opp igjen ved første storm. Det tar tid å lege sår og skulle f.eks. ulykken være ute på høsten, vil skadene til våren kunne bli store. Det er helt klart at sel og hval vil kunne skades alvorlig av oljeutslipp. Størst fare er det for hvalrossen. I Murmansk sa man at man var kommet til den erkjennelsen at olje- og gassutvinning ville skje uavhengig av hva dette instituttet mener, og at man «i prinsippet ser på petroleumsutbygging med optimisme». Som flere andre benyttet våre intervjuobjekter der uttrykket at man «må finne et felles språk» (i dette tilfellet mellom fiskeri- og petroleumsinteresser). Det ble igjen vist til at erfaring fra andre havområder ikke gir noen grunn til pessimisme. Man la heller ikke skjul på at petroleumssektoren var en ny inntektskilde for instituttet. Liknende holdninger møtte vi hos instituttets føderale motpart i Moskva. I enda større grad ga man her uttrykk for at det ikke er noen grunn til å frykte petroleumsutbygging: «Dette kan

t.o.m. ha positive effekter for fiskebestandene. I Mexicogolfen har bestandene faktisk økt i områdene rundt boreplattformene. Jeg var imponert over å se hvordan fiskefartøyene praktisk talt holdt på rett under plattformene.» Dette ble omtalt som den såkalte «reveffekten». Generelt legger man blant fiskeriforskningsinstituttene til grunn at oljeutslipp vil finne sted, men at de vil være håndterlige.

«Miljø- og ressursforskningsinstituttene» (ett i Moskva og to i St. Petersburg) inntok i enda større grad en mer rent vitenskapelig holdning til problemstillingen vår. Man var opptatt av ulike spesifikke miljøutfordringer. Fra flere hold ble det hevdet at man har utilstrekkelige data: Sjtokman-området er svært dårlig undersøkt. Man vet lite om de biologiske ressursene på stedet, om truede arters vilkår, antall osv. Kvaliteten og sammensetningen av gass og kondensat fra feltet er ikke engang fastslått. Følgelig er det heller ikke mulig å si hvordan utslipp vil reagere med vannet rundt. Det begynner å bli liten tid til å gjøre vitenskapelige undersøkelser. De teknologiske løsningene er ennå ikke avklart, og man trenger tre år på å foreta undersøkelser i felten og få tilstrekkelige tidsserier. I henhold til den prosjekterte tidsplanen er det allerede ingen tid igjen til å foreta disse. Dertil kommer at stedet geologisk er preget av forkastninger med fare for jordskjelv – de atlantiske skjelvne – som kommer og går med ca. 20 års mellomrom. Dette har ingen tatt hensyn til i Sjtokman-planene. Hva dette vil ha å si for under vannsrørledningene, vet ingen.

Isforholdene er for tiden relativt greie. Havsirkulasjonen er nå slik at Arktis holdes relativt varmt. Men hvordan det vil utvikle seg, er vanskelig å si. Dette endres konstant, og man mener at sirkulasjonen kan endres slik at forholdene blir kaldere. På den annen side kan det tenkes at klimaendringene vil veie opp for dette. Fra ett av miljøforskningsinstituttene ble det stilt spørsmål ved om den teknikken man har tilgjengelig til å styre isfjell o.l. unna, er god nok. Isforskere hevder imidlertid at problemene med isfjell på Sjtokman i prinsippet er løst.

Faren for oljesøl er et gjennomgående tema, som nevnt tidligere, men ved ett av instituttene var man også svært opptatt av konsekvensene av bekjempelsesmetodene. I dag er problemet at ingen har oversikt over de langsiktige effektene av de kjemiske midlene som brukes. F.eks. innebærer mange metoder at oljen synker til bunns. Problemet er tilsynelatende løst, men i virkeligheten ødelegges havbunnen. Når en katastrofe oppstår (som det skjedde i Uzinsk i republikken Komi i 1994), melder det seg firmaer fra hele verden med hver sin metode, og man velger et tilbud uten å kjenne conse-

kvensene. I Russland er dette helt ukontrollert. Myndighetene vil være opptatt av å gjøre ting så billig som mulig. Man mener også at det bør utvikles metoder for forsvarlig stenging av oljebrønner.

Også ved det ene av de to vitenskapsakademiinstituttene vi besøkte, var man mest opptatt av seismiske studier, herunder jordskjelvfaren. Det var her det ble konkludert med (se sitat ovenfor) at man i det hele tatt ikke bør frykte konsekvensene av oljevirk-somhet, men heller ta slike med i beregningen. Også ved det andre instituttet i denne kategorien – et marinbiologisk institutt – hadde man en grunnleggende positiv innstilling til petroleumsvirksomhet på sokkelen. Som det ble sagt her:

Vi er kategorisk mot å ikke utnytte de ressurser vi har tilgjengelig. Ingen land ville latt være å gjøre dette. Finnes det virkelig seriøse krefter i Norge som ikke ønsker utbygging i Barentshavet? En viss risiko er knyttet til olje-/gassutvikling til havs, men hvis vi aldri skulle ta noen risiko, ville vi heller aldri hatt noen utvikling. Uten vilje til å ta risiko ville vi ikke kjørt biler eller fløyet til månen.

Miljøvernorganisasjoner

De to miljøvernorganisasjonene vi konsulterte i Nenets, den ene knyttet til nenetsiske urfolksinteresser, var blant de mest kritiske i utvalget vårt til petroleumsutvinning på sokkelen. Kritikken gikk mest på at de som er mest berørt, i minst grad blir hørt, og at informasjon er lite tilgjengelig: «Miljøkonsekvensutredninger gjøres av selskapene, men det er nesten umulig å få tak i dem. De finnes i ett eksemplar i ett eller annet bibliotek.» Dessuten – som de fleste intervjuobjektene påpekte (se diskusjonen ovenfor): Det er ingen grunn til å forvente særlig positive ringvirkninger av en petroleumsutbygging i regionen. Det ble også påpekt at lokalbefolkningen i Varandej i sin tid ble «omplassert» til Narjan-Mar uten kompensasjon.

Problematikken vår sto noe fjernere for de to miljøvernorganisasjonene vi konsulterte i Arkhangelsk. Den ene er en regional avdeling av Det allrussiske naturvernforbundet og har gode forbindelser til myndighetene. Den har ikke noen oppmerksomhet mot havområdene, men kan etablere høringer hvis man ønsker det. Forbundet driver hovedsakelig med opplæring og er opptatt av «å ikke bare være negativ». I tillegg besøkte vi i Arkhangelsk en sammenslutning av mindre miljøvernorganisasjoner. Som mange andre i denne byen var man her mer opptatt av farene ved oljetransport enn ved petroleumsutvinning til sjøs. Man var generelt skeptisk til

russisk miljøforvaltning med de stadige omorganiseringene samt «den menneskelige faktor» (manglende håndhevelse og mulig korrupsjon). Det ble også påpekt at Arkhangelsk-fiskerne de senere år ikke har hatt noen samlende organisasjon som kan forsvare deres interesser overfor petroleumssektoren.¹⁰

Den av miljøvernorganisasjonene som hadde størst oppmerksomhet mot og best innsikt i dilemmaer knyttet til petroleumsutbygging på sokkelen, var WWFs kontor i Murmansk. Man er heller ikke her mot slik utbygging, men ønsker strengere miljøkrav, bedre oljevernberedskap og økt folkeopplysning. Konkret arbeider man for å opprette nasjonalparker i kystområdet og organisere redningsbrigader av frivillige langs kysten. I større grad enn andre fremhevet de også at konflikter med fiskeriene uunngåelig vil melde seg, selv om de – som mange andre påpeker – ikke er så synlige (for det russiske øye, i alle fall) ennå:

Folk bryr seg knapt om olje- og gassutbyggingen, heller ikke fiskerne. For øyeblikket er det ingen konflikter mellom fiskeri- og petroleumssektoren. Men de vil helt sikkert komme så snart utbyggingen får fart på seg. På havet har det alltid vært «kollisjoner» og vil alltid være det. Skulle oljeselskapene mene at fiskerne fisker for nær oljeinstallasjonene, vil de bare be dem fjerne seg. I en konflikt vil olje- og gassinteressene utvilsomt vinne over fiskerne. De kan bare vise skattedelen til myndighetene, så fremgår det klart hvilken sektor som gir størst gevinst.

Næringsaktører

Som nevnt innledningsvis, var det vanskeligere å få i stand intervjuer med næringsaktører, delvis fordi de generelt er mindre tilgjengelige enn myndigheter, forskningsinstitusjoner og miljøvernorganisasjoner, delvis fordi vi valgte å ikke sette inn noe hovedstøt mot dette segmentet på bekostning av de øvrige.

I Murmansk intervjuet vi en representant for ledelsen i leteselskapet *Arktikmorneftegazrazvedka*. Som ventet kunne han rapportere at det ikke var noen grunn til å frykte petroleumsutvinning

10 Det samme argumentet ble også fremført i Nenets. Bakgrunnen er at alle fiskeriaktiviteter i Nordvest-Russland i sovjettiden var samlet under paraplyorganisasjonen *Sevryba* («Nordfisk»). Denne mistet gradvis sin innflytelse utover 1990-tallet og endte til slutt opp som et lite Murmansk-basert rederi. Opplevelsen av at fiskerinæringen nå fremstår som fragmentert, må altså ses i lys av at den tidligere var underlagt en samlende organisasjon. For en gjennomgang av russisk fiskeriforvaltning, se Hønneland (2004) eller Hønneland & Jørgensen (2006a, 2006b).

på sokkelen ut fra miljø- eller fiskerihensyn: «De økologiske standardene er svært strenge i Russland: fullt på høyde med andre land og av og til strengere.» Man rapporterte om et godt forhold til miljøvernbevegelsen, erkjente at det kan bli visse konflikter med fiskerinæringen, men mente disse ikke vil bli så store at de ikke kan overvinnes.

I Nenets fikk vi et intervju med to «teknikere» som arbeidet ved utskipingsterminalen i Varandej.¹¹ Disse fortalte en helt annen historie: om manglende respekt for miljøstandarder hos oljeselskapene og inspeksjoner à la Potemkin. Potemkin var Katarina den stores medhjelper, som satte opp kulisselandsbyer når keiserinnen var på reise, for å gi henne inntrykk av en blomstrende russisk landsbygd. I vårt tilfelle er det uklart om det dreide seg om avtalt spill med inspektørene, eller om inspeksjonene ikke kom tilstrekkelig overraskende. I alle tilfelle fikk man satt opp tilstrekkelig med «kulisser» – som bl.a. omfattet nye lag med ren sand på grunnen – til at inspektørene kunne slå fast at alt var i sin skjønneste orden. Våre samtalepartnere mente problemet ikke dreide seg om miljølovgivning, men om mangel på *kultur* i holdningen til det omkringliggende naturmiljø.

Konklusjon

Det er flere ulikheter mellom den norske og den russiske debatten om petroleumsutvinning i Barentshavet. For det første står «ekspertmeningen» betydelig sterkere i den russiske debatten, empirisk kunnskap likeså. «Folk flest» og miljøvernaktivister anses i mindre grad som legitime meningsbærere. Et gjennomgående trekk i intervjumaterialet vårt, uavhengig av hvilken type institusjon intervjuobjektet kommer fra, er vektleggingen av konkrete erfaringer fra andre havområder. Disse tilsier riktignok at det kan oppstå konflikter mellom petroleumsinteresser på den ene siden og miljøhensyn og fiskerinæringen på den andre, men de sier også at problemene og konfliktene sjelden blir betydelige. For det andre, og relatert til det første forholdet, er det en generell motvilje mot å gå inn i det som oppfattes som hypotetiske problemstillinger. I den norske debatten er det grunnleggende legitimt å innta en skeptisk holdning fordi vi ikke kjenner til alle mulige negative miljøkonsekvenser av en petroleumsutbygging. I den russiske debatten synes det å være tvert om: Vi kan ikke være kritiske så lenge vi ikke kan konkretisere de fremtidige problemene. Den samme tankegangen brukes av mange

11 Kontakten ble formidlet av en representant for en miljøvernorganisasjon.

av våre intervjuobjekter også når de skal forklare manglende miljøengasjement hos befolkningen i tilknytning til petroleumsutbyggingen: De kan jo ikke være mot dette *før* en ulykke har inntruffet. For det tredje er det et påfallende fravær av petroleumsbegeistring i Nordvest-Russland, sammenliknet med stemningen i Nord-Norge. Våre intervjuobjekter hevder gjennomgående at fortjenesten vil gå til investorer og føderale myndigheter, og at regionen nesten bare vil sitte igjen med mulige negative konsekvenser.

Ministeriet for naturressurser, som altså er ansvarlig for Russlands miljøpolitikk, synes i liten grad å være opptatt av miljøkonsekvenser av en petroleumsutbygging i Barentshavet. I den grad man ser konkrete miljøutfordringer, er disse begrenset til at den interne konsistensen i lovverket bør bedres. Heller ikke de regionale avdelingene til naturressurstilsynet Rosprirodnadzor i Nordvest-Russland, eller miljøvernmyndighetene under regionens guvernører, så særlige problemer knyttet til en utbygging. Et mulig unntak var Nenets, hvor skepsisen generelt var større enn i Murmansk og Arkhangelsk (men hvor den regionale representanten for Rosprirodnadzor på den annen side var blant de mest entusiastiske).

Blant forskningsinstituttene syntes miljøforskningsinstituttene under Ministeriet for naturressurser å innta en rent «vitenskapelig» holdning til problematikken, med vekt på isfjell, faren for jordskjelv, metoder for bekjempelse av oljesøl og forsvarlig stenging av oljebrønner. Ved fiskeriforskningsinstituttene og instituttene underlagt vitenskapsakademiet hadde man mer direkte positive synspunkter på en petroleumsutbygging til sjøs (delvis fordi dette var i ferd med å gi dem nye oppdrag, kan man anta). Flere av våre intervjuobjekter ved disse instituttene var blant de mest bombastiske i sine uttalelser, jf. sitatet: «Vi er kategorisk mot å ikke utnytte de ressurser vi har tilgjengelig. Ingen land ville latt være å gjøre dette.» Materialet vårt er for tynt til å trekke generelle slutninger om miljøholdninger hos aktører i den nordvestrussiske petroleumsnæringen. Vi fikk i våre intervjuer høre alt fra solskinnshistorier («vår miljølovgivning er fullt på høyde med det beste i verden») til fortellinger om fullstendig mangel på respekt for reguleringene, forhold det for øvrig ikke trenger være noen motsetning mellom.

Blant miljøorganisasjonene vi konsulterte, var WWFs kontor i Murmansk mest involvert i aktiviteter relatert til en fremtidig petroleumsutbygging på sokkelen. Organisasjonen arbeider for å opprette nasjonalparker i kystområdet og organisere redningsbrigader av frivillige langs kysten. Man er ikke motstander av utbygging, men ønsker strengere miljøkrav og bedre oljevernberedskap. Organisa-

sjonene i Arkhangelsk sto problematikken noe fjernere og var mer opptatt av problemer knyttet til oljetransport. Igjen var det i Nenets holdningen var mest klart negativ. I tillegg til at man ikke opplevde særlig positive ringvirkninger av den eksisterende (landbaserte) petroleumsutvinningen, var man opptatt av manglende innsyn i mulige negative miljøkonsekvenser. Man kan ikke si at petroleumsaktiviteter på sokkelen per i dag er et sentralt anliggende for miljøorganisasjoner i Nordvest-Russland, men det betyr ikke at det ikke finnes noe grunnlag for å reise en miljøopinion dersom konkrete problemer skulle oppstå. Det så man i forbindelse med utslippet fra en oljetanker ved Onega i Kvitsjøen i 2004. Også på Sakhalin har miljøproblemer i forbindelse med petroleumsutbyggingen virket mobiliserende. Inntil videre forholder miljøvernere i Nordvest-Russland seg i stor grad avventende, men de vil ha en resonansbunn regionalt dersom oljevirkningsomheten skaper påviselige problemer, og særlig dersom de regionale økonomiske ringvirkningene er begrenset.

Litteratur

- Brunstad, Bjørn, Eivind Magnus, Philip Swanson, Geir Hønneland & Indra Øverland (2004) *Big Oil Playground, Russian Bear Preserve or European Periphery? The Russian Barents Sea Region towards 2015*. Delft: Eburon Academic Publishers.
- Hønneland, Geir (2003) *Russia and the West: Environmental Co-operation and Conflict*. London & New York: Routledge.
- Hønneland, Geir (2004) *Russian Fisheries Management: The Precautionary Approach in Theory and Practice*. Leiden & Boston, MA: Martinus Nijhoff Publishers.
- Hønneland, Geir (2005) *Barentsbrytninger: norsk nordområdepolitikk etter den kalde krigen*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Hønneland, Geir & Jørgen Holten Jørgensen (2005) «Federal Environmental Governance and the Russian North», *Polar Geography* 29(1): 42–57.
- Hønneland, Geir & Jørgen Holten Jørgensen (2006a) *Moderne russisk politikk: En innføring i Russlands politiske system*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hønneland, Geir & Jørgen Holten Jørgensen (2006b) «Administrativ reform i Russland», *Nordisk Østforum* 20(1): 45–62.
- Jensen, Leif Christian (2006) «Boring som miljøargument? Norske petroleumsdiskurser i nordområdene», *Internasjonal politikk* 64(3): 295–309.
- Moe, Arild (2006) «Sjtokman-beslutningen: Forklaringer og implikasjoner», *Nordisk Østforum* 20(4): 398–403.
- Oldfield, Jonathan D. (2005) *Russian Nature: Exploring the Environmental Consequences of Societal Change*. Aldershot & Burlington, VT: Ashgate.
- Rubin, Herbert J. & Irene Rubin (2005) *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Skedsmo, Pål (2005) «Doing Good» in Murmansk? *Civil Society, Ideology and Everyday Practices in a Russian Environmental NGO*. FNI Report14/2005, Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt.

Mediebildet av krigføringen i Afghanistan: verdige eller uverdige ofre?

Rune Ottosen
professor i journalistikk,
Høgskolen i Oslo

Angrepet på Afghanistan som startet 7. oktober 2001, var et forventet svar på selvmordsbombernes angrep på utvalgte mål i USA 11. september. Retorikken fra president Bush hadde varslet en slik reaksjon: «Enten er dere for oss, eller for terroristene,» som han sa i sin fjernsynstale til det amerikanske folk 20. september. Utsagnet bar bud om en dikotomisering av det globale konfliktbildet og en inndeling i klare fronter med «venner» og «fiender». Angrepet var også starten på «krigen mot terror». Den erklærte målsettingen var å drive ut terroristenes baser fra Afghanistan og fjerne Taliban-regimet som huset terroristnettverket al-Qaida.

I årene etter Sovjetunionens fall måtte Norge og norske medier ta stilling til hvordan de skulle plassere seg i det nye sikkerhetspolitiske landskapet. Da den serbiske delen av det tidligere Jugoslavia ble angrepet våren 1999, deltok Norge i en militær intervensjon i et annet land for første gang siden andre verdenskrig.¹ Krigen i Afghanistan skulle representere en ytterligere opptrapping av Norges militære engasjement i utlandet, og etter hvert som Norge sendte spesialstyrker til Afghanistan i 2001 under amerikansk kommando som en del av Operation Enduring

Takk til *Internasjonal politikk*s anonyme fagfeller, og til vitenskapelig assistent Tine Ustad Figenschou som har samlet og bearbeidet grunnlagsmaterialet for artikkelen og som har foretatt en grovanalyse av artiklene. Hun har også gjennomført en diskursanalyse av ledere som jeg har dratt store veksler på. Takk også til Jarle Havenes for koding av materialet i SPSS. Fritt Ord, som har finansiert studien, skal også takkes. En tidligere versjon av denne artikkelen ble presentert som paper under nordisk medieforskerkonferanse i Kristiansand høsten 2003. Noen av funnene i denne undersøkelsen er tidligere presentert på engelsk i en artikkel i *Nordicom Review* (Ottosen 2005).

- 1 Norge deltok den gangen under angrepene med støttefunksjoner i form av jagerfly med norske piloter.

Freedom, ble den norske deltakelsen omstridt. Senest høsten 2006 var den rødgrønne regjeringens avslag på NATOs anmodning om å sende norske styrker til den turbulente situasjonen i sør gjenstand for en opphetet diskusjon i Stortinget, der opposisjonen med Høyre og Fremskrittspartiet i spissen kritiserte regjeringen i harde ordelag.²

Men høsten 2001 var det fortsatt bred politisk enighet om å sende norske styrker til Afghanistan. Under amerikansk kommando bidro Norge med jagerfly, transportfly, helikoptre og militære enheter på bakken. En sentral oppgave for de norske styrkene har vært å drive med minerydding, men alle sider ved de norske styrkenes virksomhet er ikke kjent (Garbo 2002: 40–50).

Det var altså i Afghanistan norske soldater for første gang skulle skyte med skarpt i kamp siden andre verdenskrig. Dette brakte viktige folkerettslige problemstillinger inn i den offentlige debatten. Hadde denne krigføringen et folkerettslig mandat? Hvem skulle ha kommandoen over de norske styrkene, amerikanere eller nordmenn? I tilfelle mistanke om folkerettsbrudd, skulle da norske styrker forholde seg til amerikansk eller norsk lovgivning? Dette var temaer som etter hvert var mye framme i den offentlige debatten, og diskusjonen ble videreført i Irak-krigen fra våren 2003 (Ulfstein 2003).

Mediene var en viktig arena for denne diskusjonen. Ved siden av den løpende nyhetsrapporteringen var mediene også et forum for debatt og meningsdannelse, både gjennom avisenes egne ledere og kommentarer og gjennom leserbrev. I et historisk perspektiv kan det derfor være interessant å se nærmere på den norske mediedekningen av oppstarten på krigen i Afghanistan i 2001.

Medierammer for norsk deltakelse

Man kan i utgangspunktet gå ut fra at Norge og norske medier befinner seg i en lojalitetskonflikt ved både å være en nær amerikansk alliert og ved å ha et selvbilde som fredsskaper og mekler på den internasjonale arena (se bl.a. Tvedt 2003). Det er i denne situasjonen aktuelt å studere hvilket bilde norske medier formidlet både av konflikten generelt og Norges plass i den spesielt.

2 De første NATO-styrkene, som ble kalt International Security Assistance (ISAF), kom til Kabul i februar 2002. Den historiske dimensjonen ved denne aksjonen ble understreket i august 2003 da NATO formelt overtok USAs rolle som leder av ISAF. Det var første gang NATO inntok en slik rolle utenfor Europa. I oktober 2006 ble også Operation Enduring Freedom lagt under NATO-kommando.

I sammenheng med dekningen av «det norske» er det videre interessant å se etter det Pierre Bourdieu kaller doksiske rom (Bourdieu 1979). Det doksiske rom kan beskrives som det rommet man ikke åpner dørene til, og som man således utelukker fra debatt.³ Ifølge Bourdieu vil det i ethvert samfunn finnes et doksisk rom fordi noen vil søke å fremstille «noe» – ofte det vesentligste ved samfunnsstrukturene og styringen av disse – som naturgitt. Det feltet hvor opinionen slipper til, gir – ifølge Bourdieu – rom for to typer diskurser: Den heterodokse (ulike lærdommer) og den ortodokse (den rette lærdom) (se von der Lippe 1991). Slik sett er det for eksempel naturlig å se etter om nyhetsmediene fokuserer på mulige bakenforliggende motiver ved USAs militære engasjement knyttet til olje, strategiske interesser eller geopolitisk innflytelse, forhold som John Pilger kaller «hidden agendas» (Pilger 1998). Hvis mediene unnlater å ta opp slike spørsmål, kan man snakke om at det er skapt et doksisk rom rundt sentrale forhold.

Med Fairclough (1995) kan vi se at kontekstualiseringen i krigsrapporteringen er helt avgjørende for hva slags helhetlig bilde publikum får presentert av en gitt konflikt. Hvis sivile blir drept av «fienden», kan dette framstilles som «de andres» «sanne karakter», kynisme, ondskap etc. Dersom sivile blir drept av «vår krigføring», får det preg av å være utilsiktede bivirkninger eller «collateral damage», som det heter på fagspråket (Eide & Ottosen 2002). Afghanistan-krigen har også vært en krig der tilgangen på uhildet informasjon har vært vanskelig. Pressedekningen kan også si noe om hvordan mediene velger å løse problemet med mangelen på et bredt og troverdig kildetilfang.⁴

Hallin (1986) har videre pekt på at det i mediasammenhenger ofte etableres en såkalt «sfære for legitim kontrovers». Hva som er aksepterte meninger og hvem som kan ytre dem, vil ofte semeneres før og ved oppstarten av en krig. Det er først etter en tid, når

3 Begrepet kommer fra det greske doxa, dvs. det ikke-politiske eller ikke-diskuterbare, tanker som er ferdigtenkt.

4 Det er selvsagt helt avgjørende for journalistenes rolleutøvelse hvordan arbeidsvilkårene og rammebetingelsene er i felten. I krigen som pågår i Afghanistan, der norske soldater er med, har det vært omfattende restriksjoner. I sin oppsummering av pressens vilkår etter angrepet på Afghanistan 7. oktober 2001 skrev *Colombia Journalism Review* at «journalister har blitt nektet adgang til amerikanske tropper i større grad enn i noen annen konflikt som har involvert amerikanske militære styrker.»

En av konsekvensene av manglende tilgang for journalister er fragmentert nyhetsrapportering. Det kan argumenteres for at manglende tilgang til kilder og frontavsnitt i en krigssone også er et etisk spørsmål. Jo mindre informasjon og førstehåndskjennskap journalistene har, dess mer sårbare blir reporterne for å havne i «propagandafella» og bli brukt som redskaper i partenes propagandastrategier (McLaughlin 2002: 15).

publikum eventuelt får kjennskap til hva som faktisk skjer i krigen, at kretsen av legitime kritikere vil bli utvidet. Følgelig vil de rammene nyhetsmediene legger i begynnelsen, kunne få stor betydning for debatten og når den eventuelt skifter, og dette gjelder selvsagt i enda større grad for aviser med store nedslagsfelt.

I denne studien blir krigsdekningen i *VG* og *Aftenposten* analysert. Dekningen er avgrenset til oppstarten av krigen. Disse to avisene er valgt fordi de er de største og dermed de antatt mest innflytelsesrike avisene. Politisk ligger de også forholdsvis nær hverandre. Dette innebærer at vi ikke får med bredden i det norske mediebildet. *VG* og *Aftenposten* kan ikke sies å være representative i vid forstand, men fungerer som indikatorer på det norske mainstream-mediebildet. Begge avisene er eid av Schibsted-konsernet, som er et av de tre konserner som kontrollerer det meste av det norske avismarkedet. Men analysen viser også at det er forskjeller i dekningen hos de to.

Artikkelen bygger på en kombinasjon av kvantitativ metode og tekstanalyse. Den kvalitative metoden brukes til å registrere sjangerfordeling, kildebruk og artikkelens tendens. Tendensen blir kartlagt gjennom registrering av forekomsten av forhåndsoppsatte, definerte kategorier (rammer) av viktige ideologiske posisjoner i synet på konflikten.⁵ Styrken med denne metoden er at man kan få kvantifiserte mål på styrkeforhold mellom ulike ideologiske posisjoner, kildebruk etc. i det samlede utvalget artikler. Et slikt tallmateriale må imidlertid brukes med varsomhet da det ikke gir noe bilde av den enkelte artikkel, inkludert sentrale forhold som vinkling, tittel, hovedinnretting etc., det som Teun van Dijk (1988) kaller «the main story». Det må understrekes at denne type kategorisering bare gir et svært grovt bilde og gir liten mening hvis det ikke suppleres med næranalyse av tekster. Denne mangelen er derfor forsøkt kompensert for ved kvalitative studier av noen av tekstene.⁶

De fem forhåndsoppsatte kategoriene er:

A) Sterk USA-kritikk: USA ble angrepet fordi landet selv er den største undertrykker og terrorist. USA fikk gjennom terrorangrepet kjenne sin egen medisin og angrepene mot USA vil ikke stoppe før amerikanerne er ute av Saudi-Arabia, Israel ute av Palestina og sanksjonene mot Irak oppheves.

5 Disse tekstenhetene er også brukt til å analysere kildebruk.

6 Alle detaljene i analysen er ikke gjengitt i denne artikkelen. En bred gjennomgang av materialet finnes i Figenschou (2003).

- B) Moderat USA-kritikk: USA ble angrepet av terrorister. Terroristene var forbrytere som bør stilles for det internasjonale rettsapparatet og konflikten bør løses gjennom internasjonalt diplomati. Dette er en sak for FN, ikke for USA/NATO. Fienden er ikke en nasjon, men en organisasjon eller nettverk og artikkel fem i NATO-pakten vil dermed ikke automatisk aktiveres. Et militært angrep fra USAs side vil gi enda flere sivile ofre og ytterligere skjærpe konflikter og motsetninger. (At man er kritisk mot USA/NATO-versjonen, utelukker selvsagt ikke at man også er kritisk til ytterliggående islamske krefter, som for eksempel al-Qaida og Taliban.)
- C) USA-vennlig: USA ble angrepet av terrorister. Terrorangrepet var en krigserklæring og USA har rett til å slå tilbake militært. Artikkel fem i NATO-pakten aktiveres og NATO anser/bør anse angrepet som et angrep på hele alliansen. Som NATO-alliert og venn har Norge dermed en plikt til å støtte en amerikansk militæraksjon. Terroristene skal straffes, fanges og dreptes. Taliban holder terrorister skjult, ergo må terroristmål i landet bombes og Taliban-regimet styrtes for å ta de ansvarlige. At sivile afghanere dør i hevnaksjonen («uverdige ofre»), er en nødvendig negativ konsekvens av det amerikanske angrepet (som gjengjelder at sivile amerikanere døde i terrorangrepene («verdige ofre»).
- D) Norsk vinkling: Hvordan gikk det med «oss»? Nordmenn er i fokus, for vi er også truet og rammet indirekte (som vestlig nasjon og NATO-alliert), men har satt i gang en rekke tiltak for å bedre den norske sikkerheten. Saker som kommer innenfor denne kategorien, er saker som får sin (høye) nyhetsverdi fordi de omhandler nordmenn eller Norge (eks. «norsk brannmann reddet liv»), og inkluderer dermed ikke saker der nordmenn kommenterer eller uttaler seg om internasjonale forhold generelt.
- E) Nøytral vinkling (for eksempel referat, om terrorangrepene, redningsarbeidet, øyenvitneskildringer, miltbrannspredning, etterforskning osv.).⁷

Verdige og uverdige ofre

Etter 11.9.2001 var det forståelse i den vestlige verden for at amerikanerne på en eller annen måte måtte svare på terrorangrepet. En viktig undertekst i hele krigen mot terror er behovet for å demme opp

⁷ Det må her tilføyes at det er lite journalistikk som egentlig kan kalles nøytral. Det meste vil på en eller annen måte være farget av ståstedet til reporteren eller redaksjonen. Det er likevel formålstjenlig her å behandle det «rene» referatet og noen andre sjangrer som nøytrale for analytiske formål.

for militante islamistiske grupper som mange anser som en trussel mot selve fundamentet i vårt sekulære demokratiske system.

Talen Bush holdt 20. september 2001, var antakelig først og fremst ment for et hjemlig publikum, men skulle heller ikke etterlate tvil hos resten av verden om hva amerikanerne mente.⁸ At det hersket en genuin empati med de over 3000 som døde i ruinene etter den forferdelige udåden, kan det imidlertid ikke herske tvil om. Deres skjebne ble vi minnet om ved at mediene brakte bilder av de omkomne og viste pårørende og sørgende borgere over hele landet som sluttet rekkene rundt sin president. De «verdige ofrene» var svært synlige, for å bruke Noam Chomskys begrep (Herman & Chomsky 1988). De «uverdige ofrene» (den afghanske sivilbefolkningen) som døde i minst like stort antall som uskyldige ofre for amerikanernes bomber i ukene og månedene som fulgte, fikk vi i liten grad navnene på og se bildene av. De skulle forbli anonyme, som ofre for en «utilsiktet bivirkning» (collateral damage) i en «uunngåelig» og «nødvendig» krigshandling i «det godes tjeneste» (se Ottosen 2002b). Med referanse til Terje Tvedts analyse av det norske godhetsregime var jeg spesielt interessert i å se nærmere på kontekstualiseringen av det norske nærværet. Var søkellyset først og fremst på den humanitære siden, slik vi kunne forvente i lys av synet på Norge som «fredsfaktor» etter Oslo-avtalen og rollen som fredsmekler i Guatemala, Sri Lanka og andre steder? Lå fokuset på Norges rolle som USA-alliert? Eller ville mediene også gripe fatt i potensielle problematiske sider som mulig medansvarlig i folkerettsbrudd, sivile tap etter bombing etc.?

Her ligger en potensielt kulturell konflikt knyttet til vestlige mediers tendens til å se verden gjennom vestlige briller. Edward Said (1978, 1981) har i bøker som *Orientalism* og *Covering Islam* vist at de kulturelle forholdene i den muslimske verden ofte blir representert på en nedlatende måte i vestlige medier. Eide (2003) har vist hvordan det kan bidra til en forsterking av problemet med «verdige» og «uverdige ofre» i krig ved at krigsofre fra den vestlige krigførende part tillegges mer vekt enn de lokale ofre. Eide bruker eksempel på ulik vektning fra BBC News 14.3.2002: «Eight US servicemen have died and 49 have been wounded in the action so far. Several allied Afghans have also been killed,» og spør retorisk:

8 Jeg har tidligere dokumentert hvordan denne talen ble gjengitt i henholdsvis *Aftenposten* og *VG*. Grovt sett kan vi si at *VG* gjenga den talen mer ukritisk enn *Aftenposten* og ga sin tilslutning til talen på lederplass. *Aftenposten* hadde en mer analytisk gjengivelse og ga mer uttrykk for ambivalens til dens innhold på lederplass. *VG* lå i sin dekning tettere opp til amerikanernes egne analyser enn *Aftenposten* (Ottosen 2002b).

«Ble noen afghanere såret? Hvor mange? Er det så mye vanskeligere å 'holde styr på' de 'lokale' ofrene?» (*ibid.*).

Tendenser i dekningen første uke etter krigsstart⁹

Det var ingen stor forskjell i mengden artikler i *Aftenposten* og *VG*.¹⁰ Derimot ser vi en del interessante trekk ved den første ukens krigsdekning.

Nøytral er samlet sett den største kategorien, noe som viser at begge avisers dekning preges av at de ønsker å leve opp til et tradisjonelt nøytralt nyhetsideal. Hvis vi med dette forbeholdet likevel sammenlikner *VG* og *Aftenposten*, er det mest påfallende at *Aftenposten* har en større andel USA-kritisk tendens og mindre USA-vennlig tendens enn *VG*. Hvis vi slår sammen alle tekstenhetene og setter den samlede tendens til 100 %, har *Aftenposten* en prosentandel USA-kritiske artikler på 18 % (den tilsvarende andelen i *VG* er 10 %). *VG* har en prosentandel USA-vennlige på 23 % mot 17 % i *Aftenposten*. Grovt sett kan vi si at *VG* har en mer USA-vennlig dekning enn *Aftenposten*, noe som er i tråd med funn fra beslektede undersøkelser (Nohrstedt & Ottosen 2001, Ottosen 2005b). Det er videre verdt å merke seg at *VG* har en klarere norsk tendens (31 %) enn *Aftenposten* (19 %).

Tabell 1. Tendens i Aftenpostens og VGs dekning 8.–14. oktober 2001

	Aftenposten VG		
Sterkt USA-kritisk	10,10 %	5,20 %	8,00 %
Moderat USA-kritisk	18,10 %	9,90 %	14,50 %
USA-vennlig	17,20 %	23,30 %	19,80 %
Norsk	19,40 %	30,20 %	24,10 %
Nøytral	33,50 %	29,10 %	31,60 %
Kombinasjon	1,80 %	2,30 %	2,00 %
	100%	100%	100%

9 Det må her understrekes at denne registreringen av tendenser gir et grovt mål på avisenes dekning basert på tekstenheter som analysenivå. Det er altså ikke en prosentvis fordeling på artikkelnivå. For å få et fullstendig og nyansert bilde må derfor denne prosenttueringen kombineres med mer detaljerte analyser av enkeltartikler.

10 *Aftenposten* hadde 104 artikler i krigens første uke og *VG* hadde 100. *Aftenposten* har noe flere nyhetsartikler (68,3 % mot 63 %) og *VG* langt flere notiser (21 % mot 11,5 %) noe som må forklares ved deres tabloidformat. *Aftenposten* hadde nesten dobbelt så mange kommentarer (15,4 % mot 7 %), til gjengjeld hadde *VG* en leder mer enn *Aftenposten* (4 mot 3) (Figenschou 2003).

Et dyppdykk i deknningen av krigens første dag gir et mer detaljert og nyansert bilde. Gjennom lederen «Operasjon Varig frihet» første dag uttrykker *Aftenposten* forståelse for angrepet. Men lederen har også et parti som er mer drøftende, der behovet for nødhjelp, diplomati og politiske initiativer trekkes inn. Lederen har også islett av USA-kritikk: «Brede allianser og ikke forenklede fiendebilder må være grunnlaget for kampen mot terror framover.»¹¹ Mye av plassen også videre blir brukt til å få fram USAs perspektiver og begrunnelse for angrepet, sammen med bred dekning av ulike lands reaksjoner og utspill.

En eventuell terrortrussel mot Norge er imidlertid tema allerede første dag. En av førstesidehenvisningene henspiller på at somaliske miljøer i Oslo er under etterforskning av Økokrim, mistenkt for hvitvasking av penger til bruk i potensielle terroraksjoner. En sak helt uten åpne kilder hevder at Oslo kommune kjøpte avansert beredskap/utstyr for å være forberedt på mulige gassangrep («Oslo kjøpte beredskap på dagen»). Kil-

Case: Når bomber treffer et bryllup

2. juli 2002 brakte *Aftenposten* to små nyhetsmeldinger som omhandlet krigføringen i Afghanistan. På nyhetssiden stod en liten artikkel om de norske styrkene. Den hadde tittelen «Norsk Afghanistan-innsats roses», og ingressen taler sitt tydelige språk: «Forsvarsminister Kristin Krohn Devold er imponert over innsatsen til de norske styrkene i og ved Afghanistan.» I inngangen på brødteksten fortsetter rosen: «Bare godord. Devold har besøkt styrkene og forteller at hun har fått 'krystallklare, positive tilbakemeldinger' om Norges innsats fra toppmilitære i andre land». Det var referat fra en pressekonferanse der Devold sammen med forsvarssjef Sigurd Frisvold markerte halvtårsdagen for de norske styrkenes tilstedeværelse. «Forsvarssjefen fremholdt at Norge har utviklet god kompetanse på en del etterspurte nisje-kapasiteter. Forsvarsministeren nevnte at amerikanerne, på NATO-møtet i juni, anbefalte små land å satse på nisjekapasiteter, og trakk frem Norge som eksempel» (*Aftenposten* 2.7. 2002, s. 2). Med denne språkbruken, som har et vokabular hentet fra næringslivet, er det lite som tyder på at norske soldater potensielt kan være involvert i aktiviteter som har med ødeleggelser og død å gjøre. Ingen ting i teksten antyder at norske styrker potensielt kan bli ansvarlige for utilbørlige eller tvilsomme handlinger som kan ramme uskyldige.

At dette kan bli et problem når norske flygere kommer i kamp, blir vi minnet om i en annen notis på utenrikkssidene samme dag. Her heter det i tittelen: «Feilbombing kan ha drept 120 afghanere.» Av notisen, som er fra *NTB/Reuters*, går det fram at en tjenestemann fra Pentagon innrømmer at en bombe ble sluppet over et bryllupsselskap ved en feiltakelse. (Tallet ble dagen etter redusert til minst 40.)

Aftenposten fulgte flere ganger senere opp med kritiske artikler om denne hendelsen, inkludert et større oppslag i *Aften* 29.7. 2002, der det avsløres at en FN-rapport om hendelsen dokumenterer at amerikanske soldater kom raskt til landsbyen Kararak etter angrepet og fjernet bevis som kunne ha betydning for etterforskningen. Siden Pentagon har nektet å frigi luftfoto som kan bidra til å avdekke hendelsesforløpet, er det fortsatt uklart hvorfor dette skjedde. En teori går ut på at amerikanerne ble feilinformert av upålitelige etterretningskilder som ønsket å sette dem i et uheldig lys, mens andre hevder at fyrverkeri og/eller geværskudd som var en del av feiringen, ble feiltolket av amerikanerne som skyts tiltenkt deres egne fly (*Aftenposten* 29.7. 2002).

Aftenposten fulgte altså opp feilbombingen på en kritisk måte etter disse første oppslagene, men den ble aldri satt i sammenheng med norsk deltakelse i krigføringen. Norske soldater roses fordi de er dyktige, men den dyktigheten kobles ikke til at norske soldater kan være medskyldige i mulige folkerettsbrudd eller krigsforbrytelser.

11 For mer detaljert gjennomgang av *Aftenpostens* dekning, se Ottosen 2005.

debruken begrunnes med at med «myndighetenes frykt for å skake opp befolkningen er det ikke lett å få bekreftet fra åpne kilder at disse tiltakene nå settes i verk».

Også et annet oppslag retter oppmersomheten mot terrorfaren i Norge. «Norge: Økt fare for terror» er et referat fra en pressekonferanse med statsminister Jens Stoltenberg. I en egen sak med intervju med utenriksminister Thorbjørn Jagland uttrykkes Norges støtte til krigen, men Jagland presiserer at Norge ikke selv er i krig.¹² Den eneste saken som omhandler sivilbefolkningen i Afghanistan er et intervju med leder for Afghansk forening i Norge, som uttrykker blandede følelser for angrepet. Han har en viss forståelse for angrepet, men frykter at uskyldige sivile skal dø.

I likhet med dagen etter 11.9. 2001 går VGs leder over en hel side. Allerede i tittelen «Gjengjeldelsen» understrekes fokuseringen på 11.9. To bilder midt i lederen fra ruinene ved World Trade Center understreker koblingen. Et av bildene er fra en minnestund der redningsmannskapene står med bøyde hoder under det amerikanske flagget. De «verdige» ofrene bærer bildevalget. Lederen er uforbeholden i sin støtte til krigen og har en klart USA-vennlig tendens.¹³

Lederen beskriver terrorfaren som begrunnet med bin Ladens «(s)innssyk(t) kvasireligiøse budskap», men poengterer likevel at «Vesten har mye å skamme seg over og humanitær og diplomatisk innsats er nødvendig for å rette opp feil». Lederen uttrykker ellers sin klare støtte til krigen.¹⁴ Det brukes formuleringer som «Norge må støtte helhjertet opp om USAs og Storbritannias angrep mot baser og militære installasjoner i Afghanistan» og «I denne konflikten er det umulig å reagere annerledes enn slik Bush og Blair har uttrykt den siste måneden: kampen skal føres på alle fronter, politisk, diplomatisk og militært».

Lederen bruker mange ladete ord om terroren: (Det) «grusomme angrepet», «samme avskyelige selskap», «dette onde og dets årsaker». De amerikanske angrepene beskrives stort sett mer nøkternt som «angrep på baser og militære installasjoner». Unntaket er i begrunnelsen for nødvendigheten av militært angrep der det heter at terroristene ikke lar seg knekke «uten med brutal våpenmakt».

12 Se artikkel med tittelen «Norge støtter krigen».

13 For mer detaljert gjennomgang av *VG* se Ottosen 2005.

14 Det brukes flere forsterkende begreper i lederens hovedbudskap om at Norge må støtte USA: «Det må ikke være fnugg av tvil om at vårt land slutter helt og fullt opp om (krigen).» De som ikke er enig i dette, blir beskrevet som naive og godtroende: «Det ville være naivt å tro at den fienden det internasjonale samfunn her står overfor, ville la seg knekke uten brutal våpenmakt.»

Lederen berører faren for sivile tap, men tap av menneskeliv vektlegges forskjellig. Her er skillet mellom «verdige» og «uverdige ofre» meget tydelig. Dødsfallene 11.9. omtales som «massedød», og potensielle nye terrorangrep omtales som «nye fryktelige angrep mot rent sivile mål». Mulige tap av sivile liv i Afghanistan er mer «utilsiktede bivirkninger» uttrykt gjennom formuleringen «(som) uvegerlig går ut over sivile». ¹⁵

Dekningen er videre preget av tunge amerikanske kilder som forsvarsminister Donald Rumsfeld og president Bush. En uttalelse fra statsminister Tony Blair understreker riktignok at man vil gjøre alt for å unngå å skade sivilbefolkningen, og forsvarsminister Donald Rumsfeld understreker i en uttalelse at krigen ikke primært er rettet mot Afghanistan/afghanerne. ¹⁶

Også *VG* skriver om frykten for nye terrorangrep etter starten på krigen, blant annet gjennom terrorfrykten i USA og London. Også her vektlegges de «verdige ofrene» med referanse til 11.9. og som en påminnelse om begrunnelsen for det pågående angrepet. Den norske vinkelen er tydelig, og enda tydeligere i *VG* enn i *Aftenposten*. Oppslaget har tittelen «Økt terrorfare», der det er fokus på frykten for terrorangrep mot Norge. Jens Stoltenberg uttrykker frykt for terrorfaren samtidig som han gir sin fulle støtte til USA og hevder at angrepet er solid forankret i folkeretten. ¹⁷ *VGs* tendens til å overfokusere på truselen mot Norge var for øvrig også et sterkt innslag i norske mediers dekning av hendelsen 11.9. (Ottosen & Figenschou 2007).

Det mest interessante er likevel at framstillingen av Norge som potensielt offer står i kontrast til nedtoningen av Norge som potensiell aggressor. Den eneste saken om Norges potensielle deltakelse i krigen er gitt en bagatelliserende form gjennom tittelen «Norske

15 *VGs* fokusering på bin Laden på forsiden må sies å være en typisk «tabloid» vinkling sammenliknet med *Aftenpostens* mer «storpolitiske» vinkling. Innholdsanalyser av tidligere konflikter viser en liknende tendens der personifiserte fiendebilder i konflikter virker som en salgsfremmende forenkling av komplekse forhold på løssalgsavisenes forsider (Ottosen 1994).

16 Den samme Rumsfeld understreker i en uttalelse senere (s. 6) at siden målene for angrepene er Taliban og ikke sivilbefolkningen, har man begynt å slippe ut nødhjelp til sivilbefolkningen. Det som ikke kommer fram i *VGs* nyhetsdekning i løpet av den første uka, men som blir omtalt på kommentarplass først 14.10., er det spesielle ved å slippe bomber og nødhjelp i samme operasjon. I disse angrepene ble det også sluppet ned klasebomber som liknet på leketøy. Med dette visket man ut skillelinjen mellom krigføring og humanitært arbeid, noe som ble kritisert av flere hjelpeorganisasjoner, men ikke fulgt opp av *VG*. Et annet særpreg ved *VGs* dekning er den massive dokumentasjonen av krigen i form av grafiske framstillinger med oversikt over militære styrker og våpen som er i aksjon (s. 6 og s. 12/13).

17 Denne tolkningen av folkeretten ble senere imøtegått av en av Norges fremste folkerettseksperter, Geir Ulfstein (2003).

skip *ikke* i krigssone» (forf. uthev.). Her understreker forsvarsmi-
nister Bjørn Tore Godal at de norske krigsskipene som er satt i
beredskap ikke er aktivisert.

Elitekildene dominerer

Elitekilder som politikere og ekspertkilder dominerer. *Aftenposten* har riktignok en større andel kilder som representerer «folk flest».¹⁸ Kildekategorien «ofre» er nesten ikke representert som synlige kilder i noen av avisene.

Tabell 2. Kildebruk i Aftenposten og VG 8.–14. oktober 2001¹⁹

	Aftenposten	VG	Total
Ekspertkilde	21,90 %	30,80 %	25,80 %
Politikere	50,40 %	48,80 %	49,70 %
Folk flest	12,90 %	3,50 %	8,80 %
Ofrene	4,50 %	3,50 %	4,00 %
Andre medier	10,30 %	9,90 %	10,10 %
Andre		3,50 %	1,50 %
Total	100%	100%	100%

Andelen norske kilder er jevnt fordelt mellom de to avisene. Som tabell 3 viser, har imidlertid *VG* en dobbelt så stor andel amerikanske kilder som *Aftenposten*, mens andelen afghanske kilder er ganske lik.²⁰ I denne sammenhengen kan riktignok «afghaner» være alt fra Taliban-kilder til afghanere som er alliert med USA. Derimot vil kategorien «Midt-Østen, andre» sammenstilt med afghanske kilder kunne si noe om bredden i kildetilfanget fra et vestlig/ikke-vestlig perspektiv. Med et slikt utgangspunkt ser vi at «Midt-Østen, andre»

18 Dette kan synes overraskende siden *VG* er kjent for en mer folkelig stil enn *Aftenposten*. Vanligvis forbindes *Aftenposten* med en mer eliteorientert avis. Jeg tror vi her må skille mellom fortellerstil, formidlingsform og kildebruk. Kildebruken avdekker *VG*s mer USA-vennlige linje selv om den i sin fortellerform henvender seg mer direkte til leseren (Hågvær 2004).

19 Det må understrekes at *VG* og *Aftenposten* bruker kildehenvisninger på noe forskjellige måter. *VG* har mer gjennomredigerte tekster der det er mindre eksplisitte kildehenvisninger enn i *Aftenposten*.

20 Selv om kildebruk ikke sier noe om teksten i artikkelen, er kildebruk likevel helt grunnleggende i journalistikken. Balansering av flere kilder med ulike standpunkter er også en velbrukt teknikk for å få fram den nødvendige balansen i stoffet (Fossum & Meyer 2003).

(kilder fra andre land i Midtøsten) har dobbelt så høy representasjon i *Aftenposten* som i *VG*. Samlet sett bekreftes inntrykket av *VG* som en mer USA-vennlig avis enn *Aftenposten*. Hos *Aftenposten* overstiger faktisk de samlede Midtøsten-stemmene de norske, men andelen vestlige kilder utgjør likevel et stort flertall.

**Tabell 3. Opprinnelsesland for kilder i Aftenposten og VG
8.–10. oktober 2001**

	Aftenposten	VG	Total
Amerikansk	18,00 %	34,50 %	25,10 %
Norsk	32,30 %	35,80 %	33,80 %
Andre NATO-land	11,10 %	6,70 %	9,20 %
Afghanistan	13,40 %	13,90 %	13,60 %
Russland	2,30 %		1,30 %
Midt-Østen, andre	21,70 %	6,10 %	14,90 %
Andre	1,40 %	3,00 %	2,10 %
Total	100%	100%	100%

En studie Rossland (2006) har gjort av *Aftenpostens* dekning av Afghanistan-konflikten etter som den skred fram, bekrefter mange av disse funnene. *Aftenpostens* dekning var preget av overfokusering på de norske spesialstyrkenes påståtte dyktighet. Rossland skriver blant annet: «Det er mitt klare inntrykk at både journalistene og kildene kompenserer for mangel på informasjon ved å fortelle hva spesialstyrkene var trent for og hva de hadde kapasitet til å gjøre» (Rossland 2006: 109). Hun viser også at dekningen i liten grad omhandlet sivile ofre. *Aftenposten* var mer opptatt av de norske soldatenes sikkerhet framfor tap av andre menneskers liv som en konsekvens av krigføringen. Dekningen fokuserte lite på potensielt problematiske sider ved norske soldaters krigsdeltakelse, og unnlot å ta opp kontroversielle sider ved de norske soldatenes deltakelse i Operation Enduring Freedom. Som eksempel nevner hun de folkerettslige sidene ved norske soldaters behandling av fanger. Det fantes en god del kritikk av USA i *Aftenpostens* dekning, ikke minst behandlingen av fangene på Guantánamo-basen på Cuba. Men disse problematiske sidene ved krigføringen i Afghanistan ble ikke trukket inn i dekningen av de norske soldatenes krigsdeltakelse (*ibid.*).

I en annen studie sammenligner Christian Haug dekningen av sivile ofre i amerikanske aviser (*Washington Post* og *New York Post*) og norske aviser (*Aftenposten* og *VG*). I en analyse av avise-

nes dekning av angrepet på Shakar Qala 23.10.01 der mange sivile ble drept, identifiserer Haug to faser i de amerikanske avisenes omtale av dette angrepet. Den første fasen kaller han *benektende*. Da konsekvensene av angrepet ble bekreftet, kom den *forklarende* fasen som i liten grad viste empati med ofrene. De amerikanske avisene gikk lenger i ansvarsfraskrivelse enn de norske, selv om den amerikanske forklaringsrammen heller ikke i vesentlig grad ble utfordret av de norske avisene (Haug 2007:102–103).

Konklusjon

Dekningen av oppstarten av Afghanistan-krigen var i de to store norske mainstream-avisene *Aftenposten* og *VG* dominert av en USA-vennlig tendens. Gitt Norges allianseforhold til USA er det ikke noe merkelig i det. Fra tidligere studier vet vi at mainstream-medier stort sett er lojale mot sitt lands sikkerhetspolitikk (Nohrstedt & Ottosen 2001). *Aftenposten* er imidlertid mer forbeholden i sin støtte enn *VG*. Både gjennom fortellerperspektiv og kildebruk framstår *Aftenpostens* dekning som mer kritisk enn *VGs*. *VG* er også tydeligere i sin vinkling på Norge som potensielt offer for terrorhandlinger. Men også *Aftenposten* fokuserer stort på den norske vinkelen. En femdel av artiklene handler om norske forhold, norsk terrorfare etc. Til gjengjeld er bare ti prosent av artiklene sterkt USA-kritisk, mens under en tjuedel av kildene representerer ofrene.

Det er også verdt å merke seg at i en situasjon der det diskuteres om Norge skal delta i krigen, er Norges potensielle militære rolle bare perifert til stede i begge avisene. Den folkerettslige problemstillingen blir nevnt, men på en overfladisk og til dels misvisende måte som senere ble imøtegått av professor Geir Ulfstein. Ulfstein mente det ikke var grunnlag for et såkalt artikkel 5-vedtak, men framholdt likevel at angrepet på Afghanistan kunne forsvares i henhold til selvforsvarsretten (Ulfstein 2003). Med Pilger (1998) kan man også påpeke at ingen av avisene trekker fram eventuelle «hidden agendas». En konklusjon er at avisene etter krigens første dag skapte et doksisk rom rundt sentrale temaer, og trolig la grunnlaget for et senere fokus på «verdige» framfor «uverdige ofre».

Som rammecaset viser, behandlet *Aftenposten* den senere feilbombingen av et bryllup som en isolert hendelse uten i det hele tatt å se dette i sammenheng med Norges deltakelse og et eventuelt norsk medansvar for sivile tap under «krigen mot terror». Dette er bare ett eksempel og gir ikke grunnlag for noen vidtgående konklusjoner, men inspirerer likevel til videre forskning for å klarlegge om norske

medier setter dekningen av det norske militære nærværet inn i en større etisk eller folkerettslig sammenheng.

Vi ser i dekningen en tendens til at ofrene for terror i USA, samt eventuelle senere ofre for terroraksjoner i Norge, USA eller europeiske land, er de «verdige ofrene», mens de «uverdige ofrene» i Afghanistan forblir anonyme. Rosslands og Haugs funn styrker en slik lesning.

Norske soldater vil i tiden som kommer, stå overfor nye utfordringer som kan medføre tap av både norske og afghanske liv. At Vesten har valgt krigføring i Afghanistan som virkemiddel i krigen mot terror, med tap av uskyldige menneskeliv i et omfang som overgår tapet av menneskeliv i de grusomme angrepene i USA 11. september 2001, kan gjøre at sivile lidelser i Afghanistan vil forbli «utilsiktede bivirkninger» om man ikke får en mer etisk bevissthet om dekning og vinkling (Ottosen 2003). Når norske soldater har kjempet i fjellene i Afghanistan side om side med amerikanske soldater, og norske piloter har kunnet skyte med skarpt fra sine F16-fly over Afghanistan fra høsten 2002 av, bør det være et etisk prinsipp i journalistikken å klargjøre hensikten med krigføringen og reise spørsmålet i hvilken grad hensikten helliger midlene når krig tas i bruk som virkemiddel (Ottosen 2003). Som krigførende nasjon har Norge et ansvar overfor folkeretten og Genèvekonvensjonen. Da for eksempel den norske forlegningen i Afghanistan ble angrepet med skarpe våpen i februar 2006, kom det som en ubehagelig overraskelse at norske soldater var en hårsbredd fra å lide store tap. I ettertid har det kommet fram at norske soldater besvarte ilden og drepte noen av angriperne. Norske avislesere innså den gangen at «våre» soldater var i fare, men ble lite klokere om hvilket ansvar Norge som krigførende nasjon har i en slik situasjon.

Litteratur

- Arkin, William M. (2003) United States: Media principles killed by friendly fire. *Index of censorship* no 1.
- Bourdieu, Pierre (1979) *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chomsky, Noam (1999) *The New Military Humanism. Lessons from Kosovo*. Monroe: Pluto Press.
- Elisabeth Eide (2002) «Vi og 'de Andre' – sett og oversett. Krigen under overflaten» i Elisabeth Eide & Rune Ottosen (red.) *Krigens retorikk. Medier, myter og konflikter etter 11. September*. Oslo: Cappelen.
- Eide, Elisabeth & Rune Ottosen (red.) (2002) *Krigens retorikk. Medier, myter og konflikter etter 11. September*. Oslo: Cappelen forlag.
- Fairclough, Norman (1995) *Critical Discourse Analysis*, London: Longman
- Figenschou, Tine Ustad (2003) Upublisert rapport med data fra undersøkelsen.
- Fossum, Egil & Sidsel Meyer (2003) *Er nå det så sikkert? Journalistikk og kildekritikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Garbo, Gunnar (2002) *Også krig er terror*. Oslo: Eget forlag.
- Hallin, Daniel (1986) *The Uncensored War*. Berkeley: University of California Press.
- Haug, Christian (2007) *Krigens uverdige ofre. En komparativ analyse av norske og amerikanske avisers dekning av angrepet på Afghanistan 2001*. Masteroppgave ved Institutt for medier og kommunikasjon. Universitetet i Oslo.
- Herman, Edward & Noam Chomsky (1988) *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass Media*. New York: Pantheon Books.
- Hågvær, Yngve Benestad (2003) *Hele folkets diskurs. En kritisk analyse av den gode VG-sak*. Oslo: Sakprosa. Skrifter fra prosjektmiljøet Norsk Sakprosa.
- von der Lippe, Berit (1991) «Kirurgisk krigføring eller kirurgisk mediedekning» i Johnsen, Jan & Thomas Mathiesen: *Mediekrigen – Søkelys på massemedienes dekning av Golfkrigen*. Oslo: Cappelen forlag.
- McLaughlin, Greg (2002) *The War Correspondent*. London: Pluto Press.
- Nohrstedt, Stig A. & Rune Ottosen (2001) *Journalism and the New World Order. Gulf War, National News Discourse and Globalisation*. Göteborg: Nordicom.
- Nohrstedt, Stig A., Birgitta Höijer & Rune Ottosen (2002) *Kosovokonflikten, medierna och medlidandet*, Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar Rapport 190.
- Ottosen, Rune (1994) *Mediestrategier og fiendebilder i internasjonale konflikter. Norske medier i skyggen av Pentagon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ottosen, Rune (2001) «Journalistenes konfliktfylte lojalitet. Et historisk perspektiv på krigsdekning i norske medier» i Martin Eide: *Til Dagsorden*. Gyldendal Norsk Forlag.
- Ottosen, Rune (2002a) «Pressefriheten under press etter 11. september». Redaktørforeningens årbok 2002.
- Ottosen, Rune (2002b) «Herr president: fienden er nærmere enn du aner» i Elisabeth Eide & Rune Ottosen (red.): *Krigens retorikk. Medier, myter og konflikter etter 11. september*. Oslo: Cappelen.
- Ottosen, Rune (2003) «Det etiske minefeltet i krigsjournalistikken» i Rune Ottosen & Thore Roksvold (red.): *Pressetisk front. Festskrift til Odd Raaum*.

Kristiansand: IJ/Høyskoleforlaget.

Ottosen, Rune (2005) The Norwegian Media Image of the War in Afghanistan. Peacekeeping or Aggression? *Nordicom Review* no. 1 2005.

Ottosen, Rune (2005b) «Good-doers or Bad-doers? Images of the War in Iraq in the Mainstream Norwegian Press» i Nohrstedt, Stig A. & Rune Ottosen (eds.) *Global War – Local News. Media Images of the Iraq War*. Gothenburg: Nordicom.

Ottosen, Rune og Tine Ustad Figenschou (2007) «September 11 in Norwegian Media: Media Images of the Local Threat» i *How the World's News Media Reacted to 9/11*. Spokane: Marquette Books LLC.

Pilger, John (1998) *Hidden Agendas*. London: Vintage.

Rosslund, Irene E. (2006) «Den norske militære godteposen. En analyse av Aftenpostens dekning av Norges deltagelse i krigen i Afghanistan.» Hovedfagsrapport 2006 nr. 10. Høgskolen i Oslo.

Said, Edward (1978) *Orientalism. Western Conceptions of the Orient*. London: Routledge and Kegan.

Said, Edward (1981) *Covering Islam. How the Media and the Experts Determine How We see the World*. London: Routledge and Kegan.

Solomon, Norman (2001) «War Needs Good Public Relations», Znet Commentary October 26, <http://www.zmag.org/sustainers/content/2001-10/26solomon.cfm>

Tvedt, Terje (2003) *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen*. Oslo: Gyldendal norsk forlag.

Ulfstein, Geir (2003) «Terror og folkerett.» *Lov og Rett* nr. 2 2002.

Van Dijk, Teun (1998) *Ideology: A Multidisciplinary Approach*. London: Sage.

Forsvarets mål og strategi: sikkerhet for hvem?

Svein Vigeland Rottem
cand. polit. i statsvitenskap,
forsker, FNI

Den sikkerhetspolitiske utviklingen går stadig hurtigere, og risikobildet vi står overfor er variert, uforutsigbart og uoversiktlig.
(*St.prp. nr. 42, 2003–2004:9*).

– Sikkerhet er hva stater gjør det til.
Fritt etter Alexander Wendt 1992

En av de mest sentrale debatter innenfor studiet av internasjonale og transnasjonale relasjoner kretser rundt sikkerhetsbegrepets gyldighetsområde (Lipschuts 1995, Katzenstein 1996). Det blir hevdet at vi etter den bipolare verdensordens fall står overfor et helt sett av nye utfordringer. I kjølvannet av disse strukturelle endringene har det skjedd en utvidelse av sikkerhetsbegrepets nedslagsfelt (Wæver 1995, Buzan, Wæver & de Wilde 1998, Gleditsch 2001). Den territoriale dimensjonen i sikkerhetspolitikken og staten som ankerfeste for sikkerhet har blitt tonet ned.

En slik utvikling finner vi også i norsk forsvarspolitik. En allmenn oppfatning er at fokus er flyttet fra territorielt forsvar til det noen vil betegne som et globalt og regionalt ansvar (Græger 2005). Dette ansvaret blir i stor utstrekning koblet til fremming av menneskerettigheter og demokrati, samt ivaretagelse av alliansefor-

Jeg vil takke redaksjonen og anonyme fagfeller ved *Internasjonal politikk* samt Alf Håkon Hoel, Leif Christian Jensen, Heidi Waagaard Johansen og Kristian Åtland for gode innspill.

pliktelser.¹ Under den kalde krigen var ikke militære bidrag utenfor landets grenser en kjernevirksomhet, slik tilfellet er i dag. Dagens norske forsvar er i større grad dimensjonert for oppgaver utenfor eget territorium.² Dette betyr likevel ikke at Forsvarets tradisjonelle mål, hvor statlig sikkerhet er hovedelementet, nødvendigvis har endret seg i så stor utstrekning som flere synes å mene.

I denne artikkelen vil jeg drøfte denne antatte dreiningen nærmere. Gjennom en nærlesning av aktuelle offisielle dokumenter og pågående debatt, samt med basis i intervjuer blant relevante informanter i Forsvaret og tilstøtende institusjoner, argumenterer jeg for at en nærmere avklaring av hva som er Forsvarets hovedoppgave i Norge i dag, er nødvendig.³ Dette belyses både ved å se på den overordnede forsvarspolitikken, begrunnelsen for Kosovo-intervensjonen og Afghanistan-bidragene og gjennom en analyse av sentrale debattinnspill i spørsmålet om hva Norge egentlig forsvarer.

Fra forsvars- og sikkerhetspolitisk hold har de utfordringer Forsvaret møter idet man utvider den sikkerhetspolitiske porteføljen, i for liten grad blitt viet eksplisitt oppmerksomhet – utover det rent realpolitiske og praktiske. I litteraturen om den nye norske forsvars- og sikkerhetspolitikken finner man flere bidrag som behandler tematikken (se for eksempel Mæland 2004, Matlary & Østerud 2005, Græger 2005, Børresen 2005). Matlary og Østerud (2005) har reist spørsmålet om vi ser et avnasjonalisert forsvar. Den allmenne tendensen, skriver de, er at Forsvaret i mindre grad skal beskytte mot invasjon, slik at nasjonal mobiliseringsevne dermed blir et underordnet behov. «Forsvarsdebatten i mange land dreier seg om hvorvidt dette behovet skal kunne ivaretas i det hele tatt, eller om slik beredskap tilhører en forgangen epoke» (*ibid.*: 17). Forsvarssjef Sverre Diesen har også tatt for seg denne typen utfordringer. Han hevder blant annet at:

- 1 Man kan hevde at en slik ideell forankring er uunngåelig. Bruk av eller trussel om bruk av militærmakt fordrer en ideell rettferdiggjøring (Walzer 1992). Flere vil for eksempel hevde at den norske forsvarstradisjonen i en viss forstand har vært og er idealpolitisk forankret, da med et spesifikt fokus på sikkerhetspolitikk som et nasjonsbyggingsprosjekt (Ulriksen 2002). Idealpolitikk er i denne teksten mer spesifikt knyttet til en aktiv fremming av hva som hevdes å være globale verdier, slik som menneskerettigheter og liberaldemokratiske prinsipper.
- 2 Det er jo ikke dermed sagt at Norge ikke hadde militære styrkebidrag utenfor landets grenser under den kalde krigen. Det mest nærliggende eksempelet er UNIFILs innsats i Libanon i 20 år (1978–1999). For en lengre redegjørelse av dette bidraget spesielt og utebidrag de seneste 30 år generelt, se Børresen, Gjeseth & Tamnes (2004).
- 3 Respondentene er anonyme, men representerer Forsvarsdepartementet (FD), Forsvarets militære organisasjon (FMO), Norges NATO-delegasjon og Forsvarskomiteen (2001–2005). Bruken av anonyme respondenter kan kritiseres, men var nødvendig for at intervjuene skulle bli gjennomført.

(...) vi fortsatt holder fast ved en forsvarsmodell som i hovedsak er tilpasset Forsvarets gamle rolle som nasjonalt nødvergeinstrument i en eksistensiell krig på eget territorium. Spørsmålet er altså om tiden ikke nå er inne til å bygge Forsvaret opp fra grunnen av som det vi faktisk er i dag, nemlig et makt- og realpolitisk instrument for den norske stat i en verden der sikkerhetsutfordringene er globalisert (Diesen 2006).

Parallelt med denne typen oppfatninger om Forsvarets rolle som Diesen bringer til torgs, hevder en rekke tidligere ansatte i Forsvaret at Norge har gått for langt i den «nye» forsvarspolitikken. Flaggkommandør (p) Jacob Børresen er den mest profilerte av disse, men også navn som generalmajor (p) Torkel Hovland og generalmajor (p) Gullow Gjeseth kan nevnes. Børresen påpeker nødvendigheten av å opprettholde en nasjonal kapasitet, som primært skal fungere som et nasjonalt nødvergeinstrument (Børresen 2005). I denne artikkelen vil jeg argumentere for at det likevel synes som at begge leire mener at det primære målet er et nasjonalt forsvar og å hevde nasjonale egeninteresser. Det som diskuteres, er veien dit. Et sentralt poeng her blir dermed at det ikke er gitt at en endring i Forsvarets *praksis* nødvendigvis slår beina under den oppfatningen at dets primære mål er å trygge norsk suverenitet og nasjonale egeninteresser. Det er derfor behov for en tydeligere diskusjon om de forskjellige målene, og om forholdet mellom mål og strategi, i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Ikke minst er det viktig å være oppmerksom på farene ved en bevisst eller ubevisst skyggelegging av motiver i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. En slik diskusjon vil også kunne ta opp det viktige spørsmålet om hvem sikkerheten er til for.⁴

I første del av denne artikkelen rettes blikket mot Forsvarets uttalte sikkerhetspolitiske ambisjon generelt og rettferdiggjøringen av internasjonale operasjoner spesielt. Deretter ser vi nærmere på de to områdene der Norge har vært involvert i krig det siste tiåret, Kosovo og Afghanistan. Formålet med artikkelen er å se på sikkerhetsbegrepets nedslagsfelt ved å belyse utviklingen i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk i den senere tid, og å drøfte utfordringer og konsekvenser ved denne utviklingen. Én utfordring er skillet mellom mål og strategi i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Mål er her forstått bredt, i den forstand at man spør seg hvilke interesser (materielle og idémessige) Forsvaret ønsker å fremme. Strategi blir koblet til spørsmålet om når og i hvilke sammenhenger Forsvaret

4 Det er viktig å påpeke at i denne teksten er fokus rettet mot Forsvaret, og dermed hovedsakelig mot militærmakt. Dette kan stille seg annerledes innenfor andre politiske felt, hvor sikkerhet er et trendord, som for eksempel miljøsikkerhet.

har en rolle å spille.⁵ Flere debattanter har hevdet at spørsmålet «hva forsvarer Norge?» – eller, med andre ord, «sikkerhet for hvem?» – står ubesvart.⁶

Uklarhet i sikkerhetspolitikken er uheldig. Ethvert valg av mål og strategi henger sammen med et sett konsekvenser. Uten klarhet om mål og strategi vil man ikke kunne overskue konsekvensene av en endret sikkerhetspolitisk portefølje, og dermed kan man ende med å føre en politikk som ikke er i tråd med det man hadde tenkt seg. Et uklart forhold mellom mål og strategi samt mangel på konsistens når det gjelder svaret på det overordnede spørsmålet «sikkerhet for hvem?», bør ses i lys av at forsvars- og sikkerhetspolitikk er et politikkkfelt hvor det er legitimt med ekstraordinære tiltak og virkemidler (Buzan *et al.* 1998). I den offentlige debatten får disse problemstillingene en del oppmerksomhet, men da gjerne koblet til «krigen mot terror» og ikke i så stor utstrekning til det framskutte forsvaret som sådan. Dette forholdet vil bli drøftet avslutningsvis.

Territorialforsvar, framskutt nasjonalt forsvar eller globalt ansvar?

Globalt ansvar eller territorialforsvar?

Uklarheten viser seg allerede i politikkkfeltets overordnede og retningsgivende dokumenter. Samtidig som norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk har et uttalt mål om å bedre individers levestandard globalt, beskrives Forsvaret fortsatt som et instrument for «å sikre og fremme nasjonale interesser, suverenitet og territoriell integritet» (St.prp. nr. 42, 2003–2004: 9). I dette dokumentet betones at tross Forsvarets regionale og globale ansvar har sikkerhets- og forsvarspolitikken fortsatt staten som sitt viktigste referanseobjekt.⁷

5 Begrepet strategi kan defineres på en rekke måter (Baylis & Wirtz 2002: 4). På den ene siden kan begrepet kobles direkte til anvendelse av militære virkemidler i en krigssituasjon. Her er utgangspunktet noe bredere, og strategi defineres som: «... the art of distributing and applying military means to fulfill the ends of policy» (Hart i Baylis & Wirtz 2002: 4). I *Styrke og relevans* (Forsvarets strategiske konsept 2004) hevdes det at det strategiske konseptet «... omfatter [...] den politiske basisen for utviklingen av Forsvarets doktriner og operative virksomhet» (s. 6).

6 Noen av de mest framtrædende målbærere av slike argumenter finner vi i Norges Forsvarsforening og i foreningens tidsskrift *Norges Forsvar*.

7 Referanseobjekt defineres som: «things that are seen to be existentially threatened and that have a legitimate claim to survival» (Buzan *et al.* 1998: 36).

På den andre siden, når det gjelder virkemidler og mål i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, sies det: «Norske sikkerhetsinteresser omfattes (...) av utfordringer som kan true den internasjonale rettsorden, menneskerettighetene, demokrati, rettsstatens prinsipper, økonomisk trygghet og livsmiljøet.» (*Styrke og relevans*,⁸ 2004–2005). Slike prinsipper blir fremmet med militære virkemidler i områder som tidligere ble ansett for å ligge utenfor Norges tradisjonelle interessesfære.⁹ Den geografisk avgrensede nasjonalstats sikkerhet blir relatert til, og delvis sidestilt med, trusler mot ethvert individ og dets rettigheter. En slik sikkerhetsforståelse hviler blant annet på påstanden om at demokratier, hvor det enkelte individ blir tilkjent visse basale rettigheter, ikke går til krig mot hverandre (Gleditsch 1998). I tråd med den såkalte «democratic peace»-teorien vil norske bidrag til demokratiseringsprosesser i andre deler av verden kunne være et relevant sikkerhetspolitisk virkemiddel.

Det har ved flere anledninger blitt gjort rede for det nye norske forsvarets mål og oppgaver, og forholdet mellom disse (St. prp. nr. 45, 2000–2001, St. prp. nr. 42, 2003–2004, FS 07¹⁰, 2006). Ser man på Langtidsproposisjonen for perioden 2002–2005 (St. prp. nr. 45, 2000–2001), formuleres det der en rekke forsvarspolitiske mål. Øverst blant disse står: «å forebygge og møte utfordringer mot norsk sikkerhet» (*ibid.*: 27). Når det gjelder det internasjonale engasjementet heter det: «Ved å demonstrere vilje til innsats overfor våre allierte bidrar vi også til å styrke andres vilje til å bistå Norge i en krisesituasjon» (*ibid.*: 35). Deltakelse i internasjonale operasjoner er dermed et middel for å trygge nasjonal sikkerhet.¹¹ Også dette dokumentet har en profil hvor statssikkerhet står øverst på agendaen. Dette viser seg også i Langtidsproposisjonens sammendrag, hvor det hevdes at «Forsvarets viktigste oppgaver er å beskytte norske interesser og norske ansvarsområder, bidra til å skape stabilitet i nærområdene og oppfylle allianseforpliktelsene

8 Forsvarets strategiske konsept.

9 Dermed er det ikke sagt at Norge ikke hadde soldater ute tidligere, jf. note 3.

10 Forsvarsstudien 07 (FS 07) er under utarbeidelse. Referansen viser til informasjonsdokumentet «Derfor fornyer vi Forsvaret», som er publisert i forbindelse med dette arbeidet.

11 Nåværende forsvarssjef, Sverre Diesen, trekker dette resonnementet enda lengre og synes å mene at det ikke er noen motsetning mellom internasjonale operasjoner og det nasjonale forsvar. Han har blant annet sagt: «Som en nasjon med 4,5 millioner mennesker kan vi neppe ha en høyere ambisjon enn å ivareta sentrale fredstidsoppgaver og krisehåndtering med dertil egnede enheter, for så i tillegg å stille tidsmessige norske kontingenter inn i et flernasjonalt fellesforsvar sammen med våre allierte – et fellesforsvar som selvfølgelig ikke bare skal brukes ute i verden, men som også er det som eventuelt skal benyttes her hos oss» (Diesen 2005).

i NATO» (*ibid.*: 13). Langtidsproposisjonen er dermed forankret i en klassisk forståelse av Forsvarets rolle.

Som sagt finnes også denne typen argumentasjon i neste langtidsproposisjon (St. prp. nr. 42, 2003–2004) samt i det strategiske konseptet som ble formulert i forlengelsen av denne. Det først nevnte forsvarspolitiske målet for perioden 2005–2008 er i dette dokumentet formulert som «alene og sammen med andre allierte sikre norsk suverenitet, norske rettigheter og interesser, samt bevare norsk handelfrihet mot militært og annet press...» (*ibid.*: 10). Det er likevel grunn til å påpeke at man i alle dokumentene opererer med tre former for sikkerhet: statssikkerhet, samfunnssikkerhet og menneskelig sikkerhet. De to siste formene for sikkerhet overskrider den mellomstatlige dimensjonen. Man tar i bruk et sikkerhetsbegrep som går lengre enn den tradisjonelle tilnærmingen til Forsvarets rolle.

Forholdet mellom de tre tilnærmingene til sikkerhet og prioriteringen mellom dem er likevel uklar. Dette viser seg blant annet ved at man skiller nasjonale oppgaver fra oppgaver som skal løses i samarbeid med allierte, og andre oppgaver. I det strategiske konseptet defineres dette som «(å) bidra med militær støtte til diplomati og til å forhindre spredning av masseødeleggende våpen» samt «(å) bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver» (s. 65–66). Her har andre myndigheter primæransvar, og de skal ikke være dimensjonerende for Forsvarets innretning (*ibid.*).

På den andre siden ser vi at Forsvarets virke i nord i stor utstrekning rettferdiggjøres nettopp med henvisning til samfunnssikkerhet (Strøm-Erichsen 2006a, 2006b). Forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen sier blant annet at «(s)tatssikkerheten er i dag mindre utfordret enn tidligere. I stedet har samfunnssikkerheten fått en viktigere plass i våre sikkerhetsvurderinger» (Strøm-Erichsen 2006a). Videre settes begrepet menneskelig sikkerhet på dagsordenen uten at man lykkes med å relatere det til statssikkerhet. Det hevdes blant annet at «menneskelig sikkerhet, (...) er en viktig del av samfunnssikkerheten...» (*Styrke og relevans 2004–2005*: 17).

Dessuten er begrepet nær koblet til fremming av menneskerettigheter globalt. Spørsmålet er om en slik legitimering av Forsvarets virksomhet globalt, med begreper som menneskelig sikkerhet, primært oppfattes som et delmål og virkemiddel for å trygge nasjonale egeninteresser. På den andre siden påpekes det likevel at «(d)et er nær sammenheng mellom og glidende overganger mellom disse sikkerhetsdimensjonene, og det er vanskelig å trekke klare skiller» (*ibid.*).

Det kan altså se ut som at norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk hviler på tre hovedpilarer: den ideelle rettferdiggjøringen, allianseforpliktelsen og fremming av rent nasjonale interesser koblet til suverenitet og forsvar av territoriet (Vigeland Rottem 2005). I sentrale dokumenter er rangeringen av disse ofte uklar, men den tilnærmingen som understreker territoriell sikkerhet, ser ut til å ha høyest prioritet.

Vi ser også at ulike tilnærminger til sikkerhet vies oppmerksomhet i Forsvarsstudien av 2007, som er under utarbeidelse (FS 07), samt i retningslinjene for Det forsvarspolitiske utvalg som ble nedsett høsten 2006. I disse dokumentene ser det likevel ut til at man i mindre grad velger å legge vekt på den tredelingen av sikkerhet som er formulert i Langtidsproposisjonen for perioden 2005–2008. Dette kan eksemplifiseres ved at man i de to informasjonsdokumentene som er utarbeidet av Forsvarsdepartementet (FD) i tilknytning til FS07, ikke har nevnt begrepet menneskelig sikkerhet. Underveis er det blitt fremholdt at to av Forsvarets hovedoppgaver er «å håndheve norsk suverenitet» og «å ivareta norsk myndighetsutøvelse i avgrensede områder» (FS07: 5). Flere av respondentene i mitt utvalg understreket at slike oppgaver er primæroppgaver, og på spørsmål om hva Forsvarets hovedoppgave er, ble svaret gjerne formulert slik: «Å forsvare statlig suverenitet og integritet.»¹² Eller som en av respondentene uttrykte det: «Å være et politisk redskap for suverenitet og integritet, slik at vi fortsatt kan være et fritt og demokratisk land.»¹³

Slike observasjoner peker i retning av at statssikkerheten fortsatt har forrang. Utvalget og den forsvarspolitiske utredningen vil likevel med stor sannsynlighet operere med forskjellige tilnærminger til sikkerhet. Høsten 2006 påpekte for eksempel forsvarssjef Sverre Diesen at man med dagens budsjett må redusere basestrukturen om de pålagte oppgaver skal kunne ivaretas (Diesen 2006). Her ser vi for øvrig en mulig konfliktlinje mellom regjeringens ønske om tilstedeværelse i nord og forsvarssjefens påpekning av at man trenger relevante kapasiteter som kan brukes både hjemme og ute. (Det er selvsagt på det nåværende tidspunkt vanskelig å si i hvilken retning forsvarssjefens (FS 07) og utvalgets anbefalinger vil gå.) Forsvarsminister Strøm-Erichsen har ved flere anledninger understreket viktigheten av et fokus på nordområdene (2006b) og legger vekt på at Forsvaret skal brukes til «suverenitetshevdelse,

12 Intervju med medlem av Forsvarskomiteen (2001–2005), mai 2005.

13 Intervju med medlem av Forsvarskomiteen (2001–2005), mai 2005.

myndighetsutøvelse, ressursforvaltning og overvåking». (Strøm-Erichsen 2006b: 3). Forsvarets oppgaver er således i stor utstrekning koblet til spørsmål knyttet til statssikkerhet, men det er altså ikke dermed sagt at ikke andre aktører kan spille en rolle på en utvidet sikkerhetspolitisk arena, for eksempel innenfor miljøsamarbeid og økonomisk integrasjon.

Globalt ansvar eller framskutt nasjonalt forsvar?

Både med hensyn til Balkan og Afghanistan, som så langt har vært den operasjonelle eller skarpe siden av det som omtales i de refererte dokumentene, gjenfinner vi en fragmentert rettferdiggjøring av Forsvarets virksomhet. Hvilken sikkerhetslogikk som får mest oppmerksomhet, er av avgjørende betydning for hvordan utenlandsengasjement legitimeres.

I en rekke væpnede konflikter på 1990-tallet og ved begynnelsen av det nye århundret har menneskerettigheter stått øverst på agendaen. Et nærliggende eksempel er konfliktene på Balkan. Her fremmet NATO, og Norge som alliansemedlem, en sikkerhetspolitikk i skjæringspunktet mellom ideal- og realpolitikk.¹⁴ På den ene siden ytret man et ønske om å bedre den humanitære situasjonen i området (idealpolitikk). Et eksempel på dette er daværende generalsekretær i NATO Javier Solanas uttalelse ved starten av intervensjonen i Kosovo: «We must stop the violence (...) now taking place in Kosovo. We have a moral duty to do so.»¹⁵ Samtidig ble, som vi vet, intervensjonen knyttet til en realpolitisk dimensjon ettersom det fra flere hold ble hevdet at stridighetene i området kunne smitte over til hele regionen og dermed trekke Europa inn i en utvidet krig. Humanismen ble indirekte koblet til opprettholdelsen av den internasjonale orden. Dette utgjør fundamentet for freden som ble etablert etter den kalde krigen (Clark 2001). Tilstedeværelsen på Balkan ble legitimert både med en tradisjonell sikkerhetsoppfatning om territorialforsvar og med prinsippet om fremming av ideelle verdier (menneskerettigheter og demokrati) (Vigeland Rottem 2002).

14 En interessant utvikling i så henseende er at NATO, med eller uten FN-mandat, har overtatt en rekke av de oppgaver som tradisjonelt ville tilfalt FN. I den norske offentlige debatten har dette fått oppmerksomhet, og med regjeringsskiftet høsten 2005 ble det understreket at Norge i større utstrekning bør støtte de mer rendyrkede FN-operasjonene (Soria Moria-erklæringen 2005). Dette ser vi tydeligst i debatten om en eventuell deltakelse i konflikten i Sudan.

15 Se NATOs hjemmeside (www.nato.int).

Men gjennom en slik dobbeltstrategi kan man hevde at også de ideelle målsetningene ble «sikkerhetisert»¹⁶ – i den forstand at man mente at menneskerettighetsbruddene var så grove, at ekstraordinære virkemidler kunne tas i bruk. Balkan ble et sikkerhetspolitisk spørsmål på flere nivåer. Det ble etablert et rom for anvendelse av andre spilleregler. Men samtidig ble det også hevdet at alliansen var utsatt for en mer direkte trussel, jf. spillover-argumentet ovenfor. Rangeringen av mål var likevel ikke eksplisitt. Humanitære spørsmål, allianseforpliktelsene og det framskutte forsvaret ble ikke lenket sammen i en overordnet strategi. Dette viser seg også i intervjumaterialet, hvor det ikke kommer entydig fram hvilke mål som hadde forrang.¹⁷

Likevel var den offisielle versjonen at man i Norge ikke ønsket å gjøre Kosovo til et sikkerhetspolitisk anliggende (i tradisjonell statssentrert forstand). Dette kom blant annet til uttrykk i tidligere utenriksminister Knut Vollebæks uttalelser om at «Norge er ikke i krig med det serbiske folk».¹⁸ Det var enkeltindividers sikkerhet på Balkan som var i fokus og ikke forsvaret av staten Norge. Det var også forholdsvis lite realpolitisk retorikk i den norske debatten, men man makte likevel til handling (effektivitet) på bakgrunn av lidelsene hos den kosovoalbanske sivilbefolkningen og utvidet den sikkerhetspolitiske porteføljen til også å gjelde menneskelig sikkerhet i området (Kosovo-krisen: Nasjonal-rapport 2001).¹⁹ Det ble i tillegg understreket at Norge ønsket å forankre intervensjonen folkerettslig: «Det var også et grunnleggende prinsipp for

16 Sikkerhetisering kan defineres som: «meaning the issue is presented as an existential threat, requiring emergency measures and justifying actions outside the normal bounds of political procedure» (Buzan *et al.* 1998, 23–24). Se også avsnittet «Mål og strategi».

17 Kun få av respondentene mine var direkte involvert i beslutningene vedrørende intervensjonen i Kosovo. De kan likevel stå som representanter for en utbredt oppfatning om militærmaktens formål i området.

18 *Aftenposten* 25.04.99 (<http://tuxl.aftenpostn.no/nyheteruriks/kosovo/d78858.htm>).

19 Hvis vi ser på et av de mest sentrale temaene i den internasjonale sikkerhetspolitiske debatten i skrivende stund, krigen i Irak, finner vi igjen samme problematikk. Den maktpolitiske tvekampen i Sikkerhetsrådet fram mot invasjonen er betegnende. USA etterlyste effektivitet, mens FN stod for representativitet. Retorikken rundt invasjonen i Irak trekker videre på ideen om demokratiers uovervinnelighet. Dette skjedde og skjer gjennom en påpekning av at Saddam Hussein var en diktator og en undertrykker av det enkelte individ i Irak. Men samtidig blir de rent territoriale sikkerhetstruslene understreket. Det uttalte formålet var og er å fungere som en forsvarer av den globale orden og forkjemper for global sikkerhet. Dette gjør man gjennom å begrense spredningen av masseødeleggersvåpen, samt ved å fremme det enkelte individs sikkerhet. Denne dobbeltheten hvor både individ og stat blir referanseobjekt for sikkerhet, kan føre med seg praksiser som åpner opp for ekstraordinære tiltak, og i siste instans krig, som i Irak.

medlemslandene å understreke at Alliansen var et redskap for det internasjonale samfunn.» (*ibid.*).²⁰

I tillegg kommer en siste målsetning inn gjennom intervjuer med blant andre representanter for den norske NATO-delegasjonen. Der blir det understreket at alliansen var tvunget til å handle for å opprettholde sin legitimitet,²¹ eller som en av mine respondenter i FD sa det: «Det vestlige samarbeidet og NATO ville totalt ha mistet sin legitimitet hvis man ikke hadde gjort noe.»²² Forpliktelsene som følger av norsk NATO-medlemskap, blir også understreket i offentlige dokumenter, se for eksempel St.prp. nr. 62, 1998–1999 og St.meld. nr. 36, 1999–2000. Her påpekes det blant annet: «Det er på det rene at det på dette kritiske tidspunkt hvor NATO har behov for å intensivere de militære operasjoner, ville bli oppfattet som meget uheldig dersom Norge, uansett begrunnelse, skulle avvike sitt direkte engasjement i operasjonene mot FRJ, både med hensyn til samholdet i alliansen og signalvirkningen i forhold til regimet i Beograd» (St.prp. nr. 62, 1998–1999: 2).

Sist men ikke minst understreket enkelte av respondentene i FD at det var på Balkan første verdenskrig startet, og at en eskalering her kunne få uante konsekvenser. Eller som en av respondentene uttrykte det med referanse til første verdenskrig: «Norsk sikkerhet er avhengig av at situasjonen i Europa er under kontroll.»²³ Ut fra dette kunne altså deltakelsen på Balkan igjen leses som et framskutt forsvar av Norge.

Vi kan gjenfinne den samme logikken i «krigen mot terror», og i norsk sammenheng da særlig når det gjelder bidragene i Afghanistan. Koblingen er likevel noe annerledes. Her var det Norges allianseforpliktelser som fikk mest oppmerksomhet (St. meld. nr. 24, 2001–2002, St.prp. nr. 39, 2001–2002), samtidig som det for eksempel ble hevdet at norsk tilstedeværelse i Afghanistan var et uttrykk for framskutt territorialforsvar. Argumentet var og er at militær tilstedeværelse begrenser muligheten for at terrorister skal kunne bygge og opprettholde baser i landet. «Etablering av et stabilt og demokratisk styresett i Afghanistan står helt sentralt for å forhindre at landet igjen skal bli et fristed for internasjonal terrorisme» (Heløe 2003). I langtidsproposisjonen for Forsvaret finner en også denne type argument når det gjelder å bekjempe internasjonale terroristers

20 NATOs luftoperasjoner i Kosovo hadde ikke mandat fra FNs sikkerhetsråd, noe for eksempel Russland hevdet gjorde operasjonen folkerettsstridig.

21 Intervjuer ved den norske NATO-delegasjonen juni 2006.

22 Intervju ved den norske NATO-delegasjonen, juni 2006.

23 Intervju med FD-ansatt, februar 2005.

baser og utviklingssentre. Det «å stabilisere et område for å motvirke vilkårene for terrorgruppens rekruttering, trening og vekt» (St.prp. nr. 42, 2003–2004: 35) blir understreket. Vi kan gjenfinne samme type *raisonnement* hos stortingspresident Thorbjørn Jagland når han argumenterer for et aktivt NATO og norsk deltakelse i Afghanistan (2006). Å fremme ideelle verdier med militære virkemidler blir et middel for å nå et klassisk forsvarspolitisk mål, nemlig trygging av Norges grenser og materielle interesser.

For øvrig har også utenriksminister Jonas Gahr Støre pekt på et sentralt poeng: «Increasingly, political and military strategists see humanitarian action as an attractive measure to help winning the hearts and minds of local populations as they strive to win wars and armed conflict» (2005: 3). Her ser vi at målet er å vinne krigen, og at å vinne lokalbefolkningens tillit er del av en utvidet strategi. Spørsmålet er således om man først og fremst ønsker å beskytte sivilbefolkningen i konfliktområder eller fremme nasjonale egeninteresser, og dermed i siste instans etablere et framskutt territorialforsvar.

Uklarheten beveger seg også ned på operativt nivå, noe eksempelet med bruk av spesialstyrker viser. I Afghanistan har Norge bidratt med spesialstyrker i Operation Enduring Freedom. Hva disse styrkenes oppgaver er, utenom å «ha som siktepunkt å bekjempe internasjonal terrorisme», er uklart. Hvilke oppgaver disse styrkene hadde, blir det ikke gjort eksplisitt rede for.²⁴ Det blir hevdet at en slik hemmeligholdelse er nødvendig for den enkelte soldats trygghet, og for at operasjonen skal bli vellykket. Vi så også denne debatten i forbindelse med stridsreglene («rules of engagement»)²⁵ for de norske styrkene som ble sendt til Irak (Devold 2003).²⁶ I begge disse tilfellene åpner man opp for ekstraordinære virkemidler som gjør at de militære styrkenes virke er unntatt offentlig debatt.

Den mest relevante medspilleren for Norge på veien mot et framskutt forsvar er NATO. I en brytningstid hvor NATOs rolle kan synes uklar, blir det viktig på politisk nivå å problematisere forholdet mellom NATO som et verktøy for rent norske interesser.

24 Se forsvarnett www.mil.no

25 ROE (Rules of engagement) er de spesifikke reglene som gjelder for en bestemt misjon. For eksempel har de norske styrkene i Afghanistan egne regler for hvordan deres oppdrag skal utføres (www.mil.no).

26 Sentralt i denne sammenheng er utviklingen av det sivil-militære samarbeidet (CIMIC). Når det gjelder operasjonen i Afghanistan, blir det hevdet at sivil-militært (CIMIC) samarbeid og koordinering er for svakt utviklet. Uklare skillelinjer mellom for eksempel bistandsarbeidere og militært personell er således en sentral utfordring i det nye sikkerhetsbildet (se Kristoffersen 2006 for en nærmere analyse av dette forholdet).

ser (suverenitet, territorialforsvar osv.) og som et verdifelleskap. Høsten 2006 sa Norge nei til en forespørsel fra NATO om å bidra med spesialstyrker i Sør-Afghanistan. En interessant observasjon i denne sammenheng var at opposisjonen på Stortinget langt på vei hevdet at et nei til en slik forespørsel ikke passet inn i norsk forsvars- og sikkerhetspolitisk strategi.²⁷ Argumentet var at Norge måtte bidra i alliansen for å få noe tilbake den dagen man selv finner seg i en konflikt- eller krisesituasjon. Nina Græger hevder at man i den dominerende diskursen om Norges forhold til NATO ser at «deltakelse i internasjonale operasjoner har blitt framstilt som en naturlig videreføring av norsk engasjementspolitikk og allianselojalitet» (Græger 2005: 236). På den andre siden uttrykker flere av mine respondenter i FD og NATO seg med skepsis til en blind tro på NATO. En av respondentene fra NATO-delegasjonene går så langt som til å si at «(d)en klassiske alliansesolidariteten ikke er der lenger». Det er dermed en konflikt i synspunktene mellom dem som fortsatt tror at allianser har sin verdi, og dem som frykter staters alenegang i verden.

Et eksempel på hvilke problemer som oppstår når forholdet mellom mål og middel er uklart, så vi da Norges engasjement i Afghanistan ble betegnet som trening. Tidligere forsvarsminister Kristin Krohn Devold har uttalt følgende: «Deltakelse i operasjoner i utlandet gir (...) bedre kompetanse og reaksjonsevne, som i første rekke vil styrke sikkerheten her hjemme – når og hvis vi trenger det» (Devold 2004). Vi er dermed i området for å samtrene med NATO-styrker slik at vi blir bedre i stand til å forsvare eget territorium. En slik argumentasjon antyder hvor dypt i forsvarsdiskursen ideen om det nasjonale forsvar er forankret. Statssikkerhet framstår igjen som førsteprioritet.²⁸

Mål og strategi

I teoretiseringer om forholdet mellom individet, dets rettigheter og staten ligger gjerne premissene om det internasjonale systemets anarkiske struktur og staters sikkerhetsmaksimerende ambisjoner til grunn. Thomas & Tow (2002) utleder et *raisonnement* hvor

27 En sentral målbærer av en slik argumentasjon i debatten som gikk i oktober 2006, var Siv Jensen (se for eksempel <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article1500290.ece>).

28 I denne sammenheng kan man også spørre seg om Norge faktisk trygger sin egen sikkerhet ved å delta i internasjonale operasjoner. En slik deltagelse gjør Norge mer «synlig», noe som kan øke terrorfaren. Dette er imidlertid en debatt som ikke er direkte berørt i denne artikkelen.

staten fortsatt framstår som den sentrale aktør, men der det nye er at truslene blir oppfattet som ikke-statlige og dermed overskrider tradisjonelle oppfatninger om internasjonale relasjoner. Hvis stater ikke følger internasjonale normer for menneskerettigheter og demokrati, skaper det grobunn for intern uro. I neste omgang risikerer man en spillover-effekt, som i sin tur kan medføre både en statlig og global sikkerhetstrussel.

Slike resonnementer kan kobles til den rådende oppfatningen om det framskutte forsvarets rolle i internasjonale konflikter. Problemene oppstår ofte idet en stats borgere ikke får tilfredsstilt sitt behov for sikkerhet.²⁹ Individuell sikkerhet andre steder i verden kan altså ses som avgjørende både for ens egen nasjonale sikkerhet og den globale sikkerheten. Lodgaard (2000) følger til dels samme argumentasjon ved å koble det humanitære til det nasjonale. Den enkelte stats sikkerhet er uløselig knyttet til det enkelte individs sikkerhet. Begrepet menneskelig sikkerhet står sentralt.³⁰ Statlig sikkerhet er altså et middel for å opprettholde menneskelig sikkerhet – men også omvendt (Lodgaard 2000, Newman 2001, Thomas & Tow 2002). Janne Haaland Matlary er inne på en liknende problemstilling når hun spør om skillet mellom real- og idealpolitikk i norsk utenrikspolitikk er irrelevant (Matlary 2001). Hun hevder blant annet at verdidiplomati kan ses på som en kilde til makt (Matlary 2002).

Men hvis fremming av ideelle verdier som menneskerettigheter og demokrati er hovedargumentet for å anvende militærmakt utenfor landets grenser, bør man være eksplisitt på hva maktens formål er. Det er viktig å ha klart for seg at man ved å gi ideelle verdier sikkerhetspolitisk status eller ved å gjøre fremming av ideelle verdier til en del av Forsvarets overordnede strategi, kan rettferdiggjøre handlinger som paradoksalt nok kan bryte med de ideelle verdiene man ønsker å forsvare.

En sentral innsikt fra Københavnerskolen er at ved å betegne en praksis (for eksempel fremming av ideelle verdier som menneskerettigheter og demokrati) som sikkerhetspolitisk, kan praksisen bli «sikkerhetisert» (f. eks. Wæver 1995, 1997, Buzan *et al.*

29 Denne utfordringen omtales gjerne som «sovereignty as responsibility» (Bellamy & McDonald 2002: 376). Som suverene enheter har stater et ansvar når det gjelder å ha orden i eget bo. Hvis ikke risikerer den gitte staten å bli sett på som en global sikkerhetstrussel, for eksempel ved økt fare for masseмиграasjon (Huysmans 2000).

30 Human security fikk sitt begrepsmessige gjennombrudd i 1994 ved United Nations Human Development Report (HDR) med tittelen *New Dimensions of Human Security*. Samlinger av referanser til begrepets virkeområde finner man hos Sara Edson (2001) og Harvard Program (2001).

1998). Sikkerhetspolitikk er imidlertid i utgangspunktet politikk i særklasse. Hvis noe kan defineres som sikkerhetspolitikk, vil det også kunne unndra seg vanlige demokratiske spilleregler. Buzan, Wæver og de Wilde (1998) hevder at sikkerhetspolitikk skiller seg fra annen politisk virksomhet ved at den åpner for en helt annen type spilleregler (Buzan *et al.* 1998: 23).³¹

Gjennom sikkerhetisering kan dermed grunnlaget bli lagt for en virksomhet som ikke hviler på demokratiske forutsetninger. Sikkerhetspolitikk kan videre bli sett på som for viktig til at de brede lag av befolkningen skal ha medbestemmelse over den. Sikkerhet kan, på sett og vis, bli hva samfunnets eliter gjør det til. Dette kan også føre til at offentlig debatt om hva som utgjør et gitt samfunns trusselbilde, uteblir.³²

«Krigen mot terror» har også vist at anvendelse av militær makt utenfor et lands grenser fort kan bli sett som et uttrykk for vestlig hovmod og som unødig innblanding. Videre har flere påpekt at sikkerhetspolitikk automatisk etablerer en fiende, «en annen». Dette politikkfeltets logikk baserer seg på motsetninger mellom dem som er innenfor og dem som står utenfor (Wæver 1995). Dette vil således kunne føre til at man gjennom å sikkerhetisere forskjellige felt innenfor internasjonale og transnasjonale relasjoner forsterker truslene framfor å svekke dem. Forsvaret kan derfor bli oppfattet som et politisk verktøy for en vestlig agenda.

Alt dette viser at målformulering er ytterst viktig. Hvis det norske forsvaret skal være et verktøy for å fremme rett (menneskerettigheter og demokrati), må den offentlige debatten føres på et grunnlag som gjør at både mål og konsekvenser blir klare. Derfor må man også ha et avklart forhold til om fremming av ideelle verdier globalt bare er et biprodukt av, eventuelt et delmål for statlig sikkerhet.

31 Idet en sentral og legitim aktør hevder at et gitt fenomen (staten, miljøet osv.) er utsatt for en eksistensiell trussel og denne trusselen oppfattes som reell av relevante aktører, så får vi sikkerhetspolitikk, i den forstand at sikkerhetspolitikk er avhengig av en felles forståelse av dens nedslagsfelt og hvor dens grenser går. Når et gitt fenomen får en slik status, kan en så risikere at praksisen ikke blitt gjort til gjenstand for offentlig debatt. Wæver sier blant annet: «... security is not of interest as a sign that refers to something more real; the utterance itself is the act» (Wæver 1995: 55).

32 Denne typen problemstillinger er uomgjengelig i debatter om terrorismelovgivning og overvåking, og i Norge har vi hatt liknende debatter om f.eks. hemmelighold i Stortingets utvidede utenrikskomité (se bl. a. Sjaastad i Fonn *et al.* 2006). Ved for eksempel å hevde at ett eller annet utgjør en fare for rikets sikkerhet, kan man unngå offentlig innsyn. Wæver debatterer slike problemstillinger i en dansk kontekst i artikkelen «Necessity hath no law» (Wæver 1999).

Konklusjon: sikkerhet for hvem?

Utvidelsen av sikkerhetsbegrepet har en moralsk dimensjon. Satt på spissen: Fremmer for eksempel Norge humanistiske verdier og demokratiske idealer for å trygge egen nasjonal sikkerhet? Blir ideal- og realpolitikken ett (Matlary 2001, 2002)? Hvis individuell, subjektiv sikkerhet framstår som et mål i seg selv, stiller det hele seg annerledes. Men det vi ser på det teoretiske og det politiske plan, er at man i stor grad oppfatter individuell sikkerhet som et virkemiddel for å styrke egen stats sikkerhet (Lodgaard 2000, Matlary 2001, *Styrke og relevans* 2004–2005, St. prp. nr. 42, 2003–2004). Det er en nær sammenheng mellom spørsmålet «sikkerhet for hvem?» og diskusjonen om mål og strategi.

Til tross for at det norske forsvaret i stor utstrekning er integrert i de nye NATO-strukturene, og for så vidt også delvis i EUs militære struktur, framstår den norske stat og den norske nasjon fortsatt som de viktigste referanseobjektene for sikkerhet.³³ En slik erkjennelse finner vi i den realistiske tradisjonen, hvor staten har vært og fortsatt er den sentrale aktør. Et sitat som ofte går igjen når forfattere ønsker å betegne realistenes sikkerhetsforståelse, forteller oss at studiet av sikkerhet er «... the study of the threat, use and control of military force» (Nye & Lynn-Jones i Walt 1991: 212). Realistene har knyttet sin sikkerhetsforståelse til ideen om staten som systemets sentrale aktør (Baylis & Smith 2002, Nye 2003), og fordelingen av materielle (militære) kapabiliteter som den avgjørende uavhengige variabel. Sikkerhet er i dette perspektivet uløselig knyttet til staters overlevelsestrategi (Morgenthau 1993 [1948], Waltz 1979, Mearsheimer 2001).

Spørsmålet er om ikke sikkerhetspolitikken i så stor grad er innleiret i en statssentrert, elitistisk og militaristisk fortolkningsramme at forsøk på sikkerhetisering, av for eksempel individers rettigheter, kan være en tilsløring av de faktiske motiver. I samtaler med ansatte i Forsvarets militære organisasjon understrekes det ofte at man er usikker på hovedmålet med for eksempel den militære tilstedeværelsen i Afghanistan. Dette er ikke et entydig argument for at man skal avstå fra å ta i bruk militære virkemidler i områder som tidligere ble ansett som utenfor det norske forsvarets virkeområde, men spørsmålet griper inn i problemstillingen om hvem sikkerhet egentlig er til for.

33 Vi får dermed en utfordring tilknyttet distinksjonen mellom nasjon og stat, en debatt som ikke får oppmerksomhet her. Overordnet kan en likevel si at staten er koblet til oppfatninger om territorium og suverenitet, mens nasjonen kan defineres med utgangspunkt i det kulturelle fellesskap, myter, historie osv.

Sentrale dokumenter, debatter og intervjuer viser at staten fortsatt har en sterk stilling som referanseobjekt. Dermed blir det ofte en diskrepans mellom den uttalte politikken og de bakenforliggende premissene for norsk politikk.

Dette må ikke oppfattes som et forsvar av realistenes statssentrisme. Det er heller ikke et forsvar av vestlig eller norsk isolasjonisme. Hovedpoenget er at man bør være varsom med å idealisere sikkerhetsdiskursen ved bruk av begreper som eksempelvis menneskelig sikkerhet. Det er nødvendig med en ytterligere avklaring av hva man vil med det norske forsvaret.³⁴ Når man retter søkelyset mot de utfordringene som oppstår ved anvendelse og utforming av nye sikkerhetsforståelser, bør det gjøres både på et analytisk og et politisk nivå – både gjennom en analytisk avgrensning (eventuelt utvidelse), og gjennom en erkjennelse av hvilke politiske konsekvenser det får dersom et politikkområde flyttes ut eller inn av det sikkerhetspolitiske feltet.

Verken forskere eller analytikere lever i noe politisk vakuum, eller står utenfor det samfunn som beskrives. Med Cox kan man si at: «Theory is always for someone and for some purpose» (1981: 128). Sikkerhets- og forsvarspolitik er en sosial konstruksjon som også analytikere og teoretikere er med på å etablere. Et forsøk på å avgrense eller utvide sikkerhetspolitikens nedslagsfelt kan ikke skje uten politiske implikasjoner. Dermed er det ikke sagt at man nødvendigvis har eksplisitte normative ambisjoner når man forsøker å avgrense eller utvide sikkerhetsbegrepets innhold,³⁵ men målet kan være å oppnå større klarhet. Idet staten som referanseobjekt for sikkerhet har blitt tonet ned, er det blitt nødvendig med en avklaring av mål og strategi. En slik avklaring kan i siste ende føre til en erkjennelse av at staten fortsatt framstår som det sentrale referanseobjekt for sikkerhet.

34 Det er også grunn til å nevne at mangelen på konsistens og intern logikk i Forsvarets virksomhet kan skape frustrasjon blant soldatene. I siste instans kan hele Forsvarets virksomhet undergraves. Mælands analyse av norske offiserers opplevelse av tiden i Kosovo (2004) er interessant i denne sammenheng. Her belyses konsekvensene av en uklar målformulering. Et av hans funn var at flere norske offiserer i Kosovo oppfattet kosovoalbanerne som utakknemlige. Flere norske soldater mente de gjorde et godt stykke arbeid, men de ble til dels oppfattet som fiender. En bevisstgjøring om denne tematikken er under utvikling i Forsvaret (Ørslie 2005).

35 I en postpositivistisk tid vil likevel flere hevde at det er uunngåelig. Konstruktivist har gjerne blitt tillagt slike motiver, men de er ikke preskriptive av legning (Finnemore & Barnett 1999). De vil likevel oftest komme til den erkjennelse at teoretiseringer også er virkelighetsetablerende. Hva vi sier, gjør noe med hvordan vi opplever et fenomen.

Litteratur

- Aftenposten* (1999) «Vollebæk fikk ikke snakke med Tsjernomyrdin», 25. april.
- Aftenposten* (2006) «Ga etter for SV-press» 18. oktober.
- Baylis, John & James Wirtz (2002) «Introduction» i Baylis, John *et al.* *Strategy in the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Baylis, John & Steve Smith (2002) *The Globalization of World Politics*. New York: Oxford University Press.
- Bellamy, Alex J. & Matt McDonald (2002) «'The Utility of Human Security': Which Humans? What Security? A Reply to Thomas & Tow», *Security Dialogue* 33(3): 373–77.
- Bibliography on Human Security, Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research (2001).
- Buzan, Barry, Ole Wæver & Jaap de Wilde (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth & Rolf Tamnes (2004) *Norsk forsvarshistorie. Allianseforsvar i endring*, bind 5. Bergen: Eide forlag.
- Børresen, Jacob (2005) *Forsvar uten trussel. Det norske Forsvarets rolle og funksjon etter den kalde krigen*. Oslo: Abstrakt Forlag AS.
- Clark, Ian (2001) *The Post-Cold War Order*. New York: Oxford University Press.
- Cox, Robert (1981) «Social Forces, States and World Orders; Beyond International Theory», *Millenium* 10(2): 126–55.
- Devold, Kristin K. (2003) «Nordmenn i krig i utlandet følger norske forpliktelser», *Aftenposten* 5. juni.
- Devold, Kristin K. (2004) *Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk i NATO*. Tale i Tromsø, 4. februar.
- Diesen, Sverre (2005) *Moderniseringen av Forsvaret – status og utfordringer*. Tale i Oslo Militære Samfund, 28. november.
- Diesen, Sverre (2006) *Forsvarets utfordringer*. Tale i Oslo Militære Samfund, 13. november.
- Edson, Sara (2001) *Human Security: An Extended and Annotated International Bibliography*. Cambridge: University of Cambridge.
- Finnemore, Martha & Michael Barnett (1999) «The Politics, Power and Pathologies of International Organizations», *International Organization* 53(4): 699–732.
- Forsvarsnett (www.mil.no)
- Forsvarspolitisk utvalg (2006) «Regjeringen oppnevner forsvarspolitisk utvalg», 18. august (<http://odin.dep.no/fd/norsk/aktuelt/nyheter/010051-430005/dok-bn.html>)
- Forsvarsstudie 07 (FS 07) (2006) «Derfor fornyer vi Forsvaret».
- Gleditsch, Nils P. (1998) *Det nye sikkerhetsbildet: mot en demokratisk og fredelig verden?* Trondheim: Tapir.
- Gleditsch, Nils P. (2001) «Mot et utvidet sikkerhetsbegrep?» i Jon Hovi & Raino Malnes (red.) *Normer og Makt. Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt Forlag AS.
- Græger, Nina (2005) «Norsk NATO-debatt etter den kalde krigen». *Internasjonal Politikk* 63(2-3): 217-241.

- Heløe, Gunnar (2003) *Norges deltagelse i internasjonale militære operasjoner: Hvorfor, hvor og hvordan*, foredrag på Forsvarets høyskole 21. november.
- Huysmans, Jef (2000) «Ethics and Transnational Politics», London Centre of International Relations, *Working Paper* (3).
- Jagland, Thorbjørn (2006) «Norge bør bidra», *Aftenposten* 14. oktober.
- Katzenstein, Peter J. (red.) (1996) *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Kosovo-krisen: Nasjonal rapport (2001)
- Kristoffersen, Lene (2006) «Soldiers or Saints? Norwegian Civil-Military Cooperation (CIMIC) in Afghanistan», *IFS Info* (5).
- Lipschutz, Ronnie D. (red.) (1995) *On Security*. New York: Columbia University Press.
- Lodgaard, S. (2000). *Human Security: Concept and Operationalization*. Prepared for the UN Expert Seminar on Human Rights and Peace. [Online].
www.upeace.org/documents/resources/report_lodgaard.doc.
- Matlary, Janne H. (2001) «Utenrikspolitikk mellom realpolitikk og idealpolitikk: Må vi velge?» i *Statsvitenskapelig utsyn*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- Matlary, Janne H. (2002) «Verdidiplomati – kilde til makt? En strategisk analyse av norsk utenrikspolitikk» i *Makt- og demokratiutredningen*, Rapportserien (46).
- Matlary, Janne H. & Øyvind Østerud (2005) *Mot et avnasjonalisert forsvar*. Oslo: Abstrakt Forlag AS.
- Mearsheimer, John J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W Norton & Company.
- Morgenthau, Hans (1993 [1948]) *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Mæland, Bård (2004) *Skadeskutt idealisme. Norsk offisersmoral i Kosovo*. Bergen: Eide forlag.
- NATOs hjemmeside (www.nato.int) Newman, Edward (2001) «Human Security and Constructivism», *International Studies Perspectives* 2(3): 239–51.
- Nye, Joseph (2003) *Understanding International Conflicts: an introduction to theory and history*. New York, NY: Longman.
- Sjaastad, Anders C. (2006) «Stortinget som utenrikspolitisk organ» i Birgitte Kjos Fonn, Iver B. Neumann & Ole Jacob Sending: *Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Soria-Moria-erklæringen (2005).
- Stortingsmelding nr. 36 (1999–2000).
- Stortingsmelding nr. 24 (2001–2002).
- Stortingsproposisjon nr. 62 (1998–1999).
- Stortingsproposisjon nr. 45 (2000–2001).
- Stortingsproposisjon nr. 39 (2001–2002).
- Stortingsproposisjon nr. 42 (2003–2004).
- Styrke og relevans*. Strategisk konsept, Forsvarsdepartementet 2004–2005
- Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2006a) Tale i Sjømilitært forum 22. februar.
- Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2006b) *Regjeringens satsing i nord - Forsvarets rolle*.

Tale på Reitan-seminaret 20. april.

- Støre, Jonas G. (2005) *Humanitarian action must remain impartial and independent*, tale ved London School of Economics and Political Science, 15. mars.
- Thomas, Nicholas & William T. Tow (2002) «The Utility of Human Security: Sovereignty and Humanitarian Intervention», *Security Dialogue* 33(2): 177–92.
- Vigeland Rottem, Svein (2002) *Forsvarsallianse og verdiforvalter. Nato på 90-tallet - mellom ideal-og realpolitikk*. Hovedoppgave, UiT.
- Vigeland Rottem (2005) «Hva forsvarer vi? Tre tilnærminger til norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 21(4): 334–360.
- Ulriksen, Ståle (2002) *Den norske forsvarstradisjonen. Militærmakt eller folkeforsvar?* Oslo: Pax Forlag A/S.
- United Nations Human Development Report 1994.
- Walt, Stephen (1991) «The Renaissance of Security Studies», *International Studies Quarterly* 35(2): 211–39.
- Waltz, Kenneth (1979) *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Walzer, Michael (1992 [1977]) *Just and Unjust War*. New York: Harper Collins Publishers.
- Wendt, Alexander (1992), «Anarchy is what States Make of it: the Social Construction of Power Politics», *International Organization* 46(2): 391–425.
- Wæver, Ole (1995) «Securitization and Desecuritization» i Ronnie D. Lipschutz (red.). *On Security*. New York: Columbia University Press.
- Wæver, Ole (1997) *Concepts of Security*. Institute of Political Science, University of Copenhagen.
- Wæver, Ole (1999) «'Necessity hath no law'. Sikkerhet, etterretning og demokratiske undtagelser», *Kritikk* (138).
- Ørslie, Odd Egil (2005) «Mentale og etiske utfordringer i innsatshæren», *Norsk Militært Tidsskrift* 176(5): 4–16.

Aktuelt

USAs Midtøsten-politikk

Debatt: Velferdsstat og
arbeidsinnvandring

Bokspalte



USAs politikk overfor Midtøsten – drivkrefter og virkninger

Øystein Noreng

professor i petroleums-
økonomi og -administra-
sjon, Handelshøyskolen BI

USA i Midtøsten – Midtøsten i USA

Irak-krigen markerer et historisk skille i USAs politikk overfor Midtøsten og en utvidet bruk av krig som virkemiddel i utenrikspolitikken. Tidligere har USA foretatt begrensede militære inngrep i Midtøsten, særlig i Libanon, men i 2003 gikk USA for første gang til okkupasjon av et stort arabisk land, Irak. De offisielle begrunnelsene, Iraks antatte masseødeleggende våpen og forbindelser med terrorister, viste seg løgnaktige (Ritter 2005). Målet om demokrati viste seg heller ikke troverdig; det ble lansert i siste liten før krigen, og som okkupasjonsmakt hindret USA deretter lokale valg organisert av befolkningen. Hovedmålet med Irak-krigen er blitt betegnet av en amerikansk avgått ambassadør som USAs herredømme over Midtøsten med vasallstater og lydige regimer (Wilson 2003).

Fire år etter innmarsjen i Irak fremtrer viktige trekk i USAs politikk overfor Midtøsten klarere; de kan i ettertid kaste lys over grep som tidligere har fortonet seg som underlige, som oppløsningen av Iraks forvaltning og dimitteringen av hæren (Woodward 2006). Nøkkelord er sikring av olje og Israel ved kontroll over Midtøsten (Hudson 2005). Israels interesse av USAs okkupasjon av Irak blir etter hvert tydeligere. Mangelfull innsikt kan kanskje forklare noen av okkupasjonsmaktens feilgrep i Irak den første, kritiske tiden (Carney 2007). En alternativ forklaring kan være et ønske

Artikkelen bygger på forskningsprosjektet "Kampen om energiresursene i Midtøsten", utført i årene 2005–07 i samarbeid mellom Handelshøyskolen BI og PRIO, Peace Research Institute Oslo, finansiert av Olje- og energidepartementet og Statoil. Målet er en bok på grunnlag av prosjektet.

om å knuse den irakiske staten og oppløse det irakiske samfunnet. Okkupantens opptreden i Irak føyer seg inn i USAs tradisjonelle politikk overfor Midtøsten, preget av opportunistiske grep uten hensyn til kompleksiteten i de berørte samfunn (Hollis 2005). I Irak har USA ødelagt et av de få sekulære regimene i Midtøsten, bevisst åpnet for sektersk representasjon og strid, og lagt et grunnlag for borgerkrig (Khadduri 2006).

For USA står viktige interesser på spill. Irak antas å ha verdens nest største oljereserver; gjenoppbyggingen av landets oljeindustri vil kunne ha stor betydning for verdens oljemarked i flere tiår fremover (*Oil and Gas Journal* 2007). Med et opplegg bygget på statlig styring og deltakelse, som i de fleste oljeeksporterende land, deriblant Norge, og i Irak siden nasjonaliseringen omkring 1970, vil Irak kunne spille en viktig rolle innenfor et styrket OPEC, Organisasjonen av oljeeksporterende land. En begrenset volumvekst for å forsvare høye oljepriser tilsier moderate investeringer som Irak ville kunne finansiere selv. Et annet opplegg, med store andeler og en høy avkastning til private investorer, som i Storbritannia og USA, tilsier konkurranse og større volumvekst, et svekket samarbeid i OPEC og etter hvert lavere oljepriser (Jaffe 2007). Store investeringer i utvinningskapasitet ville tilsi utenlandsk finansiering. Irak selv ville kunne trekke størst fordeler av statlig deltakelse og styring av oljeindustrien, begrenset konkurranse, moderat volumvekst, et sterkt OPEC og høye oljepriser. USA prøver på denne bakgrunn å legge føringer på landets oljepolitikk. Oljeprisens vekt i USAs økonomi betyr at Midtøstens olje, direkte og indirekte, har stor politisk betydning. Selv om USAs direkte import av olje fra Midtøsten er begrenset, blir oljeprisen for hele verdensmarkedet i praksis bestemt av samspillet mellom oljeeksportørene i Golfen (Noël 2005).

Også for Israel står viktige interesser på spill i Irak. Historisk har Irak som Midtøstens sterkeste militære makt representert en latent trussel mot Israel, som under Golfkrigen i 1991 ble utsatt for irakiske rakettangrep. Sterkt press fra USA fikk Israel til å avstå fra gjengjeldelse. En allianse mellom Irak og nabolandet Syria kunne bli kritisk for Israel. Fra midten av 1990-tallet bedret forholdet mellom Irak og Syria seg, hvilket ga grunn til bekymring i Israel (Wurmser 1996). Allerede i 1996 ble Irak utpekt som en hovedfiende av Israel, med påbud om at Saddam Hussein måtte fjernes fra makten (*A Clean Break* 1996). I den utstrekning konflikten med palestinerne ikke løses ved forhandlinger og forholdet til Libanon og Syria forblir spent, kan Israel ha interesse av en varig amerikansk kontroll over Irak. Dette betyr i korthet at USAs okkupasjon

av Irak vil dempe presset på Israel for å søke en forhandlingsfred med palestinerne, Libanon og Syria, mens et amerikansk tilbaketog fra Irak ville øke presset på Israel (Rosner 2007). Dette er noe av bakgrunnen for nykonservative og proisraelske intriger i Washington for å oppmuntre til krig; først mot Irak og umiddelbart deretter Iran, som Israels daværende statsminister Ariel Sharon plederte for i november 2002 (Farrell, Thomson & Hass 2002). Nylig offentliggjorte opplysninger går imidlertid ut på at Sharon i forkant av Irak-krigen skal ha advart president Bush jr. og pekt på risikoen for at et mislykket felttog ville styrke Iran (Alpher 2007). Dette kan eventuelt antyde at for Sharon var hovedmålet Iran, ikke Irak. I forholdet mellom USA og Israel er spørsmålet også hvem som bruker hvem (Henardt 2006). De to landenes interesser er ofte sammenfallende, men ikke identiske.

Fordi Israel selv ikke har ressurser til å dominere sitt strategiske nærmiljø, forutsetter israelsk maktbruk i Midtøsten amerikansk støtte, fortrinnsvis deltakelse. Krigen i Libanon sommeren 2006 er en anskueliggjøring av sammenfallende mål (Kalman 2006). Statsminister Olmerts vitneprov for Winograd-kommisjonen vinteren 2007 avslører at felttoget i Libanon sommeren 2006 hadde vært planlagt i lengre tid (Cook 2007). Israel bare ventet på et påskudd (Urquhart 2007). Hensikten var å fjerne eller svekke Hizbollah, trolig som en forberedelse for et angrep på Syria og Iran (Lobe 2006). Hovedansvaret for Irak-krigen og en eventuell fremtidig krig mot Iran ligger likevel i USA.

Mens USA tidligere, under presidentene Carter, Reagan, Bush sr. og Clinton, tilsiktet en vanskelig balansegang mellom hensynet til Israel og hensynet til USAs oljeinteresser i de arabiske landene, synes under president Bush jr. balansegangen oppgitt; hensynet til Israel er blitt avgjørende. USA søker nå å sikre sine oljeinteresser ikke mot Israel, men med Israel, og ved maktbruk fremfor diplomati. Innenfor denne rammen kan vingling mellom ulike metoder kanskje tilskrives ukyndighet om forholdene. En annen årsak kan være maktkamp i Washington, mellom én leir med bakgrunn i USAs tradisjonelle utenrikspolitikk og en annen med sterke ideologiske forestillinger og nære bånd til Israel (Artaud 2004).

I den utstrekning USA ønsker å sikre herredømme i Midtøsten, kan sterke vasallstater være nyttige, men i den grad regimene ikke er tilstrekkelig lydige, kan svake stater være å foretrekke. Det er et åpent spørsmål om en politisk fragmentering, ved svake føderale ordninger eller en faktisk oppsplitting i nye statsdannelser, har vært tilsiktet fra USAs side, men den passer Israels sikkerhetspolitiske

interesser ved at den kan hindre sterke stater i å bli militære trusler. For nykonservative ideologer kan kaos fortone seg som fruktbart (Charillon 2006). Mens det kan være i USAs interesse å svekke de arabiske statene, kan en oppstyking kanskje være i Israels interesse (Sfeir 2006). En svekkelse eller oppstyking kan også tjene USAs oljeinteresser ved å spre kontrollen over oljeressursene på delstater og provinser og svekke deres forhandlingsposisjon. I Irak ville USAs oljeinteresser imidlertid neppe være tjent med for eksempel åtte provinser i krig og strid om oljefelt på tvers av grenselinjer og om tilgangen til ledningsnett (Galbraith 2006). For Israel er det derimot viktigere å unngå at en sterk irakisk stat skulle kunne gjenoppstå som en potensiell militær trussel, eventuelt i allianse med Syria.

Hittil har USAs okkupasjon av Irak vært gjennomført med en påfallende mangel på strategi for å stabilisere det irakiske samfunnet, gjenoppbygge en irakisk statsmakt og trekke troppene ut. Noe av forklaringen kan ligge i maktkampen i regjeringsapparatet i Washington, der utenriksdepartementets omfattende planer for okkupasjonen av Irak ble tilsidesatt av forsvarsdepartementet, Pentagon, med støtte i Det hvite hus. En alternativ eller supplerende forklaring kan være at sterke krefter i USA, oppmuntret av Israel, ønsker en varig okkupasjon av Irak. Investeringer i store militære baser og et stort ambassadekompleks i Bagdad antyder hensikter om et langvarig nærvær (Dinmore 2006).

For praktiske formål er USA blitt en regional makt i Midtøsten. Ved okkupasjonen av Irak og baser i Golfstatene er USA blitt regionens sterkeste militærmakt (Yetiv 2005). Forholdet til USA er blitt det viktigste tema ikke bare i utenrikspolitikken i de ulike land i regionen, men også i deres indre politiske liv (Rogers 2006). Motstykket er at Midtøstens ulike konflikter, særlig konflikten mellom Israel og palestinerne, har fått stor betydning i det politiske liv i USA. Proisraelske interessegrupper har sterk innflytelse i Washington i nært samvirke med rustningsindustrien, ytterliggående kristne høyregrupper og nykonservative ideologer som forfekter en militant, nasjonalistisk og kompromissløs utenrikspolitikk. Proarabiske grupper har en vesentlig svakere posisjon, og islam er i USA langt mindre utbredt enn i Europa. Washington er blitt en avgjørende arena i konflikten mellom Israel og palestinerne, med klar israelsk overlegenhet (Berman 2006). USA er ved sin ensidige støtte til Israel under president Bush jr. blitt den viktigste drivkraften i den politiske utviklingen i Midtøsten. USA er sterkt involvert i det politiske liv i de ulike landene.

I amerikansk politikk har proisraelske høyrekrefter siden 1990 fått en økende innflytelse (Mearsheimer & Walt 2006). Etter at president Bush sr. i 1991 presset Israel til direkte forhandlinger med palestinerne, innså israelske politikere at landets interesser enda mer enn tidligere måtte sikres i USA. Dette har skjedd i et nært samarbeid med det militær-industrielle komplekset (Hosseinzageh 2006). Dette kan defineres som USAs forsvarsdepartement, Pentagon, rustningsindustrien, forsknings- og utredningsinstitutter og konsulentfirmaer som direkte eller indirekte er finansiert over militærbudsjettet (Ritter 2006). Den andre endringen er en økende avhengighet av importert olje sammen med en tiltakende konkurranse fra Kina i oljemarkedet.

Kinas økende behov for olje blir i Washington ansett som en trussel mot USAs egen forsyningssikkerhet for olje, og landet beskyldes ved sine bilaterale bånd med utvalgte oljeeksportører for å destabilisere og forrykke oljemarkedet (2006 Report to Congress). Kritikken går på at Kina tillater seg å konkurrere om oljetilførsler fra Midtøsten og bruker midler som ligner på britisk, fransk og italiensk oljepolitikk i det 20. århundre ved statlige oljeselskap og statlig kapital.

En økende oljeimport, styrking av proisraelske interesser og bortfallet av Sovjetunionen som rivaliserende supermakt har gitt USA motivasjon og spillerom for en politikk overfor Midtøsten der militær makt i stor utstrekning erstatter diplomati som virkemiddel (Mikail 2006). I dette perspektiv kan Irak-krigen ses som det første utslag av en militarisert, ny amerikansk utenrikspolitikk (Münkler 2003).

Golfkrigen i 1991 markerte USAs inntog som militær makt i Midtøsten, og Sovjetunionens bortgang samme år ga USA historisk enestående muligheter til å dominere. Europa har vært politisk fraværende til tross for store økonomiske interesser knyttet til olje og markeder (Schmid 2007). Kina var til 1996 selvforsynt med olje og hadde inntil nylig beskjedne økonomiske og politiske interesser i regionen.

I USA oppsto det på 1990-tallet et økende press i Kongressen og på regjeringen Clinton for en mer aktiv proisraelsk politikk overfor Midtøsten. Valget av Benjamin Netanyahu til statsminister i Israel i 1996, etter drapet på statsminister Rabin høsten 1995, førte til en skjerping av israelsk politikk overfor nabolandene, med sikte på styrke for å dominere, ikke for å forhandle frem fredsløsninger på likeverdig grunnlag. Studien *A Clean Break* fra forsommeren 1996 – utarbeidet av en høyreorientert tenketank i Washington på oppdrag

av den nytiltrådte statsminister Netanyahu – foreskrev at Israel burde bryte med Oslo-prosessen, annektere de okkuperte områdene på Vestbredden og i Gaza, destabilisere regimene i Iran, Libanon, Saudi-Arabia og Syria, og fjerne Saddam Hussein fra makten i Irak (*A Clean Break* 1996). Det ble også foreslått å stykke opp Irak og la noen deler bli underlagt kongen av Jordan. Dette var den første offentlige planen om en oppstyking av det arabiske Midtøsten. Blant forfatterne befant seg personer som senere skulle spille en sentral rolle i regjeringen George Bush jr., først og fremst leder av Det forsvarspolitiske råd, *Defense Policy Board*, inntil våren 2003, Richard Perle, og senere statssekretær i USAs forsvarsdepartement, Douglas Feith.

I juli 1996 holdt statsminister Netanyahu en tale for begge kamre i Kongressen, der han åpent tilkjennega de samme målsettingene; Irak og Iran ble utpekt som hovedfiender (US Congress 1996). Forbindelsen mellom den proisraelske lobbyen og det militær-industrielle komplekset ble styrket av gjensidige behov; den ene part trengte en omlegging av utenrikspolitikken i retning av utvidet maktbruk i Midtøsten, den andre part trengte et nytt fiendebilde av hensyn til bevilgningene. Dette var også et signal om at Israel forlot Oslo-prosessen. Fordi Israel selv ikke hadde styrke til å dominere Midtøsten eller fjerne Saddam Hussein, måtte USA bringes på banen (Hosseini-zadeh 2006). Israels sterke støttespillere, særlig i Kongressen, påla på slutten av 1990-tallet regjeringen Clinton en mer pågående politikk overfor Irak.

I 1998 tok en ny høyreorientert tenketank, Project for the New American Century, PNAC, initiativ til brev fra Kongressen til president Clinton med krav om en mer offensiv politikk overfor Irak og Iran, og medvirket til at Kongressen vedtok Iraq Liberation Act, ILA, og Iran–Libya Sanctions Act, ILSA. I 1999 kom boken *Tyranny's Ally*, skrevet av David Wurmser, i dag rådgiver for visepresident Cheney i saker vedrørende Midtøsten. Boken foreskrev å fjerne Saddam Hussein fra makten og å forene i hvert fall deler av Irak med Jordan under en hasjemittisk konge (Wurmser 1999). Nåværende visepresident Cheney var en viktig medspiller i PNAC. Høsten 2000, kort tid før presidentvalget, offentliggjorde PNAC manifestet *Rebuilding America's Defenses*, som pekte på behovet for en sterk økning i USAs militære bevilgninger (Rutledge 2006). Begrunnelsen var risikoen for konflikter i Midtøsten og med Kina. Kronen på verket var valget av George Bush jr. til USAs president i november samme år.

Kort tid etter valget erklærte den nyvalgte presidenten at han

ville føre en proisraelsk politikk overfor Midtøsten (Suskind 2004 a). Dermed var grunnlaget til stede for en uforbeholden amerikansk støtte til Israel, forsterket av terroristangrepet på New York og Washington 11. september 2001 (Clarke 2004). President Bush sr. var ikke blitt gjenvalgt i november 1992 etter at han året før hadde tvunget Israel til forhandlinger med palestinerne og mistet støtten fra den proisraelske lobbyen. Han hadde også frabedt seg å samarbeide med det kristne høyre. Sønnen sikret seg presidentstolen i 2000 og gjenvalg i 2004 med støtte fra de to nevnte særinteresser som begge hadde unnlatt å støtte faren åtte år tidligere. Våren 2003 gikk USA til krig mot Irak; den israelske høyresidens ønsker var blitt amerikansk politikk.

Midtøsten-politikk i Washington

Beslutningsprosessene i amerikansk politikk er vanligvis mer åpne for påvirkning utenfra enn tilfellet er i Asias og Europas parlamentariske systemer. Offentlig opinion og private organisasjoner har forholdsvis stor politisk tyngde, særlig overfor Kongressen (Hassner & Vaisse 2003). Omfattende utskifting av forvaltningen ved skifte av president og mange politisk utnevnte embeter svekker kontinuiteten og innflytelsen til det øvrige embetsverk, hvilket blir forsterket av mektige, organiserte særinteresser (Easton 1990). Her teller mediedekning og penger, særlig bidrag til valgfond til politikere som ikke kan få sin valgkamp finansiert av svake partier. Særinteressene, enten de er økonomiske, ideologiske eller etniske, har ved sin støtte til enkeltpolitikere en betydelig innflytelse i Kongressen (Easton 1981). Viktige eksempler er våpenindustrien, rustningsindustrien og proisraelske grupper med jødisk og kristen oppslutning. Kongresskomiteene har en vesentlig innflytelse på utformingen av amerikansk politikk på de ulike områder; utøvelsen skjer i departementene. For eksempel blir energipolitikken ikke utformet i energidepartementet, men i energikomiteene i Senatet og Representantenes hus, i tillegg til en rekke andre komiteer og underkomiteer, fordi energispørsmål også berører utenrikspolitikk, finanser og forsvar. For eksempel håndheves loven om økonomiske sanksjoner overfor Iran og Libya, ILSA, av Senatets bankkomité. Påvirkningsmulighetene er mangfoldige (Hassner & Vaisse 2003).

Den sterke innflytelsen som viktige interessegrupper har på amerikansk politikk i både Kongressen og departementene, kan på mange måter anses å kortslutte den maktfordelingen som foreskrives

av USAs grunnlov (*checks and balances*). På viktige områder blir USAs politikk utformet og utøvet ved beslutningsprosesser som ikke bare omfatter offentlige, valgte og regnskapspliktige organer, men også private, ikke-valgte og ikke-regnskapspliktige personer og organisasjoner. Her spiller private organisasjoner, tenketanker, en viktig rolle som premissleverandører (Skodvin 2006). Dette er av betydning for forståelsen av USAs politikk overfor Midtøsten, særlig for krigen mot Irak og spenningen i forholdet til Iran. Mange særinteresser foretar uavhengige undersøkelser og analyser i tett samarbeid med tenketankene, som ikke er forskningsinstitutter, men snarere del av et stort apparat for agitasjon og propaganda for å påvirke media og politikere. I mange tilfeller deltar tenketankene i uformelle komiteer sammen med representanter for forvaltningen og private foretak, som på viktige områder utformer politikken. Et viktig eksempel er det tidligere nevnte Defense Policy Board, underlagt Pentagon, som i realiteten tok beslutningen om Irak-krigen. Medlemmene oppnevnes av forsvarsministeren uten bekreftelse i Kongressen, og de står ikke til ansvar overfor noen valgte organer.

Gjennom flere tiår har nykonservative og proisraelske tenketanker og lobbygrupper styrket sin stilling. Den viktigste lobbygruppen er *American-Israeli Public Affairs Committee*, AIPAC, deretter *Jewish Institute for National Security Affairs*, JINSA, med underbruket *Center for Security Policy*, CSP, som er en etterfølger av *Committee on the Present Danger*, CDP, som i 1970-årene opponerte mot avspenningspolitikken overfor Sovjetunionen, i det vesentlige finansiert av rustningsindustrien. JINSA har praktisk talt alle store rustningsforetak representert i sitt styre. Før hvert valg møter AIPAC hver eneste kandidat til Kongressen, og lobbygruppens rundskriv er avgjørende i utformingen av USAs politikk overfor Midtøsten.

AIPAC har støttet hver eneste israelske regjering og har i senere tiår knyttet seg nærmere til høyresiden i israelsk politikk, særlig Likud, og ytterliggående krefter i amerikansk politikk, som det kristne høyre (Mearsheimer & Walt 2006). Ved sin høyredreining er AIPAC ikke representativ for amerikanere av jødisk bakgrunn, hvis store flertall stiller seg kritisk til USAs kriger i Midtøsten (*The Economist* 2007). AIPAC ga aldri åpent støtte til Irak-krigen, men var aktiv bak kulissene (Milbank 2003). AIPAC har vinteren 2007 virket for å hindre begrensninger på presidentens muligheter til å gå til krig mot Iran (Rosenberg 2007).

AIPAC er trolig den viktigste lobbygruppen overfor Kongressen,

med et stort nettverk av støttespillere og rikelig med penger, samt innflytelse i media som setter den i stand til å forhindre valg eller gjenvalg av kandidater som er kritiske overfor Israel (Berman 2006). I spørsmål om Israel og Midtøsten har AIPAC god kontroll over begge de store partiene. Samarbeidet med rustningslobbyen svekker sjansene ytterligere for kandidater som ikke er enige. Typisk opptrådte vinteren 2007 Hillary Clinton og Barack Obama, mulige presidentkandidater for Det demokratiske parti, på møter hos AIPAC for å forsikre om sin lojalitet overfor Israel og i praksis be om investitur for å kunne bli nominert som kandidater til USAs høyeste embete. AIPAC søker også å kontrollere media for å hindre kritiske kommentarer og en åpen debatt om Midtøsten, for å unngå at opinionen skulle komme på andre tanker (Mearsheimer & Walt 2006).

Det militær-industrielle kompleks som maktfaktor i amerikansk politikk fikk oppmerksomhet i president Eisenhowers avskjedstale i 1960 (Eisenhower 1960). Den avgående presidenten advarte uttrykkelig mot makten til det militær-industrielle kompleks og dets muligheter til misbruk av makt til skade for friheten og demokratiske beslutningsprosesser. Det militær-industrielle kompleks, definert som rustningsindustrien og annet næringsliv, samt forskningsinstitutter og tenketanker, alle med store oppdrag for forsvarsdepartementet, og dettes sentrale stab av politikere, har i mange år vært drivkrefter for en krig mot Irak. Noe forenklet kan det hevdes at det militær-industrielle kompleks har et konstant behov for et fiendebilde av hensyn til det politiske grunnlaget for militære bevilgninger.

Militære kontrakter til industrien er vanligvis omfattende ved at de dekker store beløp, lange tidsrom og komplekse forsknings- og utviklingsoppgaver. Dessuten er de konsentrert om et lite antall hovedleverandører. Kontraktsforholdet innebærer et nært samarbeid mellom oppdragsgiveren, Pentagon, og leverandørene, med beslutningsprosesser på tvers av institusjonsgrenser. På denne måten utvikles også felles interesser overfor de bevilgende myndigheter, først og fremst Kongressen, og et felles syn i viktige saker.

Samarbeidet mellom rustningsindustrien og proisraelske interesser går tilbake flere tiår. I 1970-årene møttes de i Senatets energikomiteé, ledet av nå avdøde senator Henry Jackson, demokrat fra staten Washington, der fly- og våpenfabrikanten Boeing var den største arbeidsgiveren. Jackson var negativt innstilt til oljeeksportørene i Midtøsten, som etter hans mening utgjorde en trussel mot de vestlige lands økonomi og mot Israels sikkerhet. Han var også motstander av avspenning og nedrustning overfor Sovjetunionen

og ble her støttet av høyreorienterte proisraelske krefter (Shlaim 2001). Den proisraelske lobbyen motsatte seg forhandlinger med palestinerne og fryktet at en avspenning i forholdet til Sovjetunionen skulle skape presedens (Kissinger 1999).

Siden den kalde krigens avslutning har de to lobbyene styrket samarbeidet på grunnlag av veksten i israelsk rustningsindustri og behovet for nye fiendebilder for å rettferdiggjøre høye militærbudsjetter. Selv om de to lobbyene har ulike sosiale grunnlag, klarer de bemerkelsesverdig godt å samarbeide om forretninger, ideologi og politisk organisering. De blir støttet av det kristne høyre, som ideologisk understøtter både Israel og rustningsindustrien. Støttespillerne omfatter også mindre oljeselskap og leverandørindustrien, som er en del av det politiske grunnlaget for president Bush jr. og visepresident Cheney. Det amerikanske næringslivet støtter stort sett Bush-regjeringen på grunn av den økonomiske politikken, friere innvandring, svekkede miljøbestemmelser og avregulering, riktignok med visse forbehold om utenrikspolitikken.

Budsjettprosessen gjør at støtten til politikernes valgfond kan være en god investering for foretak, organisasjoner og enkeltpersoner som nyter godt av store offentlige bevilgninger, innkjøp og programmer. Store rustningsprosjekter blir som nevnt kanalisert til et lite antall store leverandører, som i sin tur inngår avtaler med underleverandører i praktisk talt hver eneste delstat, og i mange enkelte valgkretser, for å sikre flertall blant senatorene og representantene (Hosseini-zadeh 2006). Kriteriet for valg av underleverandører er ikke bare konkurranseevne i økonomisk forstand, som kostnader og kvalitet, men også i lokaliseringens politiske betydning. Under Bush-regjeringen er de samlede militære utgifter blitt fordoblet; her må budsjettene til indre sikkerhet over Department of Homeland Security og til atomprogrammet over energidepartementet tas med. Samtidig har Pentagon fått utvidet budsjettmessig handlefrihet for det generelle formål å bekjempe terrorisme utenlands. Følgelig utviskes skillet mellom offensive militære operasjoner, stabilisering og humanitære tiltak. Svakere budsjettkontroll gir svekket transparens og mindre regnskapsplikt, hvilket innebærer en utvidet politisk handlefrihet for Pentagon. Dette betyr en militarisering både av USAs forhold til andre land og av innenrikspolitikken ved en friere adgang for Pentagon til ad omveier å føre midler tilbake til sine politiske støttespillere.

En tilsvarende utvikling kan spores når det gjelder bevilgningene til Israel. Proisraelske grupper oppmuntrer til å gi pengestøtte til valgfondene til kandidater fra begge de to store partiene, som igjen

går inn for finansiell og militær bistand til Israel (Berman 2006). Fordi noe av støtten er øremerket til innkjøp av amerikanske våpen, forblir en del av pengene i USA, med mulighet til indirekte å føre midler tilbake til politiske støttespillere.

På viktige områder er beslutningsprosesser i amerikansk politikk og forbundsstatens bruk av offentlige midler unndratt innsyn og kontroll. Den politisk svake forbundsstaten er åpen for særinteresser og utenlandske intriger.

Siden grunnleggelsen i 1948 har Israel på en mer effektiv måte enn noe annet land klart å sikre seg diplomatisk og politisk innflytelse i USA (Milton-Edward 2006). USA yter en massiv økonomisk og militær bistand til Israel og tillater sine borgere å tjene i landets væpnede styrker. USA har konsekvent støttet Israel overfor palestinerne og andre arabere, og har skjermet landet mot kritikk fra resten av verden, som ved en utstrakt bruk av veto i FNs sikkerhetsråd i saker som gjelder Israel. Over mange år er forholdet blitt utdypet selv om det ikke foreligger noen formell forsvarstraktat. Rustningsindustrien i de to landene samarbeider nært innenfor forskning og utvikling av nye våpen, og i forretninger (Hossein-zageh 2006 b). En del av den økonomiske støtten til Israel blir kanalisert tilbake til våpenkjøp, hvilket gir USAs rustningsindustri sterke interesser i samarbeidet og i det israelske våpenmarkedet. Iran–Contras-affæren avslørte et tett samarbeid mellom offentlige organer og private interesser i de to landene i hemmelig og til dels ulovlig virksomhet i deler av verden som lite har å gjøre med Midtøsten (Marshall, Scott & Hunter 1987).

I USA er det en påfallende kontinuitet i høyreorienterte krefter som til dels virker utenfor de etablerte politiske kanalene for å motarbeide avspenning og nedrustning. Disse kreftene ønsker å fremme en militant, nasjonalistisk utenrikspolitikk for å konfrontere reelle og potensielle motstandere, noe som vil betinge et stort rustningsbudsjett. På 1970-tallet ble Henry Kissingers politikk for avspenning og nedrustning overfor det daværende Sovjetunionen motarbeidet av en gruppe høyreorienterte politikere som blant andre omfattet Donald Rumsfeld, Richard Perle og Paul Wolfowitz, personer som fikk sentrale posisjoner under president Bush jr. fra 2001 (Cahn 1998). Flere personer som hadde vært innblandet i Iran–Contras-affæren fikk også viktige stillinger under Bush jr. Ett navn er Elliott Abrams, dømt for å ha løyet for Kongressen, i dag leder av Midtøstenseksjonen i USAs nasjonale sikkerhetsråd. Et annet navn er Robert Gates, dagens forsvarsminister. Med en slående parallell til opptakten til Irak-krigen deltok mange av disse

personene på 1970-tallet i en gruppe som kritiserte USAs etterretningsvesen, CIA, for å undervurdere Sovjetunionens militære slagkraft og tok initiativet til en særskilt undersøkelse, kalt Team B. Gruppens rapport, som advarte mot en overhengende sovjetisk trussel, ble senere avslørt som oppspinn.

Kritikerne knyttet forhandlingene med Sovjetunionen om nedrustning til en sak av interesse for Israel; rett for sovjetiske jøder til å utvandre (Kissinger 1994). Motstanderne av avspenning med Sovjetunionen fryktet også en innskrenkning av Israels handlefrihet (McCormick 1999). Mange år senere ble Irak-krigen vedtatt av Defense Policy Board, et ikke-valgt, rådgivende organ for USAs forsvarsminister. Rådet ble ledet av ovenfor nevnte Richard Perle, med interesser i både amerikansk og israelsk rustningsindustri, hvilket førte til hans senere avgang.

For USAs militær-industrielle kompleks medførte avslutningen på den kalde krigen omkring 1990 en risiko for svekket innflytelse og lavere budsjetter. Forsøk på å mane frem nye fiendebilder hadde liten virkning (Hosseini-zadeh 2006 a). På samme tid innebar politikken for en forhandlingsfred i Midtøsten, drevet frem av president Bush sr., en klar risiko for en nedprioritering av USAs forhold til Israel til fordel for de arabiske oljeeksportørene og krav om at Israel måtte trekke seg ut av palestinske områder (Shlaim 2001). På denne bakgrunn kunne den proisraelske lobbyen og rustningsindustrien oppfatte seg som tapere ved den kalde krigens avslutning, med risiko for å miste politisk innflytelse og økonomisk støtte. Frykten var realistisk; militærbudsjettene ble kuttet; USA satset på et bedre forhold til de arabiske oljeeksportørene, først og fremst Saudi-Arabia. President Clinton søkte å videreføre Midtøsten-politikken fra George Bush sr.

Kongressvalget i 1994 ga et republikansk flertall med en markert konservativ og proisraelsk profil. Det politiske skiftet i Israel i 1996 fra en sentrum–venstre-regjering til en sterkt høyreorientert regjering hadde virkning på USAs politikk overfor Midtøsten. Israels ønske om å avslutte Oslo-prosessen for med amerikansk støtte å dominere Midtøsten, falt sammen med viktige amerikanske interessers ønske om å bruke Israel som en partner og et brohode for å dominere og kontrollere Midtøsten (Walt 2005). Sovjetunionens bortgang fjernet historiske begrensninger på USAs støtte til Israel (Mikail 2006). På 1990-tallet var oljemarkedet preget av overskuddskapasitet og fallende realpris. Fordi forsyningssikkerhet ikke var noe aktuelt tema, hadde de arabiske oljeeksportørene lite politisk tyngde. Det militær-industrielle kompleks kunne dra en

umiddelbar nytte av terroristangrepet i september 2001. Proisraelske høyrekrefter kunne likeledes få en politisk gevinst av et fiendebilde preget av arabere og muslimer, og av synet på terror som et felles problem for Israel og USA.

Det nære og omfattende samarbeidet reiser spørsmålet om ikke USAs politikk overfor Midtøsten i betydelig utstrekning representerer israelske interesser (Massing 2006). I samband med USAs støtte til Israel er de nykonservative ideologene med støttespillere i det militær-industrielle komplekset blitt beskrevet som et tohodet troll som herjer uten hensyn til landegrenser og som først fikk makten i Israel med Netanyahu i 1996, deretter i USA med Bush jr. i 2001 (Achcar & Warschawski 2006). I mellomtiden drev proisraelske interesser et systematisk politisk arbeid i USA. Krigene i Irak og Libanon bærer hver på sin måte vitnesbyrd om sammenfallende strategiske mål. Historisk har pendelen svingt: USA trakk Israel inn i Osloprosessen i 1991; ti år senere kunne Israel trekke USA ut av den samme prosessen. Resultatet er en politikk for en aktiv inngripen med sikte på å omforme Midtøsten i pakt med interessene til ytterliggående høyreorienterte krefter i USA og Israel (Greenway 2007). Grunnlaget er en felles forestilling om at historiske realiteter i regionen kan skyves til side og at historisk nedarvede forhold etter forgodtbefinnende kan endres av USA og Israel (Suskind 2004 b). Spørsmålet om moralsk rett synes uvesentlig, politisk makt er avgjørende (Freedman 2006).

Forholdet mellom USA og Israel er blitt betegnet som symbiotisk (Jones 2002). Det fortoner seg som et ideologisk og praktisk politisk fellesskap, med samstemmighet i analyse, synspunkter og oppfatning av interesser, mål og virkemidler. På denne bakgrunn har Israels interesser høy prioritet i USAs politikk overfor Midtøsten og identifiseres ofte som egne interesser (Jones 2002). Forholdet støttes i USA av en ansamling av for det meste, men ikke utelukkende, høyreorienterte, nasjonalistiske ideologer og politikere, de ovenfor nevnte nykonservative, slik at samstemmigheten stort sett er preget av ytterliggående høyrekrefter, understøttet av næringsinteresser først og fremst i rustningsindustrien (Hudson). Den øverstkommanderende for USAs styrker i Europa, general John Craddock, uttalte våren 2007 at Israel er en mønsterstat (Oren 2007).

Olje, Israel og kontroll

Olje, Israel og kontroll over regimene har vært påpekt som konstante tema i USAs politikk overfor Midtøsten de siste femti-seksti år (Hollis 2004). Disse er også relevante for krigene i Irak og Libanon,

samt for det spente forholdet mellom USA og Iran, selv om sammenhengen og målene har forandret seg. I den første tiden etter 1945 var USAs viktigste mål i Midtøsten å holde Sovjetunionen unna og å sikre investeringsmuligheter for amerikanske oljeselskap. Etter 1960, da USA ble en nettoimportør av olje, ble målet å sikre stabiliteten i oljemarkedet. I dag er målet å kontrollere tilførselene av olje fra Midtøsten, for å sikre egne behov og stabiliteten i markedet, og for eventuelt å kunne styre tilførselene til andre. Utkastet til Iraks nye oljelov våren 2007 fortøner seg som påfallende gunstig for amerikanske oljeinteresser (Fortson, Murray-Watson & Webb 2007).

Oljens politiske betydning for USA varierer i takt med markedet. I tider med overskudd og utsikter til fallende priser er forsynings-sikkerhet intet viktig tema på den politiske dagsorden, slik tilfellet var på 1990-tallet da Israel styrket sin stilling i amerikansk politikk. I tider med utsikter til knapphet og prisoppgang er forsynings-sikkerhet et viktig politisk spørsmål. Det politiske hensyn til oljeeksportørene tenderer derfor å variere i takt med markedet. Unntaket er tiden etter 2001, under president Bush jr., der oljeeksportørene ikke har styrket seg politisk til tross for et stramt marked og stigende priser, hvilket understreker omleggingen av USAs utenrikspolitikk under den nåværende president. Tidligere gikk USAs politikk ut på å dominere og kontrollere de ulike regimene i Midtøsten, om nødvendig å destabilisere og velte dem ved intriger, som i Iran i 1953. I dag brukes militær makt, understøttet av ideologi basert på nasjonalisme og religion (Mead 2006).

Historisk har det vært en spenning mellom USAs oljeinteresser og hensynet til Israel; i dag kan det være samsvar. Under den kalde krigen var Sovjetunionen en alvorlig utfordrer til USA i Midtøsten, hvilket bidro til at hensynet til Israel måtte veies mot hensynet til arabiske interesser (Mikaïl 2006). Ved flere anledninger har USA søkt å megle mellom Israel og arabiske naboland; i 1956 tvang USA Israel til å trekke seg tilbake fra Suez og Sinai; i 1979 igjen fra Sinai og i 1990–91, som tidligere nevnt, til å forhandle med palestinerne. Under president Bush jr. støttet USA Israels krig i Libanon sommeren 2006 uten forbehold. Krigens forløp reiser spørsmålet om avtalt spill for å sikre kontroll over den sørlige delen av Libanon, eventuelt for å forberede en krig mot Iran (Shehadi 2006).

Fraværet av konkurrerende stormakter er helt avgjørende for USAs og Israels handlefrihet i regionen. Europa har på dette punkt et særlig ansvar. Kina er i ferd med å bygge opp en sterk økonomisk posisjon, men vil neppe bli en betydelig militær faktor i overskuelig fremtid. Russland har i senere tid utvist en mer aktiv politikk, men

er økonomisk og militært lite til stede. Europa er splittet, fraværende eller deltar i USAs tjeneste, som tilfelle er for Storbritannia, Danmark og Polen. Europas nære naboskap og sterke økonomiske interesser i Midtøsten setter det politiske fraværet i et underlig lys. Siden Golfkrigen i 1991 har USAs aktive politikk i regionen prioritert egne interesser, om nødvendig på bekostning av Europas.

I forbindelse med Irak-krigen har Europa sviktet på to måter; det har unnlatt å holde USA tilbake fra et vågalt eventyr og det har forsømt å forsvare sine interesser. I den utstrekning Irak-krigen mot formodning skulle ende med en amerikansk seier, vil europeiske interesser mest sannsynlig bli tilsidesatt, enten det dreier seg om tilgang til olje eller markeder. Om krigen skulle ende med amerikansk nederlag, hvilket synes mer sannsynlig, vil europeiske interesser kunne lide på grunn av ustabilitet og antivestlige holdninger i Midtøsten.

Storbritannia under statsminister Tony Blair fortjener særlig oppmerksomhet, som USAs viktigste støttespiller i Irak-krigen og som også ble ydmyket politisk av Israel. I forkant av krigen lovet statsminister Blair at konflikten mellom Israel og palestinerne skulle finne en rask løsning. Til et møte i januar 2003 inviterte Blair en delegasjon palestinske politikere til London, men de ble nektet utreisettillatelse av Israels statsminister Sharon (*The Guardian* 2003). President Bush jr. grep ikke inn for å bistå sin britiske allierte. Episoden viste at i Washington har Israel sterkere innflytelse enn Storbritannia.

Utkastet til Iraks nye petroleumslov, presentert vinteren 2007, er preget av betydelige uklarheter (Petrostrategies 2007). En viktig innvending er at den forelegges parlamentet mens landet fortsatt er under utenlandsk okkupasjon og er herjet av borgerkrigslignende tilstander. På denne bakgrunn fraråder et større antall irakiske oljeeksperter i en henvendelse til landets parlament våren 2007 at det inngås langsiktige, bindende avtaler med utenlandske oljeinteresser så lenge okkupasjonen varer (Open letter 2007).

Utkastet til petroleumslov stadfester at sentralregjeringen i Bagdad er øverste myndighet i oljespørsmål, men den begrenser oljedepartementets betydning til fordel for et nytt organ, Det føderale oljerådet, der også utenlandske interessenter kan få plass. Lovutkastet tilsier at oljeinntektene skal kanaliseres til den føderale statskassen og at en ikke spesifisert andel skal tilføres provinsene i forhold til folketallet. Det er imidlertid uklarhet om form og nivå på oljebeskatningen, og form for utenlandsk deltakelse. Viktige praktiske spørsmål skal klargjøres i vedlegg som ved overleveringen

av lovutkastet ikke var forhandlet ferdig. Amerikanske planer om en omfattende desentralisering av råderetten over oljen, og en påfølgende privatisering, synes hittil ikke virkeliggjort (Parenti 2007). Sentrale myndigheter skal ifølge lovutkastet fortsatt ha kontroll over oljen, med myndighet til å overprøve avtaler inngått av provinsene. Et statsoljeselskap skal gjenopprettes og samordne virksomheten, i hvert fall over felt som allerede er bygget ut. Det hersker imidlertid fortsatt frykt for at råderetten over oljen vil svekkes på et senere tidspunkt (Escobar 2007). Opplegget er å gi Det føderale oljerådet avgjørende myndighet; her kan utenlandske interesser gjøre seg gjeldende. De foreslåtte regler tilsier at bare tilstedeværende medlemmer skal kunne stemme, slik at en fraværende statsråd vil være uten innflytelse. På dette stadiet har en omfattende desentralisering og privatisering ikke vært politisk mulig, men risikoen er at fremstøt i denne retning vil komme i neste omgang, med sikte på konkurranse mellom provinsene om selskapenes midler, økende utvinning og svekkelse av OPEC. Okkupasjonsmaktens opplegg synes å være å unndra sentralregjeringen råderetten over nye felt (Springborg *et al.* 2007). Dette er i tråd med USAs økonomiske politikk for Irak fra okkupasjonens første tid, med privatisering ved salg av statlig eiendom uten hensyn til internasjonal rett og dens begrensninger på okkupasjonsmaktens opptreden (Leech 2007).

Tvistemål skal avgjøres av en internasjonal meglingsinstans, ikke av det irakiske rettsvesen. Parlamentets myndighet i oljespørsmål blir begrenset, hvilket også vil hemme fremtidige reguleringsmyndigheter. Opplegget omfatter foreløpig ingen bestemmelser om overføring av kunnskap eller bruk av irakiske varer og tjenester. I sin helhet synes opplegget å gi bedre betingelser for utenlandske investorer enn tilfellet var i Norge ved petroleumsvirksomhetens oppstart omkring 1970, med en vesentlig høyere risiko, og tilsvarende dårligere resultater for ressurseieren, den irakiske staten. Irakisk fagbevegelse har tatt avstand fra utkastet til ny oljelov. For Irak er risikoen at utenlandske oljeselskap gis unødig gunstige vilkår, slik tilfellet var i Russland på 1990-tallet (Muttitt 2006). De kritiske punkter er sammensetningen av Det føderale oljerådet, graden av statsdeltakelse, formen for utenlandsk deltakelse og skattleggingen og fordelingen av inntektene.

Ifølge USAs tidligere finansminister Paul O'Neill ble planer lagt for krig mot Irak allerede de første ukene av regjeringstiden til Bush jr. (Suskind 2004 a). Planene omfattet privatisering av landets oljeressurser, men møtte ingen positiv respons blant de store oljeselskapene, og motstand i utenriksdepartementet, som vurderte

den politiske risikoen som høy på lengre sikt (Springborg *et al.* 2007). Derimot fikk planene medhold blant mindre oljeselskap og leverandørindustrien i USA, som så muligheter for rask fortjeneste. Nykonservative støttespillere til regjeringen Bush jr. hadde i god tid før Irak-krigen planene klare for privatisering av oljen (Cohen & Driscoll 2002).

Irak nasjonaliserte oljevirksomheten i årene 1968–72, men forhandlet etter Golfkrigen i 1991, under Saddam Hussein, igjen med utenlandske oljeselskap om deltakelse i landets oljeindustri. I noen tilfeller ble det forberedt kontrakter på uvanlig gunstige vilkår for utenlandske investorer. Med store oljereserver og lave kostnader i et større antall felt som er påvist, men ikke besluttet utbygget, har Irak i utgangspunktet en uvanlig gunstig forhandlingsposisjon (Fortson, Murray-Watson & Webb 2007).

Prinsippet om føderal kontroll over oljen synes foreløpig godtatt av både kurdiske og sjiaarabiske politikere, hvilket kanskje kan ses som et uttrykk for en irakisk nasjonal identitet på tvers av sekteriske skiller (Visser 2007a). Logistiske hensyn kan også ha betydning. Oljen fra de kurdiske feltene må eksporteres i rørledning gjennom Syria eller Tyrkia, land som neppe ville bifalle en eventuell kurdisk selvstendighet. Omkring Basra i Sør-Irak er forekomstene vesentlig større, og med kort vei til utskipingshavn. Her kan oljen eventuelt gi et økonomisk grunnlag for selvstyre, men den politiske viljen synes begrenset (Visser 2007b).

Noe av bakgrunnen for utkastet til oljelov kan ligge i en forståelse mellom de amerikanske okkupasjonsmyndighetene og det sjiamuslimske partiet SCIRI, der USAs ønske om fortgang i privatiseringen av oljeindustrien veies mot SCIRIs ønske om en selvstyrt region i Sør-Irak (Marcel 2006); SCIRIs leder Al-Hakim ble i januar 2007 invitert til Det hvite hus. Likevel synes utkastet til ny oljelov å ha dårlige utsikter til å forme realitetene på lengre sikt. Det møter sterk motstand på irakisk hold (Francis 2007). Det bryter med etablert irakisk tenkning om oljen (Shafiq 2005). Det innbyr til korrupsjon og vanstyre. Det kan også bli omstøtt av en fremtidig regjering etter at USAs okkupasjon eventuelt er avsluttet. I dette perspektiv kan det foreslåtte regelverkets evne til å tiltrekke private investeringer vise seg tvilsom, selv om lovutkastet har vært drøftet med internasjonal oljeindustri.

Irak kan gjenoppbygge sin oljeindustri ved kontraktører som eventuelt kan betales i olje, men den lave risikoen tilsier at på det nåværende stadium burde Irak ikke ha behov for å lete etter nye eller gi eierandeler i allerede påviste felt. På denne bakgrunn er

det et åpent spørsmål om ikke lovutkastet vil kunne forskusle en sterk forhandlingsposisjon. Rammen for utenlandsk deltakelse er foreløpig uklar, men opplegget synes å være eksklusive, langsiktige kontrakter som gir utenlandske investorer makten over nye prospekter, med begrenset innsyn for irakiske myndigheter. Det skisserte kontraktsforholdet basert på lukkede forhandlinger innbyr til korrupsjon. Statsoljeselskapets tiltenkte oppgave synes å være restaurering og samordning av historiske prospekter.

Ved gjenoppbygging og utbygging av påviste oljefelt er det liten grunn til å gi en høy risikopremie til private investorer. I dagens krigssituasjon begrunnes en høy risikopremie med dårlig sikkerhet, men dette er også et argument for den irakiske staten for ikke å inngå oljekontrakter så lenge krigen varer. Okkupasjonsmakten USA har imidlertid et presserende behov for å få Iraks oljeindustri i gang igjen. Først og fremst dreier det seg om å skaffe inntekter til den irakiske staten for å finansiere gjenoppbyggingen av landet og også avlaste et hardt belastet amerikansk statsbudsjett. Allerede senhøstes 2005 inngikk Irak en avtale med Det internasjonale pengefondet, IMF, om lån på betingelse av å ha et rammeverk for utenlandske investeringer i landets oljeindustri ferdig ved utløpet av 2006.

Israelske og noen amerikanske interesser synes å falle sammen i svekkelsen og eventuelt oppstykkningen av eksisterende stater (El Alqui 2007). Irak er det mest aktuelle tilfellet. Siktemålet er ikke begrenset til arabiske stater i Midtøsten. I de samme nykonserverative kretser som forberedte krigen mot Irak, utarbeides planer for et føderalt Iran (Plesch 2007). En nærliggende videreføring ville være en svekkelse eller oppstykkning av Saudi-Arabia, som ressursrik leder av den arabiske verden og et potensielt hinder for amerikansk dominans (Niblock 2006). USAs interesser er imidlertid ikke entydige.

I spørsmålet om graden av svekkelse og oppstykkning er USAs interesser sprikende, med en tydelig divergens vis-à-vis Israels interesser. USAs oljeinteresser kan være tjent med en svekkelse av Midtøstens stater, kanskje en oppstykkning i større deler, men ikke en kaotisk fragmentering. Iraks nye grunnlov, i stor utstrekning skrevet av okkupasjonsmakten, går langt i å delegere forvaltningen av oljeressursene til landets atten provinser, men den gir også mulighet for provinsene til å gå sammen i større regioner. Ut fra USAs oljeinteresser kunne det være hensiktsmessig med to, tre eller fire større regioner som forvaltere av oljen, for å svekke OPEC og for å skape konkurranse om oljeselskapenes investeringer og personell, men som i fellesskap kunne administrere nettet av rørledninger.

USAs oljeinteresser ville neppe være tjent med for eksempel åtte provinser i krig og strid om oljefelt på tvers av grenselinjer og om tilgangen til ledningsnettene (Galbraith 2006). For Israel er det derimot viktigere å unngå at en sterk irakisk stat skal kunne gjenoppstå som en potensiell militær trussel, eventuelt i allianse med Syria. For Israel kan også strid mellom arabiske delstater eller småstater anses som gunstig, i den utstrekning de avleder oppmerksomheten fra det palestinske spørsmål. Konkret kan en selvstendig kurdisk stat innebære en betydelig risiko for USA, ved en mulig konflikt med Tyrkia, mens den for Israel kunne være gunstig, særlig i den utstrekning et bedre forhold til Syria eller en oppstyking av landet kunne tillate transitt av olje fra Kurdistan.

I forkant av Irak-krigen la USAs utenriksdepartement planer for forvaltningen av et enhetlig Irak, med en sterk sentralregjering som også skulle ha myndigheten over oljen. Da USAs første stattholder i det okkuperte Irak, general Garner, ville iverksette planene, ble han omgående erstattet av ambassadør Bremer, og Pentagon overtok styringen. Bremers første embetshandlinger i Irak var å oppløse landets sentraladministrasjon og dimettere 400 000 mann i de væpnede styrker. Ordren kom trolig fra Det hvite hus ved visepresident Cheney og hans konservative medspillere. Med ett forsvant det maktapparatet som hadde styrt Irak siden 1920, basert på det sunnimuslimske mindretallet, men med en klart sekulær tradisjon. Okkupasjonsmaktens mål var tydelig å splitte for å herske, selv med risikoen for sekulær strid og borgerkrig (Herring & Ramguala 2006). Oppløsningen av den irakiske staten innebar en viktig seier for de nykonservative, proisraelske kreftene i Washington over tradisjonalistene i utenriksdepartementet, som hadde forberedt en sterk irakisk stat med de væpnede styrker og forvaltningen intakt. Den påfølgende rekruttering til okkupasjonsmaktens rådgivende organer bygget på etniske og trosmessige skillelinjer. Det sekteriske mønsteret ble gjentatt ved de påfølgende valgene, hvilket antyder at den amerikanske okkupasjonsmakten bevisst gikk inn for en oppsplitting av det irakiske samfunnet etter sekteriske skillelinjer. Grunnloven av 2005 gir en politisk ramme for oppsplittingen. Delegeringen av myndighet over oljen til provinsene gir oppsplittingen et økonomisk grunnlag.

Oppstykingen av stater innebærer et brudd med USAs tradisjonelle politikk overfor Midtøsten. USA har tidligere søkt å sikre sin makt overfor de etablerte statsdannelsene ved om nødvendig å endre regimer, ikke grenser, og fortrinnsvis ved stråmenn. På denne bakgrunn er det nykonservative prosjektet for å omforme Midtøs-

ten radikalt; siktemålet er både regimene og statsstrukturen. Det umiddelbare objektet er det arabiske Midtøsten fra Middelhavet til Golfen, men et svekket eller oppstykket Irak betyr et styrket Iran, som i sin tur vil måtte omformes ved underkastelse eller oppstyking (Howard 2006). Nykonservative kretser i USA ønsker å bombe Iran til underkastelse og regimeendring (Moravchik 2006). Det er et åpent spørsmål om ikke Irans atomprogram bare er et påskudd for USAs fiendtlige innstilling; den virkelige hensikten kan være å bli kvitt et nasjonalistisk regime som forhindrer amerikansk kontroll over Midtøsten (Ansari 2006). En pekepinn er at USA tidlig i 2003 avviste et iransk forslag om omfattende forhandlinger, som også skulle inkludere Irans atomprogram og støtte til islamske grupper i Libanon og Palestina, mot et løfte om ikke å destabilisere det iranske regimet og en gradvis heving av de økonomiske sanksjonene (Bellaigue 2006).

Krigen i Libanon sommeren 2006 gir også en pekepinn om USAs og Israels planer for Midtøsten. Israels bombing var målrettet og selektiv, den rammet nesten utelukkende Libanons sjiamuslimske befolkning, mens kristne og sunnimuslimer stort sett ble skånet. Den selektive bombingene kan ses som et forsøk på å nøre opp under sekterskridt blant Libanons ulike grupper. USA unnlot å støtte sin tidligere forbundsfelle, den libanesiske regjeringen, som den hadde vært med på bringe til makten. Lærdommen er at USA ikke alltid bistår sine protesjeer, ikke engang når de er lojale.

Utfallet kan kanskje bli en politisk omorganisering av Midtøsten i et mangfold av småstater og selvstyrende provinser, med grenser som i stor utstrekning faller sammen med etniske og trosmessige skillelinjer. En kurdisk stat ville være en viktig brikke i en ny statsstruktur i Midtøsten. Kostnaden vil kunne være forsøk på etnisk rensing og fordrivelse av store folkegrupper, som i Jugoslavia. Dette er en følge av det nykonservative prosjektet for å omforme Midtøsten uten hensyn til menneskelige og økonomiske kostnader (Senanayake 2007). Prosjektet innebærer et brudd med Midtøstens statstradisjoner, med etnisk og religiøst blandete politiske enheter. De kulturelle og sosiale realitetene står i grell kontrast til nykonservative påstander om at Irak-krigen var ideelt motivert, som et første slag i et langvarig amerikansk felttog mot despoti, tyranni og terrorisme og med sikte på å gjøre verden bedre for alle (Kristol & Kaplan 2003). Fra arabisk side er det blitt påpekt at med en slik omforming av Midtøsten ville en etnisk og religiøst homogen jødisk stat fortone seg som mindre særegen (Sfeir 2006).

Den latente oppstykingen av Irak, den historiske hjørnesteinen

i Midtøstens statsstruktur, kan eventuelt gi støtet til en politisk omorganisering som berører samtlige naboland, med høy risiko for ustabilitet, konflikter og kriger i lengre tid (Ferguson 2007). Opplegget markerer en divergens mellom USAs og Israels interesser. Selv om begge land under dagens regjeringer synes å forfølge en svekkelse og en eventuell oppstyking av de muslimske statene i Midtøsten, innebærer hensynet til oljemarkedet og kostnadene ved krig og okkupasjon at USA har en økonomisk interesse av å begrense ustabiliteten og konfliktene, mens Israels høyreorienterte politikere og deres nykonservative støttespillere i USA kan trekke fordeler av strid mellom arabere og mellom muslimer (Perry & Crooke 2006). I dette perspektiv kan Syria bli et offer, ikke bare på grunn av naboskapet til Irak, Israel og Libanon, men også for å rydde veien for eksport av olje fra Kurdistan. Det viktigste målet er likevel Iran, hvis innflytelse i den arabiske verden tiltar, også blant sunnimuslimer, og som anses som en eksistensiell trussel mot Israel (Ritter 2006). Under krigen i Libanon sommeren 2006 ytet Iran avgjørende bistand til Hizbollah (Schiff 2006). Irans økende innflytelse i Midtøsten er en direkte følge av Irak-krigen (Haas 2006).

Vinteren 2007 har den amerikanske okkupasjonsmakten i Irak vikklet seg inn i en rekke motsetninger. Den har som nevnt ved å fjerne det sunnimuslimske Baath-regimet styrket Irans stilling i Midtøsten, til ulempe for USAs nære støttespillere og protesjeer i Golfstatene. Samtidig støtter USA i Irak sjiamuslimer, Irans forbundsfeller; i senere tid har USA styrket båndene til SCIRI, som er Irans viktigste partner i Irak. USA har imidlertid utpekt Moqtada al-Sadr og hans Mehdi-armé til en hovedmotstander, trolig fordi den representerer en irakisk nasjonalisme med muligheter for en forståelse på tvers av skillet mellom sjia- og sunnimuslimer (Gupta 2007).

I denne situasjonen svekkes også USAs historisk nære bånd til Saudi-Arabia, som inntil siste stund sammen med Tyrkia gikk sterkt imot okkupasjonen av Irak. Saudi-Arabia frykter Irans tiltakende maktposisjon i Midtøsten, mindre som en militær enn som en ideologisk og politisk trussel (Chubin 2006). Saudi-Arabia frykter iranske atomvåpen, men ønsker heller ingen krig mot Iran. Irans støtte til Hizbollah og Hamas har tvunget Saudi-Arabia til en mer åpent pågående politikk overfor konflikten i Palestina, og landets megling vinteren 2007 med sikte på en palestinsk samlingsregjering er et konkret resultat, som imidlertid er blitt forkastet som uakseptabelt av USA (Shannon 2007). Den amerikanske avvisningen kan føre til at Saudi-Arabia orienterer seg mot en regional løsning som også tar hensyn til Irans interesser. Kompromisset i OPEC

om oljeprisen våren 2007 kan være et tegn på at Saudi-Arabia ikke ønsker å utfordre Iran. Syria kan spille en nøkkelrolle i forholdet mellom Iran og Saudi-Arabia, men har i mange år vært ansett som en hovedfiende av Israel og USA.

Utsikter for USA og Midtøsten etter Bush jr.

Selv med et regimeskifte i Washington, med et demokratisk flertall i Kongressen fra 2007 og kanskje en demokratisk president fra 2009, er det store sjanser for en langvarig amerikansk okkupasjon og krigføring i Irak. En slik utvikling vil skjerpe de viktigste konfliktene i Midtøsten.

Etter valget til Kongressen i november 2006 er regjeringen Bush i et alvorlig dilemma. Irak-krigen var en vesentlig faktor for utfallet. Velgerne forkastet republikanerne fordi Irak-krigen mislykkes. Demokratene vant uten noe program for avvikling. Støtten til Israel synes uforminsket. USAs videre politikk overfor Midtøsten er åpen. Kontinuitet synes mer sannsynlig enn brudd, samtidig som situasjonen i Irak forverres raskt. Bakerutvalget, *Iraq Study Group*, representerte den eldre garde i det republikanske parti med et nært forhold til Bush sr. Den har en mer kritisk innstilling til Israel og er villig til en dialog med Iran og Syria for å stabilisere Irak (The Iraq Study Group Report 2006). Gruppens anbefaling tok sikte på en militær tilbaketrekking til USAs baser i Golfen. Den overså imidlertid Saudi-Arabias og Tyrkias interesser.

Forsvarsminister Rumsfeld ble ofret som sydebukk med ansvar for en mislykket krig. Hans avgang svekket visepresident Cheney og kan dermed ha styrket utenriksminister Rice; den svekket umiddelbart Israels innflytelse. Etterfølgeren Robert Gates har en lang fartstid i de indre sirkler og er belastet med Iran–Contras-skandalen. Visepresident Cheney styrket igjen sin stilling, men ble deretter sterkt svekket ved domfellelsen av hans nære medarbeider og stabssjef Lewis Libby vinteren 2007. De nykonservative og proisraelske kreftene i USA har imidlertid vist en bemerkelsesverdig evne til å komme tilbake på banen etter nederlag. Maktforholdene i USA tilsier at den nykonservative dagsorden om en omforming av Midtøsten kan forbli rettledende i lengre tid, uten hensyn til konsekvensene (Henardt 2006).

De nærmeste årene, i 2007–08, har regjeringen Bush begrensede handlingsalternativ i sin politikk overfor Midtøsten. Én mulighet er en sterkere innsats i Irak ved å satse på en USA-vennlig sjia- og kurdiskdominert regjering, knuse radikale sjia grupper og sunni-

opposisjonen, hvilket støttes av visepresident Cheney. Risikoen er et fortsatt kaos i Irak som truer USAs militære stilling, hvilket er en kostbar og upopulær ikke-løsning, og som i verste fall kan føre til en regional krig. Et annet alternativ er forhandlinger med radikale sjiagrupper og opposisjonelle sunnigrupper, hvilket støttes av utenriksminister Rice. Risikoen er at et amerikansk tilbaketog kunne føre til en ukontrollert politisk utvikling i Irak, som ville styrke Iran og svekke Israel. En tredje mulighet er en utvidelse av krigen med angrep på Iran, hvilket støttes av Cheney. En opptrapning av konflikten, krig med Iran og kanskje Syria kunne være den israelske høyrefløys ønske, og det vurderes av Det hvite hus. Israel kunne dermed bli et militært brohode for USA i Midtøsten (Oren 2007).

En videre mulighet er en deling av Irak, med en egen kurdisk stat; dette synes å være Israels preferanse (Olson 2005). Det forkastes av Bakerutvalget, og ville være fåfengt uten et regimeskifte i Syria, kanskje også i Tyrkia. En ytterligere mulighet er et militærdiktatur med sikte på orden og senere nyvalg, men utfallet er uvisst; dette kan være Pentagons ønske, og vurderes også av Det hvite hus. En siste mulighet er en dialog med nabolandene, inkludert Iran og Syria, som foreslått av Bakerutvalget, men som i første omgang ble forkastet av Det hvite hus.

De mulige konsekvenser er omfattende. En militær opptrapning i Irak vil føre til et økende underskudd på statsbudsjettet og handelsbalansen; militærbudsjettet øker, mens sosialbudsjettet ikke kuttes av det demokratiske flertallet i Kongressen. Dette innebærer en svekket dollar og inflasjonspress. I Midtøsten styrker Iran sin stilling gradvis. Forhandlinger med fienden kan bidra til en økonomisk stabilisering mot erkjennelse av et militært og politisk nederlag. Dette er en umiddelbar gevinst for Iran. En krig med Iran innebærer en høy risiko militært, politisk og økonomisk; høyrefløyen i det republikanske parti mener å kunne vinne på en krig med Iran.

Foran neste presidentvalg i 2008 er hovedspørsmålene om USA skal dominere verden eller tilpasse seg, om USA skal tviholde på en supermaktsstilling som forvitrer, eller samarbeide med andre stormakter (Kolko 2006). Dette er også spørsmål om hvilke krefter som avgjør, og om hvordan USAs interesser best kan sikres. Det er også et spørsmål om hvilke konsekvenser USAs valg har for verden, for Midtøsten og for oljemarkedet og internasjonal økonomi.

Handlingsalternativene på kort sikt må ses i sammenheng med strategiske valg med rekkevidde utover inneværende presidentperiode. En videreføring av utenrikspolitikken under president Bush

jr. ville være fortsatt imperiebygging (Tertrais 2004). Forutsetningen er at dagens maktkonstellasjon i Washington styrkes og at USA evner å dominere, eventuelt støttet av India og Japan. Mest sannsynlig ville Europa, Kina og Russland vike unna; et Midtøsten dominert av USA kan for dem fortone seg som mindre ugunstig enn et Midtøsten i kaos. En viktig konsekvens vil være at internasjonale institusjoner svekkes ytterligere av at USA opptrer som enehersker. Det virker i dag som lite sannsynlig, men kan ikke utelukkes at USA får kontroll over Midtøsten med hjelp av Israel. Utfallet kunne da bli regimeskifte i Iran, eventuelt med en fragmentering, deretter kanskje i Saudi-Arabia.

En skjerpning av dagens politikk ville bety en konfrontasjon og mest sannsynlig en krig med Iran (Rogers 2007). Forutsetningen er også at dagens maktkonstellasjon i Washington styrkes, og at USA forsøker, men ikke evner å dominere, og mister støtte ved at Europa, Kina og Russland med andre støttespillere danner motvekt. Internasjonale institusjoner ville svekkes videre, mens USA isoleres. USA får alene ikke kontroll over Midtøsten; Israel svekkes; i Iran ville dagens regime mest sannsynlig styrkes ved et amerikansk angrep (Alavi 2007).

En videre mulighet er en tidlig kursendring ved at USA legger om utenrikspolitikken før 2008, mens Europa, Kina og Russland samarbeider. Internasjonale institusjoner styrkes igjen og USA forblir toneangivende. USA deler kontrollen over Midtøsten; Israel tvinges til moderasjon; Iran nøytraliseres. Forutsetningen er at de moderate krefter blant dagens makthavere vinner over de nykonservative ideologene og det militær-industrielle kompleks, samt at den proisraelske lobby svekkes eller moderer seg betydelig.

En siste mulighet er en tilpassing ved at en ny regjering i USA legger om utenrikspolitikken i 2009, mens Europa, Kina og Russland samarbeider ut fra styrke. Internasjonale institusjoner styrkes igjen, men USA blir mindre ensidig toneangivende. USA gir opp å få kontroll over Midtøsten; Israel tvinges til et kompromiss med palestinerne; og Iran blir med kinesisk støtte den sterke regionale makten i Midtøsten (Garver 2006). Forutsetningen for en slik omlegging er enten at USA ved et militært nederlag i Irak tvinges til tilbaketog, eller at den proisraelske lobby i USA og dens støttespillere i Israel innser at konfliktstrategien med sikte på å dominere Midtøsten på lengre sikt er risikofylt for både Israels og USAs interesser.

Mest sannsynlig vil USA under president Bush jr. ikke foreta noen omfattende tilbaketrekking av tropper fra Irak, dertil vil prestisjenederlaget bli vurdert som for stort og USAs interesser som

for viktige (Lind 2007). Det er også en mulighet for at en svekket stilling på hjemmebane, økonomiske problemer og risikoen ved en opptrapping av krigen vil dempe iveren etter å angripe Iran, selv om målrettede bombeangrep mot antatte atomanlegg kan være fristende for strateger i Israel og USA. Det er imidlertid lite sannsynlig at Bush-regjeringen vil innlede noen reell dialog med Iran under president Ahmadinejad. På denne bakgrunn er politisk spente forhold sannsynlige i Midtøsten i flere år fremover. Videre konsekvenser kan være en gradvis styrking av Irans stilling i Midtøsten og at USA svekkes økonomisk og isoleres politisk. Risikoen er en styrket preferanse for militære løsninger (Bachevich 2005). Alternativet kan være at USA ved et aktivt diplomati engasjerer seg for å bidra til å løse Midtøstens konflikter, ikke skjerpe dem. Utfallet av maktkampen i USA vil bli avgjørende.

Litteratur

- 2006 *Report to Congress* from the US–China Economic and Security Commission, Washington, D.C. (www.uscc.gov).
- A Clean Break* (1996) *A New Strategy for Securing the Realm*, Washington D.C., The Institute for Advanced Strategic and Political Studies, 8. juli. Studiegruppens medlemmer var Richard Perle, American Enterprise Institute, leder, James Colbert, Jewish Institute for National Security Affairs, JINSA, Charles Fairbanks, Jr., Johns Hopkins University/SAIS, Douglas Feith, Feith and Zell Associates, Robert Loewenberg, President, Institute for Advanced Strategic and Political Studies. Jonathan Torop, The Washington Institute for Near East Policy, David Wurmser, Institute for Advanced Strategic and Political Studies, og Meyrav Wurmser, Johns Hopkins University (www.israeleconomy.org/strat1.htm).
- Achcar, Gilbert & Michel Warschawski (2006) *La guerre des 33 jours*. Paris: Textuel.
- Alavi, Nasrin (2007) «Iran's attack blowback», *Open Democracy* 5. februar (www.opendemocracy.net).
- Alpher, Yossi (2007) «Sharon Warned Bush», *Forward* 12. januar.
- Ansari, Ali M. (2006) *Confronting Iran*. New York, NY: Basic Books.
- Artaud, Denise (2004) *L'Amérique des néoconservateurs*. Paris: Ellipses.
- Bellaigue, Christophe de (2006) «Defiant Iran», *New York Review of Books* 2. november: 58–62.
- Ben Cramer, Richard (2005) *How Israel Lost*. London: The Free Press.
- Berman, Ari (2006) «AIPAC's Hold», *The Nation* 29. juli.
- Bodansky, Yossef (2005) *The Secret History of the Iraq War*. New York, NY: Regan Books.
- Cahn, Anne H. (1998) *Killing Détente*. University Park, PA: The State University of Pennsylvania Press.
- Chandrasekaran, Rajiv (2007) «On Iraq, U.S. Turns to Onetime Dissenters», *Washington Post* 14. januar.
- Charillon, Frédéric (2006) «La logique de la crise», i *Afrique du Nord Moyen-Orient*. La documentation Française: 9–16.
- Chubin, Shahram (2006) *Iran's Nuclear Ambitions*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Cohen, Ariel & Gerald P. O'Driscoll (2002) *The Road to Economic Prosperity for a Post-Saddam Iraq*. Washington, D.C.: The Heritage Foundation.
- Cook, Jonathan (2007) «The Real Goal of Israel's War on Lebanon – Olmert's Testimony to Winograd», *CounterPunch* 13. mars (www.counterpunch.com).
- Dinmore, Guy (2006) «US twists civilian arms to fill its Fortress Baghdad», *Financial Times* 8. januar.
- Easton, David (1981) *The Political System*. Chicago, IL: Chicago University Press.
- Easton, David (1990) *The Analysis of Political Structure*. London: Routledge.
- Eisenhower, Dwight D. (1961) «Military-Industrial Complex Speech», *Public Papers of the Presidents*, Dwight D. Eisenhower: 1035–40.
- El Alqui, Hicham Ben Abdallah (2007) «Tous les ingrédients d'un désastre stratégique américain», *Le Monde Diplomatique* februar: 14–15.
- Escobar, Pepe (2007) «Surging toward the holy oil grail», *Asia Times Online* 11.

- januar (www.atimes.com).
- Farrell, Stephen, Robert Thomson & Danielle Haas (2002) «Attack Iran the Day Iraq War Ends, Demands Israel», *Times Online* 5. november.
- Ferguson, Niall (2007) «A War to Start All Wars», *The Atlantic Monthly* januar–februar.
- Fortson, Danny, Andrew Murray-Watson & Tim Webb (2007) «Future of Iraq : The spoils of war», *The Independent on Sunday* 7. januar.
- Francis, David R. (2007) «Why Iraq's new oil law won't last», *Christian Science Monitor* 5. mars.
- Freedman, Jonathan (2006) «The Enigma of Ariel Sharon» i *The New York Review of Books* 21. desember.
- Galbraith, Peter W. (2006) *The End of Iraq*. New York, NY: Simon and Schuster.
- Goldberg, J.J. (1996) *Jewish Power*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Greenway, H.D.S. (2007) «Cheney's Fixation», *International Herald Tribune* 28. februar.
- Gupta, A.K. (2007) «Bush's Iraq Strategy for 2007 – A second civil war or genocide», *Z Magazine Online*, Foreign Policy, februar (<http://zmagsite.zmag.org>).
- Haas (2006), Richard N. (2007) «The New Middle East!», *Foreign Affairs* november–desember.
- Hassner, Pierre & Justin Vaïsse (2003) *Washington et le monde*. Paris: Collection CERI/Autrement.
- Henardt, Jean (2006) «Les Etats-Unis et le Moyen-Orient au tournant de l'été 2006», *Afrique du Nord Moyen-Orient*. La documentation Française : 17–48.
- Herring, Eric & Glen Rangwala (2006) *Iraq in Fragments*. New York, NY: Cornell University Press.
- Hollis, Rosemary (2004) «The U.S. Role: Helpful or Harmful?» i Lawrence G. Potter & Gary G. Sick (red.) *Iran, Iraq and the Legacies of War*. London: Palgrave Macmillan: 193–211.
- Hosseini-zadeh, Ismael (2006a) *The Political Economy of U.S. Militarism*. London: Palgrave-Macmillan.
- Hosseini-zadeh, Ismael (2006b) «Behind the plan to bomb Iran», *Asia Times Online* 31. august (www.atimes.com).
- Howard, Roger (2005) *Iran Oil*. London: I.B. Tauris.
- Hudson, Michael C. (2005) «The United States in the Middle East» i Louise Fawcett (red.) *International Relations of the Middle East*. Oxford: Oxford University Press.
- Jaffe, Amy Myers (2007) *Iraq's Oil Sector: Past, Present and Future*. Houston, TX: James A. Baker Institute for Public Policy.
- Jane's Foreign Report* (2006) «The Pentagon's mission creep», 1. juni.
- Johnson, Chalmers (2004) *The Sorrows of Empire*. New York, NY: Henry Holt.
- Jones, Clive (2002) «The Foreign Policy of Israel» i Raymond Hinnebusch & Anoushiravan Ehteshami (red.) *The Foreign Policies of Middle East States*. Boulder, CO: Lynne Rienner: 115–40.
- Juhasz, Antonia (2006) *The Bush Agenda*. New York, NY: Regan Books.
- Kalman, Matthew (2006) «Israel set war plan more than a year ago. Strategy was put in motion as Hezbollah began gaining military strength in Lebanon», *San Francisco Chronicle* 21. juli.
- Khadduri, Walid (2006) «The Geopolitical Causes of High Oil Prices», *Oxford*

Energy Forum august.

- Kolko, Gabriel (2006) *The Age of War*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Kissinger, Henry A. (1994) *Diplomacy*. New York, NY: Simon and Schuster.
- Kristol, William & Lawrence F. Kaplan (2003) «Note des auteurs aux lecteurs français», særlig forord til *Notre route commence à Bagdad*, Paris 2003, Saint-Simon: 19 (fransk utgave av *The War Over Iraq* av de samme forfattere).
- Leech, Gary (2006) *Crude interventions*. London: Zed Books.
- Lobe, Jim (2006) «How Syria dodged a neo-con bullet», *Asia Times Online* 20. desember (www.atimes.com).
- Mann, James (2004) *Rise of the Vulcans*. London: Penguin Books.
- Marcel, Valérie (2006) «Les enjeux du pétrole», *Afrique du Nord Moyen-Orient*, 2006. La documentation Française: 121–34.
- Marshall, Jonathan, Peter Dale Scott & Jane Hunter (1987) *The Iran-Contra Connection*. Boston, MA: South End Press.
- Massing, Michael (2006) «The Storm over the Israel Lobby», *New York Review of Books* 8. juni.
- McCormick, Thomas J. (1989) *America's Half-Century: United States Foreign Policy in the Cold War*. Baltimore, MA: Johns Hopkins University Press.
- Mead, Walter Russell (2006) «God's Country?» *Foreign Affairs* september–oktober: 24–44.
- Mearsheimer, John J. & Stephen M. Walt (2006) *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. Cambridge, MA: Harvard University, John F. Kennedy School of Government.
- Mikail, Barah (2006) *La politique américaine au Moyen-Orient*. Paris: Dalloz: 169.
- Milbank, Dana (2003) «For Israel Lobby Group, War Is Topic A, Quietly At Meeting, Jerusalem's Contributions Are Highlighted», *Washington Post* 1. april.
- Milton-Edwards, Beverly (2006) *Contemporary Politics in the Middle East*. London: Polity Press.
- Moravchik, Joshua (2006) «How to Save the Neocons», *Foreign Policy* November–desember: 64–73.
- Münkler, Herfried (2003) *Der neue Golfkrieg*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag: 9.
- Muttitt, Greg (2006) «Will Iraq repeat Russia's oil mistakes?», *Al-Sabah al-Jadeed* oktober.
- Niblock, Tim (2006) *Saudi Arabia*. London: Routledge.
- Noël, Pierre (2004) «Les États-Unis et la sécurité pétrolière mondiale», *Ramses* 2005. Paris: IFRI Dunod.
- Olson, Robert (2005) *The Goat and the Butcher: Nationalism and State Formation in Kurdistan-Iraq since the Iraq War*. Costa Mesa, CA: Mazda.
- Parenti, Christian (2007) «Iraq – Who will get the oil?», *The Nation* 19. mars.
- Perry, Mark & Alastair Crooke (2006) «No-goodniks and the Palestinian shootout», *Asia Times Online* 9. januar (www.atimes.com).
- Petrostrategies* (2007) «Iraq: draft oil bill contains some huge loopholes and grey areas», 5. mars.
- Plesch, Dan (2007) «Iran – Ready to attack», *New Statesman* 19. februar.
- Ritter, Scott (2005) *Iraq Confidential*. New York, NY: Nation Books.

- Ritter, Scott (2006) *Target Iran*. New York, NY: Nation Books.
- Rogers, Paul (2006) *Into the Long war*: London: Pluto Press.
- Rogers, Paul (2007) «The Persian Gulf: a war of position», *Open Democracy* 2. februar (www.opendemocracy.net).
- Rosenberg, M.J. (2007) «AIPAC Pushes to Eliminate Anti-Iran-War Language from Pelosi Iraq Bill», *Global Research* 10. mars (www.globalresearch.ca).
- Rutledge, Ian (2005) *Addicted to Oil*. London: I.B. Tauris.
- Schiff, Ze'ev (2006) «Israel's War with Iran», *Foreign Affairs* november–desember: 23–42.
- Schmid, Dorothée (2007) «L'Europe au Moyen-Orient: une présence en mal de politique», *Ramses*. Paris: Dunod: 127–36.
- Senanayake, Sumedha (2007) «Opening shots fired in battle for Baghdad», *Asia Times Online* 12. januar (www.atimes.online).
- Sfeir, Antoine (2006) *Vers l'Orient compliqué*. Paris: Grasset.
- Shafiq, Tariq (2005) «Iraqi oil-2: Future grounded in old INOC», *Oil and Gas Journal* 12. september.
- Shannon, Elaine (2007) «U.S. the Big Loser in the Mecca Deal?», *Time* 9. februar.
- Shehadi, Nadim (2006) «Capitulate or escalate», *The World Today* oktober: 8–11.
- Shlaim, Avi (2001) *The Iron Wall*. New York, NY: Norton.
- Skodvin, Tora (2006) «Tenketankenenes rolle i amerikansk politikk», *Internasjonal politikk* 64(3): 365–92.
- Suskind, Ron (2004) «Without a doubt», *New York Times Magazine* 17. oktober.
- Tellier, Frédéric (2005) *L'heure de l'Iran*. Paris: Ellipses.
- The Economist* (2007) «Lexington: Turning Leviathan», 17. mars.
- The Guardian* (2003) «No 10 may cancel Middle East summit», 6. januar.
- The Iraq Study Group Report* (2006) New York, NY: Vintage Books.
- U.S. Congress (1996) 7-10-1996. Joint Senate and House Hearing. Address by His Excellency, Binyamin Netanyahu, Prime Minister of Israel. 104 Congress. 2nd session. *Congressional Record V.142 No.101*. ss. H7160-H7162.
- Visser, Reidar (2007a) «Iraq's Draft Oil Law: The Federal Dimension», *Historiae* 6. mars (http://historiae.org).
- Visser, Reidar (2007b) *Basra Crude – The Great Game of Iraq's «Southern» Oil*. Oslo: NUPI.
- Walt, Stephen M. (2005) *Taming American Power*. London: Norton.
- Wilson, Joseph (2003) «Republic or Empire», *The Nation* 3. mars.
- Woodward, Bob (2006) *State of Denial*. New York, NY: Simon and Schuster.
- Wurmser, David (1996) *Coping with Crumbling States: A Western and Israeli Balance of Power Strategy for the Levant*. Jerusalem: The Institute for Advanced Strategic and Political Studies.
- Wurmser, David (1999) *Tyranny's Ally*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Yativ, Steve A. (2004) *Crude Awakening*. London: Cornell University Press.

Debatt

Folk på vandring

Arne Jon Isachsen
professor i internasjonal
økonomi,
Handelshøyskolen BI

Verden har opplevd det før – folk på vandring. I nyere tid er det bosettingen i Amerika vi nordmenn kanskje først tenker på. I perioden 1821 til 1924 utvandret om lag 55 millioner europeere, eller en åttendedel av arbeidsstyrken. Av disse fant 34 millioner veien til USA. Mer enn 800 000 nordmenn dro over Atlanteren for å prøve lykken i Den nye verden. De fleste, nesten en halv million, i 30-årsperioden 1880–1910.

Når uttrykket «folk på vandring» bringes på bane i våre dager, tenker de fleste ikke på dem som reiser ut, men på dem som kommer inn. I 1950 utgjorde innvandrere (i all hovedsak fra Nord-Europa) 1,4 prosent av Norges befolkning, mot 8,3 prosent i dag. Av disse 387 000 personene kommer 217 000 fra mer eksotiske land som Tyrkia og land i Asia, Afrika og Sør-Amerika. I Oslo utgjør innvandrere 23 prosent av befolkningen – det samme som i Paris, mot 30 prosent i London.

Storbritannias statsminister Tony Blair mener at immigrasjon «is the toughest political issue in Europe and the US right now» (Rachman 2006). Tøffest, fordi det innbefatter så mye. Økonomi og politikk, historie og religion, kalde beregninger og sterke følelser.

Hensikten med denne artikkelen er å trekke frem noen observasjoner og resonnementer av relevans for den pågående debatten om innvandring. Artikkelen avsluttes med et par kontroversielle betraktninger.

Takk til Rune Sørensen og Håvard Tvinnereim for gode kommentarer til et tidligere utkast. De er fritatt for å skulle samstemme i det som nå følger.

Kort historisk tilbakeblikk

I 1921 satte USA stopp for innvandring. Mens 24 millioner mennesker vandret inn til USA i årene 1880–1924, kom det bare en halv million gjennom 1930-årene.¹ I 1965 lempet USA på reglene for innvandring. Resultatet lot ikke vente på seg. Andelen amerikanere født i et annet land gikk opp fra 4,7 prosent i 1970 til 12 prosent nå. Det betyr at av USAs 300 millioner innbyggere er 35 millioner født i et annet land. I tillegg kommer ulovlige immigranter som trolig utgjør mer enn 10 millioner.

Ser vi på absolutte tall, kom det 8,8 millioner innvandrere til USA i årene 1901–19, mot 9,1 millioner i tiåret 1991–2000. Men siden det bor tre ganger så mange mennesker i USA nå som den gang, veide innvandringen tre ganger så tungt for hundre år siden.

Rent økonomisk var utvandringen til USA en vann-vann-situasjon for fattigfolk i Norge:

- De som ble igjen hjemme, fikk mer – og bedre – jord å dyrke. Det gav større utbytte pr. arbeidstime og pr. småbruk. Og videre, når mange dro ut, ble den gjenværende arbeidskraft mer verdifull. Prisen på arbeidskraft gikk opp. Levestandarden for norske arbeidere, husmenn og småbønder steg. Andelen av verdiskapningen som kapitalister og godseiere mottok, gikk ned. Utvandringen hadde således gunstige fordelingsvirkninger i gamlelandet.
- De som reiste ut, kunne gå løs på ny, jomfruelig mark. For mange betydde dette et langt bedre inntektsgrunnlag enn hva de kunne drømt om hjemme. Særlig fart i sakene ble det etter at president Abraham Lincoln underskrev Homestead Act i 1862. Etter denne loven kunne en nybygger med familie ta i bruk 640 dekar upløyd jord. Han måtte bosette seg der og dyrke jorda. Etter fem år kunne han kreve eiendomsretten. Hele ti prosent av USAs areal fikk sine eiere på denne måten.

Jomfruelig mark, sa vi. Vel. Mange steder var marken i flittig bruk. Ikke for dyrking av hvete og mais. Men for store bøffelflokker og andre skapninger. Som i sin tur gav livsgrunnlag for indianerne som allerede bodde i Amerika. Men urbefolkningens rettigheter betydde lite for de aggressive innvandrerne. Som professor Samuel Huntington minner oss om:

1 Tallene i dette avsnittet er i hovedsak hentet fra Freeman (2006).

The West won the world not by the superiority of its ideas or values or religion (to which few members of other civilizations were converted) but rather by its superiority in applying organized violence. Westerners often forget this fact; non-Westerners never do (Huntington 1997: 51).

På hundre år, frem til slutten av 1920-årene, emigrerte hele 13 prosent av Europas arbeidsstyrke. Norge lå over dette gjennomsnittet, men ikke på nivå med Irland og Italia som erfarte en nedgang i arbeidsstyrken på 30 prosent. Særlig etter uår og hungersnød på 1840-tallet så mange irer ikke noe alternativ til det å flytte fra landet sitt.

Nærmere om folkevandringer i våre dager

Nå er bildet snudd. I våre dager opplever både Norge, Italia og Irland det motsatte: netto innflytting. For Irlands vedkommende i en skala ingen hadde tenkt seg. I mai 2004 ble ti land i Øst-Europa tatt opp som medlemmer i EU, hvorav Polen med sine vel 38 millioner innbyggere er det største. Siden den gang har 100 000 mennesker flyttet fra EU-10 til det lille øyriket Irland, som selv bare har 4,2 millioner innbyggere. En viktig grunn til dette er at bare Storbritannia, Sverige og Irland tillot fri innvandring fra de nye EU-landene. En annen er at baltere, ungarere og tsjekkere behersker det engelske språk langt bedre enn det svenske.

Den største folkevandringen verden har sett foregår i våre dager. Den finner sted i Midtens rike. Siden 1990 har om lag 150 millioner kinesere flyttet fra land til by. Denne utviklingen vil trolig holde seg i et par tiår til. I så fall vil urbaniseringsgraden i Kina gå opp fra vel 40 prosent til godt over 60. Hvilken innsats av ressurser denne utviklingen fører med seg, er ikke lett å beskrive. Men vi ser konsekvensene: høyere priser på råvarer og energi, og økende forurensing. Om ikke lenge vil Kina slippe ut mer CO₂ i lufta enn USA. I tillegg kommer de enorme spenningene som denne utviklingen skaper internt i Kina.²

For noen år siden ble Fremskrittspartiets forslag om å lage et innvanderregnskap – hvem vinner og hvem taper på innstrømming av nye landsmenn? – sett på som meget upassende. Nå er det mer akseptabelt å diskutere saklig og fordomsfritt – så langt man evner

2 For en introduksjon til de utfordringene Kina står overfor økonomisk, se Isachsen (2006).

– spørsmål som har med innvandring å gjøre. På tampen av 2006 uttalte således vår arbeids- og inkluderingsminister at vi må *målrette* innvandringen mer. Det må vel bety at den innvandringen som er bra for oss som allerede bor her, skal prioriteres?

Debatten i Storbritannia har fått ny giv etter at tidligere utenriksminister Jack Straw ba om at muslimske kvinner med slør må ta av seg sløret når de vil snakke med ham på hans kontor. En åpen dialog krever et åpent ansikt. Videre ble nylig en muslimsk lærerassistent sagt opp fordi hun ikke vil ta av seg sløret på skolen. Statsminister Tony Blair har gitt sin tidligere utenriksminister støtte.

Martin Wolf (2006) kaller innvandring for den mest omstridte av alle de utfordringer rike land i dag står overfor.

Decent people do not want to confront the issue, not only for fear of being labelled racist, but because, quite rightly, they do not want to poison relations with fellow citizens,

skriver den velrenommerte spaltisten i *Financial Times*. Med etniske minoriteter som nå snart utgjør ti prosent av Storbritannias befolkning, og med 600 000 polakker, ungare og andre østeuropeere i landet, mot forventet 30 000, etter utvidelse av EU i mai 2004, har Storbritannia sitt å slite med.

Globalisering og migrasjon

I de senere år har *den internasjonale handelen* vokst omtrent dobbelt så fort som produksjonen i verden. Forhandlinger om ytterligere liberalisering av reglene for internasjonalt varebytte – den såkalte Doha-runden i regi av WTO – brøt sammen ved utgangen av juli 2006. Stridens epler er hvorvidt USA vil dempe subsidieringen av eget landbruk, EU bygge ned tollmurer for slike produkter og u-land legge mer arbeid i å unngå piratkopiering. En særnorsk (eller sær norsk) landbrukspolitikk vil neppe være noen tue som velter noe lass.

Med friere anledning til å flytte *kapital* over landegrensene blir det lettere å la sparingen i ett land finansiere utgifter i et annet. Den globaliseringen av kapitalmarkeder som har funnet sted, har ledet til et underlig resultat; sparing i fattige land finansierer forbruk i rike land. I 2006 var underskuddet på USAs driftsbalanse med utlandet nær 800 milliarder dollar. Så skulle man tro at u-land som sender oppsparte midler ut av landet, ender opp med svakere økonomisk vekst. Men nei, slik er det ikke. Kvalitet teller – ikke bare kvantitet. De realinvesteringer som kapitaleksporterende u-land foretar i

hjemlandet, er av bedre kvalitet – gir langt bedre avkastning – enn investeringer som gjøres i land der finansieringen i stor grad er basert på milde gaver (Se Prasad *et al.* 2006).

Globaliseringen vi i disse dager erfarer, har handel i *oppgaver* som en viktig komponent. Den russiske ingeniøren i Moskva som arbeider med konstruksjon av nye fly for Boeing i Seattle, med relevant erfaring fra produksjon av sovjetiske MIG jagerfly; den engelske professoren som holder forelesning i Cambridge, der tilhørerne er kinesiske studenter i Beijing; eller den indiske sentralborrdamen som sitter i Bangalore og svarer på lokale forespørsler fra folk i Dresden.

Men også *mennesker* rører på seg. Immigrasjon er en særdeles viktig del av globaliseringen. I rene tall er imidlertid flytting av arbeidskraft temmelig beskjedne. Snaue tre prosent av verdens arbeidskraft er innvandrere. Mens hele ni prosent av arbeidstakere i rike land er det. I hovedsak flytter folk fra fattigdom til rikdom.

Betydningen av internasjonal handel, målt ved samlet eksport for alle land i forhold til den totale produksjonen av varer og tjenester på vår klode, nærmer seg 30 prosent. Imidlertid inneholder mange lands eksport betydelige mengder import. Om eksport måles ved merverdien som er skapt innen landet, snarere enn ved salgspriisen, utgjør eksporten om lag 13 prosent av den totale produksjonen i verden (Freeman 2006).

Fra tidlig på 1970-tallet og de neste par tiår beløp utenlandske direkteinvesteringer (FDI, foreign direct investments) seg til beskjedne to–tre prosent av de samlede realinvesteringer i verden. De siste femten årene har direkteinvesteringer over landegrensene vært svært volatile. I år 2000 utgjorde FDI hele 20 prosent av de globale realinvesteringene. Denne toppen hadde trolig sammenheng med innføring av euro og det langt dypere og mer likvide kapitalmarkedet som dermed ble etablert. I 2004 var man tilbake på 7,5 prosent. Målt som andel i investorers aksjeporteføljer utgjør nå utenlandske selskaper om lag 15 prosent av de samlede verdiene, opp fra nesten ingen ting førti år tilbake i tid.

Tallene som vi her har gjengitt, gjenspeiler det forhold at barrierer for flytting av mennesker mellom land ikke har blitt bygget ned i samme tempo som tollmurer er blitt revet, og hindringer for flytting av kapital mellom land er blitt tatt bort.

En konsekvens av sterkere begrensninger på arbeidskraftens bevegelighet er at prisforskjeller over land er enormt mye større for arbeidskraft enn for varer og kapital. Freeman (2006) gir tall som viser at samme type arbeidskraft fort vekk betales tolv ganger så meget i rike land som i fattige, målt i samme valuta. Om lønninger

måles i kjøpekraftsenheter, endres forholdet fra én til tolv, til én til fire–fem. For varer er prisforskjeller over land langt mindre. En Big Mac koster «bare» det dobbelte i et rikt land sammenlignet med i et fattig. Forskjeller i prisen på kapital – på renter – mellom rike og fattige land er enda mindre.

Globaliseringen har ikke redusert lønnsforskjellene i samme grad som pris- og renteforskjeller over land har blitt mindre. Freeman konkluderer slik (2006:151):

Indeed, geographic variation in wages and living standards around the world gives the global economy the appearance of a gated wealthy community consisting of the advanced countries, surrounded by impoverished ghettos, with immigration restrictions preventing the ghetto residents from moving to where their productivity and well-being would be higher.

Ut fra rene effektivitetsbetraktninger er det mer å hente ved økonomisk integrasjon dess større de initielle prisforskjellene er. Om en meter tøy koster ti liter vin i England, men bare én liter vin i Portugal, vil begge land ha stor nytte av internasjonalt varebytte og spesialisering i produksjonen. Når det nå er slik at forskjeller i priser på arbeidskraft til de grader overskygger andre prisforskjeller, betyr det store gevinster i samlet produksjon om man åpnet opp for fri vandring av folk mellom land. Hvorfor ikke da lempe på reglene og gjøre det lettere for folk å flytte fra fattige til rike land?

Økonomiske konsekvenser av migrasjon

Forestillingen om at et land «trenger» innvandrere for å løse økonomiske problemer er stort sett basert på misforståelser. Rett nok øker landets produksjonskapasitet – flere hender i arbeid. Men det gjør også antallet som produksjonen skal deles på – flere munnar å mette. Selv om immigranter gjerne er unge og i arbeidsfôr alder, og således bidrar forholdsvis mer til produksjonen, er ikke innvandring noen løsning på den eldrebølgen mange land nå står overfor. Unge innvandrere blir etter hvert eldre, og mange har barn som medfører utgifter for det offentlige. Om man skulle ønske å stabilisere antall pensjonister per arbeidstaker i Frankrike for perioden 1995–2050, ville dette kreve en *årlig* innvandring på 1,7 millioner mennesker.³ Det er mer enn ti ganger så mange som kom i 2001 – da Frankrike mottok 140 000 immigranter.

3 Denne beregningen er foretatt av FN, se Freeman (2006: 155).

Professor Dani Rodrik ved Harvard University har pekt på at om man satset på midlertidig innvandring, dvs. gav oppholds- og arbeidstillatelse for bare tre til fem år, ville fordelene for mottakerlandet være større. Arbeiderne kommer stort sett alene. De reiser hjem før de blir pensjonister.

Men også for innvandrernes hjemland mener Rodrik at en slik modell har noe for seg: Initiativrike arbeidstakere får impulser og læring i et annet miljø. Som de tar med seg hjem. For å sikre at de reiser tilbake til hjemlandet, antyder professoren at man kunne holde igjen en viss prosent av lønnen. Som den enkelte fikk utbetalt ved returen. Da vil arbeidstakeren ikke bare ha med seg ny humankapital hjem, men også finansielle ressurser av et visst omfang.

Innvandring skaper vinnere og tapere i mottakerlandene. Arbeidskraftinnvandring fører til at kapital relativt sett blir en knappere faktor. Det borger for høyere avkastning. Særlig egenkapitalen ser ut til å trives i perioder det innvandringen tar seg opp.

Innenlandsk arbeidskraft som konkurrerer med innvandrernes, ligger an til å tape. Arbeidskraft som er *komplementær* til immigranternes, vil derimot oppleve en bedring i sin avlønning. Om det i hovedsak kommer murere, vil norske murere like det dårlig. Norske malere, derimot, kan ha fordel av slik innvandring. Når murerarbeid blir billigere, tar husbyggingen seg opp. Etterspørselen etter malertjenester stiger. Og malerne kan heve sine priser.

For å demme opp for slike lønnsvridninger bør man sørge for at fordelingen av kunnskaper og ferdigheter hos innvandrerne ikke avviker så mye fra strukturen i utgangspunktet, mener Dani Rodrik. Det betyr at vi bør ta inn både malere og murere. Og også gjerne ingeniører og arkitekter om virksomheten i bygg og anlegg står foran et oppsving.

En annen fordel ved å legge til rette for gjestearbeidere fra fattige til rike land er den økte pengestrømmen som vil gå motsatt vei. Man sender penger hjem. Disse midlene har en annen karakter enn u-hjelp. Det er penger tjent i ens ansikts sved. Sannsynligheten for at de blir sløst bort eller forsvinner i feil lommer, som vi så ofte ser skje med u-hjelpsmidlene, er således langt mindre. På den annen side – som økonomer elsker å si – vil en betydelig innstrømning av utenlandsk valuta kunne føre til en relativ knapphet på den innenlandske valutaen. Resultatet kan bli en uønsket styrking – eller appresiering – av valutaen til det fattige landet. Og innenlandske bedrifter som konkurrerer med utenlandske, opplever tøffere tider.

På meg virker de vurderingene Dani Rodrik her gjør, temmelig urealistiske. Mer enn økonomi er involvert. «Man hat Arbeitskräfte

gerufen, aber es kamen Menschen,» skrev Max Frisch allerede tidlig på 1960-tallet, da arbeidsinnvandringen til Tyskland for alvor tok til.⁴ Den siden av saken synes jeg ikke Harvard-professoren har fått med seg.

Nærmere om amerikanske erfaringer

Befolkningen i USA er etterkommere av innvandrere – og mange av dem, vel 12 prosent, er «ferske» innvandrere selv. Under perioden 1880–1924, som kalles *The Great Migration*, kom det, som nevnt, 24 millioner immigranter til landet. I 1914 var tre av fire arbeidere hos Ford Motor Company født i utlandet.

Helt siden kolonitiden har spørsmålet om assimilering av innvandrere vært et hett tema i debatten. Benjamin Franklin (1706–90) var engstelig for at tyske innvandrere var «the most stupid of their own nation».⁵

I løpet av noen få måneder i 1980 kom det 125 000 cubanere til Miami. Båtflyktninger som fikk lov av Castro å reise. Arbeidsstyrken i byen økte, nærmest over natten, med syv prosent. Virkningene av denne økningen var mindre enn mange hadde forventet. I de etterfølgende fem årene var ikke utviklingen i arbeidsløsheten i Miami særlig forskjellig fra den i Houston og Atlanta. Mer omfattende studier av innvandring i USA peker i samme retning. Om by A har ti prosent flere immigranter enn by B, vil arbeiderne i by A bare erfare 0,2 prosent lavere lønn enn dem i by B.

Disse resultatene har imidlertid nyere forskning satt spørsmålstegn ved. Sett at et par hundre mexicanere flytter til California og bosetter seg i en mindre by. Den økte tilgangen på ufaglært arbeidskraft legger en demper på lønnsnivået. Lavere lønn trekker til seg ny virksomhet og ny kapital fra småbyer i nærheten. Investeringsene i nabobyene blir mindre enn de ellers ville ha vært. Produktivitets- og lønnsveksten svekkes. Og forskjellen i lønninger mellom arbeiderne i «innvandrerbymen» og i nabobyene reduseres. Arbeidstakere som får økt konkurranse fra immigrantene, kommer dårligere ut – uansett hvilken by de måtte bo i.⁶

4 Oversatt til engelsk lyder dette velkjente sitatet slik: «We imported workers, but got men instead.» Men originalen, synes jeg, sier noe mer.

5 S. 86 hos Borjas (2005). Tallene i dette avsnittet er i hovedsak fra samme sted.

6 Om USA hadde stengt for innvandring av ufaglært arbeidskraft, ville trolig import av varer produsert av slik arbeidskraft vært større. Noe av det lønnstapet ufaglærte amerikanere erfarer, ville ha skjedd uansett, men da forårsaket av handel snarere enn av innvandring.

Borjas (2005) kan fortelle at i år 2000 bodde hele 30 prosent av mexicanere med formelle jobber i USA. I gjennomsnitt tjente de vel 11 dollar i timen, eller seks ganger så mye som folk med tilsvarende utdannelse gjorde i Mexico. Utdannelsen som innvandrerne fra Mexico har, er gjerne kortere enn den de har som blir igjen. Det er ufaglært arbeidskraft som i stor grad strømmer over grensen. Nærhet gjør emigrasjon mulig.

For indere som bor i USA, er bildet det motsatte. Én promille av alle indere bor i De forente stater. De tjener om lag tilsvarende ti prosent av Indias BNP. Den representative inder boende i USA har således en verdiskapning som er hundre ganger større enn den jevne inder hjemme. Det er de smarte og velutdannede indere som i stor grad ender opp i USA.

Hjerneflukten eller «the brain drain» fra fattige til rike land er omfattende. Hele fire av ti universitetsutdannede tyrkere jobber utenfor landets grenser. Og ni av ti kinesere som studerer i USA, velger å forbli og å arbeide i utlandet i mange år etter endt utdanning.⁷ Her er det snakk om de supersmarte. Folk som kan bidra til at USA beholder sin teknologiske lederposisjon på mange felt. Om lag halvparten av alle dem under 45 år som har doktorgrad i USA er født i andre land.

Hvordan virker denne innstrømmingen av supersmarte utlendinger på amerikanerne? Rent statisk vurdert blir knapphetsverdien av intelligens mindre når mer importeres. Det skulle svekke incitamentet for amerikanere til for eksempel å gå løs på en doktorgrad. I et mer dynamisk resonnement er det rimelig å tro at de universitets- og forskningsmiljøene som USA – med god hjelp fra utlandske superstjerner – lykkes med å frembringe, virker befordrende også på unge amerikanere som vil satse på en karriere i forskning. Lønn er neppe en uviktig motivasjonsfaktor. Men et stimulerende miljø der dyktige fagfeller trekker og presser hverandre fremover, vil for mange bety mer.

USA, med verdens beste universiteter – mange av dem har rikelige midler, bak hver student på Yale står det et fond på 2,5 millioner dollar – virker som en støvsuger på de smarteste og beste verden over. Indere, kinesere og vietnamesere bidrar til at USA blir

7 Kinesere har et lengre perspektiv på ting enn folk flest. «Det er for tidlig å si,» svarte Kinas statsminister Zhou Enlai, da han en gang ble spurt om hvilke virkninger han mente den franske revolusjon hadde hatt. I 1987 så daværende generalsekretær i Partiet, Zhao Ziyang, hjerneflukten til utlandet som en lagring av «brain power overseas». Deri fikk han rett. Nå kommer velutdannede kinesere tilbake til Midtens rike i strie strømmer, se *The Economist*, 7. okt. 2006, s. 10.

liggende i front rent teknologisk. Samtidig strømmer ufaglærte arbeidstakere inn – mange av dem ulovlig – fra Puerto Rico og Mexico. For amerikanere i de øvre samfunnssjikt – kanskje særlig forretningsfolk – må dette være den beste av begge verdener. Utenlandsk hjernekraft som utvikler ny kunnskap og teknologi. Det skaper gode forretningsmuligheter på sikt. Og utenlandske hender som løpende leverer billige tjenester. Det gjør livet komfortabelt her og nå.

To vanskelige temaer

Menn som flyttet til USA på slutten av 1960-tallet, og den gang var mellom 25 og 34 år gamle, tjente 13 prosent mindre enn sammenlignbare amerikanere.⁸ I 1998 lå innvandrerne, som i mellomtiden sikkert var blitt amerikanske statsborgere, bare tre prosentpoeng bak. De som kom ti år senere startet med mer enn 20 prosentpoeng lavere lønn enn de «innfødte». Tyve år senere – i 1998 – lå de 12 prosentpoeng bak.

Går vi frem til slutten av 1980-årene, ligger nye innvandrere fremdeles vel 20 prosent bak amerikanerne rent lønnsmessig. Men snarere enn å oppleve at denne differansen blir mindre over de neste ti årene, øker den.

Det samme poenget kan belyses med et annet sett av tall. I 1970 var det mindre sannsynlig at innvandrere mottok offentlige overføringer (*cash benefits*) fra det offentlige enn at amerikanere gjorde det. I år 2000 mottok åtte prosent av immigrantene slike overføringer mot mindre enn seks prosent av de innfødte.

På bakgrunn av slike undersøkelser stiller Borjas (2005) spørsmålet om relativt generøse velferdsordninger virker som en magnet på innvandringen i USA. Og fortsetter: «These potential magnet effects raise questions about the political and economic viability of the welfare state.»

Ved Frisch-senteret har tre forskere nylig gjennomført en stor undersøkelse av innvandreres sysselsetting i Norge.⁹ Av immigranter som kom på 1970-tallet, var bare halvparten i jobb i 2000, mot 87 prosent i en gruppe norske menn med samme alder og lengde på utdannelsen (kontrollgruppen). Tre av fire innvandrere uten jobb

⁸ Tallene her er fra Borjas (2005).

⁹ «The rise and fall of immigrant employment» heter studien, som er gjennomført av Bernt Bratsberg, Knut Røed og Oddbjørn Raaum. Jeg har nøyed meg med et sammendrag i *Dagens Næringsliv* av 28. oktober 2006, av Enger & Tranøy.

hevet uføretrygd. For mange av dem var denne trygden høyere enn lønnen.

Denne undersøkelsen vitner om en betydelig sterkere magneteffekt for Norge enn for USA. Magneteffekten virker i sin tur som en *seleksjonsmekanisme*. Land med gode velferdsordninger kan ende opp med å trekke til seg de som ikke er like arbeidsvillige. Over tid vil det kunne tære på velferdsstatens fundament – en godt fungerende økonomi der flest mulig er i arbeid. På den annen side; land med godt fungerende arbeidsmarkeder, der den som jobber hardt blir godt belønnet, vil trekke til seg de arbeidsomme. Om det i tillegg er slik at det er dyrt *ikke* å jobbe, i form av gjerrige velferdsordninger, vil trolig denne gunstige seleksjonsmekanismen forsterkes. I så fall vil land med tøffere velferdsordninger kunne ende opp med en sterkere økonomi enn land med snillere ordninger.

Professor Assar Lindbeck hadde tidlig tanker om velferdsstatens holdbarhet på lang sikt. I sine arbeider trekker han frem hypotesen om at innvandrere som velger land med romslige velferdsordninger, vil være relativt kjappe til å benytte seg av dem. Om så er tilfellet, kan liberale regler for innvandring på sikt bidra til å gjøre det mer krevende å holde fast på en generøs velferdsstat.

Videre peker professor Lindbeck på at en form for *endogenisering* finner sted. Tilpasningen til ulike regler endres over tid. Den velferdsstaten som vi lagde på 1960-tallet, fungerte godt under datidens normer og atferd. Den fungerer mindre godt i lys av de endringer i atferd velferdsstatens ordninger selv har vært med på å frembringe. En slik uthuling av grunnlaget for velferdsstaten over tid er Aslam Ahsan, som selv kom til Norge i 1971, inne på i en kommentar til hva de norske forskerne fant om innvandreteres synkende deltakelse i arbeidsmarkedet: «Kunnskap om rettigheter har tatt over der vi følte en plikt til å gi noe tilbake til samfunnet.»

Lettere blir det ikke om byråkratene som skal se til at regelverket overholdes, selv blir slappe i fisken. Lindbeck sammenfatter det hele slik:

Den dagen den «lutherske etikk» mister sin kraft, og «prøysserdisiplinen» ikke lenger preger dem som kontrollerer systemet, har velferdsstaten problemer (Lindbeck 1995: 13).

Litteratur

- Enger, C. & T. Tranøy (2006) «De kom for å jobbe...», *Dagens Næringsliv* 28. oktober.
- Freeman, R. B. (2006) «People flows in globalization», *Journal of Economic Perspectives* (2): 145–70.
- Huntington, S. P. (1997) *The clashes of civilizations and the remaking of world order*. London: Simon & Schuster.
- Isachsen, A. J. (2006) «Økonomiske utfordringer i Kina», *Økonomisk forum* (3): 1–9 (<http://home.bi.no.fag87025/pdf/samfunnsokonomene.mai.2006.pdf>).
- Lindbeck, A. (1995) «Hazardous welfare-state dynamics», *American Economic Review*, May: 9–15.
- Prasad, E., R. Rajan & A. Subramanian (2006) «Foreign capital and economic growth», IMF Research Department, August 11.
- Rachman, G. (2006) «Hysteria, hypocrisy and the world's immigration hordes», *Financial Times* 12 september.
- Rodrik, D. (2005) «Feasible globalization» i M. M. Weinstein (red.) *Globalization What's new?* New York, NY: Columbia University Press.
- The Economist* (2006) «The battle for brainpower. A survey of talent», 7. oktober.

Mitt navn er Cox, Robert Cox – historisk struktur, ideer og institusjoner

Morten Bøås
forsker, FAFO

Approaches to World Order

Robert Cox (with Timothy J. Sinclair)

Cambridge: Cambridge University Press 1996

I nesten 50 år har Robert Cox deltatt i utformingen av teori om internasjonal politikk (IP) og internasjonal politisk økonomi (IPØ). Spesielt i løpet av de siste tiår er det publisert en rekke bøker og artikler som neppe ville sett dagens lys om det ikke hadde vært for hans forfatterskap. Setningen «theory is always *for* someone and *for* some purpose» fra hans *Millennium*-artikkel fra 1981 er en av de mest siterte i IP-fagets historie, og standardreferansen til Cox er da også de to berømte *Millennium*-artiklene fra 1981 og 1983 og forfatterskapets eneste monografi, *Production, Power and World Order* fra 1987. Det refereres av mange med nidkjærhet til denne boken, men de som faktisk har lest den er betraktelig færre. Det er ikke denne monografien som har gitt Cox den status han i dag har i faget, men artiklene han har publisert. Det var de to *Millennium*-artiklene nevnt ovenfor og relanseringen av 1981-artikkelen i Robert Keohanes (1986) *Neorealism and Its Critics* som gjorde Cox til et av de virkelig store navnene i IP-faget, og som kom til å øke interessen også for andre deler av hans forfatterskap. Dette gjør at det i en serie om det 20. århundres klassikere er mest relevant å vurdere den boken som oppsummerer hans virke, nemlig *Approaches to World Order*.¹

Takk til Halvard Leira for nyttige innspill og gode kommentarer.

1 Hvis ikke annet spesifikt er angitt, viser referansene i denne artikkelen til *Approaches to World Order*.

Dette er en artikkelsamling som strekker seg fra 1953 til 1996, og den viser hvordan Cox har bidratt til debatten om internasjonal politikk, men også hvordan denne debatten har påvirket Cox. Mitt siktemål er å gi en nyansert fremstilling av Cox' liv og virke, samtidig som hans relevans for dagens debatt, både om internasjonal politisk økonomi og forholdet mellom stat og samfunn, diskuteres. Debatten rundt Bent Sofus Tranøys bok *Markedets makt over sinnene* viser tydelig at Cox fortsatt har mye å fortelle oss når vi diskuterer hvordan den politiske økonomien er organisert og hvilke ideer og institusjoner som former denne organiseringen.² *Approaches to World Order* er en samling av Cox' viktigste arbeider, både de som er mye lest og referert til, men også mindre kjente bidrag som Cox og hans gode hjelper Timothy J. Sinclair trekker frem, siden de har hatt betydning for forfatterskapet. Dette gjør at selv om tidspennet mellom de første og siste artiklene er stort, er det også både en rød tråd og hovedargumenter i boka. Påvirkningen fra historisk materialisme er åpenbar og tilnærmingen i brorparten av essayene utpreget dialektisk. Cox' hovedkritikk mot tradisjonell IP-teori er at den ignorerer produksjonsprosessen og maktrelasjonene i denne. Konsekvensen er at den samme typen teori heller ikke evner å se hvordan historiske strukturer betinges av forholdet mellom materielle ressurser, ideer og institusjoner. I motsetning til for eksempel regimeteori, som er opptatt av institusjoners effektivitet, peker Cox først og fremst på institusjoner som et virkemiddel for å stabilisere og bevare en spesifikk orden og organisering av verden. Det er i den forbindelse at Cox også trekker opp linjen mellom problemløsende teori (her regimeteori) og kritisk teori.

I de følgende deler av denne artikkelen vil jeg først gi en presentasjon av personen og skribenten Cox. Deretter diskuteres mer inngående noen sentrale aspekter ved *Approaches to World Order*, før jeg til slutt ser nærmere på hva som står igjen fra denne boken nå som vi nærmer oss slutten på Cox' virke som internasjonal byråkrat, teoretiker og politisk aktivist. Mange av dem som har latt seg inspirere av Cox befinner seg på den politiske venstresiden, og politisk oppfatning og posisjonering både i ideologisk og praktisk forstand er ikke uten betydning når vi skal forstå hans bidrag til teori og politikktutforming. En sentral dimensjon ved forfatterskapet, og noe som skiller ham fra de fleste andre av det 20. århundres IP-teoretikere, er at Cox, på tross av all boklærdom han øser av, ikke bare er et produkt av academia, men også av et levd liv i det spen-

2 Se for eksempel Tranøy, Nordbakken, Sandbu og Marsdals respektive innlegg i *Dagbladet* 30. juni 2006, Valebrokk i *Aftenposten* 21. mai 2006 og Hegnar i *Kapital* 22. juni 2006.

ningsfeltet som internasjonale organisasjoner utgjør. Dette har uten tvil preget hans tenkning, og ingen refleksjon over Cox er fullstendig uten at denne delen av hans virke også tas i betraktning.

En lengre vei til academia

I enhver troverdig oversikt eller historie om IP-studiet i det 20. århundre vil Robert Cox fremstå som en som skilte seg fra mengden, det være seg realister, institusjonalister, konstruktivister eller poststrukturalister. Cox skrev ikke innenfor noen av disse skolene, men han deltok aktivt i debatten både mellom og innenfor de ulike skoleretningene. Hans egen produksjon har, om den ikke har vært skoledannende (noe Cox heller aldri har aspirert til), i hvert fall bidratt til at det i dag finnes en rekke radikale IP- og IPØ-teoretikere med gode karrierer ved velrenommerte universiteter.³ Det disse har til felles er at de trykker den italienske marxisten Antonio Gramsci til sitt bryst og er opptatt av forholdet mellom makt, stater, sosiale krefter og verdensordenen. Stephen Gill er ett eksempel, og det finnes mange andre. De er produktive, setter spor etter seg, og alle har mye å takke Robert Cox for.⁴

Når vi i dag vurderer Cox sine arbeider, og *Approaches to World Order* spesielt, er det viktig at vi også tar tidsånden den ble publisert i til etterretning. Boken ble utgitt i 1996. Den kalde krigen var over, og brorparten av gamle radikale bidrag diskreditert. Samtidig var det mange unge, radikale forskere og akademikere med teoretiske ambisjoner ved en rekke læresteder verden over som søkte etter nye teoretiske ståsteder. Dette fant de i Cox' banebrytende artikkel publisert i *Millennium* i 1983. Den introduserte en hel generasjon av unge radikale forskere for Antonio Gramsci (se Germain & Kenny 1998) og hans hovedverk *The Prison Notebooks*.⁵ Et forfatterskap som få innen IP-verdenen frem til da hadde hatt særlig kjennskap til.⁶ Dette skulle få stor betydning for studiet av internasjonal politikk frem mot århundreskiftet og videre inn i det 21. århundre.

3 Stephen Gill (1993) hevder at Cox arbeider på 1980-tallet skapte en 'italiensk skole', men dette begrepet har aldri blitt en del av IP-fagets allmenn tale. Vi kommer tilbake til Cox innflytelse på faget i artikkelens avslutning.

4 Eksempler på slike arbeider er Gill (1990 og 2003), Murphy (1994), Germain og Kenny (1998), Hewson og Sinclair (1999) og Taylor (2001 og 2004).

5 Gramscis *Prison Notebooks* ble skrevet mens den tidligere lederen av det italienske kommunistpartiet satt fengslet av Musolini i perioden 1926 til 1934.

6 Dette er en liten forenkling da det også var andre IP-teoretikere som på egen hand hadde funnet frem til Gramsci. Et eksempel er Craig Murphy. Samtidig er det ingen tvil om at Cox var den som for alvor introduserte IP-faget for Gramsci.

Cox var ingen ungdom, men en voksen mann på 45 år, med et langt yrkesløp bak seg da han gjorde akademisk arbeid til sin hovedgeskjeft. Før det hadde han jobbet i den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO, og hans erfaringer fra denne tiden kom til å påvirke hans akademiske arbeid, spesielt den delen som omhandler institusjoner og maktutøvelse. I en artikkel fra 1992 om den islamske diplomaten og politiske filosofen Ibn Khaldun skrev Cox at Khalduns liv og virke kunne deles mellom hans karriere som politiker og diplomat og som tilbaketrukket forsker og forfatter.⁷ Cox' og Khalduns løpebaner er ganske like, og dette kommer da også til uttrykk når han vurderer Khalduns politiske prosjekter. Cox har stor sympati for disse, men samtidig innser han at de var lite vellykte. Mye av det samme sier Cox også om egne forsøk på å iverksette politiske prosjekter da han arbeidet for ILO. Heller ikke disse prosjektene fungerte etter intensjonene og medvirket til at han forlot organisasjonen og søkte resten av sitt yrkesaktive liv i academia.

Cox skriver selv i et innledende kapitel til *Approaches to World Order* at han intellektuelt er preget av sin oppvekst i Montreal på 1930- og 40-tallet. Han vokste opp i en konservativ, velstående engelsktalende familie i det hovedsakelig fransk-kanadiske Montreal. Som ung student var Edmund Burke viktig for hans forståelse av forholdet mellom stat og samfunn.⁸ Spesielt var den unge Cox opptatt av hvordan Burkes konservatisme var basert på en organisk samfunnsforståelse. Burkes sosiale kontrakt var mer enn en evig fornybar kontrakt mellom individer, den var basert på en forståelse av samfunn som partnerskap: en hierarkisk orden, men med sterke forpliktelser mellom elite og undersåtter (se Burke 1950). Inspirasjonen fra Burke er også tydelig i Cox' senere arbeider om hegemoni. I tråd med Gramsci, men også inspirert av Bruke, legger han vekt på hvordan hegemoni opprettholdes gjennom hegemonens tilretteleggelse for en verdensorden som aksepteres av partene innenfor det gjeldende systemet. Cox skriver selv at det var gjennom Burkes samfunnssyn at han fant broen fra sin konservative bakgrunn til en sosialdemokratisk posisjon.

Etter avsluttet universitetsutdanning begynte Cox å arbeide for ILO. Organisasjonen hadde vært i Canada under den 2. verdens-

7 Ibn Khaldun ble født i Tunis i 1332 og døde i Kairo i 1406. For en introduksjon se Baali (2005).

8 Cox studerte ved McGill-universitetet hvor han skrev sin masteroppgave om valget i Quebec i 1886.

krig, og i forbindelse med returen til Genève rekrutterte den flere nyutdannede kanadiske akademikere. Cox var en av disse, og han gjorde karriere i ILO. Han ledet både organisasjonens program- og planleggingsavdeling og mot slutten av sin tid i ILO også dens institutt for arbeidslivsstudier. Disse erfaringene finner vi igjen i en rekke av hans arbeider.

I 1964 tok Cox permisjon fra ILO og tilbrakte et år ved Graduate Institute of International Studies i Genève. Her skrev han artikkelen «The Executive Head». Den skapte stort oppstyr i ILO, hvor mange mente at Cox var altfor frittalende til internasjonal byråkrat å være. ILOs direktør på den tiden holdt imidlertid Cox under sine beskyttende vinger og utnevnte ham til direktør for organisasjonens nye institutt for arbeidslivsstudier. Dette instituttet prøvde Cox å gjøre til et senter for kritikk og fri tenkning. Dette var ikke videre vellykket, og da ILO begynte å forlange av sine ansatte at alt de skrev for ekstern publisering måtte forelegges organisasjonens direktør for godkjenning, var hans dager i ILO talte. Han arbeidet på denne tiden med et manuskript sammen med Harold Jacobson (se Cox & Jacobson 1972) og sendte dette til ILOs ledelse, ikke for godkjenning, men til informasjon. Tilbakemeldingen var at manus ikke kunne godkjennes for publisering. Dette resulterte i at Cox i 1972 skrev sin avskjedssøknad og begynte å undervise ved Columbia-universitetet i New York.

I begynnelsen var hans arbeider preget av tradisjonell amerikansk statsvitenskap. Arbeidene var interessante og spennende da Cox trekker på sin egen erfaring fra internasjonalt byråkrati, men ikke på noen måte nyskapende.⁹ Denne perioden er imidlertid viktig for hans akademiske utvikling. Den brakte ham i forbindelse med det som skulle bli toneangivende stemmer i amerikansk IP-teori, som Robert Keohane, og det var også i denne perioden han vendte tilbake til sin interesse fra studenttiden for historie og teori. Han vendte dermed tilbake til Burke, Marx, Sorel og Vico, oppdaget Gramsci, men leste også Braudel og Carr. Studiet av Vicos verker bekreftet for Cox hans antakelse om at det måtte finnes et alternativ til en positivistisk samfunnsvitenskapsforståelse, og at denne kunne etableres gjennom studiet av historiske strukturer og endring. Dette kom til å prege Cox' videre arbeider.¹⁰

⁹ Dette preger spesielt arbeidene utført i samarbeid med Harold Jacobson, se Cox & Jacobson (1972) og (1977).

¹⁰ Cox selv peker spesielt på Vico (1744), Marx (1845), Carr (1939), Sorel (1941) og Braudel (1980) som avgjørende for hans videre intellektuelle utvikling i denne perioden.

Approaches to World Order – ideer, institusjoner og spørsmål om endring

I sine arbeider fremstod Cox nå med en klarere historisk materialistisk profil fokusert på forholdet mellom stat og samfunn. Den overordnede målsetning var å forklare hvordan sosioøkonomiske forhold endres, og sentralt i analyseapparatet han utviklet, står begrepet «historisk struktur».

Dette begrepet er nær knyttet til Cox' intellektuelle arv fra Gramsci. I *Prison Notebooks* forsøkte Gramsci å forklare både hvorfor Italia ikke tidligere hadde utviklet seg til en nasjonalstat, og muligheten for at den italienske arbeiderklassen, sammen med bønder og småborgere, kunne etablere en ny historisk blokk (*blocco storico*) som tok kontroll over staten. Gramsci mente at enhver klasse som ønsket å dominere sitt lands økonomi og produksjonsforhold, måtte skape en interessekoalisjon med andre sosiale grupper som gikk utenpå denne klassens økonomiske interesser snevert definert. Dette er hva Gramsci kaller en historisk blokk, og den danner grunnlag for enighet om en spesifikk sosioøkonomisk orden som både produserer og ivaretar den dominante klassens hegemoni gjennom opprettelsen av institusjoner, og produksjon av ideer og sosiale relasjoner.

Det er herfra Cox henter det intellektuelle underlaget både for sin idé om historisk struktur og hegemoni. Historisk struktur er dermed den orden som verden organiseres etter. Ved å rette søkelyset på samspillet mellom ideer, institusjoner og materielle ressurser som relateres til tre ulike analysenivåer (sosiale krefter, typer av stater og verdensorden), foreslår Cox en måte å forstå både endring og hegemoniets rolle i internasjonal politikk på. For Cox er ikke hegemoni først og fremst et spørsmål om maktutøvelse, men om å legge forholdene til rette slik at et spesifikt syn på hvordan verden bør organiseres, aksepteres av brorparten av partene i det gjeldende sosiale systemet. En hegemonisk verdensorden er derfor i Cox' analyser en konsensuell verdensorden, og i en slik verdensorden spiller institusjoner og spesielt multilaterale institusjoner en viktig rolle da de fremskaffer virkemidler for konflikthåndtering som minimerer bruken av åpen tvangsmakt (Bøås & McNeill 2004). Hegemoni i en coxiansk forstand er dermed verken åpenbar dominans eller imperialism, men en mer subtil form for maktutøvelse. Denne hegemoniske ordenen er imidlertid ikke spikret fast en gang for alle.

Cox' analyser er verken statiske og ahistoriske. Han er opptatt av å forstå endring, både hvordan den historisk sett har inntruffet og betingelsene for endring innenfor dagens internasjonale system. Endringer kan i Cox' verdensbilde være av politisk, økonomisk,

kulturell, sosial eller teknologisk karakter, og de kan være både små og store samtidig.

De små endringene er de dagligdagse, de vi som individer lett kan forholde oss til, da de er så åpenbare. Dette kan være alt fra introduksjon av nye sykelønnsordninger og færre avganger i kollektivtrafikken til høyere avgifter på sosiale tjenester som hjemmehjelp for eldre og uføre. Den andre typen endring som Cox definerer er konjunkturelle og utvikler seg over flere tiår. I både norsk og internasjonal kontekst kan fremveksten av *new public management*-teori i offentlig sektor forstås som en slik konjunkturell endring. Den siste typen endring som Cox refererer til og gjør bruk av, er de lange linjers historie (*longue durée*). Dette begrepet henter han direkte fra en av hans inspirasjonskilder, Fernand Braudel (se Braudel 1985), og det er en historisk metode hvor vi kaster nettet langt bakover i tid for å si noe om hvordan det internasjonale systemet har utviklet seg som praksis og politikk over tid. Et nærliggende eksempel er det internasjonale handelssystemets fremvekst. Det er spesielt de to sistnevnte typene Cox mener bidrar til at historiske strukturer endres, men samtidig er det en nær sammenheng mellom små og store endringer.

Spesifikke historiske strukturer oppstår derfor ikke ut av ingenting, men er et produkt av forholdet mellom institusjoner, ideer og materielle ressurser. Forholdet mellom disse kategoriene er historisk betinget, og svarene på våre forskningsspørsmål vil derfor avhenge av både tid og rom. Dette er derfor ikke en tilnærming beregnet for å avdekke universelle regler for handling, slik Cox hevder er tilfelle med det han betegner som problemløsende teori, men et rammeverk for kritisk teori som skal skape en dynamisk forståelse for internasjonal politikk og økonomi.

Cox opererer med to typer av ideer, intersubjektive og kollektive. Den førstnevnte typen betegner Cox som «shared notions of the nature of social relations which tend to perpetuate habits and expectations of behavior» (Cox 1996: 98). Dette er med andre ord ideer om hvordan verden er og bør være organisert, som deles av så mange aktører at de generelt betinger en type atferd, og brudd på et slikt atferdsmønster er ikke bare ansett som utenkelig i en gitt historisk epoke, men vil også føre til sanksjoner hvis så skulle inntreffe. Et eksempel fra internasjonal politikk er ideen om diplomatisk immunitet. Cox' intersubjektive ideer er ikke helt ulikt det Bourdieu (1977) omtaler som *doxas*.¹¹ Slike

11 «Schemes of thought and perception can produce the objectivity that they do produce only by producing misrecognition of the limits of the cognition that they make possible, thereby founding immediate adherence in the doxic mode, to the world of tradition experienced as a 'natural world' and taken for granted» (Bourdieu 1977: 164).

typer av ideer ser Cox som bestandige over lengre tidsperioder, men de er historisk betinget, og det er mulig både å spore deres opphav og oppdage hvorvidt de er svekket eller ikke.

Kollektive ideer, derimot, er oppfatninger om sosiale forhold og organisering som finnes hos spesifikke grupper av mennesker. Det være seg fagforeninger, frivillige organisasjoner, forskerkollegier, internasjonale epistemiske samfunn av nasjonale byråkrater eller transnasjonale bedriftsledere. Disse har ofte ulik oppfatning av hva som er en legitim, god og rettferdig verdensorden. Mens intersubjektive ideer stort sett ligger fast innenfor en spesifikk historisk struktur, kan det eksistere en rekke kollektive ideer som ligger i konflikt med hverandre innenfor samme historiske struktur. I hvilken grad kollektive ideer som utfordrer både gjeldende intersubjektive ideer og den historiske struktur som de springer ut av vinner frem, vil avhenge av denne strukturens materielle og institusjonelle basis. Som vi allerede har sett, spiller internasjonale institusjoner viktige roller i så måte, da de både stabiliserer og bevarer en spesifikk orden. Cox' syn på internasjonale institusjoner er imidlertid mer nyansert enn som så. I motsetning til dem som mener at multilaterale institusjoner totalt domineres av hegemonens økonomiske paradigme (se for eksempel Peet 2003), forstår Cox dem som dynamiske. I utgangspunktet reflekterer de maktrelasjonene som var dominante da de ble etablert, men dette kan endres over tid. De kan anta en mer selvstendig eksistens og bli en «slagmark» for motstridende kollektive ideer. Dette ser vi i dag både innenfor og mellom ulike typer av multilaterale institusjoner (se Bøås & McNeill 2004). Denne forståelsen av multilaterale institusjoner har Cox tatt med seg fra sitt eget virke som internasjonal byråkrat i ILO. Et levd liv utenfor academia kan ha stor betydning for teoriutvikling.

Det som skiller *Approaches to World Order* fra andre tilsvarende samlinger, er derfor kombinasjonen av dyp historisk og teoretisk innsikt sammen med den dynamiske forståelsen av internasjonale institusjoner og mulighet for endring som karakteriserer en som selv har opplevd disse prosessene på nært hold. Cox er ikke en livsfjern radikal akademiker som fra sitt elfenbenstårn sender ut skrifter om internasjonal politisk økonomi, men en forsker som forstår hvordan slike prosesser faktisk fungerer. Dette analyserte han innsiktsfullt i begynnelsen av sin akademiske karriere, og denne innsikten tok han med seg da han på 1980-tallet formulerte sitt program for kritisk teori og forskning. *Approaches to World Order* viser derfor ikke bare Cox' teoretiske utvikling, men også hvordan den tidlige innsikten ble brukt også når han formulerte sine mest kjente arbeider innenfor kritisk teori om internasjonal politisk økonomi.

Cox, markedets makt og nyliberalismen

Cox har blitt kritisert fra flere hold. Sympatisører som Germain og Kenny (1998) har både påpekt at deler av begrepsbruken er lite konsistent og hevdet at han ikke har tatt overføringsproblematikken alvorlig nok. Den sistnevnte peker på at Gramsci skrev om interne italienske forhold og at dette ikke uten videre kan overføres til en teori om internasjonal politikk. Andre og mindre vennlig innstilte kritikere har hevdet at dette ikke er noe annet enn god gammeldags marxisme i ny innpakning (se for eksempel Adams 1989). Begge deler har noe for seg. Skillet mellom intersubjektive og kollektive ideer er ikke sylskarpt, og hvordan forholdet er mellom dem er heller ikke helt klart i Cox' arbeider. Er det for eksempel slik å forstå at kollektive ideer som forsvarer den gjeldende sosiale order, er det operasjonaliserte uttrykk for de gjeldende intersubjektive ideer, og hvordan «reiser» ulike kollektive ideer i tid og rom. Dette gir ikke Cox noe klart svar på. Med hensyn til overføringsproblematikken sier Cox at han ikke er gramscianer, men er inspirert av Gramsci og en rekke andre tenkere, som Vico, Sorel, Burke, Carr og Braudel. Det er nok riktig, men med tanke på at det er tankegodset han forvalter fra Gramsci som har hatt størst gjennomslagskraft på IP og IPØ-teori, hadde det vært en styrke om Cox hadde tatt den utfordringen som overføringsproblematikken utgjør, på alvor. Selv om Cox' arbeider ikke er gammelmannsmarxisme i ny innpakning, er det heller ingen tvil om at han føyer seg inn i en rekke av radikale skribenter som i løpet av det 20. århundre har påpekt sosiale problemer skapt av det kapitalistiske systemet, uten at de er i stand til å tilby et overbevisende alternativt prosjekt for organisering av den politiske økonomien.

Når dette er sagt, bør det samtidig understrekes at vi fortsatt har behov for Cox og hans analyser. Troen på markedet – som om enn det ikke er den perfekte allokeringsmekanisme, så i hvert fall den best tenkelige – er større enn noen gang. Den er blitt en intersubjektiv idé, en selvinnlensende sannhet eller et doxa, om man vil, og forsøk på å så tvil om nyliberalismens visdom mottas ofte med samme type overbærende vittigheter som påstander om at jorda er flat (se også Bøås & McNeill 2004).¹² Det er derfor fortsatt stort behov for Cox' analyser. Vi trenger hans kritiske blikk og vektlegging av forholdet mellom historiske strukturer og fremveksten av ulike typer internasjonale institusjoner. Den hegemoniske makten som opprettholder en slik verdensorden, begrenser seg ikke til en spesifikk stat, og dette hjelper Cox oss å forstå.

¹² Se også Sørheim & Tranøy (2006).

Cox har hatt stor innflytelse selv om forsøk fra noen av hans nærmeste disipler (spesielt Stephen Gill) på å danne en italiensk teoriskole i IP-faget ikke har vært noen åpenbar suksess.¹³ En grunn kan være at i mange av analysene som har fulgt i Cox' kjølvann, blir hegemoniet så totalt at aktørperspektivet forsvinner ut av fokus. Et eksempel på dette er den hegemoniske posisjon som ofte tilskrives det nyliberale paradigmet. Dettes hegemoniske posisjon forstås igjen som et produkt av en transnasjonal elite som leder an i globaliseringsprosessen (se Pijl 1998). Dette kan ha noe for seg, men hvis en slik analyse fører til at hegemoni blir en enveisprosess hvor en transnasjonal klasse tvinger en økonomisk organisasjonsmodell på resten av verden, så forsvinner hele det dynamiske forholdet som Cox peker på mellom ideer og institusjoner, ut av analysen. Alt kan forklares ut fra det nyliberale hegemoni og den dominerende posisjonen til en transnasjonal elite av bedriftsledere og deres medhjelpere i stater og internasjonale organisasjoner.¹⁴ De som vil botanisere videre i Cox' fotspor, bør derfor ta inn over seg hele forfatterskapet, og ikke kun basere seg på en overflatisk lesning av standardreferansene fra 1980-tallet (se Cox 1981, 1983, 1987).

Noen konkluderende betraktninger

Forskning blir aldri verdinøytral. Få har påpekt dette bedre enn Cox, og mange er blitt inspirert av den todelingen han etablerer mellom problemløsende og kritisk teori. Den førstnevnte tar den eksisterende sosiale orden og dens institusjoner for gitt, mens den andre har en historisk tilnærming og er interessert i hvordan den eksisterende orden med tilhørende institusjoner ble dannet og hvem sitt formål den fremmer, bredt definert.

Denne tilnærmingen har mye for seg, men den har også ført mange av Cox' yngre disipler langt bort fra praktisk politikk og dermed også bort fra de politiske prosjektene de hevder å interessere seg for. Det besnærende for mange med Cox er kanskje ikke bare

13 Det snakkes iblant om en nygramsciansk skole, se Germain & Kenny (1998) og Sinclair (2006), men i og med at Cox selv aldri har gitt sine skrifter denne betegnelsen, men derimot til stadighet påpeker at Gramsci kun er en av flere inspirasjonskilder, blir det feil å knytte Cox til dette forsøket på teoretisk skoledannelse. Dette er snarere et prosjekt som først og fremst er drevet frem av Stephen Gill og hans kumpaner etter at «merkevaren» italiensk skole ikke tok av.

14 Denne kritikken rammer ikke alle analyser inspirert av Cox, for som Sinclair (2006: 126) skriver, de som tar Cox på alvor, er opptatt av dialektikken «not just to programs of rule or hegemony, but also to counter-hegemony programs, and efforts, in turn, to co-opt counter-hegemony».

hans historiske analyser, men at hans definisjon av hva kritisk teori er, gjør livet lettere å leve for mange radikale akademikere. Mangt et paper uten noen form for relevans for verdens iboende sosiale urettferdighet er blitt forsvart med bemerkninger som «dette er en kritisk analyse av det kapitalistiske samfunns verdensorden». Cox' tilnærming til hegemoni er dessverre ofte blitt karikert av yngre disipler, mer interessert i å masseprodusere artikler enn om deres arbeider har noen som helst betydning for sosial rettferdighet og de menneskelige og økologiske problemer de hevder de er opptatt av. Det vi trenger er ikke nødvendigvis mer abstrakt kritisk teori, men en relevant og anvendt kritisk problemløsende samfunnsvitenskap (se Hewson & Sinclair 1999). Vi finner ikke svaret på hvordan den skal være i Cox' arbeid, men vi kan hente inspirasjon derfra.

Den historiske tilnærmingen er et eksempel til etterfølgelse. Det samme er Cox' vektlegging av at vår forståelse av hvordan verden faktisk er organisert, må bygge på detaljert empirisk kunnskap og ikke på antakelser. Det er dette, sammen med hegemoniforståelsen, ideen om historisk struktur og samspillet mellom ideer, institusjoner og materielle ressurser, som vil stå igjen etter ham. Slik vil Robert Cox fortsette å inspirere studenter i internasjonal politikk og internasjonal politisk økonomi som mener at det er mer som styrer disse forholdene enn hva snever rasjonell teori kan forklare.

Litteratur

- Adams, John (1989) «Review of Cox, Production, Power and World Order», *Annals of the American Academy* 501(January): 224–25.
- Baali, Fuad (2005) *The Science of Human Organization: Conflicting Views on Ibn Khaldun's Ilm al-umran*. Lewiston: Edwin Mellen Press.
- Bourdieu, Pierre (1977) *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Braudel, Fernand (1980) *On History*. Chicago: University of Chicago Press.
- Braudel, Fernand (1985) *The Perspective of the World: Civilization and Capitalism 15th – 18th Century*, vol. iii. London: Fontana Press.
- Bøås, Morten (2002) «Handelsmenn» i Iver B. Neumann (red.) *Global Politikk*. Oslo: Cappelen (169–236).
- Bøås, Morten & Desmond McNeill (2004) «Ideas and institutions: who is framing what?» i Morten Bøås & Desmond McNeill (red.) *Global Institutions and Development: Framing the World?* London: Routledge (206–24).
- Burke, Edmund (1950) *Reflections on the French Revolution*. London: Dent.
- Carr, Edward H. [1939] (2001) *The Twenty Years' Crisis 1919–1939*. Basingstoke: Palgrave.
- Cox, Robert (1969) «The Executive Head: An Essay on Leadership in International Organization», *International Organization* 23(2): 205–30.
- Cox, Robert (1981) «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory», *Millennium* 10(2): 126–55.
- Cox, Robert (1983) 'Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method', *Millennium* 12(2): 162–75.
- Cox, Robert (1987) *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press.
- Cox Robert (1992) «Towards a Post-hegemonic Conceptualization of World Order: Reflections on the Relevance of Ibn Khaldun», i James N. Rosenau & Ernst-Otto Czempiel (red.) *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press (132–59).
- Cox, Robert (1996) *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Robert & Harold Jacobson (red.) (1972) *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*. New Haven: Yale University Press.
- Cox, Robert & Harold Jacobson (1977) «Decision Making», *International Social Science Journal* 29(1): 115–35.
- Gramsci, Antonio (1971) *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers (redigert og oversatt av Quintin Hoare & Geoffrey Nowell Smith).
- Germain, Randall D. & Michael Kenny (1998) «Engaging Gramsci: international relations theory and the new Gramscians», *Review of International Studies* 24(3): 3–21.
- Gill, Stephen (1990) *American Hegemony and the Trilateral Commission*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gill, Steephen (red.) (1993) *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gill, Stephen (2003) *Power and Resistance in the New World Order*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Hegnar, Trygve (2006) «Markedets mørkemenn», *Kapital* 22. juni.
- Hewson, Mark & Timothy J. Sinclair (red.) (1999) *Approaches to Global Governance and Theory*. Albany: State University of New York Press.
- Keohane, Robert (red.) (1986) *Neorealism and Its Critics*. New York, NY: Columbia University Press.
- Marx, Karl [1845] (2001) *The German Ideology*. London: Electronic Book Co.
- Marsdal, Magnus E. (2006) «En sosial selvmotsigelse», *Dagbladet* 30. juni.
- Murphy, Craig (1994) *International Organization and Industrial Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nordbakken, Lars Peder (2006) «Ikke overbevisende», *Dagbladet* 30. juni.
- Peet, Richard (2003) *Unholy Trinity: the IMF, World Bank and WTO*. London: Zed Books.
- Pijl, Kees van der (1998) *Transnational Classes and International Relations*. London: Routledge.
- Sandbu, Martin E. (2006) «Fra plan til marked», *Dagbladet* 30. juni.
- Sinclair, Timothy J. (2006) «Repolicizing development studies», *International Studies Review* 8(1): 125–27.
- Sørheim, Ingjald Ørbeck & Bent Sofus Tranøy (2006) «Sølibatets politiske økonomi», *Samtiden* 116(3): 38–47.
- Sorel, Georges [1941] (1999) *Reflections on Violence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, Ian (2001) *Stuck in Middle GEAR: South Africa's Post-Apartheid Foreign Relations*. Westport: Praeger.
- Taylor, Ian (2004) «Hegemony, neoliberal 'good governance' and the International Monetary Fund: a Gramscian perspective» i Morten Bøås & Desmond McNeill (red.) *Global Institutions and Development: Framing the World?* London: Routledge (124–36).
- Tranøy, Bent Sofus (2006a) *Markedets makt over sinnene*. Oslo: Aschehoug.
- Tranøy, Bent Sofus (2006b) «Tre ansikter», *Dagbladet* 30. juni.
- Valebrokk, Kåre (2006) «Brev fra en mørkemann», *Aftenposten* 21. mai.
- Vico, Giambattista [1744] (1984) *The New Science of Giambattista Vico*. Ithaca: Cornell University Press.

Bokspalte

From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation

Barry Buzan

Cambridge University Press 2004

Ole Andreas Lindeman [cand. polit., forsker, Institutt for forsvarsstudier (IFS)]

Hvilke prosesser innvirker sterkest på muligheten for samarbeid og orden mellom stater? Kan det være at nøkkelen til et fastere grep om globalisering ligger i forståelsen av hvordan internasjonale institusjoner endres gjennom utvikling av normer, regler og praksis?

Om globalisering er en drivkraft bak eller et resultat av institusjonelle endringsprosesser, er hva Barry Buzan har satt seg fore å undersøke i *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation* (heretter FIWS). Buzan plasserer seg her innen en faglig tradisjon som omtales som *den engelske skole* (ES). En bakenforliggende hensikt med boken er å løfte ES som faglig referanse i studiet av internasjonale forhold (IR) og å aktualisere denne tradisjonen i forhold til den amerikanske. Den engelske skolen hadde sin opprinnelse og første blomstring fra tidlig på 1960-tallet. Av tidlige referanseverk står Herbert Butterfield & Martin Wrights *Diplomatic Investigations* (1966), Hedley Bulls *The Anarchical Society* (1977) og Bull & Adam Watsons *The Expansion of International Society* (1984) sentralt. I denne perioden – preget av at de europeiske statene hadde samlet seg etter nok en verdenskrig, og mens avkoloniseringen ga verden en rekke nye stater og kjernefysisk avskrekking syntes å legge dystre premisser for den fremtidige verdensorden – konsentrerte teoretikerne innen ES seg om det som den gang måtte fortone seg som helt sentrale spørsmål; *hvorledes* orden i det hele tatt er mulig mellom

suverene stater uten noen sentral autoritet, *hva* som kjennetegner forbindelsene innen et slikt system, og *hvordan* det kunne spre seg fra sin regionale, europeiske opprinnelse til global utbredelse (i dag illustrert ved FNs 192 medlemsland). Skal man forstå Buzan, er dagens utfordring for den engelske skole å egne seg til de nye store tema innen IR: globalisering, regionalt samarbeid og internasjonal politisk økonomi. I tillegg har ES noen metodeutfordringer å gripe fatt i. Spørsmålet er nå om ES kan stå foran en ny blomstringstid, og om FIWS kan bidra vesentlig til dette?

Historien står sentralt i ESs teoretiske og metodologiske tilnærming. Skolen følger linjene i europeisk idéhistorie, folkerettsutvikling og politisk filosofi, og er opptatt av hvordan ideer og normer nedfelles i internasjonale institusjoner og skaper endring. Dette åpner for en rikholdig teori og metodologisk mangfold. Men heri ligger også skolens problem; den blir så mangslungen at den lett fremstår som retningsløs og uten noe egentlig program. Her er litt for alle, det være seg regulære positivister så vel som konstruktivister og tilhengere av kritisk teori (s. 23). Innen de dominerende amerikanske tilnærmingerne til internasjonal politikk stilles vanligvis strengere krav til sammenheng mellom teori og metode. I de IR-miljø hvor teorier måles etter krav til etterprøvbare forklaring på konkrete fenomen og evne til å forutsi internasjonal utvikling, kommer sjelden ES på førsteplass. Den blir metodisk og teoretisk utydelig, og mindre relevant som forskningsprogram.

I FIWS imøtekommer Buzan mye av denne kritikken, men tar mål av seg til å vise *at* og *hvordan* ES likevel kan tilføre IR-faget noe mer. Tidligere har Buzan gjort interessante grep for å forene teoretisk og metodisk lære fra nyrealismen og regimeteori med ESs vektlegging av internasjonale institusjoner og normer. I FIWS spør han om retts- og regelutvikling mellom stater primært tjener til å forsterke og bevare et prinsipielt sett uendret internasjonalt samfunn, eller om man ser at forholdet mellom stater beveger seg mot økende harmonisering og dypere integrasjon (s. 21). I denne sammenheng aktualiseres spørsmålet om hvordan verdenssamfunnet skal beskrives: Hvis verdenssamfunnet skal være et uttrykk for internasjonale forbindelser på et høyere utviklingstrinn, hvordan skal vi kjenne det igjen i internasjonal politikk, hvilke normer og institusjoner skal vi knytte til det?

Det synes naturlig å dele opp boken i tre, og bygge anmeldelsen på det. I første del (innledningen, første og andre kapittel) gir Buzan en oversikt over grunntrekkene i den engelske skole og forklarer sin hensikt med boken. Her gir han en god innføring i

skolens tre teoritradisjoner, og hvordan disse speiles i et realistisk systemperspektiv (*statssystemet*), et rasjonelt samarbeidsperspektiv (*det internasjonale samfunn*) og et individorientert (kosmopolitisk) perspektiv (*verdenssamfunnet*). Det er viktig å merke at ES mer er en teori *om* normer enn en normativ teori, akkurat som det internasjonale samfunn er en sosial realitet som rommer både *samarbeid* og *konflikt* snarere enn et uttrykk for noe entydig positivt. Likevel antyder perspektivene en bevegelse mot mer avanserte premisser for orden. Drivkreftene bak slik endring fanges opp av begrepsparet pluralisme og solidarisme. Pluralismen dreier seg om å oppøve staters evne til å leve med uenighet, mens solidarismen, derimot, vektlegger staters likeverd og individers rettigheter og friheter. Allerede her ligger det mye for den som ønsker å bli bedre kjent med ES-teori.

I andre del (tredje og fjerde kapittel) skal Buzan legge grunnlaget for sin nye teori. Han vil gjøre dette ved å styrke grepet om *verdenssamfunnet*. Denne delen av boken blir dessverre den minst vellykte. Buzan reiser en rekke spennende spørsmål, men svarene blir på et vis hengende. Likevel får man her en god gjennomgang av de tema på den globale dagsorden som Buzan mener at ES må få et sterkere grep om. Hans siktemål er en kritisk diskusjon av den vanlige todelingen av analyseenheter, i stat og ikke-stat. Finnes det et internasjonalt rom mellom stat og individ? Buzan drøfter her om globalisering forandrer egenskaper ved staten og territoriet som ramme for menneskelig organisasjon. Globale tema som økonomisk og sosial sikkerhet, miljø og utvikling, klimaendring mv. berører menneskers livsbetingelser på en annen måte enn spørsmål om statens overlevelse og territoriets ukrenkelighet. Men staten blir ikke mindre relevant av at verden blir mer kompleks – det er først og fremst stater som har kapasitet, hver for seg og i fellesskap, til å skape løsninger. Buzan kommer til at en tredje, transnasjonal, aktørgruppe (internasjonale ikke-statlige organisasjoner, multinasjonale selskaper mv.) utgjør en egen analyseenhet ved siden av stat og individ. Buzans radikale grep i forhold til tradisjonell ES-teori er at han forkaster systemperspektivet (det internasjonale systemet) og ender opp med en ny tredeling basert på sosiale strukturer; *interstate*, *interhuman*, *transnational*.

Diskusjonen danner opptakt til Buzans undersøkelser omkring drivkreftene bak endring og utvikling i internasjonale sosiale strukturer, i bokens tredje del (kapittel fem–åtte). Fokus er på *hvordan* normer og institusjoner virker, mer enn *hva* de er. Dette er et nyttig grep og gjør at denne delen fremstår som bokens viktigste. Her

henter han frem begrepsparet pluralisme–solidarisme, går opp grensen mellom dem og prøver å identifisere trekkene til et solidarisk internasjonalt samfunn: Ligger svaret i *hva slags* verdier som deles, *volumet* av delte verdier eller *hvor mange* stater og folk som deler dem? Svaret søker han ved å se på hvordan regler og legitime handlingsmønstre danner ordnende institusjoner, og hvordan disse endres over tid. La meg forsøke å konkretisere: FNs verdenserklæring stadfester prinsippet om menneskets likhet. Institusjonaliseringen av dette prinsippet er styrket over de senere år. Det er avledet i folkeretten og menneskerettighetene, og nedfelt i konvensjoner og nasjonal lovgivning. Likeledes har internasjonalt miljøsvar vokst frem som en institusjon, med beskyttelse av økosystemet og stabilisering av klima nedfelt i f.eks. CITES og Kyoto-protokollen. Det interessante blir hvordan disse to (solidariske) institusjonene styrker hverandre vis-à-vis institusjonene i den pluralistiske enden av spekteret: territorialitet, maktbalanse, stormaktsarrangement. En viktig erkjennelse, etter mitt syn, er at suverenitet, som jo regnes som konstituerende for orden, er like forenlig med et solidarisk som et mer pluralistisk internasjonalt samfunn. Det er den tette koplingen til prinsippet om ikke-intervensjon som får suverenitet til å fremstå som en pluralistisk institusjon. Men suverenitetsinstitusjonen kan være like relevant for et mer solidarisk og fortettet samarbeid mellom stater. Buzan hevder at det er reglene og den praksis som suvereniteten *legitimerer* som er i endring, ikke institusjonen selv (s. 178–79). Dermed går han i rette med mye av den kritiske IR-teori som hevder at suverenitet er mindre relevant for, eller står i veien for, håndtering av globale utfordringer. Dette bringer oss over i forholdet mellom globalisering og regionalitet. Buzan spør om regionalt samarbeid kan være nøkkelen til å forstå hvordan det internasjonale samfunn fortettes og spres (s. 205–27). På sett og vis blir dette å ta ES tilbake til sine røtter. Det var jo i undersøkelser omkring utbredelsen av det internasjonale samfunn fra Europa at det hele startet. ES tok så steget over til å utforske hvordan stats-systemet kunne komme styrket ut av så vel nord–sør- som øst–vest-konflikten. I disse hendelsene, som med europeisk integrasjon (og NATO-utvidelsen?), sporer Buzan regionale utviklingstrekk som former og blir formet av globale trekk. Det paradoksale ved globalisering blir da at slike verdensomspennende prosesser best lar seg forstå og håndtere i regionale kontekster.

Buzan trekker til slutt trådene sammen: Fem forhold (sosiale strukturer) skaper endring (s. 249–). For det *første* forklarer spenning mellom internasjonale institusjoner at det oppstår endrings-

press. Institusjoner i gjensidig harmoni, derimot, vil forsterke hverandre og stabilisere den type orden som de underbygger. For det *andre* forklarer maktfordelingen blant stater hvordan interesser og ideer spres mellom regioner, og om de utbres globalt. For det *tredje* forklarer sosialisering av normer gjennom tvang, overlegning og overbevisning hvorledes verdier spres og (ikke) vinner legitimitet. Dette viser hvordan legitimitet og stabilitet henger sammen i det internasjonale samfunn. For det *fjerde* forklarer samspillet mellom aktørenhetene (stat, individ og transnasjonale grupper) at staters indre politiske styringsmodell øver innflytelse på de ytre forbindelsene mellom dem. Mellom liberale demokratier vil det dannes et (liberalt) handlingsrom hvor ikke-statlige aktører (individer, transnasjonale grupper) har en plass og rolle (ved siden av statens). I dette «transnasjonale rom» lokaliseres et visst potensial for verdenssamfunn; «driving the social structure of humankind towards some form of world society» (s. 261). For det *femte* forklarer teknologiutvikling hvordan kapasiteten styrkes for sosial interaksjon på tvers av og utenom statsstrukturer. Dette viser at fysisk miljø og infrastruktur endrer betingelsene for internasjonal politikk. Buzan skisserer til slutt ulike forskningsprogram basert på disse fem forholdene.

I FIWS prøver Buzan nye vinklinger på spørsmål om hvorfor stater samarbeider og hvordan samarbeid former den internasjonale orden. Dette er en viktig bok om globale utfordringer og vil kunne bidra til å pense ES over på nye spor. Men en bok som skal favne såpass vidt, stiller etter mitt syn store krav til struktur. I stedet har Buzan valgt en tankestrøm-stil som krever desto mer av leseren. Samtidig er det fortjenstfullt at Buzan tvinger leseren til å tenke på dagens store spørsmål og se nye sider ved aktuelle tema. For dem som ønsker å bli kjent med de rike mulighetene i ES, er første del nyttig – og alt som trengs. For dem som alt er overbevist om at ES er svaret, men ikke helt vet hvordan, blir boken en stadfestelse av teoriens evne til å inspirere – og en påminner om hvor vanskelig den er å applisere. For dem som nærer skepsis til ES (f.eks. i amerikansk IR), blir dette bare en bekreftelse på alt de mener fra før. For meg blir det litt uklart om Buzan kommer helt over målstreken. Langt på vei lykkes han i å vise at internasjonale institusjoner kan kaste lys over globalisering som fenomen, men etterlater likevel leseren uten noe klart svar på hvilke institusjoner som preger verdenssamfunnet og hva som gjør dette til et meningsfullt begrep.

Amerikansk drøm eller amerikansk mareritt?

The Shape of Things to Come. Prophecy and the American Voice

Greil Marcus

New York: Farrar, Strauss and Giroux 2006

Halvard Leira [cand. polit., forsker, NUPI]

Bør samfunnsvitere sysle med kulturanalyse, eller humanister med politisk analyse? I Norge møtes gjerne begge fenomener med skepsis, mens den større amerikanske offentligheten har levende rom både for statsvitere som diskuterer Harry Potter og Star Trek, og idéhistorikere og kulturkritikere som behandler amerikansk politikk. Greil Marcus faller definitivt i den siste kategorien, som bejublet rockjournalist, popkulturell analytiker og generell samfunnskritiker. Han er særlig kjent for å sette populærkulturen inn i større sammenhenger, kulturelle som politiske, og med tidligere boktitler som *In the Fascist Bathroom: Punk in Pop Music* og *Double Trouble: Bill Clinton and Elvis Presley in a Land of No Alternatives* stiger også nysgjerrigheten på hva Marcus kan komme opp med når han kobler sammen populærkultur og amerikansk nasjonal identitet.

Det umiddelbare svaret er: mye rart, selv om innledningen i og for seg trekker opp kjente linjer. Marcus mener at den amerikanske selvforståelsen kan leses som en fortelling om kontinuerlig gjenoppfinnelse av selvet og nasjonen. Denne fortellingen bærer på den ene side i seg løftene fra uavhengighetserklæringen og grunnloven, for Marcus å forstå som en pakt (*covenant*) folket har inngått med seg selv. På den andre siden inneholder fortellingen også de uunngåelige løftebruddene den samme pakten nødvendigvis bærer med seg, gitt at idealene er så godt som uoppnåelige. Når amerikanere søker svar på hvem de er og hva som er meningen med deres tilværelse, forstås så idealene i lys av sviket og sviket i lys av idealene. Spennet mellom de høye idealene og det daglige sviket (mellom *promise* og *betrayal*) leder til stadige krav om renselse, og dermed blir *profeten* en sentral skikkelse, profeten som erklærer at USA og den enkelte amerikaner kontinuerlig må stå til rette for og til doms over seg selv.

Genealogien til dagens profeter leser Marcus gjennom nøkkeltalene til John Winthrop, Abraham Lincoln og Martin Luther King jr, fra 1630, 1865 og 1963. Felles for de tre talene er at de både framstiller en visjon om hva Amerika kan være og gir uttrykk for

dårlig samvittighet for hva Amerika ikke er, de påkaller alle amerikanere til selv å dømme nasjonen. Med unntak for King mener Marcus imidlertid at det underliggende dramaet – spenningen mellom idealer og svik – har forsvunnet ut av det politiske vokabularet etter Lincoln, og i dag gjenfinnes først og fremst i kulturelle uttrykk. Som Marcus formulerer det, kan kunsten fungere som et «minne om framtiden», både som håp og som varslar om at framtiden må tenkes før den kan leves ut, at vi selv er ansvarlige for å skape en verden vi ønsker å leve i og å forkaste en verden vi misliker. Hoveddelen av boka er derfor viet profeter innen litteratur, film, tv og musikk.

Der innledningen og den historiske bakgrunnen berører temaer som vil være kjent for dem som er opptatt av USAs idéhistorie, utgjør de sentrale analysekapitlene en heisatur gjennom de siste tiårenes amerikanske kultur, med stadige sprang til tidligere uttrykk. De sentrale profetiene finner Marcus i Philip Roths senere romaner, i Bill Pullmans ansikt i en rekke større eller mindre filmer, i David Lynchs filmer og tv-show (særlig *Lost Highway* og *Twin Peaks-universet*), i David Thomas' musikk og i Allen Ginsbergs diktverk *Wichita Vortex Sutra*. Ispedd finner vi referanser til stort og smått i amerikansk kulturhistorie, blant andre forfatterne Herman Melville, Nathaniel Hawthorne, John Dos Passos, Sinclair Lewis, Raymond Chandler og John Grisham, band som Heavens to Betsy og Talking Heads og en rekke film noir-produksjoner fra hele lydfilmens historie. Analysene av de enkelte verkene er i seg selv interessante, og tankesprangene, assosiasjonene og kontrastene gjør dette til underholdende lesning. Spørsmålet er imidlertid hva slags innsikt vi kan få i det amerikanske selvbildet og balanseringen mellom idealer og svik. Gitt Marcus' mange innfall er lesningsmulighetene mange, men for denne leseren var det fortellingen om den stadige individualiseringen, oppløsningen av fellesskapene og sviket fra 60-tallet og utover som sto klarest.

For Marcus er USA først og fremst en idé, og som amerikanere flest mener han at ideen om USA er vesensforskjellig fra andre stater og nasjoners ideer om seg selv. Hvis man aksepterer at nasjonal identitet er et produkt av de fortellingene nasjonen holder seg med, gir det imidlertid bare begrenset mening å se amerikansk identitet som mer konstruert enn andre nasjoners identiteter. USA skiller seg imidlertid fra mange andre nasjoner i at kjernen i konstruksjonen; uavhengighetserklæringen, grunnloven og tilliggende tekster, også selv så tydelig er menneskelige konstruksjoner, og derfor kan oppleves som mer sårbare enn for eksempel den norske naturen som utgjør en viktig komponent i norske selvbilder. Det

tydelig konstruerte i det amerikanske idégrunnlaget har også bidratt til en parallell trang til å forme individer til amerikanere, og en tro på at slik forming er mulig. Og her ligger ifølge Marcus kimen til en nærmest eksistensiell angst – på samme måte som republikken, gitt sin konstruerte karakter, kan forsvinne på et blunk, kan også båndene som knytter individene sammen gå i oppløsning og på et blunk etterlate den enkelte i naturtilstanden: «America is a country where anyone can be killed at any time, for any reason, or no reason at all,» som Marcus kommenterer i sin analyse av «Murder Ballads» (s. 156).

Tendensen til oppløsning har forsterket seg de siste tiårene, med drapet på John F. Kennedy og Vietnamkrigen som vendepunkter. Med disse to hendelsene ble det enkelte individ, ifølge Marcus, plutselig å forstå som del av en konspirasjon man aldri kunne være sikker på om i det hele tatt eksisterte, som del av nasjonen fikk de både medansvar for drapet på presidenten og det kontinuerlige sviket mot de grunnleggende idealene som krigen innebar. Som Marcus ser det i Bill Pullmans ansikt i *Lost Highway*, er USA rundt årtusensskiftet «a field not for self-invention but for displacement, and the individual is not someone who can grow up to be president, but merely a host for infectious disease» (s. 143). Nasjonen og individene går i oppløsning parallelt, som et resultat av sviket mot idealene. Det er allikevel et snev av håp, for gjennom sviket stadfestes atter idealene, og for det enkelte individ åpnes dermed mulighetene til atter selv å stille seg til doms over sin nasjon. Uten at Marcus selv nevner det annet enn indirekte, er det fristende å lese presidentperioden til George W. Bush i dette lyset: den blinde lojaliteten fra presse og publikum i 2001–02, etterfulgt av sviket mot idealene i Irak i 2003 og så de siste to årenes reaksjon og selv-kritikk fra opposisjonen.

Det er mye spennende lesning hos Marcus, og friske og inspirerende analyser av de forskjelligste verker fra den amerikanske (pop)kulturelle arven. For en samfunnsviter er det også kjærkomment med et friskt perspektiv og en alternativ tilnærming til kjente problemstillinger. Når det er sagt, er det altfor langt mellom de virkelige gullkornene som synliggjør koblingene mellom kulturen og politikken. Marcus synes tidvis å fortape seg i sine egne analyser, og blir iblant for finurlig for sitt eget beste – boka er rett og slett for lang og for lite fokusert. Det samme problemet gjenfinner vi også på mikronivå. Om enn relativt lite sjangerbefengt, er språkføringen rotete, setningene lange og digresjonene mange. Tilblivelseshistorien gir oss forklaringen – bokas innledende og avsluttende kapittel,

de sterkeste og tematisk mest fokuserte, begynte som en samlet forelesning for nesten ti år siden. Deretter har de mellomliggende kapitlene blitt føyd inn, dessverre altså med sterkt varierende hell. Som et essay på 100 stramt redigerte sider som kombinerte innledning og avslutning med gullkornene underveis, hadde dette vært et sterkt anbefalelsesverdig verk. Som bok på nesten 300 sider er det nok mer for spesielt interesserte.

From Empire to Community

Amitai Etzioni

Palgrave 2004

Erlend Grøner Krogstad [NUPI, Hegemoniprogrammet]

Det er ingenting å si på ambisjonene til denne boken. *From Empire to Community* er en beretning om den parallelle fremveksten av en verdensomspennende normativ syntese og nye institusjoner som Etzioni både tror og håper vil munne ut i en slags global nasjon, tuftet på sosiale bånd og en felles moralsk kultur. Langs veien rekker han også å legge frem klare utenrikspolitiske råd for verdens mektige stater, visjoner for FN-reform og diskusjoner av prinsippene som bør rettlede bærerene av dette globale prosjektet – det hele på drøyt 250 sider.

Dette er altså ikke et grundig og samvittighetsfullt studium av for eksempel ett aspekt ved globaliseringen, men det er det da heller ikke ment å være. Boken er den aktive samfunnsdebattanten, den tidligere rådgiveren for president Carter og sosiologen Etzions forsøk på å overføre sin kommunitaristiske filosofi til internasjonale forhold, et forsøk hvor han trekker på lærdom fra alle sine tidligere roller. Etzioni, som i mange sammenhenger har gitt uttrykk for sin frustrasjon over det moralske forfallet i moderne vestlige stater, vil for det første overbevise oss om ønskeligheten av et globalt fellesskap som bygger på verdier fra flere tradisjoner. Dernest vil han påpeke at de første tilløpene til et slikt fellesskap allerede eksisterer, og at forholdene ligger til rette for at det vil vokse seg stadig sterkere.

Et intellektuelt prosjekt som det Etzioni legger for dagen her, vil gjerne havne i et vanskelig krysspress mellom to hensyn. På den ene siden må visjonen som legges frem være idealistisk nok; som ideal bør det ikke være for begrenset av rådende, og muligens urettferdige, maktforhold. På den annen side må det ha en sjanse

for å kunne realiseres under nettopp disse forholdene for å unngå å bli irrelevant. Etzioni er klar over denne spenningen, og han posisjonerer seg bevisst mellom de neokonservative tilhengerne av «might makes right» og de naive «hyperliberalerne» som bekjenner seg til «consensus makes right». Det globale kommunitaristiske prosjektet skal representere en tredje vei som anerkjenner viktigheten av tvangsmakt, men som vil sette denne i tjeneste for et livskraftig moralsk fellesskap der individuell autonomi og sosial orden skal inngå i et passende blandingsforhold.

Og det er Etzions visjon om et globalt normativt fellesskap som er det mest spennende og, nok for noen, provoserende ved boken. Han er ikke redd for generaliseringer her; verdens moralske struktur oppdeles enkelt og greit i en vestlig og en ikke-vestlig del. Den vestlige moral kjennetegnes av høy grad av autonomi – nedfelt i respekt for individuelle rettigheter, demokratisk styresett og frie markeder – mens den ikke-vestlige moral karakteriseres av respekt for autoriteter, forpliktelser til felles goder og sterke fellesskapsbånd. Dette lyder veldig kjent, men Etzioni vil bygge videre på denne velkjente karakteristikken. Han mener nemlig at vi i Vesten lider av et underskudd på moralske verdier knyttet til sosial orden, mens autonomiidealet med fordel kunne stått sterkere i den ikke-vestlige verden. Og her ligger naturligvis utgangspunktet for den verdensomspennende normative syntesen Etzioni allerede mener å se konturene av: I Vesten begynner vi å innse at individuelle rettigheter og frie markeder ikke kan stille vår «åndelige hunger», vi trenger sterkere forpliktelser til fellesskapet. Vi beveger oss derfor «østover» via tiltak som skal gjenopprette sosial orden; Etzioni nevner både USAs Patriot Act og den økende bruken av trosbasererte grupper som leverandører av sosiale tjenester som eksempler på dette. Ikke-vestlige land beveger seg på sin side nærmere oss gjennom demokratisering og markedsliberalisering. Vi må lære av hverandre, sier Etzioni, og ser for seg en forening av de to halvdelene i en «soft communitarianism» der de to halvdelenes ekstremer, religiøs fundamentalisme og markedsfundamentalisme, tøyles.

I korte trekk er det altså slik Etzioni ser for seg de normative fibrene til det stadig mer integrerte verdenssamfunnet; vi blander «the best of both worlds» i en relativt moderat miks av sosial orden og individuell autonomi. Men dette kan neppe være særlig provoserende for noen? Det strammer seg imidlertid til når Etzioni beveger seg fra diskusjonen av det nye verdenssamfunnets verdimeslige habitus til den institusjonelle arkitekturen som skal holde det oppe. Og Etzioni skal ha ros for at han ikke dølger sitt

standpunkt her: «denne boken beskriver hvordan det amerikanske semiimperiet kan omdannes til en legitim global arkitektur,» røper han på side 1, og tar jo med det farvel med store grupper til venstre for sin «tredje vei» samt ikke ubetydelige deler av den ikke-vestlige verden. Men Etzioni fortjener et klapp på skulderen for dette, for partikularismer forkledd som universalisme flourer i denne bransjen. Fordelen med dette grepet er naturligvis at Etzioni, dersom han lykkes i å overbevise oss om at den amerikanske maktporteføljen kan disponeres til å tjene høyere mål, har skaffet seg et suverent utgangspunkt med hensyn til realiserbarheten av sin visjon under de rådende maktforhold.

Den delen av boken som tar for seg det nye verdenssamfunnets institusjonelle maktstruktur, er mindre interessant. Akkurat det er litt merkelig, for Etzioni begir seg ut i en beundringsverdig, om enn halsbrekkende, øvelse; han vil spå om hvordan verden vil se ut etter at dagens statssystem har gått dukken, og han er mer konkret enn man kunne forvente. Ryggraden i verdenssamfunnets maktstruktur vil være ulike «myndigheter» som forener stater i kamp mot felles fiender. Slik behovet for sikkerhet var rasjonale for fremveksten av den moderne stat, vil også sikkerhet drive bevegelsen mot en ny maktarkitektur, og viktige oppgaver vil i stadig større grad flyttes fra statsnivå opp på regionalt og globalt plan. Denne prosessen fikk fart på seg etter 11. september, og det Etzioni kaller en «Global Terrorism Authority», er på god vei til å bli en fullgod «Global Safety Authority». Han tror på en økende grad av regional integrasjon og tar til orde for FN-reform der en håndfull regioner erstatter dagens sikkerhetsråd. Den sterke veksten i organisasjoner i sivilsamfunnet oppmuntrer naturlig nok også Etzioni, og etter som engelsk blir det nye *lingua franca*, og de globale myndighetene vokser seg sterkere, tror han slike organisasjoner vil kunne bli holdt mer til ansvar enn de blir i dag, og dermed også kvalifisere til å påta seg flere oppgaver. Etzioni sveiper over mye her, men til tross for at han tar mål av seg til å være relativt konkret, blir hans skisser av den nye maktarkitekturen såpass korte og springende at de ikke virker overbevisende. Mest interessant er den underliggende ideen om at det er menneskehetens felles fiender – terrorisme, kjernefysiske våpen og miljøproblemer – som utgjør «the new they», altså representasjonen av den Andre som vi kan identifisere oss i motsetning til og således skape samhold ut av.

Det er i grunnen ganske underlig at en kommunitaristisk filosof ser oppmuntrende tegn på utvikling i retning av et globalt fellesskap nettopp i kjølvannet av 11. september. Ideen om at et fellesskap

sterkt nok til å bære virkelig globale politiske institusjoner kan vokse ut av en felles krig mot terrorisme, er i det hele tatt veldig lite troverdig. Selv om boken nå er blitt over to år gammel og situasjonen for den USA-ledede antiterror-alliansen ser enda dystre ut enn for to–tre år siden, virket den ikke akkurat fellesskapsfremmende i 2004 heller. Det å nevne en så kontroversiell lov som Patriot Act som et skritt i retning av balanse mellom autonomi og sosial orden, vil nok gjøre mange skeptiske til Etzionis visjoner.

Faktum er at Etzionis bok, i krysspreset mellom hensynet til idealisme og realisme, ser ut til å ha falt for sterkt ned på hensynet til det siste. Det er synd, for Etzionis realpolitiske argumenter er ikke overbevisende, og de tar plass fra det vi kunne håpe en av den kommunitaristiske bevegelsens mest prominente skikkelser ville brukt mer plass på, nemlig å lære oss noe om hvordan solidaritet og lojalitet oppstår på tvers av landegrenser i en verden som står overfor et stadig større problemkompleks som krever globale løsninger.

Summaries

Environmental Perceptions in North-Western Russia: Perspectives on Petroleum Development in the Barents Sea

By Geir Hønneland, Jørgen Holten Jørgensen & Arild Moe

The article brings the results of an interview investigation about perspectives on petroleum development in the Barents Sea among representatives of the environmental bureaucracy, the petroleum industry, research institutes and environmental NGOs in north-western Russia, St Petersburg and Moscow. The expert opinion and experience from other ocean areas are highly valued in the Russian debate. They indicate that offshore petroleum development may create environmental problems, but that problems are seldom grave. Many interviewees express unwillingness to go into hypothetical discussions about future problems. Some environmental NGOs are more reserved in their enthusiasm than representatives of the bureaucracy, industry and research, but they are not opposed to offshore petroleum development. Instead, they prescribe higher environmental standards and better measures against oil spills. The environmental NGOs in the region can probably raise environmental awareness in case an accident takes place.

Internasjonal politikk 65 [1] 2007:7–22

The Media Image of the Warfare in Afghanistan: Worthy or Unworthy Victims?

By Rune Ottosen

When Norwegian soldiers were sent to Afghanistan in 2001 one could expect that Norway and Norwegians had conflict of loyalty since they wanted both to support USA and at the same time keep up the image of Norway as a force for peace on the international

arena. In this situation it's of great interest to take a look at Norwegian media coverage of the event in general, and in particular the image of Norway's own position in the conflict. In Rune Ottosen's study: «The Media Image of the Warfare in Afghanistan: 'Worthy' or 'Unworthy Victims'?» the start of the attack on Afghanistan is analysed in the two newspapers *VG* and *Aftenposten*. Both these main-stream newspapers had focus on «the Norwegian angle» in their coverage. From the very beginning, the focus is rather on the «worthy» than the «unworthy» victims. Of the two papers, *VG* was the one most supportive towards the US.

Internasjonal politikk 65 [1] 2007:23–38

The Norwegian Defence's Objectives and Strategy: Security for Whom?

By Svein Vigeland Rottem

After the Cold War, the concept of security has been heavily debated. Some maintain that a Norwegian national defence capacity is secondary to international and partly idealistic tasks. In this article the ambition is to examine some of the challenges the «new» Norwegian Defence will meet when broadening its security agenda. Based on an analysis of official documents, the public debate and interviews with relevant actors in the Norwegian Defence and adjacent institutions, we find that state security is at the top of the agenda. It is essential to address how a proactive defence and a global responsibility are justified, and pose the question: for whom is security meant? In the Norwegian public debate such questions are rarely addressed. In times of turbulence in respect to defence and security policy it is important to clarify, both analytically and politically, such questions.

Internasjonal politikk 65 [1] 2007:39–57

US Middle East Policy – Driving Forces and Effects

By Øystein Noreng

The chief objective of the Iraq War has been branded as US control of the Middle East. Rising oil imports, stronger pro-Israeli interests and the demise of a Soviet rival power have resulted in a US Middle East policy more based on force than on diplomacy.

Both for the US and Israel important interests are at stake. The reconstruction of Iraq's large oil industry is likely to influence the world oil market for decades. For Israel an alliance of Iraq and

Syria might be critical. Israel does not have the resources to control its strategic environment, and any Israeli use of force requires US support. Thus the US occupation of Iraq and any plans to invade Iran dampen pressure on Israel to find a negotiated settlement with the Palestinians, Lebanon and Syria, while a US withdrawal from Iraq would increase pressure.

While it might be in the US interest to weaken the Arab states and their control over oil, a fragmentation could be in Israel's interest. The draft Iraqi oil law suffers from a lack of clarity that might compromise the government's bargaining position. Iraq can rebuild its oil industry through service contracts that eventually might be paid in oil.

Many large, proven fields with a low geological risk preclude any need to explore for new prospects or grant equity shares in fields already indicated, or to enter into long-term oil contracts as long as the war lasts. The US occupant has, however, a pressing need to kick-start the Iraqi oil industry. Finally, the article discusses prospects for US policy on the Middle East in the years to come.

Internasjonal politikk65 [1] 2007:61–89

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.

- 1. Anbefalt format for kildehenvisning** Til kildehenvisninger brukes forfatternavn og publiseringsårstall, i parentes, istedenfor fotnoter/sluttnoter, for eksempel:

«... (Neumann 2001) ...»

«... (Rieker & Ulriksen 2003) ...»

Skal sidetall oppgis, tilføyes det i parentes etter årstallet med kolon imellom, og uten «s.», f.eks.: «... (Neumann 2001: 24) ...»

Helt korte kommentarer kan også føyes inn, f.eks.: «... (se også Neumann 2001: 24) ...»

For to helt like henvisninger som følger direkte på hverandre, kan selvsagt «ibid.»

brukes til annen gangs henvisning, f.eks.: «... (Neumann 2001: 24) ...» (ibid.) ...»

NB: Derimot er det ingen plass for «op.cit.» i dette systemet.

Når samme forfatter har to publikasjoner i samme år, tilføyes en liten bokstav (a, b) etter årstallet, slik: (Neumann 2001a) ... (Neumann 2001b). Litteraturlisten må da vise på tilsvarende måte hvilken av referansene som er hvilken.

2. Anbefalt format for liste over litteraturhenvisninger

Listen plasseres etter notene (se 3. Noter) med forfatternavn i alfabetisk rekkefølge. Vi har valgt følgende regler, med sikte på den best mulige kombinasjon av enkelhet og bibliografisk nøyaktighet.

- a) Bok: Neumann, Iver B. (2001) *Norge – en kritikk. Begrepsmakt i Europa-debatten*. Oslo: Pax.

- b) Bok med to/tre forfattere: Rieker, Pernille & Ståle Ulriksen (red.) (2003) *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUPI.

Ved to/tre forfattere brukes tegnet «&» heller enn «og» eller «and» for å unngå misforståelser.

Merk ombyttet rekkefølge på fornavn og etternavn til forfatter nr. 2 og 3.

- c) Fire eller flere forfattere: Grubb, Michael et al. (1993) *The Earth Summit' Agreements: A Guide and Assessment*. London: Earthscan.

Ved fire eller flere forfattere brukes første forfatter samt formen «et al.» istedenfor de øvrige forfatternavn i referanser i teksten.

- d) Artikkel i tidsskrift: Eide, Espen Barth (2002) «Internasjonal terrorisme – folkerettslige konsekvenser», *Internasjonal politikk* 60(2):211–24.

Her føres til slutt årgangsnummer, hefte nr. innen årgangen i parentes, kolon og sidetall uten «s.» eller «p.».

- e) Kapittel/artikkel i redigert verk: Claes, Dag Harald (2003) «Oljen som amerikansk motivasjon?» i Bjørn Erik Rasch, Janne Haaland Matlary & Per Kristian Mydske (red.) *Spillet om Irak*. Oslo: Abstrakt Forlag (31–59).

«red.» brukes istedenfor «ed.» også for engelske publikasjoner. For henvisninger til et redigert verk som inneholder det kapittel som siteres, brukes «i» selv om arbeidet er på et fremmed språk. Eventuelle sidetall føres i parentes til slutt.

- f) Artikler fra avis/andre nyhetsmedier *International Herald Tribune* (2003) «Young, female and carrying a bomb» 8. august. Dersom artikkelen er en kommentar, kronikk eller analyse, bruker vi: Dragnes, Kjell (2004): «Hissig luftkamp om fremtiden.» *Aftenposten* 9. juni

- 3. Noter:** Skal være fotnoter og helst brukes til korte utdypninger av eller kommentarer til teksten. Noter skal ikke brukes i hovedtittelen på artikkelen. *Takkenoter* o.l. slik som «Takk til Ole Dahl-Gulliksen for nyttige kommentarer» skal ikke nummereres.

Forord: Russiske miljøpersepsjoner og norsk krigsdeltakelse

Birgitte Kjos Fonn

**Miljøpersepsjoner i Nordvest-Russland:
Problemoppfatninger knyttet til petroleums-
utbygging i Barentshavet**

Geir Hønneland, Jørgen Holten Jørgensen & Arild Moe

**Mediebildet av krigføringen i Afghanistan:
verdige eller uverdige ofre?**

Rune Ottosen

Forsvarets mål og strategi: sikkerhet for hvem?

Svein Vigeland Rottem

Aktuelt:

**USAs politikk overfor Midtøsten – drivkrefter
og virkninger**

Øystein Noreng

Debatt:

Folk på vandring

Arne Jon Isachsen

Det 20. århundres klassikere:

Robert Cox: Approaches to World Order

Morten Bøås

Bokspalte

Summaries