

Internasjonal **POLITIKK**

3·07

Torbjørn L. Knutsen

**En tapt generasjon? IP-fagets
utvikling før første verdenskrig**

Kjetil Fretheim

**Egoistenes gode intensjoner:
Konstruksjonen av bistandsbransjen**

Debatter:

Vietnamkrigen i Norge

James Godbolt & Oddbjørn Melle

**Bruk av norsk bistand i
Vest-Afrika**

Erik Solheim & Morten Bøås

Fokus:

Perspektiver på Norge og nasjonale interesser

Tore Nyhamar, Karsten Friis, Knut G. Nustad

REDAKSJON

REDAKTØRER

BENJAMIN DE CARVALHO HALVARD LEIRA
NUPI [bdc@nupi.no] NUPI [hl@nupi.no]

BOKREDAKTØR:

KRISTIN M. HAUGEVIK
NUPI [kmh@nupi.no]

REDAKSJONSSEKRETÆR:

JAN RISVIK
NUPI [jr@nupi.no]

REDAKSJONSUTVALG

Cecilie Hellestveit, <i>Universitetet i Oslo [NCHR]</i>	Leonard Seabrooke, <i>Copenhagen Business School</i>
Nicolai Nyland, <i>Universitetet i Oslo</i>	Ole Jacob Sending, <i>NUPI</i>
Pernille Rieker, <i>NUPI</i>	Henrik Urdal, <i>PRIO</i>

REDAKSJONSRAÐ

Jens Bartelson, <i>Københavns Universitet</i>	Jon Harald Sande Lie, <i>Universitetet i Bergen</i>
Annika Björkdahl, <i>Lunds universitet</i>	Henriette Lunde, <i>FAFO</i>
Helge Blakkisrud, <i>NUPI</i>	Desmond McNeill, <i>Universitetet i Oslo [SUM]</i>
Torkel Brekke, <i>Universitetet i Oslo</i>	Lars Mjøset, <i>Universitetet i Oslo</i>
Morten Bøås, <i>FAFO</i>	Morten Bremer Mærli, <i>NUPI</i>
Walter Carlsnaes, <i>Uppsala universitet</i>	Iver B. Neumann, <i>Universitetet i Oslo</i>
Kristin Dalen, <i>FAFO</i>	Kari Osland, <i>NUPI</i>
Karin Dokken, <i>Universitetet i Oslo</i>	Lars Rowe, <i>Fridtjof Nansens Institutt</i>
Sunniva Engh, <i>Universitetet i Oslo</i>	Johannes Rø, <i>Institutt for forsvarsstudier</i>
Christoffer Eriksen, <i>Universitetet i Oslo</i>	Andreas Selliaas, <i>NUPI</i>
Nils Petter Gleditsch, <i>PRIO</i>	Eli Starnes, <i>NUPI</i>
Jan Erik Grindheim, <i>Universitetet i Agder</i>	Astri Suhrke, <i>Christian Michelsens Institutt</i>
Martin Hall, <i>Lunds universitet</i>	Ulf Sverdrup, <i>Universitetet i Oslo [ARENA]</i>
Annika Hansen, <i>Forsvarets forskningsinstitutt</i>	Henrik Thune, <i>NUPI</i>
Lene Hansen, <i>Københavns Universitet</i>	Bent Sofus Tranøy, <i>Universitetet i Oslo</i>
Hilde Henriksen Waage, <i>Universitetet i Oslo</i>	Ståle Ulriksen, <i>NUPI</i>
Nina Græger, <i>NUPI</i>	Arild Underdal, <i>Universitetet i Oslo</i>
Sten Inge Jørgensen, <i>Morgenbladet</i>	Mikkel Vedby Rasmussen, <i>Dansk Institut for Militære Studier</i>
Torbjørn Knutsen, <i>NTNU</i>	Elana Wilson, <i>NUPI</i>
Anna Leander, <i>Copenhagen Business School</i>	

UTGIVER:

© Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2007

MANUS:

Sendes til: bdc@nupi.no eller hl@nupi.no. Retningslinjer for innsendte manus, finnes på <http://www.nupi.no/ip>.
Alle synspunkter i *Internasjonal Politikk* står for forfatternes regning og kan ikke tillegges NUPI.

DESIGN:

Ole Dahl-Gulliksen

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.tidsskriftforening.no

PRISER:

NOK 480 [utenfor Norden]
NOK 360 [innen Norden]
NOK 115 [+ porto/eksp.]
NOK 250 [studenter]

4 hefter i året

www.nupi.no
e-post: ip@nupi.no

Innhold



- 3 **Leder: Vår visjon for Internasjonal Politikk**
 Benjamin de Carvalho & Halvard Leira
- 9 **En tapt generasjon? IP-fagets utvikling før første verdenskrig**
 Torbjørn L. Knutsen
- 45 **Egoistenes gode intensjoner. Konstruksjonen av
 bistandsbransjen i nyere norsk bistandsdebatt**
 Kjetil Fretheim
- Fokus: Norge og nasjonale interesser*
- 71 **Norske nasjonale interesser**
 Tore Nyhamar
- 85 **Konstruktivisme og nasjonale interesser**
 Karsten Friis
- 97 **«Nasjonale interesser» fra et antropologisk ståsted**
 Knut G. Nustad
- Debatt:*
- 103 **Strategisk bruk av bistand i Vest-Afrika**
 Erik Solheim
- 107 **Vest-Afrika – politisk ustabilitet og ressursrikdom**
 Morten Bøås
- 127 **Vietnamkrigen i Norge**
 James Godbolt
- 135 **Vietnam-debatten – presisering, proporsjonar, perspektiv**
 Oddbjørn Melle
- Anmeldelser:*
- 143 **Bokessay: Diplomatiets siste dager?**
 Anmeldt av Øivind Bratberg
- 157 **Bokessay: Fra imperium til masse**
 Anmeldt av Erlend Grøner Krogstad & Iver B. Neumann

- 164 **Stabilitetens pris: Stat og politikk i Midtøsten**
Anmeldt av Tor Håkon Tordhol
- 167 **Nuclear Proliferation and International Security**
Anmeldt av William Walker
- 171 **The European Union and the People**
Anmeldt av Jan Erik Grindheim
- 174 **Making Sense of International Relations Theory**
Anmeldt av Maria M. Gabrielsen
- 180 **Topptidsskrifter i internasjonal politikk (I)**
Anmeldt av Iver B. Neumann
- 183 *Summaries*
- 185 *Bidragstere*

Vår visjon for *Internasjonal Politikk*



Internasjonal Politikk er i en ny fase, med ny redaksjon og en ny visjon: tidsskriftet skal presentere mer stoff, tydeligere og mer fokusert aktualitet, skarpere debatter, tettere tilknytning til internasjonal fagutvikling, eksperimenterende form og innhold og fortsatt høy kvalitetssikring.

Med dette nummeret begynner undertegnede sin redaktørgjerning i *Internasjonal Politikk*. Et redaktørskifte er tid for å se fremover og vurdere nye utfordringer og nye målsettinger, men samtidig er det tid for tilbakeblikk, for å vurdere ønskene for fremtiden opp mot arven som skal forvaltes. Med forrige nummer (2 - 2007) feiret tidsskriftet at det var 70 år siden det først ble utgitt. Denne lange tradisjonen gir oss en sterk grunnmur å bygge videre på, men det er ikke tilstrekkelig å konsolidere. Etter 70 år må *Internasjonal Politikk* også videreutvikles, i lys av nye målsettinger, nye utfordringer og endrede forhold. Vår overordnede målsetting er derfor dobbel: dels vil vi ta vare på de sterkeste sidene og tradisjonene tidsskriftet bærer med seg, dels vil vi videreutvikle og fornye det etablerte, samt gjøre helt nye grep.

Vi tør påstå at *Internasjonal Politikk* i dag er det ledende skandinaviskspråklige fagtidsskriftet innen fagområdet internasjonal politikk. Med sin 70-årige tradisjon er det blant de lengstlevende, også om vi løfter blikket til den internasjonale tidsskriftfloraen. Tidsskriftet har gått igjennom en rekke faser, fra grunnleggende folkeopplysning til dagens blanding av fagartikler og aktuelt materiale. Med økende kompetanse i befolkningen, samt informasjonstilgang gjennom stadig nye medier, har innholdet også blitt mer avansert og spesialisert. I bunnen har det imidlertid alltid ligget en folkeopplysningstanke, en idé om å gi engasjerte borgere bred og dyp innsikt i internasjonale og utenrikspolitiske spørsmål. *Internasjonal Politikk* kan og bør ikke bli et rendyrket fagtidsskrift eller et rent aktualitetsmagasin. Det langsiktige, overordnede faglige målet for *Internasjonal Politikk* er derfor å opprettholde og videreutvikle den kreative spenningen som ligger i å kombinere det beste av faglig innsikt med målet om å opplyse og informere bredere lag av befolkningen: fag så vel som formidling. Denne målsettingen speiler det doble formål som siden starten i 1959 også har ligget til grunn for NUPI: faglig innsikt så vel som bred informasjon. Mer generelt er dette også en spenning som har ligget i faget

internasjonal politikk, i Norge så vel som internasjonalt, fra faget ble konstituert som en egen disiplin i mellomkrigstiden.

Faglig er det en viktig målsetting for oss at *Internasjonal Politikk* skal være det ledende faglige forumet for internasjonale spørsmål på skandinavisk språk, og være på høyde med gode internasjonale fagtidsskrifter. Det er vår overbevisning at det skandinaviske fagmiljøet rundt internasjonale spørsmål er avhengig av en arena der faglige spørsmål kan publiseres og diskuteres på skandinaviske språk – også i en tid der skandinaviske forskere i økende grad publiserer i hovedsak på engelsk. Som et av de geografiske områdene som bidrar sterkest til fagmiljøet internasjonal politikk på det internasjonale plan, er også Skandinavia avhengig av å ha sitt eget faglige forum, der artikler og synspunkter kan drøftes i en skandinavisk kontekst.

Tidsskriftet skal også være ledende på studier av, og kommentarer til, norsk utenrikspolitikk. Vi ønsker imidlertid å fremme både geografisk og faglig pluralitet, og søker gode artikler fra miljøer i Norge og Skandinavia som ikke vanligvis har publisert i *Internasjonal Politikk*. Studiet av internasjonal politikk har i Skandinavia i altfor stor grad vært synonymt med statsvitenskapelige tilnærminger. *Internasjonal Politikk* skal representere en mer åpen og bredere tilnærming til fagområdet, som tar utgangspunkt i det vi studerer, ikke hvordan vi studerer det. Derfor vil vi aktivt søke etter artikler fra andre fagområder som studerer internasjonale og globale fenomener. Og vi begrenser oss ikke til tradisjonelt nærliggende disipliner som internasjonal politisk økonomi, internasjonal historie og folkerett, men vil også gjerne trekke med fagdisipliner som sosialantropologi og sosiologi, som i en skandinavisk kontekst fortsatt ikke ses som en del av internasjonale studier. Dermed griper vi også tilbake til hva *Internasjonal Politikk* var i de første årene av sin eksistens. Ettersom vi ønsker at tidsskriftet skal speile bredden i fagfeltet, har vi også bevisst valgt å rekruttere et skandinavisk redaksjonsråd som representerer det vi ser som bredden i internasjonale studier, heller enn én spesifikk fagretning. Faglig enighet mellom redaktørene og medlemmene av redaksjonsrådet har derfor heller ikke vært noe kriterium – snarere tvert imot. Vi håper at denne uenigheten vil vise seg som kreativitet i *Internasjonal Politikks* spalter, gjennom artikler som engasjerer hverandre og spissede debatter om faglige emner.

For vi har naturligvis også våre hjertebarn og oppheng, som vi like godt kan gjøre rede for først som sist. Vi er begge formelt sett statsvitere, men ikke fryktelig opptatt av denne merkelappen. Vi er opptatt av det som tradisjonelt er kjent som «internasjonal politikk», men der første ledd like gjerne kunne vært «global» og andre ledd «studier» eller «relasjoner». Vi er begge opptatt av internasjonal politikks historie – fra 1500- og 1600-tallet så vel som den nyere historien. Vi er også opptatt av fagets historiografi og er derfor særlig glade for å kunne presentere Torbjørn L. Knutsens artikkel om fagets tidlige historie i dette nummeret. Også *Internasjonal Politikk* er en del av denne his-

torien, og vi vil i denne sammenheng arbeide for å få digitalisert de tidligere årgangene av tidsskriftet og gjøre dem tilgjengelige på internett. I tråd med nye teknologiske løsninger som tar over, endres leseres vaner og arbeidsmetoder. På sikt vil vi derfor også gi abonnenter digital tilgang til tidligere utgitte numre, inkludert de nyeste, og etablere betalingsløsninger for dem som vil kjøpe enkeltartikler.

Gitt at vi oppfatter verden som et forunderlig sted å være, er vi åpne for at de forskjelligste teorier kan gi oss innsikt. Grovt sett vil vi allikevel begge betegne oss som en slags konstruktivister, av vitenskapsteoretisk legning så vel som i våre valg av studieområder. Vi opplever den sosiale leveverden som sosialt konstituert, og er opptatt av nettopp hvordan denne konstitueringen foregår og har foregått i smått og stort.

Det vi liker å se som vår egen åpenhet gjør også at vi gjerne mottar artikler som er eksperimenterende i form og/eller innhold. Det er ikke gitt at den tradisjonelle, teoritestende eller empirifremleggende artikkelen også er den artikkelen som gir best innsikt. Vi vil, med uvurderlig støtte fra tidsskriftets redaksjonssekretær Jan Risvik, etterstrebe at stoffet som kommer på trykk er språklig korrekt og, ikke minst, forståelig. Men vi vil altså også gjerne motta til vurdering bidrag som tematiserer nye emner eller kjente emner på nye måter. Derfor har vi også utvidet anmeldelsesporteføljen, administrert av anmeldelsesredaktør Kristin M. Haugevik. Faget internasjonal politikk har i løpet av de siste årene i stadig større grad orientert seg mot forskjellige kulturelle uttrykk, i hovedsak som objekter for analyse, men også som egen uttrykksform. Anmeldelsesspalten skal ha rom for begge deler – politiske analyser av film, så vel som analyser av film som formidlingskanal på linje med bøker, for å nevne et eksempel. I dette nummeret lanserer vi også som et fast innslag korte tidsskriftnmeldelser. I første omgang vil de forfattes av Iver B. Neumann, over tid håper vi at andre vil føle seg kallet til å presentere ytterligere tidsskrifter.

Fornylse har det også blitt i redaksjonsutvalget og redaksjonsrådet. Den nye sammensetningen av både utvalg og råd er ment å gjenspeile både vårt engasjement for mangfold når det gjelder fagdisipliner som tar del i den faglige diskusjonen rundt internasjonale spørsmål, og teoretisk og metodologisk mangfold. Vi ser frem til å jobbe tett opp mot dette nye redaksjonsutvalget, som fra og med dette nummer består av Cecilie Hellestveit, Ole Jacob Sending, Pernille Rieker, Leonard Seabrooke, Henrik Urdal og Nicolai Nyland.

Større bredde og eksperimenterende tilnærminger må imidlertid ikke komme i veien for kvalitetssikring. Alt innhold i tidsskriftet behandles naturligvis redaksjonelt. Fagartikler som har gjennomgått en redaksjonell vurdering og behandling, vil vurderes av minst to eksterne fagfeller. Bokessay vurderes av en ekstern fagfelle i tillegg til at de får redaksjonell behandling. Bidrag under fagfellevurdering vil behandles i tråd med prinsippet om dobbel anonymitet, før de eventuelt kommer på trykk.

Ønsket om å få flere miljøer i tale og debatt leder oss videre til formidling. Internasjonal politikk har, som alle disipliner, sitt eget språk. Dette språket har imidlertid en rekke dialekter, mange av dem knapt forståelige for hverandre. Enhver som har oversatt, vet at det er enklere å gjøre seg forstått på sitt eget språk, og vi håper derfor å inspirere våre forskjellige kolleger til å forsøke å gjøre seg forstått for hverandre, på skandinavisk språk. Her tror vi at *Internasjonal Politikk* kan bidra til en økt forståelse som lesing av internasjonale fagtidsskrifter ikke kan gi. Vi ønsker i det hele tatt å gi våre lesere større grad av nærhet til de løpende internasjonale fagdebattene. Vi vil derfor aktivt oppmuntre til å levere oversiktsartikler om fagutviklingen; *Internasjonal Politikk* skal på sikt være den sentrale kanalen for disseminering av internasjonale fagdebatter i Skandinavia. Viktigheten av dette styrkes av at internasjonal politikk stadig vinner terreng som universitetsfag.

Utviklingen av internasjonal politikk/internasjonale studier som universitetsfag har, sammen med reformen av universitets- og høyskolesystemet, også som konsekvens at det produseres stadig flere studentoppgaver av artikkelengde. Vi har begge hatt anledning til å lese noen hundre slike oppgaver de siste årene, og vi opplever at de beste av disse er på et slikt nivå at de bør gjøres tilgjengelige for et bredere publikum. Studenter er, dessverre i motsetning til mange av oss som har spesialiserte jobber, heller ikke redde for å ta opp emner som ligger utenfor det dagligdagse og «fagligdagse». For å stimulere til videreforedling av slike oppgaver vil *Internasjonal Politikk* fra 2008 av opprette en årlig pris for beste artikkel av allmenn interesse, skrevet av en student fra et av de nordiske landene (bachelor- og masternivå). Den første vurderingen vil foretas av redaksjonen og medlemmer av redaksjonsrådet, og de beste bidragene vil også vurderes av eksterne fagfeller. Gitt at kvaliteten er høy nok, vil vinnerbidraget publiseres i *Internasjonal Politikk*. Bidrag kan være skrevet på de skandinaviske språkene eller engelsk, men vil bare publiseres på skandinavisk språk. Prisen har fått navnet Ording-prisen, etter Arne Ording, som var *Internasjonal Politikks* første redaktør (1937–1960), det viktigste bindeledd mellom utenrikspolitikk og academia i den samme perioden og en sentral veileder for den første generasjonen historikere som syslet med internasjonal historie etter 1945. Ved å gi prisen navn etter Ording vil vi både hylle den viktigste formative kraften i tidsskriftets tidligste år, fremheve viktigheten av fag så vel som aktualitet og understreke betydningen av å skrive godt på norsk (og de andre skandinaviske språkene).

Vi er svært opptatt av faglig publisering på norsk og de andre skandinaviske språkene. Det er av mange grunner problematisk at det fremste av fagutvikling bedrevet i Skandinavia, ikke er tilgjengelig på de lokale språkene; det vanskeliggjør oppfølging og disseminering av resultater, det forringer det offentlige ordskiftet og er både av finansieringsmessige og demokratiske grunner uheldig. Gitt at interessen for internasjonale og utenrikspolitiske

spørsmål synes å være stigende i alle de skandinaviske landene, er det ekstra problematisk at belønningssystemene for akademikere i stadig mindre grad fremmer publisering om slike emner på de lokale språkene.

Internasjonal Politikk kan ikke alene snu en utvikling som er felles for alle fagfelter, men vi vil gjøre vårt for å synliggjøre for våre kolleger fordelene ved å publisere hos oss. For det første skriver de fleste lettere på sitt morsmål. For det andre, og dette gjelder spesielt for Norge, er *Internasjonal Politikk* rangert på nivå 1 i UHR-systemet for publikasjonskanaler. Dette innebærer at vi er rangert like høyt som 80 % av de engelskspråklige tidsskriftene. *Internasjonal Politikk* er også det eneste skandinaviskspråklige tidsskriftet innen fagområdet som rangeres på Thomson Scientifics *Journal Citation Reports*, for 2005 på 48. plass, som høyest rangerte ikke-engelskspråklige tidsskrift. Tidsskriftet er indeksert i *The International Bibliography of the Social Sciences*, *International Political Science Abstracts* og *Gale Directory of Publications and Broadcast Media*. Dette skulle etter vår mening tilsi at publisering i *Internasjonal Politikk* blir stadig mer attraktivt for forskere basert i Skandinavia.

Vårt ønske om å videreutvikle tidsskriftet vil også fremgå av det enkelte nummers oppsett. Fagartiklene forblir som før, men spalten «Fokus» kommer til erstatning for den tidligere spalten «Aktuelt». Her ønsker vi å skape debatt om viktige emner i dagens globale politikk og få både akademikere og praktikere i tale. I denne spalten vil vi også etter hvert finne intervjuer med sentrale personer innen fag og politikk. I dette nummeret fokuserer vi dels på begrepet nasjonale interesser og norske interesser, dels på norske interesser og politikk overfor Vest-Afrika. I anmeldelsesspalten ønsker vi et videre spekter av bøker enn det som tidligere har vært tilfelle, og vi introduserer også en spalte for tidsskriftnmeldelser. Også i formgivningen vil vi kombinere gammelt og nytt. Under Ole Dahl-Gulliksens kyndige blikk, og i samarbeid med NUPIs informasjonssjef Lisa Bang, griper designen på omslaget tilbake til *Internasjonal Politikks* uttrykk på 1950- og 60-tallet, mens sideuttegning ligger nærmere det som er vanlig i internasjonale tidsskrifter i dag. De virkelige skarpsynte leserne vil se at også fonten er ny – *Internasjonal Politikk* trykkes nå i ScalaOT. Beklagelig nok har alle endringene i forbindelse med redaktørskiftet ført til at utgivelsen av tidsskriftet er blitt forsinket. Nr 4 - 2007 vil følgelig utkomme rundt månedsskiftet januar/februar 2008.

Vi vil benytte denne anledningen til å takke vår forgjenger, Birgitte Kjos Fonn, for innsatsen som redaktør for *Internasjonal Politikk* i fire år. Birgitte har hatt et sterkt engasjement for norske fagtidsskrifter generelt og *Internasjonal Politikk* spesielt, et engasjement vi skal gjøre vårt beste for å videreføre.

Vi håper at gamle og nye abonnenter vil sette pris på den nye retningen tidsskriftet nå tar, og gi oss tilbakemelding på om vi lykkes.

Benjamin de Carvalho og Halvard Leira, redaktører

Ordingprisen



Internasjonal Politikk vil fra 2008 av dele ut en årlig pris for beste artikkel av allmenn interesse, skrevet av en student fra et av de nordiske landene [bachelor- og masternivå]: Ordingprisen. Konkurransen er åpen for alle studenter som er under utdanning eller ferdig med sin grad i foregående kalenderår. Bidragene kan være spesialskrevet til konkurransen, et kapittel fra et lengre arbeid, et eksamensarbeid, en seminaroppgave eller liknende.

Temaet kan være hvilket som helst innenfor fagfeltet internasjonal politikk og beslektede emner. Det oppfordres spesielt til å sende inn arbeider som ligger utenfor tradisjonelle rammer og faggrenser. Bidraget bør ikke overskride 60.000 tegn med mellomrom/10.000 ord og skal følge *Internasjonal Politikks* mal for referanser og bibliografi. Bidrag som er tidligere publisert eller levert til vurdering annen-

steds vil ikke bli vurdert. Den første vurderingen av bidragene vil foretas av redaksjonen og medlemmer av redaksjonsrådet, og de beste bidragene vil også vurderes av eksterne fagfeller. De sentrale vurderingskriteriene er allmenn interesse og tilgjengelighet, originalitet og argumentasjonsstyrke. Gitt at kvaliteten er høy nok, vil vinnerbidraget publiseres i *Internasjonal Politikk*. Bidrag kan være skrevet på de skandinaviske språkene eller engelsk, men vil bare publiseres på skandinavisk språk og det forutsettes at forfattere selv bidrar til eventuell oversettelse av innsendt bidrag.

Prisen har fått navn etter Arne Ording, som var *Internasjonal Politikks* første redaktør [1937–1960], det viktigste bindeledd mellom utenrikspolitikk og akademia i den samme perioden og en sentral veileder for den første generasjonen historikere som syslet med internasjonal historie etter 1945.

Manuskript kan sendes redaktørene elektronisk.

Benjamin de Carvalho [bdc@nupi.no] og *Halvard Leira* [hl@nupi.no].

Frist for innsendelse av arbeider for vurdering er 29. februar 2008.

En tapt generasjon?

IP-fagets utvikling før første verdenskrig

TORBJØRN L. KNUITSEN

NTNU



Den tradisjonelle forståelsen av IP-fagets opprinnelse er på retrett. Det gamle bildet av en disiplin som ble født i idealismens tegn, som ble motsagt av realistiske kritikere og som modnet gjennom et grunnleggende ordskifte – en formende «urdebatt» – er ikke lenger troverdig. Denne artikkelen presenterer en alternativ forståelse av IP-fagets fremvekst: At grunnlaget for det akademiske studiet av internasjonal politikk oppsto i tiårene før første verdenskrig og at det ble foranlediget av omfattende endringer i økonomiske og politiske stormaktsforhold. Ved å stille noen få enkle spørsmål – hvem var de første som begynte å skrive vitenskapelig om IP?, hvor skrev de?, og hvorfor skrev de? – søker denne artikkelen å identifisere noen formgivende strømninger som sammen ga opphav til den første (og nå nærmest glemte) generasjonen av IP-forskning. Artikkelens ambisjon er stor: å strekke kjølen for en ny, historisk fundert forståelse av IP-studiets fremvekst og dermed erstatte fagets tradisjonelle (overveiende britiske) opprinnelsesmyte.

Edward H. Carr (2001[1939]) hadde rett i at første verdenskrig markerer et vannskille i det akademiske studiet av internasjonal politikk (IP). Men hadde han rett da han påsto at IP-studiene var preget av en idealistisk verdensforståelse? Hadde han rett da han hevdet at idealismen raskt ble utsatt for en faglig kritikk og, etter en første stor «urdebatt», erstattet av et realistisk perspektiv?

Et økende antall forskere mener nei. Wilson (1998) og Osiander (1998) stiller spørsmål ved om det noen gang har eksistert en idealistisk skoledannelse. Schmidt (1998, 2002) og Ashworth (2002, 2006) tviler på om det i det hele tatt fant sted noen «urdebatt». Denne artikkelen tar denne revisjonistiske skepsisen et steg videre. Den fremholder, i tråd med bl.a. Kahler (1997) at Carr, heller enn å bidra med en historisk beretning om IP-fagets opprinnelse, formulerte en hendig skapelsesmyte, og at denne myten nå er overmoden for revisjon.

Formålet med denne artikkelen er ikke å avsanne Carrs berømte tekst – for man krever ikke av myter at de skal være sanne.¹ Man tester dem ikke på vanlig, vitenskapelig vis. Man erstatter dem. Formålet med artikkelen er derfor ikke å teste og tilbakevise Carrs skapelsesmyte; formålet er å strekke kjølen for en mer historisk basert og internasjonalt fundert beretning om IP-fagets opprinnelse.

Dette vil bli gjort i fire trekk. Det første er å finne et tilfredsstillende knippe tidlige bøker som er allment ansett som klassikere i studiet av IP. Det andre er å lese i dem med særlig oppmerksomhet rettet mot de bibliografiske referansene og følge dem bakover i tid. Tredje trekk er å vurdere om disse tidligste bøkene kan sies å være faglige analyser. Fjerde trekk er å drøfte følgende spørsmål: Hvem var forfatterne? Hvor skrev de? Hva skrev de om?

En alternativ beretning

Frederick Schumanns *International Politics* [1933] er av de fleste ansett som en av de tidligste innføringene til IP-studiet. Schumann skriver imidlertid at det var Raymond Buell som skrev den første læreboken til IP i 1925. Når vi finner Buells bok, leser den og gransker kildene hans, ser vi at Buell også henviser til tidligere tekster – bl.a. til Bryce (1922) og Allen (1920). Når vi i sin tur sjekker referansene til disse tidligere bøkene, finner vi at de også hviler på tidligere forfattere. Ved å nøste i akademiske referanser på denne måten ledes vi stadig lenger tilbake i IP-litteraturens historie.

Så fort vi begynner å følge trådene bakover slik, støter vi på problemet med endeløs regress. Den bibliografiske nøstingen ser ikke ut til å ta noen ende. Vi føres ikke tilbake til noen naturlig begynnelse. Det finnes ingen original eller autentisk kilde som alt annet springer ut fra. Før eller senere blir vi rett og slett nødt til å definere et egnet punkt som markerer begynnelsen. Vi må med vårt beste akademiske skjønn gripe inn i anerkennen og etablere en begynnelse. Spørsmålet er, hvor skal vi påtvinge den?

Et naturlig svar er: 1890-tallet. For det var i løpet av dette tiåret at «de problemene som gjør seg gjeldende i verden i dag begynte å ta synlig form» (Barraclough 1974: 24). Det var på 1890-tallet at «mesteparten av utviklingen som skiller 'samtidshistorie' fra 'moderne historie' først blir synlig»

1 Myter skaper forståelse. De forklarer ofte fenomeners opprinnelse eller deres natur gjennom allegorier – hvor mennesker kommer fra, hvorfor regnbuer oppstår eller hvordan universet ble til. De kan forklare en begivenhet for medlemmene av et bestemt fellesskap, og dermed også bidra til deres kollektive identitet. Verdien av myter må ikke undervurderes, og Carrs mytologiske bidrag bør ikke nedvurderes. Men den overleverte grunnlagsmyten om IP-fagets opprinnelse er nå i oppløsning. Den tjener ikke lenger sitt formål. Den har blitt omstridt, og den blinder oss for den større internasjonale bevegelsen som brakte frem det akademiske studiet av IP.

(*ibid.*). Forandringene hadde utvilsomt begynt tidligere, for epokegjørende endringer er sjelden brå. Det som ser plutselig ut i historien, er som regel produkter av en lengre evolusjon. De endringene som kom så bardus, startet i realiteten mye tidligere. De startet i århundret før – faktisk preget dette skiftet hele den siste fjerdedelen av det nittende århundre, og det akselererte merkbart gjennom 1890-tallet.

Før 1880 var det få bøker om internasjonal politikk, og de som eksisterte var svært beskrivende i formen. Antallet begynte å øke i 1890-årene. Samtidig ble de generelt mer analytiske. På 1890-tallet begynte bøkene å inneholde antakelser, tilnærminger og argumenter som vi umiddelbart gjenkjenner som integrerte deler av dagens IP-forskning. Jacques Novicow fremholdt i flere bøker at verdens stater utgjorde et særegent sosialt system som kunne gjøres til gjenstand for sosiologisk analyse. En slik analyse kunne etablere generelle forklaringsprinsipper for interstatlig samhandling, mente han.

Novicow var ikke den første til å betrakte statssystemet som et analyseobjekt og drøfte dets egenart. Med sin bok *La politique internationale* [1886] var han imidlertid en av de første til å gripe dette systemet med samfunnsvitenskapelige begreper, stille spørsmål om dets opprinnelse og redegjøre for dets virkemåte, egenart og ytringsformer – blant annet lagdeling, identitet, krig og fred – i lys av moderne samfunnsvitenskapelige teorier. Metodologisk, metodisk og teoretisk rager Novicow et hode over klassiske bidragsytere som Guicciardini, Gentili, Crucé, Fénelon, Gentz, Hegel, Cobden og andre (Knutsen 1997: 77, 107, 138, 169). I bok etter bok etterprøver han tradisjonelle argumenter på moderne, vitenskapelig vis. Han strever med å forbedre etablerte begreper. Han leter etter alternative forklaringsprinsipper i lys av moderne samfunnsvitenskapelig teori.

Novicow (1893, 1905a) avviser for eksempel det tradisjonelle argumentet om at forholdet mellom stater er en maktkamp. Dette er for enkelt, hevder han, av den grunn at det finnes mange typer makt og mange former for kamp. Staters makt er dessuten formet av økonomisk utvikling, av gjensidig avhengighet og av nasjonale identiteter. Konflikt mellom stater har mange årsaker og ytrer seg i mange former. Krig er en av dem. Krig er alltid ødeleggende. Krig har slett ingen utviklende eller konstruktive effekter på samfunnet, fremholdt Novicow (1894), som dermed sterkt tilbakeviste samtidens populære voldsromantikere – både høyresidens reaksjonære nasjonalister og venstresidens revolusjonære internasjonalister. Konflikter må holdes i sjakk av forskjellige former for samarbeid som, over tid, kan etablere stabile institusjoner som opprettholder internasjonal orden (1905b). Et kvantesprang skiller Novicows analyse av konflikt, orden, makt og velstand fra tidligere bøker om krig, fred og diplomati.

Hvilke andre forfattere skrev om internasjonal politikk på denne tiden? Hvilke tilnærminger sto de for og hvilke argumenter la de frem? Disse spørs-

målene kan bli utforsket og debattert i det uendelige, og ingen av dem vil få et endelig svar her. Imidlertid vil noen få generelle påstander bli fremsatt. Den viktigste er denne: at den faglige IP-forskningen ble utløst av nye spørsmål og uvissheter som oppsto på den internasjonale arenaen i løpet av de siste tiårene av 1800-tallet. Disse spørsmålene ble diskutert både av politikere og journalister, så vel som av akademikere og politiske aktivister som undersøkte, systematiserte og kritiserte gamle perspektiver og introduserte alternative tolkninger og tilnærminger. Hvilke hendelser snakker vi om? Hva slags uvissheter vokste frem på den internasjonale arenaen på slutten av 1800-tallet? Disse spørsmålene vil bli kort besvart i de to avsnittene som følger umiddelbart – først om den tidlige litteraturen, og dernest om litteraturens dominerende temaer. De blir så besvart mer utfyllende i neste del, som drøfter århundreskiftets internasjonale endringer og som forsyner argumentet med en historisk-sosiologisk kontekst.

Den tidlige litteraturen

Den tidlige IP-litteraturen har vært gjenstand for en viss analyse (Schmidt 1998, Bell 2001, 2005, Sylvest 2005, Jahn 2006, Deudney 2001, 2007). Oppmerksomheten rundt den tidlige litteraturen har økt i senere år, men det moderne IP-studiets opprinnelse har ennå ikke fått noen overgripende, historisk situert fremstilling.

Det er fristende å drøfte IP-studiets opprinnelse i diskursanalytisk lys – kartlegge etableringen av IP som forskningsfelt og klargjøre institusjonaliseringen av dets sentrale representasjoner og temaer (Schmidt 1998, Holden 2002). Denne artikkelen vil imidlertid legge diskursanalysen til side og benytte en mer materialistisk tilnærming: Den vil anta at sentrale temaer og argumenter som kjennetegnet det tidlige IP-studiet, vokste frem i og ble formet av en bestemt historisk sammenheng. Mens en diskursanalyse vil se det tidlige IP-studiet som drevet frem av diskursinterne prosesser (Moses & Knutsen 2007), vil denne artikkelen heller legge vekt på eksterne, kontekstuelle faktorer – særlig på disponerende impulser av storpolitisk og internasjonal-økonomisk art. Artikkelen vil påbegynne reisverket til en IP-studiets historie ved å redegjøre for noen av de sosiale og historiske betingelsene som bidro til å forme moderne IP-forskning. Dette gjør den ved å henvende seg til sentrale tekster fra rundt århundreskiftet og spørre: Hvem skrev disse verkene? Hvor ble de skrevet? Hva handlet de om? Og hvordan er de skrevet?

De to første spørsmålene er de enkleste å besvare, i hvert fall i bokstavelig forstand. Når det gjelder *hvem* forfatterne var, kan navnene deres enkelt spores opp ved hjelp av den bibliografiske nøstemetoden beskrevet ovenfor. Da støter vi raskt på boken til Arthur J. Grant *et al.* (1916) *Introduction to the Study of International Relations*. I forordet heter det at bokens formål var å

bøte på «den mangelen på bøker om internasjonale forhold som egnet seg til bruk i studiesirkler og i klasser». Denne boken inneholder rikelig med referanser til akademiske arbeider av tidligere forfattere – blant dem Henry Brailsford (1914), Edward D. Morel (1912), Charles DuPuis (1909), Norman Angell (1908), John A. Hobson (1902), Paul S. Reinsch (1900), Ivan Bloch (1898). Når vi i sin tur gransker disse bøkene, finner vi kildene som disse tidlige forfatterne benyttet – blant dem Kaeber (1907), Donnadieu (1900), Perris (1900), Stead (1899a), Conant (1898), Kidd (1898), Bajer (1897), de Stieglitz (1893), von Suttner (1891), Mahan (1889), Novicow (1886).

Hvor ble bøkene skrevet? Svaret som umiddelbart springer en i øyet er av geografisk art: Forfatterne er av ymse nasjonaliteter, men de kom i altoverveiende grad fra vestlige land. Tekstene ble nesten uten unntak utgitt i vestlige land, fortrinnsvis i de fire stormaktene Frankrike, Tyskland, Storbritannia og USA.² Disse landene brakte forskjellige nasjonale kulturer til diskusjonene av internasjonale forhold – franske forfattere hadde tidlig en systematisk og analytisk tilnærming til studiet internasjonale forhold; britene holdt lenge på historiske og juridiske drøffinger; amerikanerne strebet tidlig mot en samfunnsvitenskapelig tilnærming. Samtidig utgjorde de vestlige stormaktene i stor grad en felles offentlighet. Dette er mest åpenbart i det angloamerikanske tilfellet. Briter og amerikanere var forent i et felles språk, og tekster som ble publisert hos den ene, ble lest på begge sider av Atlanteren. Men det synes også som om språkbarrierene generelt var lave på denne tiden og at forfattere i ett språksamfunn i stor grad leste tekster fra alle de tre andre. Dette går frem av bøkens litteraturlister som ofte viser til tekster på flere andre språk.³

Denne språkmektigheten antyder et annet, og mer sosialt, svar på spørsmålet om tilknytning: Mange tidlige forfattere var akademikere. En god del av dem hadde universitetsstillinger og skrev fra institutter for historie, rettsvitenskap og fra fagområder i den gryende samfunnsvitenskapen. Forfatterne som sto utenfor det akademiske miljø var også språkmektige. Noen var diplomater og behersket fransk. En god del var journalister med fartstid i andre land.

Hva skrev disse forfatterne om? Et solid flertall skrev om det vi i dag vil kalle sikkerhetsrelaterte spørsmål. Krig og konflikt var temaer som løp gjennom den tidlige litteraturen. Mange tekster tok for seg situasjonen i Europa, eller i Europas umiddelbare omland. Mange av dem drøftet stormaktenes stilling. En god del drøftet krig og konflikt i koloniene. Franske forfattere

2 Det fantes noen få forfattere i Italia og Russland – de sistnevnte skrev i stor grad på fransk

3 Franske forfattere virker lite språkmektige; de siterer i liten grad engelskspråklige kilder. De danner sitt eget språksamfunn – som for øvrig dominerer fredsbevegelsens tidlige publikasjoner. Amerikanske forfattere virker mest språkmektige. Dette går for eksempel frem av det amerikanske tidsskriftet *Political Science Quarterly* (redigert fra Columbia College fra 1886), som regelmessig brakte omtaler av både tysk og fransk litteratur.

fokuserte gjerne på kriger i Nord-Afrika og Indokina, britiske forfattere konsentrerte seg om kriger i Afrika. Mot slutten av 1800-tallet begynte amerikanske forfattere å bli opptatt av kriger som oppsto i kjølvannet av konflikten med Spania.

En omfattende litteratur om koloniale forhold eksisterte også. Store deler av denne litteraturen dreide seg om konflikt og krig i koloniområdene. Andre deler var opptatt av utvikling – særlig av hvordan kolonimaktene kunne modernisere koloniene sine og innføre orden, vekst og vestlig sivilisasjon i dem. Spørsmål knyttet til koloniens økonomiske avhengighet og politiske administrasjon var en viktig del av den tidlige IP-litteraturen (Long & Schmidt 2005).

De to debatt-temaene gled ofte over i hverandre: Den voksende anti-imperialistiske bevegelsen var nær knyttet til fredsbevegelsen, spesielt i USA. Juridiske og folkerettslige spørsmål gjennomsyret det meste av den seriøse debatten. Litteratur om koloniene tok opp mulighetene for føderale eller konføderale tilknytninger. Debatten om krig og fred tok til orde for at folkeretten måtte utgjøre grunnlaget for studiet av internasjonal politikk, og betonet i økende grad voldgift som et middel til å løse internasjonale konflikter.

Krig, velstand, fred og makt

Fire brede temaer kjennetegner den tidlige litteraturen: krig, fred, makt og velstand. Diskusjonene om disse forholdene leverte råmaterialet til det tidlige akademiske IP-faget. Det siste spørsmålet tvinger seg dermed frem: *Hvordan* ble disse studiene skrevet? Ble de skrevet på en selvbevisst, akademisk måte slik at resultatet kunne vurderes som «vitenskapelig»?

De aller fleste diskusjonene tilfredsstiller neppe de mest kritiske krav som det 21. århundres samfunnsvitenskaper stiller til faglig analyse. De første IP-tekstene var som regel redegjørende eller beskrivende. De var gjerne utført ved hjelp av historisk metode – selv om det ofte skortet på systematisk empiri. De fire hovedtemaene – krig, fred, makt og velstand – ble ofte diskutert innenfor et polemisk, normativt rammeverk: Imperialister drøftet temaene som saker som angikk den nasjonale interesse eller ære; antiimperialister presenterte dem som forhold av betydning for folkerett eller rettferdighet. Det sentrale her er imidlertid at internasjonale begivenheter ble gjort til gjenstand for systematisk analyse, at verdenspolitikk ble skilt ut som et eget objekt og underlagt akademisk analyse.

Endringstider

De første studiene ble, som nevnt, utført ved hjelp av historisk metode og innenfor historieskrivningens konvensjoner. Flere av datidens historikere bemerket at verden var i hurtig endring. Noen av dem mente de kunne observere historiens drivkrefter med det blotte øye. De hevdet at historien utfoldet seg foran dem.

Mange av dem la vekt på økonomiske drivkrefter og fremholdt at menneskeheten opplevde en historisk utvikling uten like. De fleste betonte de progressive konsekvensene av Englands voldsomme industrielle ekspansjon. Seeley (1883) hevdet at verdensomspennende systemer for transport og kommunikasjon førte til en generell økning av velstand og til en tettere integrert og mer fredelig verden.

Historikerne drøftet også den politiske utvikling og de mange urovekkende trekk i stormaktpolitikken. Statssystemet hadde vært bemerkelsesverdig rolig i lang tid – med få unntak, som Krimkrigen (1853–56) og Den fransk-prøyssiske krig (1871), hadde det nittende århundre utgjort en lang, fredelig æra. Den siste fjerdedelen av århundret, derimot, var turbulent. Bølger av forandring sveipte over verden. Disse innbefattet en rask ekspansjon av vestlig innflytelse – både politisk, økonomisk og kulturelt. De inkluderte Tysklands og USAs stormaktsopprykk og Storbritannias tilbakegang. Slike hendelser rokket ved etablerte mønstre, endret maktbalanser, skjerpet rivaliseringer og førte til store endringer i alliansesystemet.

Statsmenn, soldater, samfunnsvitere og jurister merket også disse forandringene. Flere skrev bøker der de dokumenterte dem og vurderte implikasjonene. Mange ga uttrykk for uro over verdenspolitikkenes tiltakende spenninger. Politiske aktivister organiserte kampanjer for å dempe spenninger og hindre konflikter. De argumenterte bl.a. for at internasjonale konflikter måtte løses gjennom bruk av voldgift, og hevdet at kriger kunne unngås gjennom å opprette stormaktsråd eller lovgivende forbund der statsmenn kunne møtes for å bli enige om regler, reguleringer eller lover for opptreden i det internasjonale systemet. Det tidligste studiet av internasjonal politikk ble konstituert av disse aktivitetene.

En fullstendig beretning om IP-studiets fremvekst må ta hensyn til mange faktorer – konflikter og kriger, den nye imperialismen, fremveksten av demokrati og nye medier, samt mye annet. Det var mange årsaker til den voksende interessen for internasjonal politikk i siste fjerdedelen av 1800-tallet. Fire faktorer bidro særlig til å skjerpe interessen og drive frem et ønske om å studere internasjonal politikk mer systematisk: En økonomisk utvikling som drev frem en økende gjensidig avhengighet i handel og produksjon, endringer i maktbalansen, en medierevolusjon og en profesjonalisering av samfunnet.

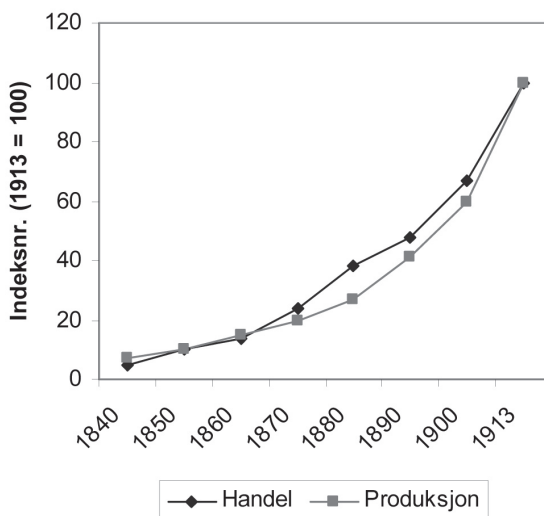
Den verdensomspennende gjensidige avhengigheten

Mange av datidens forfattere fokuserte på to slags økonomiske endringer: endringer i produksjon og i handel. Begge deler økte eksplodivt på slutten av 1800-tallet. Forfatterne var enige om at en ny industriell revolusjon var under oppseiling.

En første revolusjon hadde funnet sted rundt 1800, basert på kull og damp som nye energikilder; nå var en ny industriell revolusjon under utvikling basert på olje og elektrisitet. Mens den første revolusjonen forandret samfunnene rundt Den engelske kanal, så var denne andre i ferd med å forandre hele verden. Dette skyldtes først og fremst en eventyrlig utvikling av kommunikasjons- og transportmidler. Flere akademikere fremholdt at mennesket nå ble satt i stand til å bryte ut av geografiske stengsler og overkomme politikkenes romlige begrensninger. J. A. Froude mente i 1871 å se at dette ville forårsake en politisk revolusjon: Det ville bl.a. gjøre det mulig for Storbritannia å knytte koloniene tettere til seg, etablere en ny og verdensomspennende form for imperial føderasjon og spre utvikling og fredelige styreformers til resten av verden. Seeley (1871) var enig og trakk opp ambisiøse ekspansjonsplaner på Englands vegne og en ny, geopolitisk tenkemåte (Seeley 1883). Tyske og amerikanske forfattere – Friedrich Ratzel (1896) og Max Lenz (1900), Frederick Jackson Turner (1893) og Homer Lea (1909) blant dem – utviklet lignende tanker. Alle drøftet de konsekvensene av nye produktions- og transportmidler og utviklet forskjellige ekspansjonsplaner på vegne av sine land.

At produksjonen ekspanderte raskt, kunne forklares med teknologisk innovasjon – for eksempel med utvikling av nye produktionsmidler og mer effektive produktionsmetoder. Men hvordan kunne man forklare økningen i handel? Og hvorfor lot det til – som enkelte økonomer påpekte (og som er antydnet i figur 1, forrige side) – at handelen økte

Figur 1. Handel og produksjon i verden (1840-1913)



Kilde: Rostow (1973: 661f, 669).

raskere enn produksjonen? Noen forfattere – med franskmannen Paul Leroy-Beaulieu (1874) i spissen – argumenterte med at den voldsomme produksjonsøkningen førte til en opphopning av kapital i de industrialiserte landene. Evnen til produksjon hadde overskredet evnen til konsum, og hvis avanserte industriland skulle unngå å kveles i opphopet kapital hjemme, måtte de eksportere i stor stil, hevdet han.

Hva var konsekvensene av denne utviklingen? Leroy-Beaulieu påpekte at industriell utvikling og produksjonsøkningen fant sted i land på den nordvestlige halvkule. Velstanden i kyststatene langs Nordatlanteren var gjenstand for en forbløffende utvikling og stod i skarp kontrast til det langsomme økonomiske livet i andre deler av verden. Konsekvensen av hurtig ekspansjon i nord, men ikke i sør, skapte et raskt voksende økonomisk skille mellom den nordlige og sørlige del av kloden. Ifølge Leroy-Beaulieu ville imidlertid dette skillet bli redusert over tid: De rikeste statene ville akkumulere kapital som de ville bli tvunget til å eksportere til fattige land. Dermed ville de også bidra til å skape utvikling der.

Andre forfattere påpekte en annen konsekvens av utviklingen i produksjon og handel: Den skapte større gjensidig avhengighet mellom land. På den ene siden skapte den tettere bånd mellom de rike, industrialiserte landene – noe Seeley (1883), Novicow (1893) og Angell (1908, 1910) senere drøftet implikasjonene av. På den andre siden ble det industrialiserte Nord stadig mer avhengig av råmaterialene fra Sør – slik Conant (1898), Wilshire (1905[1901]) og Hobson (1902) forklarte.

Også en tredje tendens satte sitt preg på den internasjonale situasjonen, nemlig stormaktenes ujevne utvikling. Noen stater utviklet seg raskere enn andre. Med tiden brøt den ujevne utviklingstakten ned den orden som hadde kjennetegnet statssystemet siden Napoleonskrigene.

Endringer i maktbalansen

Storbritannia var epokens hegemon, den tyngste økonomiske aktøren og århundrets ledende sjømakt. Intet annet land kunne nyttiggjøre seg maktressursene sine i samme utstrekning og så effektivt som Storbritannia. Ingen annen enkelt stormakt kunne måle seg med landets økonomiske, industrielle og militære ressurser.

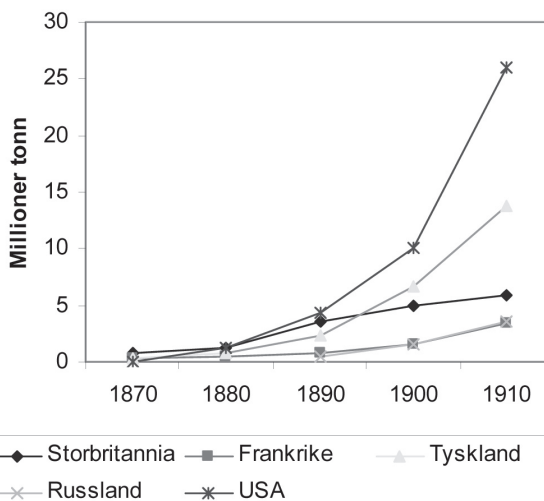
I 1850 var Storbritannia den ledende industrimakten i verden. Frankrike var det eneste landet på kontinentet der industrien var av vesentlig betydning for landets økonomi. Denne situasjonen endret seg dramatisk i løpet av den siste halvdel av århundret. I 1890 hadde Tyskland overtatt for Storbritannia som Europas største stålprodusent. Bare USA vokste raskere enn Tyskland. Inntil 1880 var USA regnet som en småstat på den internasjonale arenaen.

Men så gikk landet gjennom en industrialisering som verden aldri hadde sett maken til. Tyve år senere var USA ikke lenger en småstat, men en stormakt som kunne måle seg med hvilken som helst av stormaktene i Europa. Da første verdenskrig brøt ut, kunne USA måle seg med hele det europeiske kontinent. I 1914 var USAs kullproduksjon like stor som Storbritannias og Tysklands til sammen. Allerede i

1910 var USAs jern- og stålproduksjon i ferd med å bli større enn hele Europas – som antydnet i figur 2, neste side (Knutsen 1999: 101ff, Moe 2007).

Den ujevne utviklingsraten hos stormaktene påvirket de internasjonale forholdene på slutten av 1800-tallet. Produksjonsøkninger påvirket de internasjonale styrkeforholdene og introduserte nye elementer i den mellomstatlige konkurransen. Britiske historikere og geografer fremskrev tendensene og konkluderte pessimistisk med at Storbritannias rolle som dominerende stormakt var i ferd med å bli undergravd. USA lå an til å ta over. Seeley (1883: 62) fremholdt at dersom det russiske imperiet ikke gikk i oppøsning på grunn av indre motsetninger og strid, ville USA og Russland i fremtiden konkurrere om verdensherredømmet. William T. Stead argumenterte med at under slike forhold burde Storbritannia vurdere å gjeninnlemme USA i det britiske imperiet.

Figur 2. Stålproduksjon i europeiske stormakter og USA (1870-1910)



Kilde: Taylor (1954: xxx)

Medierevolusjon

Fremveksten av moderne massemedier er en av de viktigste forutsetningene for IP-fagets fødsel. Aviser, magasiner, tidsskrifter og bøker diskuterte krig, velstand, fred, og makt, og spredte diskusjonene til et større publikum.

Innføringen av grunnskole i vestlige land økte lese- og skriveferdighete-

tene i løpet av 1800-tallet, og bidro i de siste årtiene av århundret til å skape et ekspanderende publikum. De nye mediene foret dette publikummet med stoff om den store verden og endringene i den. Interessen for fjerne verdensdeler og internasjonale forhold vokste parallelt med utviklingen av en ny type journalist: utenrikskorrespondenten som forsynte de store nyhetsavisene med reportasjer fra fjerne himmelstrøk (Knightly 1975). Denne interessen bar også frem nye litterære stiler: Gjennom mesteparten av 1800-tallet hadde romanene vist frem hjemlig idyll; på 1880-tallet inntraff en brå vridning mot spenning og eventyr i fremmede settinger.⁴ Det kom en strøm av memoarer og bøker om tilværelsen i koloniene.⁵

Nye teknologier satte fart på denne utviklingen. Oppfinnelsen av rotasjonspressen sammen med nye og billigere papirtyper reduserte prisen på trykksaker. Dette gjorde trykte tekster billigere og la grunnlaget for en voldsom økning i aviser, tidsskrifter og populære *dime novels*. I tillegg stimulerte de utviklingen av den «nye journalistikken» (Taylor 1957, Brake, Bell & Finkelstein 2000). Inspirert av revolusjonen i journalistikk som fulgte i kjølvannet av Krimkrigen, begynte en ny art av oppsøkende journalistikk å kultiveres av store regionaviser som *The Manchester Guardian*, og radikale aviser som *The Star* og *The Nation*. Journalister begynte å rapportere fra konflikter i utlandet, og ofte direkte fra slagmarkene. Denne utviklingen foranlediget i sin tur fremveksten av en ny type journalist: krigskorrespondenten.⁶

Noen av disse journalistene skrev siden bøker. William T. Stead, Edward D. Morel, Henry N. Brailsford og Norman Angell var alle journalister i sin ungdom, og de pleide sine interesser for konflikt, krig og internasjonale forhold mer systematisk i sine eldre år. Deres diskusjoner av krig, velstand, fred og makt var viktige bidrag til den tidlige IP-litteraturen rundt århundreskiftet.

4 Den utrolige suksessen til Stevensons *Treasure Island* (1883) markerte vendepunktet. Rider Haggards *King Solomon's Mines* (1886) konsoliderte trenden og vred oppmerksomheten mot eventyr i koloniene. Hans suksess ble raskt fulgt opp av andre historier fra koloniene både av ham selv og andre. En av disse var Kipling, hvis popularitet var enorm, og hvis innflytelse på britisk tankegang var «simpelthen formidabel», for å sitere Edmund Gosse (1899). I USA skrev bl.a. Jack London populære romaner og skildringer fra fremmede kyster.

5 Henry M. Stanleys bok *How I Found Livingstone* (1872) var en bestselger gjennom hele 1870-tallet. Bøker som beskrev general Gordons død i Khartoum (1885), påvirket den folkelige fantasien så sterkt at det oppsto et nesten umettelig behov for bøker om Sudan.

6 For å innse hvor stort inntrykk reportasjene deres gjorde, må vi huske at øyenvitneskildringene i flere tilfeller tente opinionen i en slik grad at den tvang regjeringer inn i en til da ukjent utenrikspolitisk aktivisme. Et eksempel er europeiske folks unisone fordømmelse av ottomanernes massakrer av armenere på 1890-tallet.

Profesjonalisering og samfunnsvitenskapenes fremvekst

De mange journalistene som utviklet seg til å bli spesialister på internasjonale forhold var omsluttet av en bredere tendens: en økende spesialisering og profesjonalisering i samfunnet. Denne utviklingen, som ble systematisk utforsket av sosiologer som Herbert Spencer og Max Weber, påpekte at den preget alle vestlige samfunn og ytret seg i funksjonell spesialisering og rasjonalisering av samfunnet. Utviklingen berøvet den bredt orienterte humanist sin privilegerte stilling og økte etterspørselen etter eksperter med spesialkunnskap på samfunnets mange områder. For å produsere slik spesialkunnskap investerte de vestlige landene store ressurser i høyere utdanning.

Dette satte fart i samfunnsvitenskapenes utvikling. Det stimulerte studiet av økonomi, sosiologi, statsvitenskap, samtidshistorie og – i USA – nye fag som administrasjon og ledelse. Interessen for internasjonale forhold fikk også et oppsving av denne utviklingen. Spesialisering, profesjonalisering og anvendelse av samfunnsvitenskapelige metoder og teorier gjorde diskusjonene av krig, velstand, fred og makt mer systematiske, fokuserte og akademiske.

I USA var IP-studiets utvikling nær knyttet til fremveksten av den moderne statsvitenskapen – særlig til gründere som Francis Lieber på Columbia og Theodore Woolsey på Yale og til deres diskusjoner om statens egenart, suverenitetens dobbeltsidige natur og til forskjellene på politikk *innad* i suverene stater og politikk *mellom* suverene stater (Schmidt 1998). I England spilte historikere som John Seeley i Cambridge og Edward Freeman i Oxford viktige roller: De skrev om den raske utviklingen i teknologi og industri på 1870- og 1880-tallet, og tok til orde for at «samtidshistorie» var et verdig studieobjekt. Britiske historikere trakk opp en linje som skilte mellom to perioder: «Moderne historie» lå på den fortidige siden av denne linjen, mens «samtidshistorie» lå på hitsiden – og ble etter hvert vanskelig å skille fra statsvitenskap (Seeley 1923 [1896]). Det er fristende å hevde at «samtidshistorien» og studiet av IP, som begge oppsto rundt århundreskiftet, oppsto som to sider av samme sak.

Andre faktorer

Disse fire faktorene – økonomisk utvikling, endringer i maktbalansen, medierevolusjon og profesjonalisering – fanger opp viktige omstendigheter rundt IP-studiets fremvekst. De utgjør naturligvis ingen uttømmende liste. I en lengre fremstilling kunne flere kontekstuelle faktorer lett ha vært trukket frem. Den politiske utviklingen som fant sted innad i mange vestlige stater er

én av disse. Særlig viktig er utviklingen av demokrati og massemobilisering i landene langs den nordatlantiske rand (Rokkan 1970), ikke minst fordi denne utviklingen forandret det etablerte suverenitetsbegrepet.

Dette hadde stor innvirkning på utviklingen av nye sosiale ideer og politiske forestillinger – faktorer som også må trekkes frem for å komplettere bildet. Særlig viktig her er forandringene som fant sted i nasjonsbegrepet og nasjonalismen. Tidlig på 1800-tallet hadde nasjonalismen vært en progressiv kraft. Nasjonalismens grunnholdning løp parallelt med demokratiske verdier; begge betonet hvordan folkets vilje skulle gjenspeiles i statens politikk. Demokrater og nasjonalister var enige om at etter hvert som verdens nasjoner får etablert egne stater, så vil konflikt og krig avta. På slutten av 1800-tallet endret nasjonalismen seg og gikk ikke lenger hand i hand med demokratiet. Bl.a. slo romantikkens nasjonsforestillinger inn med full kraft og tilførte politikken historiske myter om autentisk egenart, rene samfunn, frihetskamp og selvråderett. På terskelen til 1900-tallet var nasjonalismen ikke lenger progressiv, den hadde fått sterkt reaksjonære islett.

Denne utviklingen ga seg bl.a. uttrykk i nye forestillinger om internasjonal utvikling og ekspansjon. Disse tvinnet seg mot slutten av 1800-tallet sammen med ideologiske forestillinger om imperialistisk utvidelse som løp parallelt med og som legitimerte industrimaktens økonomiske ekspansjon. Forfattere i England (Seeley 1878), Frankrike (Novicow 1893) og USA (Reinsch 1900) uroet seg over denne utviklingen. De viste hvordan 1800-tallet ebbet ut med en klar endring i tidens filosofiske grunntone: Hvordan opplysningstidens lune, fornuftsbaserte klima ble erstattet av et nytt, kaldere værslag basert på begrep som vilje og makt. Reinsch (1900) relaterte dette skiftet i *Zeitgeist* til studiet av internasjonale forhold og viste hvordan samfunnsteoretikere fra alle ideologiske leire la vekt på konflikt og kamp som sosiale og historiske drivkrefter – hvordan de optimistiske argumentene til Jefferson, Kant og Cobden ble skjøvet til side av kontinentale pessimister som Schopenhauer og Nietzsche. I debatten om internasjonale forhold ble Wallace, Darwin og Spencer de nye, vitenskapelige autoritetene. I skyggen av dem vokste det i løpet av 1800-tallets siste år frem en ny, mer tankeøkonomisk og selvbevisst doktrine om *Realpolitik*.

Flere samfunnsvitere som observerte denne plutselige fascinasjonen for makt- og kampfokuserte tilnærminger til politikkstudiet, kritiserte den og utviklet konstruktive alternativer (Novicow 1893, 1905a, Reinsch 1902). Jurister gjorde det samme. Folkerettsekspertene pekte med uro på de opprivende konsekvenser for ordensregler og samfunnssikkerhet som ville komme etter dette omslaget. Flere av dem engasjerte seg i det økende engasjementet for fred og konfliktløsning som fant sted i 1880- og 1890-årene. Jurister engasjerte seg i både interparlamentarisk arbeid, som i Den interparlamentariske union (dannet i Paris i 1889), og i mer folkelige fredsorganisasjoner, som

Det internasjonale fredsbyrået (dannet i Roma i 1891). De bidro til å drive frem en fredsbevegelse som i faglig dybde og internasjonal bredde var uten sidestykke.

Fredsbevegelsens organisasjoner arbeidet for nedrustning, for voldgift som middel til å løse internasjonale konflikter, for utvidelse av folkeretten og for opprettelse av internasjonale fora til å håndheve folkeretten. Alle disse temaene ble tatt opp i en stor internasjonal konferanse i Haag våren og sommeren 1899. Denne Haag-konferansen var en viktig begivenhet i IP-studiets utvikling. Den signaliserte at fredsbevegelsens argumenter hadde nådd opp i det internasjonale diplomatiets høyeste kretser. Den var også en viktig stimulans for den folkelige interessen for internasjonale forhold.

Statsmenn fra alle verdens stormakter innfant seg i Haag – bl.a. sir Julian Pauncefoot, som i 1897 hadde forhandlet frem verdens første voldgiftstraktat. Det samme gjorde hundrevis av skribenter og fredsaktivister. Den tyske delegasjonslederen, grev Georg Münster, var opprørt over det han så. «Denne konferansen har tiltrukket seg all verdens politiske utskudd,» skrev han opprørt i sitt første referat til Berlin. Her var «journalister av verste sort, som [William T.] Stead, døpte jøder som [Ivan] Bloch og fanatiske kvinner som Mme [Bertha von] Suttner...» (Tuchman 1966: 301). Amerikanernes delegasjonsleder, Andrew White, beskriver levende hvordan han vandret blant publikum og fikk stukket i hendene pamfletter med allehånde besynderlige fredsplaner – religiøse, politiske, lingvistiske og vegetariske... Men han var, i motsetning til sin tyske kollega, storsinnet nok til å la seg imponere at det store folkelige engasjement – «mer ærlig og vidtfavnende enn jeg kunne ha forestilt meg i mine villeste drømmer» (White 1905: kap. 35) – som lå bak den hektiske aktiviteten.

Konferansen åpnet med pomp og show og vakte stor interesse hos den internasjonale presse. Haag-forhandlingene ble ivrig referert sommeren 1899. Referatene ble lest med entusiasme av en internasjonal opinion som ble systematisk informert om nedrustningsproblematikk, krigens folkerett, voldgift og behovet for en internasjonal domstol.

Konferansen tente håp i en dyster tid. Den befordret interessen for internasjonale forhold. Den nøret opp under debatter om krig og fred. Den stimulerte til politisk aktivisme og til analytisk ettertanke. Flere forfattere søkte, i konferansens kjølvann, å beskrive de kreftene som drev internasjonale forhold. Noen av dem så kamp og strid som dominerende drivkrefter (Steinmetz (1899), Lenz 1900, Donnadieu 1900, Kidd 1902, Sumner 1903, Mackinder 1904, Kjellén 1905). De oppfordret stater til å etablere klare grenser, utvikle selvforsyningsplaner og kjempe for nasjonens selvvråde rett. Andre la vekt på rasjonell samhandling, regler, lover og internasjonale organisasjoner (Giddings 1900, Reinsch 1902, Angell 1903, Novicow 1905b). De mente at økt samhandling mellom moderne stater førte til en

integrasjons- og nasjonsbyggingsprosess som undergrov autonomi og suverenitet – og bidro til mindre krig og mer samarbeid og fred. Novicow (1886, 1901) fremskrev integrasjonsprosessene inn i fremtiden og hevdet at Europas stater ville føres sammen i stadig tettere gjensidig avhengighet. Stead (1899b) var enig, og fremholdt at denne integrasjonen ville føre til et «Europas Forente Stater».

Slike internasjonalistiske argumenter ble mer populære mot slutten av århundret, noe som bl.a. gjenspeilte seg i den voksende fredsbevegelsen. De var også eksplisitt formulert av f. eks. den Sosialistiske Internasjonale og hadde innflytelse både over fagforeningene og arbeiderpartiene i vestlige land.

IP-studiet i noen vestlige land

Et sveip gjennom denne tidens bøker og artikler med internasjonale temaer viser at antallet tekster økte og at tekstene ble mer fokuserte og spesialiserte. Et slikt sveip viser også at rundt 1900 foregikk disse diskusjonene i en liten håndfull land: i de nordatlantiske stormaktene.

Frankrike var i en heldig stilling. Landet hadde ytringsfrihet, en økende flora av tidsskrifter, en rimelig lesekyndig befolkning og gode universiteter. Særlig viktig var de store, profesjonelle skolene som var blitt stiftet av Napoleon tidlig på 1800-tallet. De bar bud om regentenes vilje til å fremme de nye vitenskapene, blant dem militærvitenskapen, som hadde frembrakt flere drøftinger av mellomstatlige forhold. Mot slutten av 1800-tallet gjorde ideene om profesjoner og spesialisering seg også gjeldende i studiet av økonomi, politikk og administrasjon, noe som gjenspeilte seg i opprettelsen av *École libre des sciences politiques* i Paris i 1872. Her hadde enkelte av professorene begynt å undersøke makropolitiske spørsmål og skrevet bøker om blant annet nasjonalisme (Renan 1882), krigens mønstre og drivkreftene for kolonial ekspansjon (Leroy-Beaulieu 1869, 1874). Disse banebrytende franske bestrebelsene stagnerte imidlertid mot slutten av 1800-tallet.

Tyskland ble territorielt samlet og politisk og økonomisk forvandlet mot slutten av 1800-tallet. Landet ble brått brakt inn i rollen som kontinental stormakt. Tyske akademikere utviklet faget *Staatswissenschaft*, men var hemmet av to begrensninger. Den ene var at ytringsfriheten ble mer innsnevret: Det tyske samfunnet ble mer autoritært under Wilhelm II. Den tyske offentligheten ble mer snever og de utenrikspolitiske og militærpolitiske diskusjonene mer ensporet. Dette la en demper på IP-forfatternes frihet (Moe 2007). Den andre begrensningen var at tyske samfunnsvitere var innadventde. De var besatt av Tysklands egne, nyvunne nasjonale enhet. De utviklet teorier og modeller for statsbyggings- og administrasjonsprosesser,

men den trakk sterkt på tyskerne egen erfaring. Tysk statsvitenskap fokuserte på den tyske statens indre anliggender – på dens utvikling, dens natur, dens oppbygning og struktur, dens styring og dens funksjon. De fokuserte i liten grad på statens relasjoner med aktører på utsiden. Tyske samfunnsforskere var ikke spesielt interessert i mellomstatlige forhold.

Enkelte tyske historikere representerte et unntak. Selv om de fleste av dem var opptatt av Tysklands egen tilkomst, var det noen av dem som drøftet relasjoner mellom stater. Den viktigste av dem var Leopold von Ranke. Han innførte det meget nyttige begrepet «stormakt» og var en pionér i å utforske de politiske forholdene mellom dem (Ranke 1925[1833]). Rankes etterfølger, Heinrich von Treitschke, var også innflytelsesrik og satte dype spor etter seg i studiet av internasjonale forhold. Hans årlige kurs i politikk på universitetet i Berlin var umåtelig populært og ble fulgt av horder av studenter og av offentlig ansatte. Lik mange andre tyske undervisere fokuserte Treitschke på statens natur og utvikling. Han avsluttet imidlertid alltid denne forelesningsrekken sin med en diskusjon av mellomstatlige forhold. Analysen hans var akademisk og systematisk, illustrert av historiske eksempler og samtidige hendelser. Den var imidlertid også farget av et sterkt innslag av *Realpolitik*; en tilnærming som ble støttet og innarbeidet etter keiser Wilhelm IIs tiltredelse i 1888.

Treitschkes innflytelse var enorm (Headlam 1897). Tyskland var et autoritært samfunn med autoritære akademiske institusjoner og bare begrensede samfunnsvitenskapelige diskusjoner (Veblen 1917). Det oppsto ingen egentlige alternativer til *Realpolitik* i tysk academia. I stedet fikk denne tilnærmingen feste grepet, og Treitschke ble dens fremste eksponent. Dens budskap ble dessuten styrket av darwinistiske begreper og biologiske teorier mot slutten av 1800-tallet (Haeckel 1899).

Treitschke hadde også tilhengere i USA, men her var hans tilnærming ikke enerådende. Det amerikanske samfunnet var mer åpent og variert enn Tyskland og tilbød fruktbar jord for flere ulike IP-tilnærminger. USA hadde også et stort – og raskt økende – antall universiteter med mange studenter og et stort, liberalt kurstilbud. USAs akademiske ekspansjon førte til en voldsom etterspørsel av kvalifiserte samfunnsvitere. Amerikanske studenter flokket til Europa for å ta doktorgrad der, vel vitende om at de ville være sikret jobb i USAs raskt ekspanderende universitetssystem etter endt utdanning. De fleste av dem dro til tyske universiteter. Samtidig emigrerte mange tyske akademikere til USA og tok stillinger ved fakultetene for samfunnsvitenskap. I 1914 hadde USA 531 universiteter. Over 40 av dem hadde egne institutter for statsvitenskap. Over 200 av dem tilbød kurs i statsvitenskap i tverrfaglige institutter som også favnet over filosofi, historie, sosiologi og økonomi. Et av de mest innflytelsesrike av disse var *School of Economics, Political Science and History* ved Universitetet i Wisconsin, hvor bl.a. Frederick Jackson Turner var en ledende stjerne.

En annen årsak til at IP-forskningen florerte i USA var at landets omfattende offentlige sfære tillot fri diskusjon av politikk og samfunnsspørsmål. Dette går klart frem av den tidsskriftfloraen som blomstret i USA, og av de forskjellige diskusjonene av sosiale og politiske spørsmål som pågikk der – blant annet spørsmål om krig og fred. Statsvitenskapelige tidsskrifter begynte å se dagens lys i USA rundt århundreskiftet. De publiserte artikler som bl.a. diskuterte internasjonale forhold.⁷ Viktige bidragsytere her var James Conant (1898) og Gaylord Wilshire (1905) som diskuterte de økonomiske kreftene som drev den store ekspansjonen i USAs utenlandsinvesteringer. Alfred T. Mahans (1897) artikler om implikasjonene av denne ekspansjonen for USAs rolle i verden var også svært viktige.

Alfred T. Mahan underviste på the US Naval Academy, en av USAs ledende krigsskoler. Disse skolene ble omformet rundt århundreskiftet. Pensum begynte bl.a. å legge mindre vekt på ingeniørfag og mer på studiet av sosiale og historiske spørsmål. Mahan foreleste i militærhistorie og strategi og la amerikansk utenrikspolitikk under lupen ved å anvende begreper fra tysk *Realpolitik* på sjømakt. Mahans *Sea Power through History* (1889) fikk internasjonal innflytelse og gjorde Mahan øyeblikkelig berømt. Ved århundreskiftet skrev han artikler om spørsmål knyttet til den spansk-amerikanske krigen. Han leverte skarpsindige kommentarer om USAs rolle i verden i populære amerikanske magasiner som *The Atlantic*, *The Forum* og *The North-American Review*. Mahan deltok også på nedrustningskonferansen i Haag i 1899 hvor han hadde stor innflytelse på den amerikanske delegasjonen.

Det samfunnsvitenskapelige forskningsmiljøet i Amerika skilte seg fra det europeiske i ett viktig henseende: ved sin evne til spontant å etablere organisasjoner og interessegrupper. Amerikanske statsvitere organiserte seg i 1903 i *The American Political Science Association* (APSA). Stiftelsesmøtet delte statsvitenskapen inn i 7 grupper eller seksjoner. Ingen av seksjonene ble kalt Internasjonal politikk, men to av dem dekket eksplisitt internasjonale forhold: Seksjonen for «Internasjonal rett og diplomati» ledet av Theodore Woolsey, og seksjonen for «Politikk» ledet av Paul S. Reinsch – som hadde skrevet sin doktorgrad i Wisconsin under Frederick J. Turner og som nettopp hadde skrevet to banebrytende bøker om internasjonale forhold (Reinsch 1900, 1902). Skoleåret 1899–1900 hadde Reinsch undervist et kurs han kalte «Contemporary Politics» ved University of Wisconsins *School of Economics, Political Science and History* – visstnok USAs første universitetskurs som hadde internasjonal politikk som tema (Schmidt 1998: 70).

I Storbritannia var studiet av statsvitenskap verken like godt organisert

7 Et blikk på innholdsfortegnelsen i et tidsskrift som *The Political Science Quarterly* (1886–) sier mer enn tusen ord om hvem som drev frem amerikanske IP-studier og hva de var opptatt av. På den andre siden av århundreskiftet kan det samme sies om det toneangivende *American Political Science Review* (1906–).

eller like profesjonalisert som i USA. Internasjonal politikk var ennå ikke definert som et selvstendig felt. Britiske universiteter tilbød ikke kurs i internasjonal politikk før første verdenskrig, selv om opprettelsen av *The London School of Economics* i 1895 la grunnlaget for dette. Det var mye diskusjon om internasjonale forhold i Storbritannia, men på 1890-tallet var den verken særlig samfunnsvitenskapelig i form eller teoretisk i innhold. Den akademiske diskusjonen var dessuten sosialt begrenset til elitekretser. Leonard Woolf (1963: 184) mintes at før første verdenskrig «brydde ikke intelligente mennesker seg om internasjonale forhold eller forebygging av krig... [I] den bekymringsløse, gylne æraen før 1914 ... overlot de alt det til profesjonelle politikere og diplomater». Det var fordi Woolf ønsket å vekke folk fra denne passiviteten, at han engasjerte seg i den offentlige diskusjonen om konflikt og fred.

Det fantes en nær tilknytning mellom IP-feltet og frivillige organisasjoner i Storbritannia – som i USA. *The Fabian Society*, *The Garton Foundation* og *The Round Table Group* ble etablert i London etter århundreskiftet for å opplyse om internasjonale forhold. Disse organisasjonene var viktige pådrivere i etableringen av IP som et fagfelt. Ikke minst fordi de startet tidsskifter som *War and Peace* og *The Round Table*. Denne typen frivillige organisasjoner, etablert ved hjelp av privat finansiering, bredte om seg i liberale og demokratiske land. Først og fremst i USA og Storbritannia. De forekom også i *étatiste*-nasjonene på kontinentet, men i mindre grad. Det angloamerikanske samfunnets åpenhet er dermed med på å forklare IP-forskningens fremvekst. Storbritannias og USAs liberale natur – deres veletablerte offentlighet, deres høye grad av lesekyndighet, deres ytrings- og organisasjonsfrihet – var sammen med en økende interesse for migrasjon, internasjonal handel, kolonialisme og engasjement i fremmede kriger med på å forklare veksten i IP-faget.

Nye tilnærminger til internasjonal politikk

Det akademiske studiet av internasjonal politikk meldte sin ankomst i siste fjerdedel av det nittende århundre som et svar på sosiale endringer og et stadig mer spent internasjonalt klima. Den første forskningen var inspirert av *Realpolitik*-tradisjonen fra antikken og renessansen. Dette var tydeligst i Tyskland, der denne tradisjonen var representert av rikskansler Otto von Bismarck i politikken, og av Heinrich von Treischke i forskningen.

Men det hadde lenge eksistert en annen tradisjon også. Etter at Hugo Grotius hadde kritisert Carneades' maktssentrerte realisme, hadde han argumentert for en alternativ tilnærming som sto i bevisst opposisjon til maktpolitikken: en tilnærming som tok til orde for regulering av mellomstat-

lige forhold basert på internasjonale organisasjoner og folkerett. Grotius' argumenter ble siden styrket av økonomiske resonnementer fremsatt av britiske liberale rasjonalister – fremst blant dem var Jeremy Bentham sent på 1700-tallet og Richard Cobden rundt midten av 1800-tallet. Treitschke (1963[1916]) kritiserte disse liberale argumentene i sine populære Berlinforelesninger. Han så på dem som rene rasjonaliseringer for den britiske frihandelsbevegelsen. Han kritiserte dem nådeløst og avfeide dem som ideologi og selvrettferdig moralisme. Som en konklusjon på utlegningen trakk han et skarpt skille mellom to tilnærminger til studiet av mellomstatlige forhold, den «naturalistiske» og den «moralistiske»:

Den første, altså den naturalistiske, hvis største autoritet er, som vi alle vet, Machiavelli, begynner med prinsippet om at staten er den absolutte makt, og kan gjøre alt hva som tjener dens formål... [Den andre er] de liberale teoretikernes moraliserende doktriner... (*ibid.*: 294f).

Treitschke så på verden som en slagmark og på historien som en nådeløs kamp mellom nasjoner. Han hevdet at makt alene kunne garantere nasjonens overlevelse, og at den nasjonale moral og de militære ferdigheter var dens fundament. Som motvekt til de liberale håpene om fred gjennom handel og økende velstand, og orden gjennom folkeretten, gjenoppplivet Treitschke Spartas strenge ideal.

Økonomisk ekspansjonisme

Treitschke etablerte det analytiske skillet som hele tiden siden har vært et av IP-studiets kjennetegn: skillet mellom maktpolitikk og legalisme, mellom realisme og liberal internasjonalisme. Men det fantes flere tilnærminger enn som så – tilnærminger som ikke lot seg redusere til den ene eller den andre tilnærmingens måten. Et blikk på IP-litteraturen rundt århundreskiftet antyder minst fem forskjellige tilnærminger. Den første var basert i forestillingen om staten som en organisme som må ekspandere eller dø.

Dette var en idé som i utgangspunktet grep tilbake til zoologen Charles Darwin og som ble anvendt av forfattere som Bagehot (1948[1872]), Kidd (1898), Giddings (1900), Sumner (1903) og mange andre. De uttrykte etter hvert en innflytelsesrik tilnærming som betonet kamp og strid som drivende elementer i internasjonal politikk (se Knutsen 1997:192ff). Denne tilnærmingen stod sterkt i Tyskland og ga et vitenskapelig alibi til argumenter for tysk ekspansjon. Tilnærmingen er også synlig hos Treitschke og hos medlemmene i kretsen rundt keiser Wilhelm II, hvor den støttet opp om deres patriotiske og nasjonalistiske holdninger.

Tyskerne var ikke alene om å basere IP-argumenter på sosialdarwinistiske teorier. I Frankrike, Storbritannia og i USA fantes det også IP-analyser som var sterkt preget av darwinismens idé om kamp og strid. Men her fantes også forfattere som problematiserte kampbegrepet. Novicow (1893) skilte for eksempel mellom forskjellige former for kamp og advarte mot å blande darwinismens kampbegrep sammen med tradisjonelle forestillinger om kappestrid og konkurranse. Novicow, sammen med anarkistiske (Kropotkin 1902) og sosialistiske (Pannekoek 1912) forfattere, minnet om at Darwins teorier verken utelukkende hvilte på eller ukritisk anvendte kampbegrepet: Darwin betonet også viktigheten av solidaritet og samarbeid (se Stack 2000).

I Frankrike utviklet Paul Leroy-Beaulieu i siste kvartal av 1800-tallet en økonomisk basert tilnærming til IP-studiet. Han lånte begreper som merverdi og overskuddskapital fra klassisk politisk økonomi og brukte dem til å diskutere de industrialiserte økonomiene i Vesten og europeernes koloniale ekspansjon. Han hevdet at etter som landene ble industrialisert, ville produktiviteten øke, og industrilandene ville drukne i overskuddskapital – dersom de da ikke kunne finne et utløp for overskuddet i form av utenlandsinvesteringer. Et lignende resonnement ble fremsatt av finansmenn og politikere i USA – blant dem John P. Morgan, Theodore Roosevelt, Henry Cabot Lodge, Henry Adams, Brooks Adams og Alfred T. Mahan. Resonnementet ble raskt gitt en akademisk form av den amerikanske økonomen Charles Conant (1898): Kapitalismen var truet av overakkumulering, mente han. En overflod av finanskapital ville kvele de mest produktive industristatene og drive dem inn i stagnasjon og krise – med mindre den overflødige kapitalen kunne fjernes ved hjelp av utenlandsinvesteringer.

Antiimperialistene

Conants argument ble umiddelbart snudd på hodet av millionærsosialisten H. Gaylord Wilshire (1905[1901]). Ville det ikke være bedre, spurte Wilshire, om denne nasjonale merverdien ble realisert hjemme og kanalisert inn i hjemlige sosiale reformer snarere enn i eventyr i utlandet? Med dette forslaget ble et meget innflytelsesrikt argument født: En hel teori om imperialisme ble konstruert rundt det, for eksempel av John A. Hobson, hvis bok *Imperialism* slo ned som en bombe da den ble publisert i 1902. Selv om bokens kjerneargument ikke var originalt (Reinsch 1903), så hadde det en enorm innvirkning. Det gjorde seg gjeldende i studiet av internasjonal politikk gjennom hele det påfølgende århundret.

I USA fikk Wilshires argument stor innvirkning på antiimperialistbevegelsen som oppsto i kjølvannet av den spansk-amerikanske krigen og USAs kontroversielle okkupasjon av Filippinene og Cuba. I Storbritannia påvirket

Hobsons argument den voksende arbeiderbevegelsen og dens nye radikale aviser. Enkelte av de eldre journalistene slo seg sammen med den radikale bevegelsen og skrev for den – noe den unge Brailsford var et eksempel på. Han leverte opposisjonelle analyser og debattartikler som hadde en viss innflytelse på London-intelligentsiaen, spesielt på medlemmer av Fabian Society og det engelske Arbeiderpartiet.

Argumentene til Leroy-Beaulieu, Conant, Wilshire og Hobson gjorde seg gjeldende i IP-studiet gjennom hele det 20. århundre. Ikke minst fordi det ble plukket opp av Lenin under første verdenskrig og innlemmet som en sentral forestilling i den kommunistiske internasjonals marxistiske kram (Neumann 2006).

Fredsbevegelsen

Antiimperialistbevegelsen overlappet med fredsbevegelsen og hentet noe av sin styrke fra den. Fredsforeninger hadde lenge eksistert i den engelskspråklige verden. Tradisjonelt hadde de vært små og pasifistiske, i hovedsak drevet av religiøse motiver. Denne typen foreninger ebbet ut i løpet av 1870-1880-tallet. De nye konfliktene som satte preg på verdenspolitikken på 1890-tallet, ga imidlertid støtet til både en gjenoppliving av fredsbevegelsen og til et hamskifte: Det ble dannet nye foreninger som var større og mer sekulære. De rettet protestene mot den økende stormaktsmilitarismen, tok til motmæle mot veksten i væpnede styrker og fordømte utviklingen av nye våpensystemer.

Innen 1900 hadde fredsforeninger etablert seg i så å si alle vestlige land. Lederne deres hadde ofte høyere utdanning i både historie, jus og de nye samfunnsvitenskapene, og de lanserte konstruktive forslag til å ende konflikter og forebygge krig. De var finansiert av private donasjoner – ofte av rike næringslivsledere som forsto at i en moderne verden ville krig ødelegge internasjonal handel og finans. I en særstilling stod den amerikanske milliardæren Andrew Carnegie, som mellom 1904 og 1914 finansierte fem store humanitære stiftelser, bl.a. *The Carnegie Endowment for International Peace* (Lamont-Brown 2006). Den arrangerte internasjonale fredskonferanser. Den finansierte utredninger om folkerettens utvidelse. Den sponset planer om interstatlige fora som kunne bedre forholdet mellom stater og utfylle tradisjonelt diplomati når det gjaldt å begrense gnisninger, forhindre konflikter og avverge krig mellom stater.

I Europa vokste det også frem organisasjoner som tok til orde for å bruke voldgift når det oppstod konflikt mellom stater. I England slo enkelte til lyd for å opprette en interstatlig organisasjon basert på prinsippene om målrettet samarbeid, funksjonell integrasjon og kollektiv sikkerhet. Her spilte det elitistisk-sosialistiske *Fabian Society* en viktig rolle bl.a. ved å sette

Leonard Woolf (1916, 1917) i stand til å utrede mulighetene for å opprette et forbund av stater.

Nyimperiale bevegelser og The Round Table Group

Etter som 1800-tallet kom på hell, begynte det britiske imperiet å vise tydelige tegn på slitasje. Storbritannias hegemoni var i forfall. Tysk opprustning og franske og britiske kolonikriger tvang frem et nytt og dystre syn på utenrikspolitikk i London. Blant annet påførte Boerkrigen briterenes imperiale stolthet en alvorlig knekk. Fremstående statsmenn og akademikere grublet over hvilke strategier Storbritannia kunne ta i bruk for å demme opp for tysk og russisk ekspansjonisme.

Én mulighet var å begynne en storstilt, verdensomspennende integrasjonsprosess hvor Storbritannia samordnet sine oversjøiske områder. James Froude fremsatte et forslag om «a Greater Britain» i 1871. John Seeley ga det en innflytelsesrik formulering i sin *Expansion of England* (1883). Denne boken ble trykt i 80.000 eksemplarer før året var omme, og ga støtet til dannelsen av *The Imperial Federation League*, en utenrikspolitisk interesseorganisasjon som skulle utbre Seeleys ideer og arbeide for å virkeliggjøre dem.

En annen mulighet var å etablere tettere bånd til USA med tanke på å få i stand en allianse mellom de to engelskspråklige landene. Seeley (1881) drøftet dette. Cecil Rhodes tok opp ideen om et forent anglosaksisk imperium i 1877. En slik forening ville ikke bare redde Det britiske imperium, mente han, det ville også tjene til å spre liberale verdier, demokrati og fred til resten av verden. Lignende ideer ble utforsket på amerikansk side av Andrew Carnegie. Etter som klimaet ble dystre og sterkere preget av mellomstatlige styrkeprøver mot slutten av århundret, provoserte Carnegie (1893) frem en debatt om en anglosaksisk allianse.

William T. Stead, en nær venn av Cecil Rhodes, relanserte ideen om en «gjenforening av den engelskspråklige rasen» i fredens og demokratiets navn. Lord Milner, en annen av Steads bekjente, tok den opp. Milner var guvernør i Kappkolonien før Boerkrigen og ledet den britiske kolonialadministrasjonen i Sør-Afrika etter krigen. Han var omkranset av en gruppe unge, Oxford-utdannede menn – ugifte, oppvakte menn i tyveårene med en sterk tro på Det britiske imperium – som straks omfavnet ideen.

Milners menn ble meget bevisste på nødvendigheten av å informere det britiske og det amerikanske publikum om internasjonale begivenheter, politiske trender og globale scenarier. Helt på begynnelsen av 1900-tallet utgjorde de en tett gruppe som jobbet for å opplyse det engelskspråklige publikum. Fremst blant dem var Lionel Curtis og Philip Kerr, som ga gruppen en formalisert organisasjon i *The Round Table Group*. Dette var en liten,

elitistisk organisasjon som viet seg til en offentlig diskusjon av internasjonal politikk og spredning av ideen om et britisk samvelde av nasjoner. I 1910 samlet denne organisasjonen inn nok private midler til å lansere det første engelskspråklige tidsskriftet om internasjonal politikk: *The Round Table*. Få år senere hadde de midler nok til å stifte *The Royal Institute of International Studies* og til å ansette en forsker og flittig skribent. Valget falt på historikeren Arnold Toynbee. I årene rundt første verdenskrig skrev han flere bøker om krig og fred og drøftet temaene i lys av historiske trender. Medlemmene av *The Round Table Group*, var liberalere og demokrater, men også imperieforkjempere. De ville bevare – ja, utvide – imperiet, og derigjennom bygge demokrati og fred.

Norman Angell og The Garton Foundation

Oppfatningen om at det brede publikum trengte å bli opplyst om internasjonale forhold, var også drivkraften i Norman Angells politiske aktivisme. Angell fortjener å få en kategori helt for seg selv. Få har skrevet så engasjerende og argumentert så overbevisende som han. Få IP-bøker har solgt mer enn Angells *The Great Illusion* (1909).⁸ Han bygde på de økonomiske og de antidarwinistiske resonnementene til Novicow (1893) og gjentok advarselen til Bloch (1898) om at de vestlige stormaktene var låst i en irrasjonell dynamikk som ville drive dem inn i en destruktiv krig. Deretter la han til et bitende og betydelig argument: at Vestens ledere var forført av en gammel og farlig illusjon: De holdt fast på det for lengst utdaterte synet at krig ville lønne seg. Tvert imot, hevdet Angell, ville ingen moderne stat kunne profitere på krig, av den enkle grunn at Vestens stormakter var økonomisk avhengige av hverandre.

Angells argument populariserte de grusomme visjonene av fremtidens kriger som Ivan Bloch hadde presentert et tiår tidligere. Angell var imidlertid mer stilistisk raffinert enn Bloch (1898), og i tillegg en dyktigere polemiker. Han oppsummerte sitt argument i et enkelt slagord: Krig lønner seg ikke! Å vinne en krig kunne ikke bringe med seg noen fordeler, det ville snarere bringe voldsomme ødeleggelser, lidelser og store offentlige utgifter. Angell spådde at krig var uunngåelig dersom politikerne og folket ikke kvittet seg med illusjonene sine og i stedet begynte å se på internasjonal politikk på en ny og mer fornuftig måte. Statsmenn og utenrikspolitiske aktivister i Storbritannia og USA merket seg argumentene hans. En av dem var lord Esher, en grå eminense i Londons politikerkretser, formann i Komitéen for

8 Angells bok er omtalt bl.a. i Knutsen (2006), som legger vekt på hvordan Angells erfaringer fra USA – som settler, cowboy og journalist – formet hans ideer om internasjonale forhold.

imperiets forsvar i 1908, og kongens betrodde rådgiver. Han syntes Angells poenger var både viktige og originale, og sirkulerte Angells bok til venner av seg – blant dem Edward Grey, Arthur Balfour og den velstående finansmannen sir Richard Garton. Sistnevnte gikk med på å finansiere en stiftelse til å spre Angells ideer. Slik ble *The Garton Foundation* til; en organisasjon dedikert til å «fremme og utvikle vitenskapsdisiplinen internasjonal politikk og økonomi som fremstilt i mr. Norman Angells verker» (Angell 1951: 164).

Angell hadde stor innflytelse på begge sider av Atlanteren, ikke bare fordi han formulerte poengene sine med forførende styrke og overbevisende klarhet, men også fordi han deltok direkte i polemikk med berømte personer som forfektet etablerte synspunkter; slik som når han tok for seg en autoritet som admiral Mahan og rev de realistiske argumentene hans i filler.

Angell, med støtte fra *The Garton Foundation*, ga en dytt i ryggen til en voksende antikrigsbevegelse som i 1913 begynte å publisere et månedlig magasin, *War and Peace*. Blant bidragsyterne var H. N. Brailsford, James Bryce, G. Lowes Dickinson, viscount Esher, John A. Hobson, J. Ramsey MacDonald, E. D. Morel, Bertrand Russell og mange andre. I 1914 talte bevegelsen over hundre organisasjoner av ulike slag – fredsforeninger, klubber som diskuterte internasjonal politikk, Norman Angell-forbund og en organisasjon kjent som «RUIR» (*The Right Understanding of International Relations*). Det var tette bånd mellom britiske og amerikanske akademikere og institusjoner, for eksempel ble Angells verker lest med iver i USA. Både Carnegie-stiftelsen, *The New Republic* og kretsen rundt Walter Lippmann inviterte Angell til å forelese og forske i Washington, D.C.

Avslutning

Det er ikke uriktig å si at IP-studiet vokste frem av første verdenskrig. Men det er langt fra hele historien. For det som brått fremstår, er vanligvis resultat av en lang prosess. Det er den lange prosessen som er objektet i denne artikkelen. Dens budskap er at det faglige studiet av internasjonal politikk vokste frem lenge før første verdenskrig, stimulert av en rekke faktorer. Fire av disse er betonet innledningsvis – rask økonomisk utvikling, endringer i maktbalansen, medierevolusjon og en økende spesialisering og profesjonalisering av samfunnet og fremveksten av samfunnsvitenskapene generelt. Disse faktorene må i sin tur ses i sammenheng med et mer overgripende sosialt og politisk hamskifte.

Et historisk hamskifte

Liksom innføring av dampmaskiner i fabrikker og fremkomstmidler i sin tid fikk mennesker til å organisere produksjon og transport på nye måter, så fikk massemobilisering, nasjonalisme og demokrati mennesker til å forholde seg til hverandre, til myndighetene og til verden på nye måter. Det fikk dem til å se samfunnet med andre øyne og tenke om politikk i nye baner. Også måten samfunn forholdt seg til hverandre på, ble påvirket.

Makt var stadig et sentralt element i internasjonal politikk. Og statsmenn søkte fremdeles å fremme egne lands interesser. Men de gjorde dette under nye forhold. Både makt og interesser endret seg gjennom 1800-tallet. Både begrepene og verden ble betraktet på nye måter. Hvis 1700-tallets statsmenn dannet allianser og oppløste dem ut fra maktbalansehensyn og kjempet og avsluttet kriger ut fra dynastiske interesser, så frembrakte 1800-tallet nye perspektiver på interstatlig politikk. Dynastiske hensyn ble drevet ut av økonomiske motiver. Krig ble mer og mer betraktet som en ekstremtilstand, et unntak i internasjonalt samkvem. En årsak til det var at krigens kostnader økte hurtig. En annen var at staten selv var i rask endring: På terskelen til 1900-tallet var de vestlige statene ikke lenger oppebåret av jordbrukssamfunn; staten representerte ikke lenger de store jordeiernes – kongehusets, aristokratiets og embetsmannselitens – interesser. Velstand og sikkerhet var forbundet med industri, handel og økonomisk vekst og var knyttet opp mot folket – og særlig mot samfunnets stadig voksende middelstand. Statssuverenitetens *locus* flyttet seg fra landets ledende dynasti til folket og nasjonen.

På 1700-tallet var én stats gevinst som regel en annen stats tap. På 1800-tallet ble krig kostbart for alle parter. De aller fleste regjeringer innså at de var bedre tjent med fred og forutsigbarhet, og at krig forstyrret industri, ødela handel og truet statens økonomiske basis. På terskelen til 1900-tallet var det ikke lenger akseptabelt at én stat angrep en annen, og med militære midler okkuperte dens territorium – og de folk som bodde der. En ny faktor hadde begynt å spille en viktig politisk rolle: den offentlige mening. Utviklingen av nasjonal selvbevissthet, massemobilisering, medbestemmelse og demokrati, flittige skribenter, travle trykkpresser, nettverk av veier, jernbanespor, bokhandler og kiosker... Alt dette ble etter hvert forbundet med suverenitetsbegrepet og dannet en kraft som politiske myndigheter ikke lenger kunne overse.

De liberale internasjonalistene betraktet denne utviklingen som progressiv. De fremholdt at demokrati ville bringe folkelig fornuft og fred inn i politikken – vanlige folk ønsker ikke krig og kostbare våpenkappløp; de ønsker ro, vekst og velstand. En voksende middelklasse og et ekspanderende næringsliv fryktet krig og ønsket fred. Middelklassen var den liberale

fredsbevegelsens mest naturlige støttespiller, næringslivshøvdinger dens fremste sponsorer. De støttet tanken om nedrustning. De talte for meglings og voldgift som midler til å løse interstatlige konflikter. De ønsket å lage regler og lover for internasjonal adferd og etablere domstoler som kunne håndheve dem. Fredsaktivistene brukte sine egne samfunn – særlig de liberale demokratiene langs Atlanterhavets nordlige rand – som modell for verden som helhet. De så at deres egne myndigheter hadde blitt stadig mer lydhøre overfor folkets vilje, at samfunnets allehånde aktiviteter inngikk i en stadig klarere funksjonsdeling og at ro og orden var sikret av kollektive ordninger forankret i lov. De så ingenting i veien for at statssamfunnet kunne organiseres på lignende vis.

En rik idéflora

Første verdenskrig markerer utvilsomt en vending i IP-studiet. Likevel hadde argumentene som preget det akademiske IP-studiet etter første verdenskrig vært å finne i aviser, magasiner og spesialiserte tidsskrifter lenge før. Og når man leser etterkrigstidens bidragsytere nøyer, blir det ganske klart at en god del av dem siterer tidligere forfattere og gjentar deres forestillinger og argumenter.

Førkrigsforfatterne var en uensartet gruppe. Riktignok kom de fra de vestlige stormaktene – fra Tyskland (slik som von Treitschke), Frankrike (som Leroy-Beaulieu) og USA (blant dem Mahan, Conant og Reinsch). De kom imidlertid med mange og forskjellige perspektiver. De representerte et mangfold av tilnærminger. Noen av dem (mange briter) var idealister; andre (mange tyskere) var hardnakkede realister.

Skillet mellom idealister og realister, som ble toneangivende i IP-studiet før og etter andre verdenskrig, var ingen dominerende konfliktlinje før første verdenskrig. Da var det skarpere motsetninger mellom de to leirene i kolonispørsmålet – talsmenn for ekspansjon og kolonialisme på den ene siden og antiimperialistene på den andre. Det er imidlertid vanskelig å etablere noen klare skillelinjer eller dominerende skoledannelser i denne tidligere IP-litteraturen. Den tok opp en rekke forskjellige spørsmål og hadde et mangfold i både fokus og substans.

Dette mangfoldet er tydelig i boken som Arthur J. Grant redigerte og publiserte i 1916, *Introduction to the Study of International Relations*. Denne boken var frukten til et prosjekt som Lionel Curtis, Philip Kerr og andre fra *The Round Table Group* hadde samarbeidet om. Den favner bredt og reflekterer mangfoldet i den fremvoksende IP-litteraturen. Boken inneholder kapitler om krig og fred, så vel som om «internasjonale økonomiske forhold», «folkerett» og «politiske relasjoner mellom avanserte og tilbakestående folk».

Dette mangfoldet forsvant i kjølvannet av første verdenskrig. Da snevret fokus seg ned til fredssak og folkerett, og den dominerende tilnærmingen i faget var Woodrow Wilsons liberale internasjonalisme.

For å sette det på spissen: Det teoretiske og substansielle mangfoldet som preget IP-diskusjonene før 1914, ble i årene etter 1918 presset inn i den liberale fredsforskningens diskurs.

Utviklingen av britiske (og norske) IP-studier

Det var forfattere i vestlige stormakter som drev frem IP-faget før første verdenskrig. Norske forfattere spilte en minimal rolle. De var i det store og hele formidlere og forbrukere av andres argumenter. Og det var britiske, liberale argumenter de formidlet. Det kan i den sammenheng være nyttig å zoomme inn på fire britiske tekster som ble skrevet under verdenskrigen og som hadde stor påvirkningskraft i Storbritannia – og i Norge. To av dem ble skrevet av G. Lowes Dickinson og de andre to av Leonard Woolf.

Dickinsons to bøker var *The European Anarchy* (1916) og *The Choice before Us* (1917). Den første boken diskuterte krigens årsaker og antydte at den underliggende årsaken lå i det internasjonale systemets anarkiske natur. Det er en ganske enkel og ukomplisert diskusjon bedømt ut fra dagens standarder, og Dickinsons systemiske resonnement er kun antydte i enkel skjematikk. Likevel gjør Dickinson tre viktige ting. For det første identifiserer han internasjonal politikk som et objekt for vitenskapelige studier. For det andre beskriver han mellomstatlige forhold som «anarkiske» i sin natur. For det tredje argumenterer han for at første verdenskrig ikke bare var et produkt av tysk militarisme: Krigens underliggende årsak var den internasjonale politikkens anarkiske natur som ikke tillot etableringen av noe autoritativt politisk apparat for konfliktløsning. Han konkluderte med at dersom krig skulle avverges i fremtiden, så måtte ikke bare militarismen elimineres, men det internasjonale anarkiet måtte temmes. Dickinsons andre bok, *The Choice Before Us*, var et forslag om å gjøre nettopp dette. Den foreslo å opprette et parlament av stater eller et folkeforbund som den eneste praktiske måten å temme det internasjonale anarkiet på.

Dickinson var ikke den eneste forfatteren som diskuterte krigens årsaker og betingelsene for fred.⁹ Han var heller ikke alene om å hevde at den mest fornuftige måten å sikre en varig fred på var å opprette et statenes eller nasjonenes forbund. Mange var enige med ham. Blant dem var ledere av

9 Flere forfattere forsøkte å peke på årsakene til krigen (f. eks. Brailsford 1914, Toynbee 1915, Howe 1916) – og definere betingelsene for en varig fred (Angell 1914, Veblen 1917, Zimmermann 1918, Heatly 1919, Kerr & Curtis 1923).

Londons *Fabian Society*. Tidlig i 1915 henvendte en av dem, Sidney Webb, seg til Leonard Woolf og ba ham om å skrive en rapport for foreningen. Dels med tanke på å forstå årsakene til krigen i 1914, og dels for å diskutere måter å gjøre krig mindre sannsynlig på for fremtiden. Woolf kastet seg ivrig over oppdraget og leverte en rapport tidlig på høsten. Den begynte med en generell diskusjon av krigens årsaker, og fortsatte med å diskutere betingelsene for fred – den behandlet folkerettens natur og historie, internasjonale konferanser og kongresser, tribunaler og tilfeller av voldgift. Rapporten konkluderte med at det første steget mot en varig fred var å opprette et internasjonalt autoritativt organ konstruert for å hindre krig.

I forlengelsen av denne rapporten skrev Woolf enda en utredning: Først skrev han selv en drøfting av minimumsbetingelsene for opprettelsen av et statsforbund. Dernest samarbeidet han med Webb om et forslag til stiftelsesdokument for et slikt krigsforebyggende forbund. Woolfs to rapporter ble publisert som bilag til *The New Statesman* i 1915 og som egen bok året etter (Woolf 1916). De to rapportene sammen med forslaget om å opprette et folkeforbund fikk et stort publikum.¹⁰

Woolf fulgte raskt opp med enda en rapport hvor han drøftet etableringen av et folkeforbund som del av et større spørsmål, nemlig om det var mulig å etablere en internasjonal eller overstatlig regjering. Woolf utfordret her det gamle realistiske synet om at noen internasjonal regjering ikke kunne eksistere i et system av suverene stater (Woolf 1917). Woolfs bøker etablerte, sammen med Dickinsons, parametrene for det akademiske studiet av internasjonal politikk i flere år, ja i flere tiår, fremover.

En tapt generasjon?

Grants vidtfavnende *Introduction* fra 1916 er i dag en ukjent bok; den burde ha vært en klassiker i IP-studiet. Boken drar veksler på en bred førkrigslitteratur om internasjonale forhold og presenterer en systematisk oversikt over et rikt og voksende felt. Den uttrykte imidlertid ikke tidsånden. Det gjorde derimot bøkene til Woolf og Dickinson. Bøkene kom ut samtidig. Men der Grant avspeiler fortiden, foregrep Woolf og Dickinson fremtiden med sine skarpt fokuserte diskusjoner av krigens årsaker og forutsetningene for fred.

I lys av dette er det naturlig å avslutte med en mangfoldig konklusjon. For det første: Tiden før første verdenskrig er en viktig, formativ periode. Det akademiske IP-studiet kan ikke forstås kun som en reaksjon på første

¹⁰ Det bør nevnes at Woolfs analyser ble nøye studert av britisk UD, som i 1917 nedsatte en komité for å utrede nærmere de konkrete mulighetene for å etablere et folkeforbund etter krigens slutt. Dette arbeidet førte bl.a. til at britiske diplomater var godt forberedt til fredskonferansen i Versailles og kunne gi viktige innspill i debatten om Folkeforbundet.

verdenskrig og begynnelsen på det 20. århundre. IP-studiet må også forstås som en reaksjon på den økonomiske ekspansjon og den mellomstatlige konkurransen som avsluttet det 19. århundre.

For det andre: Britiske skribenter har definert IP-studiets tidlige historie og har fremhevet sin egen rolle i den. De har satt til side bidragsytere fra andre land. Særlig har de oversett amerikanske forfattere som Conant, Wilshire, Mahan, Reinsch og argumentene til den antiimperialistiske bevegelsen fra 1890-tallet. I virkeligheten ble moderne IP sterkt formet av en amerikansk reaksjon på europeiske utspill. Det er fristende å fremholde at det amerikanske IP-studiet oppsto som en reaksjon på europeisk imperialisme og reaksjonær nasjonalisme som tiltok i styrke gjennom de siste tiårene av 1800-tallet.

For det tredje: Den litteraturen som oppsto før første verdenskrig, var mangfoldigere og rikere på teori og perspektiv enn den som vokste frem etter første verdenskrig. I den forstand har Edward Carr sine ord i behold når han beskriver IP-studiet i den første verdenskrigens kjølvann som «idealistisk». Men, når Carr hevder at denne idealismen senere ble møtt av en økende realisme, er han mindre overbevisende. Argumentet kan like gjerne snus på hodet: Det kan like godt hevdes at den idealismen som sprang opp etter første verdenskrig, var en reaksjon på den *Realpolitik* og den maktpolitiske tilnærmingen som dominerte IP-analyser før verdenskrigen brøt ut.

Når det gjelder IP-studiets søken etter en skjellsettende «urdebatt» mellom realister og idealister, kan det reises flere spørsmål rundt denne jakten. Det er for eksempel mulig å identifisere flere «urdebatter» – Grotius' kritikk av Carneades' maktpolitiske argument er et tidlig eksempel, von Treitschkes polemiske gjengivelse av det britiske frihandelsargumentet er et annet og senere eksempel. Carrs beskrivelse av (en i hovedsak fiktiv) «urdebatt» føyer seg m.a.o. inn i en tradisjon. I et lengre, idéhistorisk lys er kanskje ikke mellomkrigstidens ordskifte det mest toneangivende. Carrs påståtte urdebatt, som har stått sentralt i den tradisjonelle oversikten over IP-fagets utvikling, frembrakte neppe fagets mest grunnleggende representasjoner. Han identifiserte ikke deres bærere og inkluderte få eller ingen bibliografiske henvisninger til debattens fremste deltakere. Nyere forskere (Schmidt 1998, 2002, Ashworth 2002, 2006) tviler som sagt på om noen «urdebatt» i det hele tatt fant sted. Da er det kanskje mer fruktbart å kartlegge utviklingen av IP-studiets grunnleggende representasjoner i det lange løp og observere hvordan disse har interagert og mutert over tid. I den sammenhengen er det fristende å hevde at det er *før* første verdenskrig vi finner den mer toneangivende «urdebatten». Argumentene til Bloch (1898) og Stead (1899a, b) er indikasjoner her: Begge fremstiller seg selv som klare opponenter til den etablerte *Realpolitik*. Enda mer interessant er ordskiftet mellom Alfred T. Mahan og Norman Angell i *The North American Review* i 1912 – et ordskifte

som hadde debattens form, idet den bestod av poengterte og teoretisk informerte innlegg mellom to selvbevisste opponenter med konkurrerende tilnæringsmåter.¹¹

Det er verd å ta med et siste, konkluderende poeng: Den IP-litteraturen som kom mellom 1890 og utbruddet av første verdenskrig, omfattet brede diskusjoner om krig, velstand, fred og makt. Den IP-litteraturen som kom etter verdenskrigen, dreide seg primært om fred. Dessuten: Den litteraturen som kom i kjølvannet av første verdenskrig, var innskrevet i et snevert, anglo-liberalt perspektiv som fikk sitt fremste uttrykk i den amerikanske president Wilsons agitering for opprettelsen av Folkeforbundet. Denne litteraturen hadde lange røtter i angloamerikansk liberal samfunnsfilosofi. Den kan føres tilbake til bl.a. Jeremy Bentham, Richard Cobden og John Bright.

Da norske debattanter begynte å engasjere seg i studiet av internasjonal politikk, gjorde de dette under sterk innflytelse av denne liberale, angloamerikanske fredstradisjonen. Blant Stortingets og Nobelkomiteens medlemmer var det få som ga uttrykk for noen andre analytiske argumenter. Det var få som målbar argumentene til franske eller amerikanske ekspansjonister. Få eller ingen appellerte til de nyimperiale visjonene i Storbritannia eller USA. Tysklands realpolitiske argumenter var så godt som fraværende i Norge. Den angloamerikanske liberale fredsdiskursen var fra første stund hegemonisk i den norske IP-diskursen – i interessant kontrast til den svenske diskursen hvor realistiske argumenter, målbåret av bl.a. Kjellén (1905), Fahlbeck (1912) og Hedin (1912), utgjorde en klart alternativ representasjon (Flåm 2006).

De angloamerikanske argumentene øvet en stor innflytelse på Norges tidlige IP-diskusjoner i den formative tiden mellom 1890 og 1905 – skjønt de norske debattantene tok også til seg argumenter fra kontinentet, ikke minst forestillinger om det autentisk nasjonale og det folkelige (Leira & Neumann 2007). Senere ble imidlertid den angloamerikanske innflytelsen befestet, sammen med den liberale fredsdiskursen som den bar med seg. Under sluttspillet av første verdenskrig ble den angloamerikanske fredsdiskursen hegemonisk i den akademiske IP-diskursen i Norge. Landets første akademiske IP-litteratur ble formet i skyggen av Woolf, Webb og Wilson.¹²

11 Admiral Mahan publiserte våren 1912 en lang omtale av Normann Angells oppsiktsvekkende *The Great Illusion*, hvor han hevdet at det var bokens forfatter som led under de største illusjonene. Angell leverte et grundig svar hvor han først forsvarte sin egen tilnærming og dernest søkte å vise hvorfor Mahans realisme både var dårlig teori og farlig politikk. Mahan svarte i sin tur på Angells kritikk, og Angell skrev et avsluttende innlegg. Dette ords skillet er en utmerket kandidat for en «urdebatt», ikke minst fordi Angell, takket være Novicow (1905a), viste hvordan Darwins teorier informerte realistenes argumenter og hvordan realistene vred på Darwins argumenter for å få dem til å passe inn i deres maktpolitiske kram.

12 Denne innflytelsen kan beskrives som et komplisert og indirekte nettverk som foldet seg ut over lang tid – forbindelser kan etableres fra Bentham og Cobden og Bright via Klas P. Arnoldson i Sverige, Fredrik Bajer i Danmark og Bjørnstjerne Bjørnson i Norge til fredsvenner som Anton

Her bør det legges til at denne liberale, angloamerikanske diskursen imidlertid ikke var dominerende utenfor akademiske kretser. Under verdenskrigens sluttspill stiftet radikale kretser i arbeiderbevegelsen bekjentskap med en alternativ representasjon. Den var i utgangspunktet også angloamerikansk – rotfestet i antiimperialistiske argumenter av Conant, Wilshire og Hobson – men var omstøpt av revolusjonære marxister og formidlet via russiske bolsjevikere som bl.a. Bukharin (1918) til arbeiderbevegelsens yngre fredsaktivister. Denne alternative tilnærmingsmåten, som kom med et smell inn i den norske debatten i verdenskrigens slutfase, hadde en klart ideologisk karakter og øvet en sterk innflytelse på aktører på politikkenes venstreside, først og fremst på fagbevegelsen og Arbeiderpartiets ungdomsorganisasjoner. I akademiske kretser øvet den mindre innflytelse.

Etter hvert kom også en tredje alternativ representasjon inn i norsk debatt. Den hadde røtter i klassisk realisme og øvet en ubetydelig innflytelse på norsk debatt. Den hadde enkelte talsmenn blant norske akademikere – først og fremst blant norske historikere – som var opptatt av internasjonale forhold, men utgjorde ingen seriøs utfordring til den dominerende liberale internasjonalsismen. For det første fordi historikerne i liten grad formulerte sin mer realistiske tilnærming i teoretiske termer. For det andre fordi de i sin praktiske analyse trakk konklusjoner som havnet i liberalismens umiddelbare nabolag: Når historikerne anvendte sin alternative tilnærming på norske forhold, ble de som regel drevet inn i en småstatsrealisme som betonet nødvendigheten av å samarbeide med de store atlanterhavsmaktene, Storbritannia og USA – som var den liberale internasjonalsismens fremste forkjempere. Også hos norske realister har den styrende impuls i norsk IP-debatt kretset rundt betingelsene for fred.

For å kunne betrakte den norske IP-diskursens hovedrepresentasjon på avstand er det nødvendig å ta et skritt bort fra den liberale internasjonalsismen. Det er fristende å ta et svært langt skritt bort, i retning av det liberale fredsperspektivets argeste og mest åpenbare konkurrent: den klassiske realismen. Britiske IP-argumenter danner grunnlaget i norsk IP-diskurs, og det Heinrich von Treitschke sa om den britiske tilnærmingen til IP passer også på den norske: Hovedrepresentasjonen ligger fjernt fra den naturalistiske tilnærmingen – den som «begynner med prinsippet om at staten er den absolutte makt». Den norske IP-diskursen er sterkt forankret i «de liberale teoretikernes moraliserende doktriner» – den som «fremstiller staten som om den var en uskyldig liten gutt som burde vaskes, skrubbes og sendes på skolen, og som må holdes i ørene for å være lydig...» (Treitschke 1963: 295).

M. Schweigaard, Wollert Konow og andre norske aktivister. Men innflytelsen kan også beskrives ganske enkelt – for eksempel fra Leonard Woolf og John Hobson til Christian L. Lange (se for eksempel Lange 1917) og medlemmene i Den norske Nobelkomité. Det later til at innflytelsen kan etterspores språklig, for eksempel i en gradvis overgang fra fransk til engelsk i norske akademikeres korrespondanse og valg av fremmedspråk.

Litteratur

- Allen, S. H. (1920) *International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Angell, N. (1951) *After All*. New York: Farrar, Strauss & Young.
- Angell, N. (1914) *Foundations of International Polity*. New York: Putnam.
- Angell, N. (1912) «The Great Illusion: A Reply to Rear Admiral A.T. Mahan», *The North American Review* 195 (June): 754–72.
- Angell, N. (1910) *The Great Illusion*. London: William Heinemann.
- Angell, N. (1908) *Europe's Optical Illusion*. New York: Putnam.
- Angell, N. (1903) *Patriotism under Three Flags*. London: Unwin.
- Ashworth, L.M. (2006) «Where are the Idealists in Interwar International Relations?» *Review of International Studies* 32(2): 291–308.
- Ashworth, L.M. (2002) «Did the Realist–Idealist Great Debate Really Happen?» *International Relations* 16(1): 33–53.
- Bagehot, W. (1948) *Physics and Politics*. New York: Alfred A. Knopf [1872].
- Bajer, F. (1897) *Om Årsager til Krig og Voldgift i Europa siden År 1800*. København: Gad
- Barracrough, G. (1974) *An Introduction to Contemporary History*. Harmondsworth: Pelican [1964].
- Bell, D.S.A (2005) «Unity and Difference: John Robert Seeley and the political theology of international relations», *Review of International Studies*, 31(4): 559–79.
- Bell, D.S.A (2001) «International Relations: The Dawn of a Historical Turn?», *British Journal of Politics and International Relations* 3(1): 115–26.
- Bloch, I. (1898) *La guerre future aux points de vue economique et politique*. Paris: Imprimerie Paul Dupont (6 vols.).
- Bourgeois, L. (1910) *Pour la société des nations*. Paris: Charpentier.
- Brailsford, H. (1914) *War of Steel and Gold*. London: Bell.
- Brake, L., Bell, B. & D. Finkelstein (red.) (2000) *Nineteenth-Century Media and the Construction of Identities*. Basingstoke: Palgrave.
- Bryce, J. (1922) *International Relations*. London: Macmillan.
- Buell, R. (1925) *International Relations*. New York: H. Holt.
- Bukharin, N. (1918) *Imperialismen og proletariatet*. Kristiania: Socialdemokratisk Ungdomsforbunds Forlag.
- Carnegie, A. (1893) «A Look Ahead», *The North American Review* 156 (June): 685–711.
- Carr, E.H. (2001) *The Twenty-Years' Crisis*. Basingstoke: Palgrave [1939].
- Conant, C.A. (1898) «The Economic Basis of 'Imperialism'», *The North American Review* 167 (502): 326–40.
- Deudney, D.H. (2007) *Bounding Power*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Deudney, D.H. (2001) «Greater Britain or Greater Synthesis?» *Review of International Studies*, 27(1): 187–208.
- Dickinson, G.L. (1973) *The Autobiography of G. Lowes Dickinson*. London: Duckworth.
- Dickinson, G.L. (1917) *The Choice before US*. London: Allen & Unwin.
- Dickinson, G.L. (1916) *The European Anarchy*. New York: Macmillan.
- Donnadieu, L. (1900) *Essai sur la theorie de L'equilibre*. Paris: A. Rousseau.
- DuPuis, C. (1909) *Principe d'equilibre et le Concert Europeen*. Paris: Perrin et cie.
- Fahlbeck, P. (1912) *Svensk och nordisk utrikespolitik*. Stockholm: Albert Bonners Förlag.
- Flåm, A. (2006) *Idétradisjoner i norsk utenrikspolitikk*. Masteroppgave i statsvitenskap,

- Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU.
- Froude, J.A. (1871) «England's War» i *Short Studies on Great Subjects, 1867-1884*. London: Longman Green. Vol. II, pp. 500ff.
- Giddings, F.H. (1900) *Democracy and Empire*. New York: Books for Librarians Press.
- Gosse, E. (1899) «The Literature of Action», *North American Review* 168 (January): 14–23.
- Grant, A.J. et al. (1916) *An Introduction to the Study of International Relations*. London: Macmillan.
- Grotius, H. (1853) *De Jure Belli ac Pacis*. Cambridge: Cambridge University Press [1625].
- Haeckel E.H.P.A. (1899) *Die Welträtsel*. Bonn: n.p.
- Heatly, D. P. (1919) *Diplomacy and the Study of International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Hedin, S. (1912) *Ett varningsord*. Stockholm: Alb. Bonniers Boktryckeri.
- Headlam, J.W. (1897) «Heinrich von Treitschke», *The English Historical Review* 12 (October): 727–47.
- Hobson, J.A. (1902) *Imperialism: A Study*. London: J. Pott.
- Holden, G. (2002) «Who Contextualizes the Contextualizers? Disciplinary History and the Discourse about the Discourse», *Review of International Studies* 28(2): 253–270.
- Howe, F.C. (1916) *Why War?* New York: Scribner.
- Jahn, B. (2006) *Classical Theory in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaeber, E. (1907) *Die Idee des europäischen Gleichgewichts*. Berlin: A. Duncker.
- Kahler, M. (1997) «Inventing International Relations», i Doyle M. & G.J. Ikenberry (red.) *New Thinking in International Relations Theory*. Boulder, CO.: Westview Press (20–53).
- Kerr, P. & L. Curtis (1923) *The Prevention of War*. New Haven: Yale Press.
- Kidd, B. (1902) *Principles of Western Civilization*. New York: Macmillan & Co.
- Kidd, B. (1898) *Control of the Tropics*. New York: Macmillan.
- Kjellén, R (1905) *Stormakterna*. Stockholm: Hugo Gebers Förlag.
- Kjellén, R. (1917) *Der Staat als Lebensform*. Leipzig: S. Hirzel.
- Knightly, P. (1975) *The First Casualty*. London: Deutsch.
- Knutsen, T.L. (2006) «Normans bok», *Internasjonal politikk* 64(2): 257–81.
- Knutsen, T.L. (1999) *The Rise and Fall of World Orders*. Manchester: Manchester University Press.
- Knutsen, T.L. (1997) *A History of International Relations Theory*. Manchester: Manchester University Press.
- Kropotkin, P. (1902) *Mutual Aid*. London: Heinemann.
- Lange, C.L. (1917) *Betingelser for en varig fred*. Kristiania: Interparlamentarisk Bureau.
- Lea, H (1909) *The Valor of Ignorance*. New York: Harper & Brothers.
- Leira, H. & I. Neumann (2007) «Internasjonal Politikk i Norge», *Internasjonal Politikk* 65 (2): 141–71.
- Lenz, M. (1900) *Die grossen Mächte*. Berlin: Gebr. Paetel.
- Leroy-Beaulieu, P. (1874) *De la colonization chez les peuples modernes*. Paris: Guillaumin.
- Leroy-Beaulieu, P. (1869) *Recherches économiques, historiques et statistiques sur les guerres contemporaines, 1853-1866*. Paris: Librairie internationale.
- Little, R. (1999) «Historiography and International Relations». *Review of International Studies* 25(2): 291–99.
- Long D. & B.C. Schmidt (2005) *Imperialism and Internationalism in the Discipline of International Relations*. Albany, NY: SUNY Press.

- Mackinder, H. (1904) «The Geographical Pivot of History», *Geographic Journal*, 23: 421–44.
- Mahan, A.T. (1889) *The Influence of Sea Power through History, 1660-1783*. Boston: Little Brown & Co.
- Mahan, A.T. (1897) *The Interest of America in Sea Power*. London: Sampson Low & Co.
- Mahan, A.T. (1912) «The Great Illusion», *The North American Review* 195 (March): 319–33.
- Meinecke, F. (1908) *Weltbürgertum und Nationalstaat*. Berlin: Oldenbourg.
- Moe, E. (2007) *Governance, Growth and Global Leadership*. Burlington, VT: Ashgate.
- Morel, E.D. (1912) *Ten Years of Secret Diplomacy*. New York: Huebsch.
- Moses, J.W. & T.L. Knutsen (2007) *Ways of Knowing*. London: Palgrave.
- Neumann, I. (2006) «Vladimir Il'itsj Lenin: Imperialismen som kapitalismens høyeste stadium», *Internasjonal Politikk* 63(5): 583–600.
- Novicow, J. (1905a) *Le darwinisme social*. Paris: Alcan.
- Novicow, J. (1905b) *La justice et l'expansion de la vie*. Paris: Alcan.
- Novicow, J. (1901) *La fédération de l'Europe*. Paris: Alcan.
- Novicow, J. (1894) *La guerre et ses prétendus bienfaits*. Paris: Arman Colin.
- Novicow, J. (1893) *Les luttes entre sociétés humaines et leur phases successives*. Paris: Alcan.
- Novicow, I.A. (1886) *La politique internationale*. Paris: n.p.
- Osiander, A. (1998) «Rereading Early Twentieth-Century IR Theory: Idealism Revisited», *International Studies Quarterly* 42(3): 409–32.
- Pannekoek, A. (1912) *Marxism and Darwinism*. Chicago: Charles H. Kerr & Co.
- Perris, G.H. (1900) *A Short History of War and Peace*, London: Williams & Norgate.
- Ranke, L. von (1925) «Die grossen Mächte» i *Savonarola; Die Grossen Mächte; Politisches Gespräch*. Berlin: Wegweiser Verlag (153–97) [1833].
- Ratzel, F. (1896) «Die Gesetze des raumlichen Wachstums der Staaten», *Petermanns Mitteilungen* 42: 101ff.
- Reinsch, P.S. (1911) *Public International Unions*. Boston, MA.: Ginn & Co.
- Reinsch, P.S. (1903). «Imperialism: A Study», *Political Science Quarterly* 18(3): 531–33.
- Reinsch, P.S. (1902) *Colonial Government*. New York: Macmillan.
- Reinsch, P.S. (1900) *World Politics*. New York: Macmillan.
- Renan, Ernest (1992) *Que-ce que un nation?* Paris: Pocket [1882].
- Rokkan, S. (1970) «Nation-building, cleavage formation and the structuring of mass politics» i *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schmidt, B.C. (2002) «Anarchy, World politics and the Birth of a Discipline», *International Relations* 16(1): 9–32.
- Schmidt, B.C. (1998) *The Discourse of Anarchy*. Albany: New York University Press.
- Schuman, F. (1958) *International Politics*. New York: McGraw-Hill [1933].
- Seeley, J. (1871) «The United States of Europe», *Macmillan's Magazine* 23: 437ff.
- Seeley, J. (1878) *The Life and Times of Stein*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Seeley, J. (1883) *The Expansion of England*. London: Macmillan.
- Seeley, J. (1923) *Introduction to Political Science*. Cambridge: Cambridge university Press (H. Sidgwick)(red.) [1896].
- Stack, D.A. (2000) «The First Darwinian Left», *History of Political Thought* 21(4): 682–710.
- Stanley, H.M. (1872) *How I Found Livingstone*. London: n.p.
- Stead, W.T. (1899a) *La guerre est-il devenue impossible?* London: Mowbray House.

- Stead, W.T. (1899b) *The United States of Europe*. New York: Doubleday & McClure Co.
- Steinmetz, S. (1899) *Der Krieg als Soziologisches Problem*. Amsterdam: W. Verluys.
- Stengel, K. von (1909) *Weltstaat und Friedensproblem*. Berlin: Verlag Reichl & Co.
- Stieglitz, A. de (1893) *De l'équilibre politique du légitimisme et du principe des nationalités*. Paris: A. Durand et Pedone-Lauriel.
- Sumner, W.G. (1903) *The Conquest of the United States by Spain and other Essays*. Chicago: Henry Regenry Company.
- Suttner, B. von (1891) *Das Maschinenzeitalter*. Zürich: Verlags-Magazin.
- Sylvest, C. (2005) «Continuity and Change in British Liberal Internationalism», *Review of International Studies* 31: 263–83.
- Tardieu, A. (1908) *La France et les alliances*. Paris: Alcan.
- Taylor, A.J.P. (1957) *The Troublemakers*. London: Hamish Hamilton.
- Taylor, A.J.P. (1954) *The Struggle for Mastery in Europe*. Oxford: Oxford University Press
- von Treitschke, H. (1963) *Politics*. New York: Harcourt, Brace & World [1916].
- Tuchman, B. (1966) *The Proud Tower*. New York: Macmillan.
- Turner, F.J. (1896) «The Problem of the West», *Atlantic Monthly* (September) (<http://www.theatlantic.com/issues/95sep/ets/turn.htm>).
- Veblen, T. (1917) *The Nature of Peace*. New York: Macmillan.
- White, A.D. (1905) *Autobiography of Andrew Dickson White*. New York: Century.
- Wilshire, H.G. (1905) «The Significance of Trust» i *Wilshire Editorials*. New York: Wilshire Book Co., (14–33 [1901]).
- Wilson, P. (1998) «The Myth of the First Great Debate» i Dunne, T., M. Cox and K. Booth, eds., *The Eighty Years' Crisis: International Relations 1919-1999*. Dorset: Cambridge University Press, pp. 1–17.
- Woolf, L. (1963) *Beginning Again*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Woolf, L. (1917) *A Framework of a Lasting Peace*. London: George Allen & Unwin.
- Woolf, L. (1916) *International Government: Two Reports*. Westminster: Fabian Society.
- Zimmern, A. (1918) *Nationality and government, with other wartime essays*. New York: Robert M. McBride & Co.

Internasjonal POLITIKK

Artikler mottas/Call for papers

Tidsskriftet *Internasjonal Politikk* vil med dette invitere bidragsytere til å levere materiale til kommende numre.

Internasjonal Politikk er i dag det ledende skandinaviskspråklige fagtidsskriftet innen fagområdet Internasjonal Politikk. Tidsskriftet kombinerer det beste av faglig innsikt med et ønske om å opplyse og informere bredere lag av befolkningen, og mottar bidrag fra akademikere så vel som praktikere. Det er det eneste skandinaviskspråklige tidsskriftet innen fagområdet som rangeres på Thomson Scientifics *Journal Citation Reports*, for 2005 på 48. plass, som høyest rangerte ikke-engelskspråklige tidsskrift. *Internasjonal Politikk* indekseres i *The International Bibliography of the Social Sciences*, *International Political Science Abstracts* og *Gale Directory of Publications and Broadcast Media* og er rangert på nivå 1 i det norske UHR-systemet, på linje med anerkjente internasjonale tidsskrifter som *Survival*, *Security Dialogue*, *Nations and Nationalism*, *Millennium*, *International Relations*, *International Politics*, *International Peacekeeping*, *Global Governance* og *Foreign Affairs*.

Internasjonal Politikk representerer en åpen og bred tilnærming til fagområdet, som tar utgangspunkt i det vi studerer, ikke hvordan vi studerer det. Derfor søker vi aktivt etter artikler fra

fagområder som internasjonal politisk økonomi, internasjonal historie og folkerett. Tidsskriftet er, og skal være, ledende innen studier av norsk utenrikspolitikk og faglig-politisk debatt omkring den samme politikken, men mottar artikler fra hele det vide fagfeltet internasjonal politikk. Vi mottar gjerne artikler som er eksperimenterende i form og/eller innhold. Det er ikke gitt at den tradisjonelle, teoritestende eller empirifremleggende artikkelen også er den artikkelen som gir best innsikt, og vi vil derfor gjerne motta til vurdering bidrag som tematiserer nye emner eller kjente emner på nye måter.

Ved siden av fagartiklene publiserer *Internasjonal Politikk* også aktualitetsstoff, debattinnlegg og anmeldelser. Tidsskriftet utgis av Norsk Utenrikspolitisk Institutt [NUPI] og utkommer fire ganger i året.

Innsendte artikler bør ikke overstige 60.000 tegn med mellomrom [om lag 10.000 ord]. Vi mottar ikke bidrag som samtidig er sendt til andre skandinaviskspråklige tidsskrifter. Fagartikler og bokessay vurderes av eksterne fagfeller, under prinsippet om dobbel anonymitet, før de eventuelt kommer på trykk.

Manuskript kan sendes redaktørene elektronisk.

Tidsskriftet redigeres av

Benjamin de Carvalho [bdc@nupi.no] og Halvard Leira [hl@nupi.no].

Kristin M. Haugevik er anmeldingsredaktør, og henvendelser angående anmeldelser kan også rettes til henne pr e-post [kmh@nupi.no].

Andre henvendelser kan rettes til redaksjonssekretær Jan Risvik [jr@nupi.no]

Egoistenes gode intensjoner

Konstruksjonen av bistandsbransjen i nyere norsk bistandsdebatt

KJETIL FRETHEIM

Det teologiske Menighetsfakultetet



Med utgangspunkt i nyere avisdebatt om norsk bistand spør jeg i denne artikkelen hvordan de ulike aktørene i denne debatten konstruerer forståelsen av bistandsbransjen. Analysen konsentreres om fire ulike temaområder: diskusjonen om premissene for bistandsdebatten, forståelsen av bistandsbransjen som en bistandslobby, forholdet mellom gode intensjoner og oppnådde resultater, og til slutt bistands- og utviklingsforskningens forhold til praksisfeltet. Jeg viser at konstruksjonen av bistandsbransjen gjennom denne debatten er sprikende, men argumenterer for at flere av fortolkningene i sum resulterer i en relativt enhetlig konstruksjon av bistandsbransjen preget av mistillit til bistandens kvalitet, åpenhet og redelighet. Jeg argumenterer for at denne konstruksjonen bidrar til å marginalisere flere stemmer, samt til en unyansert forståelse av bistand og bistandsbransjen. På den bakgrunn etterlyser jeg en debatt som åpner opp for flere innspill og en mer nyansert forståelse av denne siden ved norsk utenrikspolitikk.

I 2005 fikk Norge ikke bare en ny utviklingsminister og en ny bistandspolitikk. Det skulle også bli en ny bistandsdebatt etter at både utviklingsminister Erik Solheim og utenriksminister Jonas Gahr Støre hadde ytret ønske om en offentlig diskusjon om utenrikspolitikken og bistandsoverføringene. I denne artikkelen vil jeg ta for meg debatten som fulgte ut fra et diskursanalytisk perspektiv, og ved å spørre: Hvordan konstruerer de ulike aktørene i denne debatten forståelsen av bistandsbransjen? Med «bistandsbransjen» mener jeg den store gruppen av organisasjoner og institusjoner som på ulike måter er involvert i utformingen, implementeringen og evalueringen av norsk bistand,

Forfatteren takker redaktørene og anonyme fagfeller for konstruktive kommentarer til tidligere utkast til denne artikkelen.

både statlige og ikke-statlige organisasjoner, samt forskningsinstitusjoner.

Jeg forstår diskusjonen om norsk bistand som en diskursiv praksis hvor språkbruken, og måten ulike innspill blir mottatt, lest og fortolket på, konstruerer en forståelse av bistanden og bistandsaktørene. Det er særlig to aspekter ved dette jeg ønsker å forfølge i fortsettelsen: hvordan ulike diskurser settes i spill i denne debatten, og hvordan disse skaper subjektsposisjoner (individens sosiale posisjon og identitet) bistandsbransjens aktører dermed blir knyttet til. Til grunn for analysen ligger med andre ord en interesse for hvilke makteffekter en slik diskursiv praksis skaper. Målsettingen er å drøfte bistandsdebatten med tanke på forståelsen av bistandsbransjen, men samtidig går særlig de normative elementene i analysen inn som innlegg i denne debatten. Dermed er det som følger også en invitasjon til fortsatt diskusjon om hvordan debatten bør føres og bransjen forstås.

Ikke minst synes professor i statsvitenskap Øyvind Østeruds kronikk «Lite land redder verden» i *Aftenposten* 7. juni 2006 å ha gitt startskuddet til et av de lengre og mer sentrale avsnittene i de siste par årenes bistandsdebatt. Denne debatten, som først og fremst er en avisdebatt mellom ulike aktører innenfor politikk, forskningsmiljø og NGOer, vil være gjenstand for analyse i denne artikkelen.

Selv om dette på mange vis er en ny bistandsdebatt, foregår heller ikke denne i et tomrom. Ikke minst er den knyttet til tidligere debatter om norsk bistand.¹ Det er likevel grunn til å se nærmere på den debatten som har pågått de siste par årene. For det første omhandler denne nyere debatten noen av de fundamentale spørsmålene om både bistandsarbeid og bistandsdebatt, idet den føres mellom debattanter som grovt kan inndeles i bistandskritikere og bistandsforsvarere. For det andre er det dels nye deltakere i debatten, og for det tredje er den altså ønsket velkommen og etterlyst av en ny regje-

1 Østeruds kronikk utløste noen, men ikke mange, umiddelbare reaksjoner i avismediene (se for eksempel Kroglund 2006). I mellomtiden er det i stedet særlig to hendelser som resulterer i avisinnlegg om bistandspolitikken: Rattsø-utvalgets utredning om de frivillige organisasjonenes rolle i utviklingssamarbeidet og tildelingen av Nobels fredspris høsten 2006. Rattsø-utvalget la fram sin utredning i juni 2006, og i den forbindelse skrev utvalgets leder professor Jørn Rattsø en kronikk i *Dagbladet* (Rattsø 2006). Rattsø framfører her to innvendinger mot dagens bistandspolitik: for det første at den bygger på en «harmonimodell», og for det andre at norske organisasjoner framstår som «ressurssterke eksterne aktører» som engasjerer «en lokal elite som blir stående i et avhengighetsforhold til bistandssystemet». Professor ved Handelshøyskolen BI Anne Welle-Strand hevder på sin side at tildelingen av Nobels fredspris til Muhammad Yunus og Grameen Bank «er en stimulans til ideologisk omstilling hos hittil sentrale bestyrere av norsk bistand» (Welle-Strand 2006). Omstillingen må ifølge Welle-Strand gå i retning av å «vise hva norske bistandspenger egentlig resulterer i». Videre hevder hun at tiår med bistand har «medført etableringen av en tallrik bistandsprofesjon». Et av hovedpoengene hennes er at «legitimeringsgrunnlaget for bistandens overklasse» nå trues ved at «fattige mennesker har fått tro på egen evne til å forandre sine livsbetingelser». Med Rattsøs og Welle-Strands innlegg er noen av de sentrale temaene i den nye bistandsdebatten allerede meldt (naive holdninger, resultater, bistandsbyråkrati osv.), og dette antyder også kontinuiteten mellom «den nye» og tidligere og omliggende bistandsdebatter.

ring med en (i det minste til dels) ny bistandspolitikk. For det fjerde er det grunn til å tro at bistandsdebatten over tid gjennomgår en forvandling som ikke nødvendigvis er eksplisitt eller lettgjenkjennelig for deltakerne i den. Det er med andre ord grunn til å anta at den nyere bistandsdebatten ikke skiller seg ut fra andre debatter bare i tid, men at den også i noen grad er innholdsmessig forskjellig fra tidligere bistandsdebatter.²

Til tross for at konstruksjonen av bistandsbransjen gjennom denne debatten virker sprikende – siden ulike aktører diskuterer bistand og bistandsbransjen ut fra ulike fortolkningsrammer – vil jeg argumentere for at flere av disse perspektivene likevel resulterer i en relativt enhetlig konstruksjon av bistandsbransjen. Denne konstruksjonen kjennetegnes av mistillit til bistandens kvalitet, åpenhet og redelighet. Konstruksjonen, argumenterer jeg videre, bidrar til å marginalisere flere stemmer, samt til en unyansert forståelse av bistand og bistandsbransjen. For å unngå dette etterlyser jeg avslutningsvis en debatt som åpner opp for flere stemmer og en mer nyanisert forståelse av denne siden ved norsk utenrikspolitikk.

Diskurs som fortolkningsrepertoar

Som nevnt anlegger jeg et diskursanalytisk perspektiv i analysen av den foreliggende debatten. Diskursbegrepet blir imidlertid brukt på forskjellige måter av ulike forskere og i ulike fagtradisjoner, og diskursanalyse bedrives på tilsvarende mangfoldig vis. Det er derfor på sin plass å avklare den forståelsen av begrepet jeg legger til grunn her.

Ikke minst er Michel Foucault en viktig inspirasjon til ulike typer diskursanalyse. For eksempel står den poststrukturalistiske kritikken av utvikling og bistand tydelig i gjeld til ham (se Ferguson 1990 & Nustad 2001). Foucault anfører også selv ulike måter å benytte diskursbegrepet på (se Foucault 1972: 80), men bruker det særlig i sin tidlige «arkeologiske» fase som et relativt abstrakt begrep, ettersom han er interessert i «rules that determine which statements are accepted as meaningful and true in a particular historical epoch» (Jørgensen & Phillips 2002: 12). Andre har imidlertid utviklet diskursanalysen videre og i ulike retninger.³ Ernesto Laclau og Chantal Mouffe har gjennom sine arbeider satt fokus på diskursenes relativt ustabile karakter som følge av den stadige kontakten mellom ulike diskurser. Dermed blir

3 For ulike typer diskursanalyse, se Neumann (2001) og Jørgensen & Phillips (2002). Jørgensen & Phillips presenterer tre hovedtyper av diskursanalyse i sin metodebok (Laclau & Mouffe 1985, Fairclough 1995, 2003, Wetherell & Potter 1992), og jeg følger deres eksempel her.

2 En sammenlignende studie ville kunne avklare dette spørsmålet nærmere. I denne artikkelen er imidlertid det komparative anliggendet ikke det avgjørende, men søkelyset rettes i stedet mot diskursive trekk ved den nyere debatten.

diskursiv kamp og spørsmålet om diskursivt hegemoni sentrale element i deres analyse: altså hvilke diskurser som dominerer et gitt felt og preger konstruksjonen av mening her (Laclau & Mouffe 1985). Norman Fairclough har på sin side utviklet det han kaller en kritisk diskursanalyse. I denne legger han større vekt på et arbeid med empirisk tekstmateriale enn det for eksempel Laclau og Mouffe gjør, og han analyserer denne teksten i rammen av den større diskursive sammenhengen og den videre sosiokulturelle konteksten. Et sentralt element i Faircloughs analyse er da også at diskursanalysen skal gi et kritisk blikk på denne konteksten (Fairclough 1995, 2003). Margaret Wetherell og Jonathan Potters sosialpsykologiske diskursanalyse representerer en tredje variant av diskursanalysen. Hos dem viser diskursbegrepet til alle typer verbal interaksjon, samt skriftlige tekster (Wetherell & Potter 1992: 3), og det legges større vekt på hvordan enkeltpersoner benytter seg av ulike uttrykksformer når de språkliggjør sine erfaringer og slik skaper mening. For å understreke språkbrukens dynamiske karakter taler Wetherell og Potter gjerne om «fortolkningsrepertoar» (*interpretative repertoires*), hvilket de forstår som «clusters of terms, descriptions and figures of speech» (Wetherell & Potter 1992: 90).

I denne artikkelen er det ikke den poststrukturalistiske kritikken av bstanden som preger analysen. Snarere er jeg inspirert av Faircloughs kritiske diskursanalyse, ikke minst på den måten at jeg tar utgangspunkt i empirisk tekstmateriale og vil fokusere på terminologi og uttrykksmåter jeg finner i dette. Min forståelse av diskursbegrepet ligger dermed nær Wetherell og Potters fortolkningsrepertoar. Jeg spør etter hvilke diskurser, forstått som fortolkningsrepertoar, som settes i spill i materialet, og hvilke fortolkninger av bistandsbransjen som ligger implisitt i disse diskursene. Med andre ord benytter jeg diskursbegrepet i en nokså konkret forstand, og identifiseringen av ulike diskurser blir således en del av det analytiske arbeidet. Samtidig er jeg, som Fairclough, opptatt av den kritiske funksjonen diskursanalysen kan ha. Mens Fairclough utvikler dette i analysen av forholdet mellom tekst og kontekst, vil det kritiske elementet i denne artikkelen ligge i den normative drøftingen. Med normativ drøfting mener jeg en diskusjon om hvorvidt de ulike aktørenes konstruksjon av bistandsbransjen i avisdebatten representerer en rimelig tilnærming til og forståelse av denne.

Diskursbegrepet knyttes slik nær til aktuell språkbruk, og det legges til grunn at mening blir konstruert nettopp gjennom slik språkbruk. På den ene siden er altså språkbruken en diskursiv praksis, men ved at den konstruerer mening gjør den også noen typer handlinger mulige, meningsfulle og viktige, mens andre handlinger blir uviktige eller faller utenfor forståelsesrammen. Dermed er det et nært forhold også mellom diskurs og praksis. Dette er likevel ikke et fastlagt felt, og Wetherell og Potters forståelse av diskursbegrepet deler med Laclau og Mouffe en oppfatning av hvordan

diskurser endres. Endring oppstår gjennom stadig språkbruk som alltid vil ha et kreativt element, for eksempel ved at uttryksmåter og metaforer kombineres på nye måter. Slik fornyes og forandres foreliggende diskurser. Maktaspektet i en slik forståelse av diskursbegrepet ligger dermed i det forhold at språkbruken formes av foreliggende diskurser, men samtidig blir denne også til gjennom subjektenes stadige bruk og fornyelse av ulike fortolkningsrepertoar.

Artikkelen videre er strukturert ut fra de tema som blir framhevet i den nevnte avisdebatten. Dette lar materialet lettere komme fram «på egne premisser» og letter presentasjonen av debattens egen dynamikk.⁴ En innledende oppsummering av Østeruds kronikk og de første reaksjonene på denne setter scenen ved å presentere den pågående debattens sentrale temaområder. Jeg drøfter disse i fortsettelsen under overskriftene: debatten om debatten, bistandslobbyen, intensjon og resultat, forskning og bistand (selv om forbindelseslinjene mellom disse også vil bli tydelige). Innenfor hvert av disse temaområdene vil jeg spørre etter hvilke fortolkningsrepertoar som gjør seg gjeldende, og hvordan forståelsen av bistandsbransjen dermed blir konstruert. Sentralt i så måte er hvilke diskursive grep som tas i bruk av henholdsvis kritikerne og forsvarerne av norsk bistand. Jeg vil argumentere for at dersom de ulike bidragene til debatten tas i betraktning, blir den resulterende konstruksjonen av bistandsbransjen sprikende. På den ene siden konstruerer bistandskritikerne aktørene i bransjen som egoister med gode intensjoner, mens bistandens forsvarere, på sin side, utfordrer de implisitte antakelsene i dette. Den normative drøftingen knyttes til analysen innenfor hvert av temaområdene.

Østeruds startskudd

Østerud redegjør i sin kronikk for tre typer begrunnelse for bistand. Det er mulig å hevde at «en bedre verden har humanitær verdi i seg selv» eller at «jevne fordelt rikdom og mindre krig og konflikt har betydning for sikkerhet og velferd også i Norge» (Østerud 2006a). Det disse to begrunnelsene har felles, og som Østerud forfølger, er at de forutsetter at bistanden faktisk gir de ønskede resultatene. Dermed tar også Østerud opp et av gjennomgangstemaene i nesten enhver bistandsdebatt: bistandens resultater. «Bistand kan gi en vekstimpuls, men den kan også passivisere, svekke lokalt næringsliv, hemme utviklingen av lokal ekspertise og holde korrupte regimer ved makten,» skriver Østerud. Han er med andre ord balansert og

4 Av samme grunn er det hyppige sitater, men det må innrømmes at artikkelformatet ikke tillater den lengden på eller kontekstualisering av disse som ville muliggjort en mer finslippt og nyansert analyse.

erkjenner at bistand kan føre noe godt med seg («en vekstimpuls»), men vekten legges helt tydelig på dens mulige negative konsekvenser. Også når det gjelder den tredje anførte begrunnelsen for bistand, at den «gir en utenrikspolitisk kapital å trekke på», er Østerud usikker på hva det kaster av seg. Videre hevder han at «veksten kommer i de landene der andre betingelser er til stede, enten de får bistandsmidler eller ikke». Østerud avviser følgelig at «svaret på verdens fattigdom er mer bistand». Han mener feilen består i «å forveksle innsatsmål med faktiske virkninger» og at dette er «mer varierende for giverne enn for mottagerne».

Et annet tema Østerud tar opp, er hvordan bistandsforvaltningen møter de utfordringer bistanden innebærer. Hans hovedpoeng synes å være at tilnærminger beskrevet med ord som kvalitetssikring, mottakeransvar, resultatorientering osv. – kjente bistandsfaglige *buzzwords* – er «illusorisk». De forhold man ønsker å bekjempe, er etter hans oppfatning i for stor grad «innvevd i samfunnsforhold» på en måte som gjør at de vanskelig kan bekjempes av utenforstående. Med andre ord er Østerud opptatt av norsk bistands naive sider. Han kommer imidlertid Norad og Utenriksdepartementet tydelig i møte på ett punkt. For dem alle er en velfungerende stat det som skal til for å bekjempe fattigdom. Men mens Norad vil bidra til å bygge velfungerende stater, er det ifølge Østerud «grundig forklart hvorfor det er så vanskelig å forme slike stater gjennom inngrep utenfra». Statsbygging må skje innenfra, ikke av utenforstående bistandsarbeidere.

Til slutt i kronikken avlegger Østerud nettopp bistandsarbeiderne en visitt. Han beskriver en bransje med «sikre finanser, meningsfylte mål, spennende jobber, interessant liv», og han mener dette er «en tilstrekkelig forklaring på at revidert retorikk har vært det viktigste svaret på innvendinger om ineffektiv bruk av midler». Mens det er mye av dette mang en bistandsarbeider vil kunne skrive under på, er det nok annerledes med det som framstår som hovedanliggendet: bistandsbransjens folk har det godt, men arbeider ineffektivt. Igjen trekker Østerud altså i tvil at resultatene er som de burde være.

Denne kronikken på forsommeren 2006 ledet ikke umiddelbart til noen større debatt i avisene.⁵ Østeruds artikkel i *Nytt Norsk Tidsskrift* (Østerud

5 Reaksjonene skulle imidlertid komme direkte til Østerud selv, noe som fikk ham til å skrive en artikkel i *Nytt Norsk Tidsskrift*. I en fotnote her forklarer Østerud hvordan «kronikken førte til en lang rekke henvendelser fra tidligere bistandsarbeidere og eksperter». Han forklarer hvordan disse «fortalte den samme historien med små variasjoner»: deres kritikk mot sløsing, svinn og «feilslåtte virkninger» var blitt avvist og kneblet av bistandsadministrasjonen, og senere var de blitt «tilsidesatt som motstandere av bistandsforvaltningen». Disse tilbakemeldingene var såpass «mange og massive at de burde etterprøves i en egen studie», skriver Østerud. Således går han altså ikke god for de historiene disse bistandsarbeiderne fortalte, men lar dem likevel inspirere ham til å supplere den noe spissformulerte kronikken med den «utfyllende argumentasjonen». Jeg går her ikke inn på denne argumentasjonen, men begrenser fokus til det som formidles i avisdebatten. For både den «utfyllende argumentasjonen» og den videre diskusjonen i *Nytt*

2006b) ble imidlertid utgangspunkt for både et debattmøte i regi av Universitetsforlaget 6. desember 2006 og et innlegg i *Dagbladet* av utenriksminister Jonas Gahr Støre og utviklingsminister Erik Solheim samme dag (Støre & Solheim 2006a). I *Dagbladet* understreker Gahr Støre og Solheim at de er «åpne for innspill og kritiske syn for å gjøre politikken bedre», men de markerer både enighet og uenighet med Østerud. De er enige i at gode hensikter ikke er nok, men gjør det også klart at «norsk og internasjonal innsats har gitt resultater». De avslutter innlegget med å gjenta ønsket om debatt: «Men vi ønsker velkommen debatt og analyse om Norges politikk for fred og utvikling fordi det bidrar til at arbeidet blir bedre. En god debatt bør dreie seg om hvordan vi best kan bidra, ikke om hvorvidt vi skal bidra i det hele tatt.»

Utenriksminister Gahr Støre stilte også på nevnte debattmøte, og ikke minst skulle hans respons på Østeruds kritikk ved denne anledning utløse en rekke kommentarer. Utenriksredaktør i *Aftenposten* Nils Morten Udgaard tolket møtet som en «bekreftelse på hvor politisk kompakt og likerettet den store bistands- og engasjementssektoren er i dagens Norge» og skriver at Østeruds kritikk «frontkolliderer med et massivt bistandsetablisement» (Udgaard 2006).⁶ Videre karakteriserer Udgaard utenriksministerens respons på Østeruds kritikk som «Fremskrittspartiet. Fremskrittspartiet»,⁷ beskriver Gahr Støre som en «politisk demagog» og trekker hans vilje til å ta kritikken innover seg i tvil. I lys av Soria Moria-erklæringens bistandspolitiske føringer konkluderer Udgaard med at «norske partiers metoder skal gjelde, uansett virkning», og han hevder at «vår intensjon teller mer enn resultatet der ute».

De temaområdene som dermed er tatt opp, skulle prege den påfølgende debatten. For det første viser utviklingsministeren og utenriksministeren til ønsket om debatt, men angir også noen kriterier for det de forstår som en god debatt. For det andre omtaler Udgaard «et massivt bistandsetablisement», og for det tredje peker de alle på forholdet mellom gode intensjoner og oppnådde resultater. I tillegg er debatten initiert ved en representant for forskningsmiljøet, og dermed blir også forskning generelt, og utviklings- og bistandsforskning spesielt, et tema i fortsettelsen. Ettersom det første temaområdet gjelder premissene for debatten, begynner analysen her.

Norsk Tidsskrift, se Østeruds artikkel (Østerud 2006b), Lars Christies innlegg (Christie 2007), Asbjørn Eidhammers artikkel (Eidhammer 2007) og Østeruds siste innlegg (Østerud 2007).

6 Til *Morgenbladet* 15. juni 2007 sier også Østerud at han synes det er «åpenbart at det på bistandsfeltet har oppstått en korporativ struktur som har vært omgitt av en mur av politisk korrekthet». Østeruds forklaring på dette er at «fordi formålet er så godt har det vært vanskelig å få en faglig seriøs debatt om effektene av norsk bistand» (Raknes 2007a).

7 Til *Morgenbladet* 15. juni 2007 sier også Østerud at «Støre politiserte debatten fordi han brukte mye av tiden til å snakke om FrP» (Raknes 2007a).

Debatten om debatten

Sentrale aspekter ved enhver debatt vil være graden av åpenhet, både til å delta og til å ytre seg fritt, og hvordan debatten blir definert: hva som regnes som relevant, hva som tas for gitt og hvilke spørsmål som kan bli stilt. Dette er forhold som knytter seg til maktaspektet ved debatten. I et diskursanalytisk perspektiv skapes slike makteffekter for eksempel ved at noen diskurser gis dominerende eller hegemonisk plass, mens andre ekskluderes. Debatten om bistandsdebatten synliggjør slike effekter.

At klimaet i norsk bistandsdebatt ikke er det beste, blir uttrykt av flere av debattantene. Seniorrådgiver Øystein Steiro ved Norsk institutt for strategiske studier skriver sitt innlegg i *Aftenposten* 24. mai 2007 under overskriften «Bistandskritikere ties i hjel» (Steiro 2007), og *Morgenbladet* skriver 15. juni 2007 at de har forsøkt å få flere bistandsaktører i tale, men ikke lyktes. Bistandsarbeiderne ønsket ikke å stå fram «i frykt for å ødelegge sin karriere i bistandssystemet» (Raknes 2007c). Generalsekretær Atle Sommerfeldt i Kirkens Nødhjelp uttrykker på sin side usikkerhet om «akademikerne egentlig ønsker bidrag i debatten fra oss som er deltagere i det Tvedt omtaler som det sørpolitiske system» (se Tvedt 2003: 26–31). Når «kritikken hviler på at deltagerne i systemet er uimottagelige for kritikk», blir slik deltakelse vanskelig. Enhver respons blir bare «en bekreftelse på systemets selvforherligelse», skriver Sommerfeldt (2007a). Det bistandskritiker Steiro og bistandsforsvarer Sommerfeldt viser til, kan kalles en «utelukkelsesdiskurs», med de assosiasjoner til urimelighet og maktbruk dette innebærer.

Det synes imidlertid også å være et gjennomgående mønster i debatten at bistandsbransjens egne representanter med ettertrykk hevder at de ønsker debatt. Sommerfeldt mener at bistandsaktører som ham selv stadig diskuterer «verdiforankring, strategi, innhold, egen rolle og resultater» og derfor også «hilser alle debattanter velkommen» (Sommerfeldt 2007a). Norad-direktør Engberg-Pedersen hevder i *Aftenposten* 12. mars 2007 at «vi er sjeleglad» for alle tilløp til bistandsdebatt (2007b). I et innlegg i samme avis 3. juni 2007 gjentar Solheim at han ønsker debatt velkommen, og han påstår at «[i]ngen tidligere utviklingsminister har lagt sånn vekt på åpen debatt om gode og dårlige sider ved det vi gjør, som jeg» (Solheim 2007b). Både utelukkelse og inkludering blir dermed gjort gjeldende i debatten.

Kritikerne derimot trekker den påståtte velviljen i tvil. Det første innlegget i etterkant av Solheim og Gahr Støres kronikk stiller likevel ikke i første omgang spørsmål ved viljen til debatt, men tar i stedet for seg kvaliteten på og rammene for den debatten det inviteres til. Dr Sunniva Engh og doktorgradstipendiat Hanne Hagtvedt Vik ved Universitetet i Oslo viser til at utenriksministeren betegner kritikken som «knappt noe nytt» og som

et bidrag til «FrP-syndromet». Engh og Hagtvedt Vik påpeker at dette ikke bidrar til en god og konstruktiv debatt. Videre mener de debatten ikke kan bli god om den reduseres til et spørsmål om bistandsnivå og dermed kun til et spørsmål om den gode vilje.⁸ Snarere enn et «kretsmesterskap i godhet» vil de ha en debatt om «hvilken form for engasjement som viser resultater og hvor Norge kan bidra positivt» (Engh & Hagtvedt Vik 2006a).

I sitt svar til Engh og Hagtvedt Vik slår Solheim og Gahr Støre fast at «bistanden produserer gode resultater» og at «norsk bistand er blant de beste i klassen». Med andre ord, og til tross for deres gjentatte invitasjon til debatt, står for dem denne siden ved bistanden altså ikke til diskusjon. Dette kommer også tydelig fram mot slutten av innlegget: «For vår del mener vi at spørsmålet ikke er om vi skal gi bistand, men da trenger vi en grundig og løpende debatt om hvordan» (Støre & Solheim 2006b). Til dette igjen svarer Engh og Hagtvedt Vik at påstanden om at «bistanden produserer resultater» er så «unyansert at den må klassifiseres som villedende». De ser dette som en «manglende vilje til å innrømme at det kan være vanskelig å finne forskningsmessig dekning for at bistand skaper utvikling i fattige land» (Engh & Hagtvedt Vik 2006b). Dermed trekker de også viljen til reell debatt i tvil.

Asle Toje slår på sin side fast at det i dag er «bred enighet om at noe er grunnleggende galt med norsk bistandspolitikk» (Toje 2007a). Påstanden om denne brede enigheten synes ikke selvinnsynende. Det synes snarere som om Toje legger det diametralt motsatte utgangspunktet til grunn for den bistandsdiskusjonen han ønsker å føre, sammenlignet med for eksempel utviklings- og utenriksministrenes utgangspunkt. Ifølge Toje har bistanden ikke den ønskede virkning, mens den ifølge den politiske ledelsen har det i stor grad. Dette mønsteret kommer også til uttrykk når journalist Mikal Hem skriver at Solheim regner det som «allment akseptert at verden i dag har de nødvendige ressursene og kompetansen for å komme helt i mål», mens Hem selv mener spørsmålet er hvordan fattigdommen kan utrykkes. «Solheim får korreks av meg for å påstå at man i dag vet hvordan man skal utrykke fattigdommen, ikke for å hevde at det er mulig,» skriver Hem (Hem 2007b). Når Solheim slår fast det han mener er allment aksepterte sannheter, oppfattes det altså som en uvilje til å ta den diskusjonen andre oppfatter som den sentrale.

Det synes med andre ord å være strid om hvilke premisser som bør legges til grunn for bistandsdebatten. Akademikerne Engh, Hagtvedt Vik og Toje og journalist Hem på den ene siden og politikerne og bistandspraktikerne Gahr Støre og Solheim, på den andre siden, definerer den debatten

8 En tilsvarende kritikk uttrykkes også av Ove A. Vanebo når han hevder at «[p]rosentmålet står i veien for en seriøs debatt om hva som virker i utviklingsspørsmål. Volum betyr mer enn innhold» (Vanebo 2007).

de ønsker seg på ulike måter. Sistnevnte vil ha en debatt om hvordan, ikke hvorvidt, mens førstnevnte avgrenser seg mot en debatt som dreier seg om bistandsvolum eller som forutsetter bistandens gode resultater, og dels trekker de i tvil bransjens faktiske vilje til debatt.

Både diskurser om suksess og fiasko tas i bruk som fortolkningsrammer i bistandsdebatten. Førstnevnte artikuleres gjennom bistandsforsvarernes henvisninger til de gode resultatene og muligheten for å komme «helt i mål», mens sistnevnte kommer til uttrykk gjennom kritikernes (sterke) tvil om det samme. Henvisningene til feilslåtte bistandssatsinger konstruerer en forståelse av bistandsbransjen som en bransje som tilslører manglende resultater, mens bransjens egne aktører tar til motmæle mot dette. Ettersom disse diskursene har en medfølgende forståelse av bistand som enten et suksess- eller et fiaskoprojekt, synes de gjensidig utelukkende. Den implisitte konsekvensen er med andre ord den samme som utelukkelsesdiskursen gjør eksplisitt: umyndiggjøring av motdebattanten.

Konkret debatt

En interessant setning i Solheims innlegg i *Aftenposten* 3. juni 2007, og som angår rammene for debatten, er denne: «Jeg mener bevisbyrden ligger hos dem som generelt og uten forbehold mener at bistand ikke virker.» Videre etterlyser Solheim en «konkret debatt om hva som virker og hva som ikke virker innen bistand» (Solheim 2007b). Han mener for eksempel at tidligere prisdirektør Egil Bakkes påstand om at u-hjelpen ikke har skapt vekst og velstand, er en urimelig generalisering (Bakke 2007). Tilsvarende ønsker Sommerfeldt å avklare begrepsbruken i debatten og peker på at utsagn som «bistanden har ikke gitt resultater» eller «bistanden har vært skadelig», er upresise.⁹ Sommerfeldt etterlyser «overbevisende empiriske belegg» fra dem som mener at «det å gjennomføre systematiske pengeoverføringer fra rike til fattige land i seg selv er skadelig uavhengig av kontekst, aktør og innhold» (Sommerfeldt 2007a).

Etterlysningen av en mer konkret debatt kommer også fra bistandens kritikere. Øystein Steiro kritiserer Solheims henvisninger til oppnådde resultater i bistanden og mener snarere det er «en liten tilsnikelse å tilskrive norsk bistandspolitikken æren for utviklingen av vaksiner og økt gjennomsnittshøyde». Steiro mener Solheim serverer «banaliteter og utenomsmakk» når han i stedet burde ha svart på noen konkrete spørsmål, blant annet «i hvilken grad norske bistandsprosjekter kan dokumentere positiv utvikling i mottagerlandene» (Steiro 2007).

9 Man må anta at Sommerfeldt også kunne ha brukt eksempelet: «bistanden gir resultater».

Flere av aktørene i debatten tar altså i bruk det som kan kalles en «konkretiseringsdiskurs». Igjen er det snakk om å utelukke andre aktørers innspill ved at deres subjektsposisjon umyndiggjøres. Således er heller ikke dette en nøytral uttrykksform. At en debatt blir bedre dersom den er nyansert og konkret, synes innlysende, men samtidig er det ikke gitt at enighet blir oppnådd bare debatten blir konkret eller at en empirinær tilnærming vil legge diskusjonen død. Empiri – tall, utsagn, bilder – taler ikke entydig i seg selv, men må tolkes, og denne tolkningen avhenger av perspektiv. I tillegg til en mer konkret debatt synes det derfor nødvendig at debattantene også tydeliggjør sine perspektiv, at disse anerkjennes av motparten og gjøres til gjenstand for felles refleksjon.

Myter og mytemakeri

I *Aftenposten* 14. mai 2007 framhever Solheim to kjennetegn ved det han forstår som en «god debatt». For det første blir det en god debatt om man «skjærer klar av bistandshelligheten, det vil si troen på at den som har gode motiv, ikke behøver å levere resultater» (mer om dette nedenfor), og for det andre gjelder det å unngå det han kaller «FrP-mytemakeriet». Dette forklarer Solheim som: «At du bare kan plukke opp det siste ryktet du hørte på byen og bruke det som bevis på at bistanden ikke virker» (Solheim 2007a). Påstanden at «rike land 'pøser' penger inn i fattige land», mener han er en slik myte. Solheim setter derfor enprosent-målet i perspektiv ved å understreke at «vi bruker over 99 prosent av landets inntekter på oss selv».

Solheims påstand om myter og mytemakeri skulle ikke gå upåaktet hen. Egil Bakke spør: «Hvilket rykte er det utviklingsministeren tenker på?» og avviser at den vekst man kan spore i mange u-land skyldes bistanden. Han skriver: «Det er ikke u-hjelpen som har skapt vekst og velstand. Derimot har u-hjelpen gjort det mulig for mange svake politiske ledere, ofte despoter, å forsvare og forlenge sitt vanstyre» (Bakke 2007). Steiro finner på sin side at utviklingsministeren tier i hjel og ufarliggjør kritikk gjennom sin bruk av uttrykket «FrP-mytemakeri». Han leser Solheim slik at utviklingsministeren ikke ønsker debatt om «de manglende resultater» og «fraværet av alminnelig kvalitetssikring av bistandsprosjektene» (Steiro 2007).

Diskusjonen om mytemakeri knytter seg altså nær opp til tolkninger om bistandens suksess. Slik Solheim bruker mytereferansene, skapes en forståelse av bistanden som et suksessprosjekt, og å hevde noe annet blir å spre løgn eller ubegrunnede antakelser.¹⁰ Diskusjonen om mytemakeri henger

¹⁰ Stipendiat Øyvind Tønnesson ved Forum for samtidshistorie anklager 22. juni 2007 «deler av bistandsmiljøet og en ansvarlig statsråd» for å ha «vanskelig for å skille mellom ulike typer

imidlertid sammen med et annet aspekt ved debatten og de rammene som settes for denne. Solheim og Gahr Støre understreker både at de ønsker debatt og at de selv ønsker «å delta aktivt i debatten» (Støre & Solheim 2006b). Tilsvarende gjør Solheim et poeng av at ettersom han «ønsker åpenhet», så vil han selv også «snakke i klarspråk» (Solheim 2007c). Med andre ord, ønsket om åpenhet kan ifølge Solheim ikke settes opp mot muligheten til å delta i debatten, karakterisere andres innlegg og eventuelt avvise enkelte innlegg som uriktige eller irrelevante. «Hvis innlegg er basert på uriktig og lettvtint bruk av kilder og generaliseringer på bakgrunn av feilslåtte enkeltprosjekter – gjerne fra flere tiår tilbake – tillater jeg meg å si ifra om det,» skriver Solheim. På denne måten forsøker utviklingsministeren å kombinere to av fortolkningsrepertoarene vi har identifisert så langt: det vi kan kalle «mytediskursen» (som implisitt støter ut) og «inkluderingsdiskursen» (som eksplisitt inviterer inn). Solheim tilbyr med andre ord en forståelse av bistandsbransjen han selv representerer, som en åpen og resultatorienterte bransje, men dels basert på en anklage om «mytemakeri» som umyndiggjør kritikeres stemme.

Med denne tilnærmingen risikerer Solheim selvfølgelig dobbeltkommunikasjon. Når han ønsker å delta i debatten, vil det nødvendigvis innebære at han vil komme til å ta avstand fra synspunkter som fremmes. Men dette igjen kan oppfattes som en avvisning av den debatten som motparten ønsker å føre. Samtidig må det forventes av en utviklingsminister at han/hun både ønsker bistandsdebatt og at vedkommende deltar i denne. Alternativet synes langt dårligere. I forlengelsen av dette må det imidlertid kreves både redelighet og rimelighet når debatten føres. For noen vil nok det å bli påklistret merkelappen «Fremskrittspartiet» oppleves såpass ubehagelig at det oppfattes som fullstendig urimelig. I tillegg er en slik retorikk neppe et bidrag til en fordomsfri og åpen debatt, og enda mindre en mer konkret debatt. Er merkelappen derimot underbygd nettopp med konkrete henvisninger og fulgt av holdbar argumentasjon, må den imidlertid snarere forstås som klargjørende.

Bistandslobbyen

En av de anførte grunnene til det dårlige debattklimaet er det som beskrives som en sterk bistandslobby. Dette er en representasjon som viser til en lang rekke institusjoner og enkeltpersoner som på ulike måter er involvert

kritikk, og tvinger derfor forskere inn i et altfor enkelt konfliktmønster, der man enten støtter lojalt opp om bistandsmiljøets mål, institusjoner og praksis, eller blir tankeløse løpegutter for FrP». Dermed synliggjør også Tønnesson hvordan mytediskursen kaller debattantene inn i subjektsposisjoner i ytterkanten av norsk politikk (Tønnesson 2007).

i implementeringen av bistanden (det jeg har omtalt som bistandsbransjen), men som også antyder hvordan disse jobber strategisk for å oppnå bestemte mål.

Lobby og resultater

Forsker Asle Toje skriver i sin kronikk i *Aftenposten* 9. mars 2007 at «[b]istandslobbyen har vært aktive mytemakere» (Toje 2007a). Her dukker altså mytebegrepet opp igjen, men denne gang i talen om bistandslobbyens mytemakeri. Med andre ord snus bruken av uttrykket. Nå er det tilhengerne av bistanden som skaper mytene, ikke dens skeptikere.

Tojes utgangspunkt er at for å forklare «de enorme mengder offentlige midler som vårt land bruker på bistand» og «mangelen på interesse for virkningen av innsatsen», holder det ikke å vise til at bistanden er i Norges eller mottakerlandenes interesse. Toje mener bistandslobbyen er det forklarende elementet og viser til dens mytemakeri, for eksempel om at «Norge er en *humanitær stormakt*» (Toje 2007a, Tojes utheving). Senere argumenterer han for at disse pressgruppens samlede styrke gjør at det krever mot å utfordre dem. Bransjens styrke understrekes ved dens omfang: «Det er snakk om flere tusen bistandsbyråkrater, titalls bistandsjournalister, hundrevis av bistandsforskere og, naturligvis, de mer enn 150 statsunderstøttede hjelpeorganisasjonene» (Toje 2007b). Norad-direktør Engberg-Pedersen svarer Toje med et innlegg i *Aftenposten* 12. mars 2007. Han innleder med å gi Toje rett i at det finnes en bistandslobby i Norge, men alminneliggjør dette med henvisning til at dette er et kjent fenomen innenfor en rekke samfunnsområder (Engberg-Pedersen 2007b).¹¹

En sentral kritikk i Tojes innlegg er at de ulike delene av bistandsbransjen evaluerer de andre, og dermed «kommer frem til behagelig duse konklusjoner». Det eksisterer ifølge Toje en fundamental motvilje mot grundige evalueringer, og han mener dette har «bidratt til å skape et stadig større gap mellom de forventningene som skapes, og de resultatene vi faktisk klarer å oppnå» (Toje 2007b). Professor Anne Welle-Strand ved Handelshøyskolen BI påpeker at Tojes kritikk ikke er ny, og spør om ikke det samme gjelder Engberg-Pedersens respons: «Har vi ikke hørt samme melodien før? Hvorfor skal vi tro at det blir resultater nå?» (Welle-Strand 2007). Hun løfter i denne sammenhengen fram egen erfaring med bistandsevaluering. Til tross for dramatiske funn knyttet til «mangelfull kompetanse i den nor-

11 På dette punktet synes det klart at Norad-direktøren har rett, men det mer interessante spørsmålet er ikke hvorvidt det finnes en lobby, men i hvilken grad den har vilje og evne til å legge lokk på en debatt som burde vært ført i åpenhet. Med andre ord: i hvilken grad den utgjør en pressgruppe med urimelig eller utillatelig mye makt.

ske bistandsadministrasjonen», ble det ifølge Welle-Strand ikke noe av en «lovett intensivert innsats på evaluering». Senere står tidligere konsulent Trygve Refsdal fram som en «åpen kritiker». Etter flere års arbeid for bistandsbransjen (1981–1999) hevder han å ha sett en «sammenheng mellom min kritikk og at jeg ikke fikk flere oppdrag» (Raknes 2007c). Tilsvarende mener pensjonert rektor fra Langesund, Karl Erik Schmitt, at Sommerfeldt i sin kronikk svarer med «å mistenkeliggjøre kritikerne». Schmitt mener bistandslobbyen har strategien klar: «Alle som kritiserer norsk bistand skal umyndiggjøres» (Schmitt 2007). Solheims avvisning av «rykter» mener han hører til samme strategi.

På denne måten artikuleres det en forståelse av bistandsaktørene som en relativt lukket gruppe, avsondret fra folk flest og offentlig innsyn, og som hegner om sine egne interesser, en bistandselite. De bryr seg ikke om andres innspill, umyndiggjør andre og er vel tilfreds med egen innsats og posisjon. Dette undergraver bistandsforsvarernes påstand om vilje til åpen diskusjon og evne til å oppnå resultater i bistanden.

Den korporative strukturen i det norske bistandssystemet synes å være et veldokumentert forhold og heller ikke noe som bestrides av debattantene. Den «norske modellen» innebærer et nært forhold mellom myndigheter, organisasjoner og en rekke forskningsmiljø i norsk bistandssammenheng (Tvedt 2003: 53ff, Bucher-Johannessen 1999). Diskusjonen synes imidlertid å dreie seg om hvilke implikasjoner dette har. Debatten viser at dette nære forholdet gir grunnlag for en mistillit til systemet ut fra en kritisk mistankens hermeneutikk. En slik tilnærming er naturligvis ikke den eneste som kan anlegges, men er også en høyst relevant og legitim måte å analysere samfunnsforhold på. På den annen side må en slik tilnærming være åpen for andre perspektiv og selv gjøres til gjenstand for kritikk og nye spørsmål. Aller minst kan en slik tilnærming brukes til å kneble de perspektiv og synspunkter de involverte selv melder på banen.

Bistandsforbruk

To andre relaterte og tilbakevendende motiv i debatten er bistandslobbyens forbruk og den enkelte bistandsarbeiders livsførsel. Toje hevder bransjen bruker stadig mer av bistandspengene på å «drifte seg selv» (Toje 2007a). Schmitt påstår at av de pengene som brukes på bistand, bruker bistandsbransjen «mye av dette på seg selv». Han viser til at «businessbilletter og konsulentgasjer» ikke er gratis. Schmitt er derfor ikke overrasket når de kjemper «med nebb og klør for sine *privilegier*» (Schmitt 2007, min uth.). Lasse Kolsberg, adjunkt, kommer også med en tilsvarende kritikk. Norad er ifølge Kolsberg å finne «i noen av landets mest *eksklusive* forretningslokaler»

(min uth.), og han mener at «fattigdomsbekjemperne vet å *koste på seg*» (Kolsberg 2007, min uth.). Erling Rimehaug, kommentarredaktør i *Vårt Land*, skriver at også hos ham har et «kjettersk spørsmål» meldt seg. Etter et besøk hos internflyktninger i Uganda, spør han: «Hva om alle pengene som brukes til biler, til lønninger, til boliger, til hotellopphold og middager – hva om de rett og slett ble delt ut til de fattige? Ville effekten blitt dårligere av det?» (Rimehaug 2007)

Det som her settes i spill kan beskrives som en «forbruksdiskurs» som støtter opp om konstruksjonen av bistandsbransjen som en lukket elite, og på tilsvarende vis undergraver inkluderingsdiskursen. Et forbruksnivå som oppfattes som relativt mye større enn gjennomsnittsnordmannens, kritiseres ut fra et implisitt egalitært krav om måtehold. Det er således ikke primært deres flybilletter som kritiseres, men deres businessbilletter. Ikke at de oppholder seg «i felt», men at de bor på hotell. Denne språkbruken skaper dermed en forståelse av bistandsaktørene som forbrukersamfunnets ekstreme uttrykk.

Denne måten å omtale bistandsbransjen på og den implisitte kritikken faller inn i rekken av internasjonale stemmer som har framført tilsvarende synspunkter. Kanskje mest kjent er Graham Hancocks *Lords of Poverty* (Hancock 1991). På den ene siden synes deler av denne kritikken å basere seg på anekdotiske eksempler på urimelig forbruk. På den annen side er det imidlertid rimelig å spørre hva de som framfører denne kritikken, forventer av en bistandsarbeider. Er firhjulstrekk et urimelig utstyrsnivå når en arbeider med bistandsprosjekter i Zambia? Ligger det til rollen som bistandsarbeider en forventning om en annen livsførsel enn den som gjelder for andre – for eksempel ved at de har lavere lønn og spiser færre hotellmiddager? Skal debatten være konkret på dette punktet, må også slike spørsmål diskuteres. Her er det neppe enkle og entydige svar, samtidig som dette ikke er grunn god nok til ikke å ta debatten. Snarere er det nettopp derfor den er nødvendig. Og kanskje er det den eneste måten å møte den mistillit som ligger implisitt i denne typen språkbruk på.

Intensjon og resultat

I tillegg til premissene for debatten og bistandslobbyens rolle i denne sammenhengen er også spørsmålet om de gode intensjoner og oppnådde resultater et sentralt temaområde i den debatten som her undersøkes. 1. nestformann i FrP Ungdom, Ove A. Vanebo, oppsummerer den norske bistandsinnsatsen på denne måten: «Det viktigste er å vise at man vil noe. Gode intensjoner er i fokus» (Vanebo 2007). Noe tilsvarende kommer til uttrykk når Toje beskriver det som en «seier» for bistandslobbyen at det er

blitt «en slags moralsk plikt at fellesskapet skal bruke 1 prosent av BNP på bistand» (Toje 2007a). Tojes kritiske kommentar til dette er at «[d]ette gjør bistand ikke til et middel, men til et mål i seg selv». Når Olav Akselsen, leder i utenrikskomiteen på Stortinget, tar opp spørsmålet om bistandens resultater, er også han opptatt av at gode ønsker har preget diskusjonen. Han skriver at med «meir forskning» og «meir kunnskap» kan vi «la bistandspolitikken bli styrt meir av fakta, og ikkje berre synsing og gode ønske» (Akselsen 2007).¹² Diskursivt knyttes altså spørsmålet om bistandens resultater nær til spørsmålet om gode ønsker og intensjoner.

Virker bistanden?

Som nevnt er Østerud nyansert når det gjelder vurderingen av bistandens resultater, samtidig som han tydelig setter spørsmålsteget ved hvor mye som egentlig oppnås. Også Toje er nyansert på dette punktet. Han mener «det er hevet over tvil at noe norsk freds- og bistandspolitikken har virket som planlagt», men at det også er «åpenbart at mye ikke har gjort det» (Toje 2007b). Motsatt legger Norad-direktør Engberg-Pedersen og student Bjørn Kloumann Bekken vekt på resultatene som faktisk oppnås (Engberg-Pedersen 2007a, Bekken 2007). Professor Jarle Simensen (Universitetet i Oslo) påpeker på sin side at selv om trebindsverket om norsk bistand (Simensen 2003, Ruud & Kjerland 2003, Liland & Kjerland 2003) «ikke finner noen enkel sammenheng mellom u-hjelp og økonomisk vekst» og at «bistand ikke er noen tilstrekkelig årsak til utvikling», viser det også at «bistanden har gitt vellykkede bidrag til utviklingen i en rekke land, særlig innen infrastruktur, utdanning og helse». Han avviser som en «urimelig påstand å hevde at bistandshistorien viser at u-hjelp ikke nytter». Han beskriver således bidragene fra Østerud og Tvedt som en «hyperkritikk», men kritiserer også bistandsbransjen for «de urimelige pretensjonene og det selvskrytet som har preget norsk bistandspolitikken og -administrasjon» (Simensen 2007).

Også Solheim nyanserer debatten ved å understreke at de resultater han regner med, ikke skaper «umiddelbar målbar økonomisk vekst». Dermed distanserer han seg fra å redusere spørsmålet om bistandens resultater til et spørsmål om økonomisk vekst. De resultater han regner med, tror han likevel «bygger en grunnmur for langsiktig utvikling». Videre understreker Solheim at bistand alene ikke kan «løse verdens fattigdomsproblemer», og han viser til utenlandske investeringer og handel, samt fred og fungerende

12 Sommerfeldts svar på denne typen kritikk er at en «verdibasert utenrikspolitikk som ønsker å fremme andres rettigheter og sikkerhet, er [...] ikke det samme som et system som er tilfreds med gode intensjoner. Tvert om vil en politikk med slikt fundament være svært opptatt av hvilke resultater utenrikspolitikken får for de andre» (Sommerfeldt 2007a).

stater som «selve grunnlaget for fremgang» (Solheim 2007a). Sommerfeldt på sin side hevder at muligheten til å dokumentere resultater avhenger av hvilket nivå man etterspør disse på. Han mener det er mulig å måle resultater «på kort og mellomlang sikt», men også at det er «elementær samfunnsvitenskapelig kunnskap at det å måle virkningen av konkrete tiltak på lang sikt er svært krevende og nesten umulig å forutsi». Videre framhever Sommerfeldt de lokale virkningene: «... i den store litteraturen om bistandens virkning, er det faktisk noe av det nærmeste en er kommet i konsensus: bistanden har oppnådd mest ved å endre dagliglivet for et begrenset antall mennesker på lokalt nivå. Det er langt fra tilstrekkelig. Men det kan heller ikke kalles irrelevant» (Sommerfeldt 2007d).

Alle disse henvisningene til hva som virker eller skaper vekst synes å artikulere en felles diskurs om bistandens nytte. Denne «nyttediskursen» bringer et effektivitetskrav ellers kjent ikke minst fra økonomisk teori inn i bistandsdebatten. Dermed gjøres den målbare effekten til bistandens sentrale kriterium og det avgjørende perspektivet til å forstå bistanden ut fra. Videre synes denne måten å snakke på å vektlegge de makroøkonomiske effektene av bistanden, enten som økonomisk vekst eller langsiktig utvikling. Dermed presses enkeltindividet ut av synsfeltet, og subjektsposisjoner som artikulerer slike hensyn umyndiggjøres.¹³ Når Sommerfeldt peker på resultater som oppnås lokalt, synes dette å utfordre dette makroøkonomiske perspektivet.

Som det anføres i debatten, er ikke resultatbegrepet entydig og følgelig bidrar det heller ikke nødvendigvis til en konkret og nyansert debatt. Det er nødvendig å spørre på hvilket nivå man ønsker hva slags resultater. I så måte er det interessant at både bistandskritikere og bistandsforsvarere setter spørsmålstegn ved muligheten til å måle resultatene på makronivå. Det kan synes som det er en bredere enighet om at det finnes entydig resultatoppnåelse på mikronivå. Dette samsvarer med mine egne funn fra en intervjuundersøkelse med 23 bistandsarbeidere i ulike norske organisasjoner. Mens det er tvil og usikkerhet om de makroøkonomiske resultatene, knyttes det stor lit til resultatoppnåelsen på mikronivå (Fretheim 2007). Så gjenstår det imidlertid å diskutere hvordan man vurderer vaksiner, skolegang eller bygging av latriner – tydelige resultater på mikronivå. Dette kan ikke måles direkte som økonomisk vekst, men på den annen side synes Atle Sommerfeldt å ha rett: «Det kan heller ikke kalles irrelevant».

13 Tilsvarende kan det argumenteres for at hva bistanden gjør med «oss her hjemme», underkommuniseres der denne nyttediskursen får dominere.

Den gode vilje

Cathrine Holst ved Universitetet i Bergen oppsummerer kritikken fra Øst-erud og Tvedt i et innlegg i *Aftenposten* 30. juni 2007 med at de «kritiserer dem som styrer med norsk bistand for å være mer opptatt av å være gode mennesker enn å finne ut hva som virker. Penger pøses inn i bistandsprosjekter med null eller negativ effekt, fordi det føles så bra for dem som «bistår». [...] Det viktigste er intensjonene, at man mente det godt, ikke resultatene» (Holst 2007).¹⁴ Holst innrømmer at «hvis den tilstandsrapporten er korrekt, er det alvorlig», for hun er enig i at det ikke er nok å «handle i beste mening». Hennes kritikk av denne kritikken formuleres som en omformulering av ordtaket: «Veien til helvete er brolagt med mye annen møkk enn gode intensjoner», for eksempel onde hensikter, kynisme, manglende kunnskap osv (Holst 2007).

Et relatert innspill kommer med Barabara Kunz' innlegg i *Aftenposten* 17. juni. Heller ikke Kunz avviser bistanden fullstendig. Hennes anliggende er at det bør «settes spørsmålstegn ved hvilke intensjoner som ligger bak». Hun er kritisk til at det forventes en «altruistisk ånd fra stater som pr. definisjon har nasjonale interesser å ta hensyn til», og mener at det «å erstatte 'makt' med 'moral' forandrer i grunnen ingenting» (Kunz 2007). Atle Sommerfeldt forfølger innlegget fra Kunz i *Aftenposten* 11. juli 2007. Her etterlyser han en overbevisende argumentasjon for at «en utenrikspolitikk som har målsetninger utover å fremme egeninteresser og er forankret i statenes forpliktelse til å virkeliggjøre grunnleggende menneskerettigheter for alle, med nødvendighet fører til en undervurdering eller avskrivning av makt og politikk» (Sommerfeldt 2007c). Sommerfeldts eget argument i denne sammenhengen synes å være: «Tvert om er en slik utenrikspolitikk forankret i erkjennelsen av det nødvendige i å begrense makten og maktutøvelsen.» Sommerfeldt hevder at det fortsatt er «en udokumentert påstand at bistandsvirkomhetens manglende refleksjon om makt skyldes vekten på gode intensjoner».

Den kritikken Kunz artikulterer og Holst viser til, kan betegnes som et fortolkningsrepertoar bestemt av forestillingen om «kun gode intensjoner». Dette synes å være et svar på den godhetsdiskurs ikke minst Tvedt har pekt på at gjør seg gjeldende i norsk bistandssammenheng (Tvedt 2003: 19ff, se også Loga 2004). Godhetsdiskursen plasserer bistandens kritikere i en posisjon der deres innspill forstås som å stille seg kritisk til det Gode, med andre ord som vond vilje eller uedle hensikter. Ettersom dette vil være en

¹⁴ Vanebo gir også uttrykk for en slik kritikk når han hevder at «samrøret av naiv nestekjærlighet og sosialistisk fordelingsiver» har ført til «et engasjement som har erstattet all kritisk sans» (Vanebo 2007).

lite ettertraktet posisjon, kveler godhetsdiskursen bistandskritikken. Det tas til motmæle mot en slik diskurs når bransjen beskrives som bare opptatt av gode intensjoner og ikke av oppnådde resultater. Denne «kun gode intensjoner»-diskursen kaller på sin side bistandens forsvarere inn i en selvgod, naiv og ureflektert subjektsposisjon. I Holsts og Sommerfeldts bidrag utfordres imidlertid denne språkbruken ved at båndet mellom gode intensjoner og manglende resultater brytes ned. Sammenhengen aksepteres ikke, og de gode intensjoner forstås ikke lenger som et problematisk fenomen. Dermed skapes et nytt rom for å tale om og hevde godhet og gode intensjoner, uten at godhetsdiskursens makteffekter dermed er avvist.

Også i dette tilfellet går denne norske debatten i takt med internasjonale diskusjoner. Spørsmålet om forholdet mellom gode intensjoner og oppnådde resultater er for eksempel tatt opp av Thomas W. Dichter i *Despite Good Intentions. Why Development Assistance to the Third World Has Failed* (Dichter 2003). Som det går fram av tittelen, er perspektivet hos Dichter at gode intensjoner ikke garanterer positivt utfall. I enkelte av innleggene referert fra den norske debatten synes imidlertid perspektivet å være at gode intensjoner medfører negativt utfall. Dette synes ikke velbegrunnet og tvinger snarere debatten inn i et spor hvor premisset er at bistandsbransjen og dens aktører enten har gode intensjoner eller er opptatt av gode resultater. Her må imidlertid muligheten for flere kombinasjonsmuligheter erkjennes. Det er mulig å ha gode intensjoner og å være både svært, eller svært lite, opptatt av resultatoppnåelse. Videre, som Holst påpeker, det kan også være tale om mindre gode, ja til og med onde, intensjoner. Å *anklage* bistandsbransjen for gode intensjoner synes derfor som et urimelig og forenkende grep. Snarere synes det rimelig å *etterspørre* gode intensjoner, særlig i en bransje hvor en konsekvensanalyse er komplisert og hvor samspillet mellom aktørene synes å være viktig.¹⁵ De gode intensjonene er ikke nødvendigvis problemet. Spørsmålet er om det foreligger evne til å gjennomføre tiltak som gjør gode intensjoner til gode resultater.

Forskning og bistand

Mens de forutgående avsnittene har dreid seg om bistandens «interne anliggender», gjelder det siste temaområdet forskningssektorens forhold til bistanden. Her både videreføres diskusjonen om bistandslobbyen og dens «gode intensjoner», men det løftes også fram nye aspekter. Sommerfeldt

15 I mitt eget arbeid med moralsk diskurs i norsk bistandsarbeid kommer det fram at selv om en rekke intervjuobjekter (bistandsarbeidere) avviser veldedighet som arbeidsform og grunnlag for norsk bistand, etterlyser de likevel, og understreker nødvendigheten av, gode holdninger og intensjoner hos seg selv og sine kolleger (Fretheim 2007).

hevder for eksempel – til forskjell fra hvordan det synes å være for enkelte akademikere – at «intensjoner ikke [er] nok» for dem som til daglig arbeider i bistandsforvaltningen. «Vi må spørre hvilke resultater våre holdninger og handlinger får,» skriver Sommerfeldt (2007a). Dermed snus debatten også her, ettersom det anføres at det er i bistandsforvaltningen man er opptatt av handling og resultater, mens enkelte akademikere avstår fra å handle i virkelighetens verden. Dermed reises det spørsmål både om anvendt forskning og om forholdet mellom forskning og praksis.

Anvendt forskning

I *Aftenposten* 25. mai 2007 står en selverklært «kjetter» fram med sine «be-kjennelser». Seniorforsker Inge Tvedten ved Christian Michelsens Institutt ser seg selv som «et yndet objekt for Terje Tvedt og andre kritikere av ‘sam-røret’ mellom bistand og utviklingsforskningen» (Tvedten 2007). Dette er en type kritikk som stiller spørsmål ved den korporative strukturen i norsk bistand (se Tvedt 2003: 158ff). Tvedten tillater seg imidlertid å ta et oppgjør med denne kritikken. Han mener et «hovedproblem ved Tvedts kritikk av oss som beveger oss i det anvendte og praktiske landskapet» er at Tvedt «tar det for gitt at vi mangler integritet; at vi lar oss kjøpe; og at vi ikke er i stand til å forfølge egne spørsmål». ¹⁶ Tvedten gir en annen fortolkning av situasjonen og dermed av bistandsbransjen. Han mener «denne vekselvirkningen faktisk gir en innsikt i utviklingsproblematikk og bistand som gjør at vi som betegner oss som anvendte forskere har noe viktig å bidra med». Tvedten mener utfordringen for en anvendt forsker er «å finne en balanse mellom en kritisk forskningsbasert tilnærming, og å bidra inn mot faktiske utviklingsprosesser». ¹⁷

Eyolf Jul-Larsen og Astri Suhrke, også ved Christian Michelsens Institutt, viderefører denne diskusjonen med en nyansert kronikk i *Aftenposten* 16. juli 2007. Deres utgangspunkt er at mens Østerud og Tvedt anser bistandsforskningen i instituttsektoren som «ufri og servil som et resultat av altfor tette bånd mellom forskning, politikk og forvaltning, mener Tvedten at slike koblinger i hovedsak er nyttige og uproblematisk». De gir Østerud og Tvedt rett i at «bistandsforskningen styres politisk mer enn hva godt er», men etterlyser hos disse «en analyse av hvordan forskningen styres på ulike

16 Til dette svarer Toje, med rette, at integritet neppe er «et fullgodt vern mot bivirkningene av avhengighet» (Toje 2007c).

17 Det er imidlertid ikke sikkert at hans implisitte anklage, når han skriver at «å gjøre fattigdom og nød til rene akademiske øvelser er for noen av oss på grensen til det umoralske», er treffende. Det synes ikke å være en rimelig kritikk, verken av Tvedt eller Østerud.

nivåer». De etterlyser med andre ord en mer nyansert kritikk og minner om at «mekanismer som noen ganger kan virke begrensende, kan ha stikk motsatt effekt i andre tilfeller». Videre skriver Jul-Larsen og Suhrke at det ut fra deres erfaring er mulig, også innen oppdragsforskningen, å fremme «intern kritikk», og at de «møter en stor grad av frihet» i denne sammenhengen. Dermed gir de også Tvedten rett i «styrken ved tette koblinger mellom aktørene» (Jul-Larsen & Suhrke 2007).

Jul-Larsen og Suhrke er mer bekymret for forsøk på politisk styring på det de kaller «policy-nivået». Samtidig uttrykker de overraskelse med tanke på «i hvilken grad det allikevel har vært mulig å fremføre grunnleggende policy-kritikk av norsk bistand». De viser til flere eksempler der instituttansatte forskere har kommet med tydelig kritikk av norsk freds- og bistandspolitikk. Det er den typen forskning som «stiller spørsmål ved selve bistanden som økonomisk, politisk og kulturelt fenomen», Jul-Larsen og Suhrke finner er «den vanskeligste formen for kritikk». Denne typen kritikk er vanskelig fordi den utfordrer «hele det humanistiske verdigrunnlaget som store deler av samfunnet vårt er bygd på», skriver de.¹⁸

Tvedtens innlegg kan ses på som en stemme fra en subjektsposisjon som blir umyndiggjort av det vi kan kalle en «samrørediskurs», og som vil hevde fordelene ved vekselvirkning, mens Jul-Larsen og Suhrke nyanserer denne diskursens antakelser. Det synes blant annet å ligge implisitt i talen om samrøre at forskeres nærkontakt med praksis truer deres integritet. I tillegg til det kritiske perspektivet som spør etter hvilke konsekvenser denne nærkontakten har, må det imidlertid også framholdes som et ideal at forskere må kunne, og bør, risikere slik kontakt. Denne kontakten kan være lærerik for forskeren ved at den nyanserer analysen, men den kan også bidra positivt i samfunnet for øvrig ved at den gir forskningsbidragene større grad av bakkekontakt. I dette perspektivet bør det skjelnes mellom forskning og annen virksomhet, men det bør heller ikke være vanntette skott, heller ikke til bistandsbransjen.

¹⁸ Jul-Larsen og Suhrke er imidlertid ikke overbevist om at det er tette bånd og samrøre som først og fremst gjør denne typen kritikk vanskelig. De minner om at det er «intellektuelt vanskelig» å «tenke annerledes». De synes mer bekymret for «omorganisering av forskningen og disiplineringen av forskerne som pågår i disse dager». Dette innebærer økt press om «inntjening av egen lønn» og «rigide tellekantsystemer» (Jul-Larsen & Suhrke 2007). Ola Tunander, forsker ved PRIO, mener finansieringsordningene fører til «akademisk opportunistisme og en politisering av forskningen». Det fører til «en slags selvsensur der de vet hva som er akseptabelt og hva som ikke er det». Professor Iver B. Neumann uttaler tilsvarende at «den nye finansieringsmodellen kan virke intellektuelt hemmende», med et «potensial for selvsensur og mangel på faglig nyorientering». Neumann minner imidlertid også om at «en av de mest kritiske bøkene om norsk bistand, *Gavens makt* av Knut Nustad» ble utgitt av NUPI (Raknes 2007b, se Nustad 2003).

Forskning og praksis

Når det gjelder kritikken fra forskerhold, mener Sommerfeldt å finne en «nypositivistisk trend hos samfunnsforskere», preget av troen på «den nøytrale forsker, ubesudlet av virkeligheten som observerer menneskene og samfunnsfenomenene og beskriver den i objektive kategorier skjult i et akademisk språk». Forskere preget av denne trenden «tror at det er mulig å forstå samfunnet med kikkert fra en pidestall høyt hevet over virkeligheten» (Sommerfeldt 2007a). Videre mener han det oppstår et problem «når forskningen forventer at de som utøver undervisning, politikk eller bistand skal forholde seg til alle spørsmålene» (Sommerfeldt 2007b).¹⁹ Til det som er relevant for bistandsbransjen anfører Sommerfeldt «forskning om bistandens rasjonalitet, institusjonelle strukturer og konkrete virkninger», og han inkluderer dermed spørsmålet om bistandens resultater. Det han avviser som irrelevant er en type forskning som stiller «spørsmål ved om menneskerettighetene er noe statene bør forholde seg til, eller om det er rimelig at det overføres ressurser fra rike til fattige utenom markedsmekanismer».

Sommerfeldt følger også opp spørsmålet om forholdet mellom bistandsorganisasjonene og forskningsmiljøene. Han beskriver den tid «der mennesker i bistandsmiljøene var praktikere som lot seg imponere av forskernes form og mange fotnoter» som et tilbaketrukket stadium. Med andre ord, Sommerfeldt forbeholder seg retten til «kritisk å vurdere det som kommer» fra forskerhold. Han peker i den sammenhengen på to forhold: «Det ene er hvor svakt fundert i empiri mye av bidragene fra forskerne faktisk er. Det andre er hvor tesestyrkt det som finnes av empiri er» (*ibid.*), og han anfører Østeruds artikkel i *Nytt Norsk Tidsskrift* (Østerud 2006b) og Tvedts bidrag til maktutredningen som eksempler på slik tesestyrkt empiri (Tvedt 2003).

I *Morgenbladet* 15. juni 2007 kaller Solheim på tilsvarende vis mye av bistandsforskningen «irrelevant» (Raknes 2007a). Dette får blant andre student Torbjørn Tumyr Nilsen til å reagere. Han synes dette utsagnet fra Solheim er både overraskende og merkelig i lys av Solheims uttalte ønske om «en konstruktiv debatt rundt vår utviklingspolitiske milliardsatsing» (Nilsen 2007). Solheim er imidlertid også nyansert og skriver for eksempel at «det store flertallet av *studier* av bistand viser at bistand virker» (Solheim 2007a, min uth.). Dermed kommer det fram at også Solheim ønsker slike studier velkommen, med andre ord at også spørsmålet om bistandens resultater er et av de spørsmål bistandsforskning bør befatte seg med.²⁰ Samtidig mener

19 Se også Tønnesson (2007).

20 Solheim korrigerer senere sine egne uttalelser om bistandsforskning som irrelevant, men gjør det på en måte som legger skylden for misforståelsen hos andre. «Det er absurd at jeg skulle mene at forskning om norsk bistand ikke er relevant,» skriver Solheim, og hevder han vil «ha mer forskning og evaluering» (Solheim 2007c).

han at «også forskere må tåle å bli vurdert». Som Sommerfeldt, forbeholder altså Solheim seg retten til å hevde at noe av det han leser fra forskerhold, er «temmelig uinteressant».

Mens Tvedten tar til motmæle mot samrørediskursens makteffekter, kan Sommerfeldts og Solheims innlegg leses som utspill som utfordrer en utelukkelsesdiskurs som umyndiggjør bistandsarbeiderne. Dette skjer ved at de anvender positivismekritikkens vokabular og setter kritisk søkelys på forskningsbidragene i debatten. Dermed rydder de rom for fornyet legitimitet for bistandsbransjen.

Diskusjonen om forskning og bistandspraksis viser videre at bistandsdebatten ikke bare dreier seg om forskningsbasert kritikk av praksis, men også praktikeres egne (erfaringsbaserte) analyser av forskernes funn og konklusjoner. Dette må vurderes som et positivt bidrag både til bistandsdebatten og til forskningen. Hvis målet er en åpen og konkret debatt, må også Sommerfeldts og Solheims vurderinger av forskningsbidragene ønskes velkommen. Det synes urimelig å forstå sistnevntes innspill som et forsøk på politisk knebling av et forskerlag som (med rette) påberoper seg «akademisk frihet». Kritikk er ikke det samme som utilbørlig styring.

Konklusjon

Nyere norsk bistandsdebatt føres med en språkbruk der ulike diskurser, forstått som ulike fortolkningsrepertoar, tas i bruk. Når aktørene i debatten benytter disse ulike repertoarene, konstruerer de en forståelse av bistand og bistandsbransjen. Jeg har vist at det i «debatten om bistandsdebatten» vises til en utelukkelsesdiskurs og at bistandsforsvarerne møter dette ved å søke å gjøre inkludering gjeldende. I tillegg omtaler bistandskritikerne bistanden som et fiaskoprojekt, noe forsvarerne møter med å vise til suksesser, mens begge sider etterlyser en mer konkret debatt. Videre hevder bistandsforsvarerne at kritikken er overdreven, og kritiserer spesielt bruken av det de oppfatter som myter, mens kritikerne gjør det samme i deres omtale av «bistandslobbyen». Referanser til elitedannelse og uforstandig forbruk bidrar videre til å undergrave bistandsbransjens legitimitet.

Når det gjelder intensjoner og resultater, argumenterer bistandskritikerne for at det i bistandsbransjen kun er snakk om gode intensjoner, mens forsvarerne legger vekt på bistandens nytte, noe kritikerne igjen trekker i tvil. Og endelig, når det gjelder forholdet mellom forskning og bistand, viser kritikerne til det de ser som et samrøre av ulike aktører, mens forsvarerne av et samspill mellom bistand og forskning argumenterer til fordel for et tettere forhold mellom dem ved å referere til positive vekselvirkninger.

Analysen viser imidlertid at for eksempel godhetsdiskursen, som ofte

blir forstått som dominerende i bistandsdiskusjonene, blir utfordret i nyere norsk bistandsdebatt, samt at det er spenninger mellom de ulike fortolkningsrepertoarene som settes i spill. Inkludering står i motsetning til eliter, suksess mot fiasko og samrøre mot vekselvirkning. Subjektsposisjoner noen fortolkninger marginaliserer, gir også lyd fra seg og skaper slik et mangfold i debatten. Bistandsdebatten føres derfor av en rekke ulike aktører som alle tar i bruk ulike ressurser i sin fortolkning av bistandsbransjen. Den resulterende konstruksjonen blir dermed også sprikende.

Likevel synes det som om flere av de diskursive grepene analysen har identifisert, peker i samme retning og tegner et mer enhetlig bilde av en bransje som hegner om sine egne interesser, beskytter sine posisjoner og nyter urimelige goder. Dette gjelder særlig det jeg har betegnet som elite- og forbruksdiskurser, og som bistandskritikerne ofte benytter seg av. Dette er med andre ord fortolkningsrammer som formidler en forståelse av bistandsarbeidere som selvbeskyttende egoister. Dette forsterkes av referanser til «kun gode intensjoner,» som anklager bransjen og dens representanter for selvtilfreds opptatthet av gode intensjoner, men med tilhørende manglende fokus på resultater. Følgelig plasseres bistandsbransjens representanter i en krevende subjektsposisjon hvor troverdighet synes vanskelig å oppnå. Sett i sammenheng, gir disse fortolkningsrammene en forståelse av bistandsaktørene som egoister med gode intensjoner, hvilket også antyder de spenningene som finnes mellom de ulike fortolkningene som frambyr. Det som forener flere av disse tolkningene er imidlertid en mistillit til bistandens kvalitet, åpenhet og redelighet. Påstandene om mytemakeri bidrar til dette. Dette er en mistillit som gjelder både hvordan bistandsmidler forvaltes og hvilke resultater som oppnås, og som gjør mistankens hermeneutikk til et viktig perspektiv. Både blant bistandspolitikere, -praktikere og -forskere oppones det imidlertid mot denne typen språkbruk og disse fortolknningenes implisitte antakelser.

På samme måte som flere av debattantene etterlyser en mer konkret debatt, synes det ut fra et kritisk og normativt perspektiv på sin plass å etterlyse en mer åpen debatt som anerkjenner flere stemmer og marginaliserer færre, og som gir rom for en nyansert forståelse av bistandsbransjen. I tillegg synes anklagen om gode intensjoner som noe som gjerne bør snus til en etterlysning av det samme, kombinert med et fortsatt krav til både rimelig forbruk og dokumentert resultatoppnåelse.

Litteratur

- Akselsen, O. (2007) «Når verkar bistand?», *Dagbladet* 22. mai 2007.
- Bakke, E. (2007) «Er det bare rykter, Solheim?», *Aftenposten* 23. mai 2007.
- Bekken, B. K. (2007) «Hvorfor går det bedre i Afrika?», *Dagbladet* 7. februar 2007.
- Bucher-Johannessen, B. (1999) «Den norske modellen. Stat og samfunn hånd i hånd til fremme av Norge», *Internasjonal politikk* 57 (2): 199–220.
- Christie, L. (2007) «Intensjoner og intervensjoner», *Nytt Norsk Tidsskrift* 24 (1): 105–09.
- Dichter, T. W. (2003) *Despite Good Intentions. Why Development Assistance to the Third World Has Failed*. Boston: University of Massachusetts Press.
- Eidhammer, A. (2007) «Mytar om bistand», *Nytt Norsk Tidsskrift* 24 (2): 169–78.
- Engberg-Pedersen, P. (2007a) «Bistanden gir resultater», *Aftenposten* 3. januar 2007.
- Engberg-Pedersen, P. (2007b) «Kortslutning om bistand», *Aftenposten* 12. mars 2007.
- Engh, S. & H. Hagtvedt Vik (2006a) «Dårlig klima for debatt», *Aftenposten* 18. desember 2006.
- Engh, S. & H. Hagtvedt Vik (2006b) «Manglende vilje til debatt i UD», *Aftenposten* 22. desember 2006.
- Fairclough, N. (1995) *Critical Discourse Analysis. The Critical Study of Language*. London: Longman.
- Fairclough, N. (2003) *Analysing Discourse. Textual Analysis for Social Research*. London: Routledge.
- Ferguson, J. (1990) *The Anti-Politics Machine. «Development», Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Foucault, M. (1972) *The Archaeology of Knowledge*. London: Tavistock Publications.
- Fretheim, K. (2007) *Rights and Riches. Exploring the Moral Discourse of Norwegian Development Aid*, PhD-thesis. Oslo: MF Norwegian School of Theology.
- Hancock, G. (1991) *Lords of Poverty*. London: Mandarin.
- Hem, M. (2007a) «Navlebeskuende bistandskrig?», *Ny Tid* 3. august 2007.
- Hem, M. (2007b) «Lær av debatten, Solheim», *Ny Tid* 24. august 2007.
- Holst, C. (2007) «Smarte karer», *Aftenposten* 30. juni 2007.
- Jul-Larsen, E. & A. Suhrke (2007) «Pengekrav hindrer bistandskritikk», *Aftenposten* 16. juli 2007.
- Jørgensen, M. W. & L. Phillips (2002) *Discourse Analysis as Theory and Method*. London: SAGE Publications.
- Kolsberg, L. (2007) «Norad lever godt på idealisme», *Aftenposten* 10. juni 2007.
- Kroglund, A. P. (2006) «Professor refser Norge», *Aftenposten* 23. juni 2006.
- Kunz, B. (2007) «Å være blant de Gode», *Aftenposten* 17. juni 2007.
- Laclau, E. & C. Mouffe (1985) *Hegemony & Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso.
- Liland, F. & K. A. Kjerland (2003) 1989–2002. *På bred front*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Loga, J. M. (2004) *Godhetsmakt. Verdikommisjonen – mellom politikk og moral*. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Neumann, I. B. (2001) *Mening, materialitet, makt. En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nilsen, T. T. (2007) «Overraskende og litt merkelig», *Morgenbladet* 22. juni 2007.
- Nustad, K. G. (2001) «Development: The Devil We Know?», *Third World Quarterly* 22 (4): 479–89.

- Nustad, K. G. (2003) *Gavens makt. Norsk utviklingshjelp som formynderskap*. Oslo: Pax Forlag.
- Raknes, K. (2007a) «Bistandskrigen», *Morgenbladet* 15. juni 2007.
- Raknes, K. (2007b) «Akademisk opportuniste», *Morgenbladet* 22. juni 2007.
- Raknes, K. (2007c) «Bistandskritiker presset ut», *Morgenbladet* 29. juni 2007.
- Rattsø, J. (2006) «Den harmoniske bistanden», *Dagbladet* 27. august 2006.
- Refsdal, T. (2007) «Pengane sit for laust», *Aftenposten* 25. juli 2007.
- Rimehaug, E. (2007) «Ti-dagers tanker», *Vårt Land* 21. juni 2007.
- Ruud, A. E. & K. A. Kjerland (2003) *1975–1989: vekst, velvilje og utfordringer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Schmitt, K. E. (2007) «Bistandskritikerne er heltene», *Aftenposten* 10. juni 2007.
- Simensen, J. (2003) *1952–1975: Norge møter den tredje verden*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Simensen, J. (2007) «Bistandsdebatt på blindspor», *Aftenposten* 27. juni 2006.
- Solheim, E. (2007a) «Mytene om bistandens fallitt», *Aftenposten* 14. mai 2007.
- Solheim, E. (2007b) «Bistand ingen mirakelkur», *Aftenposten* 3. juni 2007.
- Solheim, E. (2007c) «Mer forskning og evaluering!», *Ny Tid* 17. august 2007.
- Sommerfeldt, A. (2007a) «En røst fra skyttergraven», *Aftenposten* 5. juni 2007.
- Sommerfeldt, A. (2007b) «Forstemmende?», *Morgenbladet* 6. juli 2007.
- Sommerfeldt, A. (2007c) «Setter grenser for makten», *Aftenposten* 11. juli 2007.
- Sommerfeldt, A. (2007d) «Bistandskrig?», <http://www.nca.no/article/articleview/7188> (åpnet 2. oktober 2007) [svar på Mikal Hems artikkel i *Ny Tid* 3. august 2007].
- Steiro, Ø. (2007) «Bistandskritikere ties i hjel», *Aftenposten* 24. mai 2007.
- Støre, J. G. & E. Solheim (2006a) «Engasjementet hjelper», *Dagbladet* 6. desember 2006.
- Støre, J. G. & E. Solheim (2006b) «Vi ønsker debatt om bistand», *Aftenposten* 20. desember 2006.
- Toje, A. (2007a) «Bistandslobbyens makt», *Aftenposten* 9. mars 2007.
- Toje, A. (2007b) «Bistands-Norges folkefiende», *Aftenposten* 8. mai 2007.
- Toje, A. (2007c) «Politikk er ikke et leketøy», *Aftenposten* 4. juni 2007.
- Tvedt, T. (2003) *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen*. Oslo: Gyl-dendal.
- Tvedt, T. (2007) «De hvite hjelperne i de hvite bilene», *Aftenposten* 5. mars 2007.
- Tvedten, I. (2007) «En kjeters bekjennelser», *Aftenposten* 25. mai 2007.
- Tønnesson, Ø. (2007) «'Bistandskrig' på to fronter», *Morgenbladet* 22. juni 2007.
- Tørres, L. (2007) «Virker bistanden?», *Ny Tid* 4. mai 2007.
- Udgaard, N. M. (2006) «U-hjelp til innvortes bruk», *Aftenposten* 8. desember 2006.
- Vanebo, O. A. (2007) «Bistand uten virkning», *Nasjonen* 23. juli 2007.
- Welle-Strand, A. (2006) «Blåruss og bistand», *Dagbladet* 10. november 2006.
- Welle-Strand, A. (2007) «Norsk bistand – endelig på alvor?», *Aftenposten* 18. mars 2007.
- Wetherell, M. & J. Potter (1992) *Mapping the Language of Racism. Discourse and the Legi-timation of Exploitation*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Østerud, Ø. (2006a) «Lite land redder verden», *Aftenposten* 7. juni 2006.
- Østerud, Ø. (2006b) «Lite land som humanitær stormakt?», *Nytt Norsk Tidsskrift* 23 (4): 303–16.
- Østerud, Ø. (2007) «Fredsbygging gjennom intervensjon?», *Nytt Norsk Tidsskrift* 24 (2): 216–18.

FOKUS

Norske nasjonale interesser

TOR NYHAMAR

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)



Bakgrunn og innledning

Begrepet «nasjonale interesser» er like gammelt som studiet av internasjonal politikk. Det er et av disse gjenstridige, gamle begrepene som overlever, tross stadig kritikk for uakseptable forutsetninger. Mitt utgangspunkt er at dette skyldes at begrepet er fruktbart. Artikkelen er disponert på følgende vis. Først presenteres begrepet. Deretter begrunner jeg hvorfor nasjonale interesser er et fruktbart begrep. Til slutt anvendes det til å diskutere norsk utenrikspolitikk, med særlig vekt på internasjonal fredsmekling og nord-områdene.

Nasjonale interesser er et unorsk uttrykk. Det betyr ikke nødvendigvis at det spiller noen mindre rolle i norsk utenrikspolitikk enn i andre staters, men man hører sjelden norske politikere ønske å gjennomføre noe fordi det er i vår nasjonale interesse. Jørgen Løvland innledet den selvstendige norske utenrikspolitiske tradisjon med å avvise stormaktenes tilnærming (basert på deres nasjonale interesser) med å gi sin tilslutning til fyndordet om at «vi vil ingen udenrigspolitik have». Han fortsatte med å si at «dersom man bare finder den rette begrænsning for utrykkets betydning, at opgaven maa være at holde os udenfor deltagelse i de kombinationer og alliancer som drage os ind i krigseventyr sammen med nogle af de europeiske krigerstater» (Berg 1995: 53). Han kunne ha sagt at det var i vår nasjonale interesse å unngå å bli dratt inn i kriger på kontinentet. Hans ivaretagelse av den nasjonale interesse – Norges nyvunne uavhengighet – var basert på tre virkemidler: alliansefrihet, utvikling av en internasjonal rettsorden og Integritetstraktaten, en stormaktsgaranti av norsk nøytralitet (Berg 1995: 71–97).

Norsk politisk kultur er, ifølge Lundestad (1985: 52), isolasjonistisk fordi den er preget av småstatsstatus, perifer beliggenhet, historiske erfaringer

og motkulturene, og ikke av nasjonale interesser. Dette fører til en spenning mellom mange prinsipielle hyllesterklæringer til internasjonalt samarbeid og en merkbar skepsis til konkrete forslag om samarbeid i politikken (Lundestad 1985: 41). Siden Lundestad skrev sin artikkel, har Norge ytterligere en gang sagt nei til medlemskap i EU. Den nåværende norske løsningen overfor europeisk integrasjon – EØS-avtalen som plasserer landet halvveis innenfor og halvveis utenfor – har føyd seg inn i rekken av norske løsninger. Lundestad finner provinsiell tro på internasjonalt samarbeid, på den ene siden, og manglende oppriktighet når egeninteressen melder seg, på den annen. Knutsen (1995: 22–23) påpeker imidlertid at Lundestads kulturelle forklaring ikke tar tilstrekkelig hensyn til hvordan småstatsstatus, geografi og klima påvirker norske *interesser*, noe som gjør det fornuftig å være halvveis innenfor og halvveis utenfor.

Nasjonale interesser: Et objektivt begrep uten klart innhold?

Interesser kan forstås på to måter. Den første er å kartlegge befolkningens ønsker og hvordan den rangerer de forskjellige tenkelige utfall. Det moderne, subjektive interessebegrepet forstår interesser som preferanser over utfall. Så velger aktøren utfallet som gir høyest nytte. Forestillingen om nasjonale interesser, derimot, bygger ikke direkte på hva befolkningen ønsker, men sier at interessene har et element av objektivitet: «Realism assumes that its key concept of interest defined as power is an objective category which is universally valid, but does not endow that concept with a meaning that is fixed once and for all.» (Morgenthau 1985: 10) Hvordan skal man finne en nasjonal interesse som er både objektiv og universelt gyldig, samtidig som den ikke har et endelig bestemt innhold? Forholdet mellom beskrivende og normative utsagn er ikke alltid helt klart i begrepet om nasjonale interesser. På den ene siden har alle stater gitte, objektive interesser. På den annen side dreier ofte innenrikspolitikken seg om å definere hva de er (Buzan, Wæver & Wilde 1998). Den nasjonale interesse er et av favorittbegrepene i politisk realisme fordi det ligger nær begrepet om nasjonal sikkerhet. Allikevel favner det videre enn nasjonal sikkerhet.

I en klassisk formulering av George Kennan (1986: 206, min overs.) heter det at «Interessene til det nasjonale samfunn som staten må fremme, er grunnleggende sett statens militære sikkerhet, autonomien til statens politiske liv og velferden til innbyggerne». Kennans syn at militær sikkerhet, frihet til å fatte egne politiske valg og velferd utgjør (den objektive) kjernen i nasjonale interesser, er et vanlig utgangspunkt. Å bevare statens eksistens og det politiske systems autonomi er også fundamentalt fordi det er en

nødvendig forutsetning for å forfølge andre mål og interesser (Bull 1977: 16–18). Det har dermed en instrumentell begrunnelse for å nevnes fremfor andre mål. Å øke den samlede nasjonale velstanden er en fellesinteresse, gitt at det skjer uten at noen grupper blir skadelidende. Enighet om de overordnede interesser er nok for at nasjonale interesser skal ha en kjerne (Malnes 1994: 35–40).

Kjernen tilfører norsk utenrikspolitikk et element av stabilitet og forklarer den kontinuerlige interessen for å utvikle og styrke en internasjonal rettsorden fra Jørgen Løvland til Jonas Gahr Støre. Norsk utenrikspolitikk har i over 100 år lagt vekt på å utvikle en internasjonal rettsorden og å ha stormaktsgarantier for landets integritet. Grunnen til at så mange forskjellige beslutningstakere har forfulgt de samme mål, er at de er i pakt med varige norske nasjonale interesser. Folkeretten bygger på at alle stater er likeverdige og har like retter. Ulikheter i makt og styrke skyves dermed i bakgrunnen (Holst 1985: 27–28). Småstater har behov for folkerettens internasjonale orden. Dette var klart erkjent av sentrale utenrikspolitiske aktører som utenriksminister Knut Frydenlund og utenrikskomiteens leder Tor Oftedal: «For et lite land som Norge er det maktpåliggende å opptre strengt i samsvar med gjeldende folkerett. Det er ikke spørsmål om prinsipppyrtteri eller nasjonalt juristeri. Jeg anser det som beinhard realpolitikk» (sitert i Tamnes 1997: 284). En av Norges største utenrikspolitiske suksesser – det store havnåmet som la grunnlaget for alle de viktigste norske eksportområdene olje, gass og fisk – ble sikret ved hjelp av folkeretten. FNs tredje havrettskonferanse i 1975 gikk inn for at kyststatene kunne etablere en 200 miles økonomisk sone, noe de fleste valgte å gjøre, inkludert Norge. Statspraksis ble en del av den etablerte folkeretten i Havrettstraktaten fra 1982, som ble ratifisert så sent som i 1994 (Tamnes 1997: 279ff). Norske myndigheter var meget aktive for å få forankret utvidelsen i folkeretten og spilte en viktig rolle i arbeidet for en ny rettsorden.

Vi kan skille mellom interesser som landet er alene om, og interesser som landet deler med andre. Et slikt skille er nyttig for å forstå forholdet mellom nasjonale interesser og en internasjonal rettsorden. Nasjonale interesser handler om hvordan den internasjonale rettsorden gir Norge. Begrepene «nærområdepolitikk» og «fjernområdepolitikk» favner mye av det samme, fordi det nå engang er slik at det som er nær Norge, typisk vil berøre oss mer enn det som er langt borte.

Kjerneinteressene gir imidlertid ikke mange operative retningslinjer for utenrikspolitikk. I tillegg til nasjonale kjerneinteresser trenger man et sett av avledede interesser. Det behøver ikke å være enighet om de avledede interessene eller hvilke strategier som best ivaretar nasjonale interesser. Man kan begrunne nasjonale interesser som ligger lagvis utenfor kjernen, ved å analysere samspillet mellom fire forhold: (i) settet av interesser i kjernen, (ii)

et sett av avledede interesser, (iii) et sett av avledede strategier eller politikk og (iv) et sett av fakta eller relevante bakgrunnsteorier. For å finne de avledede nasjonale interessene må vi bevege oss frem og tilbake mellom interessene i kjernen, de avledede interessene og konsekvenser av den politikken vi avleder av interessene (faktiske eller tenkte), mens vi endrer og justerer både interessene og politikken på bestemte saksfelt inntil de er avveid i forhold til hverandre på en konsistent måte, en refleksiv likevekt. Man prøver å nå en refleksiv likevekt ved å teste ut avledede interesser og strategier på bestemte områder og situasjoner. Når man har nådd en refleksiv likevekt, er det konsistens mellom interessene i kjernen, de avledede interessene og konsekvensene av politikken man fører på saksfeltet (Nyhamar 2000 gir et konkret eksempel på fremgangsmåten).

Hvorfor nasjonale interesser?

Begrepet nasjonale interesser kommer til nyttig anvendelse i flere sammenhenger. For det første: Nasjonale interesser eksisterer selv om de ikke er truet i øyeblikket. Interesser og trusler blandes lett sammen. Forbedringen av norsk sikkerhet da den sovjetiske militære trussel forsvant, betyr selvsagt ikke at norske borgere ikke lenger har interesse av å avverge militære trusler mot frihet, trygghet og velferd. Sammenblandingen skjer fordi mange interesser tilskynder handling bare når de er truet. Tanken om nasjonale interesser forutsetter at en trussel mot dem vil være *en kilde til inntrykk* som vil tvinge seg på beslutningstakerne, uavhengig av hvilke begreper og forestillinger de hadde på forhånd (Malnes 1997: 30ff). Jacob Sverdrup (1996: 17) skriver for eksempel om 9. april 1940 at «[mens] vestmaktenes aksjon lå innenfor de muligheter man på norsk side kunne forestille seg, var et tysk angrep uten noen bestemt foranledning, som omfattet mål fra Oslo til Narvik, *en mulighet som overhodet ikke var trukket inn* i vurderingene» (min uth.). Men, uavhengig av kunnskaper, oppfatninger og ønsker var det militære angrepet 9. april 1940 en kilde til inntrykk om at nasjonale kjerneinteresser var truet.

For det andre: Interessene blir flyktigere når man beveger seg fra kjerneinteresser til avledede interesser. Siden avledede interesser endrer seg lettere, må de stå under kontinuerlig debatt. For det tredje ligger det innbakt i begrepet nasjonale interesser at man går lenger enn bare til å kartlegge dem. Man ordner dem i tillegg etter hvor viktige de er. Vitale interesser må komme først hvis man må velge, noe man må ta hensyn til ved valg av politisk linje. For det fjerde er nasjonale interesser grunnlaget for å formulere en bestemt politikk, men de er ikke noen politisk strategi. Det var f.eks. klart at vitale norske interesser var truet i morgentimene 9. april 1940, men regjeringens valg av krig fremfor å bøye seg for Tyskland var ikke selvsagt

(Innstilling fra Undersøkelseskommissjonen av 1945: 44–45). Danmark valgte annerledes. Da alvoret i den militære situasjonen ble klart 9.–10. april, la Johan L. Mowinckel hovedvekten på forhandlingsveien, mens Carl J. Hambro var opptatt av å fortsette krigen (Sverdrup 1996: 24–25). I tillegg til nasjonale interesser, gir det også mening å snakke om rent instrumentelle interesser uten verdi i seg selv, men viktige som midler til å ivareta andre nasjonale interesser. NATO er et eksempel på en instrumentell interesse. Instrumentelle interesser kan være så viktige at de blir vitale nasjonale interesser, noe som ofte anføres om NATOs sikkerhetsgaranti. Men NATO er ikke noe mål i seg selv og kan bli helt uten interesse for Norge hvis noe kan ta over NATOs rolle.

Institusjoner som NATO fordrer langsiktige investeringer som alltid blir avvendt i forhold til mer presserende, dagsaktuelle interesser, og kan følgelig lett bli nedprioritert.

I et nøtteskall kan begrepet om nasjonale interesser hjelpe oss til:

- å ta i betraktning også interesser som ikke er truet
- å oppdatere avledede, omskiftelige interesser
- å prioritere bedre mellom interesser
- å finne en politikk som effektivt ivaretar interesser
- å gi instrumentelle interesser sin rette rolle.

Internasjonal fredsmekling og nordområdene

Jeg vil analysere Norges nasjonale interesser på to felt: nordområdenes plass i norsk utenrikspolitikk, og utviklingen av merkevaren Norge som internasjonal mekler og fredsstifter. Disse to saksområdene representerer ingen uttømmende oversikt over norske nasjonale interesser. Ved å begrense meg til disse to feltene får jeg imidlertid demonstrert begrepet i bruk til analyse av praktiske utfordringer. Metode er viktig i denne artikkelen. Internasjonal fredsmekling og nordområdene er sentrale felt i norsk utenrikspolitikk, analysen belyser konkrete hensyn og avveininger på disse feltene. Fredsmekling foregår internasjonalt, ofte i områder langt unna Norge, og er knyttet til styrking av orden og normer i det internasjonale samfunn. Geografisk sett ligger nordområdene i norske nærområder, og hensynet til egne interesser er mer oppe i dagen. Artikkelen vil ta opp hvordan nasjonale interesser kan kaste lys over generelle avveininger mellom hensyn knyttet til internasjonal orden og hensyn knyttet til forhold nær norsk territorium. Avveiningen omtales ofte som konflikten mellom idealisme og realisme i norsk utenrikspolitikk.

Nasjonale interesser og fredsmekling

Fredsmekling inntar en spesiell plass i norsk diplomati. Norske myndigheter har vært aktive i Midtøsten (1992), Guatemala (1992–96), Sudan (1998), Colombia (1999–), Sri Lanka (1998–), Eritrea og Kypros, og mange andre ideer om engasjement har blitt luftet. I bakgrunnen finner man norske interesser knyttet til å styrke internasjonale normer mot bruk av væpnet makt og styrke internasjonal konfliktløsningskapasitet (avledede interesser av kjerneinteressene knyttet til sikkerhet og autonomi), men de brukes i liten grad til å begrunne meklingsengasjementet. Norsk fredsmekling blir begrunnet med at *Norge har spesielle forutsetninger for å lykkes* i denne rollen. Forskeren og praktikeren Jan Egeland (1988) har gitt den forklaringen på fredsmekling som har blitt den offisielle: Den beste mekler er den som ikke selv har noen interesser i konflikten. Siden Norge er et lite land med få interesser, har det en særlig evne til å vinne tillit og få gode forbindelser med alle parter. Norge har ingen fortid som kolonimakt som kan så tvil om hensiktene. Interessant er også tanken om at det amerikanske politiske system produserer kortsiktig politikk, mens det konsensusbaserte Norge har den evnen til langsiktig innsats som en fredsmekler trenger (Egeland 1988: 175). Tvedt (2003) har imidlertid utfordret Norges konsensus om fred og bistand.

En annen forklaring på at norske myndigheter kan spille en rolle som mekler, er at Norge ikke kan påvirke styrkeforholdet mellom partene. Norge har rollen som maktesløs mekler. Et utgangspunkt for å forstå hvorfor norske initiativ gjerne leder til meningsfylt mekling, er antakelsen om at en fredsavtale, for å skape varig fred, må være selvhåndhevende. Bare hvis alle parter finner det lønnsomt å overholde avtalen, gitt at de andre også overholder den, kan stabil fred oppstå (Hovi 1998). Krieger ødelegger det partene kjemper om – ressurser, befolkning og infrastruktur – så det er alltid en tilskyndelse til fred i en konflikt. På den annen side har ikke disse tilskyndelsene forhindret krigen, så fred er på ingen måte garantert. Siden den maktesløse mekler mangler evne til å påvirke styrkeforholdet mellom partene, vil partenes (og meklerens) fokus i forhandlingene automatisk rettes mot å finne en selvhåndhevende løsning som de kan leve med (Nyhamar 2001).

En åpenbar begrensning ved maktesløs mekling er at dersom partene tror de kan vinne konflikten eller av andre grunner ikke vil fred, fører den ikke frem. Norsk mekling passer dermed best på langtrukne, kostbare konflikter hvor partene tvinges til å erkjenne at konflikten er låst. I forlengelsen av dette ligger at den sterkere part vil oppnå mest ved slik konfliktløsning. Maktesløs mekling er intet trylleformular i konflikter og åpner ikke for en løsning av enhver konflikt. De to fredsavtalene som har fått mest oppmerk-

somhet – Oslo-avtalen om Midtøsten 1993 og avtalen på Sri Lanka i 2002, kom begge i vansker. Vanskene kan i noen grad ha slått tilbake på meklerens anseelse, særlig hos partene og nære allierte av dem. For Israel og høyresiden i amerikansk politikk er ikke «Oslo» noe honnørord.

Norsk fredsmekling har vært motivert av ønsket om å bilegge de konfliktenes man har engasjert seg i, med få strategiske baktanker. Nettopp derfor har det i noen grad fungert som merkevarebygging for Norge som et land med solid diplomatisk håndverk, utholdenhet og som et land som ikke søker oppmerksomhet om arbeidet. Prestisjen ved å utvikle Norge til en slik merkevare er en nasjonal interesse. I prinsippet er det internasjonale normverket i dag universelt og omfatter og beskytter alle internasjonalt aksepterte stater (Jackson & Rosberg 1982). Det har ikke alltid vært slik: På midten av 1800-tallet formulerte europeerne en *ivilisasjonsstandard* knyttet til blant annet eiendomsrettigheter, handelsfrihet og et fungerende juridisk system. Stater som oppfylte standarden, var gjensidig forpliktet til å oppgi retten til å føre såkalt rettferdig krig mot hverandre. Overfor stater som ikke oppfylte standarden, var bruk av militær makt legitimt om man anså sine interesser krenket (Bull 1977: 33–34). Tanken er ikke død: Røverstater og havarerte stater er i praksis mer utsatt for militær intervensjon. Norge har en åpenbar interesse av å bli oppfattet som et selvsagt medlem av stats-systemet. Statens omdømme spiller en rolle for behandlingen den får, men Norge har – i likhet med alle noenlunde fungerende land – et omdømme som sikrer kjerneinteressen som selvskrevet medlem. Spørsmålet er hva fredsmekling kan bidra med utover dette. Det er to grunner til at merkevaren fredsbygger ikke kan vedtas: Maktesløs mekling er helt prisgitt partenes valg, og et omdømme som fredsnasjon er et typisk biprodukt av handlinger med annen motivasjon enn å erverve et omdømme som fredsnasjon.

Hvis et genuint engasjement ligger til grunn, kan norsk mekling gi umiddelbare politiske gevinster. Mekling har gitt Norge tilgang til viktige beslutningstakere og økt interesse for hva vi driver med. USA gav for eksempel Norge økt oppmerksomhet og tilgang som følge av Oslo-avtalen og fredsavtalen på Sri Lanka. Men det er en forutsetning at stormaktene er interessert i konflikten og den løsningen meklingen kan gi. En begrensning er at engasjementet må være ekte, forsøk på skinnengasjement kan slå tilbake på en selv (Matlary 2002). Et stort spørsmål er om denne økte oppmerksomheten og tilgangen kan fremme norske interesser på andre saksfelt. Man kan hevde at for et lite land som Norge er synlighet og tilgang i seg selv en interesse, om enn en instrumentell interesse.

Idealistiske hensyn i norsk utenrikspolitikk (fullt forenlig med en opplyst, langsiktig egeninteresse i folkerett og internasjonal institusjoner for konfliktløsning) viker regelmessig når de kommer på kollisjonskurs med realpolitiske hensyn. Det skjedde etter militærkuppene i NATO-landene

Hellas i 1967 og Tyrkia i 1980, og det skjedde overfor den russiske krigføringen i Tsjetsjenia i 1995 og 1999–2000 (Gjerdåker 1995: 208–09). En høy profil på feltene menneskerettigheter og folkerett er et karakteristisk trekk ved norsk utenrikspolitikk, men ikke når forholdet til allierte eller mektige nabostater står på spill.

Nasjonale interesser og nordområdene

Utgangspunktet for nordområdestrategien er nye politiske muligheter: For første gang har Norge muligheten til å formulere en utenrikspolitisk strategi i nord som går utover sikkerhetspolitikk. Men oppløsningen av sikkerhetspolitikens dominans har også ført til to nye utfordringer. Nå er det ikke lenger nødvendig for andre vestlige land å avstå fra å utfordre norsk forvaltning av fiskeressurser og norske standpunkter til ressursfordeling og territorium i nord. I forlengelsen av dette må Norge i større grad håndtere Russland på egen hånd, uten naturlig allierte i fiskeri- og petroleumsspørsmål.

Norges suverenitet over Svalbard er forankret i Svalbardtraktaten av 1920. Traktaten gir selskaper eller enkeltpersoner fra alle land som har undertegnet den, lik adgang til å utnytte ressursene på øygruppen. Men den er taus når det gjelder ressursene i havet. Da kyststatene etablerte sine 200 miles økonomiske soner på 1970-tallet, hevdet Norge enerett til Svalbards sone og sokkel. Det norske synet har ikke fått tilslutning fra noen. Paradoksalt nok har allikevel den såkalte fiskevernsonen rundt Svalbard stort sett fungert bra. Bakgrunnen er den direkte erfaring at fiskeressursene i havet er et eksempel på allmenningens tragedie. I dette tilfellet kan vi forklare begrepet som at hver enkelt fisker og hvert enkelt land har en tilskyndelse til å fange mest mulig fisk, men når alle gjør det, blir resultatet et overfiske som ødelegger fisket for alle. Og selv om alle skjønner at det er slik, så har den enkelte fisker eller land stadig en tilskyndelse til selv å fange mest mulig fisk. Ingen kan løse dilemmaet på egen hånd (Ostrom 1990: 2–3).

Norske myndigheter har utnyttet mulighetene i denne vanskelige situasjonen til å etablere et forvaltningsregime som sikrer en bærekraftig beskatning av fiskeressursene. Et regime med klare atferdsregler, kombinert med evne til å håndheve reglene, har gjort at norske myndigheter har lyktes med å få land som ikke anerkjenner norske standpunkter, til allikevel å følge norske regler. Her kan norsk omdømme som en god forvalter av internasjonale ressurser og norske nasjonale interesser forenes. Forutsetningen er selvsagt at regimet ivaretar disse landenes langsiktige interesse av at ressursene ikke forsvinner. Utøverrollen sikrer Norge en posisjon som eneste land som bevarer nasjonal handlefrihet. Fra andre aktørers perspektiv kan dette minne om prinsipiell tilslutning til internasjonal kontroll uten selv å være omfattet

av den. Norsk forvaltning hviler på et skjørt grunnlag. Norske myndigheter har derfor stort sett håndhevet bestemmelsene lempelig: Reaksjoner på regelbrudd har vanligvis vært begrenset til advarsler og i verste fall bortvisning fra fiskefeltet. Men man har også tatt i bruk maktmidler, både mot trålere fra EU-land og særlig mot islandske trålere. Russiske myndigheter har oppfordret sine fiskere til å etterleve norske bestemmelser, selv om sovjetiske myndigheter i sin tid protesterte mot etableringen av vernesonen. For å unngå en formell anerkjennelse av norsk myndighet i vernesonen har Moskva imidlertid vært nøye med at russiske fiskerne ikke underskriver norske undersøkelsesprotokoller. Kontinuiteten i politikken her illustrerer nasjonale interesser hos naboen i øst.

Nordområdestrategien har ambisjoner om å integrere ulike virkemidler for å fremme norsk miljøvern, økonomiske interesser og norsk suverenitet. Arbeidet med den tydeliggjør mange varige trekk ved norsk utenrikspolitisk tradisjon. Kystvakten har fått økt oppmerksomhet. Den må ha tilstrekkelige ressurser til å innsisere og kontrollere hele dette veldige havområdet. Kystvaktens nærvær spiller en viktig rolle for å signalisere at norske interesser og hensikter er faste og langsiktige. Disse elementene er gamle og faste størrelser i norsk strategisk tenkning. Kollektive samhandlingsregimer krever lang tidshorisont for å fungere.

Et nytt forhold er at Norge i større utstrekning enn før selv må ivareta sine vitale interesser i forholdet til Russland. Takket være sine energiresurser er Russland nå sterkere og mer selvbevisst enn på 1990-tallet. Det har ført til fornyet oppmerksomhet om å sikre norsk handlefrihet (kjerneinteresse). Russland er en stat hvor militær makt stadig er et viktig utenrikspolitisk virkemiddel, noe som gjør det nødvendig å tenke gjennom hvilke bidrag militære styrker kan yte i norsk utenrikspolitikk. Militærmaktens politiske funksjon er en utfordring for norsk utenrikspolitikk. Småstaten Norge er uvant med å tenke på militære styrker som utenrikspolitisk virkemiddel. Det at politisk bruk av militær makt har forsvunnet fra resten av vårt nærområde, det postmoderne Europa, gjør utfordringen større. Militær tilstedeværelse er et eksempel på slik politisk bruk av militære styrker. Militær tilstedeværelse har som formål å påvirke omgivelsene til å akseptere at man gir prioritet til sine interesser og verdier i et område. Hvis andre stater opplever at Norge ikke opererer marinefartøyer i områder hvor vi hevder å ha interesser, vil de konkludere med at interessene er begrenset. Tilstedeværelse gir også myndighetene evne til å håndtere episoder og utfordringer på lavest mulig spenningsnivå, slik at man unngår en opptrapping i en allerede spent situasjon. Slik kan militær tilstedeværelse gi norske myndigheter større handlefrihet (Børresen 2005: 108ff).

Nytt i nordområdestrategien er også vekten på nordområdene som energiregion. Det å opprettholde og videreutvikle norsk verdiskaping og

kompetanse vil i overskuelig fremtid være en viktig nasjonal interesse. Petroleumssektoren bidrog i 2006 med 23 % av norsk verdiskaping, 46 % av norsk eksport og 30 % av statens inntekter.¹ Den norske energiklyngen utgjør en av Norges relativt få internasjonalt konkurransedyktige miljøer. Norge har, sammenliknet med Russland, hittil gjort beskjedne olje- og gassfunn på sin sokkel, og norsk produksjon har begynt å falle. Utviklingen har dermed skapt en ny interesse av å fremme adgang for norske selskaper på russisk sokkel. Hensynet til petroleum har gjort at gamle problemer knyttet til sokkelområdet status i det nordlige Barentshavet (sokkelen rundt Svalbard), og i spørsmålet om delelinje mellom norsk og russisk sokkel, blir tilskrevet nye interesser. Siden norske påviste reserver er mindre enn de russiske, er det mer presserende for Norge å finne en løsning på delingsvistene i nord. Samtidig ønsker man ikke å gi avkall på sine interesser i de nordlige havområder, og politisk og militær stabilitet er selvsagt fortsatt en vital interesse. I nord henger militær stabilitet sammen med Russlands politiske forhold både bilateralt til Norge og til EU og USA. De forskjellige folkerettslige utfordringer i nord henger sammen, og utviklingen på regionale og globale energimarkeder påvirker aktørenes interesser og handlinger. Plassen tillater ikke å si stort om hvordan, utover at dette er vitale interesser for Norge. Når det blir tatt til orde for å legge større vekt på nordområdene i norsk utenrikspolitikk, oppfordrer man til å begynne å analysere hvordan aktørenes interesser gjensidig påvirker hverandre.²

Nordområdestrategiens satsing på teknologi og informasjon som virkemidler er et første forsøk på å tenke nytt. Utbyggingen av Snøhvitfeltet demonstrerer også vilje til langsiktig teknologisk og industriell satsing. Den norske energiklyngen, med StatoilHydro i spissen, er tiltenkt en viktig rolle. Regjeringen ønsker å bruke norsk teknologisk overlegenhet til å sette miljø- og sikkerhetsstandarder, samtidig som muligheten for ekspansjon på et nytt stort marked ivaretas. Nøkkelen sitter imidlertid russerne med. Om strategien er gjennomførbar, avhenger av om Russland fører en politikk med markedsadgang eller nymerkantilisme på energisektoren.

Bilaterale konsultasjoner med Spania, Storbritannia og Russland intensiveres for å informere om norske interesser, politikk og teknologi. Regionale organisasjoner som Det arktiske råd, Barentsinstituttet og et Barentssamarbeid styrket med internasjonalt sekretariat, er informasjonskanaler. Forskning skal spille en rolle, særlig på Svalbard.

Samtidig som nordområdestrategien omfatter nye saksområder, hviler

1 http://www.ssb.no/ur_ekonomi/ Lest 21.08.2007.

2 Det ovenstående trekker på Kristian Åtlands «Veivalg i Barentshavet», FFI-RAPPORT-2006/01016 (unndratt offentlighet), et utmerket forsøk på å analysere sammenhengen mellom problemkompleksene i nord og forskjellige aktørers interesser.

den på en vev av interessebaserte rettsoppfatninger. Karakteristisk for den norske tilnærmingen er at politikken forsøkes legitimert gjennom henvisning til internasjonale rettsregler, og reglene blir forsøkt håndhevet slik at forankring i realpolitiske fellesinteresser med andre land blir tydeliggjort. Dette er en god tilnærming til mange spørsmål knyttet til nordområdene, fra klimaendring til fisk. Tilnærmingen er mindre egnet til å håndtere konflikter ved fordelingen av territorium med tilhørende petroleumsressurser fordi dette ikke er noe allmenningsproblem. Her står man i utgangspunktet overfor en nullsumkonflikt, men det finnes åpenbart muligheter for å kople sammen saker slik at flere aktørers interesser blir imøtekommet. For øvrig finnes det også løsninger på nullsumkonflikter.

Norske nasjonale interesser		
	Internasjonal mekling	Nordområdene
<i>Kjerneinteresser</i>	Ingen	Politisk og militær stabilitet som gir handlefrihet overfor Russland. Kontroll over fiske- og petroleumsressurser, særlig i det omtvistede gråsoneterritoriet og i det nordlige Barentshavet. Ekspansjonsmuligheter for energiklyngen.
<i>Avledede interesser</i>	Velfungerende internasjonalt samfunn	Velfungerende lokalt normverk • Ressursforvaltning • Miljøhensyn
<i>Avledede strategier</i>	Fredsmekling Merkevarebygging	Håndhevingskompetanse Overvåkingskompetanse Militær tilstedeværelse Energikompetanse Forskning
<i>Empiriske og teoretiske forutsetninger</i>	Spesielle trekk ved Norge: • Uten egeninteresse • Langsiktig politikk • Ingen kolonier • Kapasitetsløs	Fiskevernsonen er et allmenningsproblem. Allierte står fritt til å forfølge andre interesser. Norge mer alene med Russland. Russland velger ikke statlig kontroll. Russland oppfatter miljøhensyn som motivert av baktanker.

Norske nasjonale interesser

Norge har åpenbart tyngre nasjonale interesser i nordområdene enn landet har av internasjonal fredsmekling. Det er ikke overraskende når en av begrunnelsene for Norges fredsmeklerrolle er at nasjonale interesser (i selve konflikten) *ikke* står på spill. I nord er alle de tre kjerneinteressene til stede, mens internasjonal fredsmekling fremmer et velfungerende internasjonalt samfunn, en avledet interesse. Merk imidlertid at også fredsmekling kan

fremme nasjonale interesser, selv om de er mindre viktige. Merk også at den samme interessen av et normbasert, velfungerende internasjonalt samfunn også er til stede i nord.

Norge må egentlig ikke velge mellom realpolitiske hensyn og det å fremme et normbasert internasjonalt samfunn. I nordområdene kan begge hensyn ivaretas, mens internasjonal mekling ivaretar bare det ene. Norge må heller ikke velge mellom nordområdene og internasjonal mekling som sådan fordi det ikke er noen logisk eller praktisk motsetning mellom dem. Kritikere har sagt at fredsmekling i praksis tar tid og oppmerksomhet vekk fra nordområdene. Det er sentrale beslutningstakers tid og oppmerksomhet, samt trengsel på nasjonens dagsorden som er kritisk, ikke at staten mangler ressurser til å gjøre begge deler eller målene er i strid med hverandre, slik de for eksempel var overfor Hellas, Tyrkia og Tsjetsjenia. Kritikere av fredsmekling er imidlertid motivert av at de mener nasjonale interesser faktisk blir nedprioritert. Hadde de ment at alt var i orden i norsk utenrikspolitikk, hadde innvendingene mot fredsmekling neppe blitt fremført.

Nyttigere er imidlertid at tilnærmingen leder en på sporet av de mindre opplagte endringene i avledede interesser, strategier og empiriske og teoretiske forutsetninger for utenrikspolitikken. I et land med svake tradisjoner for strategisk tenkning, og hvor arven fra den kalde krigens verden er så tung at det har virket som om verden ikke *kunne* endre seg, er dette en stor styrke. Det er ikke noe merkelig ved nasjonale interesser – bare sunn fornuft satt i system. Tabellen ovenfor viser at mange og store endringer har funnet sted etter den kalde krigen, og dette til tross for at denne analysen begrenser seg til kun to saksfelt i hele Norges interesseportefølje. De viktigste endringene som blir tatt opp i denne analysen, er behovet for årvåkenhet for å bevare utenrikspolitisk handlefrihet, miljøhensyn, nærings- og forskningsinteresser knyttet til energiklyngen, produsentinteresser knyttet til oljealderen og behovet for å pleie forholdet til allierte.

Men aller viktigst er at nasjonale interesser så tydelig peker ut en grunnleggende utfordring: Norge mangler naturlig allierte. USA og Europa, våre tradisjonelle allierte, trenger å sikre seg olje og fisk. De deler ikke norske interesser. NATO forvandles fra en forsvarsallianse til en sikkerhetsorganisasjon, med hovedoppgaver knyttet til styringsforholdene mellom medlemslandene og internasjonale militæroperasjoner. Nærings- og ressursinteressene i nord har alltid ligget utenfor organisasjonens virkeområde. EU dekker saksfeltene, men Norge er ikke medlem. Norge har for så vidt ingen naturlig allierte i EU hva angår våre interesser i nord, men det ville åpenbart ha vært en stor styrke å kunne opptre som en del av unionen overfor Russland.

Litteratur

- Bull, Hedley (1977) *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan.
- Børresen, Jacob (2005) *Forsvar uten trussel: Det norske forsvarets rolle og funksjon etter den kalde krigen*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Buzan, Barry, Ole Wæver & Jaap de Wilde (1998) *Security. A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Egeland, Jan (1988) *Impotent Superpower – Potent Small State. Potentials and Limitations of Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway*. Oslo: Norwegian University Press.
- Fure, Ole Bjørn (1996) *Norsk utenrikspolitikk historie*, bind 4: *Mellomkrigstid 1920–1940*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gjerdåker, Svein (1995) «Norsk menneskerettspolitik» i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbo & Svein Gjerdåker (red.) *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Holst, Johan Jørgen (1985) «Om utenrikspolitikk og Norge» i Johan Jørgen Holst & Daniel Heradstveit (red.) *Norsk utenrikspolitikk*. Oslo: TANO.
- Hovi, Jon (1998) *Games, Threats & Treaties. Understanding Commitments in International Relations*. London: Pinter.
- Jackson, Robert & Carl Rosberg (1982) «Why Africa's Weak States Persist. The empirical and the juridical in statehood». *World Politics* (35):1–24.
- Kennan, George F. (1985/86) «Morality and National Interests», *Foreign Affairs* 64 (2): 205–18.
- Knutsen, Torbjørn L. (1995) «Norsk utenrikspolitikk som forskningsfelt» i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbo & Svein Gjerdåker (red.) *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Knutsen, Torbjørn L., Gunnar M. Sørbo & Svein Gjerdåker (red.) (1995) *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Lundestad, Geir (1985) «Nasjonalisme og internasjonalisme i norsk utenrikspolitikk: Et faglig-provoserende essay», *Internasjonal Politikk*, temahefte I.
- Malnes, Raino (1997) *Filosofi for statsvitere*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Matlary, Janne Haaland (2002) *Verdidiplomati – kilde til makt? En strategisk analyse av norsk utenrikspolitikk*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, rapport (46).
- Morgenthau, Hans J. (1985) *Politics among Nations: the Struggle for Power and Peace*, 6th edition. McGraw-Hill.
- Nyhamar, Tore (2000) «Nasjonale interesser» i Bjørnar Kibsgaard (red.) *Norge i energiens geopolitikk*. Oslo: Prosjektrapport Europaprogrammet.
- Nyhamar, Tore (2001) «Norge som fredsmegler: Osloprosessen og Dayton-avtalen som illustrasjon på fortrinn og begrensninger ved småstatens meglersrolle» i Harald Baldersheim, Bernt Hagtvedt & Knut Heidar (red.) *Statsvitenskapelige utsyn: Politiske tema og tenkemåter i en oppbruddstid*. Oslo: Høyskoleforlaget (76–84).
- Nyhamar, Tore (2006) «Norsk utenrikspolitikk: Nasjonal internasjonalisme?» i Jon Hovi & Raino Malnes (red.) *Anarki, makt og normer. Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Sverdrup, Jakob (1996) *Inn i storpolitikken, 1940–1949, Norsk utenrikspolitisk historie*, bind 4. Oslo: Universitetsforlaget.
- St.meld.* nr. 30 (2004–2005) «Muligheter og utfordringer i nord».
- Tamnes, Rolf (1997) *Oljealder 1965–1995, Norsk utenrikspolitikk historie*, bind 6. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tvedt, Terje (2003). *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt: Den norske modellen*. Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.
- Åtland, Kristian (2006) «Veivalg i Barentshavet», FFI-RAPPORT-2006/01016.

FOKUS

Konstruktivisme og nasjonale interesser

KARSTEN FRIIS

NUPI



Jeg har blitt utfordret av redaktørene til å bidra med et konstruktivistisk perspektiv på studiet av «nasjonale interesser» og «norske interesser» i utenrikspolitikken. Jeg antar at dette skyldes at redaktørene ønsker en respons på UD's Morten Aaslands artikkel i forrige nummer av *Internasjonal Politikk*, der han argumenterte for betydningen av nettopp interesser i studiet av norsk utenrikspolitikk. Hans artikkel var en kritikk av NUPIs rapport *Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk*, og hovedbudskapet var at mens selvbilder er interessante bidrag i studiet av utenrikspolitikk, så må nasjonale interesser være et nøkkelfokus. Mens forfatterne av *Norske selvbilder* har ulik teoretisk tilnærming, er det mange som forbinder studiet av selvbilder og kollektive identiteter med nettopp konstruktivisme, og slik sett kan kritikken også tolkes som en kritikk av denne teoriretningen. La meg derfor, for debattens skyld, tolke ham dit hen og forsøke kort å vise konstruktivismens relevans for studiet også av nasjonale interesser. Jeg vil dog med en gang legge til at konstruktivismen, som alle andre teoriretninger og metoder, har visse begrensninger, og at det kan være sentrale problemstillinger som andre tilnærminger kan belyse bedre. Min grunnholdning når det gjelder samfunnsvitenskap er «å la de tusen blomster blomstre». Jo større teori-mangfold og flere perspektiver, jo bedre for akademien, for resultatene og for de politiske debattene. La meg også understreke at siktemålet ikke er en debatt om rapporten *Norske selvbilder*; den kan sikkert forfatterne forsvare glimrende på egen hånd. Fokuset her er IP-teori.

Hva er konstruktivisme?

Å fremlegge en hel «isme» på noen få sider, og på en måte som er både teoretisk og empirisk relevant, er utfordrende. For min egen del skyldes dette også at jeg har vært utenfor forskningen de siste åtte årene og i stedet vært engasjert i praktisk sikkerhetspolitikk og demokratisering på Balkan. Nærheten til metadebattene har dermed ikke vært påtrengende, men på den annen side har det sikret en forankring i den såkalte «verden der ute» som ser etter relevans og «nytte» av forskningen, ikke ulikt det Aasland ser ut til å etterlyse. Jeg vil ut ifra dette først fremlegge noen hovedpoeng i konstruktivistisk teori og metode, uten på noen måte å hevde at det er utfyllende, for deretter å søke kort å vise hvordan dette kan anvendes også på studiet av «nasjonale interesser».

Som kjent er det mange begreper som refererer til noe liknende konstruktivisme. Kritisk teori, refleksivisme, poststrukturalisme, postmodernisme osv., osv. Det er skrevet mange bøker og artikler om relasjonene, likheter og ulikheter mellom disse retningene, som kan være alt fra Derrida-inspirert dekonstruksjon til tilnærmet tradisjonell hermeneutikk.¹ Grunnen til at alle havnet i en og samme sekk er muligens at de ortodokse teoriene i IP på begynnelsen av 1990-tallet fortsatt var realisme og liberalisme i en eller annen avskygning. Slutten på den kalde krigen og de påfølgende intra-statlige (eller «etniske») konfliktene på Balkan og i det tidligere Sovjetunionen viste med all tydelighet at IP-faget trengte et bredere teorimangfold for å kunne analysere de nye utfordringene. Oppblomstringen av de nye teoriene kom derfor i stor grad som opposisjon til ortodokse teorier, og i en stor bolk, selv om de innen andre samfunnsvitenskaper hadde eksistert i 10–20 år allerede. De siste års globalisering, dreiningen av sikkerhetsfokuset mot internasjonale terrorgrupper og kollapsede stater har videre understreket behovet for et bredt teorimangfold. Dermed kan det hevdes at begrepet konstruktivisme har blitt definert for vidt innen IP i forhold til innen andre samfunnsvitenskaper, men det er nå engang slik det er blitt, og i stedet for å fokusere på metabegrepene kan det være mer fruktbart å se på fundamentene de hviler på.

Slik jeg ser det hviler konstruktivisme på et par grunnleggende vitenskapsteoretiske prinsipper. Disse er det vi kaller postpositivistiske og er ikke unike i samfunnsvitenskapen, men deles ikke av tradisjonelle (positivistiske) studier av IP. La meg nevne disse først:

1 På norsk har dette vært drøftet av bl.a. Iver B. Neumann (2001). For IPs vedkommende, se Dale *et al.* (2000).

Subjekt/objekt

Samfunnsvitenskap er politisk. Objektet vi studerer vil reagere på våre funn og teorier. Siden vi selv også er en del av studieobjektet kan vi heller ikke sitte på utsiden og studere verden «nøytralt». Dette er for mange relativt opplagt, for eksempel at om man skriver at verden består av sivilisasjoner i konflikt med hverandre, så vil det være en del mennesker som sier seg enig og handler deretter. Eller, om man argumenterer teoretisk for at et land som er en militær supermakt kan bruke sin styrke til å bygge demokrati i resten av verden, så behøver ikke veien være lang til at dette blir faktisk politikk. Forskningen har derfor en etisk og en politisk dimensjon som tradisjonelt har vært ignorert av dem som har sett vitenskapen som en nøytral observatør av verden. Realismens vektlegging av militære kapabiliteter som «naturlig» del av det såkalte «anarkiske» internasjonale rom, kunne være et eksempel på slik ignoranse som bidro intellektuelt f.eks. til den kalde krigens våpenkappløp.

Det fokus vi har som forskere, det emne vi velger å fokusere på, innfalls-vinkel, case valgt og konklusjonene, er alle resultat av bevisste eller ubevisste valg underveis. Dette betyr ikke at et forskermiljø vil gi avkall på å stille kvalitetskrav til det som produseres, eller at man ikke kan enes om at noen analyser er mer plausible enn andre. Men over tid endres ofte enigheten om hva som er mest plausibelt. Det er altså ikke bare konstruktivismen blant samfunnsvitenskapene som er politisk, men den er seg det bevisst og reflekterer over sin egen rolle i samfunnet.

Sosial konstruksjon

Dette begrepet har på en måte, i den norske debatten, blitt selve begrepet som betegner konstruktivismen. At verden er sosialt konstruert har forarget mange tradisjonister som har tolket dette som et filosofisk snarere enn et samfunnsvitenskapelig aksiom. Å påpeke at den sosiale verden er sosialt konstruert skulle imidlertid ikke være spesielt revolusjonerende. Konstruktivismen har dermed ingen problemer med å enes om at det finnes både fysiske og sosiale sannheter. Med mindre man begir seg inn i filosofiske diskusjoner om empirisme og liknende, kan man relativt greit enes om at faktiske hendelser finner sted (USA er i krig i Irak). Men det er i vurderingen av betydningen av dem, relevansen og ikke minst årsakene til hendelser at samfunnsvitenskapen har sin plass, og der fins det sjelden entydige fasitsvar.

Konstruktivister som har fokusert på språket, med andre ord hvordan mennesker kommuniserer og formidler sine fysiske og sosiale erfaringer, vil

heller ikke hevde at verden ikke fins. Derimot vil de hevde at dette er mindre relevant for samfunnsfagene fordi det er den sosiale tolkningen av verden som avgjør menneskelig handling. Det er altså ingen automatikk mellom natur og kultur. Ulike naturlige habitater kan produsere svært ulike kulturer og tolkninger av den samme naturen. Om torden og lyn «egentlig» skyldes atmosfæriske spenninger og ikke Tor med hammeren, spiller mindre rolle når vi skal forsøke å forstå menneskelig handling. Det er samfunnsvitenskapens oppgave å studere nettopp disse tolkningene og kommunikasjonen, meningsrammene som legger grunnen for menneskelig handling.

Metode og fokus: strukturer og diskurser

Ut ifra dette trenger ikke konstruktivisme å skille seg særlig fra hermeneutikk eller andre tolkende samfunnsvitenskaper. Imidlertid vil i alle fall jeg mene at de mest interessante konstruktivistiske analysene er de som går et skritt lenger enn mye annen tolkning ved i stedet for å søke å avdekke en endelig sannhet (for eksempel en aktørs «egentlige» motiver), snarere fokuserer på mulighetsbetingelsene for handling. Det vil si at man fokuserer på dypere sammenhenger og kontekster, snarere enn for eksempel å søke kausalitet ved å «fryse» en del av materien man studerer til fordel for en annen del.

Mange forskere er inspirert av fransk samfunnsvitenskap slik den utviklet seg på 1960 og 70- tallet, der man gikk fra strukturalisme til såkalt poststrukturalisme. Veldig kort fortalt betyr det at man søker å analysere dype strukturer i samfunnet, med andre ord den dypere konteksten vi alle opererer i. Et viktig poeng var dog (i motsetning til strukturalistene) at man så disse strukturene som konstant i endring, selv om de tilsynelatende kunne ligge fast. Studier av nasjoner og andre identitetsfellesskap er typiske eksempler på studieobjekter innen IP der denne tilnærmingen har vært relevant. En konstruktivistisk historisk analyse (genealogi) kan vise hvordan nasjonen «oppstod», hvordan den ble utformet i en viss tidsperiode, og kampen mellom ulike definisjoner av den (f.eks. mellom by og land, mot skandinavisme, eller sosialistisk internasjonalisme). En såkalt diskursanalyse kan vise hvordan den opprettholdes i dag, hvordan sosiale normer og «sannheter» opprettholdes eller endres i diskursen. Disse metodene søker vidt og dypt og ser ofte sammenhenger utenfor de områdene bestemte fagdisipliner gjerne konsentrerer seg om.

Makt og avpolitisering

Opprettholdelsen og utviklingen av disse strukturene er nær forbundet med makt. Her er imidlertid ikke fokuset kun makt av typen «A får B til å gjøre X», men også en makt som ikke kan reduseres til aktører, men som snarere er et resultat av prosesser. Man kan f.eks. kalle det avpolitisering, med andre ord at noe blir opplest og vedtatt uten at noen setter spørsmålsteget ved det. For eksempel er det for manges del fortsatt «greit» å ofre livet for nasjonen og territoriet, men ikke like greit å gjøre det samme i en annen verdensdel. Men slik har det ikke alltid vært; våre lojalitetsbånd har endret seg gjennom historien. Den prosessen som gjør at mange mennesker aksepterer å drepe og dø for et abstrakt fellesskap (med andre ord for folk de aldri har møtt), er selvsagt full av maktkamper om å definere nettopp dette fellesskapet og befeste det som så naturlig (avpolitisert) at det er verdt å dø for.

Avpolitisering kan vi finne mange steder i samfunnet og kjennetegnes gjerne ved at «alle» er enige om noe i et samfunn (at kvinner skal ha/ikke skal ha stemmerett, at Norge er en (freds)nasjon, at dødsstraff er rett/feil, at man betaler skatt, at hvalfangst må forbys/forsvares, osv.)

Kritikk

Dermed kommer vi til et siste poeng som også er en videreføring av det første. Samfunnsvitenskap er en del av den politiske diskursen (dvs. både av debatten og praksisen), og er derfor mest positiv for demokratiet når den er kritisk. Den bør snu opp ned på vedtatte sannheter, minne folk på at det som er opplest og vedtatt nå, ikke var det for kort tid siden. En kritisk innstilt forsker tiltrekkes av store konsensuser, fordi det nesten alltid ligger en maktkamp bak, der alternative tolkninger eller ideologier har blitt marginalisert og ofte glemt (som skandinavismen). Konstruktivismen med sitt fokus på dype, men omskiftende strukturer er godt egnet til slik kritisk forskning uten å gå i fellen å være ideologisk motivert, slik mye marxistisk inspirert forskning har tendert til.

Svakhet

Konstruktivisme i en eller annen avskygning har i dag blitt «mainstream» i internasjonal IP, men er ikke dermed en fagretning som kan brukes til alt. Dens største metodiske svakhet er etter min mening muligheten til å analysere plutselige endringer. Fokuserer man på dype strukturer, vil man kunne belyse mulighetsrommet for handling og kunne påpeke at dette er

mer vilkårlig enn gjerne antatt. Men sterke aktører kan skrive historie og bryte rammer. Det samme kan sterke pressgrupper og globale nettverk. For det andre, om problemstillingen man ønsker å belyse er nær knyttet opp til dag-til-dag-politikk (Russlands plutselige gjeninntreden som global maktsplayer) eller relatert til et snevert område (Norges strategi i EØS), kan andre metoder være vel så relevante.

Norske interesser

Aasland understreker at et fokus på nasjonale interesser i studiet av IP er vanskelig å komme utenom. Redaktørene har ikke bedt meg diskutere den påstanden, så la oss anta at Aasland har et poeng. Kan konstruktivismen bidra i en analyse av nasjonale interesser? Ifølge Aasland kan de spissformulert defineres som det en nasjon *må* gjøre, slik som suverenitetshevdelse, forsvar og sikkerhet og ressursforvaltning (s. 296).

Vi kan være enige om at utenrikspolitikken formes i en politisk prosess der både nasjonale og internasjonale aktører spiller inn. Interessene blir formet og kommer til uttrykk i disse prosessene, og det kan være svært ulike prosesser i ulike sektorer. Enhver ikke-positivist vil si seg enig i at nasjonale interesser ikke er noe som bare er der utenfor menneskelig aktivitet eller tid og rom. De er blitt til, og blir til, i en kontinuerlig prosess (de blir sosialt konstruert). Enhver analyse må derfor ta tak i de nasjonale interessene som til enhver tid kommer til uttrykk og søke å se på deres opphav og funksjon. I stedet for å definere dem *a priori* som suverenitetshevdelse osv., er det kanskje derfor mer fruktbart å se på hvilke utenrikspolitiske posisjoner det er bred nasjonal enighet om over lengre tid. Disse burde kvalifisere som nasjonale interesser og ikke kun som politiske dag-til-dag-handlinger.

Tradisjonell (ikke-positivistisk) analyse av staters utenrikspolitikk har gjerne fokusert på for eksempel maktkamper innen embetsverket (for eksempel UD vs. FD), mellom ulike lobbyister og pressgrupper, mellom politiske grupperinger, mellom private og offentlige aktører (for eksempel oljebransjen og rederinæringen) og mellom sivilsamfunn og stat (for eksempel antiminekampanjen). I tillegg analyseres utenlandske aktører (stater, samt alle de ovennevnte). Summen av disse maktkampene har ofte resultert i en konkret utenrikspolitikk. Videre, der mange av disse aktørene enes om en politikk, kan man så peke på en nasjonal interesse (ikke all utenrikspolitikk refererer til nasjonale interesser, selvsagt; mye er konfliktfylt og møter motstand i opposisjonen og i media).

En konstruktivistisk analyse vil også studere disse gruppene for å se hvordan f.eks. en i utgangspunktet snever politisk interesse blir nasjonal (som norsk hvalfangst). Men der tradisjonelle analyser muligens vil be-

grense seg til hvordan en konkret utenrikspolitisk prioritering ble til, ville konstruktivisme også ta for seg den videre konteksten som bidrar til at en politisk holdning blir generelt legitim. Når det føles «riktig» blant embetsfolk, politikere og folk flest å gjøre sånn eller slik, er det gjerne fordi de har relativt lik tolkningsramme og forståelse av problemstillingen. Det er oppkomsten av denne konstruktivismen kan belyse. Eksempelvis kunne man tenke seg en analyse av norsk politikk i nordområdene (det være seg alt fra fiskeripolitikk, miljøpolitikk, Svalbard-politikk og sikkerhetspolitikk) og se hvordan norske posisjoner vis-à-vis Russland, Island og andre vedlikeholdes og endres over tid. Den kalde krigens slutt endret visse rammebetingelser for denne politikken, men det var langt fra selvsagt hvordan den skulle redefineres. Ulike aktører, i Norge og i utlandet, vil bidra i denne diskursen, der nye rammebetingelser for handling blir til.

Denne forståelseshorisonten kan bli til forut for den konkrete formuleringen av en utenrikspolitisk handling, som gjerne kommer når tiden er «moden» (avpolitisert) nasjonalt, og «alle» er enige om eksistensen av den nasjonale interessen. Imidlertid kan en nasjonal interesse, når den uttrykkes og implementeres, også spille tilbake på et selvilde og vedlikeholde det.² Konstruktivismen søker med andre ord dypere i materien og ser ofte sammenhenger lenger tilbake i tid og i bredere lag i samfunnet og kan av og til vise at denne tolkningsrammen kanskje er mer politisk og kontroversiell enn vanligvis antatt.

Den klamme enigheten

En konstruktivistisk analyse av en nasjonal utenrikspolitikk vil derfor ta for seg de ulike interessene slik de kommer til uttrykk i taler og handlinger, og søke å vise hvilke fundament disse interessene hviler på. Spesielt interesser som «alle» er enige om (slik nasjonale interesser er), er interessant fordi de er avpolitisert. Dette gjør en kritisk analyse interessant. Hvordan oppstod den brede enigheten? Hvilke premisser hviler den på?

Norsk bistandspolitikk kunne være et eksempel. Mens den siste tids debatt om norsk bistandspolitikk hovedsakelig har fokusert på effektene av bistanden (eller nettopp fraværet av effekter) (se Østerud 2006), har konstruktivistiske analyser studert fundamentene for bistandspolitikken. Hvilke rasjonale, uttalte og uuttalte premisser har dannet det legitimerende grunnlaget for bistanden, og hvilke maktrelasjoner har dette skapt? Er

2 Et teoretisk poeng er at de nasjonale selvildene og interessene kontinuerlig konstituerer hverandre. Det vil si at det ikke er slik at først konstitueres selvildet og deretter interessene, men at dette er parallelle prosesser der begge spiller på hverandre. For en utførlig drøfting av dette, se Neumann (1997).

dagens bistandspolitikk basert på en idé om at alle samfunn kan «måles» mot et sett «universelle» prinsipper (menneskerettigheter, rettsstat, fravær av korrupsjon osv.) og at fattige land, fordi de scorer dårlig på disse prinsippene, selv er mest skyld i fattigdommen? I så fall; legger denne ideen føringer på hva slags bistandspolitikk som føres og hvordan den legitimeres? Videre; vil et krav til et donorland om å leve opp til de universelle (for oss avpolitiserte) verdier, ignorere hvilken politisk makt disse faktisk bærer i seg i mottakerlandet (der de ikke er avpolitisert)?³

Dette er problemstillinger som avledes av en konstruktivistisk analyse av det (ofte) uuttalte fundamentet for en konkret politisk diskurs (som bistandspolitikken). En grundig debatt om manglende effekter av norsk bistand vil måtte stille også disse spørsmålene, skal det bli resultater som mottakerne kan nyte godt av.

Suverenitet og sikkerhet

For en stat er det klart at visse nasjonale interesser fremstår som mer permanente enn andre, ikke minst de som er en del av definisjonen av en stat, nemlig territoriell selvhevdelse og suverenitet, som Aasland refererer til. Dette kan synes «naturlig», og dermed uangripelig selv for konstruktivismen, men historiske og komparative analyser kan vise hvordan suverenitet gir seg forskjellige uttrykk i tid og rom. Konstruktivistiske studier har også vist hvordan tradisjonell IP-teori, som realismen, også har gitt sitt bidrag til at disse prinsippene selv i dag fremstår som fundamentale og «evigvarende» blant både utenrikspolitiske aktører og observatører.⁴

I dag ser vi også at både veksten i privat sektor og globaliseringen de siste tiårene i økende grad har utfordret også suvereniteten. Selv det weberske voldsmonopolet til staten utfordres i dag av veksten av private sikkerhets-selskap mange steder. Det er derfor ingen kollektive verdier, prinsipper eller interesser som ikke er del av en pågående politisk prosess, men utfordringen mot den bestående konsensus kan av og til komme fra felt langt borte fra den utenrikspolitiske arena og fanges derfor ikke opp i en snever IP-studie.

Innen sikkerhetspolitiske studier har konstruktivismen brakt inn begreper som «sikkerhetisering», der selve prosessen med å definere noe som en eksistensiell trussel er fokuset (se Buzan *et al.* 1998). Trusselvurdering og tilsvarende sikkerhetspolitiske tiltak er ikke et resultat av f.eks. mengden våpen «den andre»⁵ har, men av tolkninger av intensjoner hos begge grup-

3 For en konstruktivistisk analyse av norsk bistandspolitikk, se Nustad (2003).

4 Se f.eks. Ashley & Walker (1990); og Bartelson (1995).

5 Selve prosessen med å definere «selv» og «andre» er også gjenstand for mye fokus hos konstruk-

per. Norge har aldri vært spesielt opptatt av å overvåke svenskenes militære utvikling, på tross av at de ikke er allierte og i teorien kunne ha angrepet på svært kort varsel. Vi tolker deres intensjoner annerledes, og de tolker våre tilsvarende. På den annen side, når nå Russland har gjenopptatt sine strategiske flygninger og generelt blitt mer militært aktive i nordområdene, så svarer Norge på mange måter på samme vis som under den kalde krigen (F-16-avskjæringer osv.). Selv om Russlands intensjoner i dag neppe er de samme som under den kalde krigen, svarer altså Forsvaret instinktivt slik man «alltid» har gjort, uten en grundig debatt om russisk sikkerhetspolitikk.⁶

Man har ofte sett at det i samfunn i oppløsning ofte foregår «sikkerhetsisering» av andre folkegrupper eller stater som tidligere ikke var vurdert som noen trussel. En slik oppadgående spiral av paranoia, frykt og reaksjon var selvsagt ikke gitt på forhånd, men et resultat av komplekse sosiale faktorer. Konstruktivismen vil belyse hvorledes venne- og fiendebilder opprettholdes og endres, hvilke mekanismer og maktkamper som finner sted i disse prosessene.

Under hele etterkrigstiden var det for eksempel «naturlig» med verneplikt og oppofrelse for fellesskapet i forsvaret av territoriet Norge. Tross artikkel 5 i NATO planla aldri FD at norske styrker skulle slåss på andre fronter. Militære oppdrag ute i verden var av humanitær natur og hadde med FN og utvikling å gjøre, ikke nasjonal sikkerhet. Dette var tankerammen i 50 år som ingen satte spørsmålstegn ved. Som et resultat hadde for eksempel statsminister Bondevik store vanskeligheter med å innse at NATO var i krig med Jugoslavia i 1999, men tviholdt på begreper som «humanitær aksjon». Da Norge sendte styrker til Irak, hevdet forsvarsminister Krohn Devold at de var der utelukkende i humanitært øyemed. Det var med andre ord vanskelig å si at man bedrev sikkerhetspolitikk utenlands, fordi det ikke var i samsvar med den dominerende tradisjonelle tolkningsrammen for militær aktivitet. Som vi nylig har sett, så vekker en soldats død i Afghanistan fortsatt debatt om «hva vi gjør der», nesten 20 år etter Berlinmurens fall. Bare flaks har hindret at Norge har havnet i en større politisk krise som følge av internasjonale deployeringer (f. eks. dersom stormingen mot Meymaneh i Afghanistan hadde endt tragisk for norsk del).⁷

Dersom en politisk posisjon eller en politikk «naturliggjøres» og normaliseres, kan dette være både behagelig og praktisk for dem som utøver

tivister, ikke minst i studiet av borgerkriger og såkalte «etniske» konflikter. Hvordan ble etnisitet (ofte plutselig) et spørsmål om liv og død, slik som i Rwanda og i Bosnia-Hercegovina?

6 Poenget er altså ikke at Forsvaret ikke skal respondere på russisk militær aktivitet, men at det sikkerhetspolitiske fundamentet for handlingen ikke er revurdert. Handlingen er «normalisert» gjennom den kalde krigen, ikke dagens situasjon.

7 Se også Friis (2006).

politikken. Rystende debatter unngås og man sitter trygt i jobbene sine. Oppleste og vedtatte sannheter kan imidlertid også gjøre endring vanskelig, tregt og endog smertefullt. Hvis norsk sikkerhets- og forsvarspolitik (og forskningen) hadde vært noe mindre navlebeskuende under den kalde krigen og de påfølgende år, kan det hende man ville vært bedre forberedt på dagens sikkerhetspolitiske utfordringer (se Græger 2007 og Ulriksen 2002).

En kritisk konstruktivistisk analyse av «allmenngyldige sannheter» (inkludert den nasjonale interessen å forsvare territoriet framfor koalisjonen, eller territoriet fremfor de demokratiske verdiene koalisjonen deler) kan derfor være et viktig bidrag til politikken ved å sette kritisk søkelys på felt andre tar for gitt.

Determinisme?

Aasland skriver at en analyse som avdekker et selvbilde ikke må tillegge det for mye forklaringskraft, og finner det lite overbevisende at selvbilder «... skaper og styrer landets utenrikspolitikk». Dette, fortsetter han, blir for deterministisk. Her er jeg helt enig med Aasland, og må igjen understreke at jeg ikke her refererer til ulike metoder brukt i *Norske selvbilder*. Poenget er teoretisk. Konstruktivisme søker ikke å avdekke kausale forklaringsmodeller. Det kan man gjøre med en kontekststudie.

En konstruktivistisk analyse av selvbilder og kollektive identiteter vil snarere fremheve det motsatte av determinisme, nemlig at en politisk handling som på en eller annen måte er basert på et avpolitisert og naturliggjort selv bilde, kanskje ikke er så sikkert fundert likevel. Analysen kan vise hvordan dette selvbildet oppstod og opprettholdes i diskursen (språk og praksis) og at andre alternative selvbilder også fins, selv om de kan være marginaliserte. Rokkes det på denne måten ved fundamentet for en handling, åpnes det også for alternative handlinger.

Det er kanskje metaforen *selvbilde* som forvirrer. Det er ikke slik at et folk har et sett fastlagte selvbilder som danner en uavhengig variabel for analyser av politikk. En konstruktivist vil i alle fall se selvbilder som noe dynamisk, noe som stadig endres. Andre begreper som brukes er kollektive *historier* eller *narrativer*, og i disse begrepene kommer muligens dynamikken tydeligere frem.

Konklusjon

Oppsummert kan konstruktivismen derfor belyse fundamentet for dagens nasjonale interesser fra en kritisk vinkel. Imidlertid er konstruktivismen til begrenset hjelp om man (som Aasland etterlyser på s. 290–91) skal sette søkelyset på «hvordan vi kan prioritere», «hvordan utenrikspolitiske mål kan oppnås» eller om vi som land har «organisert oss på en effektiv måte». Dette er problemstillinger dels av normativ art, dels rene policyspørsmål, der muligens andre metoder er bedre egnet. Men konstruktivismens iboende politiske fokus (kritikken av det som er opplest og vedtatt) vil uansett bidra med viktige innspill i en pågående debatt rundt også disse spørsmålene.

Konstruktivismen har mange avskygninger, og det er flere aspekter ved konstruktivismen og dens potensial for å studere nasjonale verdier som jeg ikke har nevnt på disse få sidene. For en oppdragsgiver til forskning som krever praktiske og anvendbare resultater, kan muligens konstruktivismen, slik jeg har skissert den her, virke «uanvendbar». Hvis oppdragsgiver derimot har et noe lengre perspektiv, og ønsker en dypere debatt om for eksempel de verdimeslige, historiske og prinsipielle fundamentene en nasjonal politikk hviler på, har konstruktivismen mye å bidra med og kan åpne for forståelser og debatter andre tilnærminger ofte overser.

Når det er sagt, baserer altså mye av konstruktivismen seg på kloke tanker som ble til for over 30 år siden. I en raskt omskiftelig og globalisert verden kan det hende at 70-tallets tilnærming til studier av det sosiale gjennom fokus på de dype strukturer blir for rigid, og at fremtidens analyser av internasjonale relasjoner må inkorporere en global dynamikk med høyt tempo innen økonomi, kultur og politikk som hittil ikke er utviklet. For eksempel det faktum at det territoriet du befinner deg på kan være totalt irrelevant for den sosiale prosessen du er en del av (det sosiale er «avterritorialisert»), fordrer analyseverktøy som fokuserer på mekanismene for global interaksjon og meningsdannelse over store områder på kort tid. Det kan hevdes at konstruktivismen i sin nåværende form kan komme til kort her. Men det gjelder, meg bekjent, også de fleste andre samfunnsvitenskapelige fagretninger og teorier.

Litteratur

- Ashley, Richard & R.B.J Walker (1990) «Reading Dissidence/Writing the Discipline: Crisis and the Question of Sovereignty in International Studies», *International Studies Quarterly* 24(3): 367–416
- Bartelson, Jens (1995) *A Genealogy of Sovereignty*, Cambridge: Cambridge University Press
- Buzan, Barry, *et al.* (1998) *Security. A New Framework for Analysis*. London: Rienner
- Dale, Geir, m.fl. (2000) *Grenser for alt. Kritiske perspektiver på norsk utenrikspolitikk*, Oslo: Spartacus.
- Friis, Karsten (2006) «The Power of the Draft: A Century of Changing Legitimacy of Norway's Armed Forces» i Pertti Joenniemi (red.) *The Changing Face of European Conscription*. Hampshire: Ashgate (99–118).
- Græger, Nina (2007) *Norsk forsvarsdiskurs 1990–2005: Internasjonaliseringen av Forsvaret*, [doktorgradsavhandling]. Oslo: Institutt for statsvitenskap
- Neumann, Iver B. (1997) «Ringmar on Peace and War», *Cooperation and Conflict* XXXII (3): 309–30.
- Neumann, Iver B. (2001) *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Oslo: Fagbokforlaget
- Nustad, Knut (2003) *Gavens makt. Norsk utviklingshjelp som formynderskap*. Oslo: Pax.
- Ulriksen, Ståle (2002) *Den norske forsvarstradisjonen. Militærmakt eller folkeforsvar?* Oslo: Pax.
- Østerud, Øyvind (2006) «Lite land som humanitær stormakt?», *Nytt Norsk Tidsskrift* (4): 303–16.

FOKUS

«Nasjonale interesser» fra et antropologisk ståsted

KNUT G. NUSTAD

Universitetet for miljø og biovitenskap (UMB)



Hvordan kan en begrepsfeste og studere «nasjonale interesser» fra et antropologisk ståsted? Spørsmålet synes ved første øyekast umulig å besvare fordi det ikke finnes noen tradisjon innenfor faget for å studere slike fenomen, og fordi antropologer neppe hadde kunnet enes om en tilnærming dersom dette hadde eksistert som et studiefelt. Så istedenfor programmatisk å etablere det antropologiske studiet av nasjonale interesser, vil jeg her heller gi et synspunkt fundert i antropologi som dermed må bli mitt eget.

En antropologisk tilnærming til et fenomen bør etter min mening være grunnleggende empirisk. I den grad det er mulig å skille antropologiske tilnærminger fra andre beslektede fags tilnærminger til studiet av ulike fenomen, skiller antropologien seg ut ved å vektlegge konkret samhandling og meningsskaping som knyttes opp mot mer overordnede spørsmål. Det er når det konkrete og spesifikke koples sammen med det abstrakte og universelle at antropologien fungerer på sitt aller beste.

Dette er også grunnen til at faget tradisjonelt ikke har beskjeftiget seg med abstrakte fenomen som «nasjonale interesser». For hvordan skal man gripe an en studie av dette empirisk? Allerede her vil svarene sprike etter hvilken ontologi man legger til grunn: hva slags fenomen er en «nasjon» og kan den overhodet tillegges «interesser»?

Flere antropologer har skrevet om begrepet nasjon, og det disse tilnærmingene har til felles er at de, i likhet med mange andre fagretninger, behandler nasjoner som forestilte fellesskap. Dette er vel kjent. Men med en gang vi vurderer en nasjons interesser, snevrer vi inn definisjonen av nasjon ytterligere. For det første antes det vel da at nasjonen utgjør noe enhetlig og samlet, og for det andre knyttes nasjon tett opp til en handlende aktør, som vel underforstått er staten.

En parallell diskusjon har foregått i antropologien når det gjelder

begrepet stat. Som «nasjon» ble begrepet «stat» stort sett unngått fordi man mente at det ikke var håndgripelig nok for et antropologisk studium. En av fagets grunnleggere, Radcliffe-Brown, avskrev staten som en illusjon, en forestilling drømt opp av filosofer (Radcliffe-Brown 1955). Men som flere har påpekt, er dette et lite fruktbart utgangspunkt. Vel kan begrepet stat være en fiksjon, men det er en fiksjon som handler og virker. Staten, som blant andre Abrams (1988) har påpekt, er et ideologisk objekt, som selv om det ikke eksisterer som sådan, gjør enkelte aktører i stand til å utføre ting de ellers ikke ville ha kunnet utføre.

Med nasjon forholder det seg på samme måten. Som Marx har påpekt, vokser ideen om nasjonen frem med den borgerlige staten. Nasjonen er en ideologi om enhet – at alle nasjonens medlemmer er del av det samme fellesskapet, at personer forholder seg til hverandre som atomiserte enkelt-individ like innenfor staten og overfor loven, med de samme mulighetene og rettighetene. Dette til fortrenkning for en ontologi som ser samfunnet som bestående av ulike grupper og klasser med ulike interesser og utgangspunkt.

Så begrepet «nasjonale interesser» har dermed i sin rot en borgerlig verdensanskuelse: at nasjonen eksisterer, at den er én og at den dermed har felles interesser og mål. Med dette som utgangspunkt kan man velge en av to muligheter: En mulighet er å konkludere med at hele begrepet «nasjonale interesser» bygger på en illusjon som det ikke er verdt å kaste bort tid på å studere. Dette er den vulgærpostmodernistiske varianten av et konstruktivistisk argument. Eller man kan si det ikke er noen motsetning mellom at et begrep er historisk konstituert og bærende på ideologiske tankegods, og at det er virkelig.

Så en antropologisk tilnærming til studiet av nasjonale interesser måtte begynne, vil jeg hevde, ved å stadfeste at nasjonale interesser ikke er en objektiv størrelse, men en kategori som påberopes av enkelte aktører i bestemte situasjoner. Vel å merke betyr ikke dette at man trenger å ha som analytisk utgangspunkt at disse aktørene har underliggende, «egentlige» motiver som de er seg bevisst og som de skjuler bak utsagn om nasjonale interesser. Diskursive fenomen og uttrykk er i tillegg med på å forme felt og aktører. En studie måtte så forsøke å kartlegge den faktiske forekomsten av begrepet «nasjonale interesser», hvem som hevder å tale på vegne av disse interessene, hvem som definerte dem, i hvilke situasjoner, fra hvilke talerstoler og på hvilke måter.

Et godt eksempel på hvordan dette kunne vært lagt opp, er Iver B. Neumanns (2005) studie av produksjonen av konsistens i norske utenrikspolitiske posisjoner. Gjennom en studie av prosessene bak taleskriving i UD viser han at en av årsakene til at den norske staten fremstår som monolittisk og med en koherent utenrikspolitisk stemme, ligger i hvordan taleskrivingen

er organisert. Satt på spissen, viser studien at talene som fremføres av utenriksministeren og andre, ikke først og fremst er skrevet for å kommunisere med tilhørerne, men er et produkt av hvordan taleskriving organiseres internt. Alle avdelinger som kan tenkes å ha en interesse i talens tematikk, får utkast på sirkulasjon og sørger for å få med sine egne felt. Dette er årsaken til at talene gjerne får et oppramsende preg. For et trenet øre ville mangelen på repetisjon av kjente elementer i utenrikspolitiske taler være sterke signaler om endring i denne politikken. Stabiliteten og koherensen i den utenrikspolitiske posisjonen må hele tiden gjentas, isenesettes, for å forbli virkelig.

En empirisk studie som skissert over, av hvordan begrepet «nasjonale interesser» faktisk brukes, av hvem, i hvilke situasjoner, fra hvilke talerstoler, er det ikke rom for her. Men la oss skrape i overflaten og se på noen forekomster av situasjoner hvor «nasjonale interesser» påberopes. Her er noen smakebiter fra et raskt googlesøk:

Eksempel 1: Må Norge elske USA? Artikkel av Christian-Marius Stryken I en artikkel i *Samtiden* i 2004¹ diskuterer forfatteren Norges forhold til USA og mulige utenrikspolitiske linjer fremover. Hovedkonklusjonen lanseres allerede på første side: «Dersom USA er nyttig og hjelpende overfor norske nasjonale egeninteresser bør norsk utenrikspolitikk gi støtte til USA – eller ligge lavt hvis USAs utenrikspolitikk er uklok. Hvis USA derimot ikke gir mye støtte eller hjelp overfor norske interesser... bør det ikke være noen automatikk i å støtte eller ligge lavt overfor USA.» Forfatteren skisserer så fire mulige hovedretninger for Norges forhold til USA, men det kan vi la ligge her. La oss heller konsentrere oss om nasjonale interesser. Forfatteren stiller på neste side spørsmålet «hva er egentlig nasjonale interesser?», og viser til at i USA utgjør disse «et politisk imperativ for å sikre økonomisk, politisk og militær innflytelse». Han henviser også til en amerikansk UD-tjenestemann som mener at «Norge bør bli dyktigere til å definere hva som er landets nasjonale interesser, og snakke høyere om det. Nasjonale interesser er et språk som blir forstått i Washington DC». Stryken selv definerer aldri hva disse nasjonale interessene skulle være, men underforstått synes det å være det som måtte gagne Norge som en enhet. Argumentet er således godt forankret i et konsensus syn på stat og nasjon, hvor alle i Norge har de samme interessene. Artikkelen viser tydelig at det ligger en form for makt i begrep som «nasjonale interesser». Det må en grundig lesning til før man oppdager at begrepet som ligger til grunn for diskusjonen, er underforstått. Slik sett synes begrepet å være i slekt med andre begrep,

1 «Må Norge elske USA?», *Samtiden* nr 2 - 2004.

som «utvikling» som også mangler klare definisjoner, men som likevel fungerer som retoriske verktøy nettopp ved sin kombinasjon av uklar definisjon og tilsynelatende meningsstetthet.

Eksempel 2: Ny jernbane en nasjonal interesse. Artikkel i Gjengangeren.

Det andre eksempelet er hentet fra *Gjengangeren* (14. juni 2006) og dreier seg om foreslått bygging av en jernbanestasjon ved Bakketeigen for å betjene Høgskolen i Vestfold. Inngressen på artikkelen er: «Tor-Eric Mastø går for en jernbane om Bakketeigen. Han viser til at nasjonale interesser må veie tyngst,» og artikkelen fortsetter: «Pensjonist Mastø, tidligere fylkespolitiker og ansatt ved Høgskolen i Vestfold, minner om at høyskolen er satt til å ivareta særlige nasjonale interesser, og at det fra høyskolens side derfor er riktig å kjempe for en ny jernbane om Bakketeigen... 'Dette er en nasjonal sak, og ikke noen kommunal eller fylkeskommunal sak. Stortinget bestemte i sin tid beliggenheten til høyskolen, og det vil også være en nasjonal interesse å skaffe best mulig framkommelighet til skolen,' sier Mastø.»

I denne situasjonen er det lett å lese underliggende intensjoner inn i påberopelsen av nasjonale interesser. Det som for en utenforstående fremtrer som en svært lokal sak med svært små ringvirkninger, hvorvidt en togstasjon skal legges til Skoppum eller Bakketeigen, løftes opp på et annet nivå gjennom bruken av begrepet nasjonale interesser. Argumentet synes å være som følger: En stasjon på Bakketeigen er fordelaktig for Høgskolen i Vestfold, det som er fordelaktig for Høgskolen i Vestfold er fordelaktig for nasjonen, fordi høyskolen ivaretar en del av den nasjonale oppgaven med å utdanne befolkningen. Derfor er det som er fordelaktig for Høgskolen i Vestfold, en nasjonal interesse. Dette synes derfor å være en mer spesifikk bruk av begrep enn i eksempelet ovenfor. Her benyttes konnotasjonen begrepet gir av viktighet, tilsynelatende taktisk i en konkret argumentasjon.

Eksempel 3: NOU 2006: 6

Det siste eksempelet er hentet fra det som burde utgjøre selve kilden: regjering.no. I NOU 2006: 6 «Når sikkerheten er viktigst», i kapitlet «Sentrale begreper» finnes et punkt 3.2 «Rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser». Avsnittet bærer preg av å være skrevet av jurister, en yrkesgruppe som vel er kjent for å fetisjere begrep. Dette burde derfor være en god kilde for å finne en offisiell definisjon av hva «nasjonale interesser» omfatter. Om nasjonale interesser sier avsnittet:

«Under enhver omstendighet finner utvalget at vernet mot innhenting og avsløring av hemmelige opplysninger, ikke bør begrense seg til interesser som rikets sikkerhet i tradisjonell forstand, men at også grunnleggende nasjonale interesser bør omfattes.»

Utalget fortsetter med å eksemplifisere slike nasjonale interesser: «Ved siden av forholdet til andre stater... er det nærliggende å fremheve de interesser som er knyttet til infrastrukturen, energi-, mat- og vannforsyningen, samferdsel og telekommunikasjon, helseberedskap, bank- og pengevesen og andre samfunnsøkonomiske forhold.»

Rapporten konkluderer derfor med at «sikringen av landets kritiske infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, omfattes ... av begrepet 'grunnleggende nasjonale interesser'. Dette ser ut til å være en grei definisjon, som fører seg inn i meningsbetydningene vi har sett ovenfor.

Men, så, i siste del av avsnittet heter det at:

«En konsekvens av å opprettholde en viss dynamikk i meningsinnholdet til begrepene 'rikets sikkerhet' og 'vitale nasjonale interesser', er at begrepene først vil finne sin nærmere avgrensing gjennom forvaltningspraksis, fagteori, domstolspraksis, m.m.»

Her legger forfatterne av NOUen seg tett opp til det teoretiske poenget jeg begynte med: at nasjonale interesser ikke har en klar egendefinisjon, ingen klar eksistens i seg selv, men er det som til enhver tid refereres til av aktører med rett til å definere hva som utgjør nasjonale interesser: forvaltningen, noen statsbærende fag og domstolene. Det er med andre ord fra den kilden hvor man skulle vente de klareste definisjoner, at den diskursive forståelsen av sammenhengen mellom språk og objekt er klarest.

Tre tilfeldig valgte eksempler fra Internett utgjør ingen basis for forskning, men er ment som en halvt spøkefull illustrasjon på hvordan et antropologisk studium av nasjonale interesser kunne ha sett ut. Likevel tror jeg at disse illustrasjonene viser noe av det som bør være en arbeidshypotese for et slikt empirisk studium: at begrep som nasjonale interesser ikke har noen egen betydning, men et meningsinnhold som flyter og skifter med situasjonen. Dette gjelder selv om man ønsker å tillegge begrepet et mer konkret innhold, for eksempel som en form for gruppeinteresser konstituert gjennom identiteter. Innenfor en slik forståelse vil for eksempel Sør-Afrikas nasjonale interesser se svært forskjellige ut før og etter apartheid. Grupper kan ha interesser, ingen tvil om det, men vi bør høre ekstra nøye etter når noen hevder å være i en posisjon hvor de kan tale på vegne av oss alle.

Litteratur

- Abrams, Philip (1988) «Notes on the Difficulty of Studying the State», *Journal of Historical Sociology* 1(1): 58–89.
- Neumann, Iver B. (2005) «A speech the entire ministry may stand for: on generating state voice» i Christian Krohn-Hansen & Knut G. Nustad (red.) *State Formation: Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.
- Radcliffe-Brown, Alfred R. (1955 [1940]) «Preface» i Meyer Fortes & Edward E. Evans Pritchard (red.) *African Political Systems*. London: Oxford University Press.

DEBATT

Strategisk bruk av bistand i Vest-Afrika

ERIK SOLHEIM

Miljø- og utviklingsminister



I also saw a naked man, walking about with a Kalashnikov over his shoulder. People stepped out of his way, avoided him. He was probably a madman. A madman with a Kalashnikov.

Slik avslutter den store Afrika-skildreren Ryszard Kapuscinski sitt essay om Liberia, *The Cooling Hell*. Gjennom denne enkle observasjonen fanger han også det nærmest bisarre infernoet Vest-Afrika har vært igjennom de siste tiårene. Situasjonen er endret nå. Konfliktnivået er dempet, det avholdes demokratiske valg og gjennomføres rettsoppgjør. Og stadig flere land i regionen får nye muligheter gjennom funn av petroleumsressurser. Vi ønsker å bidra til det som kan bli en ny start for regionen.

Vest-Afrikas betydning som råvare- og energileverandør er økende i en verden hvor nye og tradisjonelle stormakter konkurrerer om knappe naturressurser. Verdens energisikkerhet påvirkes av Vest-Afrikas evne til å levere energi. Hele 25 prosent av USAs petroleumsimport er planlagt å skulle komme fra Vest-Afrika i framtida. Evnen til å levere energi avhenger igjen av sikkerhetssituasjonen og investeringsklima. Det er nok å nevne Nigerdeltaet som eksempel på hvordan sikkerhetssituasjonen og sosiale forhold påvirker petroleumsproduksjonen.

I dette bildet befinner også Norge seg som petroleumsprodusent, som stor aktør på det globale petroleumsmarkedet og ikke minst som hjemland for en internasjonal petroleumsindustri. Den vestafrikanske regionen er den største mottaker av norske petroleumsrelaterte investeringer utenfor norsk sokkel. Nærværet av den norske petroleumsklyngen og norsk skipsfart er betydelig. Det er derfor trygt å si at utviklingen i regionen er av økonomisk og næringspolitisk betydning for Norge, og for norske investeringer.

Et norsk næringslivsnærvær som synliggjør Norge i regionen og Vest-Afri-

kas nærhet til Europa og norske interesser, bl.a. som medlem av Schengen og Nato, gjør utviklingen i Vest-Afrika til et norsk anliggende i en videre forstand enn den rent økonomiske. Dette tilsier et norsk engasjement som bør gå utover de forpliktelser Norge har som en aktiv humanitær aktør.

Til tross for det potensialet for sosial og økonomisk utvikling som ligger i etterspørselen etter Vest-Afrikas naturrikdommer, er utviklingen i regionen, med noen få unntak, uforutsigbar.

En negativ utvikling for allerede marginaliserte befolkningsgrupper og områder vil kunne utløse underliggende motsetninger, forårsake ytterligere humanitære lidelser og igjen sende strømmer av desperate migranter mot Europa. En slik utvikling vil ha negative konsekvenser langt utover regionens grenser.

Norsk strategi

Vissheten om at Norge kunne ha forutsetninger for å bidra til stabilitet og bedre utnyttelse av vekstpotensialet som ligger i naturressursene i området, avfødte tanken om en helhetlig Vest-Afrika-strategi.

Vest-Afrika er et område hvor vi historisk sett har hatt en begrenset tilstedeværelse. Et engasjement i denne turbulente regionen er nødvendigvis et risikoprojekt. En forutsetning for å kunne lykkes – her som i andre områder – er at vi har et tilstrekkelig bredt kunnskapsfundament i bunn.

Utgangspunktet vårt har vært Fafo-forsker Morten Bøås' gode og grundige analyse, som her presenteres. Uten Bøås' arbeid er det vanskelig å se for seg at vi kunne ha løftet fram Vest-Afrika i vårt utviklingssamarbeid, slik vi nå gjør. På grunnlag av analysen til Bøås og undertegnedes «vignett» inviterer vi til debatt om Norges interesser og videre engasjement i Vest-Afrika.

Strategiens overordnede mål er bidrag til stabilisering gjennom nye norske innsatsområder, konsentrert om land og saksfelt hvor Norge, norsk næringsliv, academia og frivillige organisasjoner besitter komparative fortrinn, eller hvor FN-systemet kan brukes som kanal på en hensiktsmessig måte.

En av hovedstolpene i strategien er knyttet til bistand innen området post-konflikt og fred og forsoning. Her rettes fokus mot Mano River-landene og Elfenbenskysten, samt at det parallelt jobbes med regionale tiltak i samarbeid med ECOWAS. Liberia blir hovedmottaker av bistand innenfor denne stolpen, ettersom det der ligger til rette for en målrettet geografisk innsats, som kan gi et synlig bidrag til regional stabilitet.

Liberia er allerede en betydelig mottaker av norsk bistand. Flere norske organisasjoner har bygd opp bred kompetanse i landet. Blant disse er Norsk Flyktninghjelp, som sammen med et velfungerende FN på landnivå danner et godt utgangspunkt for en styrket norsk innsats. Vår innsats konsentreres

om tiltak som anses avgjørende for økonomisk og sosial utvikling. I korte trekk dreier innsatsen seg om energiforsyning, naturressursforvaltning, landrettighetsspørsmål, bedret sikkerhet for befolkningen, særlig for kvinner og barn, samt tiltak for å få tidligere barnesoldater og annen ungdom sysselsatt og inkludert i samfunnet.

Utgangspunktet vårt er de løfterike signalene som kommer fra dette fortsatt sårbare landet. Videre positiv utvikling avhenger av at Liberias president, Ellen Johnson Sirleaf, lykkes i å innfri de store forventningene som stilles til hennes administrasjon. Dette vil ikke være positivt bare for den interne utviklingen, men også ha signaleffekt langt utover landets grenser. Lykkes man ikke i Liberia, kan landet raskt skli ut i en ny krise som følge av underliggende konflikter og uløste oppgaver. Dette vil kunne spre seg til nabolandene i Mano River Union og Elfenbenskysten.

Vest-Afrika-strategien legger videre opp til å gjøre programmet «Olje for utvikling» (OFU) til en av hovedkomponentene i norsk Vest-Afrika-politikk. Dette fordi vi har spesielle forutsetninger for å bidra på et felt som er av avgjørende betydning for utviklingen i regionen. Det skal ytes faglig bistand til bærekraftig miljø-, finans- og ressursforvaltning.

Dette innebærer i praksis at vi fortsetter vårt OFU-samarbeid i Nigeria, Angola (som strengt tatt faller utenfor den geografiske avgrensningen Vest-Afrika), São Tomé e Príncipe og Mauritania. Videre vil vi i størst mulig grad besvare forespørsler fra andre land i Vest-Afrika positivt. Under min reise til Vest-Afrika i juni i år ble det ytret ønske om petroleumsrelatert samarbeid med Norge fra Guinea-Conakry, Liberia, Elfenbenskysten og Sierra Leone. Anmodninger om slik støtte har også kommet fra Gambia og Guinea-Bissau. I tillegg har Kofi Annan kontaktet meg på vegne av myndighetene i hans hjemland, Ghana, og vi er nå i ferd med å formalisere et samarbeid der.

Stadig flere land i Vest-Afrika finner petroleumsforekomster. I de fleste tilfellene dreier dette seg om svært svake stater med et ekstremt fravær av forvaltningskapasitet. Dersom vi kan bidra til å etablere fornuftige forvaltningsregimer, har dette et potensial som går langt utover vår tradisjonelle bistandsinnsats

Det er et relativt stort norsk næringslivsnærvær i enkelte vestafrikanske land. Jeg ønsker å se på mulighetene for et bredt samarbeid med norske selskaper og rederier om teknologioverføring, kvalitetsheving i lokal industri, opplæring og sysselsetting. Å øke andelen lokalt ansatte, spesielt unge, er svært viktig med tanke på stabilisering. Ungdomsledighet er en av de største utfordringene for den vestafrikanske regionen. Gjennom tiltak for å bygge opp lokal industri håper jeg at norske selskap, i samarbeid med oss, kan bidra til å skape lokale ringvirkninger av en ellers avskjermet oljeindustri, slik vi har gjort det i Norge. Dette kan gjøres gjennom at bistandsmidler sørger for integrering i lokale strukturer og skolesystem, noe som ikke er

kommersielt bærbart mange steder. Denne type tiltak vil på lengre sikt også kunne bidra til at norske selskap oppfyller sine krav til lokalt innhold, samt til økt sikkerhet for norsk personell og investeringer.

Næringslivssamarbeidet konsentreres foreløpig om petroleumsrelatert næringsliv i Angola og Nigeria, av den enkle grunn at norsk næringsliv foreløpig er konsentrert nettopp her. Mitt håp er at utviklingen i regionen skal gå i en slik retning at man om noen år ser blomstrende næringsvirksomhet med norsk deltakelse i hele regionen.

Vest-Afrika

– politisk ustabilitet og ressursrikdom

MORTEN BØÅS

Fafo



Vest-Afrika rykker stadig nærmere

Vest-Afrika er en av verdens mest utstabile regioner. Borgerkrigene i Liberia og Sierra Leone har i mange år dominert nyhetsbildet fra denne delen av verden, mens vedvarende sosial uro i Guinea nå truer med å kaste dette landet ut i konflikt og borgerkrig. Hvis så skulle skje, vil det ha store konsekvenser for fredsprosessen i Elfenbenskysten og den skjøre freden i Liberia og Sierra Leone. Benin, Burkina Faso, Gambia, Guinea-Bissau, Mali, Niger og Togo har også i kortere og lengre perioder vært rammet av borgerkrig, kupp og sosial uro, mens den regionale stormakten Nigeria ofte befinner seg skremmende nær et politisk kaos. Elfenbenskysten, Ghana og Senegal har tradisjonelt blitt oppfattet som de mest stabile statene i Vest-Afrika, men i Casamance-provinsen i Senegal finner vi en av verdens glemte konflikter, Nord-Ghana har i perioder vært herjet av borgerkrigsliknende tilstander som har drevet så mange som 150 000 mennesker på flukt, og Elfenbenskysten har siden 2002 vært delt i to av en blodig borgerkrig.

Samtidig øker Vest-Afrikas betydning i global politikk. De mange krigene og konfliktene har gjort regionen til et senter for internasjonale fredsoperasjoner. Regionens rolle som oljeprodusent øker også. Olje fra vestafrikanske land som Angola og Nigeria står sentralt i den amerikanske strategien for å diversifisere oljeavhengigheten av Midt-Østen og Den persiske golf. De store ungdomskullene, i kombinasjon med små muligheter for fast arbeid og inntekt, fører til en stadig mer desperat migrasjon fra Vest-Afrika til Europa. Bortsett fra fjorårets eksplosjon i antall nigerianske prostituerte har Norge til nå ikke merket særlig mye til dette. Det kan fort komme til å endre seg. Forverrede jordbruksforhold på grunn av klimatiske endringer kan sende enda større grupper av mennesker på vandring mot Europa. Norge vil ikke

bli spart for konsekvensene av dette. De samme demografiske faktorene gjør seg også gjeldende i økt fokus på Vest-Afrikas plass i den internasjonale krigen mot terror. Amerikanske strateger er bekymret for at store ungdomskull uten mulighet for reell skolegang eller formell sysselsetting skal utgjøre fruktbar rekrutteringsmark for internasjonale jihadister. Dette er til nå ikke tilfelle, men både i Nigeria og andre vestafrikanske land med kristen og muslimsk befolkning bør dette følges med et årvåkent blikk. I en situasjon med stadig høyere grad av sosial desperasjon, forårsaket av fattigdom og mangel på andre troverdige utviklingsalternativer, kan et fundamentalistisk islamsk prosjekt fortone seg attraktivt. Internasjonale kriminelle nettverk med utspring både i regionen og andre deler av verden har også fått et solid fotfeste i Vest-Afrika, og de utnytter de store ungdomskullene uten arbeid og den illegale migrasjonen dette skaper. Alliansene mellom nigeriansk mafia, latinamerikanske narkotikakarteller og deres asiatiske motparter er urovekkende, og har ringvirkninger også i Norge.

Vest-Afrika og norsk utenrikspolitikk

I norsk utenrikspolitikk har imidlertid Vest-Afrika tradisjonelt spilt en perifer rolle. Kunnskapen om regionen har vært liten og de offisielle kontaktflatene få. De norske utestasjonene i regionen er blitt styrket i de senere år, men fortsatt ligger de langt etter den bemanning og det antall som vi finner på den andre siden av kontinentet. Samtidig er regionen på tross av dette blitt en av de største mottakere av norske utenlandsinvesteringer, og representerer dermed også en ikke ubetydelig inntektskilde både for norske selskaper og den norske stat. Dette må føre til større oppmerksomhet om regionen. Utfordringene er mange, men dette er også et område hvor Norge har muligheter for å markere seg på flere agendaer. Samspillet mellom disse bør nå underkastes en mer systematisk analyse slik at en bredt anlagt Vest-Afrika-politikk kan utarbeides basert på norsk kompetanse som «fredsnasjon» og som «oljenasjon».

I Olje for utvikling-programmet (OFU) har vi allerede etablert en viktig byggekloss for en mer systematisk norsk satsing på slike samspillanalyser og tilnærminger. I Vest-Afrika kan også disse norske spesialfeltene kombineres med mindre innenlandsk politisk risiko enn i andre områder. Det har vist seg vanskelig å opprettholde en kontinuerlig politisk konsensus om norsk Midtøsten-politikk, det samme vil ikke være tilfelle med en bredt anlagt norsk Vest-Afrika-politikk. Her er næringsinteressene åpenbare, en mer aktiv norsk politikk etterspørres av disse aktørene, norske politiske partier har heller ingen spesielle særinteresser i dette området, og aktører i det norske sivilsamfunnet ønsker en mer aktiv norsk politikk. Dette skaper

åpninger for nye kreative allianser mellom freds-, bistands- og næringspolitiske interesser basert på en kritisk dialog mellom partene. Det er ingen store, strukturelle hindre for en mer aktiv norsk utenrikspolitikk som fremmer både humanitære og kommersielle interesser, og som samtidig bidrar til at vi kan fortsette å være en interessant og relevant partner både for våre nærmeste allierte og nye globale stormakter, som Kina. En slik strategi vil også forberede oss på eventuelle «skrekk»-scenarier som bording eller sprengning av norske skip i eller utenfor Nigerdeltaet.

En ny politikk krever nye prioriteringer

Vest-Afrika er en stor region, og på tross av likheter mellom landene, som fattigdom og ungdommelige befolkninger, svake politiske institusjoner, korrupsjon og dårlig styresett, er det også mye som skiller landene fra hverandre. Eventuelt nye norske satsinger i Vest-Afrika bør være preget av konsentrasjon om saksfelt og geografiske områder hvor vi besitter eller lett kan utvikle komparative fortrinn. Dette er også viktig for Norges nasjonale interesser bredt definert. Vest-Afrika skal fortsatt være mer en handelspartner enn en bistandsmottaker, men basert på samspill mellom kommersielle og humanitære hensyn som også fremmer våre politiske interesser.

I tråd med dette og samspilltilnærmingen introdusert ovenfor, peker Angola og Nigeria seg ut som spesielt interessante, etterfulgt av andre nåværende og blivende oljeprodusenter som Elfenbenskysten, São Tomé og Príncipe, Ekvatorial Guinea og Mauritania. I tillegg bør Norge konsentrere seg om Mano River-landene Sierra Leone, Liberia og Guinea. De to førstnevnte har nettopp kommet ut av lange borgerkriger, mens Guinea er i ferd med å drive inn i en. I disse tre landene kan Norge også forene sine humanitære forpliktelser med andre strategiske interesser. Nære allierte som England og USA er knyttet til henholdsvis Sierra Leone og Liberia, og har dermed også sterke interesser av at situasjonen i Guinea ikke kommer ut av kontroll. En sterkere norsk tilstedeværelse her vil øke norsk relevans overfor disse landene. Det samme kan sies om Norges forhold til Mali. USAs nærvær og interesse for Mali er økende. Den amerikanske ambassaden i Bamako er i stadig vekst. Norge har gjennom Sahel-programmet og andre tiltak både et godt navn og nyttige erfaringer fra dette landet. Dette bør utnyttes bedre. I dag gjemmes de norske bidragene bak det svenske Sida. Enten bør Mali justeres opp slik at vi blir synlige eller så bør vi trekke oss ut og bruke disse ressursene i de andre områdene i Vest-Afrika.

Det er ikke aktuelt med en permanent fysisk tilstedeværelse i alle disse landene, selv om utestasjoneringsbehovet bør vurderes. Vi må samarbeide med andre relevante partnere, både internasjonale organisasjoner som

ECOWAS og FN, og andre bilaterale aktører, men Norge bør også bli mer synlig. Kompetanseoverføring gjennom ulike samspillmodeller kan gi gode resultater både politisk, kommersielt og humanitært til relativt lave kostnader. I alle landene nevnt ovenfor er sektorer som energi, miljø og andre ressurser (som fisk) viktige. Her har Norge særlige forutsetninger og i tillegg er både norsk offentlig støtte og næringslivsdeltakelse etterlyst av nasjonale myndigheter. En mer aktiv Vest-Afrika-politikk bør gripe disse mulighetene.

Vest-Afrikas betydning i global politikk øker

Vestafrikansk olje får stadig større strategisk betydning etter hvert som ikke bare USA, men også en rekke andre land søker å diversifisere sin oljeavhengighet av Den persiske golf og Midtøsten.

USA og Vest-Afrika

17 prosent av USAs import av olje kommer allerede fra Vest-Afrika, og i 2015 antas det tilsvarende tallet å være 25 prosent. Energisikkerhet er et stikkord for den sittende administrasjonen i USA, og dette vil ikke endre seg spesielt mye selv om det kommer en annen president, eventuelt fra et annet parti i Det hvite hus om noen år. Det er derfor en nær sammenheng mellom USAs energipolitikk og landets militærstrategiske politikk i denne regionen. Et synlig bevis på dette er at USA har opprettet en egen militærkommando for Afrika, AFRICOM. En betydelig del av denne kommandoens oppmerksomhet er rettet mot Vest-Afrika. 500 millioner dollar er allerede investert i Trans-Sahel Counter-terrorism Initiative, men energisikkerhet i Guineabukta vil også stå høyt på AFRICOMs agenda. Oppmerksomheten rettes, i tillegg til Angola, spesielt mot Nigeria og Nigerdeltaet, Ekvatorial Guinea og São Tomé og Príncipe. Allerede diskuteres det i amerikanske militærkretser om muligheten og behovet for å bruke amerikanske spesialtropper og rådgivere for å beskytte både tankskip og andre oljefasiliteter i Nigerdeltaet. Dette vil i så fall bringe USA betraktelig nærmere konflikten i Nigerdeltaet enn hva dagens mer begrensede program for militær assistanse til Nigeria og de mindre felles flåteøvelsene som er gjennomført, har gjort.

Det faktum at opprørsbevegelsen Movement for the Emancipation of the Niger Delta (MEND) og andre væpnede grupper gjennom sine aksjoner har redusert nigeriansk oljeeksport med omtrent 25 prosent, skaper bekymring i USA og en rekke andre oljeimporterende land. De er bekymret for både situasjonen i Nigerdeltaet og hvilken smitteeffekt denne kan ha

på andre nåværende og kommende vestafrikanske oljeproduserende land. Den nigerianske oljeeksporten kan også bli ytterligere redusert siden flere serviceselskaper som spiller en helt nødvendig rolle i oljeproduksjonen, ikke lenger er like villige til å ta på seg oppdrag i Nigerdeltaet. Risikoen for at mannskap og ansatte skal bli kidnappet anses rett og slett som for stor, og de har problemer med å finne mannskap som er villig til å arbeide under slike forhold. Norske sjømannsorganisasjoner har også reist tilsvarende problemstillinger. En ytterligere tilspissing av situasjonen i Nigerdeltaet kan friste regjeringer som er bekymret for sin energisikkerhet, til å tilby den nigerianske staten mer direkte militærassistanse. Dette kan fort virke mot sin hensikt, og virke destabiliserende både i Nigeria og i hele regionen.

Andre strategiske aktører

I tillegg til USA er det også en rekke andre land som av tilsvarende årsaker viser fornyet interesse for regionen. Franske selskaper investerer nå like gjerne i Angola og Nigeria som i de fransktalende landene. Britiske oljeinteresser er fortsatt konsentrert om Nigeria, men Angolas betydning er også økende. Kina blir en stadig viktigere aktør i denne regionen som i andre deler av Afrika, og akkurat som USA ønsker også Kina å diversifisere sin avhengighet av oljeimport så mye som mulig. Andre oljeavhengige asiatiske økonomier er også på full fart inn i regionen. Dette gjelder spesielt India, Malaysia og Sør-Korea. Marokkos politiske og økonomiske samkvem med Vest-Afrika er også økende. Sør-Afrika manøvrerer for innflytelse i nye oljeproduserende stater som Ekvatorial Guinea og São Tomé og Príncipe, og det samme gjør Angola og Nigeria. Alliansemønstrene kan til tider virke uklare, men det som er hevet over enhver tvil er at Vest-Afrika vokser frem som en kommende «verdensregion» når det gjelder olje og energisikkerhet. Dette har betydning både for norske politiske og kommersielle interesser. Norge er allerede en aktør av betydning på den kommersielle siden, og det er på tide at «flagget» følger «skipene» også i denne delen av verden.

Internasjonale fredsoperasjoner

Vest-Afrika er et senter for internasjonale fredsoperasjoner, først og fremst rettet mot konfliktene i Mano River-landene Liberia og Sierra Leone. Det er imidlertid også et betydelig internasjonalt engasjement i Elfenbenskysten.

Etter nesten ti år med borgerkrig vedtok FNs sikkerhetsråd i november 1999 å sende en fredsbevarende styrke (United Nations Mission in Sierra Leone – UNAMSIL) til Sierra Leone for å støtte opp under fredsavtalen

mellom regjeringen i landet og opprørsstyrken Revolutionary United Front (RUF). UNAMSIL omfattet på det meste over 13 000 soldater og teknisk personell, og etter store startvansker fikk den kontroll over landet, og bidro til fred og gjennomføringen av valget i mai 2002. De siste UNAMSIL-soldatene forlot Sierra Leone ved årsskiftet 2005/2006.

I mellomtiden var FN også blitt involvert i den liberiske konflikten. Dette startet for alvor etter at Charles Taylor forlot Liberia og søkte tilflukt i Nigeria i august 2003. Dette førte til opprettelsen av United Nations Mission in Liberia (UNMIL) som på det meste hadde over 17 000 menn og kvinner i landet. Denne operasjonen fikk etter hvert avvæpnet og demobilisert de mange ulike militsene og opprørsgruppene, og sørget sammen med landets overgangsregjering for at det ble avholdt valg høsten 2005. Presidentvalget ble vunnet av Ellen Johnson-Sirleaf.

Begge operasjonene regnes som vellykte i FN-kretser, men samtidig er freden fortsatt skjør i disse landene. Fattigdommen er fortsatt enorm og hvis ikke de brede lag av befolkningen, og de store ungdomsgruppene spesielt, snart ser muligheter for bedre levekår, kan nye konflikter fort bryte ut. Dette er spesielt alvorlig siden konflikten i Elfenbenskysten, på tross av den nye avtalen mellom president Laurent Gbagbo og opprørslederen Guillaume Soro, fortsatt er uløst. Samtidig ser det ut til at Lansana Contés regime i Guinea nærmer seg slutten, med all den usikkerhet og potensial for konflikt det medfører. Dette innebærer at det internasjonale samfunn både må sørge for å beskytte freden i Liberia og Sierra Leone, samtidig som man må være forberedt på langsiktig fredsarbeid i Elfenbenskysten og hurtig innsats for å stabilisere situasjonen i Guinea. Norsk fredsarbeid i Vest-Afrika bør derfor konsentreres om Mano River-landene og Elfenbenskysten. Her har norske organisasjoner som Flyktninghjelpen allerede opparbeidet seg stor kompetanse og et solid navn som ytterligere kan styrkes gjennom en mer målrettet norsk politikk rettet mot ungdom og konflikt, og forsoning og utvikling i de perifere grenseområdene hvor konfliktene startet.

Migrasjon

I løpet av de siste årene har illegal migrasjon fra Vest-Afrika til Europa både økt i omfang og i politisk betydning. Dette har sammenheng med store ungdomskull som ikke ser særlig mulighet for fast arbeid og inntekt, og dermed sosial mobilitet på hjemstedet. Det store flertall av slike er kun på jakt etter arbeid og inntekt, men i og med at det nesten er umulig å komme til Europa på lovlig vis, har dette ført til fremvekst av kriminelle nettverk som besørger transporten. De aller fleste som begir seg inn på denne veien vet hva de går til. De er ikke ofre for trafficking, men illegaliteten i virksom-

heten bidrar også til prostitusjon, kriminalitet og smugling av narkotika og andre ulovlige gjenstander og substanser. Dette er en utfordring for hele Europa, Norge inkludert. Så langt har hovedsatsingen vært på økt kontroll med Schengen-området yttergrenser, men dette vil ikke løse problemet på lang sikt. Snarere vil denne migrasjonen bare øke hvis levekårene og muligheten for utvikling ikke blir bedre.

Klimaendringer som påvirker landbruket kan også sende nye menneskemasser på vandring hvis de skulle inntreffe. Dette innebærer at løsningen på migrasjonsproblemet ikke først og fremst er å finne i bedre grensekontroll, men i hjelp til selvhjelp i Vest-Afrika. Bedring av menneskers mulighet til å skape seg en fremtid innenfor regionens hovednæringer bør stå i sentrum for oppmerksomheten, sammen med støtte til tilpasning til endrede klimatiske vilkår hvis dette for alvor skulle oppstå. Fiske og andre ressursbaserte sektorer peker seg ut som områder hvor Norge kan bidra, både med teknologisk ekspertise og råd om hvordan utvikling av slike sektorer må ta hensyn til at kvinner bringes inn i den økonomiske prosessen

Miljø, klima og globale sykdommer

Miljø- og klimaproblemene er globale og det samme gjelder særskilte sykdomstrusler som for eksempel fugleinfluensa. I det oljebonanza som deler av Vest-Afrika opplever, er det lett å tape andre og like viktige ressurs-spørsmål av syne. Dette er i ferd med å skje, men det betyr ikke at regionens betydning for globale miljø- og klimaproblemer er blitt redusert. Det vestafrikanske tropiske skogbeltet minsker med alarmerende hastighet, og miljøødeleggelsene i Nigerdeltaet og andre steder har også betydning for klimatiske forhold. Et annet, lite attraktivt scenario for Norge og resten av Europa er om Vest-Afrika skulle ble arnested for en mutert versjon av fugleinfluensaen. Fugleinfluensa av typen H5N1 er allerede oppdaget i Nigeria, og i og med at norske og europeiske trekkfugler overvintrer i Vest-Afrika, vil smitteeffekten være mer eller mindre umiddelbar. Det var et visst fokus på dette spørsmålet høsten 2005 og vinteren 2006, men det forsvant da utbruddet pressen hadde varslet om, uteble. Dette kan imidlertid fortsatt skje, og bringer dermed enda en ny dimensjon til Vest-Afrikas plass i global politikk og internasjonale relasjoner.

Vest-Afrika – mellom regionale og nasjonale konflikter

Liberia og landets tidligere president Charles Taylor blir ofte fremstilt som selve knutepunktet for de mange vestafrikanske konfliktene. Taylor bærer uten tvil et personlig ansvar for den liberiske borgerkrigen, og taktiske allianser ble inngått mellom Taylor og opprørere andre steder i regionen. De mange konfliktene i Vest-Afrika kan imidlertid ikke spores tilbake til kun en manns handlinger. Snarere er dette et resultat av at konflikter som i utgangspunktet ikke har videre mye med hverandre å gjøre, ble viklet inn i hverandre som følge av strukturelle svakheter i det vestafrikanske statssystemet.

Den liberiske borgerkrigen var først og fremst en nasjonal konflikt som dreide seg om grunnleggende spørsmål knyttet til ulike gruppers plass i stats- og nasjonsbyggingsprosessen. I Angola var krigen dypt forankret i en lang konflikthistorie mellom mbundutalende grupper i kystområdene og ovimbunduene, som er den mest tallrike folkegruppen i innlandet. Borgerkrigen i Sierra Leone var i utgangspunktet et sosialt opprør mot en gjenomkorrupt og autoritær stat, mens konflikten i Elfenbenskysten utspilles rundt spørsmålet om rett til statsborgerskap og valgbarhet. Urolighetene i Nigerdeltaet derimot er en konsekvens av politisk marginalisering, oljesøl som ødelegger tradisjonelle levemåter og urettferdig fordeling av landets oljeinntekter.

Løsningen på disse forskjellige konfliktene er å finne i de ulike nasjonalstatene. Samtidig er imidlertid de fleste konfliktene vedt inn i hverandre gjennom strategiske allianser mellom ulike ledere, ved regional økonomi og handelsnettverk, flyktninger, men også ved at en liten gruppe av profesjonelle «opprørere» beveger seg mellom de ulike konfliktene. Etter at krigen tok slutt i Sierra Leone i 2001, dro grupper fra begge sider i denne borgerkrigen først til Liberia og senere til Elfenbenskysten.

Angola – energipolitisk kjempe med styringsproblemer

Angola får store inntekter fra oljesektoren, og etter at opprørslederen Jonas Savimbi falt i kamp i februar 2002, har freden også senket seg over landet. Både vestlige, russiske og kinesiske selskaper har i lengre tid slåss om regjeringens gunst, men på tross av at landet eksporterte olje for mer enn 30 milliarder dollar i 2006, lever 70 prosent av befolkningen på mindre enn to dollar dagen, og ett av fem barn dør før det fyller fem år. Dette viser at problemene med korrupsjon, ressursforvaltning og godt styresett er enorme, men samtidig er Angola en så viktig aktør i internasjonal energipolitikk at landet inntar en stadig viktigere rolle både i den vestafrikanske regionen og i omverdenens tilnærming til denne.

Mano River-landene – små og fattige, men strategisk viktige

Relasjonene mellom lederne i Mano River-landene og Elfenbenskysten er betraktelig bedre i dag enn de har vært på lenge. Liberias Ellen Johnson-Sirleaf har gode relasjoner både til Gbagbo i Abidjan, Koroma i Freetown og Conté i Conakry. Det samme gjelder også de andre lederne. Et unntak er grensetvisten mellom Guinea og Sierra Leone. Det er imidlertid ikke på dette nivået at nye konflikter vil starte i denne delen av Vest-Afrika. Det er ikke lederne selv som vil starte nye konflikter, men de kan komme som et resultat av at det samme lederskapet ignorerer ulike gruppers behov og rettigheter som statsborgere av deres respektive land. Poenget er at selv om situasjonen er bedre i Liberia og Sierra Leone i dag enn den var for bare noen få år siden, så er freden fortsatt skjør og usikker.

I Sierra Leone beseiret Ernest Koroma og hans All People's Congress (APC) det styrende Sierra Leone People's Party (SLPP) og dets presidentkandidat Solomon Berewa ved president- og parlamentsvalget i juli og august 2007. Valget ble gjennomført uten større uroligheter, men valgresultatet avdekket også et land som er splittet i territoriale og etniske motsetninger. APCs valgseier er imidlertid et viktig signal i regionen om at politisk endring kan skje gjennom stemmeseddelen.

Sierra Leone står fortsatt foran store utfordringer. Landet strever med å implementere et rammeverk for utnyttelse av landets diamantressurser som både er effektivt og legitimt. Dette er et viktig tema for Sierra Leone, men også for nabolandet Liberia og det oljerike Angola. I alle disse tre landene søker marginalisert ungdom fortsatt lykken i diamantdistriktene. Noen få lykkes, men de aller fleste finner ikke annet enn lange dager, med hardt arbeid under stekende sol. Det var i all hovedsak denne gruppen som utgjorde RUFs fotsoldater i Sierra Leone, og tilsvarende mønster finner vi også i Liberia. Det var ofte unge jordløse menn som søkte lykken andre steder, som var de første til å slutte seg til de ulike opprørsbevegelsene. Dette kan fort skje igjen hvis ikke forholdene i diamantutvinningen forbedres, samtidig som man må ta generasjonsmotsetningene innenfor jordbrukssektoren på alvor. Både Verdensbanken og UNDP er for tiden opptatt av disse problemene og trenger støtte både til politikkutforming og spesifikke programmer, som UNDPs «Diamonds for Peace» i Liberia.

Ellen Johnson-Sirleafs valgseier høsten 2005 gav Liberia en ny giv, og hennes administrasjon har fått mye ros for sin innsats i løpet av det første året den har sittet ved makten. Johnson-Sirleaf er i kraft av å være Afrikas første kvinnelige president i ferd med å bli et lite ikon på den internasjonale arenaen som mange gjerne vil treffe og bli fotografert sammen med. Dessverre blir ikke støtteeerklæringene fulgt opp av tilsvarende rause bevilgninger og prosjekter. Dette er synd, for befolkningens forventninger til hva Johnson-

Sirleaf kan få til er for store til at hun kan oppfylle dem på egen hånd. Dette kan fort føre til problemer, som uro blant de over 100 000 demobiliserte fra borgerkrigen og mellom etniske grupper. Spesielt bidro konfliktene om statsborgerskap og rett til land i Lofa og Nimba mellom mandingoer og grupper av lomaer, gioer og manoer til å forlenge borgerkrigen, og de underliggende problemene her er fortsatt utløste. I de to nevnte områdene kan tilsvarende konflikter igjen oppstå, samtidig som disse områdene også lett kan bli dratt inn i tilsvarende konflikter på den andre siden av grensen, i Guinea. Den ustabile situasjonen i Guinea gjør dette ekstra aktuelt. Lansana Conté, som har styrt dette landet siden 1984, synes stadig mer svekket både politisk og ikke minst helsemessig. Men det ser ikke ut til å finnes noen som på kort sikt kan stå frem som en samlende kraft. Det betyr at man ikke kan utelukke ytterligere fragmentering og oppløsning i Guinea. Hvis et internasjonalt tilsvaret lar vente på seg, kan sammenbrudd i Guinea skape et nytt «svart hull» i Mano River-området som nabolandene kan implodere i.

Elfenbenskysten – på vei mot en afrikansk løsning?

Utviklingen i Elfenbenskysten er mer positiv i 2007 enn den har vært på en lang tid. Nå ser det ut til å gå mot enighet om en samlingsregjering hvor statsministerposten overtas av opprørslederen Guillaume Soro. Dette skjer på bakgrunn av en avtale fremforhandlet i Burkina Faso ved aktiv megling fra president Compaore, støttet av ECOWAS og Den afrikanske union. Det kan se ut til at afrikanske krefter har nådd frem der Frankrike og FN til nå ikke har oppnådd noe. Dette kan derfor være begynnelsen på slutten av det ivorianske marerittet, men avtaler er blitt inngått og brutt også tidligere i denne konflikten. Uansett har borgerkrigen og retorikken rundt den skapt så dype sår at landet vil trenge mye internasjonal hjelp til freds- og forsoningsarbeid. Dette må foregå i Abidjan, men også i andre berørte lokalsamfunn. Spesielt vil dette bli vanskelig i landets vestlige regioner. Demobiliseringen vil også bringe store utfordringer da det ikke kun er snakk om opprørere og landets hær, men også en serie av ungdomsmilitser med ulik tilknytning til landets president og hans hustru.

Nigeria og Nigerdeltaet

Nigerdeltaet er en heksegryte av oljesøl, korrupsjon, vanstyre, vold og underutvikling. Frustrasjonen er stor, og dette gir grobunn både for væpnede opprørsbevegelser, lokale militser og ren bandittvirksomhet. Situasjonen er derfor vanskelig for alle parter. For den nigerianske staten betyr dette

reduerte oljeinntekter. Som følge av konflikten er den nigerianske produksjonskapasiteten redusert med 25 prosent. Dette observeres allerede av aktører i det internasjonale oljemarkedet, og en ytterligere eskalering av konflikten kan få konsekvenser for oljeprisen. Selskapene som driver i Nigeria kan komme til å måtte innstille store deler av sin produksjon, mens sivilbefolkningens situasjon kan bli enda vanskeligere enn den er i dag. De vil risikere å komme i klemme mellom regjeringshæren, oljeselskapenes private sikkerhetsstyrker og de lokale opprørsgruppene.

Nigerdeltaet er som skapt for små grupper av opprørere som kjenner terrenget og finner støtte hos lokalbefolkningen. Infrastruktur i form av veier er i liten grad til stede, her er det vannveiene som gjelder, og ingen kjenner bedre det mylder av små og store elver og sumpområder som brer seg ut fra Nigerelven enn de unge mennene i MEND og de mange andre mindre militsgrupperingene. Det er liten grunn til å tro at den nigerianske hæren vil klare å få has på dem. Samtidig er det all grunn til å anta at sivilbefolkningen vil bli den tapende part hvis konflikten trappes opp. Det samme vil imidlertid være tilfelle for oljeselskapene. Ytterligere militarisering vil bare gjøre det enda vanskeligere for dem å arbeide her. Dette vil igjen bety mindre inntekter for den nigerianske staten.

Det finnes derfor ingen militær løsning på denne konflikten, men den må løses nå slik at konfliktstrukturen ikke ytterligere sementeres. Dette vil være en vanskelig oppgave, for det rekkes ikke med å fremskaffe arbeidsplasser og nye inntektsmuligheter. Mange av de involverte tjener mer på sine militsaktiviteter enn hva de på kort sikt vil ha mulighet til i en ordinær jobb, og mange er i tillegg også motivert av politiske og sosiale agendaer. Noen er bare banditter, andre representerer mindre landsbymilitser, mens atter andre tilhører velutrustede og relativt disiplinerte organisasjoner som MEND. Det er også et ikke ubetydelig overlapp mellom disse kategoriene. Dette betyr imidlertid at den eneste farbare veien ut av problemet er å ta MENDs agenda på alvor og se på hva som kan gjøres med lokalbefolkningens rettmessige krav om en mer rettferdig fordeling av oljepengene, bedre lokale utviklingsmuligheter og skikkelig opprydding i gammelt oljesøl. Innenfor disse områdene er det flere oppgaver hvor Norge har kompetanse og muligheter til å spille en større rolle enn i dag.

ECOWAS og det sivile samfunn

ECOWAS' involvering i den liberiske og den sierraleonske borgerkrigen gjennom ECOMOG-styrken har blitt fremhevet som en viktig spore til fred og utvikling på regionnivå i Vest-Afrika. Erfaringene fra disse to intervensjonene er imidlertid ikke udelt positive. I Liberia bidro ECOMOG-intervensjonen

til fragmentering og fraksjonering gjennom støtte til ulike militis- og opprørsgrupper, og i Sierra Leone ble den samme styrken fort en aktør i den illegale handelen med diamanter og andre naturressurser. Et vannskille synes imidlertid å være ECOWAS-operasjonen i Liberia i 2003. Den hadde et mer ryddig preg enn tidligere operasjoner og bidro til å stabilisere den kaotiske situasjonen som hersket i landet etter Taylors fall i august 2003. Det er god grunn til å anta at dette henger sammen med en forbedring av styresettet i sentrale ECOWAS-land som Nigeria. Kvaliteten på regionale institusjoner er en funksjon av nasjonale institusjoner og regimer. ECOWAS har da også i den senere tid bidratt positivt i forhandlingene om en løsning på konflikten i Elfenbenskysten og til at et totalt havari ble unngått, i hvert fall i første omgang, i Guinea. Dette har bedret organisasjonens omdømme, og vi ser et stadig mer selvsikkert ECOWAS som argumenterer for vestafrikanske løsninger på vestafrikanske problemer. Hvis den avtalen som nå er inngått mellom Gbagbo og Soro skulle vise seg å holde, vil det være en fjær i hatten for ECOWAS og det vestafrikanske diplomatiet.

ECOWAS ble opprettet i 1975 som en økonomisk organisasjon, men har etter hvert mer og mer fått karakter av en organisasjon som arbeider med fred og sikkerhet. Her har den opparbeidet seg kjernekompetanse. Organisasjonen er blitt ganske god på konflikthåndtering, men fortsatt gjenstår mye når det gjelder forebygging. En annen utfordring er imidlertid at organisasjonen påtar seg for mange oppdrag som den ikke har kapasitet og kompetanse til. Dette er et problem som langt på vei virker donordrevet. Donorene ber organisasjonen gjøre ting den reelt sett ikke har forutsetninger for, og ECOWAS finner det vanskelig å si nei til donorer som gir støtte organisasjonen er helt avhengig av. Dette er et problem donorene må ta opp seg imellom.

Det som derfor er klart er at ECOWAS fortsatt vil være både en del av løsningen, men også en del av problemet i Vest-Afrika. Et mellomstatlig, regionalt samarbeid er summen av medlemslandene, og dysfunksjonelle stater er således et viktig element i den vestafrikanske krisen. Dette betyr at ekstern støtte til regionaliseringsprosessen i Vest-Afrika må være bygget på en sober analyse av hva ECOWAS faktisk kan oppnå. Visse områder og saksfelt bør støttes, andre er for tiden totalt irrelevante. Det er for eksempel meningsløst å bygge opp regional kompetanse hvis denne ikke har nasjonale institusjoner å spille på lag med. For å møte denne utfordringen bør man imidlertid trekke inn ulike regionale, nasjonale og lokale sivilsamfunn. Disse er fortsatt relativt svake, men konturene er der på alle tre nivåer. Regionalt finner vi CODESRIA i Dakar, Kofi Annan-senteret i Accra og noen andre interessante organisasjoner. I flere land ser vi også økt aktivitet i det sivile samfunn, og det samme gjenspeiles i en rekke lokalsamfunn. Mer kan gjøres for at denne sektoren skal vokse seg sterk, men det er viktig at eksterne

støttespillere legger vekt på at slike satsinger drives nedenfra og opp, og ikke omvendt. Norsk bistand til det sivile samfunn i Vest-Afrika skal ikke bidra til å skape en transnasjonal NGO-elite som lever sitt eget liv. I den sammenheng kan det være nyttig å se nærmere på de tradisjonelle kvinnettverkene i regionen. Med utspring i tradisjonelle religiøse strukturer, handelsnettverk og kirkesamfunn finnes det en rekke overlappende kvinnettverk. Slike nettverk spilte en viktig rolle for Ellen Johnson-Sirleafs valgseier i Liberia høsten 2005, og de vil kunne spille konstruktive roller i freds- og forsoningsarbeid både i dette landet og i andre konfliktområder i Vest-Afrika. Dette vil være spesielt viktig i forsoningsarbeidet i Elfenbenskysten og i forsøk på å finne en løsning for Guinea etter Contés avgang eller død.

Norge og Vest-Afrika

I skyggen av det offisielle Norges oppmerksomhet om andre verdensdeler og andre regioner i Afrika har det norske kommersielle engasjementet i Vest-Afrika blitt betydelig. Norske selskaper investerer for mellom åtte og ni milliarder kroner i henholdsvis Angola og Nigeria. Utfra selskapenes strategier er det nærliggende å anta at denne summen vil øke til mellom 15 og 16 milliarder i løpet av de kommende ti år, og norske rederier har allerede til enhver tid mellom 10 til 15 skip i nigerianske farvann. Norge er i ferd med å bli en stor kommersiell aktør i Vest-Afrika, mens vi politisk sett fortsatt er små. Dette bør føre til mer norsk oppmerksomhet og støtte til regionen, som bare vil øke i global betydning i de kommende år.

Konsentrasjon

Spredningen av norsk bistand er allerede stor. Vi gir bistand til hele 116 land, og gjennomsnittlig bevilgning per land er derfor også lav. Dette innebærer at et forsterket norsk engasjement overfor Vest-Afrika må bygge på tanken om at bistand og handel må ses i sammenheng, og vi må konsentrere oss om de områdene hvor det er størst sammenfall mellom norsk kompetanse og norske interesser. Vi er en «oljenasjon», men også en «fredsnasjon». Eventuelle nye innsatser i Vest-Afrika må trekke på dette og innrettes mot geografiske områder og sektorer hvor vi besitter eller lett kan utvikle komparative fortrinn, enten alene eller sammen med andre. Disse må tuftes på kompetanseoverføringer fremfor store nye bistandsprogrammer.

Den logiske konsekvensen er derfor at vi konsentrerer oss om de to store oljelandene Angola og Nigeria, fulgt av andre kommende produsentland, som Elfenbenskysten, Ekvatorial Guinea, Mauritania og São Tomé og

Príncipe. Her kan vi kombinere rollene som «oljenasjon» og «fredsnasjon», og skape samspill mellom politiske, kommersielle og humanitære interesser og organisasjoner.

I Mano River-landene vil økt støtte til Liberia og Sierra Leone være et bidrag til å videreføre den fredelige utviklingen, og dermed til å beskytte de investeringene det internasjonale samfunn allerede har foretatt, mens det i Guinea er snakk om målrettet handling for å forhindre at det oppstår et nytt «svart hull» som suger nabolands konflikter inn i seg. Mali bør også vurderes, både utfra norsk kompetanse, men også med henhold på at landet spiller en viktig rolle i USAs Sahel Counter-terrorism Initiative, og landets ambassade i Bamako er i stadig vekst. Olje for utvikling-programmet bør stå sentralt i dette arbeidet siden alle de landene som peker seg ut, enten er oljeprodusenter eller kommer til å bli det.

Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) vil også kunne bidra til at mer av inntektene fra utvinning av regionens naturressurser kommer innbyggerne til gode. Norge har vært en av pådriverne i EITI-prosessen, og vi bør bruke de mulighetene som åpenbarer seg når EITI-sekretariatet flytter til Norge i løpet av 2007. Da bør det satses på å skape nye samspillmodeller for å fremme godt styresett og bærekraftig forvaltning av naturressursene både i de oljeproduserende land og andre land med verdifulle ressurser, som diamanter, tropisk tømmer og gummi.

Her har Norge en internasjonalt anerkjent kompetanse som bør kunne nyttiggjøres bedre. Det fordrer imidlertid at utestasjonene i regionen styrkes, og at dette skjer på bakgrunn av en helhetlig kompetanseheving overfor Vest-Afrika. Norge sitter på mye kompetanse både av teknisk og politisk-organisatorisk karakter, men denne kan ikke uten videre overføres til vestafrikanske forhold. De offisielle statsstrukturene kan fortone seg relativt like, men de reelle maktforholdene kan være diametralt annerledes. Norske innsatser må forholde seg til dem som har makt eller potensielt kan få det, og ikke nødvendigvis til hva offisielle strukturer forteller oss om slike spørsmål. Gitt situasjonen i Nigeria, vil et aktuelt område for økt norsk innsats være å støtte den nigerianske EITI-prosessen ved å finansiere sekretariatet. Hvis dette overlates til nigerianske myndigheter, vil det arbeidet som allerede er lagt ned være bortkastet i den forstand at det er tvilsomt om nigerianske politikere har vilje og evne til selv å prioritere dette arbeidet nå. Dette fordrer imidlertid at ambassadens kapasitet på dette området styrkes. Det samme gjelder kapasiteten i oljespørsmål. For tiden deler ambassaden i Abuja og i Luanda på en stilling som petroleumsråd. Dette er en uholdbar situasjon som det snarest må gjøres noe med. Slik kapasitet må være permanent til stede ved begge ambassader.

Angola – fremme åpenhet og godt styresett gjennom MR-dialog

I Angola vil økt vekt på åpenhet om oljesektoren og det sivile samfunnets rolle i utviklingen av den angolanske staten være sentrale felter for norsk innsats. Angola er i ferd med å bli en betydelig oljemakt, og landets inntekter er stadig stigende. Samtidig lever brorparten av befolkningen i ytterste fattigdom, og utenfor sentrale strøk uten betydning for oljeutvinningen finnes det lite av infrastruktur og helsetjenester. Eliten blir stadig rikere, men dette kommer ikke de brede lag av folket til del. Norge bør søke å fremme en dialog med det sittende regimet om dette forholdet. En slik dialog bør favne både dem som har makt til å iverksette politisk endring (representanter for den herskende eliten), potensielle moteliter og den generasjonen som vil ta over når dagens elite faller fra. Det er nå vi har størst mulighet til å påvirke de sistnevnte. Den vil bli mindre når de først er kommet i posisjon. En slik politikk vil kunne trekke på erfaringer med for eksempel menneskerettsdialoger som Norge fører med regimer andre steder i verden. Ved å trekke både politiske, kommersielle og humanitære interesser og organisasjoner inn i en slik prosess kan det også skapes interessante samspillscenarier som også andre lands representanter, selskaper og organisasjoner kan inviteres inn i.

Nigeria – fred og miljøvern

Med henblikk på den betente situasjonen i Nigerdeltaet bør Norge, som både en «oljenasjon» og en «fredsnasjon», kunne bidra til å finne nye løsninger på den gordiske knuten som dette området har utviklet seg til. Norsk støtte til det nigerianske EITI-sekretariatet kan være et lite skritt på veien mot en mer rettferdig fordeling av landets oljeinntekter. Skikkelig opprydding i gammelt oljesøl i Nigerdeltaet vil også ha en positiv effekt på lang sikt. Bedre kontroll med «fakling»-praksisen kan også bidra. Norsk samarbeid med og støtte til det nigerianske miljøverndepartementet kan spille en rolle i så måte. I dag mangler dette departementet både kapasitet og politisk makt. Å styrke sistnevnte vil være en lang prosess, mens å bedre kapasiteten er lettere å få til. Departementets politiske innflytelse kan imidlertid også utvides gjennom ulike støttepunkter i det sivile samfunn. Nigerianske miljøorganisasjoner som strategiske partnere til Bellona eller Naturvernforbundet er en mulighet. Det eksisterer allerede flere miljøorganisasjoner i Nigeria, og som erfaring fra andre steder har vist (for eksempel Russland), kan denne typen koblinger både fremme en kritisk masse og sette i gang prosesser som offentlige myndigheter verken selv kan drive (donorer) eller så lett kontrollere (mottakerlands regjeringer).

Det er en serie av ulike samspillmodeller som kan vurderes for å fremme

en positiv utvikling. Hovedutfordringen er imidlertid de væpnede gruppene, og hvordan man forholder seg til disse. Helt avgjørende er hvordan de utvikler seg. Vil MEND klare å holde på og til og med videreutvikle en sosial agenda, eller vil bevegelsen degenerere til en ren bandittorganisasjon? Spørsmålet er om en slik utvikling kan unngås. Erfaringer fra tilsvarende situasjoner i andre vestafrikanske land, som for eksempel Sierra Leone, indikerer at det ikke er umulig om politisk vilje fra både det internasjonale samfunn og nasjonale myndigheter er til stede. Å forhindre at MEND ender som RUF bør være en prioritert oppgave, og et utgangspunkt er å ta MENDs ønske om forhandlinger på alvor. Norge har erfaring med denne type prosesser fra andre steder i verden og bør vurdere om landet kan spille en rolle, i samarbeid med ikke-statlige aktører uten interesser i oljeproduksjonen i Nigerdeltaet.

Mano River-landene: hindre transport av konflikt ved å «gå mot strømmen»

På den ene siden går utviklingen i Mano River-landene den riktige veien i den forstand at det er fred både i Liberia og Sierra Leone. Denne freden er imidlertid skjør, og situasjonen i grenseområdene er uoversiktlig. Disse områdene er også blant de aller fattigste og mest marginaliserte i de to landene. Det lille som har blitt satt i gang av freds-, forsonings- og utviklingsarbeid her bør styrkes. Det er dessverre slik at det internasjonale samfunn nok en gang er i ferd med å glemme Sierra Leone, og i Liberia er det en konsentrasjon av innsatser rundt hovedstaden og andre sentrale strøk. Dette er en uheldig utvikling, og Norge bør her gå «mot strømmen» og gjøre det som de andre ikke gjør. Dette er viktig for fred, forsoning og utvikling i disse landene, men kan også gi Norge en spesiell posisjon som kan gi politisk kapital både i regionen og internasjonalt.

Mye kan gjøres for å forhindre at «transport av konflikt» finner sted igjen. En styrke ved det sierraleonske samfunn er at muslimer og kristne er godt integrert med hverandre. De gifter seg på tvers av religion, og barna velger stort sett selv om de vil være muslimer eller kristne. Landets mellomreligiøse råd spilte da også en viktig rolle både under og etter borgerkrigen. Det samme er ikke tilfelle i Liberia, hvor frontene er skarpe mellom kristne og muslimer langs grensen til Guinea. Norsk støtte til freds- og forsoningsarbeid her kan trekke på både de sierraleonske erfaringene og de kvinneverdte programmene som allerede mottar hjelp fra Norge. Dette vil ha en positiv effekt på Liberia og Sierra Leone, og kan gjennom de nettverk som finnes i grenseområdene også skape nyttige kontaktpunkter i et av de potensielle urosentrene i Guinea, landets «forest region» som grenser både mot Sierra

Leone, Elfenbenskysten og Liberia. Slike innsatser kan fasiliteres både gjennom Flyktninghjelpen, UNDP, UNMILs CIVPOL i Liberia og lokale organisasjoner og religiøse ledere. Noen slike prosesser er allerede igangsatt, men de lider under mangel på både politisk støtte og ekstern finansiering. Et viktig eksempel er forsoningsmøtene i Voinjama i Lofa County i Liberia, hvor muslimske ledere og tradisjonelle poro-ledere møttes og ba hverandre om unnskyldning for den respektive ødeleggelsen av moskeer og poro-»templer». Slike tiltak bør gjennomføres mer systematisk. Samtidig er det helt nødvendig å se på situasjonen i diamantutvinningsområdene på begge sider av grensen og levekårene til barn og unge som arbeider der. UNDPs *Diamonds for Peace*-program i Liberia er et tiltak som bør vurderes i så måte, en annen mulig dimensjon er å se nærmere på arbeidet som så vidt er påbegynt i Kono i Sierra Leone med å fagorganisere dem som graver etter diamanter. Det kan både føre til økte inntekter og til større grad av sosial stabilitet i disse områdene. Begge deler vil kunne fremme fred og sikkerhet i denne delen av Vest-Afrika. Ulike opplæringsprogrammer kan også gi gode resultater. *Diamond Peace Initiative* i Sierra Leone driver noen programmer av denne typen, og økt kunnskap blant arbeiderne om hva diamantene de finner faktisk er verdt, kan bidra til å øke inntektene deres og redusere muligheten for at de blir lurt av lokale oppkjøpere. Dette arbeidet er også viktig med tanke på å fremme kvinners stilling og posisjon i Vest-Afrika og på resten av kontinentet, samtidig som det vil kunne styrke Ellen Johnson-Sirleafs stilling og arbeid i Liberia. Hvis Johnson-Sirleaf lykkes i Liberia, vil dette være et viktig signal om at afrikanske kvinner kan få det mest skakkjørte land på fote igjen. Om hun skulle mislykkes, vil det gi vann på mølla til alle dem som mente at ingen afrikansk kvinne ville være sterk nok til å styre et land som Liberia. Johnson-Sirleaf kan lykkes i Liberia, men da må situasjonen i de perifere grenseområdene tas alvorlig. Norge kan bidra til ny oppmerksomhet om disse hvis vi «går mot strømmen».

Elfenbenskysten og Mali

I sammenheng med situasjonen i Mano River-landene er også Elfenbenskysten et viktig land. Bilegging av den ivorianske konflikten vil gjøre Vest-Afrika fredeligere og øke utsiktene til at Liberia og Sierra Leone ikke henfaller til nye konflikter. Hvis dette skal skje, trenger landet støtte både til forsoningsarbeid og kartlegging av jordrettighetsspørsmål, samtidig som en storstilt demobilisering må gjennomføres. Norge bør yte bidrag til denne prosessen. Hva Mali angår, bør Norge foreta et veivalg. Mali er viktig i USAs strategi både for Vest-Afrika og Sahel, og Norge bør derfor enten synliggjøre sin innsats og kompetanse eller trekke seg ut. Linjen som følges i dag, hvor

norsk innsats går gjennom SIDA, gir ingen politisk kapital og tjener derfor heller ikke norske interesser. Kommende og nye oljeland bør også følges nøye. Dette gjelder Mano River-landene, Elfenbenskysten og Mali samt Ekvatorial Guinea, Mauritania og São Tomé og Príncipe. Hovedfokus bør imidlertid ligge på de førstnevnte, men i den grad de tre sistnevnte enten øker i strategisk betydning eller blir mottakere av store norske utenlandsinvesteringer, bør dette revurderes. Uansett bør OFU-programmet være et av våre viktigste virkemidler i disse landene. Andre land og områder i Vest-Afrika utover disse bør kun vurderes utfra enten spesielle strategiske hensyn eller ved humanitære kriser.

Norge og ECOWAS

Som allerede antydnet er ECOWAS i ferd med å bli en organisasjon av betydning for fred og sikkerhet i regionen, men samtidig er graden av institusjonalisering lav. Det er fortsatt de personlige nettverkene som driver ECOWAS fremover, men de fungerer nå mer konstruktivt enn de gjorde på 1990-tallet. Operasjonen i Liberia i 2003 utgjør et vannskille. Rammeavtalen som Norge undertegnet med ECOWAS i januar 2007, må fylles med innhold gjennom underavtaler, men dette må være i tråd med organisasjonens kjernekompetanse, som er konflikthåndtering, og fred og sikkerhet snevert definert. Norge bør ikke bidra til at ECOWAS påtar seg stadig flere oppgaver i sektorer hvor organisasjonen for tiden mangler både kapasitet og kompetanse. «Training for Peace»-programmet ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt som nå også omfatter Vest-Afrika, bør stå sentralt i dette arbeidet, og Norge bør også vurdere logistikkstøtte til ECOWAS. Enkle ting som Internett og telefonlinje mellom organisasjonens ulike deler fungerer i dag dårlig, og dette vanskeliggjør den interne kommunikasjonen. ECOWAS har tatt viktige skritt innenfor noen få sentrale områder, og dette bør vurderes positivt og støttes, men samtidig er det viktig at forventningene til hva organisasjonen kan oppnå ikke spennes for høyt. Overgangen til kommisjonsstruktur vil for eksempel på kort sikt ikke føre til bedret effektivitet, kun mer byråkrati. Utviklingen i ECOWAS må på samme måte som utviklingen i regionen ellers vurderes i et langsiktig perspektiv, og tilbakeslag og nye utfordringer må påregnes.

Generelle tiltak i de omtalte land

Vi har allerede pekt på behovet for samspill om kompetanseoverføring til sentrale sektorer som energi, miljøvern og andre ressurssektorer, som fiskerier. Her har Norge særlige forutsetninger, og i tillegg er både norsk offentlig

støtte og næringslivsdeltakelse etterlyst av nasjonale myndigheter. En mer aktiv Vest-Afrika- politikk bør gripe disse mulighetene. I spennet mellom olje, gass og elektrisitet på den ene siden og fiskerier og andre typer naturressurser på den andre siden, står miljøvern og ulike typer kontrollregimer sentralt. Her kan Norge bidra med råd og kompetanse til for eksempel både forurensingstilsyn og kystvakttjenester. Den politiske viljen til å satse på slike områder i vestafrikanske land er ikke alltid like stor, men i et samspill med internasjonale og nasjonale næringslivsinteresser som kikkes i kortene av ikke-statlige organisasjoner, er det mulig å starte interessante prosesser til relativt lave kostnader. Det er imidlertid viktig å understreke at slike tiltak for kompetanseoverføring må forstås og planlegges innenfor den politiske konteksten de skal finne sted. Dette gjelder ikke bare teknisk kunnskapsoverføring eller administrativ rådgivning, men i høyeste grad politikk, og de må derfor også understøttes av politisk områdekompetanse. Det samme gjelder for de andre forslagene i notatet.

Et annet område av avgjørende betydning for regionens fremtid er de store ungdomskullene og unge menneskers mulighet til å finne relevant arbeid som kan sikre en inntekt man kan leve av. Dette er en enorm utfordring som Norge ikke kan gjøre mye med alene, men ikke desto mindre kan noen strategiske innsatser gi både politisk, humanitær og kommersiell gevinst. En mulighet er å opprette subsidierte arbeidsplasser for unge mennesker som har gjennomført yrkesopplæring i tilknytning til steder hvor norsk og annen internasjonal virksomhet er lokalisert. Dette kan skje i samarbeid med OFU-programmet, men også utenfor rammen av dette programmet hvis det skulle være aktuelt. Tanken bak slike programmer er å vise at det nytter å gjennomføre yrkesopplæring; etter ett til to års arbeidserfaring kan eleven enten få fast jobb et annet sted eller ha spart nok og lært tilstrekkelig til å starte egen virksomhet. Men selv i stor skala vil ikke dette være nok til å løse problemet med ungdomsledighet, men hvis mange nok bidrar, kan slike innsatser ha en viktig multiplikatoreffekt i mindre vestafrikanske land, som for eksempel Liberia.

Mot en helhetlig strategi

Dette notatet bør ses som et første skritt på veien mot en mer helhetlig og aktiv norsk Vest-Afrika-politikk. Mange av dimensjonene som berøres er imidlertid så komplekse at de bør underkastes en mer detaljert analyse før endelige avgjørelser fattes og politikk implementeres. Dette gjelder både sikkerhetssituasjonen i Mano River-landene og Nigerdelta-problematikken. Faren for transport av konflikt mellom Mano River-landene trenger en bredere analyse, og i Nigerdeltaet trenger vi mer kunnskap om de ulike

gruppene av væpnede aktører og deres forhold både til lokale politiske eliter og annen autoritet, og til sivilbefolkningen i området.

Hvis Norge skal lykkes med en samspillstrategi i dette området, er det også viktig at relevante aktører tidlig trekkes inn i prosessen. Dette kan imidlertid også føre til noe rolleblanding og forvirring, og det er derfor nødvendig at grensene mellom ulike ansvarsområder avklares nøye. Samtidig vil det alltid være en viss risiko forbundet med slike handlinger, men strategisk og helhetlig arbeid i en region så kompleks og ustabil som Vest-Afrika vil alltid ha en viss karakter av «risikosport». Dette må man være klar over og forberedt på.

Avslutningsvis bør det også understrekes at den samspillstrategien det her legges opp til, ikke fremmes for å drive PR for norske selskaper i regionen. De klarer seg – som utviklingen av det norske næringslivsengasjementet i Vest-Afrika viser – utmerket godt på egen hånd. Det har utviklet seg på tross av og ikke på grunn av UD's innsats i regionen. Det betyr imidlertid ikke at et sammenfall av interesser ikke er til stede. En mer stabil region er i alles interesse, og et økt norsk engasjement innebærer også at UD vil være bedre skodd til å håndtere en krise som også omfatter norsk næringsliv. Dette kan inntreffe i Nigerdeltaet, men også andre steder i regionen.

DEBATT

Vietnamkrigen i Norge

JAMES GODBOLT

Høgskolen i Vestfold



I IP 2 - 2006 har Oddbjørn Melle skrive ein artikkel om Vietnamkrigen – «Den langvarige opinionskrigen» – der han tar for seg utviklinga av folkeopinionen om krigen i USA, Norge og Sverige. Melle fortener ein stor takk for igjen å ha dradd fram Vietnamkrigen som eit tema av politisk og fagleg interesse også for nordmenn. Sist gong han gjorde det var i 1973, då han debuterte som historikar med hovudoppgåva «Frå kommunistisk aggresjon til frigjeringskamp – Vietnam-debatten i norsk politikk 1964–1968» (Melle 1973). Det kom samtidig eit par andre hovudoppgåver som handlar om «Vietnamkrigen i Norge» (Sveen 1972, Engh 1976).

Hovudoppgåvene frå 70-talet som tok opp vietnamspørsmålet var skrivne på eit tidspunkt da revisjonistiske tolkingar av den kalde krigen stod høgt i kurs. Det fremste kjenneteiknet på slike tolkingar i Norge var at ein hadde eit kritisk perspektiv på USAs utanrikspolitikk – og *dei regjeringane som støtta opp om USA*. Makteliten kom i fokus, dvs. først og fremst toppsjiktet i Arbeidarpartiet, og studiane viste m.a. korleis den styrte over norsk utanrikspolitikk i samsvar med amerikanske interesser. Det er viktig å vere klar over at desse studiane kviler nettopp på ei slik kritisk eller negativ oppfatning av korleis samfunnseliten eller «establishment», enten det gjaldt regjeringa, Stortinget eller massemedia, handterte vietnamspørsmålet, spesielt Det norske arbeidarpartiet.

Eit anna fellestrekk ved norsk vietnamforskning på 70-talet er det avgrensa tidsperspektivet på Vietnamkrigen. Tidsspennet som er utgangspunktet for granskingane omfattar berre halvparten av den tida amerikanarane var i Vietnam. Framstillingane er òg sjølvsaugt prega av manglande historisk distanse til forskningsemnet sidan krigen framleis herja i Indokina mens desse hovudoppgåvene vart til.

Det norske arbeidarpartiet – massiv støtte til USA?

Eit problem med Melles framstilling er at han generelt underkommuniserer motstanden mot Vietnamkrigen i Norge og spesielt den utviklinga som gjekk føre seg på ulike arenaer i Arbeidarpartiet under *heile* Vietnamkrigen. Melle skriv at i motsetning til Sverige var det i Norge «massiv støtte heilt frå 'opptrappinga' tok til i 1964» (Melle 2006: 323). Han ser ut til å meine at denne støtta varte fram til våren 1967 då holdninga i Arbeidarpartiet snudde «som eit utslag av pragmatisk norsk innanrikspolitikk» (*ibid.*: 326). Men er «massiv støtte» til USA dekkande for norsk vietnamopinion og politikk fram til 1967?

Når det gjeld Arbeidarpartiets politikk før 1967, klarer ikkje Melle å skilje klårt nok mellom retorikk og handling. Det som karakteriserte Langes politikk var nemleg ein balansegang mellom lojalitet til USA og kritikk av ein politikk som verken Lange eller nokon annan vesteuropeisk utanriksminister var villig til å gje anna enn retorisk støtte til. Hovudmålet for dei vesteuropeiske regjeringane var ikkje å yte moralsk støtte til USAs krigføring i Vietnam, men å halde landa utanfor denne konflikten. Sjarmoffensiven til den amerikanske utanriksministeren Dean Acheson om våren 1964, som skulle sanke støtte i Vest-Europa til USAs krig, mislykkast totalt. «Not even a platoon of bagpipers,» er Geir Lundestads oppsummering av episoden (Lundestad 2003: 156). Dessutan var det nettopp Norge, saman med Frankrike, som førte an i kritikken i NATO-rådet (Eriksen & Pharo 1997: 394–95). I staden for militær opptrapping gjekk norske styresmakter inn for «betingelsesløse forhandlingar og stans i de militære aksjonene», og i motsetning til ein del andre NATO-land var Norge heller ikkje villig til å vere med i amerikanarane sitt humanitære hjelpearbeid eller bistand til Sør-Vietnam (*ibid.*).

Den norske politikken var dessutan òg i samsvar med FNs politikk under generalsekretæren, U Thant, som var opptatt av å få i gang forhandlingar. Eit alvorleg hinder for å få i gang forhandlingar var det faktum at Folkerepublikken Kina var, på grunn av USAs veto, stengd ute frå FN. Lange hadde heile tida vore ein ivrig forkjempar for at Folkerepublikken skulle takast opp i FN som folkerettsleg representant for kinesarane. Norge var faktisk først ute i den vestlege verda med å godkjenne Folkerepublikken diplomatisk i 1950 (*ibid.*).

Melle har heilt rett i at Lange, slik som alle dei andre utanriksministrane frå NATO-landa, offentleg gav uttrykk for sympati for USAs situasjon i Vietnam og var elles svært varsam med å kritisere USA. Men det var ikkje berre fordi han meinte at norske interesser var best tente med eit godt forhold til USA. Lange trudde rett og slett ikkje på megafondiplomati som eit effektivt utanrikspolitisk påverkingssmiddel og mislikte sterkt når andre, for eksempel

vietnamdemonstrantar, tok i bruk det offentlege rom for å protestere mot USA (Riste 2001: 228 og Sveen 1972: 7–10). Ifølgje Giske Anderson likte ikkje Lange ein gong at vietnamspørsmålet vart ein del av det offentlege ordskiftet sidan det skapte strid (Anderson 1981: 228–29). Slik var Lange i utakt med krava i samtida til ein utanrikspolitikk basert på større offentlegheit og som dermed også gav større plass for symbolpolitiske handlingar som først og fremst kunne brukast i den politiske maktkampen på heimebane.

Eriksen og Pharo konkluderer med at Lange var ein lojal kritikar av USA (hos Rolf Tamnes «loyal deviationist» i Melle 2006: 326), noko som synest å harmonere med opptreden til Lange i samband med vietnamspørsmålet. Hos Melle opptrer likevel Lange slik som venstresida oppfatta han under «Vietnamkrigens dagar», nemleg berre som lojal. Han ser bort frå den «post-revisjonistiske rehabiliteringa» av Halvard Lange som ein utanriksminister som førte ein balansert eller i alle fall ein fleirsidig utanrikspolitikk heller enn eit aktivt og ukritisk forsvar av USAs utanrikspolitikk. Når det gjeld den utanrikspolitiske eliten i Arbeidarpartiet elles, kan ein også peike til nyare forskning om Finn Moe, leiaren for utanrikskomiteen i Stortinget i ei rekke år. Moe blir i dag rekna som ein pioner i det politiske engasjementet for den tredje verda, også i samband med Vietnamkrigen (Elvebakk 2006).

Når det gjeld den utanomparlamentariske kritikken av Vietnamkrigen, altså norske protesthandlingar mot krigen, tonar Melle ned opposisjonen i Arbeidarpartiet før den radikale vendinga på landsmøtet i mai 1967 (Nyhamar 1991: 87–127 og Godbolt 2003). AUF (spesielt i Oslo, Telemark og Trøndelag), Jern og metalls Oslo-avdeling ved Thorbjørn Berntsen og fleire andre tillitsvalde frå fagrørsla, Den internasjonale kvinneaksjon for fred (WISP) (dei to siste var organisasjonar med sterke innslag av AP-folk) og fleire avisredaktørar frå Arbeidarpressa tok sterkt avstand frå krigen alt i 1965 og var aktive i protestaksjonar mot krigen. Det var også den vaksne venstrefløya i partiet, der Karl Evang (dåverande helsedirektør), Karl Trasti (tidlegare industriminister og dåverande tolldirektør) og Sverre Løberg (stortingsrepresentant) talte under nokre av dei første aksjonane mot krigen. Venstrefløya fekk igjennom ein resolusjon på partiets landsmøte i 1965 som i same andedrag kritserte både Kinas støtte til Nord-Vietnams pådrivande rolle i konflikten i sør og den amerikanske bombinga av Nord-Vietnam.

Sommaren 1965 kom politikarar frå ulike parti med sterk kritikk av dei midla USA brukte i krigen. Reiulf Steen (medlem i sentralstyret til AP) og Karl Evang vart med i kontrollkomiteen til Landsinnsamlinga til Vietnam, som samla inn midlar der to tredelar gjekk til kommunistane i nord og opprørarane i sør (FNL), noko som var med på å legitimere FNL som ein sjølvstendig part i konflikten. Parallelt gjekk det føre seg i fagrørsla omfattande innsamlings- og underskriftsaksjonar (Nyhamar 1998). Og *Arbeiderbladet*, med Reidar Hirsti som redaktør, førte ikkje ei eintydig pro-amerikansk linje i 1965. I juni 1965 stod det på lei-

plass at «I Hanoi og Peking har man kategorisk avvist alle forslag og appeller om våpenhvile og forhandlinger», mens redaktøren tre veker seinare skreiv at «I dag kan det synes som om USA ikke trodde på noen forhandlingsløsning ... og søker desperat etter sin egen løsning ved en ytterligere opptrapping av krigføringen» (*Arbeiderbladet* 24.6. og 13.7.65).

Melle skriv rett nok om det negative synet som Gerhardsen hadde på USA si krigføring i Vietnam, men det er svært viktig å tidfeste denne kritikken. Han kom med ein kritisk merknad om USAs politikk som ikkje kunne mistydast alt under ein valkamptale i Sandefjord 7. august 1965, dvs. berre få dagar etter Olof Palmes kjente tale i Gävle i Sverige (30. juli), der han for første gang offentleg fordømte den amerikanske politikken (*Arbeiderbladet* 9.8.65).

Resolusjonen på landsmøtet til Arbeidarpartiet i mai 1967 tolkar Melle først og fremst som resultat av eit utanrikspolitisk kompromiss heller enn eit uttrykk for genuin solidaritet. Den radikale utforminga av resolusjonsteksten er likevel vanskeleg å oversjå. Spesielt i historisk perspektiv verka resolusjonen svært oppsiktsvekkande. Ikkje berre støtta partiet forhandlingar, bombestans og krav om at FNL skulle vere med i forhandlingane, men partiet tok side med USAs fiende. Resolusjonen er verd å sitere in extenso:

Den nasjonale Frigjøringsfront representerer en nasjonal og sosial reisning med oppslutning fra de store folkemasser i Vietnam. Sosialt føres kampen mot feudale samfunnsforhold. Nasjonalt er det en kamp for selvstyre. Det er i pakt med arbeiderbevegelsens grunnleggende ideer å vise solidaritet med dem som kjemper for sosial rettferdighet, uansett hvor i verden denne kamp finner sted. Arbeiderpartiet tar avstand fra den amerikanske regjeringens politikk i Vietnam. Vi gir vår støtte til de krefter i USA som er motstandere av krigføringen og talsmenn for nedtrapping (Sveen 1972: 108).

Resolusjonen kan sjølvstøtt tolkast som eit opportunistisk utspel, men ut frå det utbreidde engasjementet som alt fanst mot krigen i partiet, er det mest rimeleg å sjå på den som ein siger for venstresida i ein indre strid i partiet som hadde vart heilt sida Vietnamkrigen byrja.

Når det gjeld den offentlige opinionen i Norge, er det likevel riktig at holdningane til krigen slik dei kjem fram i meiningsmålingane, først snudde etter både den svenske og den danske (Godbolt, Larsen & Rasmussen 2008). Men det betyr ikkje at det før august 1967 ikkje fanst ein relativt stor og høggrøsta opposisjon. Då den første meiningsmålinga av norske holdningar til Vietnamkrigen kom i mars 1966, var det 47 prosent som støtta USA, mens 36 prosent ville at USA skulle trekke seg ut (Alstad 1993: 68–69). Samanlikna med både Danmark og Sverige – og truleg òg i ein internasjonal samanheng – var dessutan den norske utanomparlamentariske vietnamprotesten – eller vietnamrørsla – svært sterk i åra frå 1965 til slutten av 1967 då rørsla vart kløyvd (Godbolt 2007).

Det svenske «suget»

Det kan ikkje vere nokon tvil om at svensk opinion og politikk var svært kritisk til den amerikanske politikken i Vietnam, ikkje berre samanlikna med Norge, men med resten av Norden og Vest-Europa (Möller 1992, Scott 2005). Ut frå Melle sitt perspektiv på 70-talet er det forståeleg at det var skilnaden mellom norsk (og dansk) politikk og den svenske som vart lagt merke til. Men frå dagens ståstad meiner eg at det er like mykje som taler for at det heller er dei felles trekka i vietnampolitikken hos dei skandinaviske landa som bør framhevast (Godbolt, Larsen & Rasmussen 2008).

Trass i talen til Olof Palme i Gävle i Sverige i juli 1965, var det fram til 1968 lite som i røynda skilde vietnamdebatten og vietnampolitikken i dei tre landa. Eva Queckfeldts undersøking av mediebildet i Sverige frå 1963 til 1968 viser at akkurat som i Norge var reportasjane i svenske massemedia totalt avhengig av amerikanske kjelder (Queckfeldt 1981, Melle 1973). Ho viser at den aukande svenske kritikken av USA hadde, igjen som i Norge, opphav først og fremst i de kritiske røystene i USA og ikkje i ein indre, rotteke svensk opposisjon. Dessutan vart dei første protestaksjonane i Sverige møtte med minst like negative reaksjonar som i Norge og Danmark (Möller 1992: 18–20). Og som i Norge heldt elitepolitikarane i Sverige, med unntak av den tidvis svevande sigarføringa til Palme, ein låg profil i samband med Vietnamkrigen. Av dei tre sosialdemokratiske statsleiarane ser det ut som om det faktisk var Einar Gerhardsen som tidleg i konflikten markerte seg som den sterkaste kritikaren av USA. Statsministeren i Sverige, Tage Erlander, delte nok oppfatninga til Palme, men det er svært usannsynleg at han sjølv kunne ha tatt på seg den same rolla som Palme. Og utanriksminister Torstein Nilsson støtta innhaldet i Palmes kritikk, men likte dårleg hans offentlege opptreden. Nilsson sjølv kritiserte USA med same metode som Lange, nemleg gjennom stille diplomati (Möller 1992: 52–63, Scott 2005).

Det var Palme som verkeleg sto bak den radikale, svenske vendinga i vietnamspørsmålet då han i februar 1968 deltok i eit fakkeltog i Stockholm saman med Nord-Vietnams ambassadør til Sovjetunionen for å protestere mot USA og vise solidaritet med FNL/Nord-Vietnam. Men på dette tidspunktet rådde det i dei skandinaviske landa nesten konsensus i vietnamspørsmålet. På grunn av sin nøytralitet og den politiske dominansen til sosialdemokratane var Sverige rett nok alltid tidlegare ute enn dei andre landa når det gjaldt dei politiske avgjerdene. Men i nesten alle tilfelle kom Norge snart etter, tett etterfølgt av danskane.

Skilnaden finn vi først og fremst i korleis Palme spelte ut rolla som den argaste kritikaren til USA. Talen i Gävle i juli 1965, deltaking i demonstrasjonstoget på Sergels torg i 1968 og Palmes fordømming av Nixons julebombing i desember 1972 som ei handling som høyrde heime i same moralske

bås som udådane til Hitler, var det som verkeleg gjorde at Sverige stod fram som «annleislandet» i utanrikspolitikken (Möller 1992: 355–76).

Dersom vi ser på vietnamsaka etter 1968, er fellestrekk i dei skandinaviske landa slående. I alle tre land fanst det parlamentariske spenningar mellom arbeidspartia og ein splitta borgarleg opposisjon (eller regjeringskoalisjon). I solidaritetsrørsla i alle land var det også hard strid, og rørsla vart kløyvd i to. Det var den moderate linja i solidaritetsarbeidet som hadde sterkast folkeleg appell i alle tre land, truleg fordi den i tillegg til solidaritet med FNL vart ideologisk forankra i eit felles skandinavisk, humanistisk motivert engasjement og ein fredsprofil (Godbolt 2008). Felles for vietnampolitikken til arbeidspartia i dei tre landa var retorisk politisk støtte til FNL kopla saman med ein humanitær solidarisk praksis. Eit anna teikn på ein felles opinion og politikk er innsatsen til dei skandinaviske landa for å gjenreise eit sameint, sosialistisk Vietnam etter krigen – ein politikk stikk i strid med Washingtons interesser (Möller 1992: 353–54, Godbolt, Larsen & Rasmussen 2008).

Kort oppsummert burde forskning omkring temaet Vietnamkrigen og Norge i dag stille seg kritisk til tolkingar av norsk vietnampolitikk som massiv støtte til USA. Ein burde dessutan legge større vekt på andre årsaker til endringane i norsk opinion og politikk enn det svenske «suget». Det finst òg fleire viktige fellestrekk i vietnampolitikken og opinionen i dei skandinaviske landa. I historisk perspektiv er det derfor grunn til å framheve korleis ein sterk kritikk av USA etter kvart voks fram i alle dei tre landa. Det var ein kritikk forankra i eit felles skandinavisk humanistisk verdigrunnlag, i ein solidaritetstanke og fredstradisjon og fann atterklang hos breie lag av befolkninga i Sverige, Danmark og Norge.

Litteratur

- Alstad, Bjørn (red.) (1993) *Norge og verden*, bd. 1 i *Norske meninger 1946–1993*. Oslo: Sigma forlag.
- Anderson, Gidske (1981) *Halvard Lange: Portrett av en nordmann*. Oslo: Gyldendal.
- Engh, Bjørn Øyvind (1976) «Øst–vest-konflikt eller nasjonal uavhengighetskamp? Indokina-krigen reflekteres i norsk politikk 1952–54», hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.
- Eriksen, Knut Einar & Helge Pharo (1995) *Kald krig og internasjonalisering*, bd.5 i *Norsk utenrikspolitikkens historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Elvebakk, Vebjørn (2006) «De tredje land – Finn Moe og den tredje verden i norsk utenrikspolitikk», *Arbeiderhistorie: Årbok for Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek* (117–33).
- Godbolt, James (2003) «AUF og Vietnamkrigen – kontinuitet og brudd», *Arbeiderhistorie: Årbok for Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek* (56–85).
- Godbolt, James (2007) *Den norske vietnambevegelsen 1967–73*, avhandling levert for dr. philos. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Godbolt, James (2008) «Amalgamation of Popular Peace Protest and Anti-authoritarian Rebellion», research seminar paper, «Small States and the Quest for a Durable International Peace: Aspirations and Efforts of Denmark and Norway in the 20th Century» (under utgiving).
- Godbolt, James, Chris Holmstedt Larsen & Søren Hein Rasmussen (2008) «The Vietnam War: The Danish and Norwegian Experience 1964–1975», *Scandinavian Journal of History* (under utgiving).
- Lundestad, Geir (2003) *The United States and Western Europe Since 1945*. Oxford: Oxford University Press.
- Melle, Oddbjørn (1973) «Frå kommunistisk aggresjon til nasjonal kamp – Vietnam-debatten i norsk politikk 1964–68», hovedoppgave i historie, Universitetet i Bergen.
- Melle, Oddbjørn (2006) «Den langvarige opinionskrigen. Vietnam-konflikten i USA, Norge og Sverige», *Internasjonal politikk* 64(3): 31–40.
- Möller, Yngve (1992) *Sverige och Vietnamkriget: Ett unikt kapitel i svensk utrikespolitik*. Stockholm: Tiden.
- Nyhamar, Jostein (1991) *Nye utfordringer*, bd.6 i *Arbeiderbevegelsens historie*. Oslo: Tiden.
- Queckfeldt, Eva (1981) «Vietnam». *Tre svenska tidningars syn på Vietnamfrågan 1963–1968*, dr.avhandling. Lunds Universitet: CWK Gleerup.
- Riste, Olav (2001) *Norway's Foreign Relations – A History*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Scott, Carl-Gustav (2005) «'A Good Offence is the Best Defence'. Olof Palme, den svenska extremvänstern och Vietnamkriget», *Arbetsarkivet: Meddelande från Arbetarrörelsens Arkiv och Bibliotek* 29(3): 49–54.
- Sveen, Asle (1972) «Arbeiderpartiet og Vietnam-spørsmålet», hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.
- Tamnes, Rolf (1997) *Oljealder 1965–1995*, bd.6 i *Norsk utenrikspolitikkens historie*. Oslo: Universitetsforlaget.

DEBATT

Vietnam-debatten

– presisering, proporsjonar, perspektiv

ODDBJØRN MELLE

Høgskulen i Volda



James Godbolt kommenterer artikkelen min om den norske Vietnam-debatten i IP 2 - 2006. Tilbudet om å svare gir høve til presisering, og temaet har ikkje vore for mykje omtala i faglitteraturen. Det er på høg tid med ei doktoravhandling om temaet, som no frå Godbolts hand. Her er det hans kommentarar til min artikkel som skal omtalast. Avhandlinga har eg enno ikkje hatt høve til å lese. I USA er Vietnam-temaet av dei det er forska mest på. Det indikerer at denne krigen gneg supermakta si sjel.

Ulike perspektiv

Så vidt eg kan sjå er vi ikkje fundamentalt usamde. Det meste av diskrepansen mellom Godbolt og meg skuldast nok ulike perspektiv. Vi undersøker dels ulike sider ved den omfattande norske Vietnam-debatten. Som ein vitskapsteoretikar og filosof har mint ettertida på: Viten – innsikt – er perspektivisk, utan at det inneber relativisme. Eit altinkluderande perspektiv er vel illusorisk. Godbolts avhandling har tittelen *Den norske Vietnambevegelsen 1967–73*. Då er vel fokuset på opposisjonsrørsler. Dei arbeidde for å endre norsk Vietnam-politikk, som dei var misnøgde med, såg som umoralsk og kanskje skamma seg over. Naturleg nok er det i slike rørsler ein finn den organiserte opposisjonen mot offisiell norsk Vietnam-politikk. Det var dit den søkte, til ein alternativ politisk kanal eller arena når opposisjon ikkje fekk spelerom innan partia. Mangel på open, fri debatt om utanrikspolitikk i partiorgana var såleis eit hovudankemål i Einar Gerhardsens oppgjer med Haakon Lie på landsmøtet i 1967, milepælen i DNAs standpunktendring om Vietnam. Ved å studere «Vietnambevegelsen» er fokuset på motstandens organisering, argumentasjon og arbeidsmåte. Då finn ein rimelegvis mot-

stand, den er det primære granskingsobjektet. Kanskje blir ein då freista til å overdimensjonere motstanden og den vekt den hadde.

Mitt hovudperspektiv er eit anna. Eg studerer haldningar til Vietnamkrigen i det etablerte politiske miljøet, i den utanrikspolitiske eliten, kva som konstituerte standpunkta, korleis dei endra seg over tid – og kvifor. Tittelen på artikkelen er *Den langvarige opinionskrigen*, om den første såkalla mediekrigen i historia. Fokuset er på partileiinga i DNA og partiets presse, med gjennomgang av leiarartiklane om temaet i hovudorganet *Arbeiderbladet* frå 1964 til 1968, men òg *Aftenposten* og *Dagbladet*, noko som gir grunnlag for komparasjon.

Etter 1968 endra haldningane seg lite. Synet i DNAs hovudorgan hadde då dreia 180 grader på eit par år i takt med Vietnam-diskursen i partiet. Når det gjeld *representativitet*, er det viktig at *Arbeiderbladets* redaktør på den tid var landsmøtevald og medlem av partiets sentralstyre. Langt på veg var han partileiingas mikrofon overfor norsk opinion. *Arbeiderbladet* fortener spesiell interesse fordi det var i ei tid med partipresse. Dertil kom linken til fagdepartementet, ei anna side ved ein trekant med makt: parti, avis og UD.

Det var interaksjon mellom UD og *Arbeiderbladet* i heile etterkrigstida fram til valnederlaget hausten 1965 (jf. Melle 2007: 210). Eksempelvis fekk Herman Pedersen, medlem av partiets internasjonale utval, permisjon frå Halvard Langes UD i april 1965 for å bli knytt til utanriksavdelinga i *Arbeiderbladet*. To av kommentarane hans om Vietnam, ein 10. april 1965 og ein 23. mai 1967 (tidspunktet for landsmøtet), speglar omsvinget i partiets offisielle standpunkt i løpet av desse to avgjerande åra i opinionsdanninga. Den første viser velvilje overfor USA og kritikk av «Nord-Vietnam og China». To år seinare får Vietnamkrigen ein heilt annan representasjon. Kald krigskremmebildet med Kina som den diabolske manipulatorens bak krigen er borte, erstatta av ein aktør med den positive nemninga *frigjeringsfronten*, aktøren som DNA no solidariserer seg med i staden for USA (Melle 1973: 212 note 172).

Mitt primære studieobjekt er altså eit elitesjikt i norsk politikk, dei som tradisjonelt utgjorde konsensusen bak utanrikspolitikken, pressa, regjering og storting – den norske offentlegheita sine rutinepolitiske arenaer. Godbolt studerer vel meir ein utanomparlamentarisk opposisjon («Vietnambevegelsen»). Då er det ikkje urimeleg om Godbolt synest eg underkommuniserer motstanden mot Vietnamkrigen i Noreg. Vi har ulike innfallsvinklar. Det vert eit spørsmål om proporsjonar og perspektiv.

Men at den utanomparlamentariske Vietnam-protesten var sterk frå 1965 til slutten av 1967 då rørsla vart kløyvd, er ikkje nytt for meg. Eg er referert slik i eit (unansert) førstesideoppslag i *Morgenbladet* allereie 13. september 1974: «Pressgruppe i Ap tvang frem partiets Vietnam-holdning.»

DNA-elitens retrettfasar

DNA-elitens hovudmotiv i Vietnamkrigens epoke var å minimalisere frykta skadeverknader på USAs renommé. Dette er vel ingen sensasjon i eit NATO-land med ein tryggingsspolitikk basert på USA som protektor. Men *korleis* dette politiske spelet arta seg var eit nærstudium verdt, truleg innsiktsgivande utover denne einstaka saka i å lodde djupner i eit allianseforhold, korleis lojalitetar manifesterte seg i småstatens elite andsynes supermakta.

Ein konsesjon til Godbolt: Nyansar kan ha forsvunne i artikkelen min om haldningsendringar over tid. Artikkelformatet set grenser. Poenget var å vise *at* endringar fann stad, *korleis* dei arta seg, i løpet av kva periode, og *gi forklaringar*. Eit hopp i tid frå den eine meiningsposisjonen til den andre (status–status-markering) kan mistydast slik at eg skulle meine at ikkje noko skjedde i mellomtida. Men Godbolt kjenner hovudoppgåva mi og veit betre, og artikkelen min ivaretar nyansar i rimeleg grad. Den resolusjonen frå DNAs landsmøte i 1967 som Godbolt siterer *in extenso*, finst òg i hovudoppgåva mi (Melle 1973: 66). I løpet av desse åra (1964–67) skjedde ei *gradvis* endring der DNA-leiinga måtte vike steg for steg. Det er denne forvittringsprosessen med sine årsaker og kontekstar eg òg har undersøkt. På basis av leiarartiklane i *Arbeiderbladet* skjematiserer eg tidsrommet i tre fasar: *Støttefasen* (til USA) går fram til våren 1965, så posisjonsendringa frå *kommunistisk aggresjon til nøytralisme* fram til våren 1966, for så å ende i *solidaritet med ein nasjonal frigjeringskamp* og avstandtaking frå USAs politikk i mai 1967, eit ekko av landsmøtevedtaket.

Endringa kom ikkje av seg sjølv, men etter dragkamp. Sentralstyret prøvde i mellomfasen å bremse haldningsutslaget og forankre partiet til ein utydeleg, nøytral mellomposisjon og dempe friksjonen overfor USA. Som i varsame ordelag frå 28. mars 1966: «Sentralstyret tror ikke det tjener fredens sak å ta parti for en av partene...» Det var denne vegringa partiets Vietnam-opposisjon skjemdest over. Å ta parti var blitt eit moralsk imperativ. Den 23-årige studenten og journalisten i *Arbeiderbladet*, Einar Førde, grupperte Vietnam-haldningane i partiet i tre kategoriar heilt mot slutten av året 1966: Kald krig-dogmatikarane som slukte den offisielle amerikanske versjonen om kommunisme versus «den frie verda»; dei som ville neglisjere denne fjerne konflikten; og for det tredje den mest utbreidde – at leiande partifellar unngjekk å ta stilling til realitetane i Vietnam: «Dei talar om ulukkeleg krig og ufatteleg liding... Den amerikanske krigføringa synest vere tabueme... Det skulle ikkje vere nødvendig for DNA å pakke meiningane sine inn i ull» (*Arbeiderbladet* 17.12.1966). Det verka difor provoserande når partiformann Trygve Bratteli enno i 1967 (før landsmøtevedtaket) nøgde seg med å ønskje fred i det krigsherja landet. Frustrerte partifellar forlangte eit standpunkt som uttrykte solidaritet med det dei oppfatta som den legitime parten å støtte i Vietnamkrigen.

Den endelege naglinga av partileiinga til eit Vietnam-standpunkt som var tilnærma motsett det ein hadde stått for tre år tidlegare, skjedde på landsmøtet i mai 1967. Delegatane stilte seg bak ein resolusjon som solidarisererte seg med den nasjonale frigjeringsfronten og kritiserte USA. Til det siste prøvde partileiinga å sleppe unna med ein resolusjon utan kritikk av USA (jf. arbeidsdokument til redaksjonskomiteen på landsmøtet). Men etter Brattelis opningstale kom det massiv kritikk av vegringa mot å ta parti og denne siste Vietnam-skansen til partileiinga fall. Partisemja vart berga då redaksjonskomiteen under leiing av nestformann Reiulf Steen utforma ein resolusjon som heilt ut kom Vietnam-opposisjonen i møte. På mitt spørsmål no 40 år seinare om den vedtekne resolusjonen skilde seg vesentleg frå partileiinga sitt framlegg til utanrikspolitisk manifest, var svaret: «...mye fra det» (Steen i samtale 16.8.2007).

For DNA var Vietnamkrigen omsider grundig omtolka, gradvis fjerna frå kald krig- paradigmet av 1964 (ein aust-vest-konflikt utløyst av «kommunistisk aggresjon») og plassert i eit nord-sør-paradigme med merkelappen *nasjonal frigjeringskrig*. Det var inga lita perspektivendring. Denne utviklinga over tid utkrySTALLISerte tittelen på hovudoppgåva mi: *Frå kommunistisk aggresjon til nasjonal kamp*. Den representerer både parametra i det norske Vietnam-ordskiftet (dei borgarlege partia stod stabilt på den første tolkinga, med unntak for *Dagbladet* og to–tre stortingsrepresentantar frå Venstre) – og den fangar inn at DNA i løpet av perioden gjekk frå det eine ytterpunktet til det andre. Det var ein fascinerande endringsprosess å studere både som intern partistrid og i form av ordbruk og retorikk som varsla og reflekterte endring.

Landsmøtevedtaket i 1967 berga konsensusen i partiet. Utover framstod opposisjonspartiet DNA som *eitt* framfor lokalvalet same året, det første valet etter at eit 30-årig hegemoni gjekk tapt i 1965. At partiet ikkje lenger var i strid med seg sjølv, vart difor vurdert som særskilt viktig. Men at framstående personar i partiet – som Haakon Lie og Halvard Lange, i motsetning til Einar Gerhardsen – mislikte landsmøteresolusjonen, er velkjent. Halvard Lange var ikkje til stades og Haakon Lie hadde ikkje røysterett på landsmøtet. Ifølgje Reiulf Steen vart han og Lie uvener om Vietnam i 1965 og snakka ikkje med kvarandre på 30 år.

Vietnam-opposisjonen

Godbolt nemner i sitt motlegg ei rekkje personar som var opposisjonelle i Vietnam-spørsmålet. Så vidt eg kan sjå er dei *alle* – og langt fleire – nemnde i *hovudoppgåva* mi. Eg har der òg referansar til Finn Moe (som Godbolt nemner), partiets fremste utanrikspolitiske talsmann i Stortinget, ein frankofil

som var intenst oppteken av Europa lenge før andre. Eg er samd i at han stod til venstre i partiets elitesjikt; eg nemner han faktisk i artikkelen òg (Melle 2006: 324). Men med det perspektivet min *artikkel* i IP hadde, var det ikkje relevant å gå i detalj om nyansar i partiets toppsjikt.

Dei som vann fram med eit nytt Vietnam-standpunkt i DNA hadde det sams at særskilt få sat i sentrale posisjonar i partiet. Slik var kanskje Vietnam-saka unik i partiets historie. Indrepolitisk kunne det vere gunstig at ein venstreopposisjon vann fram. Det kunne svare seg med ein symbolsiger å vise til som bremsa avskaling til SF, eit nytt parti med utanrikspolitikk som konstituerande saksfelt. Rekrutteringsstrategar frykta at DNA var i ferd med å tape ein generasjon. Ein så viktig Vietnam-opposisjonell som Bernt H. Lund tangerte dette momentet i sin landsmøtetale, men var sjølv tilhengar av å kome på talefot med SF.

At dei opposisjonelle fekk tidsfaktoren på si side, skuldast at motstanden på slagmarkene i Vietnam var uthaldande nok til å stå imot supermakta. Kontrafaktisk: Hadde Vietnamkrigen slutta før 1967, ville DNA for ettertida stått med eit anna rulleblad enn det USA-kritiske som vart kjempa fram av partiopposisjonen.

Når det gjeld den offentlege opinion i Noreg, peikar Godbolt på at den snudde seinare enn i Sverige og Danmark. Og han peikar på at iallfall Gerhardsen var tidleg ute med eit USA-kritisk standpunkt. Til det er å legge til at Gerhardsen i brev til meg synte til tre påverknadskjelder for dette: Det svenske broderpartiet, DNAs eigen ungdomsorganisasjon og, for det tredje, Vietnam-rørsla (brev 2.1.1973). Generasjonsperspektivet bør ikkje underverderast i meiningsdanninga. Få i den eldre garde hadde så vare politiske antenner som Einar Gerhardsen om kva som rørte seg blant ungdomen. Nye kohortar var på marsj og mange fekk si habitusformatering under Vietnamkrigen. Inntrykka avleira haldningsdisposisjonar med seinare utslag i synet på konfliktar der USA var aktør.

Utanriksministrar: Lange og Lyng

Så til den «postrevisjonistiske rehabiliteringa» av Halvard Lange. Den kjenner eg meg ikkje forplikta på før den blir presisert og får eit meir overtydande empirisk grunnlag. Ei justering av synet på Lange avheng av kva ein relaterer til. For meg står ikkje Lange som nokon USA-lakei, den rolla var det andre i partiet som hadde. I bd. 5 av *Norsk utenrikspolitikks historie*, som Godbolt viser til (som autoritativ?), manglar det elles ikkje eufemismar og skoddepreik i omtalen av Vietnamkrigen. Det «skrudde» perspektivet på Vietnam-saka er der kor vidt den norske «kritikken» var meir eller mindre varsam enn mot USAs Cuba-politikk. Det verkar som forfattarane leiter med lys og lyfter etter

unntak og reservasjonar i USA-lojaliteten som kan underbygge eit bilde av ein smule norsk kritikk og «avstand» (Eriksen & Pharo 1997: 394). Det ville vere merkeleg om ikkje *noko* slikt var å finne. Proporsjonar og perspektiv synest meg nærsynte, med tilsvarende risiko for misvising.

La meg ta eit Indokina-sveip om Lange: Han slutta seg til NATO's solidaritetsfråsegn med den franske kolonikrigen i Indokina i 1952 (Melle 2006: 330). I ei utanrikspolitisk utgreiing i 1964 med omtale av Vietnam uttalte han forståing for «den utakknemlige oppgave som Sambandsstatene så å si er blitt påtvunget av historiske omstendigheter i retning av å vareta sikkerhetspolitiske hensyn i mange deler av verden...» (St.t. 1963–64, 7c: 3234). Dette verdspolisynet tyder på aksept av eit hovuddogme i den kalde krigens amerikanske utanrikspolitikk, *containment*-politikken og dominoteorien. Lange gjentok formuleringa året etter. I så måte låg norsk utanrikspolitisk «fast», som talemåten gjerne var.

Sjølv fire år seinare med krig og monaleg opinionsendring, spesielt i eige parti, er det lite endring å spore hos Lange i synet på Vietnamkrigen. Ein indikasjon på det er hans omtale av resolusjonen frå 1967, som Godbolt og eg er samde om var det endelege steget for DNA over på solidaritet med frigjeringsfronten og kritikk av USA. Året etter gav Lange til kjenne at han ville ha gått mot landsmøtevedtaket om han hadde vore til stades. Særskilt reagerte han på solidaritetsfråsegna med FNL. Det grunngav han med «det faktum at frigjøringsfronten er en terroristisk bevegelse» som det var unaturleg for eit parti som DNA å solidarisere seg med (*Sosialistisk Perspektiv* 2 -1968: 43). Om Lange nokosinne brukte ordet «terror» om vår alliertes krigføring i Vietnam, eit eksperimentfelt for utprøving av raffinerte våpen og ein krig som kosta 3–4 millionar menneskeliv, er ukjent.

I reaksjonen mot sitt eige partis landsmøtevedtak synest Lange å ha vore på line med Høgre og *Aftenposten*. Utsegna står som ei talande talehandling frå han som var norsk utanriksminister i 20 år. Både Venstre-leiaren Røiseland og utanriksminister Stray (H) brukte tidlegare Lange-sitat mot DNAs nye Vietnam-posisjon. I samsvar med dette er det mitt inntrykk at Langes forhold til USA i Vietnam-saka var mindre kritisk og mindre opent enn etterfølgjarens, høgremannen John Lyng. Enkelte høgrefolk ymta då òg frampå om at dei ønskte seg sosialdemokraten Lange attende på utanriksministerposten.

Retorikk vs handling – eller talehandling?

Godbolt meiner at eg ikkje skil godt nok mellom «retorikk og handling» og at Lange balanserte mellom USA-lojalitet og kritikk av ein politikk som han ikkje gav «anna enn retorisk støtte til». Dette er å undervurdere ord som

våpen, anten det er som forsvar eller åtak. Vi lever trass alt etter den språklege vendinga og det er over 60 år sidan Marc Bloc klagar over historikarane si kunnskapsløyshe om og neglisjering av språket. Og kva anna skulle Noreg gi av støtte enn den retoriske – sende norske soldatar rundt halve jordkloden for å støtte ei supermakt mot eit lite lands nasjonale emansipasjon?

Godbolt skriv at den offentlege opinionen i Noreg om Vietnam-saka snudde *etter* både den svenske og den danske. Kan det ha hatt noko å gjere med den USA-lojale retorikken frå det offisielle Noreg – også representert ved Lange – i ein tidleg fase av Vietnamkrigen? Kan ein her finne noko av forklaringa på det forskarar hittil har sett på som så uforklarleg, at Noreg fekk ei ekstrem venstre-rørsle? Kan det ha vore ei form for dialektikk mellom ein (lenge) underdanig og tafatt norsk Vietnam-politikk på den eine sida og dei sterke protestutslaga og den organisatoriske nyskipinga som ml-rørsla representerte på den andre, og elles meir generelt ei sterk Vietnam-rørsle? Olof Palme i Sverige var truleg ein effektiv lynavleiar for slike utslag i Sverige. Internasjonalt gav han meir gjenklang enn alle Vietnam-demonstrasjonar i Noreg til saman. Var Einar Gerhardsen den første i arbeidarpartielen som forstod dette?

Godbolt bagatelliserer retorikk. Men talar og retorikk kan òg vere former for «handling» – *talehandlingar*, ikkje minst om eit tema som i den grad hadde potensial til å engasjere delar av folkeopinionen. At det så var eit godt stykke frå Langes forståande retorikk til å sende norske soldatar til slagmarka i Vietnam, er å legge inn eit imaginært *worst case* scenario som gir lettvinnt gevinst i utmålinga av norsk sjølvstende. Effekten er å stille den faktisk førte politikken i eit ufortent kritisk-gunstig lys. Slik gjer ein seg smålåten på vegner av norsk suverenitet.

Fjernperspektiv på utanrikspolitikken

Vietnam-aktivistane i DNA vann til slutt fram. Det skjedde etter at partileiinga på Youngstorget i fleire år, men med avtakande entusiasme, hadde vore lojale støttespelarar for USA. Sentralstyret tok signala om partisemja sin pris og gav etter. Den endelege posisjonsendinga kom så seint som *under* landsmøtet i mai 1967 då ein konsensusssøkjande redaksjonskomité under Reiulf Steen gav Vietnam-kritikarane full utteljing. Den innanriks-politiske effekten av denne venstresvingen er vanskeleg å vurdere. Den kan ha medverka til at SF fall ut av Stortinget to år seinare. DNA var i siget på gallupen, og partiets ungdoms- og venstrealibi i hovudstaden, refsaren av partiets Vietnam-politikk, Einar Førde, kom inn på tinget i 1969. Men allereie før valet i 1973 stod eit anna og mykje nærare utanrikspolitisk tema på dagsordenen, EF – og det nye SV kom inn på Stortinget med eit brak. Her tangerer vi eit større saksfelt: I etterkrigstida er det utanrikspolitikken

som har skapt problem og stundom kløyving i DNA, spesielt om suverenitetsaspektet har vore implisert, som NATO og EU. Vietnam-saka har ein noko annan karakter. For partileiinga måtte det koste langt mindre å kome opposisjonen i møte i ei sak som så indirekte vedkom Noreg. Likevel sat det langt inne – og tok si tid.

Etter mi vurdering er det misvisande å ta det faktum at Noreg ikkje gav troppestøtte til USA i Vietnam, til inntekt for ei tolking om at det offisielle Noreg var kritisk til USAs rolle i den tidlege fasen av Vietnamkrigen. Norsk troppestøtte til USA vart først vanskeleg å unngå med det nye NATOs *out of area*-strategi i ein meir globalisert epoke enn 1960-åras Vietnamkrig (jf. vår pågåande Afghanistan-intervensjon).

Og som eit apropos i ein vidare tidskontekst: Faren for ei intervensjonistisk utvikling i NATO der Noreg kunne gå med i dragsuget, vart antyda av småstatsideologar i DNA allereie i 1949. Dette var dei nordistorienterte NATO-motstandarane, Olav Oksviks tilhengarar. (Han var Langes partifelle i anti-Kominternpartiet NSA (Norges Socialdemokratiske Arbeiderparti) 1921–27.) Desse småstatsideologane hadde ein maktpolitisk intuisjon i utanrikssaker som «såg» lenger – lodda djupare – enn til partielitens nære 9. april-kompleks, ein elite som i 1949 dessutan prøvde å kneble denne partiopposisjonen (Melle 1997).

Dette er òg ein synsvinkel, *eitt* perspektiv av fleire på norsk utanrikspolitikk – eit langtidsperspektiv på temaet nasjonal suverenitet – aktualisert av dagens situasjon med norsk krigføring i Afghanistan. «Engasjement» heiter vel den krigføringa hos eufemistane.

Litteratur

- Bloch, Marc (1954/2002) *The Historian's Craft*. Manchester: Manchester University Press.
- Eriksen, Knut Einar & Helge Pharo (1997) *Kald krig og internasjonalisering 1949–1965. Norsk utenrikspolitikk historie. Bind 5*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Godbolt, James (2007) «Vietnamkrigen i Norge», lese i manusform, trykt i dette heftet.
- Melle, Oddbjørn (1973) *Frå kommunistisk aggresjon til nasjonal kamp. Vietnam-debatten i norsk politikk 1964–1968*. Hovudoppgåve i historie, Universitetet i Bergen.
- Melle, Oddbjørn (1997) «Arbeidarpartistaten – sunnmørsk utakt», *Nytt Norsk Tidsskrift* (3): 228–53.
- Melle, Oddbjørn (2006) «Den langvarige opinionskrigen. Vietnam-konflikten i USA, Noreg og Sverige», *Internasjonal Politikk* (3): 311–40.
- Melle, Oddbjørn (2007) «Tekst og kontekst. John Sanness om Vietnam og Afghanistan», *Internasjonal Politikk* (2): 205–27.
- Steen, Reiulf (2007) Telefonsamtale 16.08.

BOKESSAY

Diplomatiets siste dager?

Anmeldt av ØIVIND BRATBERG, Universitetet i Oslo

...

*The European Diplomatic Corps.
Diplomats and International Coopera-
tion from Westphalia to Maastricht*

Maïa K. Davis Cross
Houndmills: Palgrave Macmillan 2007

*Foreign Ministries in the
European Union. Integrating
Diplomats*

Brian Hocking & David Spence [red.]
Houndmills: Palgrave Macmillan 2005

*Independent Diplomat. Dispatches
From an Unaccountable Elite*

Carne Ross
London: Hurst & Co 2007

*British Diplomacy. Foreign
Secretaries Reflect*

Graham Ziegner [red.]
London: Politico's 2007



Hva er spillerommet for klassisk diplomati når stadig mer komplekse internasjonale relasjoner skal forvaltes? Et lite og meget sprikende utvalg bøker har tatt opp dette spørsmålet de siste årene. Dette essayet tar for seg fire bidrag som hver på sin måte drøfter diplomatiets rolle i lys av endrede rammebetingelser, med stikkord som internasjonalisering, integrasjon og hjemlig kompetansestrid. Bidragene kan organiseres tematisk rundt tre spørsmål som også danner utgangspunkt for dette essayet. Det første spørsmålet gjelder det klassiske diplomatiets *effektivitet* som system for mellomstatlig representasjon og forhandlinger. Bidrar diplomati til smidigere samarbeid – og kan multilateralt diplomati løse internasjonale koordineringsproblemer? Det andre spørsmålet gjelder diplomatiets *legitimitet*. Er profesjonelle diplomater rettmessige representanter for den nasjonale interesse? Bør utenrikspolitikken, og mer spesifikt diplomatene selv, ha en klarere demokratisk forankring? Det tredje spørsmålet gjelder konkrete *alternativ* til det vi her definerer som klassisk diplomati. Hvilke aktører truer utenriksforvaltningens forrang i å representere og koordinere nasjonen

utad? Hvilken rolle kan man forestille seg for et utenriksdepartement i nedbygd form?

Diplomati som fagfelt

Tradisjonelt har diplomatisk litteratur trukket vel så mye på historie, biografi- og memoargenrene som på statsvitenskapelig analyse. Personlige refleksjoner fra veteraner i profesjonen utgjør mange hyllemeter innen diplomatisk litteratur. Bidrag som dekker en nasjonal utenrikstjeneste har også en naturlig ideografisk tendens – se for eksempel norsk utenrikstjenestes historie, elegant ført i pennen av Neumann og Leira (2005). Systematiske, komparative studier har vært mer sjeldne, og det har også vært få forsøk på empirisk fundert generalisering om diplomatiets kår.¹ Bidragene som har kommet til i faglitteraturen de siste årene favner om alle de tradisjonelle genrene og mer til, og kan slik sett være lite egnet til felles vurdering. Samtidig gjør de felles underliggende spørsmålene med ofte motstridende svar at en komparativ diskusjon er besnærende. I faglitteraturen har vi dessuten sett en økende tendens til mer akademisk anlagt litteratur på feltet, representert – i det minste – i to av de fire bøkene under vurdering her (Davis Cross samt Hocking & Spence).

Klassisk diplomati er i denne sammenhengen forstått som *mellomstatlig representasjon og forhandling ved profesjonelle diplomater tilknyttet utenriksdepartement, ambassader og delegasjoner*.² Definisjonen dekker både bilateralt og multilateralt diplomati som representasjon i EU, FN og NATO. Det ligger videre implisitt at diplomater skiller seg fra andre offentlige tjenestemenn. En tradisjonell forståelse tilsier endelig at ambassadene har monopol på eksternt representasjon og at utenriksdepartementet fungerer som «portvakt» i hjemlig sentraladministrasjon. Dette er idealtyper som vil møte velfundert skepsis både blant praktikere og observatører, men som likevel synes *analytisk* nyttige for å forstå langs hvilke variable diplomati er i endring.

At arenaen er blitt mer uoversiktlig, med både nye aktører og nye saksområder, er ingen nyhet. Fra norsk side viser eksemplene Underdal (1987) og Moses og Knutsen (2001) at det har vært tenkt analytisk og fremadskulende på utenriksforvaltningen, dog med ulike syn på *konsekvensene* av en

1 En av få ekstensive studier av utenrikstjenesters møte med internasjonalisering finnes i Hocking (1999), se også Manners & Whitman (2000) samt Hill (1996).

2 Mens litteraturen ofte legger vekt på representasjon og formidling som diplomatiets kjerneoppgave, kan man med fordel altså ta med forhandlingsaspektet her, som i Harold Nicolsons (1969: 41) klassiske definisjon av diplomati som «*the management of relations between independent States by way of negotiation*». En forståelse av diplomati som *profesjon* er imidlertid også meget vesentlig, spesielt i en diskusjon rundt hvilke trusler klassisk diplomati står overfor i dag.

eventuelt svekket rolle for diplomatiet.³ Trenden er i senere år forsterket, med bakgrunn i internasjonalisering og fremfor alt tettere europeisk integrasjon. Her har utfordringen for klassisk diplomati økt med fremveksten av det Egeberg (2006) kaller EUs flernivåadministrasjon. Når fagdepartement forhandler direkte med hverandre og med Kommisjonen, når overnasjonale tjenestemenn regulerer forhold diplomater tidligere så som sitt felt, og når regjeringssjefer støttet av personlige rådgiverstaber tar hånd om forhandlinger, har klassisk diplomati, og dermed den enkelte utenriksforvaltning, et problem. Diplomati er ikke lenger diplomatenes *domaine séparé*. Utfordringen er *eksistensiell* hva angår diplomatenes selvforståelse, men den er også *materiell*. Den materielle utfordringen er synlig i krav om nedskjæringer og nedbemanning, fremfor alt i det bilaterale diplomatiet. Mer langsiktig viser utfordringen seg som en gradvis nedbygging av det klassiske diplomatiets funksjon, med sviktende eksistensberettigelse som en mulig følge.⁴ En utmerket teoretisk ramme for dette er gitt av Båtor (2005), som peker på at ny europeisk praksis kan sprengte den felles *logic of appropriateness* som har kjennetegnet diplomatiet som institusjon.

Er diplomati (fremdeles) effektivt – og legitimt?

Hva ligger i det klassiske diplomatiets effektivitet og legitimitet? Spørsmålet er utvilsomt avgjørende både for å avklare hva som har sikret diplomatisk praksis hegemoni som samarbeidsform og for å finne hvorfor denne posisjonen trues i dag. Som kjernekriterier for institusjonell vekst og velstand må effektivitet og legitimitet ofte vurderes sammen. I *The European Diplomatic Corps* av Mai'a K. Davis Cross og *Independent Diplomat* av Carne Ross føres resonnementet fra to fundamentalt forskjellige perspektiv. For Davis Cross utgjør profesjonell effektivitet diplomatiets eksistensberettigelse. Ross, på sin side, fokuserer på manglende demokratisk legitimitet, men nærer også mistro til diplomatiet som effektiv problemløser.

Amerikanske Davis Cross bygger sin bok på en doktorgradsavhandling hvor forsøket er å pløye ny mark i forståelsen av diplomatiet som profesjon. Boken bygger på fire historiske casestudier av toppmøter hvor diplomater

3 Utenriksforvaltning brukes her som samlet begrep for det hjemlige utenriksdepartement pluss utenriksstjenesten, dvs. ambassader og stasjoner. Mens Underdal (1987) peker på sektorisering av utenrikspolitikken i ulike fagdepartement som en naturlig, men uheldig konsekvens av internasjonalisering, hevder Moses & Knutsen (2001) at utenriksdepartementet har bevart en kunstig lederrolle og at koordineringsansvar rasjonelt sett burde overføres til et forsterket statsministerens kontor. Utenriksdepartementet kan dermed bygges ned på nivå med andre fagdepartement, med utenrikspolitikk som sitt spesialfelt.

4 For en diskusjon rundt konsekvensene av europeisk integrasjon for bilateralt diplomati i Europa, se også Bratberg (2007).

har spilt en rolle, med Westfalen-prosessen i 1648 som startsted og Maastrichttraktaten i 1991 som endepunkt. Fokus er med andre ord rettet mot det multilaterale diplomatiet, hvor nasjonale diplomater samles til konferanse. Davis Cross' analyse er bygd på en forståelse av (det europeiske) diplomatiet som fundert på et *epistemisk samfunn* med felles normative kjennetegn. Bruken av begrepet er interessant, da det oftere forbindes med grenseoverskridende fagprofesjoner hvor nasjonal prestisje gir liten mening. Diplomater er på sin side ofte fremstilt med «dobbelthattet» identitet, hvor nasjonal tilhørighet og felles korpsfølelse eksisterer side om side. Davis Cross har også denne balansen i tankene, men heller mot fellesskapsfølelsen. Det er slik sett symptomatisk at fokus er rettet mot multilaterale konferanser der felles identitet er et lettere påviselig fenomen.

Sammenligning over det store spranget fra 1648 til 1991 synes i utgangspunktet overambisiøst, men viser seg å være analytisk fruktbart. Davis Cross' analytiske rammeverk bygger på diplomati som tidløs profesjon, med den westfalske statsorden som sitt ideelle virkefelt. Kjerneargumentet er at klassisk diplomati, utført av en godt sammensmeltet og kompetent profesjon, er den suverent beste metode for internasjonal sameksistens. I særlig grad er dette tilfellet når stater samles til konferanse for å gjøre opp status og tegne opp kart eller spilleregler på nytt. Resonnementet avgrenses altså noe ved at disse nokså spesielle mellomstatlige konferansene utgjør datamaterialet. Implisitt ligger imidlertid et forsvar også for det mer dagligdagse, bilaterale diplomati, såfremt dette håndteres av den samme profesjon.

En viktig del av Davis Cross' argument er at forhandlinger lett kommer galt av sted når politikerne selv tar hånd om forhandlinger og setter diplomatiet på gangen. Kroneksempelen her er hentet fra fredskonferansen i Versailles i 1919. Her var det Woodrow Wilson, David Lloyd George, Georges Clemenceau og deres likemenn som styrte forhandlingene. Diplomaterne ble til, i beste fall, rådgivere eller, verre, statister i det som for Davis Cross var en oppvisning i kortsiktighet, hybris og manglende kompetanse. Aldri hadde behovet for statsmannskunst vært større, og sjelden hadde mer stått på spill når det gjaldt spørsmålet om mellomstatlig fred i Europa. Likevel fikk regjeringssjefenes uvørne vurderinger og manglende etikette styre beslutningene bak avtalen som fikk så uhyggelige konsekvenser på lang sikt. Weimar-republikkens vakling og fall og nazismens fremvekst kan således føres tilbake til tyskernes ydmykende vilkår i Versailles, som i Davis Cross' fremstilling i alle fall delvis kan knyttes til manglende kompetanse hos forhandlerne.

Interessant nok går Davis Cross i kapitlet om Versailles til forsvar for det lukkede diplomati som Wilson og hans idéfeller nettopp gikk løs på etter første verdenskrig. Åpningen av diplomatiets stengte dører for demokratisk innsyn førte også med seg politikere – amatører drevet av opinionens skiftende lynne. Resultatet synes klart i denne fremstillingen: kortsiktig-

het, feilvurderinger og tilsidesettelse av diplomatiets *Fingerspitzengefühl* som var utviklet gjennom århundrer. Interessant nok trekkes 1870-årenes Berlin-konferanse (knyttet hovedsakelig til grensedragning på Balkan) og 1990-tallets Maastrichttraktat i Davis Cross' fremstilling frem som kasus på godt, funksjonelt diplomati. Ingen av tilfellene er kjent som demokratiske kroneksemppler, men demokratisk innsyn ligger da heller ikke i diplomatiets mandat. Tvert imot, synes Davis Cross å mene – diplomati er som andre epistemiske samfunn, homogent og selvkonstituerende: med andre ord, best når det får virke i fred. De absolutt sentrale variablene i denne analysen er *graden av autonomi* og *styrken i diplomatenes epistemiske fellesskap*. Diplomati skårer høyt på disse variablene ved konferansene i Maastricht og Berlin, middels i Westfalen og lavt ved Versailles (Davis Cross 2007: 184).

En praktiserende diplomats dolkestøt

Der Davis Cross bruker historisk materiale til å mane frem et bilde av diplomatiets urokkelighet, bygger Carne Ross på fersk, og egenopplevd, empiri i sitt korstog mot den samme overbygningen, det klassiske, mellomstatlige diplomati. Utgivelsen av *Independent Diplomat* fra en tidligere tjenestemann i the Foreign Office har vakt atskillig oppmerksomhet i Storbritannia, særlig fordi den er knyttet opp mot invasjonen i Irak.⁵ En vesentlig del av bakgrunnen for boken er nettopp det degenererte diplomati, kynisk og manipulerende, som det er påstått preget opptakten til Irak. Agendaen er imidlertid bredere anlagt mot diplomati som institusjon og mot utenriksforvaltningen som ivaretager av en foreldet maktfordeling. Davis Cross' idé om at diplomati er som best når det er skjermet fra demokratisk kontroll, angripes grundig av Ross.

Genremessig er det vanskelig å plassere *Independent Diplomat*, som har et skiftevis polemisk og analytisk preg, utvilsomt preget av at forfatteren dels trekker på egen empirisk erfaring. Fremstillingen er derfor preget av skifter mellom direkte gjengivelse av opplevelser i tjenesten og politisk eller filosofisk refleksjon over denne. Interessant nok trekker også Ross inn erkjennelsesteori og epistemologi i sin diskusjon, med andre ord hvordan vi bygger våre forestillinger om verden, og hva de bunner i «der ute». Ross trår her på kjente stier med en diskusjon av utenrikspolitisk diskurs, språklig makt og identitet og den foreldede fremstillingen av legitime aktører og deres interesser. Oppdelingen i «vi» og «dem» på den internasjonale arena

5 Debatten rundt britenes deltakelse i den USA-ledede invasjonen og, fremfor alt, prosessen forut for invasjonen, har gitt flere interessante bidrag fra diplomatisk hold. To sentrale ambassadørers bidrag finnes i Murray (2007) og Meyer (2006), som begge har vakt betydelig oppsikt og ført til fornyet debatt om britenes utenrikspolitiske fotarbeid.

er således ifølge Ross en språklig konstruksjon, fundert i realpolitikkenes sjakkbrett eller biljardbord:

In order to play chess, you need two sides, clearly delineated: one white, one black. So it is to play diplomacy. In order for diplomacy to function as a discourse, to make any sense, and to perpetuate itself in its current form, the sides involved are required to delineate themselves into discrete sects: Us and Them (Ross 2007: 83).

Demokratiteoretisk bringer Ross inn Karl Poppers *The Open Society and its Enemies* (1945) til forsvar for et demokrati han ønsker hevet til overnasjonalt nivå. Tesen om at mellomstatlig realpolitikk må erstattes av felles problemløsning er et kjent argument også fra praktiserende i faget (Hain 2001). Ross forsøker imidlertid å ta diskusjonen et steg videre. Hans prinsipielle angrepspunkt er diplomatiets manglende rotfeste i demokrati, basert som det er på en foreldet oppfatning av statsmannskunst fra det førdemokratiske Europa. Her var det machiavellisk realisme som regjerte, i en verden hvor grenseoverskridende problemer kun var heft og demokratisk innsyn irrelevant.

Diplomatiet har ifølge Ross blitt sittende fast i denne logikken, i dag en reaksjonær forenkling av en verden som ikke består av enhetlige aktører med monopol på makt. Diplomatiets befester en statsbasert internasjonal realisme og har lagt opp spillereglene deretter, i en verden hvor «the business of contemporary international affairs is everybody's business, because it affects us all» (Ross 2007: 25). Den manglende forståelsen av legitime samfunnsinteresser, den seremonielle – og kostbare – pomp og prakt i ambassadene, snobberiet som holder fast ved utdaterte internasjonale maktforhold og, fremfor alt, den gjennomgående kynismen er de prinsipielle innvendingene Ross legger frem.

Fremstillingen trekker spesielt på egen erfaring som medlem av den britiske FN-delegasjonen, med en sentral rolle for å få Sikkerhetsrådet til å legitimere angrepet på Irak. Ross tar imidlertid også inn erfaringer fra deskarbeid i London og ved bilaterale ambassader, deriblant en kort stasjonering i Oslo. Diplomatenes kollektive isolasjon fra omverdenen, og dermed fra demokratisk innsyn, er en rød tråd i Ross' fremstilling. Rapportering fra ambassader, forhandlinger i FN-regi i New York, alt bærer preg av den samme avsondringen fra verden rundt, som om diplomater kan greie opp i verdens uløste problemer. Det hefter to store problemer ved dette, ifølge Ross: For det første fritas den enkelte diplomat for moralsk ansvar, for det andre lever folket i den villfarelse at internasjonale forhold ikke angår dem. Realpolitikkenes primat og ideen om statens «legitime» interesser er det som særlig kritiseres av Ross, som ser lite håp om reform innenfor det eksisterende systemet – både fordi grenseoverskridende spørsmål overses og fordi ikke-statlige aktører systematisk holdes ute.

Legitimt er det klassiske diplomatiet altså definitivt ikke for Ross – men er det i det minste effektivt? Ryddigheten og effektiviteten i å la diplomater drive diplomati er ofte brukt som argument for at dette er den mest håndgripelige måten å regulere mellomstatlige forhold på. Spesielt effektivt er dette imidlertid ikke ifølge Ross, som peker på endeløse forhandlinger fulgt av skjøre kompromisser hvis faktiske holdbarhet aldri kan garanteres. Opplevelsene med tautrekking i FN-regi virket spesielt desillusjonerende. Med andre ord, der Davis Cross peker ut diplomatiets *legitimitet* som følge av profesjonens *effektivitet*, står Ross tilbake uten illusjoner om at *noen* av disse dydene oppfylles gjennom klassisk diplomati.

Sammenlignet med Ross' radikale syn, fremstår Davis Cross en smule gammelmodig, om ikke reaksjonær, i sitt syn på diplomatiets dyder. Fremstillingen er imidlertid mer nyansert. Ikke minst har Davis Cross en avsluttende empiri (Maastrichttraktaten pluss et avsluttende kapittel om fremtidens EU-diplomati) som gir en fascinerende blanding av gammelt og nytt, der tradisjonell forståelse av diplomatiets rolle kobles med empiri fra en høyst moderne diplomatisk arena. Basert på stikkord som kollektiv identitet og deliberasjon betrakter Davis Cross diplomatiet som motkraft til det mellomstatlige biljardbord. I vellykkede tilfelle settes kulene helt ut av spill, og biljardterminologien erstattes av deliberasjon mellom reflekterte aktører.

Hva Davis Cross velger å se bort fra i sin analyse er spørsmålet om økende kompleksitet i internasjonale forhold også krever at flere aktører får innpass. *Diplomatene kan ikke være alle ting for alle*: I en tettere integrert verden er det flere og mer særskilte interesser å forfølge. Globalisering peker mot ikke bare offentlige aktører, men også NGOer og multinasjonale selskaper som i økende grad hevder sin rett på den internasjonale arena.⁶ Slik sett avspeiler det klassiske diplomatiets utfordring problemene for den westfalske statsorden mer generelt. Her kunne Davis Cross med fordel trukket opp et noe bredere perspektiv.

Hvordan forholder de to bidragene seg mer spesifikt til europeisk integrasjon? For Ross er EU nok et argument for at diplomater må fratas sin representasjonsrolle, både ut fra demokratiske og funksjonelle hensyn. Davis Cross hevder imidlertid at diplomatiets relevans *ikke* er blitt mindre av at Europa er tettere sammenvevd enn før. Diplomatisk ekspertise og kollektiv identitet er således mer etterspurt enn noensinne. Blant de få svakheter vi finner i denne analysen av EU, er en ensidig vekt på COREPER som Rådets reelle beslutningsorgan. Davis Cross unngår således behendig å diskutere hvordan Kommisjonen knyttes sammen med nasjonale byråkratier til en overnasjonal eksekutiv *på siden av* mellomstatlig diplomati.

6 Dette er naturligvis et betydelig bredere felt i en analyse av diplomatiets utfordringer. Da ikke-statlige aktører er lite diskutert i bidragene vi tar for oss her, velger jeg å la temaet ligge. Hvorvidt disse bør analyseres som diplomatiske aktører eller ekstern støy, er for øvrig omdiskutert i faglitteraturen – sammenlign for eksempel Berridge (2002) og Scholte (2004).

Hvilke aktører truer utenriksforvaltningens forrang, og hva slags alternativ tilbyr de?

Det mer konkrete spørsmålet om utenriksforvaltningens oppgaver berøres i mindre grad av Davis Cross. I Ross' refleksjoner sies noe om feltet ut fra hans egen erfaring. Fremfor alt blir imidlertid dette diskutert i de redigerte bidragene til Brian Hocking og David Spence (*Foreign Ministries in the European Union*) og Graham Ziegner (*British Diplomacy*). Temaet er også naturlig forbundet med hvilke utviklingstrekk som truer utenriksforvaltningens tradisjonelle rolle.

Det har alt gått to år siden utgivelsen av Brian Hocking og David Spences antologi over europeiske utenriksdepartement. Når den tas med i diskusjonen her, er det fordi den har rukket å bli en primærreferanse på feltet, og fordi den representerer et prisverdig forsøk på å gi en nøktern, komparativ analyse av utfordringene for utenriksforvaltningen i et tettere integrert Europa. Ambassadene, som departementets forlengede arm, er en naturlig del av denne diskusjonen. Norge er naturlig nok ikke med i boken, som foruten casestudier av tretten EU-medlemsland gir to bidrag av David Spence om den spirende europeiske samkjøringen av utenriksdepartements aktivitet. Konklusjonskapitlet av Brian Hocking gir også rik stimulans til videre forskning på feltet.

Blant de generelle funn som pekes ut i antologien er at utenriksdepartement i Europa er utsatt for et felles konformitetspress, men at de svarer med ulik respons avhengig av politisk kultur og institusjonelle maktforhold. Hocking er særlig tydelig på at rom for nasjonale nyanser alltid må være til stede – forskjellen i status og rolle for det britiske, franske og tyske utenriksdepartement gjør dem svært ulike. Dette er i tråd med observasjoner man ofte møter i litteratur om europeisering, og det peker slik sett på at organiseringen av utenrikssaker har samme reaksjonsmønster som regjeringsapparatet for øvrig i tilpasningen til EU. Samtidig har utenriksforvaltningen klare særtrekk, som både gjør den både velegnet og sårbar i møtet med tettere europeisk integrasjon. Europapolitisk ekspertise knyttes i dag til en slags samlende, koordinerende kompetanse i utenriksdepartementet hvor fagdepartement kan motta veiledning og koordinasjon. I hvilken grad det faktisk fungerer slik, varierer imidlertid sterkt mellom EUs medlemsland. Muligheten for at fagdepartement selv håndterer grenesoverskridende kontakter er alltid til stede, men utnyttes i varierende grad. Et opplagt tema for det sammenlignende studiet er slik sett hvilken status utenriksdepartementet har beholdt gjennom tiår med europeisk integrasjon. Vi merker oss vektleggingen av geografisk fremfor funksjonell kompetanse i utenriksdepartementet – likeledes tesen om at det er her man finner profesjonelt diplomati. Posisjonering for å bevare sin selvstendige rolle i forvaltningen er en synlig faktor i en rekke utenriksdepartement.

Tettere integrasjon har utvilsomt betydd en omdefinering av utenriksdepartementets rolle – fra portvakt til mer av en fasilitator, en rolle som tilrettelegger snarere enn monopolist. Dette rolleskiftet har ifølge Hocking i de fleste tilfelle forløpt rolig og med vellykket resultat. Vel har nye enheter kommet til og frarøvet departementet noe koordineringsansvar, som det franske SGAE ⁷ og det britiske European Secretariat, ⁸ der EU-saker koordineres under statsministeren. Men utenriksdepartementet har til gjengjeld beholdt sin portefølje, ofte spisset i retning «high politics» og med eneansvar for forvaltningen av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Her er kapitlet om Sverige av Magnus Ekengren og Bengt Sundelius spesielt belysende. Det svenske EU-medlemskapet har siden 1995 ledet til en rekke administrative reformer i jakten på en funksjonell likevekt. Tilpasning av regjeringsapparatet har i det svenske tilfellet vært et laboratorium og kan også leses som en skisse for mulig norsk EU-tilpasning ved et annet resultat i 1994. Ikke minst gjelder dette en mer eksplisitt utfordring av utenriksdepartementet og forsøk på endret oppgavefordeling særlig med finansdepartementet og statsministerens kontor, hvor sistnevnte i det svenske tilfellet har fått betydelig mer innflytelse.

Forestillingen om at utenriksdepartement ikke kan reformeres er ganske feilslått hvis man ser på den kontinuerlige tilpasning de har vært gjennom, påpeker Hocking. Diplomatiets som institusjon lever videre på tvers av denne tilpasningen. Dette er ikke ulikt Davis Cross' profesjonsorienterte fremstilling, men Hocking og Spence knytter diplomater til en organisatorisk ramme i utenriksforvaltningen og sier mer om det løpende diplomati, om oljen i maskineriet, snarere enn de multilaterale konferansene som er Davis Cross' hovedanliggende. I dag har Europa inntatt en rolle som fortropp i utviklingen av nye samarbeidsformer, ikke minst når det gjelder koblingen mellom det bilaterale og det multilaterale. Enkelte studier har de siste årene pekt på betydningen av bilateralt diplomati for å lykkes med å påvirke multilaterale beslutninger i Brussel. Dette har også implikasjoner for synet på ambassadenes rettmessige rolle i det integrerte Europa, et spørsmål som ligger latent, men som dessverre sjelden blir eksplisitt i denne antologien. Spence trekker frem problemstillingen som sentral, men uutforsket, og

7 Secrétariat général aux affaires européennes, underlagt statsministerens kontor i Matignon. Opererte tidligere under akronymet SGCI, som ble opprettet i 1948 for å administrere Marshall-hjelpen i Frankrike, men som alt i 1952 fikk ansvaret for koordinering av fransk politikk innenfor Kull- og stålunionen og senere EF/EU.

8 European Secretariat er underlagt the Cabinet Office, som i tospann med 10 Downing Street utgjør britenes ekvivalent til Statsministerens kontor her hjemme. Koordineringsansvar for britisk EU-politikk i European Secretariat ivaretas blant annet gjennom ukentlige fellesmøter med ledelsen i utenriksdepartementet, ambassadøren i Brussel-representasjonen og utvalgte representanter for fagdepartement. Administrativ makt i EU-spørsmål er imidlertid noe mindre enn for det franske SGAE.

hevder at det sjelden rettes systematisk oppmerksomhet mot hva ambassader faktisk kan utrette utover en konsulær rolle og en nokså utdatert rapporteringsfunksjon. Opplagt er det behov for empirisk forskning her, i det som utvilsomt er et empirisk felt i bevegelse. Det mer polemiske bidraget fra Ross kan nevnes som en kontrast, der det hevdes at ambassader utnyttes av næringsinteresser og besøkende politikere, men ellers har liten funksjon utover det meningsløst seremonielle.

Hvilke krefter er det som truer diplomatiet, foruten kolonisering fra EUs side? Her er det ett bidrag som gir særlig verdifulle innspill, pent plassert innenfor tradisjonen for selvrefleksjon og diplomatiske memoarer. Det dreier seg om Graham Ziegners redigerte *British Diplomacy*, en antologi med frittstående bidrag fra de tidligere utenriksministrene, David Owen, lord Carrington, Geoffrey Howe, Douglas Hurd og Malcolm Rifkind, som til sammen dekker perioden 1977–97. I tillegg har William Wallace et utmerket innledende kapittel, og Christopher Hill og Tim Oliver gir en avsluttende vurdering av britisk utenrikspolitikk under New Labour. Bakgrunnen for samtlige bidrag er en forelesningsrekke ved London School of Economics. Det samlede temaet er en vurdering av skiftende maktforhold i britisk utenrikspolitikk, både når det gjelder beslutninger og implementering av disse.

Påstanden om maktkonsentrasjon i 10 Downing Street er kjent fra kritikere av både Margaret Thatcher og Tony Blair. Her får denne typen kritikk substans fra aktørers egen analyse, og to klare observasjoner blir stående tilbake. For det første ses en tydelig trend mot sentralisering av utenrikspolitiske beslutninger hos regjeringssjefen. David Owen, i en bitende kritikk mot både Thatchers og Blairs beslutningsstil, ser dette som en trussel mot utenriksministerens rolle, mot kollektivt regjeringsansvar og mot den rike kompetansen som britiske diplomater trekker på. Startstedet settes til Thatchers håndtering av Falklandskrigen i 1982, etter lord Carringtons ulykkelige avgang. Siden den gang, med en pause under John Major, har utviklingen gått mot tilsidesettelse av klassisk diplomati til fordel for økte ressurser til 10 Downing Street og Cabinet Office og en stadig mer egenrådig beslutningsstil.

Den andre observasjonen er nær forbundet med den første og gjelder de ulykkelige konsekvensene av politisert diplomati og av en uformell beslutningsskikk rundt statsministeren. Parallellen til Davis Cross' bidrag er opplagt her, men med et sterkere fokus på det hjemlige regjeringsapparat der utenriksdepartementet skal spille en sentral rolle. Som et ekko av klassiske forvaltningsidealer er flere av de tidligere utenriksministrene innom profesjonell kompetanse og nøytralitet som beslutningsgrunnlag. David Owen går så langt som til å forklare Blairs feilslutninger rundt Irak som et produkt av nettopp dette: Geoffrey Howe peker ut Thatchers sentralisering og forakt for felles statsrådsvedtak som bakgrunn for konflikten dem imellom og for statsministerens etterfølgende havari. Parallellene er

interessante, især innenfor et EU som i økende grad preges av statslederes direkte inngripen. Aller tydeligst er dette ved EU-toppmøtene – samtidig er det også relevant for den nasjonale samordningen til daglig. Hocking og Spences antologi gir et interessant komparativt perspektiv på hvordan enheter knyttet til statsministerens kontor ofte får koordineringsrollen vis-à-vis Brussel. Et utmerket og nokså dyptgående eksempel på dette feltet er Kassim *et al.* (2000), som gir en fullstendig, komparativ analyse av hvordan EUs medlemsland koordinerer – og projiserer – politikk vis-à-vis Brussel.

Alternativ til klassisk diplomati

Ettersom flere av bidragene her tar opp truslene mot diplomatiet i sin klassiske form, er det grunn til å diskutere kort hvilke alternativ som måtte finnes. Davis Cross' *The European Diplomatic Corps* representerer et konservativt syn, som nøyer seg med å se på politisert forhandling mellom ledere som alternativ til klassisk diplomati. Nye interesser som har kommet på banen, enten det dreier seg om NGOer, interessegrupper eller ikke-ankjente stater, er her definert ut såfremt man holder fast ved diplomati som metode.

Som forventet trekkes et helt annet perspektiv opp i Carne Ross' *Independent Diplomacy*. Konklusjonene er her radikale: oppløsning av diplomatiet som profesjon, kroken på døra for hemmelige forhandlinger og en utvidelse av nasjonalt demokrati til reell innflytelse på internasjonale forhold. Dette smaker av en kosmopolitisk holdning som står noe ustøtt både teoretisk og substansielt. Derimot er det lite å si på forfatterens integritet; Ross driver i dag en ideell tankesmie til hjelp for marginaliserte grupper uten diplomatisk representasjon, slik som Kosovo, Somaliland og Vest-Saharas Polisario, hvor forsøket på å bryte opp de maktstrukturer som diplomatiet uttrykker, nettopp har vært et poeng.

Hocking og Spences antologi tar i likhet med de tidligere britiske utenriksministrenes bidrag et mer konkret organisatorisk utgangspunkt. Fokus er i begge tilfelle kompetansestrid i regjeringsmaskineriet og utenriksforvaltningens muligheter for fortsatt å kunne tilføre en merverdi i internasjonal politikk. Alternativene som tegnes opp hos Hocking og Spence, og som også er synlige i atskillige av enkeltlandsstudiene boken deres rommer, er en «domestisering» av diplomatiet, der fagdepartement får en betydelig større rolle innenfor rammen av europeisk integrasjon. Så er spørsmålet hva som blir utenriksdepartementets – og diplomatiets – gjenværende rolle i dette bildet. Hocking er optimist på diplomatiets vegne og viser til det permanente behovet for de ferdigheter som diplomater kjenner best: forhandlingsteknikk og prosedyre så vel som landinformasjon og historiske føringer i mellomnasjonale forhold. Tjenestemenn med geografisk kompetanse så

vel som diplomatisk tradisjon vil det alltid være bruk for, synes Hocking å mene. Derimot stiller han seg mer åpen til hvorvidt utenriksdepartementet som kommandosentral kan bevare sin sentrale rolle: Overlevelsen er sikker, men *i hvilken form* utenriksforvaltningen vil leve videre i Europa er fortsatt et uavklart spørsmål.

Et underliggende argument i kritikk mot klassisk diplomati er at utenriksforvaltningen ikke bør ha noe prerogativ på internasjonale relasjoner og at koordineringsrollen kan overføres til statsministerens kontor. I noen grad ser faktisk empiri ut til å stemme overens med denne tanken, etter som utenriksforvaltningen blir utfordret på flere punkter og i særlig grad innen EU. Utfordringen gjelder ikke bare lavspenningsfelt, men også sikkerhetspolitikk. Det er nettopp dette som utgjør grunnlaget for den sterke skepsis de tidligere utenriksministrene gir til kjenne i Ziegners *British Diplomacy*. Skepsisen har en demokratisk brodd (rettet mot statsministerens utnevnte rådgivere), men hovedvekten legges på diplomatiets *fagkunnskap*. Denne kompetansen må oftere vike for sentralisert politisk analyse, hvor beslutninger blir tatt på sviktende grunnlag. Spenningen mellom politisk sentralisering og utenriksforvaltningens rolle kan i Storbritannia føres tilbake til store enkelthendelser som Suez- og Falklandskrigen og har særlig blitt aktualisert med Irak. Den presidentlignende stilen har vist seg å ha en selvforsterkende effekt under Thatcher og Blair, ut fra statsministerens skiftende interesser og en voksende rådgivningsstab. Hvor mye av denne utviklingen som er henholdsvis *personlig* og *institusjonelt* fundert, kan kanskje de neste årene si noe om, med en statsminister i Gordon Brown som har mer måteholdne utenrikspolitiske ambisjoner.

Avsluttende kommentarer

Hva står så tilbake fra disse bidragene om diplomatiets eksistensgrunnlag i dets klassiske og moderne form? Først, at diplomater fortjener en selvstendig plass både for empirisk og teoretisk drevet forskning. Dernest at nye aktører, internasjonalisering og integrasjon – aller tydeligst i Europa – stiller diplomati som profesjon overfor spesielle utfordringer. Til slutt, at det er sterkt stridende oppfatninger om hvorvidt tradisjonelle strukturer kan ivareta disse nye oppgavene på en måte som sikrer både legitimitet, effektivitet og fredelig sameksistens. Praktikerer Carne Ross markerer det negative ytterpunktet her, mens Mai'a K. Davis Cross plasserer seg i motsatt ende. De to øvrige bidragene er mer opptatt av utenriksforvaltningens faktiske fornyelse og de trusler den møter fra konkurrerende aktører nasjonalt. Hocking og Spences antologi anser utenriksforvaltningen som en robust og tilpasningsdyktig institusjon. Utenriksministrenes bidrag i *British Diplomacy* gir på sin side

den tydeligste forsvarstalen for det klassiske diplomatiets rolle, her med vekt på hjemlige beslutningsprosesser. I likhet med hos Davis Cross anses diplomati her som selvdrevent, effektivt og legitimt – såfremt det unngår politisk sand i maskineriet.

Med store forskjeller i både genretilknytning og perspektiv appellerer disse bøkene til ulike lesere. Davis Cross' *The European Diplomatic Corps* anbefales for en historisk fundert analyse av diplomati, og for en forståelse av hva som har gitt diplomati en slik legitimitet innenfor den westfalske orden. Vår samtids utfordringer for utenriksforvaltningen sier boken mindre om – her er Hocking og Spences *Foreign Ministries in the European Union* anbefalt lesning for en systematisk og nøktern oversikt. Som antologi er denne også både lettlest og tilgjengelig dersom interessen er begrenset til enkelte av EUs medlemsland. De to øvrige bøkene har et mer polemisk preg. Ross' *Independent Diplomat* er absolutt verdt å lese for ammunisjon til støtte for en demokratisering av diplomati. Som faglitteratur står den imidlertid betraktelig svakere, da empirien er begrenset, stilen polemisk og ambisjonen kritisk heller enn akademisk analyse. Sist, men ikke minst, *British Diplomacy* har historisk interesse og gir et interessant perspektiv som dekker utviklingen på britisk side fra sent på 1970-tallet frem til i dag. Hoveddelen, som er lagt til de tidligere utenriksministrenes innlegg, er imidlertid såpass selektiv og usystematisk at dette ligger nærmere politiske memoarer i utdrag. Fraværet av et bindende teoretisk perspektiv er her et stort handikap, særlig sammenlignet med en antologi som *Foreign Ministries in the European Union*. Lesere med interesse for både diplomati og britisk politikk, som undertegnede, bør imidlertid kunne finne plass til også denne boken på sin handleliste.

Litteratur

- Bátora, Jozef (2005) «Does the European Union transform the institution of diplomacy?», *Journal of European Public Policy* 12 (1): 44–66.
- Berridge, G.R. (2002) *Diplomacy. Theory and Practice*, 2nd edition. Houndmills: Palgrave.
- Bratberg, Øivind (2007) *Bilateral diplomacy in an integrated Europe: the co-existence of institutional orders?*, Arena Working Paper (10). Oslo: Arena.
- Egeberg, Morten (red.) (2006) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Hain, Peter (2001) «The end of foreign policy?». London: the Royal Institute of International Affairs.
- Hill, Christopher (red.) *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London: Routledge.

- Hocking, Brian (red.) (1999) *Foreign Ministries. Change and Adaptation*. Houndmills: Macmillan.
- Kassim, Hussein, B. Guy Peters & Vincent Wright (red.) (2000) *The National Co-Ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Manners, Ian & Richard G. Whitman (red.) (2000) *The Foreign Policies of European Union Member States*. Manchester: Manchester University Press.
- Meyer, Christopher (2006) *DG Confidential: The Controversial Memoirs of Britain's Ambassador at the Time of 9/11 and the Run-Up to the Iraq War*. London: Phoenix.
- Moses, Jonathan W. & Torbjørn Knutsen (2001) «Inside out: globalization and reorganization of foreign affairs ministries», *Cooperation and Conflict* 36 (4): 355–80.
- Murray, Craig (2007) *Murder in Samarkand. A British Ambassador's Controversial Defiance of Tyranny in the War on Terror*. London: Mainstream.
- Neumann, Iver B. & Halvard Leira (2005) *Aktiv og avventende. Utenrikstjenestens liv 1905–2005*. Oslo: Pax.
- Nicolson, Harold (1969) [1939] *Diplomacy* 3. utgave. Oxford: Oxford University Press.
- Popper, Karl (1945) *The Open Society and Its Enemies*. London: Routledge.
- Scholte, Jan Aart (2004) *Democratizing the Global Economy: the Role of Civil Society*. Coventry: CSGR.
- Smith, Julie & Mariana Tsatsas (2002) *The New Bilateralism. The UK's Relations within the EU*. London: The Royal Institute of International Affairs.
- Underdal, Arild (1987) «What's left for the MFA? Foreign policy and the management of external relations in Norway», *Cooperation and Conflict* 22 (3): 169–92.

BOKESSAY

Fra imperium til masse

Anmeldt av ERLEND GRØNER KROGSTAD, FN-delegasjonen i New York

IVER B. NEUMANN, Universitetet i Oslo og NUPI

...

Imperiet

Michael Hardt & Antonio Negri

Oslo: Spartacus [2000] 2005

*Multitude. War and Democracy
in the Age of Empire*

Michael Hardt & Antonio Negri:

New York: Penguin [2004] 2005



Både *Empire* og *Multitude* gir sterke assosiasjoner til pizza. Som pizzaen er de tuftet på italiensk tradisjon, men servert i amerikansk versjon. Som pizzaen består de av en rekke ingredienser som ikke nødvendigvis er finavstemt, men som ved hjelp av sin (filosofiske) bunn og sin (politisk aktivistiske) ostefinish likevel fremstår som et hele. Som pizzaen synes de å ha global appell og har følgelig blitt umåtelig populære. Det skyldes nok at grunntesen er lett å gripe. Tidligere var det stater som dominerte global politikk. De var klart avgrensede i forhold til hverandre og temmet andre politiske aktører. Deres fremste maktressurs var det militære. Nå er det en rekke forskjellige politiske aktører som dominerer. De er koblet sammen i nettverk – det er disse nettverkene som ifølge Hardt og Negri er imperiet. Deres fremste maktressurs er informasjon.

Den filosofiske bunnen i bøkene er det nok først og fremst Spinoza- og Deleuze-spesialisten Negri som har stått for. Analysene er tuftet på en tanke de to har felles, nemlig at mennesket først og fremst må forstås som en udifferensiert del av den generelle biologiske natur. Politikk må være demokratisk i den forstand at den må knyttes til hele universet av menneskekropper. Historien er ikke beåndet av noe utenfor mennesket selv, den er immanent. Den politiske historie må følgelig tenkes som en utfoldelse av menneskets biologisk funderte begjær. Helten i den politiske historien Hardt og Negri forteller er dermed menneskelivet selv, forstått på sitt mest

Michael Hardt og Antonio Negris bok *Empire* kom i 2000 og foreligger i norsk oversettelse på Spartacus forlag. I 2004 kom oppfølgeren *Multitude*.

grunnleggende nivå, nemlig i form av mengden – *the multitude*. Politiske institusjoner som staten og politiske begreper som Folket forgår; mengden består. Mengden handler og sprer seg som ugress, eller rhizomatisk, som Deleuze kaller det. Hardt og Negri følger Deleuzes feiring av livet, hans programmatisk vitalisme. De tar dette prosjektet så langt at de feirer alt som kaster om på stivnede sosiale former. I deres lesning blir for eksempel Djenghis Khan og Caesars soldater gode demokrater, simpelthen fordi de spredte sine kropp og sine prosjekter som ugress over store områder. Som disse to eksemplene også minner om, har mengders handlinger ingen innebygde grenser. Men mengdens handlinger vil alltid foregå på betingelser som leveres av en politisk anordning (*dispositif*).

Oppgaven den første boken, *Empire*, forsøker å takle, er å teoretisere omkring denne prosessen ved å spesifisere hva slags politisk anordning som vokser frem når den gamle orden som var tuftet på en industriell økonomi og en statlig suveren politikk, har svunnet hen. Svaret er imperiet, en anordning tuftet på samtidighet, samlokalisering, kontroll som er mest mulig indirekte, åpenhet mot så mange systemer som mulig.

I oppfølgeren *Multitude* beskriver Hardt og Negri klasseformasjonen som er i ferd med å vokse frem i imperiet, og det demokratiske prosjektet denne nye klassen – altså mengden – forhåpentligvis skal bære frem. For selv om forfatterne åpner med et langt kapittel om den «permanente krigstilstand» som råder i vår tid, og som kaster mørke skygger over utsiktene for fred og demokrati, er de til syvende og sist optimister. De tror og håper at alle «singularitetene» som til sammen utgjør mengden (les: individer og grupper med egenarter som ikke kan smeltes sammen til et transcendentalt Folk eller lignende), etter hvert vil organisere seg og kaste åket av seg. Men akkurat hva dette åket er, og hvem som pålegger oss det, er det ikke helt lett å få tak på. Dette er både fordi forfatterne nærer en sterk uvilje mot å bryte sosiale fenomener ned til håndterbare kategorier, og fordi de antakeligvis ikke helt vet det selv.¹ I stedet fremheves den postmoderne politikkens karnevalistiske karakter, og litteraturviteren Hardt får boltre seg med litterære analogier underveis. Ikke uventet har Hardt og Negri fått stryk av det marxistiske venstre for å levere en ubrukelig sosialøkonomisk analyse.² Men det ville være feil å avskrive *Multitude* som en ukritisk feiring av det postmoderne; her ønsker de å vise hvordan det partikulære kan bestå i, og til og med styrke, et verdens-

1 Dette har vært et gjennomgangstema i International Relations-resepsjonen, se for eksempel Barkawi & Laffey (2002), Walker (2002).

2 I en svært kritisk bokanmeldelse i *Monthly Review* anklager Samir Amin forfatterne for å levere en «journalistisk» historisk analyse som med viten og vilje overser nyere arbeid om klassedannelse fra den historisk-materialistiske skolen (Amin 2006). I en mer nyansert anmeldelse av *Multitude* konsentrerer Joseph Choonara seg om å vise at selv Hardt og Negris paradeeksempler på nye klassesannelser inneholder feil og overdrivelser (Choonara 2005).

omspennende frigjøringsprosjekt. Forfatterne poengterer flere ganger at både sosialismen og liberalismen har spilt fallitt, de er ideologier som er for knyttet til de forvitrede begrepene stat og nasjon. – Vi trenger politisk filosofi som er postliberal og postsosialistisk, hevder de – og har funnet gehør hos både antiglobaliseringsbevegelsen og en rekke akademikere for det.³ Det hevdes altså at mengden er på vei til å bli det politiske subjektet i vår postmoderne verden. Mengden er å forstå som en klasse, men en klasse som i prinsippet ikke ekskluderer noen. Den industrielle arbeiderklassen har mistet sitt hegemoni til «immaterielle arbeidere» engasjert i «biopolitisk produksjon», nærmere bestemt produksjon av kommunikasjon, kunnskap, symboler, følelser og ulike former for samarbeid. Frukten av denne biopolitiske produksjonen er *fellesskapet* [the common] som utvikler seg i symbiose med mengden. Fordi vi alle nødvendigvis deltar i biopolitisk produksjon på ett eller annet vis, tilhører vi alle mengden – i alle fall potensielt. Videre er fellesskapet på en og samme tid det som utbyttes i imperiet (gjennom kapitalismens profittering på ideer, populærkultur, patenter osv.) og det som med tiden vil sette mengden i stand til å frigjøre seg, etter hvert som den skjønner hvordan den kan nyttiggjøre seg fruktene av sitt eget arbeid. Skal vi tro Hardt og Negri, vil det nemlig etter hvert skje.

Det uttalte målet med *Multitude* – å undersøke nye klasseformasjoner i en stadig mer globalisert verden – er utvilsomt en viktig oppgave for samfunnsvitenskapen, og en oppgave som ennå er i sin spede begynnelse. La da gå at Hardt og Negri maler med veldig brede penselstrøk. Som de selv presiserer er *Multitude* en filosofisk bok og ikke et empirisk studium. Likevel er det mye å utsette på deres analyse. For det første skriver de som om den utviklingen vi bare ser i kim, og som fortsatt kan gå både i denne og hin lei, faktisk allerede har modnet i en bestemt form, nemlig som et fritt, globalt arbeidsmarked. Den nye immaterielle arbeiderklassen er nok på vei, men den er neppe her ennå. Det er rett og slett en villedende overdrivelse når Hardt og Negri hevder at de immaterielle produksjonsforholdene er blitt så like verden over at man kan snakke om mengden som en global klasse (sml. Camfield 2007). I den grad den globale arbeidsdelingen fortsetter å skille ut en underklasse av råvareprodusenter, er dette en grov overdrivelse, og den dekker også over konflikter mellom ulike grupper av det Hardt og Negri kaller «immaterielle arbeidere» (som for eksempel bunner i frykt for *outsourcing* av tjenester). For det andre savnes en veiledning til hvordan vi kan skille mellom dem som setter det produserte fellesskapet i demokratiets tjeneste, og dem som utbytter det i kapitalismens navn. I en politisk engasjert bok som *Multitude* er dette et nøkkelspørsmål som blir vanskelig å besvare

3 Det har ikke manglet på store ord: Malcolm Bull skrev i *London Review of Books* i 2001 at *Empire* var «the most successful work of political theory to come from the left for a generation» (Bull 2001). Og hvis suksess bedømmes etter hvor mye omtale en bok får, har han kanskje rett.

fordi vi presenteres for en diagnose som bare inneholder én klasse, og som generelt gir oss få ledetråder til å forstå hvordan forskjellige elementer innen mengden forholder seg til hverandre. Det relasjonelle underspilles også. I og med at klasse er et relasjonelt begrep, er dette en alvorlig mangel. Problemene ved det sømløse universet som utmales i *Empire* og *Multitude*, er da også kommentert flere ganger, og Hardt og Negri er blitt beskyldt for å løpe kapitalismens ærend. Slik kritikk har både kommet fra marxister som hevder at mangelen på en skikkelig klasseanalyse uvegerlig gjør dem til kapitalismens apologeter; men også fra folk som mener at Hardt og Negri skuffer på deres egne premisser, nemlig i å levere en postsosialistisk kapitalismekritikk som kan fungere som et moderne kampskrift.⁴ Sist, men ikke minst: hvorfor er det så sikkert at mengden vil bruke nettverksstrukturen til å fremme demokrati? Det er påfallende at nesten alle eksemplene på politisk aktivisme nevnt i *Multitude* stammer fra antiglobaliseringsbevegelsen. Ironisk nok ville al-Qaida og andre islamistiske organisasjoner vært drømmeeksempler på Hardt og Negris postmoderne bevegelser – globale, ikke-sentraliserte og internettbaserte som de er. De passer imidlertid dårlig inn i mengden, først og fremst fordi de ikke ønsker å være en del av den. Hvem og hva mengden skal frigjøre seg fra, er ikke begrepsfestet utover en lite spesifisert referanse til «imperialisme», ei heller fiendskapet og antagonismen mellom ulike grupper innad i mengden.

Den politiske aktivismen som smelter filosofi og samfunnsanalyse sammen, er det nok også den gamle aktivisten Negri som har hovedansvaret for. Negri var en sentral teoretiker på ytterste venstre fløy i Italia på 1970-tallet.⁵ Han ble et ikon for store deler av det intellektuelle Europa ikke bare fordi han var en fremtredende intellektuell, men også fordi han ikke ble dømt for noen konkret handling, bare for oppvigleri mot staten. Samvittighetsfange, altså, og som sådan et velegnet symbol for alle som ville blottstille den selverklærte liberale statens grenser, fra tidens ledende intellektuelle Michel Foucault og nedover i den intellektuelle næringskjeden. Etter at han slapp ut ble Negri parlamentariker, men måtte flykte til Frankrike da det ble varslet ny etterforskning og hans parlamentariske immunitet ble

4 Samir Amins bokanmeldelse, referert til ovenfor, er et eksempel på den første typen kritikk. Den andre typen finnes i Wood (2004).

5 Tidens hoveddrama var forsøkene på å få til et historisk kompromiss mellom de politiske kreftene som bar det bestående på den ene siden, og de italienske eurokommunistene på den annen. Blant dette prosjektets fiender fant man blant annet Brigade Rosse og en rekke andre autonome grupper. De røde brigader bortførte og drepte statsminister Aldo Moro, hvilket effektivt satte en stopper for planene om et historisk kompromiss. Det er til denne dag ikke klart hvem som sto bak. Moros enke har hevdet at det var amerikansk etterretning, andre mener det var den fascist-tunge stay behind-gruppen Gladio, atter andre at det her dreiet seg om en kombinasjon av de to, etc. Ryktene gikk om at universitetsprofessor Negri hadde vært med på å bortføre Moro, at det var hans finger som var på avtrekkeren etc. Han ble faktisk arrestert og satt inne til 1983.

opphevet. Da den kalde krigen tok slutt, vendte han tilbake til Italia for å bidra til at de uforsonlige politiske motsetningene han selv hadde vært en del av, nå kunne tråkles sammen, men resultatet ble at han nok en gang ble plassert under overvåking. Michael Hardt, som er litteraturviter i North Carolina, har skrevet om italiensk filosofi og global politikk i årevis, også tidligere sammen med Negri.

Som alle gode italienske og italienskorienterte venstreintellektuelle deler de to en interesse ikke bare for italieneren Machiavelli, men også for Marx og tradisjonene som utgår fra ham. Man ser det i den materialistiske analysen, man ser det i avslutningen som stiller det handlingsorienterte spørsmålet «Hva må gjøres?» og maner til motstand, og man ser det i den sveipende stilen, som mest av alt minner om Trotskijs storslagne utskeielser som verdenshistoriker. I likhet med et annet ferskt forsøk på å gjøre noe av det samme, Manuel Castells' (1998) trebindsverk om informasjonsalderen, får denne boken noe encyklopedisk og syntetiserende over seg som appellerer til den generelt orienterte leser med hang til det storslagne.

Hva tema angår, er Hardt og Negris bøker de hittil mest vellykkede og best mottatte publisistiske, venstreorienterte forsøkene på å sette den fremvoksende verdensordenen på begrep. På 1990-tallet ble den offentlige debatten i Vesten om dette temaet dominert av en selverklært liberaler, Francis Fukuyama, og en selverklært konservativ, Samuel Huntington. Hardt og Negri er selverklærte radikale, og dermed har vi tre bidrag som til sammen representerer sentrale elementer fra de siste to hundre årenes dominerende politiske tradisjoner.

I motsetning til Fukuyama og Huntington er imidlertid ikke Hardt og Negri profesjonelle samfunnsvitere, hvilket betyr at deres bøker inngår i en annen genre. Selv om Negris universitetsstillinger var i statsvitenskap, er han å regne som politisk filosof, ikke empirisk forsker. Fra et samfunnsvitenskapelig (i motsetning til et filosofisk eller stilistisk) synspunkt har dette den ulempen at boken tenderer til å bli for utflytende, både hva teser, begreper og lengde angår. Et sentralt eksempel gjelder nettverksbegrepet. Hardt og Negri er svært opptatt av hvordan forskjellige typer nettverk utgjør handlingsbetingelser for ny virkelighet, og postulerer en utvikling mot fri flyt. Det vi har av empiriske nettverksanalyser antyder imidlertid at nettverk har noder (punkter der kommunikasjonen er tettere) og grenser (deler der den synker mot null).⁶ Dette har umiddelbar relevans for enhver maktanalyse og kunne derfor ha vært med på å spesifisere tesene som fremmes i denne boken. Noe lignende gjelder for militærmaktens rolle i menneskelig samkvem. *Empire* leser for eksempel ikke bare ut den rolle krig spiller, men hevder programmatisk at krig ikke lenger er sentralt som

6 Se for eksempel Cambridge-antropologen Marilyn Stratherns brede produksjon.

utviklingsgenerator. I debattene som har fulgt i kjølvannet av boken, har amerikanske militæreventyr i Afghanistan og Irak krevd mye oppmerksomhet. Hardt og Negri har imidlertid fastholdt at dette snarere er symptomer på enn grunnleggende trekk ved den fremvoksende globale orden. Her ligger det imidlertid, så vidt vi kan se, en bombe under deres analyse. I *Multitude*, som ifølge forordet er skrevet under «en mørk sky av krig», har nemlig de to snudd på hælen og hevder at den permanente krigstilstand vi lever i er en forutsetning for all politikk. Viljen til å peke ut maktsentra i imperiet har tilsynelatende også økt, for forfatterne observerer nå at «i dag [utføres] den imperiale styringen stort sett av strukturene og personellet til de dominerende nasjonalstatene». Dette er likevel bare en delvis revisjon av tesen fra *Empire*. Forfatterne medgir at nasjonalstaten nok fortsatt er å regne med, selv om den ikke lenger tilhører fremtiden.

Til tross for at tanken om at imperiet er et nettverk snarere enn en Washington-basert struktur nok fikk seg et grunnskudd 11. september 2001, har Hardt og Negri evnet å skape seg en posisjon i det globale ordskiftet om hvor vi er på vei, og de har gjort det på en gjennomteoretisert måte. De presenterer også en rekke påstander, hypoteser og teser som stimulerer tanken. Sannsynligvis er bøkene en medvirkende årsak til at den globale samtalen om disse spørsmålene har dreiet bort fra hegemonibegrepet, der poenget var at USA måtte forstås som en spesielt viktig aktør innen statssystemet, og over til imperiebegrepet, der poenget er at amerikanskbaserte grupperinger av ymse slag har en så sentral rolle og så mange klienter andre steder at statssystemet blir mindre. En imperiestruktur tar dets plass. I den norske debatten, som først og fremst har gått i *Morgenbladet*, *Le Monde diplomatique* og *Agora*, har *Empire* og *Multitude* allerede presset syttitallister til å tenke nytt om imperialismen, og nittitallister til å tenke nytt om materialisme. Med den norske utgaven av *Empire*, i uanstrengt oversettelse ved Bjørn C. Ekeland, ligger mye til rette for at disse positive utviklingstrekkene kan fortsette.

Litteratur

- Amin, Samir (2006) «Empire and Multitude», *Monthly Review* 57 (2).
- Barkawi, Tarak & Mark Laffey (2002) «Retrieving the Imperial: Empire and International Relations», *Millennium* 31 (1): 109–27.
- Bull, Malcolm (2001) «You can't build a new society with a Stanley knife: A review of Empire», *London Review of Books* 23 (19).
- Camfield, David (2007) «The Multitude and the Kangaroo: A Critique of Hardt and Negri's Theory of Immaterial Labour», *Historical Materialism* 15 (2): 21–52.
- Castells, Manuel (1998) *The Information Age: Economy, Society and Culture*, tre bind. Oxford: Blackwell.
- Choonara, Joseph (2005) «Marx or the Multitude?», *International Socialism* (105) Winter.
- Poster, Mark (2005) «Hardt and Negri's Information Empire: A Critical Response», *Cultural Politics* 1 (1): 101–18.
- Walker, R.B.J. (2002) «On the Immanence/Imminence of Empire», *Millennium* 31 (2): 337–45.
- Wood, Ellen Meiksins (2004) «Et manifest for den globale kapitalen?», *Agora* 24 (4).

ANMELDELSER

Stabilitetens pris: Stat og politikk i Midtøsten

Kjetil Selvik & Stig Stenslie

Bergen: Fagbokforlaget 2007

Anmeldt av TOR HÅKON TORDHOL, Universitetet i Oslo



Kjetil Selvik og Stig Stenslie sikter i *Stabilitetens pris* mot å forklare regimestabiliteten i Midtøsten og Nord-Afrika, især i de arabiske landene. Hovedhensikten med boken er, ifølge forfatterne selv, å «kombinere en *innføringsbok* [om] stat og politikk i Midtøsten, med en *problemstilling* knyttet til regimestabilitet» (s. 10, forf. utheving). Det er nettopp i spenningen mellom disse to målsetningene at både bokens styrker og svakheter finnes.

Regimestabilitet i Midtøsten utgjør altså kjernen i boken, enten det er årsaker til, konsekvenser av eller utfordringer knyttet til slik stabilitet som drøftes. Boken starter med innledning og historisk introduksjon til regionen og deles deretter inn i fire deler som hver består av to kapitler. De fire delene belyser ulike aspekter ved stat og politikk i forhold til regimestabilitet og refererer i gjennomgangen til åtte utvalgte landeksempler. Boken begynner med å besvare hvordan regimene har overlevd, før den videre drøfter deres søken etter legitimitet, deres organisering og, endelig, utfordringer. Gjennom å analysere disse ulike aspektene viser Selvik og Stenslie ikke bare at regimestabilitet er et karakteristisk trekk ved Midtøsten, men tilbyr også en rekke mulige forklaringer på *hvorfor* det er slik.

Metodisk sett plasserer forfatterne selv boken innenfor komparativ politikk-tradisjonen, noe som særlig kommer til uttrykk gjennom at indre faktorer er satt i fokus. Som vist nedenfor ville antakelig en økt vektlegging også av ytre årsaker ha styrket boken. Argumentet om at internasjonale politiske prosesser kan ha innflytelse på statsbyggingsprosesser står, som kjent, sterkt i store deler av faglitteraturen (se f.eks. Gourevitsch 1978). På tross av disse innvendingene må boken sies å levere det som loves, og gir en grundig gjennomgang av de viktigste trekkene ved statsmakten i Midtøsten og belyser regimestabilitetens kompleksitet på en god måte.

Kombinasjonen av en innføringsbok til Midtøsten-regionen og en problemstilling knyttet til regimestabilitet åpner for mange mulige til-

nærminger. Etter denne anmelders mening har forfatterne valgt en god innfallsvinkel til emnet. Det problemstillingsbaserte utgangspunktet innbyr til en strukturering av innholdet slik at sammenhenger mellom stats- og regimedannelser og samfunnsmessige konsekvenser vises på en klar og lettfattelig måte. Tydeligst kommer dette frem i del 1, «Samfunn, identitet, stat», hvor sammenhengen mellom regimenenes overlevelsesstrategier og disse strategienes implikasjoner for etniske spenninger i politikken og sosial mobilitet demonstreres. Boken viser særlig styrke i landeksempelet om Iran. Her drøftes korporativismens samfunnsmessige begrensninger og muligheter så vel som betydningen av begrenset elitesirkulasjon. Også på andre områder er boken sterk. I kapitlet om islamismens utfordringer for regimer i Midtøsten drøfter forfatterne flere ulike forklaringer på islamismens vekst. Dermed lykkes de også i å presentere et nyansert bilde av hva islamisme er. Dog savnes det at de ikke setter islams økte betydning i politisk og kulturelt liv i sammenheng med også andre religioners renesanse, slik det for eksempel gjøres i Roger Owens *State, Power and Politics in the Making of the Modern Middle East* (Owen 2004: 145–55). Avgrensningen er riktignok forsvarlig ut fra forfatternes problemstilling ettersom det kan argumenteres for at islamisme representerer en større utfordring for regimenenes legitimitet, men derved mister boken samtidig muligheten til å demonstrere nettopp regionens kompleksitet.

Spenningen mellom innføringsmålsettingen og den overordnede problemstillingen er et tveegget sverd også i andre henseende. For eksempel fristes forfatterne tidvis til å trekke inn momenter som i liten grad er relevante for problemstillingen som sådan. En av hendelsene som er nesten uomgjengelig i enhver ny innføringsbok om Midtøsten er invasjonen og den påfølgende okkupasjonen av Irak. Dette caset tas opp som landeksempel i kapitlet om demokratisering, men dessverre da på bekostning av den røde tråden i boken: regimestabilitet. Her beveger forfatterne seg over i debatten om eksternt drevet stats- og demokratibyggning uten å drøfte dette fenomenet tilstrekkelig. De velger å se på USAs evne og vilje til å demokratisere utenfra. En bedre innfallsvinkel – gitt problemstillingen – ville vært de iboende motsetningene i skjæringspunktene mellom stat og samfunn som gjør demokratisering vanskelig. I særlig grad gjelder dette kimen til etnifisering av politikken som forfatterne hevder tiår med «overlevelsespolitikk» er skyld i (s. 77). Flere tillegger nettopp shiaenes omfavnelse av etnisk mobilisering, og spesielt storayatollah 'Ali al-Sistani sin oppfordring til å danne en felles shia-liste, som en hovedårsak til den økte sekteriske spenningen i Irak (f.eks. Visser 2006, Dodge 2007). Dette er problemer forfatterne tar opp i første del av boken, men som med fordel kunne vært brakt på bane også her.

Som nevnt er det også problematisk at Selvik og Stenslies metodiske valg tillegger indre forhold større vekt enn internasjonale forklaringsfaktorer.

Kapitlet om reformisme er her et formålstjenlig eksempel. Ved å plassere dette under delen om legitimitet vil de «vise hvordan regimene bruker reformtanken som en erstatning for sin svekkede ideologi» (s. 110). Med andre ord blir indre motiver overordnet eksterne forhold, men denne anmelder mener likevel at dette ikke i tilstrekkelig grad forklarer hendelsenes forløp. Dette blir da også tydelig i selve teksten når de tidligste økonomiske reformene drøftes og internasjonale aktører trekkes inn. Adeed Dawisha hevder sågar at Anwar Sadats reformer krevde heller enn gav legitimitet. Legitimitet var en nødvendig forutsetning for reformer, og ikke et forsøk på å oppnå det (Dawisha 1998: 37). Videre, som Owen påpeker, var det internasjonale betingelser fra Verdensbanken, IMF og USA gjennom strukturaltilpasningsprogrammene som i betydelig grad satte standarden for disse reformene (Owen 2004: 114). Også for de politiske reformene spesielt gjelder noe av den samme kritikken. Egypts flørt med politisk åpning kom som et ledd i tilnærmingen mot vest i den kalde krigen. Selvik og Stenslies argumentasjon er bedre når de viser hvordan regimer i økende grad har gjort seg avhengige av valg for å opprettholde legitimitet. Det har vist seg svært vanskelig for herskere å gå tilbake på politiske innrømmelser de har gitt.

En mer systematisk gjennomgang av regionale og internasjonale kilder til innflytelse på intern politikk hadde vært ønskelig. Flere arabiske regimer har historisk sett legitimert seg og sitt styre i statsskeptiske, eller endog statsfiendtlige, ideologier. Dette skaper en spenning siden deres maktgrunnlag hviler innenfor nettopp slike politiske enheter. Owen viser hvordan denne spenningen har gitt seg utslag i særegne «spilleregler» i intraregional politikk (Owen 2004: 65–67). Dette bringes på bane ikke fordi det er sentralt til enhver tid. Tvert imot, mye arabisk politikk, også utenrikspolitikk, er innenrikspolitisk motivert. Derimot er inkludering av internasjonale faktorer et nødvendig supplement for å forstå mekanismene som gjør seg gjeldende i regionen.

På tross av disse innvendingene er *Stabilitetens pris* likevel en svært god introduksjonsbok til Midtøsten, som dekker mange av de viktigste og mest dagsaktuelle temaene i regionen hva angår stat og politikk. Ved hjelp av den problemstillingsorienterte tilnærmingen setter boken mange av disse i sammenheng, og Selvik og Stenslie makter å gi en klar fremstilling av mange komplekse sammenhenger. De mange landeksemplene bidrar til å styrke dette inntrykket ytterligere. Disse gir leseren innblikk i historien og styresettet til noen av de mest sentrale arabiske landene og de temaer som dominerer dagsordenen der. For studenter og andre som er interessert i Midtøsten, er *Stabilitetens pris* således en nyttig bok. Den gir en god oversikt over de viktigste politiske emnene i dagens Midtøsten, samtidig som disse ses i en videre sammenheng. Dette siste er uunnværlig i en introduksjonsbok og denne bokens største styrke.

Litteratur

- Dawisha, Adeed (1998) «Egypt» i Yezid Sayigh & Avi Shlaim (red.) *The Cold War and the Middle East*. Oxford: Clarendon Press.
- Dodge, Toby (2007) «The Causes of US Failure in Iraq», *Survival* 49(1): 85–106.
- Gourevitsch, Peter (1978) «The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics», *International Organization. A Journal of Political and Economic Affairs* 32(4): 881–912.
- Owen, Roger (2004) *State, Power and Politics in the Making of the Modern Middle East*, London: Routledge.
- Visser, Reidar (2006) «Sistani, the United States and Politics in Iraq: from Quietism to Machiavellianism», *NUPI Paper* (700). Oslo: NUPI.

Nuclear Proliferation and International Security

Morten Bremer Mærli & Sverre Lodgaard [red.]

London/New York: Routledge 2007

Anmeldt av WILLIAM WALKER, *University of St Andrews, Scotland*

Oversatt av Kristin M. Haugevik



Det hersker i dag bred enighet om at ikke-spredningsregimet står overfor alvorlige utfordringer. Ni stater besitter nå atomvåpen, det er uenighet om ikke-spredningsavtalen (NPT) og hvilke rettigheter og plikter dens signatarstater har, barrierene mot spredning av relevant teknologi er svekket og USAs internasjonale strategier er blitt en del av problemet snarere enn en del av løsningen. Dette er bakgrunnen for et ambisiøst prosjekt ledet av Sverre Lodgaard og Morten Bremer Mærli ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) mellom 2004 og 2006, som nå har resultert i boka *Nuclear Proliferation and International Security*, redigert av de nevnte forfatterne.

Prosjektets uttalte hovedmål er å «identifisere bedre ikke-spredningstiltak og strategier» gjennom å gjennomgå ulike case og politiske valgmuligheter. Boken er skrevet av en gruppe anerkjente forskere fra ulike land, og kapiteltidbidragene er diskutert på arbeidsseminarer og vurdert av uavhengige fagfeller før ferdigstillelse.

Resultatet har blitt en samling analyser som rager blant det ypperste som er publisert om disse emnene i senere tid. I tillegg til introduksjon og konklusjon består boken av fjorten kapitler inndelt i tre deler. I del I,

«Growing pressures, fragile policies», diskuterer Jozef Goldblat det juridiske fundamentet for ikke-spredningspolitikk, Astrid Forland tar for seg fremveksten av anti-spredning (counter-proliferation) og preventiv krigføring som amerikansk strategi etter 1991 og Steve Miller ser på de brokete diplomatiske tradisjonene knyttet til atomnedrustning. Del II, «Encountering proliferators, real or potential», dekker «spredernes» atferd og de internasjonale reaksjonene disse er blitt møtt med. Denne delen inkluderer kapitler om Libya (Harald Muller), Iran (Sverre Lodgaard), Nord-Korea (Peter Hayes), Israel (Marvin Miller og Lawrence Scheinman), India (Raja Mohan), Pakistan (Talat Masood) og ikke-statlige aktører (William Potter). Del III inneholder kapitler om Avtalen om fullstendig kjernefysisk prøvestans¹ (Annette Schaper), Avtalen om stans i produksjonen av spaltbart våpenmateriale (Annette Schaper og Morten Bremer Mærli), tiltak på tvers av landegrenser for å sikre kjernefysisk materiale og anlegg (Lars van Dassen) og multilaterale tiltak for kjernefysiske brenselcykluser (Tariq Rauf).

Enhver redigert bok står overfor to åpenbare kvalitetstester. Den ene er kvaliteten på de individuelle kapitlene, som denne boken består med glans. Den andre er hvorvidt boken som helhet faktisk er bedre enn summen av sine deler. Her skuffer dessverre *Nuclear Proliferation and International Security*, av to grunner. For det første er det sentrale hull i bokens spennvidde som begrenser mulighetene til å trekke overbevisende konklusjoner. Særlig gjelder dette mangelen på et kapittel om utviklingen av amerikansk politikk på feltet – tross kapitelforfatternes nær unisone enighet om at USA har bidratt substansielt til den nåværende situasjonen. Hvorfor har USA valgt slike uventede og provoserende handlingsmåter? Hvorfor trakk USA seg fra nedrustningskontroll og internasjonale avtaler da landet var på høyden av sin hegemoniske makt og autoritet, når det å forsterke slike avtaler faktisk ville økt amerikansk makt, autoritet og evne til å løse problemer i resten av verden? Hva er utsiktene for at USA igjen vil forplikte seg til å etterleve Avtalen om fullstendig kjernefysisk prøvestans og andre multilaterale avtaler og prosesser landet snudde ryggen til sent på 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet? Disse spørsmålene behandles ikke eksplisitt. Ei heller finnes det noen diskusjon av ikke-spredningspolitikken og avskrekkingstrategiene til de øvrige erkjente atommaktene, Kina, Frankrike, Russland og Storbritannia. Uten en slik diskusjon er det vanskelig å komme med noen overbevisende vurdering av sannsynligheten for at nedrustningsforpliktelsene i NPT-avtalen – som fremheves gjennom hele boken – vil kunne respekteres.

Den andre årsaken til at boken sett under ett ikke innfrir, er tilnærmingen som er valgt i bokens konklusjonskapittel, skrevet av Lodgaard. Den viktigste rollen en slik konklusjon skal oppfylle er, slik denne anmelder ser

1 The Comprehensive Test Ban Treaty.

det, å gjøre leseren oppmerksom på innsikter som har fremkommet i gjesteforfatternes ulike kapitler og deretter trekke disse trådene sammen. En slik tilnærming er imidlertid ikke valgt her. Isteden presenteres vi for en av redaktørenes egne interessante, men lite oppsiktsvekkende, vurderinger av situasjonen ikke-spredningsregimet nå befinner seg i, med bare overflatiske referanser til de foregående kapitlene. De ti oppfordringene til regjeringer og statsledere avslutningsvis ser også ut til å gjenspeile redaktørens egne betraktninger snarere enn utfallet av diskusjoner i prosjektgruppen. Muligens har redaktøren gjort det beste ut av en situasjon preget av uenighet i gruppen og/eller mangel på ressurser – noe leseren naturligvis forblir i det uvisse om. Likevel er det synd at et ambisiøst prosjekt som dette, med så mange fyldige og interessante analyser, avsluttes på en slik måte.

La meg her benytte anledningen til å henlede oppmerksomheten på tre av mange viktige observasjoner som gjøres i de ulike kapitlene, og hvilke spørsmål disse observasjonene videre reiser. For det første konkluderer Goldblat i sitt kapittel med at NPT er «av den største betydning for nedrustningskontroll [...]». For å kunne videreføre sin opprinnelige rolle som en våpenkontroll- og nedrustningsmekanisme må traktaten tilpasses endringer i de politiske og sikkerhetsmessige omgivelser». Denne påstanden følges imidlertid av en annen tilsvarende sterk, og velkjent, påstand om at avtalen er hinsides tilpasning fordi det er umulig å komme til enighet om foreslåtte tillegg og forbedringer. En slik tilstand bør etter min mening absolutt ikke aksepteres. Er ikke tiden nå inne for at en gruppe kloke menn og kvinner, av internasjonal rang og anseelse, men utenfor statsapparatet, kommer opp med et alternativ til NPT som er tilpasset tiden og har reell mulighet til å oppnå bred aksept (hvilket utelukker en rendyrket nedrustningsavtale)? Dette er, slik jeg ser det, en tøff, men nødvendig oppgave.

For det andre skriver Miller og Scheinman i sitt fremragende kapittel om Israel og en atomvåpenfri sone i Midtøsten at «våpenkontroll ikke er en måte å løse grunnleggende sikkerhetspolitiske konflikter på, men snarere en måte å operasjonalisere og konsolidere politiske beslutninger om samarbeid for å oppnå sikkerhet og stabilitet». Denne observasjonen er helt korrekt og fortjener seriøs refleksjon. Argumentet finner støtte i Mullers like fremragende kapittel om Libya. Her applauderes de kløktige britiske og amerikanske diplomatiske grep som ble tatt da anledningen bød seg under skiftene i Libyas antatte nasjonale interesser og sikkerhetsomgivelser til å presse landet mot nedrustning gjennom de multilaterale institusjonene for våpenkontroll. Men hva skjer dersom *grunnleggende* konflikter ikke kan løses? Finnes det omstendigheter hvor våpenkontroll kan etableres til tross for disse, eller til og med bidra til slike konflikters løsning? Uten å nå entydige konklusjoner utforsker Miller og Scheinman tanken om at Israel, Iran, Egypt og deres naboer, til tross for fiendskapen som hjem søker regionen,

kunne finne felles interesse i å slutte seg til forslag om en atomvåpen- (eller masseødelegglesesvåpen-) fri sone i Midtøsten. I så fall kunne man unngått et langt verre forfall mot kjernefysisk anarki, som nå også inkluderer terrorist- og opprørsgrupper. Tatt i betraktning de enorme risikoene knyttet til atomspredning i regionen, samt Midtøstens sentrale betydning for den nåværende internasjonale atomsituasjonen, fortjener ikke dette forslaget å bli diskutert med langt større vekt, spesielt av Israel og USA, enn det hittil har blitt?

For det tredje observerer Masood at Indias atompolitikk var motivert av «prestisje og global anerkjennelse», i motsetning til Pakistans som «hovedsakelig var motivert av sikkerhetsvurderinger». Dette synspunktet bekreftes ytterligere gjennom Masoods videre behandling av Indias fremvoksende relasjoner til USA og ikke-spredningsregimet (relasjonene med Pakistan og Kina vies lite oppmerksomhet).

Den store vekten noen stater tillegger atomvåpen som symbol på ære, status og selvtillit, fortjener oppmerksomhet både her og andre steder. I tillegg til å være et insentiv for å skaffe seg atomvåpen og relaterte symboler (jeg skriver denne anmeldelsen i kjølvannet av Brasils varslede bygging av en atomubåt og fornyelse av landets anrikingsprogram) er prestisje i seg selv et hinder for nedrustning. Den britiske regjeringens beslutning om å erstatte Trident-ubåtene og landets rakettvåpen nylig hadde mer å gjøre med frykten for tap av internasjonal prestisje enn med militær sikkerhet. Hvorfor er dette, det mest stigmatiserte våpenet av alle samtidig også det mest prestisjefylte? Hvordan kan disse våpnenes betydning for nasjonal selvtillit – og deres antatte evne til å gi plass ved det viktigste forhandlingsbordet i internasjonal politikk, en evne som dessverre bekreftes av USAs belønning av India – svekkes? Hvorfor oppnår ikke-atommakter, til sammenlikning, så lite oppmerksomhet og anseelse for sine forsakelser? Vi trenger bedre svar på disse spørsmålene.

Til sist noterer jeg at Routledge har satt en pris på utrolige 75 pund for denne boken i Storbritannia, og 135 dollar i USA, hvilket i praksis gjør den utilgjengelig for individuelle kjøpere, inkludert studenter. Til den prisen kan jeg umulig benytte boken i undervisningsøyemed. Forlaget har også ikledd boken et kjedelig, praktisk omslag, utvilsomt fordi ambisjonene for markedsføring ikke går utover institusjonelle bibliotek. Dette er dovent og fantasiløst forleggerarbeid, som ekskluderer mange av leserne boken hadde fortjent.

The European Union and the People

Mette Jolly

Oxford: Oxford University Press 2007

Anmeldt av JAN ERIK GRINDHEIM, Universitetet i Agder og Universitetet i Bergen



I *The European Union and the People* diskuterer Mette Jolly fire analytiske paradigmer og åtte modeller for demokrati – et effisiensparadigme, et vertikalt og et horisontalt paradigme med vekt på organisatoriske forhold mellom medlemsstatene og det overstatlige nivået i EU, samt et sosialpsykologisk paradigme; og modellene konføderal, føderal, parlamentarisk, presidensiell, konsosiert, topilar, nettverk og imperium (med henvisning til middelalderens måte å organisere politisk makt på mellom selvstendige politiske styringssystemer).

Men til tross for denne tilnærmet fullstendige gjennomgangen av det som finnes av teoretiske modeller for demokrati, konkluderer hun likevel med at ingen av dem passer når vi skal beskrive hvordan EU fungerer som politisk system. Derfor er det heller ingen mening i å forsøke å utvikle det demokratiske elementet på overstatlig nivå i EU. Vi må fortsette å se på unionen som et tradisjonelt internasjonalt samarbeid mellom suverene nasjonalstater: «the Union should continue to be legitimised via its parts, that is, the nation state» (s. 240).

Jolly føyer seg med dette inn i en tradisjonell måte å forstå EU på, som et forhold mellom «oss og dem» i et nasjonalstatenes Europa. Boken gir oss ingen nye perspektiver på hva slags politisk styringssystem EU er eller kan bli, ei heller tilbyr den dypere diskusjoner av begrepet demokrati, slik Jolly selv legger opp til i det andre kapittelet med tittelen «Debating democracy in the EU». Boken ender i en konklusjon vi har hørt mange ganger tidligere: «People feel much stronger attachment to their country than to the European Union» (s. 227).

Dette er synd fordi det er en god bok som ellers er vel verd å lese. Dens klare teoretiske avgrensninger og gode empiriske data gjør den aktuell for kurs hvor det undervises om EU, og den kan underbygge argumentet om det påståtte demokratiske underskuddet i unionen. Men til doktorgradsavhandling å være er tankegangen noe tradisjonell, og som bok burde den ha vært strammere redigert med hensyn til forholdet mellom teori og empiri.

Det første spørsmålet jeg stiller meg er: hvem er det europeiske folket? Det får vi ikke vite noe mer om enn vi allerede visste fra før. Det empiriske materialet er hentet fra Eurobarometeret og the European Value Study, i seg selv utmerkete kilder, men Jolly underkommuniserer at det faktisk i de

dataene hun bruker også finnes grunnlag for helt andre konklusjoner enn dem hun ender opp med. Det finnes kanskje ikke noe velutviklet demos i Europa ut fra et nasjonalstatlig tenkesett. Men det er ikke bare nasjonalstatlige verdier som definerer det europeiske samarbeidets suksess eller fiasko.

Kapittel fire er bokens beste. Ved hjelp av komparativ politikk som metode grupperer Jolly de viktigste teoretikerne innen europeiske studier og innleder med å si at «where the previous chapters focused on the governed, this chapter will concentrate on government and will evaluate the possible roads to democratization of the EU that have been suggested in the recent debates» (s. 93). Målet hennes er å vise at det må skilles mellom empiriske og normative forståelser av EU som politisk system, samtidig som hun sier at det ikke er noe i veien for at en analytiker som henne kan ta stilling til hva som er den beste styringsmodellen for EU ut fra andre kriterier enn de rent empirisk-analytiske hun selv er kommet frem til.

Dette er befriende å høre for en norsk forsker. I det norske EU-forskerlauget synes frykten for å uttale seg normativt om EU å være så stor at debatten i det offentlige rom i Norge er helt fraværende. Logikken i Jollys argument er den motsatte: Det er bare gjennom empiriske kartlegginger og normative diskusjoner av utviklingen i EU vi kan debattere, analysere og forstå hvordan dette samarbeidet fungerer og hvordan det *bør* fungere i fremtiden. For, som hun selv sier, «the notion that the EU can be understood and designed in terms of one particular model of democracy is simplistic» (s. 129).

Jolly opererer med to definisjoner av begrepet demos – folk. Den ene kaller hun en juridisk definisjon, den andre en sosial. Den juridiske skapes gjennom utviklingen av borgerlige rettigheter innen et gitt politisk system med et sett av politiske, administrative og rettslige institusjoner. Den sosiale er knyttet til en felles historie, språk, identitet og solidaritet overfor disse institusjonene så vel som mellom dem og individene i et samfunn.

De sosiale karakteristika ved et folk er vanskeligere både å måle og å utvikle enn de juridiske, mener Jolly. Men hun gjør et forsøk gjennom å dele dem i en etnisk-kulturell og en subjektiv og emosjonell dimensjon. I den første kategorien plasserer hun språk, historie, politiske vaner, etnisk opprinnelse og religion; i den andre trekker hun linjene tilbake til David Eastons begrep »political community» og fokuserer på folks oppfattelse av solidaritet og identitet i det politiske systemet de lever innenfor. Men derfra til å konkludere at «there is consensus in the literature that no EU demos exists at the present time» (s. 142), blir etter min mening å tolke mer ut av sitt eget empiriske materiale enn det som er mulig. Dersom en slik påstand skal holde, må den underbygges med atskillig mer teoretisk og empirisk forskning enn det Jolly her presenterer; spesielt når hun også har et normativt utgangspunkt for sine analyser. Dette betyr ikke at analysene ikke er vitenskapelig holdbare, men at hennes normative konklusjoner preges

av kausalgeneriske forutsetninger snarere enn sannsynlighetsbaserte empiriske forståelser.

Ifølge Jolly er hovedtrekket i den empiriske analysen at europeerne føler langt sterkere tilknytning til deres hjemland enn til unionen, mens hennes normative argument er at dette er et problem: «This is particularly serious, because the EU itself claims to be building on such an identity even though claims to that effect have been toned down since the Maastricht ratification crisis» (s. 228). Men avhenger ikke slike normative utsagn av hvilken, eller hvilke, teoretiske definisjoner av demokrati vi legger til grunn for våre empiriske analyser?

Parallelt med Jollys bok har jeg i sommer lest Erika Harris og Christopher Lords *Democracy in the New Europe* (2006).¹ Her får vi en langt mer dyptpløyende diskusjon av demokratibegrepet per se og derved en bedre forståelse av hva problemet med EUs påståtte demokratiske underskudd er, sett i relasjon til de spørsmålene Jolly stiller rundt begrepet demos, eller folk. Mens Jollys bok er en «assessment» av demokratibegrepet i europeisk politikk, er Harris og Lords bok en «reassessment» av dette vis-à-vis EU som et overstatlig politisk system. Dette gir oss en langt bedre innsikt i forholdet mellom det nasjonalstatlige og overstatlige styringsnivået i Europa i et demokratisk perspektiv.

Dersom vi skulle ha stilt de samme kravene til demokratiet som styringsform på nasjonalstatlig nivå i Europa som det Jolly gjør til det overstatlige nivået, ville antakelig ingen av unionens medlemsstater ha bestått testen. Vil det si at de ikke er demokratiske? Hvor mye kan vi forlange av demokratiet i sin alminnelighet og av det overstatlige forsøket på å skape nye former for demokratiske institusjoner og identiteter i EU i særdeleshet?

Mette Jolly hevder i denne boken at «the EU does not have a demos» (s. 229). Samtidig sier hun at «on the positive side, there is clearly a strong commitment to democratic values and very substantial support for democracy as a political system. As regards other values there are some divisions but often in areas where similar levels of division can be seen within the national context» (s. 228)?

Jeg tolker dette dit hen at vi har et juridisk, men ikke sosialt, definert demos i Den europeiske union i dag. Men hvorfor dette ikke er et godt nok grunnlag for å kunne videreutvikle EU i demokratisk retning, får vi ikke vite noe om. Jolly forkaster i stedet ideen om et overstatlig demokratisk styringssystem i Europa og skjuler seg bak at «the research into democracy in the EU is still in a state that Thomas Kuhn would have described as pre-paradigmatic»? (s. 232–33). Men det er det da vitterlig ikke.

1 Erika Harris & Christopher Lord (2006) *Democracy in the New Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Med denne boken har Jolly selv forsøkt å bringe diskusjonen om EU som et overstatlig demokratisk styringssystem videre. Men fordi de empiriske funnene ikke støtter hennes teoretiske forutsetninger, forkaster hun ut fra sitt normative grunnsyn sannsynligheten for at EU noen gang kan bli noe annet enn et tradisjonelt samarbeid mellom suverene nasjonalstater. Dersom hun hadde sett på demokratiet som begrep med et mer dynamisk utgangspunkt, ville kanskje konklusjonen ha blitt en annen.

Making Sense of International Relations Theory

Jennifer Sterling-Folker (red.)

Lynne Rienner Publishers, Boulder, London 2006

Anmeldt av MARIA M. GABRIELSEN, *Sciences Po-CERI, Frankrike*



Hvordan arter teorier om internasjonal politikk seg i praksis? Hvordan vil ulike teoretiske perspektiver tolke for eksempel Kosovo-krigen og de internasjonale reaksjonene som fulgte? Dette er spørsmålene boken *Making Sense of International Relations Theory* forsøker å svare på. Her bidrar akademikere fra ulike teoretiske skoler innenfor internasjonal politikk (IP) med sin tolkning av Kosovo-krisen. Utgangspunktet var en idé fra forlaget Lynne Rienner om å lage en bok der man både kunne teste teoriene i praksis gjennom analyse av en konkret internasjonal hendelse, og samtidig lettere sammenligne dem med hverandre, nettopp fordi de analyserer ett og samme case. Målet med boken er med andre ord å gjøre leseren i stand til å resonnerer seg frem til hvordan de ulike perspektivene vil forklare andre samfunnsspørsmål.

Situasjonen i Kosovo i perioden 1998–1999 ble altså valgt som felles case-studie. Ifølge hovedforfatter Jennifer Sterling-Folker berører Kosovo-krigen flere elementer av interesse for IP-forskere ettersom den gir rom for en rekke ulike tolkninger. Bidragsyterne til boken ble derfor kun bedt om «å skrive om Kosovo», slik at det de valgte å skrive om ville reflektere deres teoretiske perspektiv. Sterling-Folker ønsker, etter eget utsagn, å vise at alle teorier bare representerer én side av virkeligheten, én måte å tolke den på, og at alle er «sanne» i den forstand at de kan bidra til å gi oss økt forståelse av internasjonal politikk. Hun oppfordrer samtidig leseren til å bruke bokens ulike bidrag til å bli mer bevisst egne standpunkter, og for bedre å kunne beholde en viss avstand til dem.

Hvert kapittel er viet en, eventuelt to nærliggende teoretiske skoler og åpner med en introduksjon av Sterling-Folker selv. Her gjør hun rede for den

historiske utviklingen til de ulike teoretiske skolene, hva som kjennetegner hver av skolenes tilnærming til internasjonale spørsmål, samt hvilke ulike retninger som finnes innenfor hver av skolene. Det første kapitlet er viet realismen, ofte beskrevet som det dominerende perspektivet innenfor IP, men som Sterling-Folker påpeker, kanskje først og fremst i kraft av å være det paradigmat flest diskuterer og posisjonerer seg i forhold til. Maktbegrepet står sentralt i realismen, og særlig relativ makt i en anarkisk verden er med på å bestemme utfallet i internasjonal politikk. Karen Ruth Adams tar utgangspunkt i den strukturelle realismen for å forklare hvordan Jugoslavia's sårbarhet overfor krig stammet fra den jugoslaviske statens svakhet. Stormaktene har gjennom mange tiår intervenert i Jugoslavia og dermed bidratt til å skape spenninger mellom etniske grupper, som til slutt «kokte over». Internasjonalt anarki, det vil si mangelen på en overordnet instans som kunne regulere konflikten, gjorde at krigen brøt ut. Dette er en klassisk realistisk tilnærming, men dessverre er sammenhengen mellom svakhet og konflikt fremstilt som nær sagt automatisk, noe som er lite overbevisende. Til sammenligning legger Jeffrey W. Taliaferros bidrag om neoklassisk realisme særlig vekt på psykologiske faktorer innenfor Clinton-administrasjonen som betydningsfulle i Kosovo-krigen, basert på egen teori om at statslederes frykt for å *tape* makt er en viktigere drivkraft enn ønsket om å *vinne* makt. Dermed tolkes Kosovo-intervensjonen i dette kapitlet som et utfall av president Clinton og hans rådgiveres ønske om å hindre en videre nedbryting av USAs troverdighet innenfor NATO etter den kalde krigens slutt. Selv om det kan være vanskelig å tillegge «Clinton-administrasjonen» én felles psykologi, setter bidraget lys på interessante elementer for å forstå hvorfor amerikanerne handlet slik de gjorde under Kosovo-krisen.

Tredje kapittel tar for seg liberalismens tilnærminger, som kjennetegnes av en tro på kumulativt fremskritt i menneskelige relasjoner, at internasjonale relasjoner gradvis endres for å fremme økt menneskelig frihet ved å etablere grunnlag for fred, velstand og rettferdighet. Sean Kay bruker en neoliberalistisk tilnærming for å forklare det som ifølge ham er to hovedgrunner til at NATO valgte å intervenere i Kosovo: for det første ønsket om å bevare institusjonens troverdighet, basert på medlemslandenes «New Strategic Concept» om aktivt å beskytte menneskerettigheter og bygge en større euroatlantisk allianse av demokratier. For det andre ville man sette makt bak truslene USA hadde ytret mot serberne over lengre tid. Mark A. Boyer og Michael J. Butler derimot tar utgangspunkt i «Public Goods Liberalism» og presenterer kollektiv sikkerhet og fred som felles goder som må beskyttes. Felles goder betyr felles behov, og derfor også felles behov for samarbeid. Denne kollektiviteten avhenger imidlertid av at det finnes en dominerende aktør som er villig til å bære kostnadene knyttet til å bevare fellesgodene. I Kosovo ble USA denne dominerende aktøren, men foretrakk å gå gjennom

NATO for å senke egne transaksjonskostnader, ifølge Boyer og Butler. Begge perspektivene fremmer en tro på at internasjonalt samarbeid vil skape fred og sikkerhet, samtidig som begge erkjenner at i tilfellet Kosovo var resultatet mer kaotisk enn fredfullt samarbeid. Det er interessant å se hvordan dette leder forfatterne til å sette lys på NATOs interne mangler, men troen på at internasjonalt samarbeid lønner seg på sikt, står fast.

I kapittel fire presenteres spillteori, der hovedvekten blir lagt på beslutningsprosesser og rasjonelle valg for å forklare Kosovo-krigen. Rasjonell teori ønsker å forstå hvordan mennesker har resonnert med sikte på å oppnå de målene de ønsker, under den forutsetning at de rangerer ulike mål ut fra preferanser og at de evner å vurdere kostnader og gevinster ved ulike måter å nå disse målene på. Et område der spillteori er blitt anvendt er avskrekking: En aktør truer en annen med at en bestemt handling vil bli fulgt av en sanksjon som opphever gevinsten ved å utføre handlingen. Stephen L. Quackenbush og Frank C. Zagare tolker Kosovo-krisen i lys av såkalt «perfect deterrence»-teori, som i motsetning til klassisk avskrekkingsteori ikke antar at aktørene for enhver pris vil unngå krig. På denne måten viser de at grunnen til at de første forsøkene på å true Milosevic ikke virket, og at han tvert imot svarte med å eskalere konflikten, var at dette fremsto som relativt mest rasjonelt for Milosevic fordi han var rimelig sikker på at USA og NATO ikke kom til å gå til bakkeangrep. Det vil alltid være uvisst hvorvidt man kan basere seg på at aktører har alle mål og midler klart for seg, og at de nødvendigvis vil ta det valget som sett utenfra er mest rasjonelt for dem. Allikevel fungerer spillteori som et nyttig instrument for i etterkant å vurdere de ulike alternativene som lå på bordet opp mot hverandre.

Studiet av litteratur og lingvistikk er spesielt viktig for opphavet til konstruktivismens tilnærming til IP, som presenteres i kapittel fem. Konstruktivister er særlig opptatt av hvordan mennesker kollektivt analyserer og tillegger gjenstander og handlinger en viss betydning, og hvordan dette skaper sosiale realiteter. Matthew J. Hoffmann anvender Martha Finnemore og Kathryn Sikkinks konsept om normers livssyklus for å belyse ideen om en kollektiv identitet. Slik forklarer han hvordan ideen om en felles jugoslavisk identitet måtte gi tapt fordi den aldri maktet å nå «internaliseringsnivået», der normer blir så innarbeidet at de etterhvert tas for gitt. Dermed ble den felles identiteten også mer sårbar for konkurrerende ideer om særidentiteter. Hoffmann har en interessant analyse av identitet, men aktørene forblir produkter av en overordnet identitetsskapende struktur, der deres frie vilje kommer i bakgrunnen. Patrick Thaddeus Jackson går et skritt lengre i vektleggingen av retorikk og fremstillinger i sitt kapittel om «relasjonell konstruktivisme». Sosiale aktører følger opp egne handlinger med forklaringer om hvorfor de handlet slik de gjorde. Samme handling kan dermed få svært ulike forklaringer av ulike aktører. NATO-bombingen av en konvoi med albanske flyktninger i april 1999

ble beskrevet som en «ulykke» av NATO selv, utført med tanke på å «stanse menneskelig lidelse», men ble beskrevet som en «kriminell handling» og en «massakre» av serbiske toppledere. Slike ordutvekslinger følger gjerne i kjølvannet av enhver krig, og NATO-bombingen kan ifølge Jackson delvis tolkes som et resultat av en legitimiseringskamp og en ordkrig mellom de involverte parter. Jacksons bidrag er nyttig fordi det setter lys på interaksjonen mellom individer og de ulike forståelsene de kan ha av samme hendelse. Det er imidlertid viktig å få med seg at ord og forståelse ikke bare er abstrakte forhold, men også påvirker aktørenes videre handling.

Postmodernisme og kritisk teori behandles sammen i kapittel seks. Et område som er blitt spesielt belyst av postpositivister er konseptet «suverenitet», og Rosemary Shinko forsøker i sitt kapittel om postmodernisme å lese Kosovo som en hendelse der mektige nasjonalstater ønsket å beskytte egne suverene grenser mot anarkiske krefter. Shinko analyserer også diskursen rundt Kosovo-krigen og viser hvordan bruk av konsepter om «makt» og «moralitet» ble sammenslått for å legitimere den nye «humanitære intervensjonen». Videre er Marc Lynch sitt kapittel et eksempel på den «språklige vendingen» i kritisk teori, inspirert av arbeidet til Jürgen Habermas. Lynch målbærer behovet for internasjonalt innsyn i andre staters anliggende for å beskytte uskyldige og for å konsolidere progressive internasjonale normer. Hvilke normer som blir vektlagt og hvordan en handling blir legitimert står sentralt, og siden ingen ifølge Lynch kan skape legitimitet unilateralt, kan legitimitet kun vurderes på grunnlag av debatt som fører frem til enighet. Åpen og kollektiv debatt blir presentert som et ideal, med en noe naiv tro på dens mirakuløse effekter. Lynch konkluderer imidlertid innsiktsfullt med at nettopp fordi debatten innenfor NATO ikke førte til enighet om hva som ville være en passende respons til Kosovo-krisen, ble heller ikke intervensjonen legitim.

Historisk materialisme blir presentert sammen med «World System»-teori i kapittel syv, to neomarxistiske perspektiver som mener IP ikke kan forstås uavhengig av det dominerende kapitalistiske systemet. Selv om direkte utnyttelse av naboer har fått et mer subtilt preg i dagens verden, ivaretar transnasjonale allianser, som blant annet de internasjonale finansinstitusjonene (de såkalte IFI-ene), de rike kapitalistiske samfunns interesser. Annette Freyberg-Inan viser med utgangspunkt i verdenssystemteorien hvordan IFI-ene stod bak Jugoslavias økonomiske nedgang, som forsterket eksisterende etniske spenninger og la grunnlaget for opprettelsen av separatistiske bevegelser. Alan Cafruny derimot viser hvordan historisk materialisme forstår Kosovo-krisen i lys av rivaliseringen som oppstod mellom USA og Europa over utformingen av den globale kapitalistiske verdensorden etter den kalde krigens slutt. På tross av at begge tilnærmingene har et felles utgangspunkt, er vurderingene av Kosovo-krisen ganske forskjellige. Freyberg-Inans analyse er mer konkret og anvendelig for å forstå selve Ko-

sovo-krisen, og får tydelig frem hvordan økonomiske forhold kan påvirke politiske og sosiale relasjoner, mens Cafrunys fokus på imperialistiske krefter blir noe høytstående.

Kapittel åtte er viet feministiske tilnærminger til IP, som blant annet har bidratt med å synliggjøre underskuddet på kvinner i internasjonal politikk og å problematisere postulatet om at biologi bestemmer «naturlige» kvinnelige og mannlige egenskaper. Liberal feminisme, slik Julie Mertus presenterer det, viser hvordan narrativer om krig ofte vier de «store» aktørene (NATO, USA, den jugoslaviske hæren) oppmerksomhet, men at man kan vinne ny innsikt ved å se på sosiale strukturer, familieband og nettverk der kvinner står sentralt. Francine D'Amico bruker kritisk feminisme for å analysere hvordan kjønnsperspektivet påvirker måten avgjørelser blir tatt av de som sitter i maktposisjoner. Der liberal feminisme flytter fokus fra «Men at Work» (statsmenn, diplomater, soldater) til «Women at Work», går kritisk feminisme et skritt lengre og interesserer seg for «Gender at Work». Begge perspektivene er interessante, først og fremst fordi de belyser viktige og ofte oversette aspekter av en konflikt. Samtidig fremstår de først og fremst som normative pekepinner på det som bør forstås annerledes, mer enn alternative måter å forklare konflikten.

I kapittel ni diskuteres såkalte biopolitiske tilnærminger, som interesserer seg for rollen menneskelig biologi, psykologi, tankesett og følelser kan spille i IP. I utgangspunktet var biopolitiske tilnærminger interessert i hvordan «naturlige» impulser, som aggresjon, kan forklare krig. Uenigheter rundt hva som er biologisk medfødt og hva som skyldes omgivelser, har ført til at biologi ofte utelukkes helt som studieobjekt innenfor IP. Biopolitiske tilnærminger viser at dette kan være problematisk siden mange IP-teorier uansett gjør implisitte antakelser om menneskelig natur og biologi. Vincent Falger og Johan van der Dennen forsøker å se på forholdet mellom biologiske tilbøyeligheter og sosialt konstruerte mekanismer for å forklare hvorfor og hvordan militære aktører tyr til vold og hvorfor de utførte voldtekter i Kosovo-krigen. Forfatterne anvender et evolusjonistisk perspektiv og tolker Kosovo som et produkt av en historisk utvikling av krigens natur. Gjennomgangen er interessant, men faren er selvfølgelig at man risikerer å gjøre visse aspekter ved krig, som voldtekter, og krig i seg selv, til en uunngåelig foreteelse i menneskelige samfunn.

Kapittel ti er viet Den engelske skolens tilnærminger. Inspirert av Hugo Grotius' rasjonalisme og Immanuel Kants liberalisme, har Den engelske skolen særlig befattet seg med konseptualisering av det «internasjonale samfunnet». Tonny Knudsen stiller viktige spørsmål om forholdet mellom menneskerettigheter og suverenitet, samt om hvordan man legitimerer humanitære intervensjoner innenfor de internasjonale institusjonene vi har. Knudsen mener at Kosovo-krigen, sett fra Den engelske skolens per-

spektiv, viser at det er grunn til å snakke om et «internasjonalt samfunn» med moralske og politiske normer, lover og regler, institusjoner og diplomatiske forbindelser, som alle er under stadig endring. Knudsen får frem interaksjonen mellom mikro- og makronivåer på en måte som mange av de andre tilnærmingene ikke klarer, og er med sin forankring i internasjonal lovgivning kanskje den tilnærmingen som ligger nærmest de diskusjoner som faktisk utspiller seg i internasjonale fora som FN og NATO.

Making Sense of International Relations Theory utgjør et godt bidrag til IP-teori og forståelsen av hvordan teori arter seg i praksis. Det er en interessant intellektuell opplevelse å lese om samme internasjonale hendelse, Kosovo-krigen og den påfølgende NATO-intervensjonen, tolket gjennom ulike linser, med forskjellige metoder og med vekt på ulike elementer i selve konflikten. Det må allikevel sies at det er vanskelig å foreta en rettferdig «sammenligning» av bidragene, nettopp fordi de fokuserer på så ulike aspekter ved konflikten. Forfatterne har tatt for seg alt fra begrunnelsene for intervensjonen, nasjonalstatenes interesser, hvorfor det oppstod intern konflikt i utgangspunktet, til hvordan den bør løses. Det illustrerer kanskje nettopp at «å skrive om Kosovo» har en svært ulik klang for ulike teoretikere, noe som jo er interessant i seg selv. Men sammenligningen har altså sine begrensninger.

Boken sliter også med å representere mer enn bare en samling ulike teoretiske bidrag rangert i klassisk rekkefølge (vi begynner med realismen, så over til liberalismen, osv.). Ideen er i utgangspunktet svært god, men man savner debatten og interaksjonen mellom de ulike tilnærmingene. Hver tilnærming kan virke svært overbevisende på hver sin måte, men vi mangler kritiske verktøy for å kontrastere de ulike teoretiske tilnærmingene. En mulighet kunne vært å la hvert kapittel bestå ikke bare av en teoretisk «forsvarer», men også av en «opponent» som hadde til oppgave å vise til den aktuelle tilnærmingens mangler og feiltolkninger, gjennom referanser til andre perspektiver. Hver teoretisk tilnærming i boken kan riktignok ses implisitt som en kritikk av de foregående, men det kunne gitt økt teoretisk forståelse dersom tilnærmingene ikke bare ble anvendt og forsvart, men også kritisert. Dette kunne også ha hjulpet oss til lettere å ta avstand fra egne overbevisninger, slik Sterling-Folker oppfordrer til innledningsvis, og dessuten at vi lettere ville kunne anvende ulike teorier i studiet av andre internasjonale spørsmål.

Allikevel vil boken godt kunne egne seg til undervisning, fordi den presenterer IP-teorier på en mer dynamisk og virkelighetsnær måte enn andre lærebøker vanligvis gjør. Utvalget av forfattere er en blanding av mer eller mindre kjente referanser innenfor IP, men deres presentasjoner er jevnt over gode når det gjelder å forstå ulike tilnærminger til IP. Alt i alt er boken både et interessant og originalt tilskudd til IP-tenkning – ideen kunne bare være trukket enda lengre.

Topptidsskrifter i internasjonal politikk (I)

Anmeldt av IVER B. NEUMANN, Universitetet i Oslo og NUPI



Forskere blir hovedsakelig gjort ved hjelp av tre organer: maven, hjertet og hodet. Til hver av forskerens skrivegenrer hører en konstellasjon av organer. Dreier det seg om rapporter og notater, er det maven, oppdragsforskningens organ, som driver verket. Dreier det seg om policyanalyse, kronikker og så videre, er det den offentlig intellektuelles organ, hjertet. Men når forskeren i en stadig krympende del av sin arbeidsdag bedriver forskning, er det hodet som leder an.

Forskningen er så god som sin resepsjon, og resepsjonen er ofte (men ikke alltid) avgjørende bestemt av medium. Det sentrale mediet, det som er gjenstand for bruk av siteringsindekser, *impact factors* og andre nyliberale hjelpemidler som skal skille klinten fra hveten i forskningsverdenen, er tidsskriftet. Hver fagdisiplin har et, uunngåelig omtvistet, hierarki av tidsskrifter. I Norden er det for eksempel *Internasjonal Politikk* som er det gjeveste IP-tidsskriftet. Som en service, og som en del av globaliseringen av nordisk IP, bringer vi i kommende numre en serie korte introduksjoner til disiplinens ledende tidsskrifter.

Det er forholdsvis enkelt å skille ut tetskiktet blant de godt over hundre tidsskriftene på feltet. For det første dekker de *hele* disiplinen. *International Security* har for eksempel et for smalt temafokus til å regnes med. (Motsatt vil en rekke IP-forskere nok ha *American Political Science Review* som førstevalg for sine ting, ut fra en tanke om at IP også er en subdisiplin under statsvitenskapen.) For det annet behandler de innkomne manuskripter i henhold til det såkalte *double blindfold*-systemet. Double blindfold betyr at fagfelle ikke vet hva hun vurderer, og at forfatter ikke vet hvem fagfelle er. Det benyttes et minimum av to fagfeller. (Brukes det rutinemessig tre og den selvplagte fristen for tilbakemelding er tre–fire måneder, er det så godt som alltid snakk om et tettidsskrift.) For det tredje har et tettidsskrift en *refusal rate* som er høyere enn de fleste andre tidsskrifter innen disiplinen. I IP har de absolutte tettidsskriftene en refusal rate på over 90; mindre enn ett av ti innsendte manuskripter ender altså opp som trykt artikkel. Det er svært uvanlig at manus godtas uten substansielle endringer, og svært vanlig at man går både tre og fire runder, gjerne slik at redaksjonens første reaksjon er *revise and resubmit*, altså en invitasjon til å skrive om i henhold til fagfellevurderingene og omforente kommentarer fra redaktøren, for så på ny å bli sendt ut til *double blindfold* fagfellevurdering. Mitt fjerde, og vel eneste kontroversielle, kriterium for tettidsskrifter er at de først og fremst skal henvende seg til disiplinen selv. Et tidsskrift som *Foreign Affairs* siteres

ofte, men retter seg ikke prinsipielt mot andre forskere, og kommer derfor ikke med her.

Norges forskningsråd (NFR) har de siste årene operert med en rangering av fagtidsskrifter i to nivåer (nivå to høyest, nivå en lavest). Rangeringen er viktig fordi den blir en stadig viktigere faktor i fordelingen av forskningsmidler. Desto verre er det at den ikke er fundert på minimumskrav. Det finnes tidsskrifter på NFRs liste som ikke engang praktiserer *double blindfold*, og listen har en slem tendens til å inneholde norske og nordiske tidsskrifter (for eksempel *Acta Sociologica*, *Historisk Tidsskrift*) som neppe har annet krav på tetstatus enn at rådets egne konsulenter publiserer der. Desto viktigere er det at fagmiljøene selv tar initiativet til å åpne debatter om rangering, slik *Internasjonal Politikk* altså nå gjør for IPs vedkommende.

Hierarkiet i disiplinen er grovt sett som følger. I bunndivisjonen kjemper tidsskrifter utgitt av ikke-faglige miljøer (typisk utenriksdepartementer) med korte, anvendte artikler om ført utenrikspolitikk med få eller ingen referanser (eksempel: *Polish Quarterly of International Affairs*). Så kommer tidsskrifter som er smale temamessig og der det nok kan hende at double blindfold ikke alltid følges 100 % (eksempel: *Journal of Small Wars and Counterinsurgency*). I annen divisjon har vi forholdsvis vidtfavnende tidsskrifter som er gjennomgående solide, eller som er for teoretisk eller geografisk spissede til å høre hjemme i tetdivisjonen: *Alternatives*, *Global Governance*, *International Political Review*, *International Politics*, *International Relations*, *Journal of International Relations and Development* etc. De siste årenes økende publiseringspress på forskerne har skapt råmateriale for en rekke nye tidsskrifter av denne typen, som overlever på salg til biblioteker som mener de må holde det meste. Og så har vi toptidsskriftene.

De tre ubestridte amerikanske tettidsskriftene gjennom de siste tredve-førti årene har vært *International Organization*, *International Studies Quarterly* og *World Politics*. Tidsskriftet til the British International Studies Association (BISA), *Review of International Studies*, var ledende blant europeiske tidsskrifter til midt på 1990-tallet, da *European Journal of International Relations* tok over. *Internasjonal Politikk* vil bringe anmeldelser av alle fem, og har i tillegg, og mer idiosynkratisk, valgt å ta med introduksjoner til disiplinenes fremste avantgardetidsskrift, *Millennium*, samt til det engelsksproglige nordiske tidsskriftet på feltet, *Cooperation and Conflict*. Redaksjonen bibringer meg at den holder det for sannsynlig at spalten vil vekke reaksjoner, og derfor vil holde muligheten åpen for å trykke innkomne kommentarer som ikke er lengre enn 100 ord.

Article Summaries in English

A Lost Generation? The Development of the International Relations Discipline prior to World War I

By TORBJØRN L. KNUTSEN

The traditional history of IR is a myth: It is hard to demonstrate empirically that IR emerged as an academic discipline in the wake of the First World War, that it was born under an idealist star, and that it was subsequently reshaped by the denigration of realist critics through a first “Great Debate”. This article presents an alternative understanding of IR’s origins. It claims that scholarly IR emerged long before the First World War, not after it. Furthermore, it argues that this emergence was stimulated by scholars in History, International Law and the Social Sciences who grappled, not with world war, but with the economic and political changes that swept the pre-war international scene. By asking a few, simple questions – who wrote the first scholarly texts on IR? where did they write? which concerns did they have? – this article seeks to identify some of the (largely forgotten) agents and agendas that drove the emergence of scholarly IR. This is a tall order: the article seeks to do no less than to lay a new set of joists for a new, historically anchored understanding of the origins of International Relations. It is to be hoped that this new, empirically founded version will replace the largely mythical (and Anglo-centered) version of the origins of IR as a scholarly field.

Vol. 65 | Nr. 3 | November 2007: 9-44 | ISSN 0020 – 577X

The Good Intentions of the Egotists

By KJETIL FRETHEIM

Considering recent newspaper debates on Norwegian development aid, I ask in this article how the various actors in this debate construct the understanding of the development aid industry. The analysis focuses on four different topics: the discussion on the terms of the development aid debate, the understanding of the aid industry as an aid lobby, the relationship between good intentions and achieved results, and finally the relationship between

aid and development research and aid practice. I show that the construction of the aid industry through this debate points in different directions, but argue that several of the interpretations in sum lead to a relatively coherent construction of the aid industry characterised by a lack of trust in its quality, transparency and honesty. I argue that this construction marginalises other voices and leads to an oversimplified understanding of aid and the aid industry. Accordingly, I call for a debate that gives room to more voices and a more nuanced understanding of this aspect of Norwegian foreign policy.

Vol. 65 | Nr. 3 | November 2007: 45-70 | ISSN 0020 – 577X

Bidragstere

ØIVIND BRATBERG (f. 1980) er stipendiat ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Han har blant annet forsket på bilateralt diplomati og utenrikspolitikk, med spesielt fokus på Storbritannia. Bratbergs doktorgradsprosjekt ved UiO omhandler britiske partiers håndtering av politikk på ulike territorielle nivå.

MORTEN BØÅS (f. 1965) er forsker og regional koordinator for Afrika ved Fafo – Institutt for anvendte internasjonale studier. Han er utdannet ved Universitetet i Oslo og har nettopp redigert boken *African Guerrillas: Raging Against the Machine* (sammen med Kevin C. Dunn, 2007).

KJETIL FRETHEIM (f. 1970) er doktorgradsstipendiat ved Det teologiske Menighetsfakultetet og assosiert medlem av Etikkprogrammet ved Universitetet i Oslo. Fretheim har skrevet avhandlingen *Rights and Riches. Exploring the Moral Discourse of Norwegian Development Aid* (MF 2007) og redigert artikkelsamlingen *Mennesker kjemper for livet. Menneskeverd og menneskerettigheter i en globalisert verden* (Verbum 2004). Han er utdannet teolog med fordypning i sosialantropologi og historie, og har tidligere arbeidet blant annet for Kirkens Nødhjelp. P.t. arbeider Fretheim primært med utsikt over de franske alper.

KARSTEN FRIIS (f. 1968) leder NUPIs program «Multinational Experiment 5», der formålet er å utvikle modeller og konsepter for fremtidige multinasjonale og sammensatte fredsoperasjoner. Han er statsviter fra Universitetet i Oslo og har også en master i internasjonal politikk fra LSE. Sammen med Odd Magne Ruud skrev han artikkelen som dro i gang konstruktivisme-debatten ved Institutt for statsvitenskap på midten av 1990-tallet. De siste årene har han hovedsakelig tilbrakt på Balkan som diplomat og politisk rådgiver for OSSE.

MARIA M. GABRIELSEN (f. 1981) er doktorgradsstipendiat på Sciences Po-CERI, i Paris, med spesialisering innen internasjonal politikk, utvikling og konfliktløsning. Gabrielsen skriver sin avhandling om internasjonaliseringen av de interne konfliktene i Sudan. Hun publiserte nylig artikkelen «La sécurité humaine et l'internationalisation des conflits intra-étatiques: le cas du conflit au Sud-Soudan» i tidsskriftet *Human Security Journal*.

JAMES GODBOLT (f. 1952) er historikar og førsteamanuensis ved Avdeling for samfunnsfag, Høgskolen i Vestfold. Han har arbeidd med nyare amerikansk historie og 1968-historie. Har nyleg levert ei doktorgradsavhandling om den norske vietnamrørsla. Har tidlegare skrive boka *USA i vår tid – trekk frå nyare amerikansk historie* (1994).

JAN ERIK GRINDHEIM (f. 1959) er leder for European Integration Summer School ved Universitetet i Agder, hvor han også er førsteamanuensis i internasjonal og komparativ politikk ved Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag. Han underviser i tillegg ved Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen, og arbeider med regional utvikling for Oslo Teknopol IKS. Grindheim er redaktør av tidsskriftet *Stat & Styring* og har nylig publisert boken *Offentlig forvaltning* sammen med Anne Lise Fimreite.

TORBJØRN L. KNUSEN (f. 1952) er professor i internasjonal politikk på Institutt for sosiologi og statsvitenskap ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) i Trondheim, og professor II ved Luftkrigsskolen. Han har blant annet skrevet *A History of International Relations Theory* (1997), *The Rise and Fall of World Orders* (1999), *Blodspor* (2003) og *Ways of Knowing* (sammen med Jonathon Moses, 2007).

ERLEND GRØNER KROGSTAD (f. 1980) er tidligere studentstipendiat på Avdeling for internasjonal politikk ved NUPI, og er for tiden praktikant ved FN-delegasjonen i New York. Grøner Krogstad er utdannet statsviter fra Universitetet i Oslo og New School for Social Research i New York og er blant annet opptatt av postnasjonal politisk teori. (Han er også kjent for å ha syklet Norge på langs uten noe som helst veldedig formål)

ODDBJØRN MELLE (f. 1944) er professor i moderne historie ved Høgskulen i Volda. Han er utdanna ved Universitetet i Bergen og er i ferd med å avslutte eit større arbeid om den kalde krigen. Melle har skrive dei to kapitla om fiskeri og utanrikspolitikk i bd. 2 av *Havfiskeflåten i Møre og Romsdal og Trøndelag* (2006).

IVER B. NEUMANN (f. 1959) er dr. philos. fra University of Oxford og professor i Russlandsstudier ved Universitetet i Oslo med bistilling ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI). Neumann har publisert en rekke bøker og artikler i internasjonale fagtidsskrifter. Neumann har også vært redaktør av *Internasjonal Politikk*.

KNUT NUSTAD (f. 1968) er førsteamanuensis ved Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB) i Ås. Han er antropolog med utdanning fra Universite-

tet i Oslo og University of Cambridge, og har vært redaktør av *Internasjonal Politikk* (2000–2003). Med Christian Krohn-Hansen har han nylig redigert *State Formation: Anthropological Perspectives* (2005). Han har også gitt ut *Gavens makt: Norsk utviklingshjelp som formynderskap* (2003).

TORRE NYHAMAR (f. 1961) er forsker ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Han er dr. polit. fra Universitetet i Oslo og forsker på sikkerhets- og forsvarsspørsmål. Nyhamar leder for tiden prosjektet «Counter Terrorism and Military Technology: Changing Frames for Norwegian Security». Han har nylig publisert artiklene «The Security Policies [of the Nordic Countries]: From Constraints to Choice» og «UN, International Law, and American Military Power».

ERIK SOLHEIM (f. 1955) er miljø- og utviklingsminister. Solheim har utdannelsen sin fra Universitetet i Oslo. Han har tidligere vært leder for Sosialistisk Venstreparti (1987–1997) og stortingsrepresentant (1989–2001). Han har også bidratt som fredsmekler på Sri Lanka.

TOR HÅKON TORDHOL (f. 1983) er student ved Universitetet i Oslo. Han har fullført bachelorgrad i internasjonale studier med fordypning i moderne europeisk og Midtøsten-historie, samt arabisk språk. For tiden er han bosatt i Kairo hvor han studerer arabisk språk.

WILLIAM WALKER er professor i internasjonal politikk ved Universitetet i St Andrews, Skottland. Walker har publisert en rekke bøker og artikler om politiske og økonomiske aspekter ved teknologisk aktivitet. Blant hans senere publikasjoner inngår Adelphi-paperet *Weapons of Mass Destruction and International Order* (2004) og artikkelen «Nuclear enlightenment and counter-enlightenment» i *International Affairs* (3 - 2007).

www.nupi.no

Internasjonal Politikk er det ledende skandinaviskspråklige fagtidsskrift innen internasjonale studier, og et av de lengstlevende. Tidsskriftet har siden det ble startet av Norsk komité for internasjonale spørsmål i 1937, presentert artikler, kommentarer, debattinnlegg og anmeldelser med appell til academia så vel som til praktikere og den interesserte allmennheten. Fokuset for publiserte artikler er derfor både teoretisk og empirisk. *Internasjonal Politikk* ønsker å fremme både geografisk og faglig pluralitet, og søker derfor artikler fra ulike miljøer i Norden. Det langsiktige, overordnede faglige målet for *Internasjonal Politikk* er å opprettholde og videreutvikle den kreative spenningen som ligger i å kombinere det beste av faglig innsikt med målet om å opplyse og informere bredere lag av befolkningen. Tidsskriftet har siden 1960 blitt utgitt av Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) og kommer ut fire ganger i året. Mer om *Internasjonal Politikk*, samt retningslinjer for innsendte manus, finnes på www.nupi.no/ip.