

Internasjonal **POLITIKK**

1·08

Jan Erik Grindheim

**Fra folkerett til menneskerett?
EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk**

Bjørn Olav Knutsen

NATOs rolle i kampen mot internasjonal terrorisme

Daniel Silander & Torgny Klasson

Hot- och motbilder i svensk säkerhetspolitik

Fokus:

Imperier

*Nina Græger, Iver B. Neumann, Torbjørn L. Knutsen,
Helge Jordheim, Benjamin de Carvalho,
Morten Skumsrud Andersen, Kristin M. Haugevik,
Halvard Leira, Erlend Grøner Krogstad*

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, *Universitetet i Oslo [NCHR]* Leonard Seabrooke, *Copenhagen Business School*
Nicolai Nyland, *Universitetet i Oslo* Ole Jacob Sending, *NUPI*
Pernille Rieker, *NUPI* Henrik Urdal, *PRIO*

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 Stamnes, <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 Rowe, <i>NUPI</i>
Anna Leander, <i>Copenhagen Business School</i>	

UTGIVER

© Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2008

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 forfatterens regning og kan ikke tillegges NUPI.

DESIGN TRYKK

Ole Dahl-Gulliksen Hegland trykkeri

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

Medlem av Norsk Tidsskriftforening: www.tidsskriftforeningen.no

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**
Benjamin de Carvalho, Halvard Leira & Kristin M. Haugevik
- 7 **Fra folkerett til menneskerett? EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk**
Jan Erik Grindheim
- 35 **NATOs rolle i kampen mot internasjonal terrorisme**
Bjørn Olav Knutsen
- 65 **Hot- och motbilder i svensk säkerhetspolitik**
Daniel Silander & Torgny Klasson
- Fokus: Imperier [Nina Græger, red.]*
- 85 **Imperier: introduksjon**
Iver B. Neumann
- 95 **Det romerske imperium**
Torbjørn L. Knutsen
- 111 **Imperiebegrepets tilbakekomst. Et begrepshistorisk perspektiv**
Helge Jordheim
- 121 **Det spanske imperiet. Imperial etos, identitet og legitimitetsgrunnlag**
Benjamin de Carvalho
- 133 **Det portugisiske imperiet. Handel, ideologi og misericórdias**
Morten Skumsrud Andersen
- 143 **Det britiske imperiet (1815–1914)**
Kristin M. Haugevik

- 157 **Det franske imperium gjennom 400 år**
Nina Græger
- 173 **Det russiske imperium**
Iver B. Neumann
- 187 **Amerikansk imperium**
Halvard Leira
- 201 **Imperier: konklusjon**
Nina Græger & Erlend Grøner Krogstad
- 209 **Virker bistand? Ulike bidrag til de siste års bistandsdebatt**
Øyvind Eggen
- Anmeldelser:*
- 223 **Den kalde krigen**
Vebjørn Elvebakk
- 226 **USAs presidenter. Fra George Washington til George W. Bush**
Halvard Leira
- 229 **Global Justice – The White Man's Burden?**
Randi Solhjell
- 236 **Kjønn, krig, konflikt. Jubileumsbok til Helga Hernes**
Niels Nagelhus Schia
- 241 **EU–Russia Energy Dialogue. Europe's Future Energy Security**
Heidi Kjærnet
- 244 **Topptidsskrifter i internasjonal politikk (III):
International Organization**
Iver B. Neumann
- 247 *Summaries*
- 249 *Bidragstyttere*

Leder



Med dette nummeret innleder vi *Internasjonal Politikks* 66. årgang. Under innspurten med inneværende nummer befant store deler av redaksjonen, redaksjonsrådet og redaksjonsutvalget seg på den amerikanske International Studies Associations' (ISA) årlige fagkonferanse, som i år ble avholdt i San Francisco. Vårt redaksjonsrådsmedlem Nils Petter Gleditsch (PRIO) er påtroppende president for ISA, og vi benytter anledningen til å gratulere med vervet.

Internasjonale fagkonferanser er en av de viktigste faglige møteplassene vi har, og gir mulighet både til å plukke opp hva som rører seg i faget internasjonalt og å presentere og få tilbakemelding på egne arbeider. At den amerikanske organisasjonen er den som i størst grad samler den internasjonale bredden i faget, kunne kanskje leses som en illustrasjon på hvordan internasjonalisering innen samfunnsvitenskapene fortsatt har en tendens til å bety amerikanisering. Fullt så enkelt er det likevel ikke. Årets konferanse samlet over 1000 paneler, og over 4000 paper, og da sier det seg selv at deltakerne spres tynt utover. Panelene dekker alt fra fagets overordnede teoretiske diskusjoner til de smaleste nisjene, og paneldeltakerne er både fagets «grand old men» (de er dessverre oftest eldre menn) og de helt ferske i faget. Samtidig er det ikke vanskelig å se mønstre: Forskere med like interesser leker kanskje ikke best, men de har likevel en tendens til å møte opp i de samme panelene. Dermed reduseres for de fleste en enorm og uoversiktlig konferanse i praksis til en kjernegruppe mennesker man omgås intensivt i fire–fem dager. Tendensen til gettoisering er kanskje uunngåelig, men leder til pussige konsekvenser, som når man plutselig oppdager at de ukjente frokostgjestene ved nabobordet faktisk snakker norsk, og jobber ved en av de andre norske forskningsinstitusjonene, men innenfor en annen teoretisk eller empirisk tradisjon enn det en selv gjør.

En svært gledelig tendens er nemlig at det er stor deltakelse fra de skandinaviske forskningsmiljøene på denne typen konferanser – og da især fra forskningsinstituttene. Samtidig kan altså konferansenes gettoisering skape unødige kunstige skillelinjer mellom skandinaviske forskere. De siste 20 årene har det gått ut utallige oppfordringer om utveksling av faglige innsikter fra de ulike undermiljøene i faget vårt, og forsøkene på å bygge broer er mange. Resultatene er imidlertid begrensede. Tendensen synes tvert imot å

være at de enkelte fagmiljøer jobber videre med sitt, med liten interesse for andre miljøers arbeider. Vi ser derfor for oss samling om et mindre ambisiøst fellesskap – språket. De fleste skandinaviske forskere behersker engelsk svært godt, men vår påstand vil være at det ofte kan være lettere å tilegne seg innsikter fra til dels fremmede deler av faget hvis formidlingen i større grad foregår på skandinaviske språk. Vi ser fagtidsskrifter som et nøkkelforum for denne typen interaksjon og vil fortsette arbeidet for at *Internasjonal Politikk* skal være en arena hvor forskere fra ulike skandinaviske miljøer kan videreformidle egne faglige innsikter og samtidig tilegne seg kunnskap om forskning utført ved andre skandinaviske forskningsinstitusjoner.

Fagfeltets videre utvikling avhenger av vitenskapelig formidling, diskusjon og debatt mellom forskere og praktikere. Selv om fagfeltet i stor grad er preget av amerikanske trender, er bidragene fra andre verdensdeler betydelige. Skandinavia er viktig i denne sammenheng. Ikke bare har fagfeltet en lang fortid her – for eksempel reflektert gjennom tidsskrift som *Internasjonal Politikk*s 70-årige eksistens – men flere skandinaver regnes blant fagfeltets viktigste bidragsytere. Dette er selvfølgelig på bakgrunn av publisering i fagfeltets engelskspråklige mest prestisjetunge tidsskrifter og engelskspråklige utgivelser på fagfeltets mest prestisjetunge forlag. Publisering på engelsk bør imidlertid ikke fortrenge den skandinaviskspråklige debatten. Fagfeltet har sitt utspring i skjæringspunktet mellom forskning på og formidling om internasjonale forhold. Denne spenningen mener vi er noe av det mest verdifulle innen fagfeltet. Og ikke bare er videre formidling avhengig av publisering på skandinaviske språk. God pluralistisk forskning er også avhengig av et fungerende, diskuterende og debatterende fagmiljø i Skandinavia. Vi oppfordrer derfor herved fagfeltets forskere og praktikere som vanligvis skriver og publiserer på engelsk, til å vende blikket hjem. Om ikke for alltid, så i hvert fall for et lite øyeblikk. Ingen flere ukjente skandinaviske frokostgjester ved nabobordet.

Fagartiklene i dette nummeret behandler ulike aspekter ved det internasjonale og det mer særskilt europeiske. *Jan Erik Grindheim* diskuterer koplingen mellom EUs utenrikspolitikk på den ene siden, og internasjonal folkerett og menneskerettigheter på den andre. *Bjørn Olav Knutsen* behandler spørsmålet om NATOs muligheter til å spille en rolle i internasjonal terrorbekjempelse. Nummerets siste fagartikkel, skrevet av *Daniel Silander* og *Torgny Klasson* diskuterer trusselbilder i det svenske utenrikspolitiske ordsiftet.

Fokus-spalten har sitt utspring i et femårig NFR-finansiert forskningsprosjekt om hegemoni og global orden ved NUPI, som ble avsluttet 23. januar inneværende år med konferansen «Imperier og imperietendenser i samtiden». Spalten bygger på reviderte paper fra konferansen, og tar opp både historiske og samtidige aspekter ved imperier. Hensikten med publi-

kasjonen er å gi leseren et kort og bredt innblikk i imperier, både historisk og konseptuelt. Her presenteres imperienes begrepshistorie så vel som de romerske, spanske, portugisiske, franske, britiske, russiske og amerikanske imperiers vekst, virke og fall. Gitt at redaksjonens medlemmer selv publiserer i denne spalten, har vi valgt å benytte oss av en gjesteredaktør – *Nina Græger*.

I tillegg har vi som vanlig en fyldig bokspalte, med anmeldelser og et bokessay av *Øyvind Eggen*. Vårt faste innslag om topp Tidsskrifter i internasjonal politikk tar denne gangen for seg *International Organization*.

*Internasjonal Politikk*s abonnenter vil også finne vedlagt rapporten som ligger til grunn for NUPIs årlige vårkonferanse, som finner sted 23. april. Tema er «Norge og alliansene», og redaktør for publikasjonen er *Iver B. Neumann*.

Neste nummer av *Internasjonal Politikk* blir et dobbeltnummer. I anledning det forestående valget i USA vil gjennomgangstemaet nettopp være ulike problemstillinger knyttet til amerikansk utenrikspolitikk og USAs rolle i verden. Vi kan love flere spennende fagartikler og fokusbidrag, skrevet av noen av Skandinavias fremste USA-forskere. Nummeret vil være ute ved månedsskiftet august/september.

Redaksjonen benytter med dette anledningen til å ønske alle våre lesere en riktig god sommer.

Benjamin de Carvalho, Halvard Leira, Kristin M. Haugevik

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 30. juni 2008.

Fra folkerett til menneskerett?

EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk

JAN ERIK GRINDHEIM

Universitetet i Agder



I denne artikkelen ses Den europeiske union (EU) som et flernivåbasert politisk system i ferd med å utvikle en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk basert på en kombinasjon av folkerett og menneskerettigheter. Målet for denne politikken er å forene de tradisjonelle prinsippene om statlig suverenitet og folkerett med respekten for universelle menneskerettigheter, i et forsøk på å innta en mer aktiv posisjon i internasjonale fredsoperasjoner for å fremme kollektiv sikkerhet og menneskerettigheter gjennom det som kalles et utvidet sikkerhetsbegrep. Ifølge Eurobarometer har en slik politikk høy grad av legitimitet blant europeiske borgere, men det kan stilles spørsmål ved dens legale grunnlag så lenge ikke folkerettens grunnleggende prinsipp om den statlige suverenitets primat i internasjonal politikk endres. EUs overstatlige trekk utfordrer den tradisjonelle ideen om statlig suverenitet, og derved folkerettens premisser for medlemsstatenes utenriks- og sikkerhetspolitikk, men har til nå ført til liten endring på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området i Unionen.

In today's world, by pooling sovereignty, a people may end up with more, not less, control over their lives. This is because, in an interdependent world, our security and prosperity depend on our ability to influence events in the rest of the world, not on our ability to stop others from influencing us.

Jack Straw (2001:2).

Ifølge tall fra Eurobarometer har det helt siden etableringen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk for Den europeiske union (EU) i 1992, vært høy grad av folkelig oppslutning om utviklingen av en slik politikk blant Unionens innbyggere. Det samme gjelder spørsmålet om EU bør arbeide

Takk til kolleger ved Universitetet i Agder, spesielt professor Jarle Trondal, to anonyme fagfeller og tidsskriftets redaktører for utmerkede kommentarer til tidligere versjoner.

for å sikre menneskerettighetene dels når det gjelder medlemsstatene internt, dels eksternt overfor stater utenfor Unionen. Samtidig har det vært langt mindre støtte til å utvide andre deler av det europeiske samarbeidet, for eksempel gjennom traktatendringer for å skape mer overstatlighet i de politiske beslutningsprosessene i Unionen.

Til tross for folkelig legitimitet har det vist seg vanskelig for de politiske lederne i EU å forhandle frem konkrete resultater på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området. En grunn til dette er at prinsippene for EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, slik disse nå er nedfelt i Lisboatraktaten fra 2007, forutsetter en endring i folkeretten og medlemsstatenes suverenitet, ettersom traktaten legger til grunn et utvidet sikkerhetsbegrep der også det universelle menneskerettighetsprinsippet inngår som et viktig element. EU kan altså ikke forstås som en tradisjonell allianse eller internasjonal organisasjon for utvikling av sikkerhetspolitiske strategier og regimer, slik for eksempel tilfellet er med NATO, men må forstås *sui generis*, som et flernivåbasert politisk system med mål om å delta i og lede internasjonale fredsoperasjoner for kollektiv sikkerhet med utgangspunkt i et utvidet sikkerhetsbegrep. Det vil si at internasjonal konflikthåndtering blir oppfattet som et spørsmål om å fremme et bestemt sett av verdier knyttet til den demokratiske utviklingen i Unionens medlemsstater.¹

I denne artikkelen vil jeg først argumentere for at den utviklingen vi ser, gjør EU til en helt spesiell aktør i internasjonal politikk. Europeiseringen av utenriks- og sikkerhetspolitikken er med på å svekke den tradisjonelle suverenitetsforståelsen som ligger til grunn for det internasjonale stats-systemet og fremme betydningen av de universelle menneskerettighetene i internasjonale og globale spørsmål. Deretter vil jeg vise hvilke konsekvenser denne utviklingen får for fremveksten av et flernivåbasert styre i Europa, og diskutere påstanden om at engasjementet for fred og sikkerhet i andre deler av verden er et spørsmål om å fremme et bestemt sett av verdier knyttet til den demokratiske utviklingen i EUs medlemsstater. Til slutt konkluderer jeg med at selv om legitimiteten for en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk er høy internt i EU og eksternt overfor organisasjonens omgivelser, betyr ikke dette at EU kan handle som en enhetlig aktør i henhold til eksisterende internasjonale rettsregimer for forholdet mellom suverene stater, uten at organisasjonens legale maktgrunnlag vis-à-vis medlemsstatene endres.

For at en enhetlig aktørkapasitet skal kunne etableres, trengs det imidlertid en helt annen politisk vilje blant stats- og regjeringssjefene enn det vi har sett til nå i det europeiske samarbeidet. Dessuten må det internasjonale samfunnet av stater og organisasjoner akseptere at EU handler som

1 Statssekretær i Forsvarsdepartementet Espen Barth Eide fremmet en lignende påstand på et møte om EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i regi av Den norske Atlanterhavskomite 2. desember 2005.

en enhetlig aktør i henhold til et utvidet folkerettsbegrep i internasjonal politikk, hvor utviklingen av nye verdier, normer og interesser i forholdet mellom stater og overfor overstatlige organisasjoner og institusjoner ses på i et langt mer dynamisk perspektiv enn tilfellet er i dag. Før vi kan antyde utfordringene for fremtiden, må vi imidlertid få klart for oss hvordan vi har kommet dit vi er i dag, og hvordan vi best kan forstå EUs utenrikspolitiske arkitektur og prosesser.

EU som utenrikspolitisk system

De politiske, økonomiske og kulturelle integrasjonsprosessene som har foregått i Europa siden annen verdenskrig, har primært vært drevet frem av politiske og administrative eliter som gradvis har lyktes med å skape mer overstatlighet i det europeiske samarbeidet uten at dette har ført til store massepolitiske konflikter i eller mellom medlemsstatene (Mair 2005). Det var først da et flertall av danske velgere stemte nei til Traktaten om Den europeiske union (Maastrichttraktaten) i 1992, og støtten i Frankrike var på knappe 51,05 prosent i favør av traktaten, at en politisering av det europeiske integrasjonsprosjektet på massenivå fikk konsekvenser for hvordan de politiske lederne i det daværende EF (Det europeiske fellesskap) tenkte legalitet og legitimitet på institusjonelt nivå (Lindseth 2004).²

Dette er likevel enkeltstående hendelser i EUs femtiårige historie. De har ikke skapt noen generell motstand mot det europeiske integrasjonsprosjektet som sådan, bare bremsset prosessen mot «en stadig tettere union mellom Europas folk» – slik Romatraktaten forespeilet allerede ved begynnelsen av det europeiske samarbeidet i 1957. Irske velgeres nei til Nicetraktaten med 53,9 prosent i 2001 skapte heller ikke varige problemer, siden irene stemte for traktaten med 62,9 prosent i en ny runde i 2002. Foreløpig ser det ut til at de franske og nederlandske velgernes flertall mot forslaget om en ny konstitusjonell traktat for det europeiske samarbeidet i mai og juni 2005 har stoppet opp en videre integrasjonsprosess internt i EU gjennom store strukturelle og funksjonelle endringer i Unionens oppbygging og oppgaver. Kompromisset som det ble oppnådd enighet om blant EUs stats- og regjeringssjefer i Lisboa i oktober 2007 under tittelen Reformtraktaten, er en langt mindre ambisiøs traktat med hensyn til innenrikspolitisk integrasjon mellom medlemsstatene enn den som ble forkastet i Frankrike og Nederland i 2005. EUs charter for fundamentale rettigheter fra 2000 er fjernet og erstattet med en kryssreferanse til charteret i traktaten, og de

2 Avstemningen gav 50,4 prosent nei og 49,3 prosent ja, men etter at Danmark fikk forbehold knyttet til unionsborgerskapet, felles myntenhet, felles militær og felles rettspolitikk, godtok 56,8 prosent av velgerne traktaten, mens 43,2 prosent fremdeles var imot 18. mai 1993.

viktigste symbolene på at EU er noe mer enn et tradisjonelt mellomstatlig samarbeid mellom folkerettslig sett suverene nasjonalstater, er tatt ut. Men når det gjelder EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, og koblingene av denne til arbeidet med å fremme de universelle menneskerettighetene i internasjonal politikk, er prinsippene fra konstitusjonstraktaten av 2003 videreført (Papadopoulou 2007).

EU er altså en helt spesiell aktør i internasjonal politikk, både i kraft av det unike rettslige grunnlaget for en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, og i kraft av arbeidet for menneskerettighetene innen og utenfor Unionens medlemsstater. Et spørsmål som melder seg er imidlertid om samarbeidets interne legitimitet også må styrkes for at EU eksternt skal kunne fungere som en integrert enhet i internasjonale relasjoner overfor andre stater og organisasjoner.

Svaret avhenger av hvordan vi oppfatter EU som organisasjon og politisk system i internasjonal politikk. For Andrew Moravcsik (2005) er EU et tradisjonelt mellomstatlig samarbeid, som over tid er blitt funksjonelt integrert innen stadig flere sektorer og på tvers av styringsnivåer. Dette har skjedd med høy grad av legitimitet både i eliten og folket, men en massepolitisk motstand ser ut til å spre seg i medlemsstatene når de som kjemper for et dypere integrert EU, presser dette for langt og tror at Unionen kan erstatte de nasjonale demokratiene i Europa. Simon Hix (2006), derimot, ser det overstatlige nivået i seg selv og medlemsstatenes felles politiske verdigrunnlag som Unionens utgangspunkt, og mener at de politiske ledernes manglende evne til å utvikle dette til et felles konstitusjonelt grunnlag for EUs medlemsstater, er den største svakheten ved hele det europeiske prosjektet. Ifølge Hix bør EUs ledere derfor aspirere mot å etablere et mer politisert system for demokratiutvikling på linje med medlemsstatene også på overstatlig nivå i Europa. Stefano Bartolini (2006a) mener imidlertid at en slik politisering vil kunne føre til spenninger internt som gjør at forventningene til EU som overstatlig styringsnivå kanskje ikke vil kunne innfris, og derved vil systemet per se kunne miste legitimitet.

Dersom vi følger det europeiske fellesskapets utvikling fra iverksettelsen av Traktaten om Den europeiske union i 1993 til diskusjonen rundt forslaget om en ny konstitusjonell traktat for Europa ble lagt frem ti år senere, er det store variasjoner i hvordan samarbeidet har utviklet seg med hensyn til sektor og styringsnivå. De fire frihetene fra Romatraktaten i 1957, det indre marked som fulgte med iverksettelsen av Enhetsakten i 1987, og etableringen av et langt mer politisk samarbeid med iverksettelsen av Traktaten om Den europeiske union i 1993, er alle skjellsettende hendelser i Europas moderne historie. De har vært med på å redusere det nasjonalstatlige nivåets politiske og administrative betydning i EU og banet vei for den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken som utvikles i dag. Men samtidig har disse endringene

skapt en konflikt mellom det Bartolini (2004) kaller et mellomstatlig eliteprosjekt og et overstatlig masseprosjekt i EU, som i første rekke viser seg i de utfordringene de europeiske lederne står overfor når de skal bevege EU fra et folkerettslig til et mer menneskerettslig samarbeid med økt vekt på overstatlige institusjoner og politikkområder (se også Fossum 2006).

I perioden 1993–2003 har EUs stats- og regjeringssjefer legalt sett gradvis endret EUs mellomstatlige traktatgrunnlag i overstatlig retning (Lindseth 2004), og blant annet innført et europeisk medborgerskap i Traktaten om Den europeiske union og et eget charter for fundamentale menneskerettigheter som del av forberedelsene til Nicetraktaten i 2000 (Grindheim 2004). Men, som Bartolini (2004) påpeker, kjennetegnes EU fremdeles av en konflikt mellom elite og folk og stat og borger, som har betydning for hvor langt det er mulig for de politiske lederne å gå i arbeidet med en dypere integrasjon av Unionens politikkområder.

De største utfordringene ser vi i sektorer hvor det nasjonalstatlige nivået har vært det dominerende for det Peter Mair (2004, 2005) – med utgangspunkt i Seymour Martin Lipset og Stein Rokkan (1967) – kaller den *territorielle institusjonsbyggende* dimensjonen i det europeiske samarbeidet, på den ene siden, og den *funksjonelle ressursallokerende* dimensjonen hvor det er mindre politisk konflikt om den økte europeiseringen, på den andre. Utviklingen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk er et eksempel på det siste.

I motsetning til hva tilfellet er på andre politikkområder hvor EU er engasjert, har en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk massepolitisk støtte og høy grad av folkelig legitimitet på tvers av medlemsstatene, mens de politiske elitene i EUs besluttende organer og i medlemsstatene er skeptisk til å endre det folkerettslige grunnlaget for unionssamarbeidet på dette området. For å forstå denne for EU spesielle motsetningen mellom Unionen som et mellomstatlig eliteprosjekt og overstatlig masseprosjekt, må vi anvende et flernivåperspektiv på studiet av den integrasjonen som i dag foregår innen sentrale deler av det europeiske samarbeidet (Papadopolou 2007).

Utenriks- og sikkerhetspolitikk i et flernivåperspektiv

Flernivåstyre er betegnelsen på politiske og administrative prosesser som endrer et politisk systems autoritetsstruktur opp, ned eller til siden. Det forbindes gjerne med innføringen av Traktaten om Den europeiske union i 1993 og er teoretisert av Gary Marks med følgende definisjon: «a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional and local» (Marks 1993: 392).

I ettertid har Marks, sammen med Liesbet Hooghe, gitt begrepet fler-

nivåstyre en langt mer åpen definisjon enn den opprinnelige, som de selv sier var for sterkt konsentrert om institusjonelle endringer i staters rettslige maktgrunnlag fremfor de enkelte politikkområdenes legitimitet internt i disse statene, og eksternt i forhold til andre stater og internasjonale og globale organisasjoner og regimer: «Modern governance is – and according to many, should be – dispersed across multiple centers of authority. But how should multi-level governance be organized? What are the basic alternatives?» (Hooghe & Marks 2003: 1).

Den samme åpenheten i definisjon av begrepet flernivåstyre finner vi hos Ian Bache og Matthew Flinders (2004: 4–5), som sier at «its broad appeal reflects a shared concern with increased complexity, proliferating jurisdictions, the rise of non-state actors, and the related challenges to state power». Flernivåbaserte politiske og administrative styringssystemer kjennetegnes ikke bare ved endringer i en stats autoritetsstruktur opp, ned eller til siden, men også (1) økt deltakelse i de offentlige styringsprosessene av ikke-statlige aktører, (2) mer komplekse overlappende nettverk av beslutningstakere, (3) transformasjon av statlige roller over mot nye former for koordinering, styring og nettverkssamarbeid og (4) økt press på tradisjonelle former for demokratisk styring og ansvarlighet (Bache & Flinders 2004). Spørsmålet som følger av dette er hvordan utviklingen av et flernivåstyre i EU har endret de funksjonelle og territorielle styringsstrukturene i medlemsstatene, forholdet mellom territorium og autoritet i spørsmålet om en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, og hva slags aktør dette gjør EU til i verdenspolitikken.

Christopher Ansell ser spesielt på begrepet statlig autoritet i denne sammenheng og beskriver utviklingen av et flernivåstyre i EU slik: «it is useful to think of authority as being «rebundled» – when discrete bundles of functional or territorial authority are joined together in new combinations (themselves territorial or functional)» (Ansell 2004: 7). Bartolini (2004: 34) mener for sin del at den europeiske integrasjonsprosessen, og tiltakende gjensidige avhengigheten mellom medlemslandene i EU, har endret de europeiske nasjonalstatenes karakter fra å være territorielle enheter med tilnærmet udiskutabel rettslig – og i de fleste tilfeller også legitim – autoritet innenfor sine grenser, til å bli deler av et funksjonelt fellesregulerende system der ikke-territorielle sider ved dette samarbeidet blir viktigere enn de territorielle.

De europeiske integrasjonsprosessene fjerner grenser, redefinerer og skaper nye grenser som endrer ressursfordelingen direkte og indirekte innenfor dette samarbeidet (Olsen 2005). Dette kan gi seg uttrykk i at den massepolitiske opinionen i de enkelte statene kan transcendere de politiske elitenes nasjonalstatlige territorielle maktbasis, slik tilfellet er for utviklingen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i EU. En slik motsetning mellom

folkelig legitimitet og *folkerettslig legalitet* knyttet til det overstatlige versus nasjonalstatlige styringsnivået i EU trenger likevel ikke å skape grunnlag for spenninger og konflikt innenfor Unionen og overfor tredjeland eller andre organisasjoner i internasjonal politikk. Igjen kan vi si at dette avhenger av hvordan vi oppfatter EU som organisasjon og politisk system i forholdet til sine medlemsstater. Mens det for Bartolini (2004) er territoriale grenser som kjennetegner den moderne staten og politisk endring er noe som skjer avhengig av mulighetene for *exit* i forhold til disse grensene, er Sidney Tarrow (2004) opptatt av det funksjonelle forholdet mellom forskjellige aktører innenfor og på tvers av stater og tilsvarende mindre opptatt av territoriale grenser i seg selv.

De begrepsmessige forskjellene mellom de to sier noe om hvordan vi kan studere forholdet mellom styringsnivåer og sektorer i et flernivåperspektiv innenfor EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. For Bartolini (2004) utgjør europeiseringen en grunnleggende utfordring (*critical juncture*) for nasjonalstaten per se, hvor én form for territoriell institusjonsbygging og funksjonell ressursallokering går i oppløsning og erstattes av en annen. Mens det for Tarrow (2004) er snakk om nye former for territoriale institusjoner og funksjonelle ressursallokeringsmekanismer som vokser frem som en sammensatt (*composite*) politisk styringsstruktur med nye muligheter for politiske koalisjoner og allianser over, under og /eller på tvers av de eksisterende nasjonalstatlige.

Mitt argument om EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk er basert på en syntese av Bartolini og Tarrow, samt James Caporaso og Joseph Jupiles påstand om at dagens europeiseringsprosesser representerer en svekkelse av den tradisjonelle suverenitetsforståelsen: «where member states comply with EU legal incursions such that they alter their course of action, we are observing the intrusion of an external authority into the territorial realm of the state [...]» (Caporaso & Jupille 2004: 73).

Utgangspunktet for denne sammensatte forståelsen av politiske styringssystemer i et flernivåperspektiv er de prosessene som siden slutten av det tyvende århundre har endret synet på staten og statlig autoritet i forbindelse med interne så vel som eksterne diffusjonsprosesser i en stadig mer internasjonalisert, globalisert og regionalisert verden. Dette gjelder i første rekke i vestlige og spesielt europeiske demokratier, hvor Beate Kohler-Koch har sagt at «European governance is changing structures within the member states but it does not re-structure the nation-bound European societies» (Kohler-Koch 2005: 13). Men denne måten å tenke på har også spredd seg til land utenfor den vestlige sfære, hvor det arbeides med å utvikle demokratiske institusjoner og prosesser i et flernivåperspektiv. Det snakkes om regionalisering og europeisering som elementer i diskusjonene rundt begrepet og prinsippet godt styresett (*good governance*)

innenfor internasjonale organisasjoner som EU, så vel som De forente nasjoner (FN) og Verdensbanken.³

Hva betyr dette for utviklingen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i EU?

EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk

Prinsippene om en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) i EU ble nedfelt av Det europeiske råd av EUs stats- og regjeringssjefer på toppmøtet om Traktaten om Den europeiske union i Maastricht, desember 1991, som den andre av tre pilarer i unionssamarbeidet. Men da krigen i det tidligere Jugoslavia brøt ut noen måneder senere, klarte ikke EU å opparbeide seg noen selvstendig utenriks- og sikkerhetspolitisk rolle i denne konflikten og måtte etter hvert overlate krisehåndteringen til FN og NATO, og senere USA (Smith 2004).

Med bakgrunn i disse erfaringene ble det i 1999 utarbeidet en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP) som del av FUSP, og medlemsstatene i EU ble enige om å etablere en militær styrke for krisehåndteringsoperasjoner til bruk også utenfor Unionens grenser. Det langsiktige målet for denne styrken er 50–60 000 personer, som kan utkommanderes på to måneders varsel og bli opptil ett år i felten (Council Decision 2005/395/CFSP).

I november 2004 opprettet medlemsstatene i EU også 13 hurtigutrykingsstyrker, som hver består av 1 500 personer fra en eller flere av medlemsstatene. Disse ble klargjort 1. januar 2007 og skal kunne sendes på oppdrag i kriserammede områder over hele verden. De skal være uavhengige av NATO, men ha tilgang til alliansens ressurser, og skal styrke og komplettere NATOs innsats med et bredt spekter av sivile virkemidler i tillegg til de militære (se tabell 1). Fra 2008 skal også 150 norske soldater være med i disse styrkene, sammen med personell fra Estland, Finland og Sverige (Council Decision 2004/197/CFSP).

Deltakelse i EUs fredsoppdrag er foreløpig frivillig, og ingen regjering kan tvinges til å bidra med soldater eller andre ressurser i noen av operasjonene (Council Decision 2007/384/CFSP). Det er også slik at alle vedtak under pilar to i det europeiske samarbeidet krever enstemmighet i Rådet for Den europeiske union. Men, som tabell 1 viser, er EUs medlemsstater allerede blitt enige om at det på det sivile sikkerhetsområdet skal etableres et flersektor- og flernivåsamarbeid, som kan være til hjelp i arbeidet med

3 For EU, se for eksempel «European Governance. A White Paper» (2001), for FN, se for eksempel «Governance for sustainable human development» (1997), for Verdensbanken, se for eksempel «Good Governance. The IMF's Role» (1997).

Tabell 1. Sivile virkemidler under ESDP

	Hovedmålsetning	Tall
<i>Politi</i>	EU kan iverksette enhver type politioppdrag, fra rådgivende, støttende og opptrening, til å ta over funksjonene til lokale politistyrker.	EUs regjeringer har tatt på seg å stille med 5 760 politifolk. Av disse skal 1 400 kunne sendes ut på mindre enn 30 dagers varsel.
<i>Rettsystem</i>	EU kan hjelpe med å opprettholde et fungerende rettsystem til støtte for politiet. EU har etablert et nettverk av opptreningsinstitutter i medlemsstatene for å lære opp personell til internasjonale fredsoperasjoner.	EUs medlemmer har lovet å bidra med juridisk personell, dommere og fengselsbetjenter med erfaring fra krisehåndtering, totalt 631 personer.
<i>Sivil administrasjon</i>	EU kan gi støtte til sivile administrasjonsstrukturer.	EUs medlemsstater har meldt inn 565 eksperter med erfaring fra sivil administrasjon som kan sendes ut på kort varsel.
<i>Sivil beskyttelse</i>	EU kan støtte forsvaret av sivilbefolkningen ved å sende ut spesialtrente grupper på kort varsel, og ved å sette opp varslingsystem og systemer for utveksling av informasjon.	EUs medlemsstater ønsker å ha en beredskap hvor team som er trenet i å beskytte det sivile samfunnet skal kunne sendes ut på 3-7 timers varsel. Målet er å ha 5 000 personer tilgjengelig for slike oppgaver.
<i>Overvåking</i>	EU kan sende personell for å overvåke en situasjon før en konflikt starter, under og etter en konflikt.	EUs medlemmer har lovet å trene opp 500 personer for denne type oppdrag.
<i>Støtte til EUs spesielle representanter (EUSR)</i>	EU kan gi ekstra støtte til EUS spesielle representanter slik at de kan utføre sine oppdrag.	EUs medlemsstater skal gjøre 360 personer tilgjengelig for denne typen oppdrag. De skal ha erfaring fra arbeid med menneskerettigheter, likestillingsspørsmål, media, administrasjon med mer.

Kilde: Europakommisjonens delegasjon til Norge og Island 2005.

å realisere den konfliktforebyggingen EU som organisasjon har satt som mål for sin sikkerhets- og forsvarspolitiske strategi i årene som kommer (Smith 2002).

Det snakkes om en tredje vei og EU som en humanitær makt i internasjonal politikk (Sjursen *et al.* 2006). Internasjonal konflikthåndtering blir oppfattet som et spørsmål om å fremme et bestemt sett av verdier knyttet til den demokratiske utviklingen i EUs medlemsstater (Sjursen & Smith 2001). Dette flernivåperspektivet på utviklingen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk bryter med det tradisjonelle folkerettslige grunnlaget for forholdet mellom stater, og illustreres av Pernille Rieker og Ståle Ulriksen på denne måten:

Samtidig som internasjonal konflikthåndtering blir oppfattet å være et moralsk ansvar for EU, er kontroll over eksterne konflikter også en forutsetning for intern stabilitet i EU-området. Dette betyr at EUs sikkerhetspolitikk forsøker å fokusere på både interne og eksterne sikkerhetspolitiske utfordringer og den komplekse måten disse to er vevd sammen på (Rieker & Ulriksen 2003: 22).

Den europeiske union skiller seg som vi har sett fra andre internasjonale organisasjoner ved at den har både mellom- og overstatlige trekk, hvor de politiske beslutningsprosessene og legitimeringen av disse må forstås i et flernivåperspektiv (Grindheim 2006). Det konstitusjonelle rammeverket baserer seg på et tradisjonelt mellomstatlig traktatgrunnlag med Rådet for Den europeiske union som medlemsstatenes lovgivende forsamling, Presidentskapet som dets roterende utøvende enhet og Det europeiske råd av Unionens stats- og regjeringssjefer som overordnet strategisk organ. Men i EU er det også etablert et sett av overstatlige politiske, juridiske og økonomiske institusjoner med handlingskapasitet uavhengig av medlemsstatenes direkte kontroll: det lovgivende Europaparlamentet, den utøvende Europakommisjonen, den dømmende EF-domstolen og den retningsgivende europeiske sentralbanken, som treffer sine avgjørelser uavhengig av medlemsstatene så vel som de overstatlige institusjonene i Unionen.

Det er likevel bare under unionssamarbeidets første pilar, som har med det indre markedet å gjøre, at de overstatlige institusjonene så langt har blitt tildelt lovgivende, utøvende og dømmende makt fra medlemsstatene. Pilar to og tre, som omhandler Unionens felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og justis- og politisamarbeid, er fremdeles mellomstatlige og styrt av folkerettens anarkiske prinsipper om nasjonalstatlig suverenitet, ikke-innblanding og alle staters likhet (*ibid.*). På det sikkerhetspolitiske området er EU formelt en mellomstatlig internasjonal organisasjon der folkerettslige og ikke overstatlige regler regulerer forholdet mellom medlemsstatene internt og til suverene stater utenfor Unionen og til andre internasjonale organisasjoner eksternt. Men reelt preges unionssamarbeidet av et flernivåstyre der også utenriks- og sikkerhetspolitikken og justis- og politisamarbeidet er i endring gjennom en stadig sterkere europeisk integrasjon på tvers av styringsnivåer og sektorer (Aalberts 2005).

Som Helene Sjursen påpeker, må vi se denne todimensjonale styringsstrukturen innen det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet i EU fra en teoretisk innfallsvinkel som kombinerer tradisjonelle realismebaserte og liberale tilnærminger til internasjonal politikk med mer sosialkonstruktivistiske tenkemåter, for å se utviklingen av nye verdier, normer og interesser i forholdet mellom stater i et mer dynamisk perspektiv:

[i]f we rely exclusively on a realist approach, where political processes within the EU are defined as processes of bargaining between self-interested actors, we risk underestimating the longer-term changes involved in political processes within the second pillar. We need an alternative analytical perspective, in addition to – not instead of – the realist one (Sjursen 2003: 35).

Christian Joerges (2004) snakker om å utvikle en teoretisk forståelse av EU som går ut over dagens metodologiske nasjonalisme, og knytter dette til utviklingen av et nytt traktatgrunnlag for det europeiske samarbeidet. Dersom Lisboa-traktaten fra 2007 blir ratifisert i alle medlemsstatene, vil EUs rettslige maktgrunnlag gå i retning av økt overstatlighet på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området, så vel som det innenrikspolitiske, gjennom utviklingen av et felles beslutningssystem som erstatter dagens tredelte søylestruktur. Dessuten vil det, selv om det i Lisboa-traktaten bare er en kryssreferanse til EUs charter for fundamentale rettigheter fra 2000, gi dette samarbeidet en menneskerettsdimensjon som vil kunne endre det overstatlige styringsnivåets rettslige autoritet overfor medlemsstatene innenfor dagens politikkområder (Grindheim 2004).

På det utenriks- og sikkerhetspolitiske området betyr dette, som tidligere kommissær Chris Patten uttrykte det i prosessen med å utarbeide det forslaget til en ny konstitusjonstraktat som ble nedstemt av franske og nederlandske velgere i 2005, at «[w]e are trying to move from a foreign policy of strong nouns and weak verbs to something more substantive, more muscular, more focused that can have more impact» (Patten 2002, upagiert). Men, selv om legitimiteten for en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk er høy internt i EU og eksternt overfor organisasjonens omgivelser, betyr ikke dette at EU kan handle som en enhetlig aktør i henhold til eksisterende internasjonale rettsregimer for forholdet mellom suverene stater. Som jeg har påpekt innledningsvis, må i så fall EUs rettslige maktgrunnlag overfor medlemsstatene endres (Smith 2004). Til det trengs en helt annen politisk vilje blant de europeiske stats- og regjeringssjefene enn det vi har sett til nå. Dessuten må det internasjonale samfunnet av stater og organisasjoner akseptere dette i henhold til folkeretten (Grindheim 2006).

Rettsgrunnlaget for internasjonal politikk

Med folkerettens gjeldende prinsipper, slik disse fremkommer i De forente nasjoners charter fra 1945, kan ikke en internasjonal organisasjon som EU overprøve medlemsstatenes suverenitet verken på det sikkerhetspolitiske eller andre utenrikspolitiske områder, selv om Unionens overstatlige rettslige autoritet ellers går mye lenger hva gjelder medlemsstatenes suverenitet enn i noen annen internasjonal organisasjon (Kelleher & Klein 2006), og legitimiteten for dette på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området er svært høy blant medlemsstatenes befolkninger (Grindheim 2006).

Den europeiske union er likevel den internasjonale regionale organisasjonen som har gått lengst i forsøket på å forene folkeretten og de universelle menneskerettighetene i utformingen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitisk strategi (Bretherton & Vogler 2003). EU har allerede en rekke virkemidler som kan brukes i arbeidet med å samkjøre politikktutformingen på tvers av de tre pilarene og derved på tvers av de forskjellige sektorene og styringsnivåene innen samarbeidet. Men det rettslige grunnlaget, som krever en endring i Unionens traktatmessige basis i folkeretten, mangler fremdeles: «As Javier Solana declared in April 2002, '[a] more effective Europe in the foreign policy field requires that we clearly identify our common interests, that we have a consistent and clear message, and that we have the policy instruments to support this message'» (Marsh & Mackenstein 2002: 250). Bakgrunnen for denne utviklingen finner vi i den menneskerettighetstradisjonen som ligger til grunn for det europeiske samarbeidet i EU (Koskeniemi 2005), og som ifølge Giuseppe Giliberti *et al.* (2003: 11) har vært en del av det europeiske fellesskapet helt fra starten av.

Menneskerettighetene har et annet utgangspunkt og en annen historie enn folkeretten. Sammenføyningen av de to gjennom forslaget om et nytt konstitusjonelt traktatgrunnlag for Den europeiske union må derfor forstås som en positivistisk nyskapning i internasjonal politikk (Grindheim 2006). Mens folkeretten regulerer forholdet mellom stater, regulerer menneskerettighetene forholdet mellom statsmakt og individ innenfor staten; «nettopp det som den tradisjonelle folkeretten ikke skulle blande seg inn i» (Eide 1991: 2). Deres politiske historie er knyttet til revolusjonære omveltninger internt i stater, The Glorious Revolution i England 1690–1691, de amerikanske koloniene som ble til USA ved uavhengighetserklæringen i 1776 og Frankrike med revolusjonen i 1789. Det er først med Versaillestraktaten i 1919 at de får et internasjonalt uttrykk. I artikkel 22 blir mennesker i de tidligere koloniene til krigens tapere gitt spesiell status, som «not yet able to stand by themselves in the strenuous conditions of the modern world» (sitert i Shaw 2003: 252). Mens det i FNs menneskerettighetserklæring fra 1948 heter at «recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights

of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world».

Opprinnelig var ideen om at alle mennesker har en grunnleggende og universell verdi en sentral del av stoisk og kristen filosofi, som vi også finner igjen i middelalderens *Respublica Christiana*. Men det er fra den europeiske renessansen og opplysningstidens naturrettslige prinsipper at de moderne menneskerettighetene vokser frem. Disse baserer seg dels på å avgrense statens makt overfor det enkelte menneskets frihet, og dels på å sikre folkeflertallets vilje i utviklingen av politiske styringssystemer i de nye demokratiene som oppsto etter de tre revolusjonene (Giliberti 2003). I internasjonal politikk er de komplementære til det som går under betegnelsen internasjonal humanitær rett. Begge har sin opprinnelse i naturretten og skal verne om individet, men under ulike forhold og på forskjellige måter.

Humanitarian law applies in situations of armed conflict, whereas human rights, or at least some of them, protect the individual at all times, in war and peace alike. While the purpose of humanitarian law is to protect victims by endeavouring to limit the suffering caused by war, human rights seek to protect the individual and further his development (ICRC 2005: 1).

Sammenføyningen av folkeretten og menneskerettighetene ved etableringen av FN i 1945 førte til den endelige internasjonaliseringen eller rettere sagt globaliseringen av folkeretten. Det er, som tidligere argumentert, likevel EU som har gått lengst i denne retningen gjennom å skape det John Hobson og J. C. Sharman har kalt «a new and potentially powerful non-Westphalian formation» (Hobson & Sherman 2005: 70), hvor medlemsstatene på stadig flere områder har avgitt politisk makt og administrativ myndighet til Unionens overstatlige institusjoner. Logikken bak denne utviklingen stammer fra Kenneth Waltz' teori om at stater som ønsker å være en del av det internasjonale samfunnet må finne seg i å avgi deler av sin suverenitet: «To say that states are sovereign is not to say that they can do as they please, that they are free of others' influence, that they are able to get what they want» (Waltz 1979: 95).

Det samme argumentet er blitt fremsatt av Mette Eilstrup-Sangiovanni og Daniel Verdier (2005), som mener de europeiske statenes stadig tettere union og den mellom- og overstatlige integreringen som griper inn i medlemsstatenes suverenitet, primært er et resultat av de erfaringene disse landene og deres befolkninger gjorde med total krig i det tyvende århundre. Det europeiske integrasjonsprosjektet representerer et rettsfilosofisk, positivistisk globalt alternativ til «føre var-prinsippet» og trusselen fra regionale og/eller globale stormakter om hegemoni i en verden preget av usikkerhet og folkerettslig logikk. Men for at denne transformasjonen skal lykkes i praksis,

må de europeiske lederne etablere et rettslig grunnlag for at EU skal kunne utvikle seg til en enhetlig aktør i internasjonal politikk. Som vi kan se av figur 1 nedenfor, har de massepolitisk støtte til dette på tvers av medlemsstatene. Spørsmålet John Ruggie (2004) stiller, er om de politiske elitene i de enkelte medlemsstatene og EUs mellomstatlige beslutningsorganer er i stand til å bruke denne støtten til å samordne de politiske virkemidlene som skal til for å fylle en slik rolle.

De har foreløpig ikke klart det i forbindelse med Den internasjonale straffedomstolen i Haag, og som Joseph Jupille og Duncan Snidal (2005) viser med hensyn til krisene i Kosovo på 1990-tallet, var det også her et tydelig skille mellom EU-statenes handlingslammelse bak folkerettslige argumenter om menneskerettigheter, moral og demokrati og USAs krav om suveren handling og makt som erstatning for et utspilt diplomati. Hvilken type makt kan EU ut fra sitt rettslige og legitime grunnlag for en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk utøve regionalt og globalt?

Sikkerhetspolitikk og suverenitet

EUs rettsregime ligger i en gråsonen mellom folkeretten og overstatlig rett, der overstatlig rett, i motsetning til folkeretten, har direkte forrang fremfor nasjonalstatlig rett. Den trenger altså ikke godkjennes av kompetent myndighet før den får virkning i EUs enkelte medlemsstater, slik tilfellet er med folkeretten (Kumm 2004).

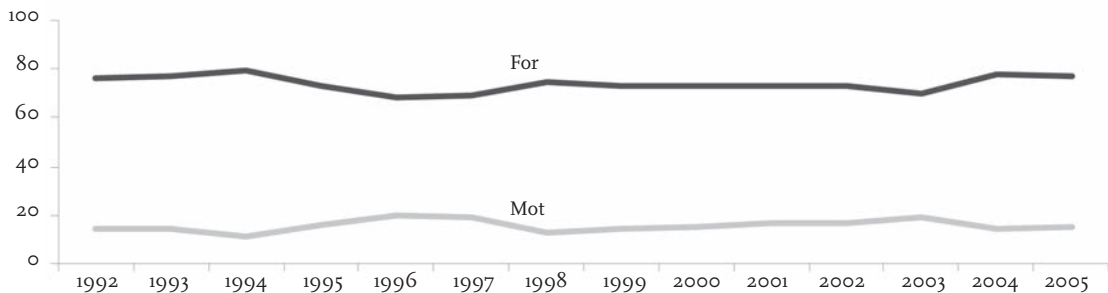
Dersom EU skal kunne bli en internasjonal aktør i henhold til folkeretten, må det skapes en form for enhetlig territoriell suverenitet som kan handle på vegne av alle medlemsstatene i Unionen (Fassbender 2004). Dette kan vi til en viss grad si at Rådet for Den europeiske unions representant for utenriks- og sikkerhetspolitiske saker, Javier Solana, og Europakommisjonens utenrikskommissær Benita Ferrero-Waldner og hennes kolleger innen internasjonal handel og forskjellige former for eksterne relasjoner i Europakommisjonen, gjør gjennom den daglige politikktutformingen i Unionen og dens forhold til andre aktører i det internasjonale samfunnet. Men EU som politisk system har i henhold til internasjonal rett ingen rettslig utenriks- eller sikkerhetspolitisk myndighet, det vil si overhøyhet og uavhengighet ut over summen av sine medlemsstaters suverenitet (Philpott 2003), selv om organisasjonen kan være anerkjent som en legitim aktør i internasjonale relasjoner og i forholdet til internasjonale rettsregimer og derved ha en viss form for autoritet til å handle på vegne av sine medlemsstater i det internasjonale samfunnet (Fassbender 2004).

Skal traktatene eller Unionens konstitusjonelle oppbygging og virkemåte endres, forutsetter dette en enstemmig beslutning blant medlemsstatenes

lovgivende forsamlinger og/eller befolkninger i de tilfeller hvor ratifikasjonsprosessene krever folkeavstemninger.⁴ Dette har, som vi har sett ovenfor, vist seg vanskelig med hensyn til ratifisering av forslaget til en ny konstitusjonell traktat for unionssamarbeidet fra 2003, ved ratifisering av Nice-traktaten fra 2000 og Maastrichttraktaten fra 1992. Men, dersom vi, som i figur 2 og 3 nedenfor, for eksempel ser på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området, er det et klart flertall av europeiske borgere som her ønsker at EU utvikler en felles politikk, og av figur 3 ser vi at et klart flertall også vil at EU skal engasjere seg i menneskerettighetsspørsmål eksternt.⁵

De samme tendensene viser seg i spørsmålet om EU burde ha en felles utenrikspolitikk, der 68 prosent støttet dette både i 1992 og 2005, mens 17 prosent var imot og 15 prosent ikke visste hva de mente om dette spørsmålet i 1992, og 21 prosent var imot og 11 prosent ikke visste hva de mente i 2005. Den laveste støtten en felles utenrikspolitikk har hatt i denne perioden er 63 prosent på slutten av 1990-tallet, mens den største motstanden finner vi høsten 1996 og høsten 2003 da 22 prosent gikk imot (Eurobarometer 64, desember 2005).⁶

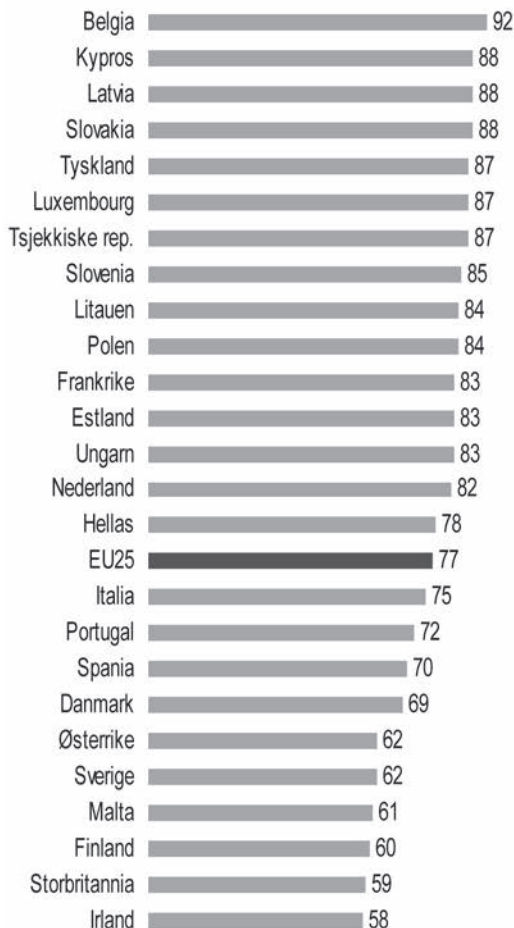
Figur 1. Prosent støtte til en felles sikkerhets- og forsvarspolitikk i EU 1992-2005



Kilde: Eurobarometer 64, desember 2005.

- 4 I Tyskland gjøres dette av den tyske forfatningsdomstolen (*Bundesverfassungsgericht*).
- 5 Med tall fra Eurobarometer viser Wolfgang Wagner (2005) at den folkelige støtten til en felles sikkerhets- og forsvarspolitikk jevnt over er høy og vedvarende over tid, men at den synker når respondentene blir bedt om å veie sin støtte mot en nasjonalstatlig sikkerhets- og forsvarspolitikk.
- 6 Tidsseriene fra 1992 til 2005 er basert på ulike tallgrunnlag fordi EU i denne perioden er blitt utvidet fra 12 til 25 medlemsstater. Men, som for tallene fra Eurobarometer 59, juli 2003, har potensielle medlemsstater hele tiden vært trukket med i Eurobarometer-undersøkelsene før de er blitt medlemmer, uten at dette ser ut til å ha påvirket tendensene i utviklingen.

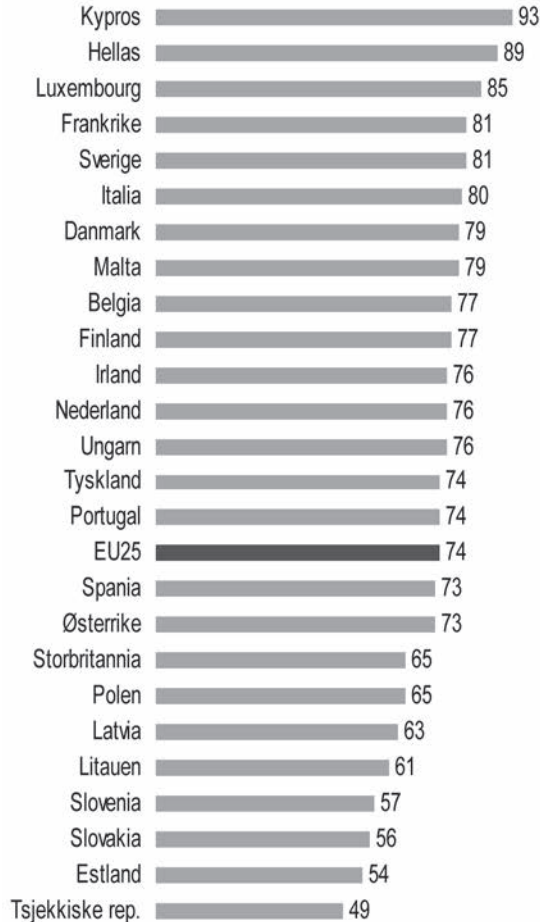
Figur 2. Prosent støtte til en felles sikkerhets- og forsvars-politikk 2005



Kilde: Europabarometer 64, desember 2005.

Vi kan derfor si at i motsetning til hva tilfellet ser ut til å være for en dypere integrasjon av det politiske samarbeidet internt i EU, gjennom innføringen av et nytt konstitusjonelt grunnlag for Unionen, har en dypere integrasjon eksternt på det utenriks- og sikkerhetspolitiske, så vel som på det menneskerettslige plan, høy grad av folkelig legitimitet selv om dette folkerettslig sett ikke har noe grunnlag i De forente nasjoners charter som regulerer internasjonal politikk og derved statlig suverenitet.

Figur 3. Prosent støtte til EUs eksterne menneskerettighetsarbeid



Kilde: Europabarometer 59, juli 2003.

Når det i tillegg er slik at den samordningen av suverenitet som unions-samarbeidet har ført til gjennom sedvane, har gitt det overstatlige elementet i EU økt egyptyngde og autonomi i internasjonale relasjoner, er spørsmålet om Unionen som sådan kan bevege seg i retning av å bli en selvstendig sikkerhetspolitisk aktør i internasjonal politikk. Videre kan vi spørre om dette eventuelt vil kunne skje på andre premisser enn de som ligger til grunn for hvordan dagens suverene stater forholder seg til hverandre i internasjonale

Tabell 2. Prosent støtte til elementer ved en felles sikkerhets- og forsvarspolitik i EU 2003-2005

	2003	2004	2005
Ved internasjonale kriser bør EUs medlemsstater stå samlet	83	82	83
EUs utenrikspolitikk bør være uavhengig av USAs	77	77	82
EU bør garantere menneskerettigheter i verden også mot medlemsstaters vilje	76	76	81
EU bør ha en felles immigrasjonspolitik overfor mennesker utenfor EU	71	71	76
EU bør ha egen representasjon i FNs sikkerhetsråd	68	66	69
EU bør ha en egen innsatsstyrke for internasjonale kriser	69	70	68
EU bør ha egen utenriksminister som kan være talsperson for en felles posisjon	64	64	67

Kilde: Eurobarometer 63, juli 2005.

relasjoner, slik for eksempel Lisbeth Aggestam (2004) påpeker i forbindelse med utviklingen av en felles europeisk utenrikspolitikk, og slik vi kan se av tabell 2 nedenfor, hvor europeiske borgere er blitt spurt om hvilke elementer de mener bør være med i en felles sikkerhets- og forsvarspolitik.

Spørsmålet vi skal se på til slutt i denne artikkelen er hvordan EU eventuelt kan engasjere seg i arbeidet for internasjonal fred og sikkerhet gjennom en sterkere vektlegging av de universelle menneskerettighetene i internasjonal politikk.

Et utvidet folkerettsbegrep?

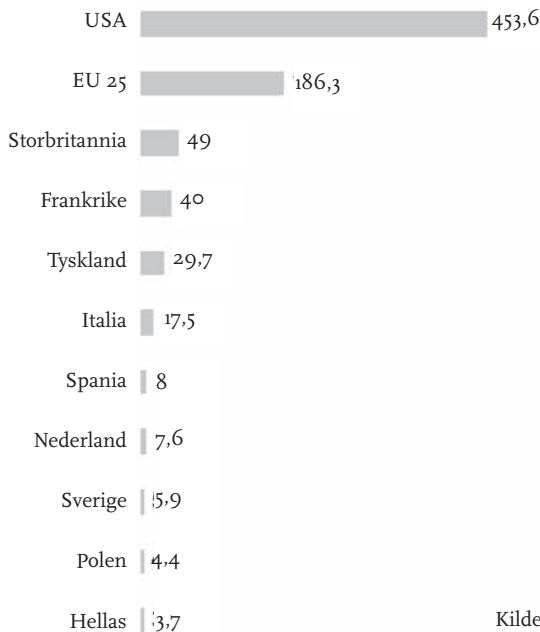
Robert Kagan (2002) er skeptisk til den kombinasjonen av folkerettslige og menneskerettslige prinsipper som Den europeiske union legger opp til i sin felles utenriks- og sikkerhetspolitiske strategi, fordi den samordningen av nasjonalstatlig suverenitet som har foregått internt i EU fra iverksettelsen av Traktaten om Den europeiske union i 1993 til fremleggingen av traktaten som etablerer en konstitusjon for Europa i 2003, primært har skjedd innen det han kaller mykere politikkområder i internasjonal politikk. På det harde sikkerhetspolitiske området er det fremdeles NATO og USA som er de dominerende aktørene med vilje til å bruke militær makt for å løse fastlåste politiske konflikter. Overført til Mairs (2004, 2005) terminologi,

kan vi si at det er skapt et misforhold mellom den *territorielle institusjonsbyggende* dimensjonen i det europeiske samarbeidet, på den ene siden, og den *funksjonelle ressursallokerende*, på den andre.

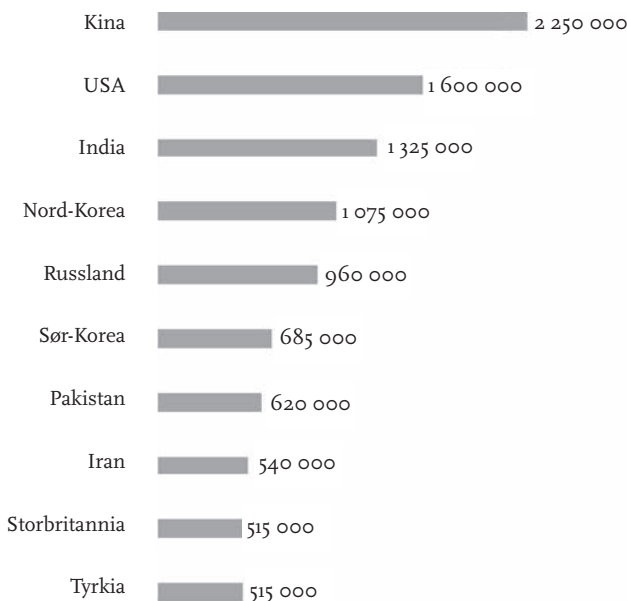
Kagan får støtte av Laurent Cohen-Tanugi (2005: 63–64), som sier at «Europeans seem to want the EU to play a bigger role on the world scene, but that desire has not translated into more defense spending, a more consensual foreign policy, or a more strategic view of EU enlargement». I 2004 var forsvarsutgiftene i USA mer enn dobbelt så høye som i alle de 25 medlemsstatene i EU til sammen, med i overkant av 3 000 milliarder kroner i USA mot i underkant av 1 250 milliarder kroner i EU25 (se figur 4).

I prosent av bruttonasjonalproduktet for 2003 var tallene 3,7 prosent i USA mot 1,7 i gjennomsnitt for EU25, og selv innen NATO og FN er det USA som bærer de største økonomiske byrdene for driften av disse organisasjonene og deres virksomheter. I NATO stod USA for 24,3 prosent av de faste utgiftene i 2002, mot Tysklands 19,1, Storbritannias 14,3 og Frankrikes 8,0 prosent, eller 63,4 prosent for EUs NATO-medlemmer til sammen. I FN dekket USA 25 prosent av kostnadene ved organisasjonens fredsbevarende aksjoner i 2004, mens EU samlet sett stod for 40 prosent (Lindstrom 2005).

Figur 4. Militærutgifter EU og USA 2004 (millioner USD)



Kilde: Lindstrom (2005: 91).

Figur 5. Verdens militære styrker 2005

Kilde: Global Security 2005.

I antall militære styrker kommer også USA høyt internasjonalt, som nummer to etter Kina, langt foran sine europeiske allierte, slik figur 5 viser.

Spørsmålet er derfor hvor solid den folkelige legitimiteten egentlig er for en sterkere overstatliggjøring av den rettslige autoriteten på det sikkerhetspolitiske området innen EU når beslutninger om prioriteringer av en økt utenriks- og sikkerhetspolitisk satsing på bekostning av andre politikk-områder skal tas på nasjonalstatlig nivå.

Kagan svarer på dette spørsmålet ved å vise til kontroversene mellom Europa og USA som følge av president George W. Bushs kamp mot terrorisme etter 11/9 2001, med invasjonen i Irak i 2003 som den største utfordringen. Dagens transatlantiske problem er ifølge Kagan ikke president Bush, men et langt mer grunnleggende spørsmål om bruk av makt i internasjonal politikk. Mens USA har utviklet en militær makt landets presidenter også har vært villige til å bruke for å løse internasjonale konflikter, viser Europa en tilsvarende aversjon mot slik maktbruk til fordel for bruk av folkerettslige midler og internasjonale organisasjoner i arbeidet for fred og sikkerhet; «Europeans have a deep interest in devaluing and eventually eradicating the brutal laws

of an anarchic, Hobbesian world where power is the ultimate determinant of national security and success» (Kagan 2002: ikke paginert). I tråd med Moravcsiks (2005) syn på EU som et tradisjonelt mellomstatlig samarbeid, som over tid er blitt funksjonelt integrert innen stadig flere sektorer og på tvers av styringsnivåer, forstås her internasjonale relasjoner og politikk som et resultat av selvstendige staters kamp om makt og hegemoni i en verden preget av grunnleggende usikkerhet, hvor selvhjelp styrer suverenitetens logikk (Morgenthau 1948), uavhengig av om det politiske styringssystemet er demokratisk eller ikke (Owen IV 2005).

Men, som Dan Sarooshi (2004) fremholder, er statlig suverenitet et om-diskutert begrep i internasjonale relasjoner, rettslig så vel som politisk og økonomisk, og har en annen betydning i dag enn det opprinnelig hadde. Det ble tross alt utviklet mellom absolutistiske regimer i 1600-tallets Europa, og ikke dagens demokratiske politiske styringssystemer i en globalisert verden (Rosenberg 1994).

Vi må derfor trekke veksler på liberale og pluralistiske samt institusjonelle og sosialkonstruktivistiske teorier i en diskusjon av potensialet for utviklingen av et nytt globalt sikkerhetspolitisk regime hvor internasjonale organisasjoner som FN og EU spiller en sterkere rolle enn i dag (Kratochwil & Mansfield 2006). Spesielt fordi disse organisasjonenes eksistens er basert på et bredere grunnlag enn folkerettens sikkerhetspolitiske: FNs menneskerettighets charter fra 1948, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen fra 1950 og EUs charter om fundamentale rettigheter fra 2000. Sarooshi (2004) baserer sitt argument på Stephen Krasner (1999), som mener statlig suverenitet kan typologiseres langs flere dimensjoner og at det som analytisk begrep nettopp må defineres ut fra sin grunnleggende, omdiskuterte natur med basis i normative standarder og individuelle verdsett: «such elements as legal versus political sovereignty, external versus internal sovereignty, indivisible versus divisible sovereignty, and governmental versus popular sovereignty» (Sarooshi 2004: 653). Implisitt i suverenitetsbegrepets omdiskuterte elementer ligger også en verdipluralisme, som har betydning for hvordan selve begrepet oppfattes. Her bygger Sarooshi på Samantha Besson, som sier at som normativt begrep uttrykker suverenitet i dag også verdier og normer knyttet til prinsipper som demokrati, menneskerettigheter, likhet og selvstyre: «Concept determination amounts therefore to more than a mere description of the concept's core application criteria; it implies an evaluation of a state of affairs on the basis of sovereignty's incorporated values» (Besson 2004, i Sarooshi 2004: 653).

Men også fra et tradisjonelt nasjonalstatlig perspektiv på internasjonal politikk og statlig suverenitet kan suverenitetsbegrepet forstås mer dynamisk enn det Kagan gir uttrykk for, dersom vi ser dette i et flernivåperspektiv på de europeiserings- og politiseringsprosessene som foregår i EU i dag. Som

Stacie Goddard og Daniel Nexon (2005) påpeker, kan interaksjon mellom stater og mellom stater og internasjonale organisasjoner endre begrepets natur og åpne for en *todimensjonal* utenriks- og sikkerhetspolitikk hvor menneskerettighetene kommer i tillegg til, eller erstatter, folkerettens grunnleggende prinsipp om den statlige suverenitets primat i internasjonal politikk. Slik den britiske utenriksminister Jack Straw forklarte dette i en tale i London 11. desember 2001.

Our domestic security is guaranteed to the extent that we assume responsibility for global security. Our strength as an independent nation derives from the strength of the alliances and partnerships we make with others [...] For over 50 years, we have been a full and enthusiastic member of Treaty-based organisations like NATO, which pools responsibility over our national defence – an area which goes right to the heart of our sovereignty [...] We pool sovereignty in the United Nations, where Security Council resolutions have the force of international law. We secure a stable trading environment for our exports by submitting ourselves to a rules-based system in the World Trade Organisation. Our membership of these groupings is relatively uncontroversial in the UK. So why should the EU be any different? [...] Well, the EU is different. Pooling our sovereignty, where we choose to, in the EU is still more important, because it strengthens our ability to meet so many other shared challenges which have a real and daily impact on our national life (Straw 2001: 2).

Konklusjon

I denne artikkelen har jeg argumentert for at EU representerer en postmoderne eller «postwestfalsk» oppfattelse av statlig suverenitet i internasjonal politikk, som har gjort det mulig å utvikle det Hanns Maull (2005: 784) har kalt «superior forms of governance of considerable attraction to others». Så langt har likevel ikke EU utgjort noe reelt utenriks- og sikkerhetspolitisk alternativ til USAs hegemoniske rolle i det internasjonale samfunnet, der statlig suverenitet og makt fremdeles dominerer i synet på folkeretten. Det territorielle forsvaret av Europa vil fortsatt NATO ta seg av, og FN vil ha en ledende rolle i den folkerettslige utviklingen på global basis.

Men som USAs ambassadør til NATO Victoria Nuland har påpekt, har EU med sine 15 operasjoner på tre kontinenter «proven its ability to deliver a whole which is greater than the sum of its parts» (Nuland 2008, ikke paginert). Ikke minst gjelder dette innen utviklingshjelp, arbeidet for menneskerettigheter, antikorrupsjon, trening av politifolk, valgobservasjon og opplæring av lokalt personale, og evnen til å kombinere disse til rett tid på rett sted. Nulands argument er at vi trenger et sterkere EU og et sterkere NATO dersom Europa og USA skal kunne fylle sine komplementære roller

i internasjonal politikk: «if we truly believe in a transatlantic comprehensive approach to security – one that combines the best of our soft and hard power – we need a place where we can plan and train for such missions as a NATO–EU family» (*ibid.*).

Hvis forslaget om et nytt konstitusjonelt grunnlag for Europa blir en realitet gjennom ratifisering av Lisboatraktaten fra 2007, vil EUs vektlegging av menneskerettigheter og moral i utviklingen av et globalt demokrati kunne utgjøre en komplementær tilnærming, eller et sikkerhetspolitisk alternativ, til den dominerende rollen den statlige suverenitets primat og folkeretten har i internasjonal politikk i dag. Det vil i så fall være snakk om at nye former for territorielle institusjoner og funksjonelle ressursallokeringsmekanismer vokser frem innenfor EU, som en sammensatt (*composite*) politisk styringsstruktur med nye muligheter for politiske koalisjoner og allianser over, under og/eller på tvers av de eksisterende nasjonalstatlige styringsstrukturene i Europa. Det er ifølge Eurobarometer-undersøkelser høy grad av folkelig legitimitet for dette i EU, men til nå har det rettslige grunnlaget manglet, og det kan bare endres av de politiske lederne og medlemsstatene i Unionen.

Litteratur

- Aggestam, Lisbeth (2004) *A European Foreign Policy? Role Conceptions and the Politics of Identity in Britain, France and Germany*. Stockholm Studies in Politics (106), Stockholm University, Department of Political Science.
- Aalberts, Tanja E. (2005) «Sovereignty Reloaded? A Constructivist Perspective on European Research» i Ronald Holzhaecker & Markus Haverland (red.) *European Research Reloaded: Cooperation and Integration Among Europeanized States*. Dordrecht: Springer
- Ansell, Christopher K. (2004) «Restructuring Authority and Territoriality» i Christopher K. Ansell & Giuseppe di Palma (red.) *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bache, Ian & Matthew Flinders (2004) «Themes and Issues in Multi-Level Governance» i Ian Bache & Matthew Flinders (red.) *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bartolini, Stefano (2004) «Old and New Peripheries in the Process of European Territorial Integration» i Christopher K. Ansell & Giuseppe di Palma (red.) *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bartolini, Stefano (2006) «Should the Union be 'politicised'? Prospects and risks» i «Politics: The Right or Wrong Sort of Medicine for the EU?», *Notre Europe Policy Paper* (19): 28–50.
- Besson, Samantha (2004 [forthcoming 2005]) «Sovereignty in Conflict» i Stephen Tierney & Colin Warbrick (red.) *The Sovereignty of States and the Sovereignty of International Law*. London: BIICL.
- Bretherton, Charlotte & John Vogler (2003) *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- Caporaso, James A. & Joseph Jupille (2004) «Sovereignty and Territoriality in the European Union: Transforming the UK Institutional Order» i Christopher K. Ansell & Giuseppe di Palma (red.) *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cohen-Tanugi, Laurent (2005) «The End of Europe?», *Foreign Affairs* 84(6): 55–67.
- Commission of the European Communities (2001) «European Governance. A White Paper». Brussels, 25.7., COM(2001) 428 final.
- Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004, *Official Journal of the European Union* L 63/68, 28.2.2004
- Council Decision 2005/395/CFSP of 10 May 2005, *Official Journal of the European Union* L 132/17, 26.5.2005
- Council Decision 2007/384/CFSP of 14 May 2007, *Official Journal of the European Union* L 152/14, 13.6.2007
- Eide, Asbjørn (1991) «Folkeretten i endring», *Hvor hender det?* (3) 1991–92 (www.nupi.no/IPS/filestore/hhd9103.html).
- Eilstrup-Sangiovanni, Mette & Daniel Verdier (2005) «European Integration as a Solution to War», *European Journal of International Relations* 11(1): 99–135.
- Europakommisjonen (2004) *Traktaten som etablerer en konstitusjon for Europa*. Oslo: Europakommisjonens delegasjon til Norge og Island (www.europakommisjonen.no).
- Fassbender, Bardo (2004) «The Better Peoples of the United Nations? Europe's Practice

- and the United Nations», *The European Journal of International Law* 15(5): 857–84.
- Forente Nasjoner (1997) «Governance for sustainable human development» (<http://mirror.undp.org/magnet/policy/>).
- Fossum, John Erik (2006) «Adieu to constitutional elitism?», *ARENA Working Paper* (10).
- Giliberti, Giuseppe (2003) «Fundamental Rights as European Principles of Legitimation» i Giuseppe Giliberti, Dolores Morondo & Raffaele Salinari (red.) *Europe and Human Rights. The New Frontiers*. Roma: Luca Sossella Editore.
- Giliberti, Giuseppe, Dolores Morondo & Raffaele Salinari (2003) «Introduction» i Giuseppe Giliberti, Dolores Morondo & Raffaele Salinari (red.) *Europe and Human Rights. The New Frontiers*. Roma: Luca Sossella Editore.
- Goddard, Stacie E. & Daniel H. Nexon (2005) «Paradigm Lost? Reassessing *Theory of International Politics*», *European Journal of International Relations* 11(1): 9–61.
- Grindheim, Jan Erik (2004) «The European Constitution from a Citizen Perspective» i Krassimir Nikolov (red.) «Views from the outside: The European Union between a constitution and parliamentary elections», conference papers (Bulgarian-English bilingual volume). Sofia: Bulgarian European Community Studies Association (BECSA).
- Grindheim, Jan Erik (2006) «EUs sikkerhetspolitiske rolle i internasjonal politikk», *Det sikkerhetspolitiske bibliotek*. Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé
- Hix, Simon (2006) «Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without it» i «Politics: The Right or Wrong Sort of Medicine for the EU?», *Notre Europe Policy Paper* (19): 1–29.
- Hobson, John M. & J. C. Sharman (2005) «The Enduring Place of Hierarchy in World Politics: Tracing the Social Logics of Hierarchy and Political Change», *European Journal of International Relations* 11(1): 63–98.
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks (2003) «Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance». Wien: Institut für Höhere Studien (HIS)
- ICRC (2005) «International humanitarian law and human rights». International Committee of the Red Cross (www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/section_ihl_and_human_rights).
- International Monetary Fund (1997) «Good Governance. The IMF's Role». Washington: International Monetary Fund.
- Joerges, Christian (2004) «The Challenges of Europeanization in the Realm of Private Law: A Plea for a New Legal Discipline». European University Institute (EUI) *Working Paper LAW* (2004/12).
- Jupile, Joseph & Duncan Snidal (2005) «The Choice of International Institutions: Cooperation, Alternatives and Strategies», unpublished paper, 19.12.
- Kagan, Robert (2002) «Power and Weakness», *Policy Review* (113) (http://www.policyreview.org/JUN02/kagan_print.html).
- Kelleher, Ann & Laura Klein (2006) *Global Perspectives. A Handbook for Understanding Global Issues* (2. utg.). Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall.
- Kohler-Koch, Beate (2005) «European Governance and System Integration», *European Governance Papers* (C-05-01).
- Koskeniemi, Martti (2005) «International Law in Europe: Between Tradition and Renewal» i *The European Journal of International Law* 16(1): 113–24.
- Krasner, Stephen (1999) *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.

- Kratochwil, Friedrich & Edward D. Mansfield (2006) «Introduction» i Friedrich Kratochwil & Edward Mansfield (red.) *International Organization and Global Governance. A Reader* (2. utg.). New York, NY: Pearson Longman.
- Kumm, Mattias (2004) «The Legitimacy of International Law: A Constitutionalist Framework of Analysis», *The European Journal of International Law* 15(5): 907–31.
- Lindseth, Peter (2005) «The Contradictions of Supranationalism: Administrative Governance and Constitutionalization in European Integration Since the 1950s», *University of Connecticut School of Law Working Paper Series*, Year 2004, Paper 48.
- Lindstrom, Gustav (2005) «EU–US Burdensharing: Who does what?», *Chaillot Paper* (82). Paris: Institute for Security Studies.
- Lipset, Seymour Martin & Stein Rokkan (1967) «Cleavage structures, party systems and voter alignments: an introduction» i Seymour M. Lipset & Stein Rokkan (red.) *Party Systems and Voter Alignments*. New York, NY: The Free Press.
- Mair, Peter (2004) «The Europeanization Dimension», *Journal of European Public Policy* 11 (2): 337–48.
- Mair, Peter (2005) «Popular Democracy and the European Union Polity», *European Governance Papers EUROGOV* (C-05-03).
- Marks, Gary (1993) «Structural Policy and Multilevel Governance in the EC» i Alan Cafruny & Glenda Rosenthal (red.) *The State of the European Community*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Marsh, Steve & Hans Mackensteen (2005) *The International Relations of the European Union*. Harlow: Pearson Longman.
- Maull, Hanns W. (2005) «Europe and the new balance of global order», *International Affairs* 81(4): 775–99.
- Moravcsik, Andrew (2005) «Europe without illusions», *Prospect* (112).
- Morgenthau, Hans J. (1948 [1967]) *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (4. utg.). New York, NY: Alfred A. Knopf.
- Nuland, Victoria (2008) «U.S. Ambassador to NATO Victoria Nuland's Speech in Paris», 22. 02. (www.usembassy.org.uk/nato246.html).
- Olsen, Johan P. (2005) «Unity and diversity – European Style», *ARENA Working Paper* (24).
- Owen IV, John M. (2005) «Iraq and the Democratic Peace. Who Says Democracies Don't Fight?», *Foreign Affairs* 84(6): 122–27.
- Papadopoulou, Lina (2007) «Lost in 'Translation'. Or, how political visions regarding the Future of Europe are 'translated' into constitutional arrangements», *EKEM Paper* «Federalizing the EU: Why Do It?» Athens 18.–20.05.
- Patten, Chris (2002) «Developing Europe's External Policy in an Age of Globalisation», tale ved Central Party School i Beijing (http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/spo2_134.htm).
- Philpott, Dan (2003) «Sovereignty», *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2003 Edition)*, Edward N. Zalta (red.) (<http://plato.stanford.edu/archives/sum2003/entries/sovereignty/>).
- Reformtraktaten (2007) «Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007», *Official Journal of the European Union* 50 (C 306), 17.12.
- Rieker, Pernille & Ståle Ulriksen (2003) «EU – en sikkerhetspolitisk aktør?» i P. Rieker & S. Ulriksen (red.) *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

- Rosenberg, Justin (1994) *The Empire of Civil Society. A Critique of the Realist Theory of International Relations*. London: Verso.
- Ruggie, John Gerard (2004) «American Exceptionalism, Exemptionalism and Global Governance», *Faculty Research Working Papers Series*, John F. Kennedy School of Government, RWP04-006.
- Ruggie, John Gerard (1993) «Territoriality and beyond: Problematizing modernity in international relations». *International Organization* 47(1): 139–74.
- Sarooshi, Dan (2004) «Sovereignty, Economic Autonomy, the United States and the International Trading System: Representations of a Relationship», *The European Journal of International Law* 15(4): 651–76.
- Shaw, Malcom N. (2003) *International Law* (5. utg.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Sjursen, Helene (2003) «Understanding the common foreign and security policy. Analytical building blocks» i Michèle Knodt & Sebastiaan Princen (red.) *Understanding the European Union's External Relations*. London: Routledge.
- Sjursen, Helene (red.) (2006) «What Kind of Power? European Foreign Public Policy in Perspective», Special Issue of *Journal of European Public Policy* 13(2).
- Sjursen, Helene & Karen Smith (2001) «Justifying EU Foreign Policy: The Logics Underpinning EU Enlargement», *ARENA Working Papers WP 01/1*.
- Smith, Hazel (2002) *European Union Foreign Policy: What it is and What it Does*. London: Pluto Press.
- Smith, Michael E. (2004) *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Solana, Javier (2002) «Europe's Place in the World: The Role of the High Representative», tale i Stockholm 25.04., sitert i Steve Marsh & Hans Mackenstein (2002) *The International Relations of the European Union*. Harlow: Pearson Longman.
- Straw, Jack (2001) «Europe after 11th September», tale ved presentasjonen av The Centre for European Reform Pamphlet, The Royal United Services Institute, 11.12.
- Tarrow, Sidney (2004) «Center–Periphery Alignments and Political Contention in Late-Modern Europe» i Christopher K. Ansell & Giuseppe di Palma (red.) *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wagner, Wolfgang (2005) «The democratic legitimacy of European Security and Defence Policy», *Occasional Paper* (57). Paris: Institute for Security Studies.
- Waltz, Kenneth (1979) *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Historisk Tidsskrift



Historisk tidsskrift publiserer artikler, debatt/-kommentarbidrag og bokmeldinger av historiefaglige bøker. *HT* er det sentrale tidsskrift for norsk historisk forskning og leses av forskere, studenter og historielærere. Innleggene er mange og avspeiler mangfold og intensitet i forskningsmiljøene. Bakgrunnsstoff for de viktigste samfunnsforandringer finner du nettopp i dette tidsskriftet. Her blir også nye arbeider vurdert og kritisert. *HT* er Norges eldste nålevende vitenskapelige tidsskrift. Det har siden starten i 1871 vært det sentrale forum for norske historikere.

Ansvarlig redaktør: Øystein Rian.

Historisk tidsskrift utgis av Den norske historiske forening (HIFO) i samarbeid med Universitetsforlaget. Medlemskontingenten i Historisk forening i 2008 er kr 650,- for ordinære medlemmer og kr 360,- for studentmedlemmer. Medlemskapet inkluderer abonnement på *Historisk tidsskrift*. Medlemskap kan tegnes ved henvendelse til HIFOs sekretariat på e-post: hifo@sv.uit.no

Et privatabonnement på tidsskriftet koster kr 500,-. Du bestiller ved å sende en e-post til: abonnement@universitetsforlaget.no

Historisk tidsskrift finner du på idunn.no

Her publiserer vi løpende nye utgaver og du kan lese eldre årganger tilbake til 2002.

På idunn.no kan du:

- Tegne abonnement på papirutgaven.
- Tegne e-abonnement.
- Kjøpe artikler og utgaver online.
- Motta nyhetsvarsling på e-post.
- Søke blant 43 norsk- og nordiskspråklige tidsskrifter.

Bli en idunn.no bruker du også!

Les *Historisk tidsskrift* på nett.

Har du spørsmål: post@idunn.no



NATOs rolle i kampen mot internasjonal terrorisme

BJØRN OLAV KNUTSEN
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)



Artikkelen analyserer NATOs rolle i kampen mot internasjonal terrorisme. Hovedargumentet er at NATOs evne til å bekjempe terrorisme avhenger av karakteren av de transatlantiske relasjonene og utviklingen innen EUs integrasjonsprosess. En av hovedkonklusjonene er at NATO vil ha en støttende og legitimerende, men ikke ledende, rolle i kampen mot terrorisme. De transatlantiske krisene de seneste årene og utviklingen av en mer uavhengig rolle for EU innenfor sikkerhets- og forsvarspolitikken bidrar til å forklare den relative svekkelsen av NATO i euroatlantisk sikkerhetspolitikk. Artikkelen drøfter deretter NATOs rolle langs tre dimensjoner: (i) arbeidet internt i alliansen med sikte på å tilpasse den til nyere sikkerhetspolitiske utviklingstrekk, (ii) NATOs partnersamarbeid, og (iii) NATOs militære operasjoner i Middelhavet, i Afghanistan og i Kosovo. Ved å anvende en sosialkonstruktivistisk tilnærming argumenterer jeg for at det viktigste bidraget NATO gjør i kampen mot terrorisme er partnerskapssamarbeidet, da dette har sosialiserende funksjoner gjennom å omstøpe sikkerhetspolitiske praksiser i partnerlandene.

Formålet med denne artikkelen er å analysere NATOs rolle i kampen mot internasjonal terrorisme. I særlig grad tar artikkelen sikte på å analysere denne rollen i lys av de mest sentrale trekkene ved de transatlantiske relasjonene, dvs. forholdet mellom USA og Europa, etter terrorangrepene mot USA 11. september 2001. Artikkelens forskningsspørsmål er todelt. Det første spørsmålet omhandler hvilke tiltak alliansen har iverksatt for å bekjempe terrorisme. Det andre, avledede forskningsspørsmålet er hvilke av disse tiltakene som viser seg å være mest effektive og hvor NATO har det største potensialet til å bidra til å håndtere en av de viktigste sikkerhetspolitiske utfordringene det euroatlantiske sikkerhetsfellesskapet i dag står overfor, nemlig internasjonal terrorisme. I tillegg til å drøfte disse forskningsspørsmålene i lys av de transatlantiske relasjonenes karakter, vil utviklingen av

EUs sikkerhets- og forsvarspolitiske dimensjon (European Security and Defence Policy – ESDP) være av vesentlig betydning når jeg skal vurdere NATOs rolle i antiterrorssammenheng.

Som jeg vil vise, vil karakteren av de transatlantiske relasjonene og EUs sikkerhetspolitiske utvikling ha en klar påvirkning på NATOs utvikling generelt og på dens rolle i antiterrorssammenheng mer spesielt. Dette har blant annet sammenheng med at NATO og EU har utviklet sterke institusjonelle bånd der EU blant annet har fått sikret tilgang til NATOs felles kapasiteter (så vel mht. planlegging som kommandostruktur). Siden EU også, gjennom sin sikkerhetspolitiske strategi fra 2003 («A Secure Europe in a Better World»), definerer kampen mot internasjonal terrorisme som en av sine viktigste oppgaver, er det klart at forholdet mellom disse to organisasjonene vil være med og sette rammer for NATOs bidrag til kampen mot internasjonal terrorisme.

Samlet sett tar artikkelen sikte på å vise at NATOs evne til å håndtere terrorisme påvirkes både av de sikkerhetspolitiske relasjonene mellom USA og Europa, og av EU-prosessen.

En slik tilnærming har i for liten grad blitt analysert i den foreliggende forskningslitteraturen.¹ Empirisk tar derfor denne artikkelen sikte på å analysere dette ved å ta utgangspunkt i de overordnede, politisk-militære strategiene NATO opererer med når alliansen skal håndtere terrorisme som en internasjonal sikkerhetsutfordring. Dette gjelder i første rekke den såkalte «Comprehensive Political Guidance» (CPG) som ble vedtatt under NATOs Riga-toppmøte i november 2006. Hensikten med CPG er å gi en oversikt over hvordan NATO skal håndtere de viktigste sikkerhetspolitiske utfordringene i et 15-års perspektiv. I tillegg kommer NATOs samarbeid med partnerlandene og de militære operasjonene NATO for tiden gjennomfører.

De overordnede sikkerhetspolitiske tilnærmingene, partnersamarbeidet og de militære operasjonene må selvsagt ses i sammenheng. Dette understrekes også av NATOs generalsekretær Jaap de Hoop Scheffer i en tale til den nordatlantiske parlamentarikerforsamlingen i oktober 2007 (Scheffer 2007). Her fremhevet han behovet for å betrakte NATOs utadrettede virksomhet i et helhetsperspektiv («a comprehensive approach»). På den ene siden inkluderer dette mer koordinering mellom sivile og militære innsatser,

¹ Andre forskere som i sine analyser har berøringspunkter med denne artikkelens hovedproblemstilling, er f. eks. Kay (2005). René de Nevers analyserer NATOs rolle i lys av USAs krig mot terror, men berører ikke EU-dimensjonen i nevneverdig grad (de Nevers 2007). I tillegg forsøker Thomas S. Mowle å gi en forklaring på hvorfor USA og EU-landene skiller lag i så mange politiske spørsmål som rustningskontroll, miljø, menneskerettigheter og militært samarbeid (2004). En fin oversiktsbok over NATOs utvikling etter 1990 er Rupp (2006). Av norske forskningsbidrag til den pågående debatten om karakteren av de transatlantiske relasjonene kan nevnes John Kristen Skogan (2005).

der det viser seg at nøkkelen til en operasjons suksess ofte ligger på den sivile og ikke den militære siden. På den andre siden må NATOs aktiviteter i økende grad samordnes med andre internasjonale organisasjoner, især FN og EU. Dessuten er det et faktum at NATOs partnersamarbeid har blitt styrket ved at partnerlandene deltar i de militære operasjonene alliansen for tiden gjennomfører. Dette ser vi både når det gjelder NATO-operasjonen Kosovo Force (KFOR), i Operation Active Endeavour (OAE) i Middelhavet og International Security Assistance Force (ISAF) i Afghanistan. Som den empiriske delen av denne analysen vil vise, er NATOs partnersamarbeid dens viktigste virkemiddel i kampen mot terrorisme.

Vel så interessant i en slik analyse er å gjøre seg noen teoretiske betraktninger som kan bidra til å kaste lys over NATOs evne til å bekjempe terrorisme. Derfor tar artikkelen innledningsvis sikte på å analysere denne problematikken ut fra to ulike, teoretiske betraktninger, nemlig en neo-realistisk tilnærming til studiet av internasjonal politikk og en sosialkonstruktivistisk. Disse tilnærmingene vil kunne bidra til å forklare hvorfor NATO-landene møter terrorisme på ulik måte, og hvorfor mange av de europeiske landene i stedet legger økt vekt på EU-prosessen. De teoretiske tilnærmingsmåtene vil også kunne si noe om hvordan alliansen er i stand til å håndtere terrorisme som en internasjonal sikkerhetsutfordring, og således bidra til å forklare hvilke av virkemidlene som har vist seg å være mest relevante.

To teoretiske innfallsvinkler – neorealisme og sosialkonstruktivisme

I løpet av de siste 20 årene har det realistiske paradigmet i studiet av internasjonal politikk vært utfordret fra et alternativt sosialkonstruktivistisk paradigme (Copeland 2000). I særlig grad har den neorealistiske varianten, en skoleretning som har hentet inspirasjon fra Kenneth Waltz' bok *Theory of International Politics* (1979), vært utsatt for angrep. Neorealistene hevder at det internasjonale anarkiet og fordelingen av relative maktkapasiteter er hva internasjonal politikk dreier seg om (Waltz 1979). Internasjonale organisasjoner vil ikke kunne ha en selvstendig betydning i internasjonale relasjoner og vil i første rekke fungere som en arena for staters interesser (se f. eks. Mearsheimer 1990, 2001). Sosialiseringprosesser og gjensidig konstituering av hverandres identiteter er dermed noe som neorealistene ser bort fra. I henhold til neorealistene har stater bare én meningsfull identitet, og det er deres egendefinerte interesser i forholdet til andre stater (Hopf 1998: 175).

Sosialkonstruktivistene på sin side hevder at det neorealistene ser bort fra, er forhold som er med på å konstituere aktørers identiteter og inter-

subjektivt delte forestillinger om ens egne interesser i forholdet til andre stater og aktører i det internasjonale systemet. Alexander Wendts bok *Social Theory of International Politics* (1999) har dannet store deler av grunnlaget for den sosialkonstruktivistiske tilnærmingen. Det Wendt målbærer, er et syn på internasjonal politikk der det som bestemmer om et internasjonalt system er fredelig eller konfliktfylt ikke er en funksjon av anarki og fordeling av makt, men av systemets diskursive praksiser. Anarkiet vil ikke være med og bestemme staters handlemåter. Wendts poeng er at anarkiet er skapt gjennom sosial interaksjon, som nærmere bestemt er nær forbundet med aktørenes identiteter der disses handlemåte er intersubjektivt bestemt (Wendt 1999: 22–33, se også Robinson 2007: 382). Slik sett utvider Wendt Anthony Giddens struktureringsteori til også å gjelde internasjonal politikk (Wendt 1999: 180).² Det er denne formen for sosialkonstruktivisme jeg vil anvende i denne artikkelen.

I ontologisk forstand kan vi da hevde at neorealister, som sammen med andre rasjonalister også inkluderer den liberale skoleretningen i studiet av internasjonal politikk, vil foretrekke materielle årsakssammenhenger eller det vi kan kalle harde fakta. Normer, sosiale strukturer og identiteter gis bare marginal betydning (*ibid.*: 35–37). Epistemologisk vil de understreke viktigheten av å avdekke kausalitet mellom variabler der dette brukes som utgangspunkt for testing av teorier. Sosialkonstruktivismen har på sin side en ontologi som er åpen for både «myke» og «harde» fakta. I mer epistemologisk forstand avviser heller ikke sosialkonstruktivistene rasjonalistenes måte å teste teorier opp mot fakta, men vil i større grad fremheve mer fortolkende og kvalitative undersøkelser (*ibid.*: 38–40). Slik sett er sosialkonstruktivistene mindre opptatt av kausalitet og mer interessert i å fortolke og undersøke hvordan strukturer og aktører (agenter) interagerer og hvordan de også konstituerer hverandre.

Neorealismen

I et neorealistisk perspektiv blir NATOs funksjoner og aktørkapasiteter i første rekke knyttet til den bipolare, sikkerhetspolitiske ordenen som eksisterte under den kalde krigen. Ved en overgang fra en bipolar til en mer multipolar orden vil grunnlaget for NATOs fortsatte eksistensberettigelse være heller tvilsomt. Neorealisten John Mearsheimer hevdet da også i 2001

2 Den bærende ideen i Anthony Giddens' struktureringsteori er at aktørers handlinger er påvirket av, men også begrenset av sosiale strukturer som igjen reproduseres i form av nye handlinger. Men strukturene er igjen utsatt for endringer. Slik sett vil aktør (eller agenter) og struktur være gjensidig konstituerende. Struktur i Giddens' betydning av begrepet vil da være de regler som gjelder for handling og som aktører følger i sine daglige praksiser (Giddens 1984).

at årsaken til at NATO eksisterer og at det fremdeles hersker en stabil sikkerhetspolitisk situasjon i Europa, er at USA har en politisk og militær tilstedeværelse i Europa (Mearsheimer 2001). Mearsheimer gir her uttrykk for det han kaller en «offensiv realisme».³ Institusjoner som NATO vil ikke ha en selvstendig betydning slik den liberale skoleretningen innenfor studiet av internasjonal politikk vil hevde (Keohane 1984, Dunne 2001). En multipolar situasjon vil også være langt mer ustabil enn en bipolar. Med utgangspunkt i sin neorealistiske tilnærming formoder han at USA vil forlate Europa politisk så vel som militært innen 2020, og at dette vil forårsake en langt mer ustabil situasjon i Europa. Tyskland vil bli Europas nye hegemon og årsaken til Europas fremtidige problemer, ifølge Mearsheimer (Mearsheimer 2001: 379).

Innenfor en neorealistisk tilnærming vil man også understreke at det ikke lenger er i Europa at USA står overfor sine vesentligste sikkerhetspolitiske utfordringer. Som det pekes på i de nasjonale sikkerhetsstrategiene fra 2002 og 2006 (NSS 2002, 2006), kommer disse truslene i første rekke fra Asia, Midtøsten og deler av Afrika. Selv om det er i Europa at USA fremdeles kan sies å ha sine viktigste og mest pålitelige allierte, er det et økende militært gap mellom de europeiske og amerikanske allierte. Ifølge Julian Lindley-French har det innenfor alliansen oppstått «a capability-capacity crunch», dvs. en spenning og et motsetningsforhold mellom profesjonelle enheter med høyt utviklet teknologisk utstyr på den ene siden, og mer personellintensive og billigere enheter på den andre, som har gjenoppbygging og stabilitetsbygging som overordnet mål (Lindley-French 2006: 261). Alliansen må ifølge ham finne den rette balansen mellom det å utkjempe større kriger på den ene siden og mer fredsbevarende og fredsbyggende innsatser på den andre.

NATO har da hatt egne programmer for forsvarstransformasjoner der det sistnevnte programmet, de såkalte Praha kapabilitetsforpliktelser (PCC), ble vedtatt under NATOs toppmøte i 2002 sammen med en ny integrert kommandostruktur. I denne strukturen inngår blant annet en transformasjonskommando (Allied Command Transformation – ACT) i Norfolk, Virginia, der SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe) ble alliansens hovedkvarter for de militære operasjonene (Allied Command Operations – ACO). Hensikten med både PCC og en ny kommandostruktur var å drive fram en militær transformasjonsprosess i medlemslandene som skulle gjøre alliansen mer relevant for de sikkerhetspolitiske omgivelsene, og især utfordringer fra terrorisme og statskollaps. Til tross for slike bestrebelser ser

3 Som John Mearsheimer skriver: «Given the difficulty of determining how much power is enough for today and tomorrow, great powers recognize that the best way to ensure their security is to achieve hegemony now, thus eliminating any possibility of a challenge by another great power. Only a misguided state would pass up an opportunity to become hegemon in the system because it thought it already had sufficient power to survive» (Mearsheimer 2001).

man likevel en økende militær avstand over Atlanterhavet (Rupp 2006: 187). Evnen til militært samvirke blir mindre og som Michael Cox understreker: «Europe does not have the military wherewithal to operate alongside the Americans in a serious combat situation» (Cox 2005a: 224). Det sistnevnte kan derfor sies å være i tråd med den neorealistiske forventningen om at USA etter hvert vil trekke seg ut av Europa, og at NATO som institusjon vil miste sin relevans.

Sosialkonstruktivismen

En sosialkonstruktivistisk tilnærming vil se på internasjonalt samarbeid som en form for sosial interaksjon og som formuleringer av kollektive identiteter. Den vil ikke fremheve nasjonalstatlige interesser som forutbestemte og evigvarende (Rieker 2004: 6). Thomas Risse-Kappen formulerte i 1997 en kritikk av den neorealistiske tilnærmingen der han understreker at det ikke var trusselen fra Sovjetunionen som initierte etableringen av NATO i 1949. I stedet var det den fellesskapsfølelsen som hadde oppstått mellom USA, Frankrike og Storbritannia under andre verdenskrig som hadde lagt grunnlaget for det som senere ble NATO (Risse-Kappen 1997: 223; se også Sjørnsen 2004: 689). NATO er dessuten unik som allianse i den forstand at den har en integrert kommandostruktur i fredstid. Det er denne fellesskapsfølelsen og en konstituering av en atlantisk sikkerhetspolitisk identitet som i henhold til den sosialkonstruktivistiske tilnærmingen er den vesentligste forklaringen på hvorfor NATO overlevde den kalde krigens avslutning. Man kan derfor hevde at NATO bidro til å etablere et euroatlantisk sikkerhetsfellesskap preget av stabile forventninger om fredelig konfliktløsning (Deutsch 1957). I så måte er NATO et løst sammenkoplet pluralistisk sikkerhetsfellesskap (Adler 1998: 143–46). Det betyr at alliansen ikke har et politisk fellesskap som overordnet målforestilling (den er løst sammenkoplet) og følgelig består av suverene medlemsstater (den er et pluralistisk sikkerhetsfellesskap).

Etter den kalde krigens slutt bestemte de daværende 16 medlemslandene seg for å gi alliansen et nytt formål knyttet til en utvidelse av NATOs virkeområde. Det ene formålet var å reformere alliansen slik at den kunne berede grunnen for en fremtidig utvidelse slik at tidligere fiendestater kunne oppnå medlemskap. Det andre formålet var å utvide NATOs geografiske ansvarsområde for å gjøre alliansen i stand til å håndtere sikkerhetssituasjonen på Balkan, som ble stadig vanskeligere utover på 1990-tallet (Laugen 1999).

Gjennom etableringen av nye sikkerhetspolitiske praksiser forsøkte NATO å gi seg selv en ny identitet slik at blant annet Russland som den kalde krigens taper skulle se seg tjent med en østlig utvidelse av alliansen. NATO gikk fra å være en ren forsvarsallianse basert på kollektivt forsvar, til

å bli en allianse som i tillegg til det kollektive forsvaret tok på seg oppgaver preget av kollektiv sikkerhet. Det innebærer et NATO som er orientert mot mer myk makt (Nye 2004) og som daværende visegeneralsekretær Sergio Balanzino uttalte allerede i 1995: «Some may view skeptically the importance of 'soft' diplomacy. But I think it is wrong to underestimate the power of such dialogue and its potential to stimulate and develop constructive and deepening cooperation. In fact, all the major developments associated with the end of the Cold War, from German unity to NATO's deepening relationship with Russia, began with dialogue» (sitert i Adler 1998: 142).

En slik dialog kan for analytiske formål også knyttes til den sosialkonstruktivistiske tilnærmingen til begrepet sosialisering (Zürn & Checkel 2005). Sosialisering innebærer en form for læringsprosesser der aktører blir involvert i handlingsmønstre som er definert av andre. Alexandra Gheciu studier indikerer at sosialiseringsprosesser har vært til stede både når det gjelder NATOs interne og eksterne transformasjonsprosesser (Checiu 2005). Samtidig påpeker hun gjennom sine studier av Romania og Tsjekkia at disse landenes tilnærminger til alliansen i nevnte tidsrom ikke bare var av instrumentell art. Derfor må man i sine studier av potensielle kandidatlands medlemskap anvende seg av en sosialkonstruktivistisk tilnærming. Bakgrunnen for dette er ifølge henne at NATO ikke bare påvirket disse landenes politikk slik at de kunne oppnå medlemskap, men også deres sikkerhetspolitiske identiteter: «NATO conducted a socialization process that targeted – and often affected – not simply the behavior of Central and East European socializees, but also their definitions of national identity and interests» (*ibid.*: 973).

De seneste års transatlantiske kriser som blant annet skyldtes uenigheten internt i alliansen vedrørende den USA-ledede koalisjonens angrep på Irak i 2003, kan også betraktes i et sosialkonstruktivistisk perspektiv. I den sikkerhetspolitiske diskursen de seneste årene har det ved flere anledninger blitt påpekt at USA og de europeiske allierte har utviklet ulike sikkerhetspolitiske kulturer og identiteter (se for eksempel Cox 2005a, 2005b, Frederking *et al.* 2005, Meyer 2006, Rupp 2006). Et gjennomgangstema i denne diskursen er at USA opererer med et perspektiv på internasjonal politikk der det internasjonale systemet blir betraktet som anarkisk, og der staters egeninteresser styrer deres handlinger. I Europa derimot har man utviklet et perspektiv på internasjonal politikk der forskjellen mellom nasjonal og internasjonal sikkerhet viskes ut. Regional integrasjon og oppbygging av felleseuropeiske institusjoner for å håndtere felles utfordringer og der man ser for seg et globalt rettet multilateralt system, har dermed blitt en del av de europeiske landenes sikkerhetspolitiske identiteter. Derfor er anarkiet hva statene gjør det til (Wendt 1992).

Denne formen for argumentasjon blir videreutviklet av Robert Cooper

(2004), der han fremhever at USA tilhører den «moderne verden» med sitt fokus på nasjonal suverenitet og maktbalanse som det ordnende prinsipp i internasjonal politikk (Cooper 2004: 46). Europa har ifølge Cooper forlatt den «moderne verden» og trådt inn i en postmoderne tilstand preget av integrasjon mellom stater og avstandtaking til maktbalansetenkningen. Dette er ifølge ham en forutsetning for å forstå den økende politiske avstanden over Atlanterhavet.

De transatlantiske relasjonene og EU-prosessen økende sikkerhetspolitiske betydning

Det euroatlantiske sikkerhetsfellesskapet

Terrorangrepene som rammet USA i 2001, har derfor bidratt til å synliggjøre ulikhetene mellom USA og EU med hensyn til hvordan man håndterer sikkerhetspolitiske utfordringer som terrorisme. Ulikhet i sikkerhetspolitisk praksis har dermed også bidratt til å sette spørsmålstegn ved karakteren av det euroatlantiske sikkerhetsfellesskapet. Historisk var dette fellesskapet noe mer enn en felles front mot den militære trusselen fra Sovjetunionen og dets allierte. I tillegg er det vesentlig å understreke at et slikt fellesskap også inneholdt elementer av en «vi-følelse» i form av en felles identitet og en gjensidig svarberedskap («mutual responsiveness»). Det sistnevnte innebærer at man i det euroatlantiske området utviklet en politisk kultur på tvers av landegrenser, der man reagerte positivt på hverandres sikkerhetspolitiske interesser og der konflikter ble håndtert innenfor rammen av felles aksepterte prosedyrer (Deutsch 1957: 36).

I en transatlantisk sammenheng kan begrepet gjensidig svarberedskap sidestilles med det som har vært en grunnleggende norm for samarbeidet i NATO siden 1949, nemlig gjensidig tilpasning av hverandres sikkerhetspolitikk innenfor en institusjonalisert, multilateral ramme (Sæter 2005: 45). Dette innebærer også et felles utenriks- og sikkerhetspolitisk utsyn, dvs. at medlemmene oppfatter de utenriks- og sikkerhetspolitiske utfordringene noenlunde likt, og at man samtidig vil utforme et svar på disse utfordringene som er tilsvarende samstemt. Et felles normsystem utvikles, noe som i sin tur forsterker sikkerhetsfellesskapet og fører til at eventuelle kriser innenfor systemet ikke bidrar til oppløsning. Således klarte NATO under den kalde krigen å håndtere flere kriser, som Suez-krisen i 1956, Berlin-krisene, Frankrikes utreden av den integrerte kommandostrukturen i 1966, rakettkrisene på 1980-tallet og uenigheten internt med hensyn til hvordan man skulle håndtere Mikhail Gorbatsjovs reformpolitikk (Yost 1998).

Det er de grunnleggende prinsippene for hvordan man skal håndtere de

sikkerhetspolitiske utfordringene og det felles normsystemet som har blitt utfordret i årene etter 11. septemberterroren. Terrorangrepene har på den ene siden bidratt til økt politisk avstand over Atlanterhavet ved at man fra europeisk side håndterer terrorutfordringene på en annen måte enn USA. På den annen side forsterkes EU-prosessen også utenriks- og sikkerhetspolitisk, noe som peker i retning av økt europeisk autonomi i slike spørsmål.

Bush-revolusjonen i amerikansk utenrikspolitikk og relasjonene til Europa

De transatlantiske sikkerhetspolitiske relasjonene har derfor i årene etter 2001 vært gjennom dyptgripende endringer. Først og fremst har dette sammenheng med den såkalte Bush-revolusjonen i amerikansk utenrikspolitikk, som har vært innrettet mot internasjonale systemendringer. Målet er spredning av demokrati, om nødvendig gjennom militær maktanvendelse (Daalder & Lindsay 2005). Som en integrert bestanddel av denne endringen i amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk har man kunnet se en tiltakende unilateralisering av utenrikspolitikken. Dette innebærer et høyt amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitisk engasjementsnivå, preget av økt ensidighet (Melby 2002). Man kan se en klar nedtoning av internasjonale institusjoners betydning, noe som står i motstrid til de europeiske landenes vektlegging av effektiv multilateralisme.

I transatlantisk sammenheng kommer dette motsetningsforholdet ytterligere til uttrykk ved at USA på den ene siden ønsker en kollektiv sikkerhetspolitisk ordening i Europa. En slik ordening vil kunne bidra til å avlaste USA slik at landet i stedet kan konsentrere seg om de områdene av verden der landets sikkerhetsinteresser er mest berørt. På den annen side ønsker ikke amerikanerne at EU skal utfordre USAs sikkerhetspolitiske hegemoni, ei heller at EU overtar hovedansvaret for europeisk sikkerhet (Schmidt 2006: 93–94). En slik utvikling ville ha vært uakseptabel sett fra amerikansk side selv om EU skulle definere sin felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) inn i et overordnet FN- og OSSE-perspektiv. Det USA ønsker, er med andre ord europeisk integrasjon innenfor et atlantisk system og følgelig under amerikansk ledelse (Lundestad 1998). Faktisk er det slik at USAs lederskapsambisjoner aldri har kommet sterkere til uttrykk enn etter terrorangrepene i 2001, og har direkte sammenheng med den neokonservervative dreiningen i amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk (Daalder & Lindsay 2005, Sæter 2005).

EU's syn på terrorismebekjempelse er at militærmakt kan spille en effektiv, men samtidig begrenset rolle. Derfor har den felles europeiske sikkerhets- og forsvarspolitikken (ESDP) inntatt en støttende heller enn

en ledende funksjon. I stedet står FUSP og Europakommisjonens utviklingsarbeid sentralt, og kampen mot terrorisme har blitt integrert i alle aspekter av EUs utenrikspolitikk. I tillegg har terrorismebekjempelsen i EU fokusert på etterretnings-, politi- og justissamarbeid – samt samarbeid mellom politi og etterretningsinstitusjoner – der informasjonsutveksling, felles etterforskningsteam og den felles europeiske arrestordren er viktige tiltak (Rieker & Knutsen 2003, Hansen *et al.* 2006: 21–22). Derfor kan også EUs sikkerhetsstrategi som ble vedtatt i desember 2003 («A Secure Europe in a Better World») betraktes som et svar på den amerikanske unilateralismen. Dette kommer konkret til uttrykk i form av at det bærende prinsippet i sikkerhetsstrategien skal være et «effektivt multilateralt system» med FN som kjerne. EUs nye utkast til reformtraktat (Lisboatraktaten) vil dessuten styrke EUs aktørkapabilitet. Ved siden av å gjøre EU til en juridisk aktør, vil EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske kapabilitet styrkes ved at Unionens utenriksansvarlige (høyrepresentanten for Unionens felles utenriks- og sikkerhetspolitikk) vil bli tilknyttet Europakommisjonen som kommissær for utenriksspørsmål.

Resultatet har blitt en svekkelse av NATO og en tilsvarende styrking av EUs sikkerhetspolitiske ambisjoner. Konsekvensen vil videre være at jo mer EU styrker sine militære og sivile kapasiteter, desto mer vil Unionen komme i et konkurranseforhold til NATO både politisk og militært (Touzovskaia 2006: 253). Dette har også sammenheng med at avtalen som sikrer EU tilgang til alliansens fellesressurser i form av planleggingskapasiteter og kommandostruktur, ikke har fungert etter hensikten. Dette hadde sammenheng med utvidelsen av EU og NATO i 2004, der det kypriotiske medlemskapet i EU bidro til at Tyrkia stakk kjepper i hjulet for EUs tilgang til NATO-ressurser (Howorth 2007).

Utviklingen i de transatlantiske relasjonene og på EU-siden vil ha klare føringer for det som er hovedproblemstillingene i denne artikkelen, nemlig NATOs virkemiddelbruk i kampen mot internasjonal terrorisme. Disse utviklingstrekkene peker i retning av at militærmakt ikke vil være NATOs fremste virkemiddel i kampen mot internasjonal terrorisme. Dette skyldes i første rekke europeernes og amerikanernes ulike måte å sikkerhetisere terrorisme på.

NATOs aktørkapasiteter i kampen mot internasjonal terrorisme i lys av tre forhold

Hensikten med dette kapitlet er å analysere empirisk NATOs rolle i antiterrorssammenheng og med bakgrunn i de teoretiske betraktningene kunne si noe mer om hvor NATO bidrar mest til kampen mot terrorisme. I denne forbindelsen vil jeg gjøre det ved å se på tre ulike, men likevel nær beslektede dimensjoner. De er beslektet ved at de omhandler NATOs eksterne relasjoner og fordi partnerlandene i økende grad deltar i NATOs militære operasjoner, herunder også i kommandostrukturen. Dessuten kan partnersamarbeidet og de militære operasjonene ses i sammenheng fordi begge deler har stabilisering som overordnet hensikt.

Den første dimensjonen er knyttet til utviklingstrekk på det konseptuelle planet og de formelle vedtakene som har blitt fattet i NATOs politiske og militære organer. Jeg sikter da blant annet til den såkalte Comprehensive Political Guidance (CPG) som ble vedtatt under toppmøtet i Riga i november 2006, arbeidet som gjøres på materiellsiden og innenfor et sett med ulike prosjekter under CNAD (Conference of National Armaments Directors) og til sist NATOs transformasjonsprosess. Her er NATOs hurtige reaksjonsstyrke (NRF) vesentlig for å sikre et NATO som er allsidig, men samtidig robust i møte med nye sikkerhetsutfordringer.

Den andre dimensjonen er knyttet til samarbeidet med partnerlandene. Partnersamarbeidet bidrar til å sikre ekstern legitimitet, som er vesentlig for alliansens militære operasjoner. Dessuten spiller partnerskapet en vesentlig rolle i sosialiseringssammenheng ved at partnerlandene blir gjort fortrolige med NATO-landenes sikkerhetspolitiske praksiser.

Den tredje dimensjonen er alliansens militære operasjoner og spesielt de som direkte kan knyttes til antiterrorarbeidet. Her sikter jeg i første rekke til OAE i Middelhavet og ISAF i Afghanistan. Et problem her har i første rekke vært at flere av NATO-landene har lagt begrensninger på hva de nasjonale bidragene kan brukes til, noe som i sin tur kan svekke alliansesolidariteten.

Den første dimensjonen – konseptuelle utviklingstrekk

Helt siden vedtaket i NATOs råd (NAC) 12. september 2001 om å aktivere den kollektive forsvarsforpliktelsen (artikkel 5), har det blitt nedlagt et betydelig arbeid i å tilpasse den til utfordringer som tidligere bare har fått marginal oppmerksomhet, nemlig internasjonal terrorisme. I NATOs strategiske konsept fra april 1999 er terrorutfordringene så vidt nevnt i punkt 24, men

da som en mer underordnet utfordring.⁴ I årene siden har transformasjonsprosessen innen NATO vært spesielt innrettet mot å håndtere globale sikkerhetsutfordringer og konsekvenser av globaliseringen for terrorutfordringene (Lia 2005). Alliansen har derfor fått global rekkevidde. Dette innebærer ikke en utvidelse av medlemskretsen til land utenfor det euroatlantiske området.⁵ Derimot vil det innebære at alliansen på anmodning fra FN kan stille sitt militære apparat til disposisjon for verdensorganisasjonen der det trengs. Men som Jaap de Hoop Scheffer sa i en tale 3. mars 2006, vil ikke alliansen bli en «global politimann» (Lindley-French 2006: 263). I stedet skal NATO være «... a very flexible instrument, that we can use wherever our common security interests demand it ... we need the right mix of forces capable of performing combat tasks and post-conflict reconstruction work» (*ibid.*).

ISAF-operasjonen er det fremste uttrykket for denne utviklingen. NATO overtok ansvaret for denne operasjonen i august 2003. ISAF må videre ses i lys av den politiske og militære transformasjonsprosessen som i korthet går ut på å forsøke å tilpasse NATO til et annet sett av utfordringer enn den alliansen tradisjonelt har håndtert.

Det overordnede, politiske styringsverktøyet i dag er den såkalte Comprehensive Political Guidance (CPG). Dette dokumentet angir hovedretningslinjene for den fortsatte transformasjonsprosessen i årene som kommer. I denne sammenhengen blir det understreket at man har et langsiktig perspektiv på prosessen (10 til 15 år). NATO-landene er enige om at terrorisme og spredning av masseødeleggersvåpen (MØV) er de alvorligste sikkerhetsutfordringene i årene som kommer. CPG er videre et viktig dokument fordi det statusmessig er i en mellomposisjon mellom et strategisk konsept og en ministererklæring. CPG identifiserer den strategiske konteksten som alliansen vil arbeide innenfor, og de kapabilitetene den vil trenge for å kunne håndtere disse utfordringene. Samtidig er det viktig å påpeke at slike dokumenter må ses i et *stivhengighetsperspektiv*, da de er et resultat av tidligere vedtak i alliansen.

Dette innebærer at CPG blant annet må betraktes i lys av NATOs konsept for bekjempelse av internasjonal terrorisme som ble vedtatt under toppmøtet i Praha i 2002 (Nevers 2006: 37). I tillegg bruker man i alliansesammenheng å henvise til MC 472, som er et plandokument som har blitt utarbeidet av

4 Punkt 24 i NATOs strategiske konsept sier blant annet: «Alliance security must also take account of the global context. Alliance security interests can be affected by other risks of a wider nature, including acts of terrorism, sabotage and organised crime, and by the disruption of the flow of vital resources» NATO Strategic Concept (NAC-S(99)65).

5 Ivo Daalder og James Goldgeier tar riktignok til orde for en utvidelse til også å omfatte land utenfor det euroatlantiske området. Her foreslår de å invitere land som Brasil, Sør-Afrika, Sør-Korea, Japan, Australia og New Zealand til medlemskap (Daalder & Goldgeier 2006). De fire sistnevnte er også de ikke-europeiske medlemmene av OECD. Historisk er det viktig å huske at OECDs forløper OEEC var NATOs økonomiske motstykke.

NATOs militærkomité. Her finner man blant annet NATOs offisielle definisjon av terrorisme: «The unlawful use of force or violence against individuals or property in an attempt to coerce or intimidate governments or societies to achieve political, religious or ideological objectives.»⁶

Slike plandokumenter er vesentlige for å forstå de ulike rollene alliansen vil spille i antiterrorssammenheng. I henhold til MC 472 omfatter dette passive og aktive tiltak mot terrorisme, håndtering av en situasjon etter et terrorangrep, antiterroroperasjoner i form av offensive militære operasjoner samt konkret militært samarbeid. Nøkkelordene i CPG er fleksibilitet og mobilitet der alliansens militære styrker skal tilpasses de mest sannsynlige militære utfordringene, men samtidig også være fleksible nok til å håndtere de mest krevende operasjonene. NRF vil spille en nøkkelrolle i alliansens fortsatte transformasjonsprosess. I tillegg understrekes betydningen av samarbeid med andre internasjonale organisasjoner som EU og FN samt ikke-governmentale organisasjoner (NGOer). I løpet av planhorisonten på 10–15 år fremhever man videre betydningen av at NATO skal forbedre sin evne til å «deter, disrupt, defend and protect against terrorism, and more particularly to contribute to the protection of the Alliance's populations, territory, critical infrastructure and forces, and to support consequence management» (punkt 16c i CPG).

Samtidig må man også i sine analyser forsøke å beskrive den politiske konteksten rundt de formelle vedtakene som fattes. Det betyr at ved bare å henvise til vedtak i NATOs formelle beslutningsorganer, vil man ikke kunne klare å kaste lys over de vesentligste problemstillingene alliansen står overfor. Karakteren av de transatlantiske relasjonene og de økende utfordringene som EU-prosessen setter for NATOs fremtidige funksjoner, er i vår sammenheng av stor betydning.

Problemet for NATO er at selv om CPG fremhever arbeidet mot terrorisme og spredning av MØV, er det vanskelig å fylle slike utsagn med et reelt innhold. «Action against terror» har eksempelvis stått på den formelle agendaen på alle NATOs rådsmøter de seneste årene, men dette har etter hvert mistet mye av sitt reelle innhold.⁷ Det som derimot har blitt gjort, er at man har samlet noen kapabilitetsprosjekter i en antiterrorkategori innenfor CNAD.

«Defence Against Terrorism» (DAT) er et prosjekt som ble besluttet opprettet av materielldirektørene i NATOs medlemsland (CNAD) i mai 2004. Prosjektet fikk ytterligere politisk støtte under NATOs toppmøte i Istanbul i juni samme år, der bruk av teknologi og teknologiske nyvinninger vektlegges.

6 Se NATO (2003) som inneholder de mest sentrale definisjonene i dette dokumentet, blant annet terrorisme, men også definisjoner av asymmetriske trusler, MØV og «Force Protection».

7 Intervju i Forsvarsdepartementet 2. juli 2007.

Man opererer med i alt ti programområder. De ti prosjektene omfatter alt fra arbeidet med å forbedre forsvaret mot «Improvised Explosive Devices» (IED) til å redusere sårbarheten til sivile og militære fly for håndholdte missiler (MANPADs).⁸ Det er heller ikke slik at alle de 26 medlemslandene deltar i alle prosjektene. For eksempel gjorde Norge våren 2005 en vurdering med hensyn til fortsatt norsk engasjement. Norge er i dag såkalt «lead nation» på prosjektet som skal arbeide med forbedrede kapasiteter til forsvar mot bombekastere.⁹

Selv om dette arbeidet er vesentlig, utfordres NATO også på dette området fra EU-prosessen så vel som fra nasjonale industriinteresser. Det man på NATO-hold observerer, er at EU-prosessen nå begynner å virke direkte inn på kapabilitetssiden i alliansen. I denne forbindelsen opprettet EUs råd i juli 2004 Det europeiske forsvarsbyrået (European Defence Agency – EDA) som et såkalt «agency» under EU. Hensikten med EDA er å forbedre de europeiske forsvarskapabilitetene slik at EU gjennom ESDP kan få en forbedret evne til krisehåndteringsoperasjoner, eller såkalte Petersberg-operasjoner. EDA skal videre operere med fire overordnede mål, nemlig utvikling av forsvarskapasiteter, fremming av forsvarsteknologisk forskning og utvikling (R & D), bidra til forsterket rustningssamarbeid og legge grunnlag for et konkurransedyktig forsvarsmateriellmarked. Hensikten er dermed å legge et forbedret grunnlag for en europeisk forsvarsteknologisk og industriell base.¹⁰

Det er klart at med slike ambisjoner vil EU-prosessen ha direkte innvirkning på samarbeidet i NATO. Samtidig er det fremdeles slik at NATO er den institusjonen som sitter med den dypeste kunnskapen og største kompetansen. Forholdet mellom EUs EDA og NATOs samarbeid på materiellsiden er derfor fremdeles som «musens (EUs) forhold til elefanten (NATO)».¹¹

Dette samarbeidet på materiellsiden både i NATO og i EU vil derfor kunne gi seg direkte utslag i forbedrede europeiske forsvarskapasiteter slik

8 De ti programarbeidene er: 1) Reducing the vulnerability of wide-body civilian and military aircraft to man-portable air defence missiles (MANPADs), 2) Protecting harbours and ships from explosive-packed speedboats and underwater divers, 3) Reducing the vulnerability of helicopters to rocket-propelled grenades (RPGs), 4) Countering improvised explosive devices (IEDs), such as car and road-side bombs, through their detection and disruption or neutralization, 5) Precision airdrop technology for special operations forces, 6) Detection, protection and defeat of chemical, biological, radiological, and nuclear (CBRN) weapons, 7) Technologies for intelligence, surveillance, reconnaissance and target acquisition, 8) Explosive ordnance disposal (EOD) has the objective of preventing existing stockpiles of munitions from falling into the hands of terrorists, 9) Technologies to defend against mortar attacks, 10) Protection of civilian infrastructure. Se NATO(2008).

9 Intervju i Forsvarsdepartementet 2. juli 2007.

10 Se EDA (2008) for en nærmere presentasjon av EDAs arbeid.

11 Samtale med Norges faste delegasjon til NATO (NORDEL), 4. juli 2007.

at EU, men også NATO-Europa blir bedre i stand til å håndtere plutselig oppståtte kriser som krever høy grad av mobilitet og allsidighet. Med det økte fokuset på forsvarstransformasjon de seneste årene, og især etter terrorangrepene i 2001, spiller NRF en viktig rolle. I den offisielle NATO-diskursen fremstår NRF ofte som selve flaggskipet i alliansens ambisjoner om en forbedret evne til intervensjon (Lindley-French 2006: 265). I henhold til det militære konseptet for bruken av NRF (MC 477) skal NATO ved hjelp av NRF kunne gripe tidlig og avgjørende inn i mindre kriser før disse eskalerer til større og mer u håndterlige situasjoner.¹² I praksis vil det være slik at det er det enkelte oppdrag som vil avgjøre hvor mye og hvilke deler av den totale NRF-kontingenten som skal benyttes, dvs. at NATO for den enkelte operasjon skreddersyr styrkens sammensetning for å møte oppdragsspesifikke krav.

Selv om NRF har blitt gitt høy prioritet de seneste årene og fikk stor oppmerksomhet under NATO-toppmøtet i Riga i november 2006, er det et paradoks at USA nesten ikke har noen tilstedeværelse i styrken.¹³ NRF er i første rekke blitt en europeisk styrke der sammensetningen selvsagt varierer på bakgrunn av rotasjonsordningen hver sjettede måned. Det er derfor først og fremst en enhet der europeerne skal øve på transformasjon slik at de blir mer interoperative¹⁴ med amerikanske enheter. Dette kan selvsagt også tolkes som om USA i realiteten ikke ser på NATO som et egnet militært instrument, og at USA helt og holdent vil håndtere «krigen» mot terrorisme på egen hånd (Ulriksen 2003: 138). USAs valg med hensyn til NATO de seneste årene har skapt en bølge av pessimisme innen alliansen. Selv om pessimismen ikke er like dyp som i 2003, er den fremdeles til stede, noe som også skyldes kompatibilitetskløften over Atlanterhavet (Cox 2005, Lindley-French 2006, Rupp 2006). Utviklingen innen NRF kan derfor betraktes som karakteristisk for de transatlantiske relasjonene de seneste årene.

Blant annet mot en slik bakgrunn har Julian Lindley-French konkludert med at USA ikke lenger trenger NATO i militær forstand (sitert i Ulriksen 2003: 138). Han foreslår i stedet at NATO overlater SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe) som i dag er NATOs Allied Command Operations (ACO) til EU, som nettopp trenger et slikt hovedkvarter. Han mener med andre ord at SHAPE bør europeiseres. Som Ståle Ulriksen påpeker, kunne et alternativ være at man i stedet reformerte SHAPE til et felles

12 MC 477 (2003): «Military Concept for the NATO Response Force». Dette dokumentet er imidlertid ikke offentlig tilgjengelig.

13 Det amerikanske styrkebidraget i NRF teller omlag 750 soldater (Touzovskaia 2006: 244).

14 Interoperabilitet defineres i militære kretser som militære enheters evne til å operere som en integrert del av, og sammen med, enheter fra andre nasjoner og forsvarsgrener. Dessuten handler det om mye mer enn bare teknologi og taktikk. Andre faktorer som for eksempel språk, kultur, doktriner, prosedyrer og politiske føringer er også viktige.

NATO–EU-hovedkvarter, på samme måte som Atlanterhavskommandoen som i dag huser ACT er et kombinert USA–NATO-hovedkvarter (*ibid.*).

Det denne gjennomgangen viser er i tråd med forventningene til både den neorealistiske og den sosialkonstruktivistiske tilnærmingen. Samtidig vil de selvsagt vektlegge ulike aspekter. Innenfor en neorealistisk tilnærming vil man på grunn av økende transatlantiske sprik i trusselvurderingene vektlegge den politiske og militære avstanden over Atlanterhavet. USA har ensidig fjernet seg fra NATO og den transatlantiske, sikkerhetspolitiske utviklingen. Innenfor en sosialkonstruktivistisk tilnærming vil man imidlertid vektlegge den økende betydningen av europeisk integrasjon og at de europeiske landene innenfor EU utvikler en mer samstemt sikkerhets- og forsvarspolitisk identitet (Meyers 2005). Sosialkonstruktivismen vil som tidligere påpekt også understreke betydningen av at USA og EU ser ulikt på kampen mot internasjonal terrorisme. Det forholdet at kampen mot terrorisme er en bredspektret utfordring som langt fra bare kan løses og håndteres militært, har også bidratt til å utfordre NATOs aktørkapabilitet på dette området, noe som også utfordrer den konseptuelle dimensjonen i NATOs bidrag til kampen mot internasjonal terrorisme (Hansen *et al.* 2006, Nevers 2007).

Den andre dimensjonen – NATOs samarbeid med partnerlandene

NATOs samarbeid med partnerlandene innenfor rammen av Det euroatlantiske partnerskapsrådet (Euro-Atlantic Partnership Council – EAPC), Partnerskap for fred (Partnership for Peace – PfP), samarbeidsavtalene med Russland og Ukraina, Middelhavsdialogen (MD) og det såkalte Istanbul Cooperation Initiative (ICI), har blitt en helt vital del av NATOs «outreach»-aktiviteter de seneste årene. Den har ikke blitt mindre viktig som følge av kampen mot internasjonal terrorisme og den tiltakende globaliseringen av NATOs roller. Jo mer «globalt rettet» NATO blir, desto viktigere blir det å bygge ut samarbeidskonstellasjoner med land også utenfor det euroatlantiske området for derigjennom å sikre NATO en ekstern legitimitet. Problemet er imidlertid at for mange land, spesielt i middelhavsregionen, er det ikke politisk ukontroversielt å samarbeide tett med en institusjon som tradisjonelt har vært dominert av USA.¹⁵

Like fullt har antiterrorssamarbeid stått svært høyt oppe på dagsordenen innenfor NATOs ulike samarbeidsarrangementer. Den geografisk sett mest omfattende samarbeidet NATO har med partnerlandene er EAPC. Dette omfatter i alt 49 NATO-land og partnere. Under toppmøtet i Praha i november

15 Intervju i Forsvarsdepartementet 2. juli 2007.

2002 vedtok EAPC en handlingsplan mot terrorisme. Den fungerer i dag som hovedplattformen for de alliertes og partnernes samarbeid i kampen mot denne sikkerhetsutfordringen (NATO and the fight against terrorism 2005: 10–12). Denne handlingsplanen oppdateres årlig. Innenfor rammen av dette forumet foretar man politiske konsultasjoner, men også mer praktiske tiltak som for eksempel etterretningssamarbeid. På samme måte som i NATOs råd står også kampen mot terrorisme høyt på rådsmøtene i EAPC. Foruten etterretningssamarbeid innbefatter dette samarbeidet tiltak som grensesikkerhet («border security»), øvelser i forbindelse med antiterroriltak og utvikling av kapasiteter for forsvar mot terrorisme og hvordan man skal håndtere en situasjon etter at et terrorangrep har funnet sted (*ibid.*).

En enhet innen NATO som skal arbeide med å se på de utfordringer terrorisme utgjør, har blitt etablert («Terrorist Threat Intelligence Unit»). Etterretningssamarbeid også med EAPC-partnerne blir høyt prioritert. I Brent Ellis' studie av NATOs potensial til å delta i kampen mot internasjonal terrorisme, understreker han at etterretningssamarbeid er helt grunnleggende for å kunne utgjøre et substansielt bidrag til kampen mot terrorisme. Etterretningssamarbeid, også med partnerlandene, blir her beskrevet som «the long-pole in the tent» og et «uunnværlig element i antiterrorismekampanjen som alle andre tiltak hviler på» (Ellis 2003). Det er imidlertid vesentlig å understreke at NATO selv ikke er i besittelse av noen etterretningstjeneste. Like fullt har terrorismeenheten blitt forholdsvis mye brukt og i særdeleshet etter terrorangrepene mot jernbanestasjonen Attocha i Madrid i mars 2004, og etter bombeanslagene mot undergrunnen i London i juli 2005.¹⁶ Enheten baserer seg både på sivile og militære organer og dens anbefalinger blir anvendt som grunnlag for beslutninger som fattes i NATOs råd.

Også innenfor rammen av dialogen med Russland og i Middelhavsdialogen er arbeidet mot terrorisme blitt gitt høy prioritet. Selv om forholdet mellom NATO og Russland er vanskelig, har NATO–Russland-rådet (NRC)¹⁷ trukket opp en politisk ramme for de konkrete tiltakene NATO og Russland vil sette i verk mot terrorisme. Samarbeidet med Russland har kommet konkret til uttrykk i form av informasjonsutveksling, fordypede konsultasjoner, felles trusselvurderinger, planlegging i form av kriseberedskap i forbindelse med terrorangrep og felles vurderinger med hensyn til militærmaktens anvendelighet i terrorbekjempelse (NATO and the fight against terrorism 2005: 10). NATO samarbeider også med Russland på temaområder som bare indirekte angår terrorisme, slik som grensekontrollspørsmål, ikke-spredning

¹⁶ Intervju i Forsvarsdepartementet 2. juli 2007.

¹⁷ NATO-Russia Council (NRC) ble etablert 28. mai 2002 som følge av at de to partene i etterkant av terrorangrepene 11. september 2001 kom fram til en ny ramme for samarbeidet som ble etablert som følge av resolusjonen «NATO-Russia Relations: A New Quality».

av masseødeleggelsesvåpen, kjernefysisk sikkerhet og luftrom. Som følge av terrorangrepet i Beslan (Russland) i september 2004 møttes også NRC og utarbeidet en resolusjon som fordømte terrorangrepet. Beslan-episoden forsterket NATO–Russland-samarbeidet i kampen mot terrorisme.

Et annet vesentlig samarbeidsprosjekt som innbefatter landene både innenfor EAPC og Middelhavsdialogen, er det såkalte «Sikkerhet gjennom vitenskap»-programmet. Programmet innbefatter i første rekke utveksling av vitenskapelig og teknologikunnskap som er relevant i antiterrorssammenheng. Temaene som dekkes innenfor dette programmet er kjemiske, biologiske, radiologiske og kjernefysiske trusler. I tillegg kommer informasjonssikkerhet, sosiale og psykologiske konsekvenser av terrorisme, og analyser av årsaker til terrorisme («root causes of terrorism»).

I partnersammenheng er det liten tvil om at PFP-samarbeidet fremstår som det dypeste og mest omfattende. I første rekke innbefatter det bilateralt samarbeid mellom NATO og hvert enkelt partnerland på militær side, og det inkluderer også felles forsvarsplanleggingsprosedyrer. PFP er skreddersydd etter hvert partnerlands ulike behov og interesser. I tillegg har samarbeidet i årene etter 2001 fokusert på hvordan partnerlandene kan bidra i kampen mot terrorisme. PFP-samarbeidets rolle i denne sammenhengen ble definert på toppmøtet i Praha i november 2002 og gjennom en felles handlingsplan mot terrorisme som her ble vedtatt. Medlemslandene var enige om at terrorisme «poses a grave and growing threat to Alliance populations, forces and territory, as well as to international security».¹⁸ I tillegg til terrorisme som overordnet sikkerhetsutfordring, vedtok alliansen også å prioritere samarbeidet mot spredning av masseødeleggelsesvåpen (MØV). NATO har i denne sammenhengen opprettet et Weapons of Mass Destruction Centre ved hovedkvarteret i Brussel. Dette skjedde i 2000, vel ett år før terrorangrepene i USA (Rupp 2006: 118).

Samlet sett er Praha-møtet vesentlig for å forstå både NATOs samarbeid mot terrorisme og hvordan alliansen samarbeider med partnerlandene for å begrense terrorisme som sikkerhetsutfordring. NATOs militære konsept for forsvar mot terrorisme, handlingsplanen som også inkluderer partnerlandene for å bekjempe terrorisme og forsvar mot masseødeleggelsesvåpen må derfor ses i sammenheng. Gjennom å knytte partnerlandene tett til de beslutninger som fattes, ønsker NATO at de adopterer NATOs tilnærminger til de nye sikkerhetsutfordringene. Således er målet gjennom partnerskapet å skape en ring av stabilitet rundt NATOs yttergrenser. Ved å utbre stabilitet gjennom å omskape sikkerhetspolitiske praksiser i partnerlandene håper man å redusere trusselen som internasjonal terrorisme utgjør.

¹⁸ Prague Summit Declaration. Press Release (2002) 127, November 21.

Blant annet på bakgrunn av terrorismeutfordringene har alliansen også intensivert dialogen og partnerskapet med land i Midtøsten, fra og med 1994 gjennom Middelhavsdialogen (MD) og fra og med 2004 gjennom Istanbul-initiativet (ICI). Hensikten er den samme, å bidra til å utbre en sone av stabilitet i regioner som er av stor viktighet for alliansens sikkerhet. MD-samarbeidet omfatter i dag Algerie, Egypt, Israel, Jordan, Marokko, Mauritania og Tunis. En av de viktigste begivenhetene i nyere tid innenfor dette samarbeidsforumet var beslutningen i 2006 om å etablere et «Training Cooperation Initiative», der hensikten er å bidra til forsvarsreformer i tillegg til å gjøre militære avdelinger mer interoperable med alliansens militære enheter (Rademacher 2007). Også her er samarbeid mot terrorisme et prioritert område.

Samarbeidsinitiativet fra Istanbul (ICI) er det nyeste partnerskapet og gjelder land på den arabiske halvøya. ICI omhandler blant annet samarbeid om forsvarsreformer, budsjettering og muligheter for deltakelse i militærøvelser. Landene som er involvert i ICI er Bahrain, De forente arabiske emirater (UAE), Kuwait og Qatar. Hensikten er her, som i de andre samarbeidsinitiativene, å bidra til forsvarsreform, forsvarsbudsjettering og sivil-militære relasjoner. I antiterrorssammenheng vektlegges også her, som innenfor både EAPC og PfP, økt etterretningsmessig samarbeid. Dette er særdeles viktig da mange av de viktigste terrorutfordringene nettopp kommer fra denne regionen.

Som vi ser har partnersamarbeid blitt en helt vital del av alliansens virksomhet de senere årene. Samarbeidet bidrar til å sikre en ekstern legitimitet som helt åpenbart trengs i forlengelsen av alliansens ulike militære operasjoner.

I et teoretisk perspektiv er det klart at en neorealistisk tilnærming ikke vil være i stand til å fange opp omfanget av og dybden i NATOs partnersamarbeid. Dette er en grunnleggende svakhet ved denne teoretiske tilnærmingsmåten fordi partnersamarbeid har blitt så omfattende at det er å betrakte som en kjernefunksjon. En sosialkonstruktivistisk tilnærming vil derimot i langt større grad kunne bidra til å kaste lys over omfanget av samarbeidet. I særlig grad vil man innenfor en sosialkonstruktivistisk tilnærming vektlegge dets viktige sosialiseringsfunksjoner (Zürn & Checkel 2005, Gheciu 2005, Flockhart 2006). Selv om slike funksjoner har hatt stor suksess overfor de av NATOs partnere som har aspirert til medlemskap, har det også hatt positive effekter på land som ikke har slike ambisjoner. Partnerskapsaktiviteter har en positiv effekt på reformer, på utviklingen av demokratiske strukturer og på partnerlandenes deltakelse i flernasjonalt samarbeid som medlemmer i et utvidet internasjonal samfunn (Sikkerhet gjennom partnerskap 2005: 1). Således har NATOs ulike eksterne samarbeidstiltak bidratt til å forme part-

nerlandenes utenriks- og sikkerhetspolitiske praksiser.¹⁹ Gjennom trening, øvelser og militære operasjoner får de samme landene praktisk erfaring fra å arbeide sammen med allierte styrker for å gjenopprette stabilitet i kriseområder. Det avlaster dessuten alliansens medlemmer i en tid da antallet misjoner er økende. Partnerskapssamarbeidet er dermed å betrakte som en forutsetning for interoperabilitet mellom partnerlandenes militære enheter og NATOs. Når partnerne engasjerer seg i en NATO-ledet operasjon, viser det også at det er bred enighet om å bidra til krisehåndtering og til å hindre spredning av ustabilitet. På denne måten søker alliansen å oppnå ekstern legitimitet, og sånn sett kan partnersamarbeidet også ses som en av forutsetningene for suksessen til NATO-alliansens militære operasjoner.²⁰

Den tredje dimensjonen – NATOs militære operasjoner

De militære operasjonene er de mest høyprofilerte blant NATOs antiterrorentiltak. På militær side er NATOs største fordel evnen til samvirke og interoperabilitet. Den militære interoperabiliteten er videre et resultat av felles planleggingsprosedyrer, felles trening og felles militære operasjoner, noe som gjør at medlemslandene kan gjennomføre militære operasjoner på en mest mulig effektiv måte (Lindley-French 2006, Daalder & Goldgeier 2006: 110–11). Likevel er der store utfordringer knyttet til den militære transformasjonsprosessen i NATO. PCC og NRF utgjør, sammen med transformasjonskommandoen i Norfolk, Virginia (USA), kjernen i den pågående prosessen.

Utfordringen er som tidligere nevnt forholdet mellom de amerikanske og de europeiske allierte der de sistnevnte ikke har den militære kapasiteten som skal til for å gjennomføre militære operasjoner sammen med amerikanerne (Cox 2005b). Europeerne blir av amerikanerne sett som en hindring og en forstyrrelse i gjennomføringen av de militære operasjonene. Dette har ført til at amerikanerne, som under Kosovo-kampanjen i 1999, har valgt å gå egne veier og gjennomført militære operasjoner på siden av alliansen og også i strid med dens offisielle målsettinger (Henriksen 2005). En av de

19 Russland, Hviterussland og Moldova er land som ikke har ambisjoner om medlemskap. Heller ikke EU-landene Finland, Irland, Sverige og Østerrike har NATO-medlemskap som et offisielt mål. Det har heller ikke de landene som er knyttet til NATO gjennom Middelhavsdialogen og ICI. Ukraina er i en mellomposisjon der landets vestvendte president Viktor Jusjtsjenko ønsker NATO-tilknytning, mens den russiskvennlige statsministeren Viktor Janukovytsj motsetter seg dette, dvs. han har uttalt at ukrainsk medlemskap for tiden ikke er mulig. Ukraina har heller ikke MAP-status. Det har heller ikke Georgia, selv om den georgiske regjeringen helt klart har både NATO- og EU-medlemskap som mål. Både Georgia og Ukraina har spesielle partnerskap med alliansen som ble inngått i 2006.

20 Sikkerhet gjennom partnerskap (2005), (NATO Public Policy Division).

største svakhetene med NATO i denne sammenhengen er at det hersker dyp uenighet om betingelsene og kriteriene for anvendelse av militærmakt knyttet til nyere sikkerhetsutfordringer som internasjonal terrorisme. Dette ser man særlig i forbindelse med de nasjonale begrensningene som enkelte medlemsland har lagt på sine troppebidrag i Afghanistan.

Selv om den kollektive forsvarsgarantien (artikkel 5) i NATO ble utløst i forbindelse med terrorangrepet 11. september 2001, ønsket ikke amerikanerne å involvere alliansen. Det første engasjementet i Afghanistan kom i august 2003 da NATO overtok ansvaret for ISAF. Denne beslutningen førte, sammen med Irak-krisen våren 2003, til en av de verste krisene i alliansens og de transatlantiske relasjonenes historie (Knutsen 2007a).

Det som gjør utfordringen spesiell er at den amerikanske hæren er svært presset på bakgrunn av de militære engasjementene i Afghanistan og spesielt i Irak. Den amerikanske militære transformasjonen har i stor grad vært fokusert på operasjoner der man slår ut fienden med langtrekkende våpensystemer. Å utvikle evnen til nasjonsbygging har ikke stått høyt i kurs i Pentagon eller hos den politiske ledelsen. Det er først i senere tid at amerikanerne har begynt å vurdere såkalte Effect-Based Operations (EBAO).²¹

Blant annet som følge av dette er Operation Active Endeavour (OAE) den eneste artikkel 5-operasjonen NATO for tiden gjennomfører. ISAF er en operasjon som har sitt mandat fra FNs sikkerhetsråd. Derfor er også NATOs kamp mot terrorisme og de tiltakene som er igangsatt, av noe mer reaktiv art enn operasjonene som amerikanerne har initiert (Nevers 2007: 38). Amerikanerne på sin side baserer sin «krig» mot terror på to strategier som ble utarbeidet i 2006, nemlig «The US National Strategy for Combating Terrorism» og «The National Security Strategy (NSS)». Dette innebærer blant annet å bringe «krigen mot terror» til fienden, som NSS 2006 understreker: «The fight must be taken to the enemy».²²

OAE er en maritim operasjon i Middelhavet som bedriver overvåking og eskorte. Hensikten med operasjonen er, ved siden av å bidra til kampen mot terrorisme, å holde sjøveiene åpne for transport i en strategisk sett viktig region for NATO. OAE er, selv om den er utløst av artikkel-5, en operasjon som også er åpen for deltakelse fra partnerland. Således er landene som er involvert i NATOs Middelhavsdialog og Russland aktive deltakere i operasjonen. Den russiske medvirkningen ble klar i februar 2006. Dette innebærer at selv om det dreier seg om en kollektiv forsvarsoperasjon, må den også

21 Effect-Based Operations (EBAO) er et operasjonskonsept som følge av fremveksten av såkalte fjerdegenerasjons mindre, irregulære konflikter. I en artikkel i tidsskriftet *Field Artillery* omtales EBAO som: «A process for obtaining a desired strategic outcome or 'effect' on the enemy through the synergistic, multiplicative and cumulative application of the full range of military and nonmilitary capabilities at the tactical, operational and strategic levels.» Se Herndon *et al.* (2004).

22 Se NSS (2006: 8)

vrderes i lys av de mer kollektivt pregede og inkluderende sikkerhets- og samarbeidstiltakene NATO har iverksatt gjennom sine partnerskapsavtaler. Det denne operasjonen i særdeleshet viser, er de nære sammenhengene mellom partnerskapsamarbeidet og NATOs militære operasjoner. I den offisielle NATO-diskursen fremheves det derfor at det ikke lenger er en logisk motsetning mellom kollektivt forsvar (dvs. alliansepolitikk) og en kollektiv sikkerhetstilnærming. Slik sett utgjør OAE en utfordring for den eksisterende IP-litteraturen. Her blir forholdet mellom kollektivt forsvar og kollektiv sikkerhet i mange sammenhenger, og spesielt innenfor den realistiske tilnærmingen til studiet av internasjonal politikk, oppfattet som et motsetningsforhold.²³

Fra operasjonen ble innledet i oktober 2001 og frem til mars 2006, hadde man anropt i alt 79 000 skip, foretatt over 100 bordinger og eskortert mer enn 500 skip gjennom Gibraltarstredet (NATO Briefing 2005). Når det gjelder OAEs såkalte «rules of engagements» er det samtidig lagt en begrensning på operasjonen ved at det ikke har blitt gitt anledning til å borde skip som ikke samtykker til det. Men samtidig vil man også ha mulighet til å borde skip når de anløper havn.²⁴ Operasjonen ble i 2003 utvidet til å omfatte hele Middelhavet. Samtidig økte viktigheten av OAE under Irakkrigen samme år fordi man fryktet terrorangrep mot skip som passerte gjennom Gibraltarstredet. Det var i særdeleshet USA som insisterte på at man skulle øke beredskapen. Således er dette en militær operasjon som amerikanerne verdsetter. Årsaken er først og fremst at operasjonen fremmer økt etterretningsmessig samarbeid, også med partnerlandene, og fordi det er en operasjon som omfatter hele alliansen (Nevers 2007: 42).

Til tross for OAEs politiske og militære viktighet i kampen mot terrorisme, er det likevel engasjementet i Afghanistan gjennom ISAF som for tiden er den største NATO-operasjonen. Alliansen ble, som nevnt, engasjert i landet i august 2003, men den gang omfattet operasjonen bare hovedstaden Kabul og områdene rundt. ISAFs virkeområde har imidlertid blitt stadig utvidet, og i september 2006 overtok ISAF ansvaret for hele landet. NATOs tilstedeværelse er sikret gjennom i alt 25 Provincial Reconstruction Teams

23 Selv om den eksisterende litteraturen på området åpner opp for at det er et betydelig analytisk overlapp mellom de to begrepene, blir de innenfor en realistisk tradisjon oppfattet som et motsetningsforhold. I Henry Kissingers bok *Diplomacy* (1994) avvises begrepet «kollektiv sikkerhet» som analytisk term i sin helhet. Bakgrunnen er: «Since the cost of enforcing security can be (or be perceived to be) exceedingly high while the benefit of doing so can be (or be perceived to be) exceedingly low, which strongly discourages action, while at the same time, there are no formal military alliance in place (which would enforce action), since the adaptation of such treaties by countries engaged in collective security would already imply that collective security was not trusted or expected to work.» Se også Wikipedia (2008).

24 Intervju i Forsvarsdepartementet 2. juli 2007.

25 Dette tallet er basert på opplysninger fra FOHK P&I 26. mars 2008.

(PRTer). Det er per januar 2008 rundt 50 000 soldater i denne styrken, som i første rekke har sin oppgave knyttet til stabilisering og gjenoppbygging.²⁵ Også i et transatlantisk perspektiv er ISAF viktig på bakgrunn av det er en omfattende amerikansk tilstedeværelse med om lag 19 000 soldater.²⁶ I NATO-kretser omtales derfor ISAF som den største transatlantiske militære operasjonen noensinne.²⁷ Alle NATOs 26 medlemsland deltar i ISAF. Det gjør også 15 partnerland, slik at man også i denne operasjonen må anlegge et partnerperspektiv på engasjementet.

Operasjonen er videre organisert slik at PRTene patruljerer over betydelige områder med små enheter, og da ofte sammen med afghanske sikkerhetsstyrker. På denne måten søker man å øke sentralregjeringen i Kabuls myndighet i områder den tidligere ikke har hatt kontroll over. Således er dette en operasjon som bidrar til statsbygging og er også et eksempel på en såkalt effektbasert operasjon (EBAO). Det vil si at man ser operasjonen i en større sammenheng, hvor sivile og militære virkemidler kombineres for å nå spesifikke politiske og strategiske mål. Det er imidlertid først i sør at man har kunnet sette inn et større antall rene kampstyrker. Utvidelsen av ISAFs mandatområde sørover høsten 2006 betydde at NATO overtok de vanskeligste områdene fra den amerikanskledete OEF (Operation Enduring Freedom) (Eide 2006: 8–9).

Det hersket en tid flere oppfatninger innen alliansen om sikkerhetssituasjonen i denne delen av landet. Enkelte mente lenge at den ikke var forverret, men at det man opplevde var forutsigbart: Taliban ville sette de nye NATO-styrkene på prøve. I dag er det bred enighet om at sikkerhetssituasjonen er betydelig forverret (*ibid.*). Også i andre provinser, som i nord, er sikkerhetssituasjonen den senere tiden blitt verre. Motstanden fra Taliban er kraftig, og den har vært voksende. Trefningene har vært harde. Et stort antall talibansoldater har blitt drept. ISAF opplever også stadig tap av menneskeliv. Som FNs nye spesialutsending til Afghanistan, Kai Eide, skriver, ser de ulike motstandsgruppene ut til å lære mer av hverandre – også av erfaringene fra Irak (*ibid.*). Han vektlegger også at Taliban, etter en periode med økende antall selvmordsbomber og angrep med eksplosiver mot skoler og andre «myke mål», våger seg inn i større og langvarige kamphandlinger med de internasjonale styrkene. Potensialet for rekruttering til Taliban synes å være betydelig, og tilstrømmingen over grensen fra Pakistan fortsetter. Ved en blanding av brutalitet og narkotikapenger kan Taliban nøytralisere befolkningen og sikre rekruttering til egne rekker. I en slik situasjon er det vanskelig å måle suksess i hvor store tap internasjonale styrker kan påføre

26 Se U.S. Department of Defense (2008) for opplysninger om det amerikanske troppebidraget til ISAF.

27 Seminar i Den norske Atlanterhavskomiteé 6. oktober 2006.

Taliban (Eide 2007). Som Kai Eide tilslutt påpeker, dreier den grunnleggende kampen seg om å overbevise befolkningen om at den afghanske regjeringen og det internasjonale samfunnet kan gi den trygghet og et bedre liv (Eide 2006).

Derfor er det både politisk og militært alvorlig for alliansen at medlemslandene ikke vil forplikte flere styrker til denne operasjonen. Det er også alvorlig at flere av medlemslandene legger begrensninger på sine styrker med hensyn til hvilke operasjoner de kan delta i. Helt siden september 2006 har NATO anmodet om flere styrkebidrag, men bare ett land – Polen – har tilbudt flere soldater (Nevers 2007: 50). ISAFs tidligere øverstkommanderende, generaløyntnant David Richards, har også uttalt at han vil kunne gjennomføre operasjonen med det eksisterende antallet soldater, men at flere styrker ville gjøre det langt lettere å utføre større operasjoner og på en langt hurtigere måte og med mindre risiko for alliansens soldater (*ibid.*). De nasjonale begrensningene som medlemslandene legger på sine styrkebidrag, gjør også sitt til å begrense effektiviteten til de militære operasjonene som er i gang. I tillegg reiser dette også utfordringer for alliansesolidariteten som sådan. I alt er det bare seks NATO-land som opererer uten nasjonale begrensninger.

Når ikke alle medlemsland deler en felles sikkerhetsrisiko, vil dette kunne føre til økte politiske og militære spenninger. Dynamikken er slik at jo lengre NATO beveger seg «utenfor sitt område», desto viktigere blir alliansesolidariteten i form av å dele et felles utenriks- og sikkerhetspolitisk utsyn (Meiers 2007). Flere NATO-land har av ulike innenrikspolitiske årsaker problemer med å yte styrkebidrag, også Norge. Derfor er det av vesentlig betydning, også i sikkerhetspolitiske analyser av NATO og kampen mot internasjonal terrorisme, å kunne ha en «two-level game»-tilnærming til alliansens aktørkapabilitet på dette området (Putnam 1988).

For Norges del skyldtes regjeringens motvilje mot å sende styrker til Afghanistanens sørlige provinser Sosialistisk Venstrepartis (SVs) innvendinger og tradisjonelle NATO-skepsis (Knutsen 2007b). I Tyskland viderefører den nye forbundsregjeringen under kansler Angela Merkels ledelse i stor grad forgjengeren Gerhard Schröders utenriks- og sikkerhetspolitiske hovedlinje (Meiers 2007). Denne er kjennetegnet av multilateralisme, sterk støtte til europeisk integrasjon som ramme for tysk interessepolitikk og samtidig en skepsis til militærmakt som et egnet virkemiddel i internasjonal politikk.²⁸ Derfor vil det

²⁸ Dette må ikke forstås dit hen at Tyskland ikke vil stille med militære styrker til internasjonale operasjoner. Tyskland har siden tidlig på 1990-tallet bidratt i flere militære operasjoner på europeisk så vel som på global basis. Det tyske (og i stor grad det europeiske) synet er imidlertid at anvendelse av militærmakt må ha en internasjonal legitimitet i form av et vedtak i FNs sikkerhetsråd. Derfor vektlegges forholdet mellom militærmakt og denne maktens legitimitet så sterkt. Militærmakten må også ses i perspektiv av andre virkemidler, som for eksempel at den kan være nødvendig for å få frem hjelp til sivile. Dette fordrer et godt sivil-militært samarbeid (Cimic).

heller ikke være helt uriktig å hevde at Tyskland er den mest «postmoderne» av alle «postmoderne» europeiske stater (Cooper 2004, Meiers 2007).

Heller ikke her blir det fruktbart å anvende en neorealistisk tilnærming når en skal studere ISAFs utfordringer og problemer i håndteringen av sikkerhetssituasjonen i Afghanistan. Utfordringene ISAF og NATO står overfor, skyldes ikke først og fremst ulike sikkerhetsvurderinger, slik som neorealistene vil vektlegge. I denne debatten reises spørsmålet om militær makt er et egnet virkemiddel i kampen mot internasjonal terrorisme. USA og EU har sikkerhetisert denne utfordringen på svært ulike måter. Denne ulikheten har bidratt til økt politisk avstand over Atlanterhavet og en tilsvarende politisk svekkelse av NATO. I tillegg bygges EU ut som en noe «annerledes sikkerhetspolitisk aktør», preget av en tilsvarende «europeisering» av medlemslandenes sikkerhetspolitiske identiteter. Således skyldes de transatlantiske problemene og NATOs utfordringer i Afghanistan først og fremst ulikheter i identiteter og forskjeller i diskursive praksiser, ikke minst hvordan en skal håndtere terrorisme som utfordring (Frederking *et al.* 2006). En sosialkonstruktivistisk tilnærming vil derfor være langt mer egnet til å få innsikt i NATOs ulike utfordringer og problemer i Afghanistan så vel som i kampen mot terrorisme. Ut ifra et slikt perspektiv vil det være riktig å hevde at NATOs politiske og militære skjebne står på spill i Afghanistan (Cox 2005b).

Konklusjon

Denne analysen har vist at NATO i første rekke spiller en støttende og ikke en ledende rolle i kampen mot internasjonal terrorisme. Den politiske avstanden over Atlanterhavet og EU-prosessens økende betydning er vesentlige årsaker til dette. Dessuten er det, i tråd med artikkelens problemstilling, viktig å understreke at av alle de tiltakene NATO har iverksatt for å bekjempe terrorisme, er partnerskapssamarbeidet i en særstilling. I særlig grad er det viktig å fremheve dette samarbeidets sosialiserende funksjoner, noe som bidrar til omstøpninger av partnerlandenes sikkerhetspolitiske praksiser. Selv om etterretningssamarbeid spiller en vesentlig rolle i arbeidet mot internasjonal terrorisme, bidrar partnerskapssamarbeidet til at landene blir integrert i forskjellige NATO-aktiviteter fra forsvarsplanleggingsprosedyrer, siviltforsvar til militære operasjoner (Hansen *et al.* 2006). Partnerskapssamarbeidet har etter hvert blitt så vesentlig at det har bidratt til å utydeliggjøre forskjellene mellom medlemskap og partnerskap. Innenfor alliansen har man derfor utviklet en diskurs der partnerskap anses som et stabilitetsfremmende tiltak i konflikt- og terrorutsatte regioner.

Dette viser på den ene siden at en sosialkonstruktivistisk tilnærming har

en høyere forklaringskraft når det gjelder NATOs evne til å håndtere nyere sikkerhetsutfordringer som internasjonal terrorisme. Som vi har sett, er sosialkonstruktivistene interessert i å undersøke hvordan diskursive praksiser er med og avgjør hvilken form responsen på internasjonal terrorisme vil få.

På den andre siden vil neorealistene forvente at alliansens evne til å håndtere terrorisme er svak. De vil især påpeke ulikheter i sikkerhetsoppfatninger mellom de ulike aktørene, og især vil de anta at de europeiske statene, når USA trekker seg ut av Europa, vil vende tilbake til tradisjonell maktbalansopolitikk igjen (Mearsheimer 2001). Neorealistene vil dessuten se bort fra partnersamarbeidets viktige sosialiserende funksjoner og at det i forbindelse med militære operasjoner er med på å gi NATO ekstern legitimitet. Dette er en grunnleggende svakhet ved denne teoretiske tilnærmingen.

Sosialkonstruktivistene vil på sin side ikke nødvendigvis være mer optimistiske på NATOs vegn enn neorealistene. De vil imidlertid vektlegge endringer i EU-landenes sikkerhetspolitiske identiteter og vise til at den europeiske integrasjonsprosessen peker i retning av EU som en mer enhetlig aktør i utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. De enkelte EU-landenes sikkerhetspolitiske identiteter og kulturer vil dermed konvergere i retning av en større grad av europeisering.

Dette vil også innebære at NATO i tiden som kommer vil fortsette å være en militær organisasjon og en militær allianse. På bakgrunn av de europeiske landenes forsterkede prioritering av EU-prosessen vil dette virke begrensende inn på hvor langt NATOs politiske og militære transformasjonsprosess vil gå. Det innebærer konkret at NATOs håndtering av sikkerhetssituasjonen i Afghanistan, inklusive arbeidet med å hindre at Taliban og al-Qaida får forsterket fotfeste i landet, vil være en prioritert hovedoppgave for alliansen i tiden som kommer.

På bakgrunn av de nyere sikkerhetsutfordringene, som ikke bare dreier seg om anvendelse av militærmakt, har enkelte forskere og politiske observatører tatt til orde for at NATO i større grad enn hittil blir en mer politisk allianse (Bozo & Eide 2005). Dette er en begynnende debatt som det i forskningssammenheng blir viktig å ta del i. I denne sammenhengen er det interessant å se en uttalelse av daværende tyske forsvarsminister Peter Struck under sikkerhetskonferansen i München i 2005. Her påpekte han at det ikke lenger er NATO som er hovedarenaen for sikkerhetspolitisk samarbeid over Atlanterhavet (se Schwartz 2005). Det han gjorde var med andre ord å påpeke betydningen av et økende bilateralt sikkerhetspolitisk samarbeid mellom USA og EU (Touzovskaia 2006; Howorth 2007).

De som er motstandere av en slik politisering av NATO, fremholder gjerne denne uttalelsen fra Peter Struck og understreker at en slik politisering ikke tar inn over seg de nyere sikkerhetspolitiske realitetene i de transatlantiske relasjonene. Hovedpoenget er at en politisering lett kan føre

til at alliansen blir en prateklubb, og ikke en arena der reell sikkerhetspolitisk substans i form av transatlantisk politisk og militært samarbeid utvikles. Motstanderne av politisering ser derfor helst at NATO befatter seg med det den er best til, nemlig militært samarbeid og samvirke i forbindelse med håndtering av vår tids største sikkerhetspolitiske utfordringer. Dette er også i tråd med den sosialkonstruktivistiske forventningen om at en politisering ikke vil tilføre alliansen noen ny og forsterket rolle i euroatlantisk sikkerhetspolitikk. EU-prosessen vil bli langt mer dominerende også sikkerhets- og forsvarspolitisk, og resultatet vil bli et mer integrert Europa også på dette området. Dette er problemstillinger av stor viktighet for det transatlantiske sikkerhetsfellesskapet og bør gjøres til gjenstand for forsterket forskningsinnsats i tiden som kommer.

Litteratur

- Adler, Emmanuel (1998) «Seeds of Peaceful Change: the OSCE's Security Community-Building Model» i Emmanuel Adler & Michael Barnett (red.) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press (119–60).
- Berdal, Mats (2005) «The UN's Unnecessary Crisis», *Survival* 47 (3): 7–32.
- Bozo, Frédéric & Espen Barth Eide (2005) «Debatt», *NATO Nytt vår* (www.nato.int/docu/review/2005/issue1/norwegian/debate_pr.html).
- Buzan, Barry & Ole Wæver, Jaap de Wilde (1998) *Security. A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Carlsnaes, Walter (2005) «Transatlantic Relations, European Security and Swedish Foreign Policy: What Kind of Wine in What Kind of Bottles?», *Security Dialogue* 36 (3): 402–06.
- Cooper, Robert (2004) *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*. London: Atlantic Books.
- Copeland, Dale C. (2000) «The Constructivist Challenge to Structural Realism. A Review Essay», *International Security* 25(2): 187–212.
- Cox, Michael (2005a) «Beyond the West: Terrors in Transatlantia», *European Journal of International Relations* 11(2): 203–33.
- Cox, Michael (2005b) «Empire by Denial: The Strange Case of the United States», *International Affairs* 81(1): 15–30.
- Daalder, Ivo H. & James M. Lindsay (2005) *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*. Hoboken, NJ: Wiley.
- Daalder, Ivo H. & James Goldgeier (2006) «Global NATO», *Foreign Affairs* (85)5: 105–13.
- Deutsch, Karl et al. (1957) *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Dunne, Tim (2001) «Liberalism» i John Baylis & Steve Smith (red.) *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press (162–81).
- European Defence Agency [EDA] (2008) «Background» (www.eda.europa.eu/generic-item.aspx?area=Background&id=122).

- Eide, Espen Barth (2007) *Why is Norway in Afghanistan? How can we best complete our mission?* Opening address at the annual conference of the Norwegian Atlantic Committee (www.atlanterhavskomiteen.no/Publikasjoner/Internett-tekster/Arkiv/2007/EBE%20Leangkollen%20050207_final.doc).
- Eide, Kai (2006) «NATO foran toppmøtet i Riga», *Det sikkerhetspolitiske bibliotek* (5). Oslo: Den norske Atlanterhavskomite.
- Ellis, Brent (2003) «If It's Not Terrorism, It's Not Relevant» – Evaluating NATO's Potential to Contribute to the Campaign Against Terrorism», *NPSIA Occasional Paper* (41). Ottawa: Centre for Security & Defence Studies.
- Flockhart, Trine (2006) «'Complex Socialisation': A Framework for the Study of State Socialisation», *European Journal of International Relations* 12 (1): 89–118.
- Frederking, Brian, Michael Artime & Max Sanchez Pagano (2005) «Interpreting September 11», *International Politics* 42(1): 135–51.
- Fukuyama, Francis (2006) *America at the Crossroads. Democracy, Power and the Neoconservative Legacy*. New Haven, CT & London: Yale University Press.
- Gheciu, Alexandra (2005) «Security Institutions as Agents of Socialization? NATO and the 'New Europe'», *International Organization* 59(4): 973–1012.
- Giddens, Anthony (1984) *The Constitution of Society*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Gregory, Frank (2003) «The EU Role in the War on Terror», *Jane's Intelligence Review* (15).
- Hansen, Annika S., Laila Bokhari, Anders Kjølberg, Bjørn Olav Knutsen, Øyvind Østerud & Ola Aabakken (2006) «Bekjempelse av internasjonal terrorisme – fra militærmakt til utviklingshjelp», *FFI/Rapport-2006/01763*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).
- Heier, Tormod (2006) «Influence and Marginalisation. Norway's Adaptation to US Transformation Efforts in NATO, 1998-2004», doctoral thesis, Department for Political Science. Oslo: University of Oslo.
- Heisbourg, François (2001) «Europe and the Transformation of the World Order», *Survival* 43 (4): 143–48.
- Hemdon, Robert D., John A. Robinson, James L. Creighton, Raphael Torres & Louis J. Bello (2004) «Effects-Based Operations in Afghanistan. The CJTF-180 Method of Orchestrating Effects to Achieve Objectives», *Field Artillery*, January-February (www.au.af.mil/au/awc/awcgate/army/ebo_afghan.pdf).
- Henriksen, Dag (2005) «Operation Allied Force: A Product of Military Theory or Political Pragmatism? An Examination of the Role of Air Power in Handling the Kosovo Crisis, 1998-1999». Glasgow: The Scottish Centre for War Studies, University of Glasgow.
- Hopf, Ted (1998) «The Promise of Constructivism in International Relations Theory», *International Security* 23(1): 171–200.
- Kagan, Robert (2003) *Paradise & Power. America and Europe in the New World Order*. London: Atlantic Books.
- Kay, Sean (2005) «What Went Wrong With NATO?», *Cambridge Review of International Affairs* 18(1): 69–83.
- Keohane, Robert O. (1984) *After Hegemony*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kissinger, Henry (1994) *Diplomacy*. New York, NY: Touchstone.
- Knutsen, Bjørn Olav (2007a) «NATO and the Changing Nature of the Transatlantic Security Community», *FFI/Rapport-2007/00070*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).

- Knutsen, Bjørn Olav (2007b) «Rød-grønn politikk: Kontinuitet eller endring?» (www.minerva.as/?vis=artikkel&fid=1757&id=2404200711581216550&magasin=ja).
- Laugen, Torunn (1999) *Stumbling Into a New Role: NATO's Out-of-Area Policy After the Cold War. Defence Studies* (5). Oslo: Institutt for forsvarsstudier (IFS).
- Lia, Brynjar (2005) *Globalisation and the Future of Terrorism – Patterns and Predictions*. London: Routledge.
- Lindley-French, Julian (2006) «The Capability-Capacity Crunch: NATO's New Capacities for Intervention», *European Security* 15(3): 259–80.
- Lundestad, Geir (1998) «*Empire*» by *Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Mearsheimer, John J. (1990) «Back to the Future: Why We Soon Will Miss the Cold War», *International Security* 15(4): 5–56.
- Mearsheimer, John J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, NY: Norton.
- Meiers, Franz-Josef (2007) «The German Predicament: The Red Lines of the Security and Defence Policy of the Berlin Republic», *International Politics* 44 (3): 623–44.
- Melby, Svein (2004) *Bush-revolusjonen i amerikansk utenrikspolitikk*. Oslo: Aschehoug.
- Meyer, Christoph O. (2005) «Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms», *European Journal of International Relations* 11 (4): 523–49.
- Mowle, Thomas S. (2004) *Allies at Odds? The United States and the European Union*. New York, NY: Palgrave-Macmillan.
- NATO (2003) «NATO's military concept for defence against terrorism» Annex A, Definitions (www.nato.int/ims/docu/terrorism-annex.htm).
- NATO Briefing (2005) «NATO and the Fight Against Terrorism».
- NATO Public Policy Division (2005) «Sikkerhet gjennom partnerskap».
- NATO (2008) «Defence against terrorism programme: What does this mean in practice?» (www.nato.int/issues/dat/practice.html).
- Nevers, Renée de (2007) «NATO's International Security Role in the Terrorist Era», *International Security* 31(4): 34–66.
- NSS (2006) *The National Security Strategy of the United States of America* (www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf).
- Nye, Joseph S. Jr. (2004) *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York, NY: Public Affairs Books.
- Putnam, Robert D. (1988) «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games», *International Organization* 42 (Summer): 427–60.
- Rademacher, Fritz (2007) «The NATO Training Cooperation Initiative», *NATO Review* (www.nato.int/docu/review/2007/issue1/english/art3.html).
- Rice, Condoleezza (2000) Promoting the National Interest. *Foreign Affairs*, Jan/Febr.: 119–36.
- Rieker, Pernille & Bjørn Olav Knutsen (2003) «EUs 'nye' sikkerhetspolitikk: Bekjempelse av terrorisme og internasjonal kriminalitet», *FFI/Rapport-2003/01301*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).
- Rieker, Pernille (2004) «EU Security Policy: Contrasting Rationalism and Social Constructivism», *NUPI Paper* (659). Oslo: NUPI.
- Risse-Kappen, Thomas (1997) *Cooperation Among Democracies. The European Influence on U.S. Foreign Policy*. Princeton, NJ: Princeton Studies in International History and Politics.

- Robinson, Peter Stuart (2007) «Internasjonal politisk teori» i Jon Hovi & Raino Malnes (red.) *Anarki, makt og normer. Innføring i Internasjonal Politikk*. Oslo: Abstrakt Forlag (373–89).
- Rupp, Richard E. (2006) *NATO After 9/11. An Alliance in Continuing Decline*. London: Palgrave Macmillan.
- Scheffer, Jaap de Hoop (2007) Speech at the NATO Parliamentary Assembly's Annual Session, Reykjavik, Iceland, 9 October (www.nato.int/docu/speech/2007/so71009a.html).
- Schmidt, John R. (2006/2007) «Last Alliance Standing? NATO After 9/11», *The Washington Quarterly* 30(1): 93–106.
- Schwartz, Peter (2005) «Schröder demands role for Germany as world power» (www.wsws.org/articles/2005/feb2005/muni-fi8.shtml).
- Sjursen, Helene (2004) «On the Identity of NATO», *International Affairs* 80 (4): 687–703.
- Skogan, John Kristen (red.) (2005) *Hva nå USA og Europa?* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sæter, Martin (1998) *Comprehensive Neofunctionalism. Bridging Realism and Liberalism in the Study of European Integration*. Oslo: NUIP.
- Sæter, Martin (2005) «USA sett fra Europa» i John Kristen Skogan (red.) *Hva nå USA og Europa?* Oslo: Gyldendal Akademisk (33–49).
- Touzovskaia, Natalia (2006) «EU–NATO Relations: How Close to ‘Strategic Partnership’?», *European Security* 15 (3): 235–58.
- Ulriksen, Ståle (2003) «Det militære Europa» i Pernille Rieker & Ståle Ulriksen (red.) *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUIP.
- U.S. Department of Defense (2008) «NATO Forces Make a Difference in Afghanistan, General Says» (www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=49262).
- Waltz, Kenneth (1979) *Theory of International Politics*. Boston, MA: Addison-Wesley.
- Wendt, Alexander (1992) «Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics», *International Organization* 46(2): 391–425.
- Wendt, Alexander (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williams, Michael C. (2005) «What Is the National Interest? The Neoconservative Challenge in IR Theory», *European Journal of International Relations* 11(3): 307–37.
- Wikipedia (2008) «Collective Security» (http://en.wikipedia.org/wiki/Collective_security).
- Yost, David S. (1998) *NATO Transformed. The Alliance's New Roles in International Security*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- Zürn, Michael & Jeffrey T. Checkel (2005) «Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State», *International Organization* 59(4): 1045–79.

Hot- och motbilder i svensk säkerhetspolitik

DANIEL SILANDER

Utrikespolitiska institutet

TORGNY KLASSON

Växjö universitet



Svårigheterna att få insikt i transnationell brottslighet har gett upphov till en svensk riksdagsdebatt, som skapat nya politisk-ideologiska skiljelinjer. En central fråga har varit om Sverige står inför faktiska säkerhetshot, eller om hotbilderna endast är importerade via medier och politiker. Forskning har visat på att säkerhet är ett socialt konstruerat fenomen som får sin innebörd och samhällsbetydelse genom centrala samhällsaktörers tolkningar och ageranden. Med detta som utgångspunkt är syftet med denna artikel att belysa de hotbilder som dominerat den svenska säkerhetspolitiska debatten samt att identifiera de centrala aktörer som deltagit och därmed utformat den svenska säkerhetspolitiska agendan. Idag är det möjligt att identifiera *en* dominerande hotbild i svensk säkerhetspolitisk debatt, i den transnationella brottsligheten och vilken gett upphov till en rad nya lagstiftningsförslag som utökat statsmaktens befogenheter.

Hotbilderna i svensk säkerhetspolitik har under de senaste decennierna förändrats, blivit fler och mer komplexa. Några dramatiska och artschilda händelser förefaller ha skakat om och omkullkastat svenskarnas bilder av den egna säkerheten och rättsstatens funktion. Morden på statsminister Olof Palme år 1986 samt utrikesminister Anna Lind år 2003 har väckt känslor av otrygghet. Några andra händelser som på några decennier fått svenskarna att ifrågasätta den nationella säkerheten är grundstötningen av den kärnvapenbestyckade Sovjetubåten U 137 i Karlskrona skärgård år 1981, förlisningen av M/S Estonia år 1994, Göteborgskravallerna vid det europeiska rådets möte i juni år 2001 och tsunamin i Indiska oceanen år 2004 (Wallman 2006, Hansén & Hagström 2004, Hansén 2003, Sundelius *et al.* 1997).

Den aktuella svenska säkerhetsdebatten kretsar idag kring två typer av upplevda hot. Det första temat berör brottslighet med politiska förtecken, som ofta definieras som terrorism. Det andra temat berör brottslighet med

ekonomiska förtecken, som brukar benämnas ekonomisk brottslighet. I massmedier har det under senare år skrivits och talats om s.k. transnationella organisationer, med säte i Östeuropa, som påstås relativt fritt kunna verka över statsgränserna. Det målas upp hotbilder av en pågående «invasion» av organiserad brottslighet samtidigt som svensk säkerhetspolis pekar på en tilltagande multikriminalitet (Hedlund 2005, Klasson 2004). Mycket av det politiska intresset kring den transnationella brottsligheten har givetvis intensifierats som en följd av terroristdåden i USA, händelser som i dagligt tal benämns «11 september 2001». Nämnade terroristdåd illustrerar hur civila och militära mål kan angripas av transnationella grupper som utnyttjar de västerländska staternas politiska och ekonomiska öppenhet. Den svenska säkerhetspolitiska debatten har också intensifierats allt eftersom Sverige integrerats djupare in i det europeiska samarbetet. Den europeiska integrationsprocessen har medfört en import av säkerhetspolitiska debatter och hotbilder till Sverige.

Sårigheterna att få insikt i transnationell brottslighet har gett upphov till en svensk riksdagsdebatt, som skapat nya politiska skiljelinjer. En central fråga har varit om Sverige står inför faktiska säkerhetshot, eller om hotbilderna endast är importerade via medier och politiker. Forskning har visat på att säkerhet är ett socialt konstruerat fenomen som får sin innebörd och samhällsbetydelse genom centrala samhällsaktörers tolkningar och ageranden. Med detta som utgångspunkt är syftet med denna artikel att belysa de hotbilder som dominerat den svenska säkerhetspolitiska debatten inför riksdagsvalet 2006 samt att identifiera de centrala aktörer som deltagit och därmed utformat den svenska säkerhetspolitiska agendan. Idag är det möjligt att identifiera *en* dominerande hotbild i svensk säkerhetspolitisk debatt, i den transnationella brottsligheten och vilken gett upphov till en rad nya lagstiftningsförslag som utökat statsmaktens befogenheter. Det framkom med stor tydlighet i den s.k. buggningsdebatten (elektronisk avlyssning) i Sveriges riksdag under våren 2006 och framåt som sedermera resulterade i ny lagstiftning. Analysen av svensk säkerhetspolitisk debatt om elektronisk avlyssning bygger på material från centrala säkerhetspolitiska aktörer i det svenska samhället samt på djupintervjuer med dåvarande justitieuskottets medlemmar. Materialet har lästs och analyserats utifrån syftet att identifiera vilken hotbild som tycks föreligga gentemot Sverige som rättsstat och hur allvarlig en sådan hotbild porträtteras att vara.

Säkerhetsbegreppets föränderliga innebörd

Säkerhetsbegreppet har sedan 1980-talet fått en innehållslig förändring. Det kalla krigets slut innebar en omorientering i analysen om vad som utgör säkerhet. Omvärldens föränderliga miljö skapade nya förutsättningar för politikens utövning och därmed för nya möjliga säkerhetshot (Mathews 1989). Barry Buzan betonade i sin studie *People, States & Fear* att säkerhet är en «essentially contested concept» (Buzan 1991:7). Säkerhetsbegreppet har fått olika innebörd. Från att ha varit säkerhet för staten har säkerhetsbegreppet utvidgats till att bli säkerhet för medborgaren. Det senare säkerhetsbegreppet har varit omfattande och inkluderat områden långt bortom det militärt drivna säkerhetsbegreppet (Wæver 1998).

Forskning om säkerhetsbegreppet har dels studerat vad säkerhet är (realism, postrealism), dels vilka idéer om säkerhet som är rådande och som definierar säkerhet och vad det innebär för samhället (poststrukturalism, konstruktivism). Den traditionella forskningen om säkerhet har koncentrerats kring frågan om vad säkerhet är genom att studera identifierbara objektiva hot under de förutsättningar som ett anarkiskt världssamhälle ger upphov till. De mest centrala objekten för dessa studier var staten och staters militära förmåga att säkerställa överlevnad gentemot rivaliserande stater. Säkerhetsbegreppet betonade militär säkerhet i de mellanstatliga relationerna. Säkerhet sätts då i samband med varje stats territoriella kontroll och förmåga att skydda gränserna gentemot potentiella angrepp från andra stater. Kapprustningen under kalla kriget var ett fenomen som sågs som bidragande till mer eller mindre säkerhet för en stat.

Under 1970-talet och framåt går det dock att skönja en övergång till ett vidgat säkerhetsbegrepp, i den tongivande IR-litteraturen (Buzan *et al.* 1998: 4, Buzan 1991). Det nya utvidgade säkerhetsbegreppet inkluderar andra sektorer och sakfrågor som kan tänkas vara relaterade till säkerhet (White *et al.* 2005: 4, Buzan *et al.* 1998). Den militära sektorn beskrivs fortfarande som en central del av en stats säkerhet, men säkerheten har också kommit att innefatta föreställningar om en ekonomisk sektor. Denna sektor kan innefatta en rad möjliga säkerhetshot såsom depressioner, tilltagande inflation eller en utspridd ekonomisk dumpning. Den ekologiska sektorn har givit upphov till säkerhetshot genom t.ex. handel med farliga ämnen och avfall, ozonskiktets förtunning, ökad nederbörd, värmeböljor samt uttorkning, urbanisering, befolkningstäthet, befolkningsökning osv. (Luard 1990: 46–70). Den politiska sektorn kan också antas innehålla säkerhetshot, såsom korruption och nepotism bland makthavare, etniska spänningar och rivaliserande grupperingar. Sedan 1990-talets mitt har den teknologiska utvecklingen och dess konsekvenser också diskuterats, i termer av möjligt hot som t.ex. datavirus, «hacking» och «crackers» (Rikskriminalpolisen 2005: 5).

Under senare år har forskningen om säkerhet påverkats av teorin om säkerhetsisering (securitization). Teorin har betonat att användandet av säkerhetsbegreppet utgör ett s.k. «speech act» (Austin 1962, Wæver 1995), vilket innebär att när centrala samhällsaktörer betonar något som en säkerhetsfråga innebär det att frågan blir behandlad som en säkerhetsfråga. Säkerhetsfrågans relevans bestäms av de tolkningar och innebörder som fenomenet ges av samma aktörer, och vilket i sin tur påverkar hur samhället reagerar och förhåller sig till säkerhetsfrågan. Genomslagskraften hos centrala aktörers «speech acts» påverkas av med vilken kraft och övertygelse som säkerhetsfrågan presenteras, men också vilka referenser som säkerhetsdebatten ger i förhållande till historiska och samtida säkerhetshändelser och den rådande identiteten (Buzan *et al.* 1998:33–36, Lipschutz 1998, (Wæver 2004a, Lindgren 2003, Heywood 1999). Det behöver således inte alls vara självklart vilka de objektiva säkerhetshoten är, utan säkerhetshot kan vara sociala konstruktioner som konkurrerar om uppmärksamhet inom ett samhälle. Genom att kunna referera säkerhetspolitisk innebörd till gemensamma referenser kring hot och hotbilder, kan centrala samhällsaktörer enklare få sin röst hörd om vad som idag är säkerhetspolitiska hot och vilka åtgärder som behöver vidtas för att upprätthålla säkerhet och stabilitet (Wæver 1997: 116).

Centrala policyentreprenörer

Hotbilder är således sociala konstruktioner, som skapas av någon aktör eller av några aktörer, för att illustrera påstådda respektive upplevda problem i samhället. Säkerhetspolitisk debatt handlar, i en inte obetydlig utsträckning, om makten över våra tankar (Boulding 1990). Det är viktigt att inse att hotbilder kan användas i ideologiska syften. Inom politiken kan det därför vara troligt att det pågår en politisk debatt om vilka hotbilder som borde utgöra den rättsstatliga dagordningens huvudpunkt (Eriksson 2004: 15). Därför bör vi alla vara medvetna om att politiska partier, myndigheter och media kan ha strategiska motiv för att lansera «hotbilder». Den politiska och samhälleliga debatten handlar i hög grad om «problemformuleringsprivilegiet». Den aktör som har ett sådant privilegium, bestämmer i praktiken vilka fenomen som ska betraktas som problem och vilka som inte ska göra det (Gustafsson 1988, Bachrach & Baratz 1972).

De centrala aktörerna («the particular persons» i Austin 1962) i policyprocesser kan kallas för policyentreprenörer (Eriksson 2006: 63). Deras roll kan vara att föra upp frågor på dagordningen som annars inte skulle finnas med, eller att ta bort möjliga frågor från dagordningen. Deras entreprenörskap består i att de identifierar, skapar och/eller tolkar händelser

och beslut och därigenom kan frambringa nya diskussioner, tolkningar och beslut som får konsekvenser för de dominerande hotbilderna och den faktiskt förda säkerhetspolitiken.

Vi har valt att typologisera subgrupperna genom att kalla dem (1) hotbilda-*producent*, (2) beslutsfattare, (3) uttolkare och (4) utmanare (Eriksson 2006). Med *hotbilda-producenter* avses de aktörer som rent formellt har till uppgift att producera hotbilder. Med *beslutsfattare* avses aktörer som har den politiska makten att bestämma agendan. Beslutsfattare (ofta riksdag och regering) kan samtidigt anta rollen som uttolkare eller utmanare. Ofta är det politiska partier i riksdagen som antar någon av dessa två roller. *Uttolkare* är de som förlitar sig på hotbilda-producenternas faktaunderlag. Den fjärde aktörsgruppen i säkerhetspolitiken är *utmanare*. De är det i den meningen att de utmanar etablissemangen i synen på säkerhetshot.

Nya och gamla hotbilder i svensk säkerhetspolitisk debatt

Den svenska säkerhetspolitiska debatten har över tid präglats i mångt och mycket av omvärldens händelser. Allteftersom det världspolitiska skeendet förändrats så har den svenska identiteten också påverkats. Det har gett upphov till nya säkerhetspolitiska debatter och analyser om vilken hotbild som är den rådande gentemot Sverige och svenskarna. Ole Wæver har påpekat att den europeiska säkerhetsdiskursen under senare decennier utvecklats utifrån Europas historia. Debatten om säkerhet och osäkerhet har präglats av kontinentens krig och länders misstro gentemot varandra. Det europeiska säkerhetssamarbetet har varit en central del av den pågående europeiska integrationsprocessen som har styrts av den rationella tanken att Europas framtid inte ska bli vad Europa var förut. De europeiska (och svenska) säkerhetspolitiska aktörerna har därmed präglats av sin europeiska identitet och de händelser som historiskt påverkat kontinenten (Buzan & Wæver 2003:493–540, Wæver 2005:3–5).

Den svenska säkerhetspolitiska debatten har förändrats över tid och allt tydligare påverkats av det tilltagande Europasamarbetet. Synen på säkerhet har ändrats hos den svenska befolkningen. Studier har illustrerat att synen på säkerhet utifrån det snäva traditionella synsättet har avtagit, till förmån för ett vidgat säkerhetsbegrepp (Bjereld 2001). Det svenska säkerhetsanalytiska arbetet inom politiken har också genomgått stora förändringar sedan efterkrigstiden (Eriksson 2006: 35–52). I början av kalla kriget tolkades presumtiva hot mot den svenska rättsstaten i ett snävt perspektiv med fokus på militär rustning, kärnvapen och maktbalans. Under 1960-talet bestod det främsta hotet i väpnat militärt angrepp ifrån Östeuropa, men den teknologiska utvecklingen hade samtidigt skapat en vidgad hotbild rent

geografiskt. Sverige var inte längre nödvändigtvis enbart hotat av problem och spänningar i Europa utan kunde också hotas av krafter bortom kontinenten. Under 1970-talet uppkom en vidgad syn på vad som utgör potentiella hot mot Sverige, i och med den globala ekonomiska krisen och framförallt oljekrisen samt den växande vetenskapen om vissa råvarors begränsade volym. Dels vann nord-syd-konflikten starkare gehör och pekade på de ekonomiska och resursbaserade orättvisorna i världen. Dels kom detta att diskuteras som begränsningar i den svenska råvaruarsenalen.

Under slutet av 1980-talet och under 1990-talet skedde en djupare omvälvning i den svenska säkerhetsdebatten. Även om hotet om ett väpnat angrepp stod kvar som dominerande i den svenska politiska debatten framställdes också kärnkraftsolyckor, miljökatastrofer, flyktingströmmar och epidemier som andra möjliga hot mot den svenska rättsstaten. Dessa möjliga hot har under senare år kompletterats av hotbilder i terrorism och ekonomisk brottslighet. Det är främst ett resultat av det kalla krigets slut och den politiska förändringen i Östeuropa. Det betonas idag i svensk debatt att det nya, öppna Europa kan komma att utnyttjas av den transnationella brottsligheten. Det beror just på en tilltagande öppenhet mellan europeiska stater och samhällen (Janrell 2006, Lindblom 2006). För det första anses territoriets minskade betydelse ha använts av den transnationella brottsligheten som inte har någon direkt nationell tillhörighet eller är territoriellt organiserad. För det andra har den transnationella brottsligheten allt oftare organiserats nätverksbaserat snarare än hierarkiskt. Det har inneburit en större flexibilitet i verksamheten och en finare och mera osynlig förgrening av verksamheten över gränser. För det tredje har den transnationella brottsligheten inga officiella regler eller någon byråkrati att ta hänsyn till, vilket gör den flexibel och anpassningsbar (Williams 2005: 249–51). Det är dessa karaktärsdrag hos den transnationella brottsligheten som under senare år föranlett en intensifierad svensk debatt om hotbilder.

Det finns två typer av organiserad, transnationell brottslighet som diskuteras allt oftare i svensk politik och media. Den första typen har politiskt motiv och benämns terrorism och den andra typen har ekonomiskt motiv och benämns ekonomisk brottslighet. Trots att motiven är olika så visar politiska rapporter i Sverige på hur denna mångkriminalitet anses utmana rättsstaten (Säpo 2004). Diskussionen i Sverige om terrorism och risken för terrorhandlingar i Sverige har fokuserat på aktö-

Tabell 1: Rättsstater och transnationell brottslighet

Rättsstat	Transnationell brottslighet
a) Territoriella enheter	a) Gränsöverskridande enheter
b) Hierarkiska enheter	b) Nätverksbaserade enheter
c) Regelbunden verksamhet	c) Regelbefriad verksamhet
d) Begränsad anpassningsförmåga	d) Anpassningsbara enheter

rer, som baserat på politiska motiv kan tänkas vilja slå till mot tunnelbanor, kärnkraftverk, flygplatser eller annan form av infrastruktur. Debatten om den ekonomiska brottsligheten har inkluderat bl.a. narkotika-, vapen- och människohandel och oron för att Sverige blivit ett transitland för sådan illegal verksamhet. Den svenska politiska debatten har haft svårt att särskilja brottslighet med politiska förtecken, terrorism, och den ekonomiskt orienterade brottsligheten. Ibland har det också något lösryckt sagts finnas starka band mellan den politiska och den ekonomiska brottsligheten. Terrorism innebär användandet av våld i samhället, oftast riktat mot rättsstaten antingen genom direkta aktioner eller indirekt genom att skada civila. Ett syfte med terrorism kan vara att provocera fram en överdriven motreaktion från rättsstaten. Det går att spåra olika rådande motiv inom terrorismen idag: vänsterterrorism med rötter i kommunismen, högerterrorism med rötter i fascism, nationalistisk/separatistiskterrorism med rötter i avkolonialiseringen samt, religiös/helig terrorism med rötter framförallt i extrem, radikal islamism. Vad som förenar dessa olika politiska motiv är en önskan om snabb politisk förändring, som möter svag legitimitet bland de politiskt styrande och ofta ett svagt stöd bland civilbefolkningen. Detta politiska tillstånd skapar en drivkraft för en radikalisering av våldsanvändandet, vilket utmynnar i terrorism (Weinberg 2005:6–9, Willetts 2005: 434, Kiras 2005: 480).

Till detta ska den ekonomiska brottsligheten nämnas, som kan ta sig uttryck som narkotika-, vapen- och människohandel. Det europeiska hotet från spridning av massförstörelsevapen och övrig vapenarsenal anses ha tilltagit betydligt i och med kalla krigets slut. Sönderfallet av stater under tidigt 1990-tal skapade stor oro kring spridningen av massförstörelsevapen (Säpo 2005: 18). Narkotikahandeln anses, vid sidan av vapenhandeln, utgöra den största varan inom den internationella handeln med en ungefärlig omsättning på 500 miljarder dollar per år. Narkotikahandeln har successivt ökat i världen och några orsaker till detta är narkotikatillverkningens utspridning, den tekniska utvecklingen, prisnedgången samt ungdomars generellt förändrade attityder till droger. Allt eftersom EU vuxit i antalet medlemsstater har också Sverige öppnats upp för nya smuggelvägar i Europa (Löf 2006, Lindblom 2006, Brå 2005, Rikskriminalpolisen 2005: 9–17). Detta gäller även människohandeln som uppskattas utgöra den tredje största illegala vinstkällan inom organiserad brottslighet. FN har uppskattat att människohandeln uppgår till 5–7 billioner dollar årligen och att ca. 4 miljoner människor smugglas och handlas med över gränserna varje år. Till detta ska också tas i beaktande smuggling och handel inom staters gränser. Människohandel består av handel med kvinnor för prostitution, handel med barn för barnprostitution, men också handel med flyktingar som söker uppehållstillstånd i en annan stat (Regeringskansliet 2001: 9–13, Kvinnoforum 2002: 5, Global Alliance 2001: 75–76).

Den transnationella brottsligheten i svensk debatt

Inför det svenska riksdagsvalet i september år 2006, uppstod en intensiv debatt i svensk media och politik om svensk säkerhet. Den svenska rättsstatens säkerhet kom att bli en av några centrala frågor i debatten under våren 2006, som visade på en klar ideologisk-politisk skiljelinje i riksdagen. En ideologisk strid och debatt förefaller pågå sedan dess i svensk säkerhetspolitik, mellan å ena sidan de politiska partier som använder sig av den ekonomiska och politiska brottsligheten som hotbilder, å andra sidan de politiska partier som istället beskriver och värderar statsmaktens reaktioner som det verkliga hotet. Samma fenomen ges därmed olika politiska tolkningar allt eftersom att den säkerhetspolitiska agendan i Sveriges omnejd förändrats. Som ovan identifierades har en säkerhetspolitisk debatt pågått i det svenska samhället över decennier, vilket inneburit att nya fenomen fått säkerhetspolitisk innebörd och gett upphov till nya säkerhetspolitiska analyser (säkerhetisering).

Den säkerhetspolitiska debatten under de senaste åren kan tydligt förstås och analyseras genom att identifiera centrala policyentreprenörer i framförallt den svenska säkerhetspolisen (Säpo), de politiska partierna, individuella riksdagsledamöter och ministrar samt politiska journalister. Deras debatt om den transnationella brottslighetens grad av alarmerande fara för svensk säkerhet visar tydligt på att nya hotbilder kan konstrueras av centrala policyentreprenörer i en ny svensk och europeisk säkerhetspolitisk kontext, men också hur andra aktörer kan uttolka och utmana nya hotbilder. Under våren 2006 gav debatten om transnationell brottslighet upphov till nya lagförslag i svensk riksdagsdebatt där debatten om elektronisk avlyssning visade på en central skiljelinje mellan debatterande aktörer om den rådande hotbilden mot svensk säkerhet.

Hotbilsproducenter

Under de senaste åren är det lätt att finna hotbilsproducenter som betonar hotet från den organiserade politiska och ekonomiska brottsligheten. En central aktör och policyentreprenörer avseende gränsöverskridande brottslighet med politiska och ekonomiska förtecken är den svenska säkerhetspolisen. Dess roll är att skydda den svenska rättsstaten mot systemhotande verksamhet, vilket under senare år inneburit gränsöverskridande, transnationell brottslighet med politiska och ekonomiska motiv.

En genomläsning av den svenska säkerhetspolisens egna analyser av den svenska rättsstatens hotbilder visar tydligt på en tilltagande oro för transnationell brottslighet som nytt hot som avspeglar ett öppnare och gränslösare

Europa. I Säkerhetspolisens rapport för år 2005 framhåller dåvarande generaldirektören Klas Bergenstrand redan i förordet att «Under det gångna året har hoten mot våra förtroendevalda och det globala terroristhotet fått högsta prioritet. Ett framgångsrikt operativt arbete resulterade dessutom i de första fällande domarna för terroristbrott enligt den nya lagstiftningen. Händelserna i världen har gjort att den nationella säkerheten måste stärkas» (www.sakerhetspolisen.se). Uttalandet betonar att omvärldens nya säkerhetspolitiska situation också föranleder Sverige att vidta åtgärder för att säkerhetsställa den svenska rättsstatens skydd och överlevnad. Det framgår tydligt i den dåvarande generaldirektörens analys att Sverige utmanas av de nya hot som konkretiserats i andra västländer genom t.ex. terroristdåd i USA och EU-medlemsstater som Spanien och Storbritannien. Den svenska säkerhetspolisen anammar därmed den säkerhetsanalys som är rådande i andra maktfulla västländer, vilket innebär en import av utländska hotbilder till det svenska samhället.

Säkerhetspolisens analys, att terroristdåd i andra västländer innebär att sådan hotbild också föreligger gentemot Sverige, ger upphov till rekommendationer om en skärpt svensk lagstiftning som är anpassad till andra västländers rättsliga utveckling. Den svenska hotbilden är så alarmerande att säkerhetspolisen avkräver nya verktyg för att kunna undvika attacker mot Sverige. I Säkerhetspolisens rapport (2005) påstås att «Utvecklingen i omvärlden, framförallt det ökade terrorhotet, har gjort att behovet av underrättelser ökat. I många länder har underrättelsetjänsterna fått ökade resurser och bredare mandat. På sikt kan detta leda till att fler utländska underrättelseaktörer frestas att bedriva illegala operationer i Sverige» (Säkerhetspolisen 2005: 16). Skrivelsen från säkerhetspolisen betonar att myndigheten behöver större resurser och skarpare verktyg för att kunna säkerställa den svenska rättsstaten. Analysen visar tydligt på en import av hotbilder från omvärlden där andra västländers transnationella brottslighet blir en central hotbild för svenskar och den svenska rättsstaten. Terroristdåd i USA och andra EU-länder föranleder Säpo att i skarpa ordalag betona vikten av utökat mandat för att bekämpa samma hotbild i Sverige.

Det är relativt enkelt att från denna tid finna artiklar i pressen där Säkerhetspolisen utvecklar sin syn på risken för terrorhot. Säkerhetspolisen konstruerar tydligt och systematiskt en ny säkerhetspolitiskdebatt genom att hänvisa till omvärldens nya utmaningar i den transnationella brottsligheten och genom att importera dessa hotbilder till den svenska kontexten. Säkerhetspolisen och andra aktörer verkar under denna period vara mycket effektiv i sitt arbete med att, i symbios med medier, beskriva möjliga hot mot Sverige och dess medborgare. I den svenska säkerhetspolisens utvecklingsplan för verksamheten 2004-2006, *Att skydda riket och demokratin* (2004), betonas att hotbilden mot Sverige väsentligt har förändrats från militära hot till civila och med ökad rörlighet över gränserna. Detta ställer

nya krav på rättsstatens försvarare att verka internationellt (Säkerhetspolisen 2004: 8). Säkerhetspolisen identifierar en tydlig ökad komplexitet i arbetet att skydda den svenska medborgaren och rättsstaten genom att producera fram nya samhällsområden som säkerhetsrelaterade. Den svenska analysen från Säkerhetspolisen pekar bl.a. ut potentiella terrorister eller sympatisörer inom islamistiska extremistgrupper, vilka kan tänkas etablera sig i Sverige och använda landet som plattform för sina extrema aktiviteter. Det resoneras om en decentralisering av verksamheten, genom sammanhängande nätverksstrukturer som tydligt binder samman Sverige med andra länder i och bortom Europa. Det påstås också ske en radikalisering i Europa och i Sverige, som är alarmerande. Säkerhetspolisens analys visar tydligt på hur händelser i omvärlden och andra länders säkerhetspolitiska analyser importeras till den svenska politiska kontexten, vilket medför en förändrad säkerhetspolitisk debatt i Sverige där terrorism blir en central hotbild utan att några mer omfattande analyser eller bevis stödjer sådan hotbild.

Säkerhetspolisens rapporter pekar också på en organiserad ekonomisk brottslighet med nätverk ut i framförallt Europa. Den politiska förändringsprocessen i det forna Central- och Östeuropa föranleder den svenska säkerhetspolisen att peka ut en ny hotbild gentemot Sverige i den organiserade ekonomiska brottsligheten. Säkerhetspolisen pekar ut specifika länder och nationer från vilka den organiserade ekonomiska brottsligheten förgrenat sig upp till Sverige. Denna utbredning av brottsliga nätverk bekräftas av svenska poliser på fältet så väl som av andra myndigheter med uppdrag att värna det svenska gränsskyddet (Löf 2006). Det är framförallt Ryssland och de forna Sovjetstaterna som målas ut som källor till dessa illegala aktiviteter, men också det forna Jugoslavien med en utbredd, organiserad ekonomisk brottslighet (Löf 2006, Lindblom 2006, Janrell 2006).

Säkerhetspolisens analys om en tilltagande hotbild i den transnationella brottsligheten med politiska och ekonomiska motiv får stöd av den svenska rikskriminalpolisen (2005). Det är tydligt hur den svenska säkerhetspolisens import av hotbilder accepteras av Rikskriminalpolisen som också vittnar om en tilltagande säkerhetspolitisk komplexitet. Orsaken till denna samstämmighet mellan Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen är de allt gränslösare Europa och vad som i Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens analyser tituleras globalisering. Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen agerar tydliga hotbilsproducenter genom att i sina rapporter och analyser peka på en tilltagande globalisering som med nödvändighet innebär att säkerhetspolitiska hot i andra länder också innebär nya svenska hotbilder. Konsekvensen av detta tankesätt och analys (speech act) är att omvärldens säkerhetspolitiska utmaningar med nödvändighet också innebär svenska utmaningar, vilket föranleder nya politiska beslut och juridiska åtgärder för att säkerställa den svenska medborgarens frihet och den svenska rättsstatens överlevnad.

Beslutsfattare

Den nya hotbilden som konstrueras av ovan nämnda hotbilda-producenter får stark påverkan på den dåvarande svenska regeringen. Den 16 mars 2006 lade den dåvarande, socialdemokratiska regeringen fram en proposition, som till sitt innehåll föreslog riksdagen att införa hemlig rumsavlyssning, som ett nytt «hemligt tvångsmedel». Med hemlig rumsavlyssning avses i propositionen att «tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud» (Prop. 2005/06:178, 1). Sådan avlyssning ska enligt regeringens förslag få användas vid förundersökning avseende brott som har ett minimistraff om fängelse i fyra år. Som exempel på brott av detta slag nämns i propositionstexten terroristbrott, mord, dråp, människorov, grovt narkotikabrott, grov narkotikasmuggling o.s.v. (*ibid.*). Som skäl för sin bedömning framhåller regeringen att «Vi anser att Säkerhetspolisen måste ges tillräckliga möjligheter att förhindra och utreda terroristbrott och andra mycket allvarliga brott. [...] De som utför terroristbrott och andra mycket allvarliga brott är i regel organiserade, resursstarka, målmedvetna och hänsynslösa (*ibid.*: 178, 32-33). Regeringen framhåller i propositionen att den öppna polisen har ett påtagligt behov av att få använda hemlig rumsavlyssning och det framgår med största tydlighet att den hotbild som målats upp av Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen accepteras av regeringen. Regeringen betonar i sin proposition att den säkerhetspolitiska situationen för Sverige förändrats och försvårats och att de systemhotande verksamheter som förekommit i andra länder också kan ske i Sverige. De svenska beslutsfattarna vid denna tidpunkt ger en samstämmig bild av en gränslösare omvärld som ger upphov till nya hotbilder gentemot Sverige. I propositionen slås det fast att: «Den grova och organiserade brottsligheten har enligt den öppna polisen under senare år blivit allt svårare att utreda. Förklaringen till detta står enligt polisen att finna dels i en ökad medvetenhet hos brottslingarna om polisens utredningsmetoder, dels i brottslighetens ökade rörlighet i tid och rum. [...] Enligt vår mening är detta en utveckling som måste tas på mycket stort allvar. Det är inte ovanligt att den organiserade brottsligheten även innefattar systemhotande verksamhet. [...] Sådan brottslighet utgör inte bara ett hot mot de enskilda personer som den primärt är riktad mot. Den kan på sikt också hota vår legala, stabila och demokratiska samhällsordning» (*ibid.*).¹

1 Lagrådet framhåller att behovet av avlyssning, med ett så vidsträckt tillämpningsområde som regeringen föreslår, inte kan anses vara tillräckligt dokumenterat. Lagrådet ifrågasätter dessutom om det föreslagna systemet fyller rimliga krav på rättssäkerhet och överensstämmer med Europakonventionen. Lagrådet avstyrker, mot den bakgrunden, att lagstiftning införs, i enlig-

Uttolkare

I riksdagsdebatten den 31 maj (11§) framträder tydligt den ideologiska konflikten mellan uttolkare och utmanare, på temat «Hur ser hotbilden mot Sverige ut?» De två främsta uttolkarna i debatten är den dåvarande justitieministern Thomas Bodström (s) samt dåvarande justitieutskottets ordförande Johan Pehrson (fp). Bodström betonar i debatten: «Människor blir upprörda när andra människor på det grövsta sätt kränker helt oskyldiga individer, när de våldtar, utpressar, mördar andra människor. Det är därför detta har så starkt stöd. Det är också precis därför vi vill ge polis och åklagare den här möjligheten – ingenting annat än för att bekämpa dessa grova brott, att stoppa de här människorna. Och det finns ett starkt behov, även i Sverige – på samma sätt som det fanns i Danmark när det infördes, i Norge och i Finland» (utdrag ur anförande i riksdagen av dåvarande justitieminister Thomas Bodström (s)).

Utdraget ur den dåvarande justitieministerns anförande i riksdagen betonar att de föreslagna åtgärderna inte anses vara ogrundade. Genom att hänvisa till Sveriges grannländer hoppas den dåvarande justitieministern på att vinna starkare gehör för sitt förslag, men också för att underminera för anklagelser om att Sverige alltför ofta anammar säkerhetspolitiska analyser av den amerikanska och brittiska underrättelsetjänsten. I den svenska debatten beskylls den dåvarande justitieministern för att alltför godtyckligt och lättvindigt acceptera andra västländers säkerhetspolitiska analyser, vilket föranleder honom att i debatten peka på Sveriges grannländers politiska beslut och juridiska åtgärder.

Den dåvarande regeringen och justitieministern får stöd för sin analys av delar av den politiska oppositionen. Folkpartiet liberalerna betonar tydligt en koppling mellan omvärldens säkerhetspolitiska situation och den svenska. Starka pådrivare för en fördjupad svensk integration av det europeiska samarbetet, hävdar dock partiet att sådan integration, med ett gränslösare Europa, också medför vissa avigsidor. Partiet framhåller den transnationella brottsligheten med politiska och ekonomiska motiv som en sådan avigsida som måste bekämpas. Johan Pehrson betonar i sin tur brottsoffers rättigheter, som argument för lagförslaget om elektronisk avlyssning: «Det handlar om att ge livschanser och frihet åt människor som i dag får sina liv förstörda och sin integritet kränkt i den grova organiserade brottslighetens spår. [...] Tack vare de starka rättssäkerhetsgarantier som nu finns och är föreslagna i propositionen om buggning är det möjligt för Folkpartiet liberalerna att stödja detta förslag» (utdrag ur anförande i riksdagen av dåvarande ordförande i justitieutskottet Johan Pehrson, (fp)). Av tradition har Folkpartiet

het med regeringens förslag (Lagrådets yttrande om hemlig rumsavlyssning, protokollsutdrag 2006-02-24).

och Socialdemokraterna sammankopplats med krav på ett mera omfattande personligt integritetsskydd än krav på mer kontroll och fler instrument för integritetsintrång gentemot enskilda, från statsmaktens sida. Johan Pehrson framhöll dock att världen nu har gått in i ett globaliseringsskede, som till övervägande del är något mycket positivt för Sverige. Tyvärr för denna globalisering också med sig att nya, gränsöverskridande hot uppkommer. Som justitieutskottets ordförande sade sig Johan Pehrson vara övertygad om att hoten från terroristgrupper och den organiserade brottsligheten var realiteter, som svenska politiker har ett moraliskt ansvar att reagera på (Pehrson 2006).

Uttolkarna finns således såväl inom regeringen som i oppositionen och samstämmigt godkänner de den hotbild som Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen betonar i sina analyser. Den nya konstruerade hotbilden består av den transnationella brottsligheten med politiska och ekonomiska motiv som på olika sätt betonas utmana den svenska medborgarens frihet, men också den svenska rättsstaten. Hotbilsproducenterna och de främsta politiska uttolkarna anammar bilden av en säkerhetiseringsprocess (securitization) i det svenska samhället genom att påvisa förändringar i omvärlden, men utan bevis på att liknande säkerhetsförändringar faktiskt skett i det svenska samhället. Det är importen av andra länders säkerhetspolitiska debatt och analys som främst öppnar upp för kritik från utmanare i den svenska säkerhetspolitiska debatten.

Utmanare

Även om ovan nämnda hotbilsproducenter och politiska uttolkare dominerar den svenska säkerhetspolitiska debatten genom att producera nya hotbilder mot det svenska samhället, är det viktigt att notera att hotbilsproducenterna och uttolkarna får stå allt annat än oemotsagda i den mediala debatten. Kritik mot den svaga bevisföringen för rådande hotbild kommer från interna aktörer såväl som externa. Den 24 januari 2006 publiceras en artikel av Socialdemokraternas Ungdomsförbunds dåvarande ordförande Anna Sjödin, på förbundets hemsida, som riktar sig mot Thomas Bodström och hans förslag. «Han vill avlyssna personer som inte är misstänkta för brott, han vill övervaka all datatrafik och läsa din e-post, han vill lagra dina telefonsamtal och han vill ta bort förbudet att sätta in militär mot civila. Sammantaget är dessa förslag ett rakt hot mot vårt öppna samhälle» (Sjödin 2006). Ungdomsförbundet framför vid denna tidpunkt en systematisk kritik gentemot huvudpartiets förda politik inom området brott och straff. Kritiken består i att hotbilden om en tilltagande transnationell brottslighet i Sverige inte empiriskt kan underbyggas och att regeringens säkerhetspolitiska tolk-

ning är konstruerad efter andra västländers säkerhetspolitiska utmaningar som är förknippade med deras utrikespolitik och inte den svenska. Den hotbild som därmed är starkt rådande inom regeringen får mothugg av ungdomsförbundet som ifrågasätter den påstådda intensifieringen av transnationell brottslighet i Sverige. Det Socialdemokratiska partiet upplever en känslig intern debatt som handlar om olika tolkningar av det svenska säkerhetspolitiska läget och med vilken grund som nya hotbilder har konstruerats. Två andra utmanare får komma till tals i *Svenska Dagbladet*. Den 28 januari 2006 publiceras en insändare av den svenske kriminologen Janne Flyghed och IT-utvecklaren Jan Garefeldt (Flyghed & Garefeldt 2006). Debattörerna efterlyser i insändaren faktaunderlag från justitieministern, som visar att buggning samt allmän kontroll av data- och teletrafik verkligen är effektiva medel mot terrorister och grov organiserad brottslighet. De ifrågasätter också vidden av den nya hotbilden. «Visst har Bodström rätt i att det finns brottslingar som orsakat både verkliga och allvarliga skador. Det rättfärdigar dock inte införandet av ineffektiva och oproportionerliga åtgärder. Vi vill därför be Thomas Bodström att presentera det faktaunderlag han har för att införa buggning samt allmän kontroll av data- och teletrafik. Så vitt vi vet finns inga belägg för att sådana åtgärder är verksamma mot terrorister och grov organiserad brottslighet». De nämnda artiklarna är bara två exempel i en strid ström av kritiska debattinlägg i medierna under år 2006, men debattörerna syns i media och är effektiva med att framföra sitt budskap. Artiklarna är avsedda att illustrera den uppskruvade grundton och politiska konfliktnivå som präglar mediedebatten tiden närmast före riksdagsbeslutet. Debatten i media visar tydligt på en skiljelinje i samhällsanalysen om vad som utgör svenska säkerhetspolitiska hot och inte. Utmanarna accepterar inte hotbilda-producenternas argument om att svensk säkerhet är mer hotad än tidigare och efterlyser analys som visar på en tilltagande hotbild samt att föreslagna åtgärder faktiskt innebär ett säkrare Sverige.

Utmanarna i svensk medial debatt får också stöd från politiskt håll. De politiska utmanarna varnar för en överreaktion från rättsstatens sida och målar upp en motbild till hotet från den gränsöverskridande brottsligheten. Motbilden består i att staten, genom ökade befogenheter att avlyssna och kontrollera medborgaren, riskerar att bli medborgarens förtryckare snarare än försvarare. Två av de mest aktiva utmanarna i riksdagsdebatten den 31 maj 2006 är Miljöpartiet som oftast representeras av Leif Björnlod och Vänsterpartiets vars främste debattör är Mats Einarsson. Leif Björnlod betonar att det inte enbart är brottslingar som genom lagändringen kan få sin integritet kränkt genom buggning. En betydligt större medborgargrupp kan komma att påverkas. Han medger att den organiserade brottsligheten måste bemötas av rättsstaten, men framhåller att de föreslagna ingreppen i den personliga integriteten är ett alltför högt pris att betala (Björnlod 2006).

Leif Björnlod poängterar att: «I början när man förde diskussioner om den här typen av lagstiftning var det terrorism som var modeordet. Nu handlar det om grov organiserad brottslighet. Vi kan inte förneka att allt detta finns och att det måste bemötas, men inte till vilket pris som helst» (utdrag ur anförande i riksdagen av Leif Björnlod (mp)). Miljöpartiet framför stark kritik i den svenska riksdagspolitiska debatten och i justitieutskottet. Kritiken ifrågasätter om det finns grund för den hotbild som framförallt betonas av Säkerhetspolisen och partiet ser mycket allvarligt på att de demokratiskt folkvalda så lättvindigt verkar acceptera den hotbild som Säkerhetspolisen framställer. Miljöpartiet försöker istället att få igång en debatt om riksdagens möjlighet till att kontrollera landets hotbilsproducenter och ifrågasätter de verkliga motiven bakom att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen målar upp ett allt osäkrare Sverige.

Även Vänsterpartiet riktar hård kritik mot regeringsförslaget. Dåvarande ledamot i justitieutskottet, Mats Einarsson, hävdar att regeringsförslagets innehåll står i strid med demokratins och rättsstatens fundament. «Riksdagens rätt att stifta lagar som gör möjligt för polis och andra myndigheter att kränka den enskildes frihet och värdighet är begränsad, dels av vår grundlag, dels av Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Den centrala frågan är om regeringen har visat att den föreslagna lagstiftningen uppfyller dessa villkor. Enligt min mening finns det starka skäl att besvara frågan nekande» (utdrag ur anförande i riksdagen av Mats Einarsson, (v)). Den säkerhetspolitiska analysen från Miljöpartiet och Vänsterpartiet är således starkt avvikande från hotbilsproducenterna i Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen samt från dåvarande regeringen med Folkpartiet liberalernas stöd. Debatten visar tydligt på att vissa policyentreprenörers hotbildskonstruktion inte får stöd från alla centrala säkerhetspolitiska debattörer. Hotbilden om en intensifierad transnationell brottslighet med politiska och ekonomiska motiv bemöts av en motbild. Såväl Leif Björnlod som Mats Einarsson bemöter regeringens hotbild med en motbild och beskriver de föreslagna ingreppen i den personliga integriteten som det verkliga säkerhetshotet mot den svenska rättsstaten och demokratin. Denna motbild finner djup förankring i de båda partierna. Båda partiernas representanter i Justitieutskottet (vid tidpunkten för debatten) argumenterar för ett allt allvarligare samhällsklimat där statens repressiva och övervakande roll växer oproportionerligt. Konsekvensen av detta är en rättsstat som tillåter sig underminera vanliga medborgares fri- och rättigheter i jakten på en begränsad grupp brottslingar (Olsson 2006, Björnlod 2006).

Under våren 2006 går det att tydligt urskilja två politiska grupperingar i svensk säkerhetspolitisk debatt. Den ena grupperingen ser en tydlig hotbild i transnationell brottslighet. Folkpartiet och Socialdemokraterna intar aktivt rollen som uttolkare av i stort sett samma hotbild. Enligt dem är det terro-

rism och ekonomisk brottslighet som måste bekämpas på ett mera effektivt sätt. Därför behöver polisen få ett utvidgat kompetensområde avseende t.ex. elektronisk avlyssning. Moderaterna ger sitt stöd till den socialdemokratiska regeringen och Folkpartiet, men på ett lågmält sätt. Socialdemokraterna spelar högt på sina «hotbilder», i förvissning om att säkerhetspolitiska hot brukar gynna den sittande regeringen. Kristdemokraterna och Centerpartiet framför sin principiella kritik mot regeringsförslaget på ett mera lågmält sätt. Dessa två allianspartier verkar inte vilja hamna i öppen och konfliktfylld ordväxling med sina två alliansbröder Folkpartiet och Moderaterna, men framför lågmäld kritik om Socialdemokraternas och Folkpartiets iver att skyndsamt och omfattande lagstifta mot den gränsöverskridande brottsligheten (Linander 2006). Miljöpartiet och Vänsterpartiet intar mycket aktivt rollen som utmanare genom att kraftfullt betona en motbild om svensk säkerhet och brottsbekämpning. Den riktiga hotbilden utmålas vara den allt mera kontrollerande rättsstaten.

I riksdagsvalet den 17 september 2006 besegrade den borgerliga alliansen socialdemokraterna och dess stödpartier. Moderate partiledaren Fredrik Reinfeldt utsågs till statsminister och redan i sin regeringsförklaring den 6 oktober kommenterade han säkerhetshotet mot Sverige: «Hoten från den internationella terrorismen, den växande organiserade brottsligheten, spridningen av massförstörelsevapen, söndrande stater samt nationella konflikter kan bara mötas genom ett starkare internationellt samarbete. [...] För att komma åt den avancerade kriminaliteten bör polisen få möjlighet till buggning» (Riksdagens protokoll 6 oktober, 2006/07:6, 1§). Den rådande tolkningen inom den avgående socialdemokratiska regeringen och den dominerande tolkningen inom den nya Alliansregeringen har varit att ett allvarligt hot finns i både ekonomisk och politisk brottslighet. Det föranledde riksdagen att under 2007 fatta en rad beslut som skall stärka rättsstatens förmåga att upprätthålla lag och ordning. Ett sådant beslut handlade om polisens rätt till elektronisk avlyssning. Den 1 januari 2008 trädde bl.a. *Lagen om hemlig avlyssning* i kraft (2007:978). Lagen ger polisen rätt att under förundersökning avlyssna skäligen misstänkta personer där brottet är föreskrivet fyra år i fängelse eller mer. Lagen riktar sig bl. a. till misstänkta för terroristbrott, människohandel i dess olika former samt narkotikahandel.

Avslutning: Hotbild möter motbild

Den politiska debatten kommer säkert att fortsätta och det politiska tonläget att förbli relativt högt. Vilka partier som når konsensus, vilka som blir en del av etablissemangen respektive väljer att inta rollen av utmanare i den

säkerhetspolitiska debatten, får framtiden utvisa. Det förefaller som att det några år efter EU:s stora utvidgning österut och den 11 september 2001, har blivit alltmer politiskt lukrativt att ge polisen, försvaret och andra offentliga organ instrument för att försvara den nationella säkerheten, även om det sker på den personliga integritetens bekostnad. Hotbilder i terrorattentat och gränsöverskridande ekonomisk brottlighet skrämmar allmänheten mer än eventuella intrång i den personliga integriteten. Den säkerhetspolitiska debatten kan då och då bli rejält konfliktfylld och hotbilder mötas av motbilder, t.o.m. i en traditionellt sett konsensusökande politisk kultur som den svenska.

Den pågående svenska säkerhetspolitiska debatten visar tydligt på hur hotbilder konstrueras och lanseras i samspel med en föränderlig omgivning. Vad som utgör (o)säkerhet är socialt konstruerat och i svensk debatt omtvistat i partipolitiken. Det kalla krigets slut, politiska händelser i USA och politiska förändringar i Europa har för svensk del inneburit ett nytt politiskt klimat för nya hotbilder. Svenska samhällsaktörer har producerat nya hotbilder i den transnationella brottsligheten och har, i ett allt öppnare Europa, fått starkt politiskt gensvar med nya lagstiftningsförslag som resultat. Motbilden, att statens maktbefogenheter ökat oproportionerligt och hotar den personliga integriteten, har förts fram, men det är tydligt att hotbilsproducenterna varit långt mer framgångsrika att dominera den politiska agendan än dess utmanare. Den svenska säkerhetspolitiska debatten visar tydligt på säkerhetsbegreppets föränderliga innebörd och hur (o)säkerhet socialt konstrueras av centrala samhällsaktörer utifrån tid och rum.

Litteratur

- Bachrach, Peter & Morton Baratz, M. (1972) *Makt och fattigdom: teori och praktik*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Bjereld, Ulf (2001) «Hotbilder bland folk och elit – ett uttryck för svensk politisk kultur?» i Johan Eriksson (red.) *Hotbildernas politik*. Stockholm: Utrikespolitiska institutet (UI).
- Boulding, Kenneth E. (1990) *Three Faces of Power*. London: Sage Publications.
- Brottsförebyggande rådet (Brå) (2005) *Narkotikastatistik 2004*. Stockholm: Brå.
- Buzan, Barry & Ole Wæver (2003) *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry, Ole Wæver & J. de Wilde (1998) *Security – A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, Barry (1991) *People, States, and Fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- En strategi för rikets säkerhet*. Departementsserien (2006: 1).
- Eriksson, Johan (2004) *Kampen om hotbilden – rutin och drama i svensk säkerhetspolitik*. Stockholm: Santérus förlag.
- Flyghed, Janne & Jan Garefeldt (2006) «Upp till bevis Bodström», *Svenska Dagbladet* 28 januari.
- Global Alliances Against Trafficking in Women (2001) *Human Rights and Trafficking in Persons: A Handbook*. Bangkok: Global Alliance Against Traffic in Women. International Secretariat.
- Gustafsson, Lars (1988) *Problemformuleringsprivilegiet*. Stockholm: Norstedts.
- Hansén, Dan & Ahn-Za Hagström (2004) *I krisen prövas ordningsmakten*. Stockholm: Jure förlag AB.
- Hansén, Dan (2003) *The Crisis Management of the Murder of Olof Palme*. Stockholm: Crismart.
- Hedlund, Stefan (2005) *Öststatsbrottslighet: ett kontroversiellt fenomen – Working papers*. Uppsala: Institutionen för Östeuropeiska studier.
- Heywood, Anthony (1999) *Political Theory – An Introduction*. New York, NY: Macmillan Press Ltd.
- Kiras, James D. (2005) «Terrorism and Globalization» i John Baylis & Steve Smith (red.) *The Globalization of World Politics – an introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Klasson, Torgny (2004) «Välfärdspolitik» i Tom Bryder, Daniel Silander & Charlotte Wallin (red.) *Svensk politik och den Europeiska unionen*. Malmö: Liber.
- Kvinnoforum (2002) *A Resource Book for Working Against Trafficking in Women and Girls – Baltic Sea Region*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Lagrådets yttrande om hemlig rumsavlyssning, protokollsutdrag 2006-02-24.
- Lindgren, Karin (2003) *Vad styr ledaren?: om beslutsfattare och policyförändring i säkerhetspolitiska kriser*. Uppsala: Institutionen för freds- och konfliktforskning.
- Lipschutz, Ronnie D. (1998) «On Security» i Ronnie D. Lipschutz (red.) *On Security*. New York, NY: Columbia University Press.
- Luard, Evan (1990) *The Globalization of Politics: the changed focus of political action in the modern world*. Basingstoke: Macmillan.
- Mathews, Jessica Tuchman (1989) «Redefining Security», *Foreign Affairs* 68(2).
- Proposition 178 (2005/06) «Hemlig rumsavlyssning». Stockholm: Riksdagen.

- Regeringsförklaring. Riksdagens protokoll 2006/07:6, 1§.
- Regeringskansliet (2001) *Trafficking in Women and Children in Asia and Europe – a background presentation of the problems involved and the initiatives taken*. Stockholm: Utrikesdepartementet.
- Riksdagens protokoll 2005/06:132, 11§, «Hemlig rumsavlyssning». Stockholm: Riksdagen.
- Rikskriminalpolisen (2005) *Polisens årsredovisning 2005*. Stockholm: Rikskriminalpolisen.
- Sjödén, Anna (2006) «Bodström spolar ner vår integritet i toaletten», Socialdemokratiska Ungdomsförbundets hemsida 24 januari.
- Sundelius, Bengt, Eric Stern & Fredrik Bynander (1997) *Krishantering på svenska – teori och praktik*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Säkerhetspolisen. www.sakerhetspolisen.se
- Säkerhetspolisen (2004) *Att skydda riket och demokratin – Utvecklingsplan för Säkerhetspolisen 2004-2006*. Stockholm: Säkerhetspolisen.
- Säkerhetspolisen (2005) *Årsrapport*. Stockholm: Säkerhetspolisen.
- Svenska Dagbladet* (2005) «SÄPO räknar med risk för terrorattack», 14 oktober.
- Wallman, Finn (2006) *Oordningens dynamik – En jämförande studie av demonstrationerna i Prag, Nice, Göteborg och Genua*. Stockholm: Crismart.
- Weinberg, Leonard (2005) *Global terrorism*. Oxford: One World.
- White, Brian, Richard Little & Michael Smith (2005) «Issues in World Politics» i Barry White, Richard Little & Michael Smith (red.) *Issues in World Politics*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Willets, P. (2005) «Transnational Actors and International Organizations in Global Politics» i John Baylis & Steve Smith (red.) *The Globalization of World Politics – an introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Williams, Peter (2005) «Transnational Crime and Corruption» i Barry White, Richard Little & Michael Smith (red.) *Issues in World Politics*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Wæver, Ole (1997) *Concepts and Security*. Copenhagen: University of Copenhagen.
- Wæver, Ole (2003) «Securitization and Desecuritization» i Ronnie D. Lipschutz (red.) *On Security*. New York, NY: Columbia University Press.
- Wæver, Ole (2005) *The Temporal Structure of European Security Identity*. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association. Hawaii.

Intervjuer

- Björnlod, Leif Björnlod (intervju 7 april, 2006) Miljöpartiet, Ledamot i Justitieutskottet, Riksdagen, Stockholm.
- Janrell, Göran (intervju 23 maj, 2006) Rikskriminalpolisen, Kriminal- underrättelsetjänsten, Kriminalkommissarie Maritimt Underrättelsecenter, Karlskrona.
- Linander, Johan (intervju 6 april, 2006), Centerpartiet, Ledamot i Justitieutskottet, Riksdagen, Stockholm.
- Lindholm, Ingvar (intervju 23 maj, 2006) Kustbevakningen – Centrala ledningen, Kustbevakningsinspektör Sjöövervakningsavdelningen Maritimt Underrättelsecenter, Karlskrona.

Löf, Bosse (intervju 17 januari, 2006) Swedish Liaison Officer Central Intelligence Unit, United Nations in Kosovo, Förenta Nationerna, Kosovo.

Olsson, Rolf (intervju 7 april, 2006) Vänsterpartiet, Tidigare Andre Vice Ordförande i Justitieutskottet, Riksdagen, Stockholm.

Pehrson, Johan (intervju 6 april, 2006) Folkpartiet Liberalerna, Tidigare Ordförande i Justitieutskottet, Riksdagen, Stockholm.

FOKUS

Imperier: introduksjon

IVER B. NEUMANN
Universitetet i Oslo og NUPI



Denne fokusdelen har to hovedmål, et analytisk og et politisk.

Vårt analytiske mål er å levere historiske siktepunkter og teoretiske innspill til den faglige samtalen om imperiale tendenser i samtiden. Det var en gang, for tredve–førti år siden, at et slikt utsagn umiddelbart ville ha blitt lest som et politisk utsagn. Av gode begrepshistoriske grunner var «imperialisme» for 1968-generasjonen generelt og avhengighetsteoretikerne spesielt et politisk slagord og et program for demonstrerende handling. Denne typen begrepsbruk hadde en rekke uheldige virkninger. For det første var den en hindring for historisk og analytisk forståelse av imperier, for som Nexon og Wright skriver om forholdet mellom imperiale sentra og provinser:

... contracts are always asymmetric, backed by the threat of imperial sanction and negotiated based on the superior resources of imperial cores, but they are contracts nonetheless. To reduce empires to coercive arrangements is to miss the degree to which the benefits of these contracts, and their ultimate legitimacy, underpins imperial orders (Nexon & Wright 2007: 22)

En annen, og spesifikt norsk, uheldig konsekvens av en politisert begrepsbruk av 1968-typen var at Norge, som i perioden 1536–1814 var del av en imperial struktur, nemlig helstaten Danmark, i nasjonalismens navn bygget opp en historie som en dominert provins. Dette er et problematisk utgangspunkt for historisk tenkning all den tid Norge uansett mål var adskillig mer sentralt i den danske helstaten enn for eksempel imperiets deler i India og Karibien. Norske embetsmenn var blant mellommennene som styrte

Artiklene i spalten er skrevet som en del av NUPIs forskningsprogram «Hegemoni og global orden», finansiert av Norges forskningsråd (2003-2007). Et første utkast av artiklene ble presentert på en dagskonferanse på NUPI 23. januar 2008. Takk til konferansedeltakerne for gode innspill. Hver artikkel står for den enkelte forfatters regning. Nina Græger har redigert Fokus-spalten og ønsker å takke Erlend Grøner Krogstad og redaksjonssekretær Jan Risvik.

på steder som Trankebar, og ressurser fra disse provinsene fant veien til Norge. Norge tjente, i likhet med andre europeiske territorier, gode penger på imperialismens annen bølge (som toppet seg på 1800-tallet, slik den første bølgen gjorde på 1500-tallet). I dagens debattklima finnes det rester av et rent politisk imperiebegrep på ytterste venstre fløy, men på venstresiden generelt er det snarere et mer analytisk imperiebegrep som dominerer (se spesielt Hardt & Negri 2000, for en kritikk, se Krogstad & Neumann 2007).

Vårt andre mål er politisk. Vi vil levere historisk dokumentasjon på at politiske enheter som vi er vant til å tenke på som stater, i lange perioder siden statssystemets historiske opprinnelse også, og for en del formål bedre, kan forstås som imperier. I den grad det er tilfelle, er historien om global politikk de siste halvtusen år i mindre grad et spørsmål om statssystemlogikk og anarki, og i tilsvarende større grad et spørsmål om splitt og herskstrategi og hierarki. Når vi finner at dette er presserende viktig å løfte frem nå, henger det sammen med at vi ser imperienes gjenkomst som en viktig del av dagens globale politikk. Selv om vi først og fremst er ute i analytisk ærend, har selvfølgelig valget av imperier som fokus også for oss politiske slagsider. Vi vil levere noen historiske innspill som kan tjene som bakteppe og bevisstgjøre deltagerne i den løpende debatten om dagens globale politikk om hva imperiale relasjoner er, og hvordan de former politikken. Den amerikanske debatten står her i en særklasse og dekkes i en egen artikkel. I USA er imperium og imperialism de siste fem årene igjen blitt selvrefererende termer, og et tiltagende antall mennesker tar til orde for at USA bør legge sin imperiale strukturelle plassering til grunn for en imperial «grand strategy».¹ Også i Russland brukes imidlertid imperium i økende grad som en positiv selvbeskrivelse. I Europa er dette ikke tilfelle, men analytikere har begynt å sammenligne EUs politikk overfor søkerland med den imperiale bruken av en juridisk «sivilisasjonsstandard» i global politikk på 1800-tallet.² Jordheims artikkel drøfter imperiets begrepshistorie i mer detalj.

Stat og imperium

I de siste halvtusen årene har begrepet «stat» dominert europeisk politisk tenkning. Så godt som alle de sentrale politiske tenkerne fra Machiavelli og fremover har gitt staten den sentrale plass i politikken. Kunnskapsdisiplinen som spesialiserer seg på politikk mellom enheter, heter internasjonal politikk, der begrepet «nasjon» skal forstås som synonymt med «stat».

1 En diskusjon av begrepet «grand strategy» er å finne i Neumann (2002), se også Neumann & Heikka (2005).

2 Se artiklene om Storbritannia og Frankrike nedenfor, Behr (2007). *Locus classicus* er Galtung (1973).

Kunnskapsdisiplinen som spesialiserer seg på politikk, kalles rett og slett statsvitenskap.

Ethvert begrep som har vært i bruk over lengre tid, er mangetydig. «Staten» var noe helt annet for Niccolò Machiavelli enn den var for Joseph Schumpeter, og den danske helstaten på 1700-tallet var et ganske annet fenomen enn dagens Norge. Ikke desto mindre er det mulig å saumfare en rekke historiske stater for å trekke ut en kjerne av egenskaper som ideelt sett hefter ved enhver politisk enhet som kan kalles en stat. Max Weber gjorde et forsøk og konkluderte med at den sentrale egenskapen var at staten kunne fremsette en påstand om å ha monopol på bruk av legitim tvangsmakt som hadde en viss vekt. Nevnte Schumpeter trakk frem en annen egenskap som han mente hadde samme grunnleggende funksjon, nemlig påstått monopol på skattlegging.³ På samme måte forsøkte Webers studenter, spesielt Hans Morgenthau, å isolere hva som var det idealtypiske trekket ved en global politisk situasjon der et system av stater spilte den sentrale rollen (Neumann & Sending 2007). I tråd med tidligere politisk realistisk tenkning konkluderte Morgenthau i forlengelsen av sin læremester. Der Weber så monopolet på tvangsmakt som definerende for staten, så Morgenthau fraværet av monopol på legitim tvangsmakt, det tekniske anarkiet, som konstituerende for statssystemet. Statssystemet forstås da som et selvhjelpssystem, der hver stat er suveren, hvilket i siste instans betyr at den må klare seg selv. Blant praktikere såvel som i akademiske kretser er det fortsatt vanlig å analysere global politikk med staten og statssystemets anarkiske logikk som utgangspunkt.

Staten og statssystemet er gode utgangspunkter for historisk og samtidig analyse, men de er langt fra de eneste. Problemene står i kø. Det finnes andre systemer, for eksempel det økonomiske system, hvis logikk ikke uten videre kan subsumeres under statssystemets. Videre er det nok riktig at statssystemet er et selvhjelpssystem, men det finnes likefullt en rekke mekanismer for samarbeid som kvalifiserer denne logikken. Dessuten er aktørtilfanget i global politikk adskillig videre enn bare stater. Det finnes en rekke politiske enheter som eksisterer i tillegg til stater: klaner, interesseorganisasjoner, transnasjonale selskaper. Igjen må man stille spørsmålet om disse uten videre kan subsumeres under statssystemets logikk. I tillegg er Webers og Schumpeters definisjoner av stater så vide at de dekker politiske enheter som i andre sammenhenger (også kan) sees som noe annet enn stater. I denne sammenhengen skal vi konsentrere oss om én slik type enhet, nemlig imperier.

Imperiet og imperialismen har en mangslungen begrepshistorie, som dekkes i den andre artikkelen nedenfor. I likhet med stater hevder imperier å ha monopol på bruk av tvangsmakt (kfr. «Pax Romana») og på innkreving

3 Se også Elias (1939).

av skatter. Men der den europeiske staten gjennom århundrene vokste i retning av å bli en politisk enhet som ideelt sett var homogen, med klart opptrukne grenser, er imperiet mangslungent og har gjerne mer utflytende grenser. De siste tiårene har den lille analytiske kunnskapsproduksjonen som faktisk har funnet sted, vært konsentrert om Columbia-universitetet i New York (kfr. Tilly 2002, Spruyt 1994, Motyl 1999, 2001, Cooley 2005, Nexon & White 2007).⁴ Disse forfatterne følger bredt Tillys definisjon av imperier, der to trekk står sentralt. For det første er imperier karakterisert ved at mellommenn (*intermediaries*) har en sentral rolle (kfr. f.eks. de romerske prokonsuler, eller for den saks skyld Pontius Pilatus). Her er det snakk om en gradsforskjell i forhold til stater, for stater benytter seg også av mellommenn, selv om de typisk ikke har samme sentrale stilling som i imperier. I dagens Norge sitter for eksempel fylkesmennene som statens (det politiske senterets) representanter i hvert enkelt fylke (provins). Men, legger Tilly til, i imperier finnes det typisk et spesifikt forhold mellom senteret og hver enkelt provins, slik at hver enkelt mellommanns (eller grupper av mellommenns) politiske handlingsrom og betydning er unik. Der hver norske fylkesmann, eller for den saks skyld amerikanske guvernører, gjennomgående vil ha de samme juridiske retter og plikter, slik at forholdet mellom senteret og hver enkelt fylkesmann ideelt sett er likt, ville for eksempel hver enkelt britiske viceroys forhold til imperiets senter i London på 1800-tallet være unikt.⁵

Stater og imperier kan prinsipielt tenkes som to forskjellige politiske enheter, men merk at man godt kan ha en historisk situasjon der imperiers kjerner samtidig kan forstås som stater. Dette var for eksempel situasjonen i noen grad i Europa under den første (spansk-portugisiske) imperiale fase (se artikkelen om Spania her), og i den andre, der også mindre stater som Nederland, Danmark og etter hvert Belgia kanskje best kan forstås som stater i en europeisk sammenheng, men som imperier i en global (sml. Neumann 2005). Begrepshistorisk ble da også «imperium» på 1500-tallet brukt om den type fremvoksende enhet som skulle bli hetende «stat» (se andre artikkel nedenfor).

4 Denne artikkelen trekker store vekslers på Nexon og Wright (2007) som summerer opp mye av Columbia-skolens forskning. Daniel Nexon har vært en sentral samarbeidspartner for NUPIs hegemoniprogram fra start til slutt. Andre nyere bidrag som er verd å nevne er Eisenstadt (1963), Doyle (1986) og debatten om 'imperial overstretch' (Gilpin 1981 og i mer populær form, Kennedy 1987). Mer meningsorienterte historiske drøftinger som har inspirert de påfølgende bidragene er blant annet Pagden (1995), Mehta (1999), Armitage (2000), Muthu (2003).

5 Merk at vi fortsatt er i det idealtypiske her – i den amerikanske føderasjonen vil forskjeller i delstatslovgivning skape en viss spredning, og både i USA og Norge vil forskjeller i regionale identiteter, næringsprofil etc. være faktorer som rent faktisk sett skaper variasjon.

Forskjellige systemlogikker

Det vil uten videre være klart hvorfor eksistensen av imperier i et stats-system vil skape problemer for analytikeren. Statssystemets logikk sies å være binær; enten er et stykke territorium innenfor en stat, eller så er det utenfor, og sannsynligvis del av en annen stat. Selvhjelpslogikken betyr at det å søke hjelp hos andre stater i prinsippet er utelukket, fordi slik hjelp bærer i seg muligheten for at man blir en del av den staten man søker hjelp hos. Systemlogikken blir snarere preget av maktbalanse. Det nærmeste samarbeid som tenkes kan i et slikt system, er alliansen, der begge parter forblir suverene og forbeholder seg retten til å trekke seg ut. Dette er en annen logikk enn imperiets, der det nettopp dreier seg om at biter av territorium, ledet av mellommenn, beskyttes mot omverdenen av det imperiale senter. Typisk vil det foreligge et asymmetrisk bytteforhold der imperiet leverer militær beskyttelse mot skattlegging. Dette er det motsatte av selvhjelpslogikk.

Systemlogikken i et imperiesystem er preget av splitt og hersk, i den forstand at imperiesenteret er avhengig av å opprettholde sine spesifikke avtaler med de mange mellommennene som styrer imperiets provinser for senteret. Disse mellommennene, som kan sendes ut fra senteret eller rekrutteres lokalt, er avhengig av å ha en viss autoritet lokalt. Det betyr at det alltid vil være et motsetningsforhold mellom hensynet til å pleie relasjonen med imperiesenteret på den ene siden, og hensynet til å pleie relasjonen med provinsens beboere på den annen. Sett fra imperiets senter betyr det, for det første, at det er fordeler ved å isolere de forskjellige provinsene fra hverandre, slik at eventuelle kampanjer for mindre skattetrykk, større autonomi etc. ikke koordineres mellom provinsene. I en klassisk artikkel sammenligner Johan Galtung (1971) imperiets struktur med et hjul, der navet er senteret, og der det går spiler ut til hver provins. Interaksjonen skjer langs spilene, mens provinsene forblir isolert fra hverandre. Motyl (1999) peker på at hjulmetaforen er noe villedende, idet det eventuelt må dreie seg om et hjul uten felg. Det sentrale poenget er jo at det er relativt lite samhandling mellom provinsene, altså langs felgen.

Også når det gjelder hver enkelt provins er det fra imperiesenterets synsvinkel fristende å forsøke å splitte de lokale eliter, men her vil det være en *trade-off* mellom denne fristelsen på den ene side, og fristelsen til å forsøke å bedrive identitetspolitikk som binder hele provinsen til imperiet, på den annen. Det er svært vanskelig å spille grupper ut mot hverandre *samtidig* som man forsøker å fremme en felles identitet for dem. Nexon og Wright kaller disse to motsatte strategiene for bindingsstrategier (*binding strategies*) og balansestrategier (*pivoting strategies*), og skriver:

Within-segment divide and rule takes a number of different forms. In *binding strategies*, empires develop a class of local actors – often local elites who themselves may act as intermediaries – whose status, material position, or ideological orientations tie them closely to central authorities. The aim is to create relatively strong and dense ties with some subsets of significant local actors. These actors, whether they act as local intermediaries or as adjuncts to imperial rule, are thus (the imperial authorities hope) removed as a potential site of resistance. In *pivoting strategies*, central authorities maintain the ability to triangulate between different local factions, and even their own intermediaries. This prevents imperial rule from itself becoming dependent on the goodwill of a single local group. [...] within-segment divide and rule depends upon exploiting categorical differences: class, status, identity, religion, ethnicity, and so forth. This is one major reason why binding strategies are easier to implement than pivoting strategies: it is less difficult to rely on a particular group to enforce imperial commands than to repeatedly shift commitments between categorically distinctive groups without, in turn, undermining the credibility of imperial bargains (Nexon & Wright 2007: 43–44).

Imperialismelogikkens relevans i dag

Vi trenger ikke gå langt for å få øye på en imperial systemlogikk i dagens globale politikk.⁶ Afghanistan og Irak ledes av mellommenn som er installert av og overlever på grunn av amerikanerne, forskjellige grupper spilles tidvis ut mot hverandre, og i alle fall hva Irak angår, foreligger det et asymmetrisk bytteforhold. Bosnia og Kosovo ledes av mellommenn som er installert av FN, uten at det er like klart om de andre kjennetegnene ved imperier er til stede. Det interessante er at det i det aller meste av statssystemets historie har eksistert imperier og imperiale forbindelser som bryter med statssystemets logikk. Ikke desto mindre er dette blitt lest ut som perifert, atypisk eller endog unormalt. Stater og statssystemets balanselogikk er blitt studert igjen og igjen, mens det imperiale er blitt dyttet til side. Her er det en analytisk ubalanse som vi vil bidra til å rette opp. Det vi er ute etter å belyse, er altså ikke først og fremst om den eller den politiske enheten nå kan sies å være en stat eller et imperium, eller om statssystemets eller imperiets logikk er dominerende i dagens globale politikk. Vi vil snarere dokumentere og analysere innslagene av imperial logikk.⁷ Her støtter vi oss igjen på Nexon og Wright, som skriver:

-
- 6 Her ligger da også begrunnelsen for at NUPI opprettet et hegemoniprogram for fem år siden. Det tok ikke lange tiden med arbeid før det ble klart at den tematikken vi var ute etter å studere, bedre kunne fanges ved hjelp av imperiebegrepet og imperielitteraturen.
 - 7 Nyttige ansatser for å studere imperiale innslag i statssystemet er Wendt & Friedman (1995) og Thomson (1995), se også artikkelen om Storbritannia nedenfor.

... questions such as «is America an empire?» or «is the international system an imperial one?» obscure more than they reveal. The problem of contemporary empire (American or otherwise) hinges, rather, on the degree to which specific relations – between polities, between polities and non-state actors, and in specific policy arenas – look more or less like those associated with ideal-typical empires. Whenever relations between two or more political organizations involve indirect rule and heterogeneous contracting, their interactions will develop at least some of the dynamics associated with imperial control (Nexon & Wright 2007: 47).

Oppsummert kan imperier defineres som politiske enheter der mellommenn som styrer den enkelte periferi spiller en sentral rolle, og har ulike avtaler med sentrum. Det er et asymmetrisk bytteforhold mellom sentrum og periferi. Sentrum benytter splitt og hersk-strategier for å hindre for tette bånd periferiene imellom, og enkelte ganger endog for å svekke en spesifikk periferis evne til å handle kollektivt på egen hånd. Imperier fordrer altså en type styringskunst som vil være forskjellig fra dem som duger for stater.⁸

Artiklene

- Første artikkel tar for seg den historiske standardreferansen for alle europeiske imperier, nemlig det romerske imperium. Hvert eneste senere europeisk imperium har blant annet legitimert seg ved å vise til en *translatio imperii* fra Romerriket til det selv.
- Så følger en artikkel om imperiets begrepshistorie
- Derneft følger artikler om de to imperiene i den første bølge, nemlig Spania og Portugal.
- I den andre bølge deltok en rekke europeiske imperier, men vi har, helt konvensjonelt, valgt ut de to prinsipale imperiene, nemlig det britiske og det franske.
- Våre to siste casestudier gjelder de to casene der imperium nå igjen brukes som selvrefererende begrep, nemlig USA og Russland.

Fokusdelen har, som man vil se, en klart euroatlantisk slagside. Det skyldes at forskningen som ligger til grunn ikke har vært omfattende nok til å drive frem analyser av andre interessante case for dagens situasjon så som China, India, Tyrkia, Iran etc. Hver artikkel redegjør for imperiets vekst og fall, og gir en kort drøfting av hvilke forhold som kan forklare dem. Dette har vært et tema for historikere fra Gibbon (1994) til Kennedy (1987). Denne

8 Dette er et implisitt eller eksplisitt tema i mye foreliggende litteratur om «governance» og regjering; se Sending og Neumann (2006).

litteraturen kretser om materielle faktorer så som teknologisk innovasjon (spesielt militær) og økonomisk vekst (spesielt endringer i handelsmønstre) og om politiske faktorer så som strategiske overlegninger (spesielt «imperial overstretch») og kapasitet for kollektiv handling (spesielt identitetsbygging).⁹ Kapitlene presenterer også det imperiale sentrum med dets institusjonelle oppbygning, dets materielle ressurser (militære, logistiske, juridiske og økonomiske) og dets politiske ressurser (styringsideologi, identitetsbyggingstrategier). Til sammen skulle de være ypperlig egnet som innspill i og klangbunn for den debatten om imperier som nå tar form overalt der politikk diskuteres, også i Norge.

9 Se Ferguson (2006) for en oversikt over imperiers levetid.

Litteratur

- Armitage, David (2000) *The Ideological Origins of the British Empire*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Behr, Hartmut (2007) «The European Union in the Legacies of Imperial Rule? Accession Politics Viewed from a Historical Comparative Perspective», *European Journal of International Relations* 13 (2): 239–62.
- Cooley, Alexander (2005) *Logics of Hierarchy: The Organization of Empires, States, and Nations in Transit*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Doyle, Michael (1986) *Empires*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Eisenstadt, Shmuel N. (1963) *The Political Systems of Empires: The Rise and Fall of the Historical Bureaucratic Societies*. New York, NY: Free Press.
- Elias, Norbert (1978) *The Civilizing Process*. New York, NY: Urizen.
- Ferguson, Niall (2006) «Empires with Expiration Dates», *Foreign Policy* September October.
- Galtung, Johan (1971) «A Structural Theory of Imperialism», *Journal of Peace Research* 8(2): 81–117.
- Galtung, Johan (1973) *The European Community: A Superpower in the Making*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gibbon, Edward (1994) *Romerska rikets nedgång och fall, D.M. Lows förkortade version*. Stockholm: Forum.
- Gilpin, Robert (1981) *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hardt, Michael & Antonio Negri (2000) *Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kennedy, Paul (1987) *The Rise and Fall of Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. London: Hyman.
- Krogstad, Erlend Grøner & Iver B. Neumann (2007) «Hardt og Negris *Empire* og *Multitude*», *Internasjonal Politikk* 65(3): 157–63.
- Mehta, Uday Singh (1999) *Liberalism and Empire: A Study in Nineteenth Century British Thought*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Motyl, Alexander J. (1999) *Revolutions, Nations, Empires: Conceptual Limits and Theoretical Possibilities*. New York, NY: Columbia University Press.
- Muthu, Sankar (2003) *Enlightenment against Empire*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Neumann, Iver B. (2002) «En 'grand strategy' for Norge», *Nytt Norsk Tidsskrift* 19 (2): 176–88.
- Neumann, Iver B. (2005) «Det 20. århundres klassikere – Vladimir Il'itsj Lenin: Imperialismen som kapitalismens høyeste stadium», *Internasjonal Politikk* 63 (5): 583–600.
- Neumann, Iver B. & Henrikki Heikka (2005) «Grand Strategy, Strategic Culture, Practice: The Social Roots of Nordic Defence», *Cooperation and Conflict* 40 (1): 5–23.
- Neumann, Iver B. & Ole Jacob Sending (2007) «'The International' as Governmentality», *Millennium* 35(2): 677–701.
- Nexon, Daniel & Thomas Wright (2007) «What's at Stake in the American Empire Debate?», *American Political Science Review* 101(2): 253–71.
- Pagden, Anthony (1995) *Lords of All the World. Ideologies of Empire in Spain, Britain and France c. 1500–c. 1800*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Sending, Ole Jacob & Iver B. Neumann (2006) «The Power of Civil Society: Governmentality Analysis Trumps the Literature on Global Governance», *International Studies Quarterly* 50 (3): 651–72.
- Spruyt, Hendrik (1994) *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Thomson, Janice E. (1995) «State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research», *International Studies Quarterly* 39 (2): 213–33.
- Tilly, Charles (2002) *Stories, Identities, and Political Change*. New York, NY: Rowman & Littlefield.
- Wendt, Alexander & Daniel Friedman (1995) «Hierarchy under Anarchy: Informal Empire and the East German State», *International Organization* 49 (4): 689–721.

FOKUS

Det romerske imperium

TORBJØRN L. KNUTSEN
NTNU



Romernes sammensatte, gigantiske verdensrike har blitt sinnbildet på imperium. Selve begrepet er dessuten av romersk opprinnelse. Hva var Romerrikets grunnleggende mekanismer for makt og orden?

Spørsmålet er naturligvis umulig å besvare. For Romerriket var i kontinuerlig endring i flere hundre år. Riket antok forskjellige former til forskjellige tider, og under så omskiftelige forhold skal det godt gjøres å fange konstante maktmekanismer av betydning. Derfor vil denne artikkelen heller søke svar på en håndfull mer avgrensede, tidsspesifikke spørsmål: Når ble Romerriket dannet? Når utviklet riket imperiale trekk? Hvordan ble imperiet opprettholdt? Fantes det noen bestemt politiske mekanismer som opprettholdt den imperiale storhetsfasen av riket?

Første del av denne artikkelen gir et riss av Romerrikets tilblivelseshistorie; der vil det bli lagt vekt på fremveksten av riket og enkelte sentrale institusjoner. Deretter skisseres veksten frem mot et verdensrike i artikkelens andre del. Tredje del drøfter imperiets maktmekanismer – her vil særlig rikets utenriksadministrasjon stå i fokus. Sentrale institusjoner som bidro til verdensrikets orden blir kort beskrevet på to forskjellige tidspunkt: tiden under Augustus (27 f.Kr–14 e.Kr.) og under Hadrian (117–138) – begge markerer høydepunkt i imperiets historie. Artikkelen er ikke mer enn et riss. Den utelater mye, for temaet er nær uuttømmelig, og plassen er knapt tilmålt.

Den tidlige republikken

Rom var republikk før det var imperium. Og før det var republikk var det monarki. Overgangen fra kongedømme til republikk fant sted i det 6. århundre f.Kr. Historikerne peker ofte på år 510 som et vendepunkt, da de

etruskiske kongene ble utvist fra riket. Da kongene forsøkte å gjenvinne sin makt, gjorde romerne motstand. I krigen som fulgte, led etruskerne et avgjørende nederlag i slaget ved Aricia i 506 f.Kr. Dette slaget ga støtet til etableringen av den romerske republikken.

De seierrike romerne skrev en ny grunnlov, som tok avstand fra de be-seirede kongene og den monarkiske styreform. Grunnloven ga i prinsippet makten til folket. Den etablerte en lovgivende forsamling, Senatet – som i sin tur delegerte utøvende makt til to konsuler som ble valgt av Senatet for ett år av gangen.

Republikken ble forankret i en grunnlov og utviklet en avansert kodeks med sivile lover. Ingen av delene etablerte imidlertid noen varig politisk orden. I prinsippet var den romerske republikken et slags demokrati; alle statsmaktens utøvende politikere og lovgivende menn ble valgt til sine embeter. I praksis var den romerske republikk et oligarki. Pågående og mektige familier formet fra første stund republikkens prosesser og politiske strukturer. Disse familiene (patrisierne) begynte raskt å konkurrere om makt og politiske posisjoner – og om folkemassenes gunst. Senatet skrev stadig nye lover som hadde til hensikt å presisere og stabilisere det politiske systemet.

Uro og rivalisering kjennetegnet denne første fasen av Romerrikets historie. To viktige utviklingstrekk fant sted i denne fasen. For det første ga Senatet (i 495) visse rettigheter til folket – dette fikk bl.a. uttrykk i etableringen av folketribunatet; dette skulle representere folket, vokte dets rettigheter og fremme dets interesser (Machiavelli 2004: 24ff). For det andre ble vanlige folk innrullert i rikets væpnede styrker. De fikk fremragende trening, ble godt organisert og utgjorde en effektiv militær styrke i antikkens verden. I løpet av det 4. og det 3. århundre f.Kr. vant de romerske styrkene det ene slaget etter det andre mot ytre fiender. Som et resultat av dette begynte romerstaten – i utgangspunktet lite mer enn en bystat ved Tibers bredd – å ekspandere (*ibid.*; Mann 1986: 250ff, LeGlay *et al.* 2001: 39ff).

Ekspansjon mot verdensrike

Ved slutten av det 3. århundre f.Kr. hadde Rom etablert seg som en dominerende makt over den italiske halvøy. Dette åpnet opp en ny fase i Romerrikets historie: en fase hvor rikets makthavere måtte møte trusler utenfor halvøya – noen av dem bodde nord for Alpene, men de mektigste var oversjøiske makter i sør og øst. Den første store opposenten var handelsbyen Kartago i Nord-Afrika.

Middelhavets herrer

I 264 f.Kr. brøt det ut konflikt mellom Rom og Kartago om kontrollen over Sicilia. Konflikten utviklet seg og resulterte i Den første Punerkrigen. Den varte i nesten 20 år (264–241), men førte ikke til noen varig løsning. Den underliggende konflikten blusset opp igjen og førte til Den andre Punerkrigen. Etter 15 års krigføring (218–202) ble Kartago fullstendig ødelagt. Romerne erobret kartagenernes hovedområder – blant dem store deler av Nord-Afrika og Den iberiske halvøy.

Romernes seier over Kartago konsoliderte deres dominans i Middelhavet. Men den brakte ikke fred. Tvert om; flere nye kriger fulgte i seierens kjølvann. Hver krig førte i sin tur til romerske seiere – og til erobring og okkupasjon av stadig nye territorier og innlemmelse av stadig nye provinser.

Hvorfor ekspanderte Rom så hurtig? Denne diskusjonen skal ikke tas opp her.¹ Her skal vi heller raskt antyde hvor hurtig Rom ekspanderte og dernest gå videre til spørsmålet om hva romerne gjorde med sine nye provinser; hvordan de knyttet dem til seg og administrerte dem.

Ekspansjon i øst og vest

Det er nyttig å skille mellom tre grove faser av ekspansjon under den sene republikken: En første bølge av ekspansjon fant sted mot sør mellom 250 og 200 f.Kr. – da ble bl.a. Sicilia (241), Sardinia og Korsika (238) og Spania² (197) innlemmet i Romerriket.

En andre ekspansjonsbølge skylte over områdene mot øst i det første århundre f. Kr., etter nesten et århundre med relativ fred. Da ble Makedonia, Hellas og områder i Midtøsten innlemmet i det romerske riket.³

Endelig erobret romerne store områder i vest som en følge av seierrike kriger mot frankerne og andre germanske stammer. I år 140 f.Kr. hadde Rom åtte provinser under sin administrasjon.

I prinsippet skulle alle disse provinsene lyde under Rom. De skulle bl.a.

¹ Mange årsaker har vært diskutert – økonomi, teknologi, kultur blant dem. Det er stor enighet om at romernes militære overlegenhet er hovedgrunnen til deres hurtige ekspansjon. Både antikkens egne historikere og moderne historieforskere betoner dette. Den mer fruktbare debatten skyves dermed over på andre spørsmål: om hvorfor det var romerne, og ikke andre av datidens folk, som utviklet denne overlegne militære effektiviteten.

² Spania ble delt i to enheter, Nære og Fjerne Spania, og administrert separat.

³ Denne fasen begynte med krigene mot Filip og Perseus av Makedonia og reduserte dette riket til romersk provins i 168 f.Kr.; Hellas ble innlemmet i 146 f.Kr. Deretter ekspanderte de romerske legionene på andre siden av Egeerhavet og la under seg Pergamum (133 f.Kr.) og Sicilia (101 f.Kr.). I krigene som fulgte la romerne sin politiske løkke rundt hele Midtøsten – fra Svartehavet via Kypros, Syria og Jerusalem til Egypt og Kyrenaika.

betale skatt når de ble bedt om det, og avgi unge menn til tjeneste i Roms væpnede styrker. I praksis ble hver provins behandlet individuelt og ut fra sine egne særlige forutsetninger. Denne kombinasjonen av generelle funksjoner og provinsspesifikke betingelser var nedfelt i måten som en provins ble innlemmet i Romerriket på.

Alle provinsene ble trukket inn i riket ved en blanding av vold og diplomati. Først ble en provins erobret med militær makt. Deretter ble en fredstraktat forhandlet frem mellom representanter for Rom og det beseirede folket. Den seierrike romerske hærføreren ledet forhandlingene. Han fikk etter hvert selskap av utsendinger fra Senatet: En kommisjon på 10 romerske senatorer (*decem legati*) reiste rundt i den beseirede provinsen. Senatorene samlet opplysninger om folket som bodde der, deres samfunnsform, deres ressursgrunnlag og deres levestandard. Til slutt utferdiget de en rapport til Senatet. Den bidro til å utforme en endelig traktat som spesifiserte det erobrede folkets forhold til Rom.

Erobring, okkupasjon og påfølgende forhandlinger varierte fra provins til provins. Romerne var pragmatikere og brukte metoder som fungerte under lokale betingelser. De tok hensyn til den militære seierens natur, til områdets geografi og klima, og til lokale politiske forhold. Som resultat av dette ble hver nye provins innlemmet i det romerske riket ut fra sine egne forutsetninger.

Når forhandlingene tok slutt, fikk det erobrede området en egen grunnlov – en *lex provinciae* – og ble innlemmet i riket som provins. Hver grunnlov ble skrevet med tanke på spesielle hensyn. Ingen var like. Innlemmelse var et tema med store variasjoner. Som en følge av dette er det vanskelig å se denne tidens voksende romerske rike som et ensartet system. Romerriket var snarere et knippe bilaterale forhold – og variasjonene av innlemmelsen og kompleksiteten i riket økte etter som republikken erobret stadig nye folk i stadig fjernere og fremmede områder.

Det er lite som tyder på at den romerske republikken utviklet noen form for imperial bevissthet eller etos på denne tiden. Rom ga sine provinsguvernører stor frihet til å etablere egne rutiner: til å improvisere. De hadde gode politiske grunner til at guvernørene fikk denne friheten: For det var de yngste og ferskeste senatorene som ble sendt ut i provinsene. For det første fordi dette skulle gi juniorsenatorene erfaring; novisene skulle gjennomgå en politisk læretid ved å bestyre provinsene. For det andre skulle de få en sjanse til å berike seg: Ved å utnytte sin guvernørstilling, kunne de yngste senatorene legge seg opp en anselig formue. Ved å være utsending i et år eller to kunne en ung mann komme tilbake til Rom og etablerte finansiell uavhengighet for en livslang politisk karriere.

Implikasjonen av denne praksisen er ganske klar: Provinsene spilte en instrumentell rolle for Romerrikets politikere. Det var Rom som var vik-

tig. Rom var politikkenes sentrum. Provinsene ble utnyttet av individuelle senatorer på måter som trente dem opp til senere karriere i Rom. Senatets medlemmer var fokusert på Rom og utviklet intet åpenbart ansvar for provinsenes ve og vel og ingen åpenbar bevissthet om at de styrte et verdensrike som trengte en helhetlig administrasjon.⁴

Dette begynte imidlertid å endre seg i årene før republikken falt.

Republikken svekkes

Under de første store hærførerne (som Crassus) vokste det frem en økende bevissthet om sammenhengen mellom Rom og provinsene. Måten de nye provinsene ble etablert på forble uendret – en kommisjon på 10 senatorer ble fremdeles utsendt fra Rom for å besiktige territorier og folk. Deres rapport bidro fremdeles til å utforme en endelig traktat som spesifiserte provinsens forhold til Rom. I tiden med de første store hærførerne forble Romerriket en samling bilaterale forhold mellom Rom og de individuelle provinsene.

Men disse hærførerne konkurrerte på den politiske arena i Rom. De skaffet seg makt og innflytelse ved å dra på erobringstokter i rikets utkant og komme tilbake i triumf som populær leder for en tallrik hær av trofaste soldater. Når rivaliseringen i Rom økte, kunne provinsene lide. Administrasjonen der kunne bli tilfeldig og føre til uro og opprør – som måtte slås ned med militær makt på tidspunkt som passet dårlig for de rivaliserende hærførerne.

I denne tiden ble provinsadministrasjonen innskjerpet. Fremdeles var det de yngste senatorene som ble provinsguvernører, men deres frihet ble innstrammet og deres tjenestetid ble forlenget – som regel fra ett år til to. Den avtroppende guvernøren reiste ikke straks hjem, men ble værende i provinsen som prokonsul mens den påtroppende guvernøren etablerte sitt regime. Tanken var at den gamle guvernøren skulle overføre sine erfaringer til den nye. Hensikten var å få en bedre kontinuitet i provinsadministrasjonen og forbedre forholdet mellom Rom og provinsene. Denne ordningen var stort sett på plass rundt 150 f.Kr.

Deretter, i år 149 f.Kr., fant det sted en endring i provinsadministrasjonen. Senatet opprettet et permanent organ som skulle ta imot klager som provinsene rettet mot kommandører og guvernører, og vurdere dem.⁵ Denne

4 Det er påfallende at det finnes så få kilder på rutinene i den romerske provinsadministrasjonen. Romerne utviklet regler, normer, lover og jus for alle tenkelige forhold, men de synes ikke å ha utviklet noen klare administrative rutiner for administrasjonen av provinsene. Det er nærliggende å trekke den overraskende konklusjon at det ikke fantes noen rutiner for provinsenes administrasjon.

5 Det var underforstått at unge senatorer ble provinsguvernører for å legge seg opp en formue og

utviklingen, som ivaretok hensynet til provinsene på en mer systematisk måte, ble mer betonet i årene som fulgte. Den fant imidlertid sted på et urolig tidspunkt – Roms militære ressurser vokste og ble samlet i hendene på mektige hærførere, Crassus, Pompeius og Cæsar fremst blant dem. Deres spektakulære felttog, deres okkupasjon av nye folk og store landområder og den påfølgende innlemmelse av nye, store provinser tvang frem et mer overgripende system for provinsadministrasjon. Reformene druknet imidlertid i interne konflikter som førte den romerske republikken ut i en serie ødeleggende borgerkriger.

Imperium

Republikkens fall kan spores tilbake til konfliktene som fulgte i kjølvannet av Gracci-brødrenes reformer, til bruken av voldsmakt under Marius og Sulla og til borgerkrigene som fulgte etter mordet på Cæsar (44 f.Kr.). De fleste forfattere er videre enige om at Cæsars adopterte sønn, Augustus, gjorde slutt på borgerkrigene med sin seier i det avgjørende slaget ved Actium (31 f.Kr.). Augustus vant over sin rival Antonius og etablerte en langvarig fred i Romerriket (*Pax Romana*). Det er også stor enighet om at Augustus dermed også innledet en ny fase i Romerrikets historie: at han etablerte Det romerske imperium.

Augustus: Reiser og reformer

Straks etter seieren ved Actium begynte Augustus å reformere Romerrikets administrasjon. Først introduserte han en overgripende og mer strømlinjeformet struktur på Roms egen administrasjon. Dernest gjorde han det samme med rikets provinser i øst. Augustus var leder av et verdensrike som hadde vært bygget opp over mer enn 250 år. Han innså at rikets vekst hadde vært tilfeldig og inkrementell og at dets styrende institusjoner ikke var resultat av noen bestemt plan. Augustus begynte derfor arbeidet med å forenkle rikets administrasjon og bygge opp et helhetlig system preget av orden og forutsigbarhet. Hva slags institusjoner var dette? Hva var deres karakteristiske trekk?

etablere finansiell uavhengighet for sin politiske karriere. Men det var også underforstått at de unge senatorene ikke kunne samle seg en formue med drakoniske midler. Dette går frem bl.a. av saken mot Caius Verres som, da han var guvernør på Sicilia, samlet seg en svimlende formue ved hjelp av regelrette plyndringstokter. Siden Cicero førte saken mot Verres, er den betonet i Harris' (2006) roman. Ciceros sak er også oppsummert på <http://classics.mit.edu/Cicero/cic.ver.html>

Et av dem var Augustus' mange reiser. Straks etter seieren ved Actium reiste han i spissen for en stor hær gjennom Egypt, via Syria og Lilleasia til Hellas. Underveis konsoliderte han grenser og formet allianser. Overalt førte han en konsekvent regimeendringsspolitikk: Han avsatte – ofte drepte han – lokale herskere som ikke var samarbeidsvillige og erstattet dem med føyeligere folk. Han krevde troskapsed av dem og etablerte dem dermed som klienter. På disse reisene knyttet han personlige bånd til provinsherskerne – særlig til dem som hadde støttet Antonius.⁶

På slutten av reisene etablerte Augustus et nett av forbindelser med lokale herskere. De fungerte i teorien som buffere for Rom, som slapp kostnadene ved direkte styre.⁷ Deretter begynte Augustus en storstilt anleggsvirksomhet: Han bygget strukturer som i sin tur skulle styrke rikets administrative mekanismer. Han renoverte Rom og omdannet byen til en overdådig hovedstad. Han utbedret rikets veinett og bygget nye veier som forenklet kommunikasjon og transport mellom Rom og provinsene. Endelig laget han monumenter over seg selv. Statuer og templer som ble reist til hans ære styrket patron–klient-båndene. De bidro til en personkultus hvor Augustus og lokale guddommer smeltet sammen i en autoritativ enhet.

Da Augustus døde (14 e.Kr.) var Romerriket bedre organisert og mer helhetlig enn noen gang tidligere. Riket hvilte fremdeles på militær makt. Men det var også fundert på andre mekanismer for orden. Først og fremst på et patron–klient-nettverk. Men også på normative eller kvasireligiøse forestillinger. Endelig var riket fundert på evnen til å etablere lover, håndheve dem og opprettholde orden og velferd.

Under Augustus' lange regjeringstid (27 f.Kr.–14 e.Kr.) var det fred i Romerriket – for første gang på mange generasjoner. I metropolen utviklet det seg en større bevissthet om at Rom var verdens fremste ordensmakt. I provinsene utviklet det seg en bevissthet om at romerne førte med seg orden, økonomisk vekst og et tryggere samfunn. Augustus passet på sin side på at hans person ble synonymt med orden og fred. Under Augustus smeltet orden, imperium og *Pax Romana* sammen i en positiv treenighet (Shotter 2003: 211ff).

6 Augustus la Egypt under sin egen administrasjon og antydte med dette bl.a. at han tenkte mer helhetlig enn herskere før ham. Krigen mot Antonius og Kleopatra hadde vist ham at dersom Egypt falt i hendene på Roms fiender, kunne det true rikets sikkerhet. Dessuten: Egypt var en viktig kilde til korn.

7 Teorien var enkel nok: Klientfyrster skal bistå Rom – bl.a. ved å bidra til å dekke Roms behov for skatter og soldater. Praksisen var imidlertid mer komplisert, ikke minst fordi klientfyrstene kunne trekke på romerske ressurser om det var nødvendig. I enkelte tilfeller var de lokale fyrstene så politisk dyktige i å tøye nødvendighetsbegrepet at mens de på den ene siden anerkjente romernes overhøyhet, så klarte de på den andre å få tilført større verdier fra Rom enn de selv ytte i tribut.

Hadrian: Reiser og konsolidering

Augustus' imperium hvilte på militær overlegenhet. Men det hvilte også på et nettverk av politiske klienter. Augustus' etterkommere fortsatte, i forskjellig grad, den ambulerende praksisen. Tiberius (14–37), Vespasian (69–79) og Titus (79–81) reiste mye. Men ingen reiste så mye som Hadrian (117–138).

På sine reiser pleiet han forbindelsene med Roms klientfyrster. Han besøkte Hellas og Lilleasia flere ganger. Han hørte på anmodninger, løste tvister og etterlot seg monumenter. I tillegg besøkte han nye provinser – han besøkte Britannia i nordvest og Jerusalem i sørøst. Begge steder var han opp-tatt av å styrke grenseforsvaret. Overalt brakte han gaver, bl.a. monumenter som bidro til en personkultus (Danziger 2005, Birley 2007).

Forholdet mellom Rom og provinsene ble i noen grad oppgradert: De ble ikke utelukkende betraktet som Roms eiendom; de ble i større grad sett på som selvstendige aktører – men innenfor en paternalistisk ramme.

Imperiets kjennetegn

Hva var det romerske imperiets karakteristiske trekk? La oss begynne med ordet «imperium»: Etymologisk sett er det avledet av betegnelsen for den høyeste autoritet som Rom kunne gi noen hersker. *Imperium* betegnet evnen til å utøve kommando over Roms militære makt.

Begrep og realitet

Etter som tiden gikk, ble betegnelsen utvidet. Da Augustus døde (14 e.Kr.), betegnet ordet tre forskjellige (men tett sammenknyttede) ting: 1) Roms militære makt, 2) den romerske stat og 3) territoriene som Rom utøvet makt over.

Ordets første betydning, evnen til å utøve militær makt, var en videreføring fra tradisjonell bruk – befalingsmakt eller kommando over militære styrker. Det var bare det at Augustus samler denne makten i egne hender. Han ble dermed titulert *imperator*.

Ordets andre betydning var en følge av reformene som Augustus gjennomførte i Rom – i kraft av å være *imperator* – straks etter seieren ved Actium. Han introduserte bl.a. en mer overgripende og strømlinjeformet styring av Roms egen administrasjon. Det er enighet om at Augustus var en briljant administrator. Da han døde, hadde Rom et mer effektivt administrasjonsapparat enn noen gang under republikken. Dette apparatet ble etter hvert betegnet som hans imperium.

Ordets tredje betydning var en følge av Augustus' reformer for administrasjonen av provinsene. Han strømlinjeformet og effektiviserte den kompliserte strukturen han hadde arvet. Det territoriet han utøvde sin befalingsmakt over, ble også dekket av begrepet.

«Imperium» er dermed en rik og komplisert term – selv når det benyttes på det forholdsvis korte tidsrommet fra Augustus til og med Hadrian. Begrepet kompliseres ytterligere av at Augustus' omorganiseringer ikke medførte noe klart, kvalitativt brudd med tidligere tider. Overgangen fra republikk til imperium var myk og glidende. Augustus gjennomførte ikke sine reformer etter noen overgripende plan. Han var en pragmatisk politiker og rokket ikke unødig ved etablerte tradisjoner. Tvert om utnyttet han tradisjoner der han kunne for å styrke sin egen legitimitet. Augustus videreførte i den grad han kunne det gamle, tosidige forholdet mellom Rom og provinsene. Det er vanskelig å se at Augustus etterlot seg noen dramatisk ny, enhetlig struktur som formet alle sektorer og alle provinser i det romerske imperiet (Gruen 1996: 147ff).

Det er imidlertid verd å betone et viktig poeng i denne sammenheng: Augustus bidro til å utvikle en imperial bevissthet. Rom ble oppmerksom på viktigheten av å knytte provinser til seg med varige, legitime bånd. Provinsene ble mer enn rent instrumentelle besittelser. Augustus foretok mange og lange reiser og forsøkte i løpet av dem å integrere provinsene. Dette gjorde han ved politiske og normative mekanismer ved å utnytte tradisjonelle patron–klient-strukturer og ved bl.a. å pode en personkultus på provinsenes etablerte trossystem.

Rom var rikets ubestridte geografiske midtpunkt og politikkenes eneste arena. Likevel er det fristende å hevde at keiseren var rikets egentlige politiske sentrum – og det faktum at Augustus overførte administrasjonen av enkelte provinser (som Egypt) til egen husholdning, understreker dette. Så lenge keiseren holdt seg i Rom, var denne distinksjonen uviktig. Problemet var imidlertid at keiseren kunne forlate Rom for lange perioder av gangen. Han måtte ut på reiser for å knytte personlige bånd til mektige klienter og vedlikeholde personkultusen. Når han var borte kunne rivaler undergrave hans stilling hjemme. Men dersom han holdt seg hjemme, kunne rikets legitimerende institusjoner forfalle.

Dette var et dilemma. Og de tidlige keiserne løste det ved å ta store deler av statsadministrasjonen med seg på lange reiser. Resultatet var at den ambulerende keiseren omga seg med et enormt reisefølge av rådgivere og store deler av statens beslutningstakinge elite. Dette var åpenbart under Hadrian. Han var i perioder en hersker som skjøttet sitt embete mens han var på reisefot. At han var i konstant kontakt med Rom, går frem av den store korrespondansen som er bevart etter ham.⁸

8 Mange brevskrivere kontaktet keiseren og ba om lovtolkninger og politiske råd. Hadrian skrev

Det store reisefølget og korrespondansen som ble gjort på reisene, viser i sin tur et annet viktig trekk ved det romerske imperiet: at det fantes et godt system for post, kommunikasjon og arkivering. Systemet besto av et rikt nettverk av veier med et pålitelig system av postkontor og skysstasjoner. Det bidro også til å holde riket fysisk sammen. Veiene tillot rask projisering av militær makt når det trengtes. Det tillot også sivil ferdsel – rask og lang transport av ressurser og varer – som bidro til rikets handel og vekst.

Imperiale kjennetegn

Hva var det romerske imperiets kjennetegn de første 150 årene etter Augustus?

For det første ble det etablert et klart og bevisst skille mellom metropol og satellitt. Det er fristende å hevde at selve kjernen i ethvert imperiebegrep er dette skillet mellom det imperiale senter (metropolen) på ene siden og provinsene (satellittene) på den andre.

Dette skillet er i utgangspunktet av militær karakter. Det romerske imperiet var etablert ved erobring og vedlikeholdt med overlegen romersk militærmakt. Skillet mellom metropol og satellitt uttrykker dermed et grunnleggende asymmetrisk maktforhold. Men når dette er sagt, må det legges til at det romerske imperiet ikke ble opprettholdt på militær makt alene. Dermed følger neste kjennetegn: at Romerriket var en politisk enhet. Voldsmakt etablerte imperiet i utgangspunktet, og var deretter til stede som riset bak speilet. For imperiet eksisterte ikke på voldsmakt alene. Voldsmakten ble over tid legitimert av orden, vekst og velstand. I økende grad ble imperiet befestet av «myk makt» – av romerske normer og idealer som ble omfavnet av satellittens innbyggere. Satellittene fikk m.a.o. noe igjen for å underkaste seg metropolen: Først og fremst orden og fred, men også økende velstand, sosiale institusjoner og kulturelle impulser.⁹

For det tredje; selv om satellitten kan tjene på å underkaste seg metropolen, så er forholdet grunnleggende asymmetrisk – ikke bare slik at metropolen har overlegne militære styrker; metropolen har de fleste maktressursene

brev tilbake med ordre, beslutninger og anbefalinger – og korrespondansen gir rike innblikk i keiserens tenkemåte.

9 Poenget er godt illustrert i filmen *Life of Brian*: Hva har det romerske imperiet noensinne gjort for oss? spør lederen av en anti-romersk motstandgruppe. I den retoriske pausen som følger spørsmålet, reiser en av tilhørerne nølende hånden og sier prøvende: «akvedukten?» Hvorpå en annen tilhører foreslår «sanitetssystem?» Deretter følger flere ivrige hender og flere forslag i rask orden: «veier», «irrigasjon», «medisin», «vin», «offentlig orden»... Det akademiske poenget har fått sin klassiske formulering hos Seymour Martin Lipset (1960: 64ff): Politiske regimer oppnår legitimitet når de introduserer vellykkede reformer som klart bedrer folks levestandard.

overhodet. Dette medfører bl.a. at forholdet dem imellom er kjennetegnet av en normativ asymmetri i den forstand at metropolen betraktes som en bedre, en viktigere, en mer høyverdig eller en mer høytstående sosial formasjon. Metropolen har ikke bare en styrende eller en ordensgivende funksjon, metropolen har en misjonerende oppgave. Dette er bl.a. synliggjort gjennom forhandlingene som bringer satellitten inn under metropolens innflytelse, og leder til fjerde kjennetegn:

Det romerske imperiet var en politisk enhetlig formasjon. Imperiets satellitter var riktignok svært forskjellige fra hverandre – i folketall, økonomi, klima og grad av utvikling. Men når det kom til styreform var de forholdsvis like – i det minste i prinsippet. Enhver provins fikk etablert en grunnlov som var fremforhandlet av Rom og den enkelte provins. Men forhandlingene fant sted i kjølvannet etter en militær seier og foregikk på Roms premisser. Satellitten ble deretter overlatt til seg selv i den grad den var lydig og oppfylte sin funksjon innenfor grunnlovens rammer. Fernand Braudels definerende prinsipp for imperier kan benyttes her: Imperier er sosiale formasjoner som er økonomisk mangfoldige, men politisk enhetlige.

For det femte var Romerriket en hierarkisk formasjon. Metropolen forsøkte å etablere fred og tillit mellom satellittene, men tillot ikke utvikling av tosidige forhold mellom dem. All viktig politisk kommunikasjon gikk gjennom metropolen. Det er dette som ligger i bildet av et imperium som et hjul – men da riktignok et hjul uten felg. Metropolen er hjulets nav. Eikene representerer en kommunikativ struktur som holder satellittene fra hverandre; den er splittende i den forstand at alle satellitter er forbundet med metropolen, men har ingen forbindelser seg imellom.

Metropolen insisterte på å ha monopol på voldsmakt. Militære styrker i satellitten måtte underordne seg Rom. Alle hærførere måtte avlegge troskapsed til keiseren. Med en anakronistisk formulering kan man si at metropolen er den eneste suverene aktør i systemet. Dette innebærer bl.a. at keiseren hadde eneansvar for hele imperiets utenrikspolitikk; at alle forhold som berørte aktører utenfor riket – forhold mot «de andre» – var forbeholdt keiseren. I moderne ordbruk kan man si at satellittene fikk indre suverenitet dersom de oppførte seg i henhold til Roms forventninger; men at de under ingen omstendighet ville få ytre suverenitet.

Avslutning

Romerriket er alle imperiers mor. Så å si alle verdensriker som fulgte etterpå har sammenlignet seg med Rom.

Mange har hatt Roms imperiale trekk: De har hatt et klart skille mellom metropol og satellitt. Metropolen har dominert forholdet, som har

vært hierarkisk og preget av en splittende kommunikasjonsstruktur. Ikke bare har metropolen vært militært overlegen; den har også vært seg bevisst sin overlegenhet og som regel påberopt seg monopol på legitim bruk av volds-makt.

Mange senere imperier har hatt Rom som for-bilde. Følgelig har de vært seg bevisst sin stilling som metropol. Portugal, Spania og Frankrike har alle sammen vært satellitter i Roms verdensrike, skrytt på seg en historisk arv og grepet tilbake til romerske symboler og institusjoner. Russland var aldri integrert i Romerriket, men ikledde seg likevel iblant glansen fra Romerrikets åndelige arv. På liknende vis hevdet britene at liksom Rom spilte en siviliserende rolle i antikken, så har England vært en siviliserende kraft i moderne tid (Bryce 1980: 3ff).

Moderne verdensrik-er har likevel skilt seg fra Rom på et viktig punkt: De vokste frem i en helt annen historisk kontekst. Deres metropoler var moderne og ikke antikke statsdannelser. De utviklet seg innenfor rammene av en moderne verdensøkonomi og et moderne statssystem.

Moderne metropoler etablerte sine imperier innenfor rammen av en kapitalistisk verdensøkonomi (Braudel 1984). Moderne stater har i større grad enn Rom vært drevet av verdensøkonomiske hensyn. Der romerne etablerte et landrike, etablerte moderne stater oversjøiske riker. Der romerne omformet sine satellitter i eget bilde, etablerte de moderne statene seg i satellittenes maritime utkanter og trengte lite inn i satellittene; de omformet i mindre grad satellittenes indre. De rotfestet ikke sine administrative strukturer så dypt og varig i sine satellitter¹⁰ som romerne gjorde i sine.

Russland er et unntak. Både under tsarene og kommunistene lå Russland nærmere den romerske modell med erobring, penetrering og varig administrasjon basert på personkultus. Dels skyldes nok dette at det russiske imperiet var et landrike; men det skyldes nok også at rikets metropol ikke var tett integrert i den moderne, kapitalistiske verdensøkonomien.

De moderne imperiene ble etablert innenfor rammen av et moderne statssystem. Mens Rom, ifølge mange forfattere, bygget sitt imperium ut fra indre drivkrefter, kan dette vanskelig sies om moderne metropoler. De var medlemmer i et moderne statssystem. De bygget, i større grad enn Rom, sine imperier i konkurranse med andre metropoler. Deres imperiebygging ble påskyndet av mer komplekse og systemiske krefter enn de som fantes i antikkens Rom.¹¹

USA er et unntak. Amerika utviklet seg lenge utenfor dette statssystemet,

10 Dette endret seg med overgangen til det 20. århundre, da den industrielle tidsalder drev kolonialismen over i en mer dynamisk og aggressiv imperialism. Se Knutsen (1997: 187ff).

11 Dette blir mer påtakelig i senere moderne epoker da statssystemet ble klarere etablert og fikk kraftigere effekt.

som hovedsakelig var et europeisk fenomen. Etter at USA for alvor ble en aktiv deltaker i statssystemet – først under første verdenskrig, men mer vedvarende under andre verdenskrig – ble USA en så dominerende makt at systemet tenderte mot unipolaritet og nærmet seg den romerske modellen. Likhetene med Rom ble særlig åpenbart etter Sovjetunionens fall og den kalde krigens slutt. For da stod USA igjen som en dominerende stat i verden – i militær, økonomisk og normativ forstand (Knutsen 1999). Ved inngangen til det 21. århundre var USA i en vektklasse for seg. Statssystemet fortonet seg i kraft av USAs dominans som unipolart. Det var i denne sammenhengen at paralleller for alvor ble trukket mellom det romerske imperiet og USA – først av amerikanerne selv, siden i økende grad av andre.

I diskusjonene om USA som vår tids Rom har noen forfattere gått historisk til verks og påpekt at Rom og USA utviklet seg omtrent på samme imperiale vis (Bender 2003).¹² Andre har argumentert med at Rom og USA opererer ut fra like strukturer.¹³ Begge argumentene gir en viss grad av innsikt i amerikansk utenrikspolitikk. Men et helt sentralt poeng er ofte forbigått i denne diskusjonen: Selv om Rom riktignok var et forbilde for USAs grunnlovsfedre, så var det *republikken* som var amerikanernes ideal, ikke imperiet. Tvert om har amerikanerne fryktet imperiet. I godt over 200 år har denne frykten drevet frem en særegen amerikansk bevissthet om imperiets farer og gitt næring til en vedvarende og tverrpolitisk debatt om hvordan USA kan unngå Roms skjebne – dvs. hvordan kan man best forsikre seg mot at republikken glir over i imperium?¹⁴

Amerikanerne har utviklet to tradisjonelle svar. Det første og mest tradisjonelle svaret, utviklet i forlengelsen av George Washingtons utenrikspolitiske maksime, har vært å isolere seg fra krig og erobring – å handle

12 Bender (2003) ser amerikanernes opprør mot kong George III som en parallell til romernes opprør mot de etruskiske kongene. Han ser 1776 som amerikanernes Aricia og viser hvordan USAs grunnlov likner på romernes – og hvordan amerikanerne til alt overmål kalte USAs overhus for «Senatet», plasserte det på «Capitol» og bygget det hele i monumental, romersk arkitektur. Videre ser Bender både Rom og USA som regionale makter, omringet av hav uten å bli dominerende sjømakter – inntil de ble involvert i krig med sterke rivaler (henholdsvis Kartago og Tyskland) som de beseiret to ganger og, i kraft av overlegne militære styrker, ble verdensdominerende makter.

13 Det er mange som hevder at USA er seg svært bevisst sin rolle som metropolis og forbeholder seg retten til å oppføre seg som om resten av verden var satellitter; at USA utnytter alle dimensjoner i sin overlegne makt og baserer sin utenrikspolitikk på asymmetriske prosesser og hierarkiske strukturer.

14 Det er ikke få amerikanske bøker som opp gjennom årene har advart mot imperiets farer. I senere år har Buchanan (1999), Johnson (2003) og Chomsky (2005) levert noen av de skarpeste advarslene. De tre har vært hjertens enige om hovedbudskapet, selv om de står milevidt fra hverandre politisk – James Buchanan står så nær den politiske høyrefløy som det er mulig å komme og fremdeles betraktes som noenlunde stueren; Chalmers Johnson står moderat til venstre, mens Noam Chomsky står noe lenger til venstre enn USAs politiske spektrum strengt tatt makter å strekke seg.

åpent med alle, men ikke inngå forpliktende allianser med noen (og aller minst med krigerstatene på det europeiske kontinentet). Det andre svaret, med røtter i resonnementene til Publius (1937) og Woodrow Wilson, har vært å delta i krig, men å etablere republikker fundert på folkesuverenitetens prinsipp i de beseirede stater. De erobrede områdene får beholde sin suverenitet og blir ikke satellitter. USA, på sin side, blir ingen metropol. Det er velkjent at denne teorien er forankret i økonomisk teori fra Ricardo og Cobden og i politisk teori fra Montesquieu, Kant og andre. Det er kanskje mindre kjent at Publius' klassiske argumenter er forankret i studier av bl.a. Romerrikets historie.¹⁵

Ved denne regimeendringspolitikken – ved å erstatte krangleverne diktaturer med folkestyrte republikker – mener USA å bidra til internasjonal orden, velstand og fred. I snart 100 år har denne politikken støttet på et problem: Det er vanskelig å etablere en demokratisk styreform hos et folk som er erobret i krig – skjønt amerikanerne kan vise til et par spektakulære suksesser, som Tyskland og Japan. Det virker spesielt vanskelig å etablere en demokratisk styreform hos et folk som er erobret i en asymmetrisk krig. Det asymmetriske maktforholdet varer som regel ved, og USA glir ofte inn i rollen som metropol tross alle fagre intensjoner.

15 Publius er et pseudonym som ble benyttet av Alexander Hamilton, John Jay og James Madison da de under den store grunnlovsdebatten i USA på 1780-tallet skrev 85 politiske essays hvor de argumenterte for at Amerikas stater burde etablere en føderal styringsform. De begrunnet bl.a. sitt argument i historiske eksempler på stabile republikker og forbund, bl.a. den romerske republikken. Det var vanlig for dem som deltok i denne debatten å skrive under romerske pseudonym. Da Hamilton, Jay og Madison valgte «Publius», viste de til Publius Valerius Publicola, som hadde vært med på å etablere den romerske republikken like etter slaget ved Aricia. Publius ble valgt til konsul i 506 f. Kr.

Litteratur

- Bender, Peter (2003) *Weltmacht Amerika. Das Neue Rom*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Birley, A. R. (2007) «Hadrian to the Antonines» i Bowman, Champlin & Lincott (red.) *The Cambridge Ancient History* XI: 132–94.
- Braudel, Fernand (1984) *Perspectives of the World*. New York, NY: Harper & Row.
- Bryce, James (1901) «The Roman Empire and the British Empire in India» i *Studies in History and Jurisprudence*. London: Oxford University Press (1–71).
- Buchanan, Patrick (1999) *A Republic, Not an Empire*. Washington, DC: Regnery Publications.
- Chomsky, Noam (2005) *Imperial Ambitions*. New York, NY: Henry Holt & Co.
- Danziger, D. & Nicholas Purcell (2005) *Hadrian's Empire*. London: Hodder.
- Gruen, Erich S. (1996) «The Expansion of the Empire under Augustus» i Bowman, Champlin & Lincott (red.) *The Cambridge Ancient History* X: 147–97.
- Harris, Robert (2006) *Imperium*. London: Hutchinson.
- Johnson, Chalmers (2003) *The Sorrows of Empire*. New York, NY: Henry Holt & Co.
- Knutsen, Torbjørn L. (2007) «En tapt generasjon?», *Internasjonal Politikk* 64(3): 9–43.
- Knutsen, Torbjørn L. (1999) *The Rise and Fall of World Orders*. Manchester: Manchester University Press.
- Knutsen, Torbjørn L. (1997) *A History of International Relations Theory*. Manchester: Manchester University Press.
- Le Glay, Marcel, Jean-Louis Voisin & Yann Le Bohec (2001) *A History of Rome*. London: Blackwell.
- Lipset, Seymour Martin (1963) *Political Man*. New York, NY: Doubleday.
- Machiavelli, Niccolò (2006) *Discorsi*. Oslo: Cappelen.
- Mann, Michael (1986) *The Sources of Social Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Publius [Hamilton, Jay & Madison](1937) *Federalist Papers*. New York, NY: Modern Library.
- Shotter, David (2003) *Rome and Her Empire*. London: Longman.

Tidsskrift for samfunnsforskning



Tidsskrift for samfunnsforskning presenterer resultater fra dagsaktuelle samfunnsvitenskapelige undersøkelser for et bredere publikum, og kommer ut fire ganger i året.

Hovedvekten er lagt på publisering av originalartikler av norske samfunnsforskere, basert på empiriske undersøkelser. Tidsskriftet bringer også kunnskapsoversikter, debattstoff, forskningspolitiske innlegg, notiser og bokanmeldelser. Tidsskriftet utkom første gang i 1960, og utgis i samarbeid med Institutt for samfunnsforskning.

Ansvarlig redaktør: Karl Henrik Sivesind.

Et privatabonnement på tidsskriftet koster kr 500,-. Du bestiller ved å sende en e-post til: abonnement@universitetsforlaget.no

Les *Tidsskrift for samfunnsforskning* på tidsskriftdatabasen idunn.no

Her publiserer vi løpende nye utgaver og du kan lese eldre årganger tilbake til 2002.

På idunn.no kan du:

- Tegne abonnement på papirutgaven.
- Tegne e-abonnement.
- Kjøpe artikler og utgaver online.
- Motta nyhetsvarsling på e-post.
- Søke blant 43 norsk- og nordiskspråklige tidsskrifter.

Bli en idunn.no bruker du også!

Les *Tidsskrift for samfunnsforskning* på nett.

Har du spørsmål: post@idunn.no



FOKUS

Imperiebegrepets tilbakekomst Et begrepshistorisk perspektiv

HELGE JORDHEIM

Universitetet i Oslo



Til grunn for denne artikkelen ligger forestillingen om en «linguistic turn», en språklig vending, som tar for gitt av ordene vi bruker for å betegne virkeligheten, på en helt fundamental måte påvirker hvordan vi forstår og griper inn i den. Langt fra å innebære et enfatisk teoretisk veivalg eller en polemisk posisjonering er denne forestillingen ment å oppsummere noe de fleste som arbeider med historisk materiale vil kunne være enig i – nemlig at språket ikke fungerer som et nøytralt og gjennomsiktig vindu til virkeligheten, men alltid bærer med seg betydninger og bruksmåter, semantikk og pragmatikk, om man vil, som legger føringer på både erfaring og handling. Tema for artikkelen er heller ikke imperium som historisk fenomen, forskjellige imperiers tilblivelse og senere kollaps, men imperium som begrep, eller begrepet «imperium», for å plassere anførselstegnene på sin rette plass.

Hovedkildene til artikkelen er to framstillinger av imperiebegrepets historie, henholdsvis den aktuelle artikkelen i det tyske åttebindsverket *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland* (Fisch et al. 1982) og en monografi av den israelske historikeren Richard Koebner (Koebner & Schmidt 1964). Den første er mer fokusert på tysk begrepshistorie, den andre på engelsk, men ingen av dem kan selvfølgelig overse de andre nasjonale tradisjonene. Av innlysende grunner har jeg ingen ambisjoner om å gjenfortelle imperiebegrepets historie, fra Romerriket og opp til dagens utenrikspolitiske diskusjoner, men bare å kommentere noen funn av mer prinsipiell interesse. Bakteppet er da heller ikke i første rekke historisk, men, som for alle artiklene i Fokus-spalten, høyst aktuelt. Innledningsvis vil jeg si litt om relevansen av et begrepshistorisk perspektiv for våre diskusjoner omkring imperium og imperialism. Videre

vil jeg trekke opp to begrepshistoriske hovedlinjer, knyttet til flertydighet og politisering.

Flere av bidragene her åpner muligheten for at «en ny imperiealder» (Neumann) er i emning. Men det man i første rekke kan belegge, med henvisning til den aktuelle situasjonen i internasjonal politikk, er *imperiebegrepets* tilbakekomst. I denne sammenheng er det med andre ord språket som gjør krav på empirisk eksistens snarere enn en bestemt politisk virkelighet. Som alle som har fulgt de siste årenes internasjonale politiske debatter vil vite, er det nå igjen stuerent å snakke om og skrive om «imperier», først og fremst når det gjelder amerikansk utenrikspolitikk, men det finnes også dem, for eksempel tyskerne Ulrich Beck og Edgar Grande, som ser behovet for et europeisk imperium, for anledningen under betegnelsen «kosmopolitisk» (Beck & Grande 2004). Det interessante, i et begrepshistorisk perspektiv, er ikke minst at imperiebegrepets tilbakekomst er ledsaget av en klar bevissthet om at det å bruke begrepet «imperium», selv i en tentativ og prøvende form, innebærer et markant retorisk grep med en potensielt stor retorisk effekt. Naiviteten som ofte knytter seg til språk, språkbruk og retorikk i den offentlige debatten, synes altså *ikke* å omfatte imperiebegrepet. Nettopp denne observasjonen kan tjene som inngang til en begrepshistorisk analyse.

I innledningen til antologien *The Imperial Tense. Problems and Prospects of American Empire* fra 2003 beklager Boston-professoren Andrew Bacevich hvordan «det tradisjonelle språket» i politisk debatt «gjør mindre for å opplyse enn for å dekke over» de virkelige forhold, og nærmest tjener som «et slør». Men forestillingen om Amerika som imperium har muligheten til å endre alt dette:

Embracing a new vocabulary, shedding hoary old axioms, and entertaining thoughts once thought to be unthinkable may make it possible to see America's global role in a new and clearer light. Examining US foreign policy through the prism of empire may promote greater candor and seriousness and, in doing so, may bring ordinary Americans into the discussion of matters from which they have too long been excluded (Bacevich 2003a: xiii–xiv).

Det Bacevich tenker seg, kan vel best beskrives som en begrepshistorisk innovasjon, som begynner i språket, men som er i stand til å endre erfaringen og dermed før eller siden den aktuelle politiske virkeligheten. Han var da heller ikke på noen måte den første som tenkte i de baner. Allerede i 1999 framhevet den politiske analytikeren David Rieff at det måtte en ny form for imperialism til for å motvirke vår tids mange humanitære kriser, i Kosovo, Somalia og i Rwanda, en «liberal imperialism», som han kalte det, med USA i rollen som imperialist og imperiebygger (Rieff 2003:10).

Likedan holdt Deepak Lal, professor i internasjonale utviklingsstudier ved UCLA, i 2002 en forelesning med tittelen «In Defense of Empires», der han understreket behovet for en «Pax Americana», og for at USA endelig skal ta sine imperiale forpliktelser alvorlig. På dette tidspunkt ble da også forestillingen om USA som «the New Rome» (Bender 2003: 81, Bacevich 2003b: 93) flittig diskutert. Tanken var at retten og plikten til imperial makt har gått i arv fra romerne til amerikanerne, at en *translatio imperii* har funnet sted. Allerede på 1700-tallet, påpeker Bacevich, synes USA som politisk prosjekt å representere noe helt unikt, utvalgt av forsynet eller skjebnen, slik det viser seg i de mange poetiske referansene til «a New Jerusalem». I dag, 300 år senere, har nasjonens politiske, økonomiske, kulturelle og militære dominans blitt så total at det kan synes som om «det nye Jerusalem er blitt det nye Rom» (Bacevich 2003b: 95).

En tilsvarende begrepshistorisk bevissthet og ønske om begrepmessig innovasjon finnes blant dem som har en mindre entusiastisk holdning til imperiebegrepet og tanken om USA som imperium. Forskjellige alternativer har blitt lansert, alltid under forutsetning av at begrepet her er med på å forme virkeligheten: Ifølge den profilerte nykonservative kommentatoren Robert Kagan er USA ikke et imperium, men samtidens mest vellykte «hegemon», en godartet sådan (Kagan 2003a, 2003b). Allerede i 1998 lanserte den daværende franske utenriksministeren Hubert Védrine begrepet *hyperpuissance* som betegnelse på USA i den nye situasjonen etter Murens fall (Védrine 2003), mens utgiveren av tyske *Die Zeit*, Josef Joffe, for et par år siden prøvde seg med *überpower* (Joffe 2006). Som en slags oppsummering av disse forsøkene på begrepmessig innovasjon og manipulasjon er det fristende å sitere den britiske historikeren Niall Ferguson, kjent for sin omtale av USA som et «empire in denial» (Ferguson 2003b), fra en debatt med nettopp Robert Kagan i 2003, der han sammenligner hele begrepsdebatten med en barneregule:

I am a hegemon. You are a power. He is an empire. We are nation-building. You are occupying. They are colonizing.¹

For Ferguson selv finnes det bare en løsning på denne kontinuerlige og nærmest barnslige begrepsforvirringen: USA må komme ut av skapet, ta bladet fra munnen og gi seg til kjenne som det landet egentlig er, i tråd med sin økonomiske, militære og kulturelle innflytelse over hele kloden: et imperium (Ferguson 2003c).

¹ Debatten finnes transkribert på nettsidene til arrangøren, den nykonservative tenketanken American Enterprise Institute for Public Policy Research (www.aei.org/events/filter..eventID.428/transcript.asp).

Til grunn for alle disse diskusjonene av ords betydninger og bruk, deres semantikk og pragmatikk, ligger en begrepshistorisk grunninnsikt, som fikk sin mest utpregede analytiske form i 1972, i forordet til første bind av det allerede nevnte verket *Geschichtliche Grundbegriffe*. Forskeren som skrev det, historikeren og historieteoretikeren Reinhart Koselleck, har senere blitt en slags gudfar for den tyske begrepshistorien, dels som den eneste av de tre utgiverne av *Geschichtliche Grundbegriffe* som levde til å se det fullført, i 1992, dels som den helt sentrale teoretikeren innenfor denne tradisjonen. Begreper, hevder Koselleck her, i første rekke det han kaller politiske og sosiale grunnbegreper, må studeres både som «faktorer og som indikatorer på historisk endring» (Koselleck 1972: XIV). På den ene siden – som *indikatorer* – formidler begrepene kunnskap om hvordan den historiske virkeligheten endrer seg; på den annen side – som *faktorer* – inngår de som medvirkende deler av de samme endringsprosessene. I den forstand gir ikke imperiebegrepet bare en beskrivelse av en ny verdensorden etter Sovjetunionens fall, men griper også inn i og er potensielt i stand til å endre denne virkeligheten, for eksempel – kunne man tenke seg – dersom tanken om USA som imperium skulle få gjennomslag i amerikansk utenrikspolitikk.

Formålet med begrepshistoriske studier er, igjen ifølge Koselleck, å studere «språkliggjøringen av den moderne verden». Erkennelsesinteressen må sies å være dobbelt: Dels er begrepshistorien opptatt av fortidige virkeligheter, særlig politiske og sosiale, dels er den rettet mot nåtiden, idet den vil vite mer om de begreper som vi bruker i dag. Koselleck formulerer det på følgende måte: «Å fremmedgjøre begrepene gjennom fortidige erfaringer kan da bidra til en samtidig bevissthetsskjerping som fører fra historisk klargjøring til politisk klarhet» (*ibid.*: XIX). En hovedtanke innenfor begrepshistorien er at begrepene fungerer som «aggregater av historiske erfaringer». Selv om selve begrepet, språklig, lingvistisk eller bokstavelig er det samme, kan det ta opp i seg vidt forskjellige betydninger og erfaringer. Det er dette som gjør det interessant og nødvendig i det hele tatt å befatte seg med begrepers historie, fordi deres betydninger, bruksmåter, gjennomslagskraft, politiske fortegn osv. endrer seg. Det er også i høy grad tilfelle med begrepene «imperium» og «imperialisme» som er tema her. I det følgende skal det altså dreie seg om to aspekter ved disse begrepenes historie: Først skal jeg ta for meg *flertydigheten* som med nødvendighet kjennetegner denne type politisk-sosiale grunnbegreper, deretter *politiseringen* begrepene har gjennomgått fra 1800-tallet og framover, ved inngangen til det moderne.

Mens ordbøker og leksika vil bestrebe seg på å finne så entydige definisjoner som mulig for ord og begreper, er begrepshistoriens utgangspunkt nettopp flertydigheten, nærmere bestemt den flertydighet som følger av at begrepene inngår i stadig nye historiske kontekster (Jordheim 2001: 161ff). Ifølge Koselleck er det nettopp flertydigheten som skiller ord og begrep.

Begge – altså både ord og begrep – er flertydige, men mens ord kan entydiggjøres med henvisning til den konteksten de brukes i, vil begreper nødvendigvis forbli flertydige, idet de omfatter så mange saksforhold, så mange fenomener, som alle igjen har sin egen terminologi. Et ord blir et begrep, skriver Koselleck, «når den politisk-sosiale betydningssammenheng som ordet henviser til – og anvendes i – i sin helhet inngår i ordet» (*ibid.*: XXII). Flertydigheten, mangfoldet av saksforhold, fenomener og terminologier viser seg med all mulig tydelighet i imperiebegrepet, i et nåtidig, men ikke minst i et historisk perspektiv.

«Imperium» er avledet av det latinske verbet «imperare», «befale». Ordets opprinnelige betydninger er «befaling», «ordre». I teknisk forstand, som statsrettslig *terminus technicus*, betegnet «imperium» embetsmakten til de høyeste magistrater i det romerske riket. Opprinnelig var det begrenset til militærmakt, men senere blir det til innbegrepet på den omfattende, i det minste teoretisk ubegrensede, embetsmakten. Det militære herredømmet kommer til syne i tittelen «imperator», som opprinnelig ble brukt for magistrater med militær kommando og senere ble til en ærestittel for feltherrer. I ikke-teknisk forstand ble «imperium» også brukt om det romerske folkets makt over andre folk, som «imperium populi romani». Fra å betegne en befalingsmakt betegner «imperium» nå i stadig større grad et befalingsområde, et territorium, «imperium romanum» – en formel som lar seg påvise fra Sallust og framover. I Vergils *Aeneiden*, første bok, blir da også romerne lovt et «imperium sine fine», et imperium uten grenser, idet en ubegrenset befalingsmakt og et like ubegrenset befalingsområde synes å bli ett og det samme. Den dag i dag er det vel først og fremst denne kombinasjonen av herredømme og territorium som vi forbinder med imperiebegrepet; det er da også disse erfaringene som dominerer når man for eksempel refererer til eksistensen av et amerikansk imperium.

Nesten like umiddelbare er imidlertid assosiasjonene til «imperium» som et siviliseringsprosjekt, som en ambisjon om å bringe sivilisasjonen til barbarene. Den politisk-sosiale betydningssammenhengen er selvfølgelig historisk sett en helt annen, nemlig de europeiske oversjøiske ekspansjonsbestrebelse i annen halvdel av 1800-tallet. Mest utviklet var tanken om ikke bare «Great», men «Greater Britain», slik den formuleres f. eks. av den britiske statsminister og utenriksminister John Russel i 1869:

Det var kanskje en tid da vi stod alene som the United Kingdom of England, Scotland and Ireland. Denne tiden er forbi. Vi erobret og befolket Canada, vi la hele Australia, Van Diemens land og New Zealand under oss. Vi har annektert India til Kronen. Det er ingen vei tilbake. Tu regere imperio populos, Romane, memento. Jeg for min del fryder meg over hvordan våre frie institusjoner, selv våre vaner og manerer, blir imitert i koloniene, 3 000 eller 4 000 miles unna slottet i Westminster (sit. etter Koebner/Schmidt 1964: 94).

Som det viser seg i det latinske sitatet, er det fortsatt Romerriket, det romerske imperium, som er forbildet, men snarere enn befalingsmakt og befalingsområde betegner «imperium» her et siviliseringsprosjekt. Det som definerer imperiet, er britiske institusjoner, men også vaner og manerer. Det er denne ideen om imperium som maktfullkomne siviliseringsbestrebelse Kipling senere, i tittelen på et dikt han publiserte i forbindelse med USAs framstøt mot Filippinene i 1898, kom til å omtale som «the white man's burden»: å bringe sivilisasjonen til de fremmede, som var «half savage, half child».

Vi behøver imidlertid ikke engang å bytte historisk kontekst for å finne et tredje sett av fenomener og saksforhold som inngår i imperiebegrepet. Denne gangen dreier det seg om et kompleks av erfaringer som vi kunne kvalifisere som tradisjonelt politiske, idet de har med styreform og styringspraksiser å gjøre. Den avgjørende historiske erfaring i denne sammenheng er knyttet til Napoleon, som lot seg krone, henholdsvis kronet seg selv, ikke til konge, men til keiser, *empereur*, av Frankrike. Målet hans var å gjøre den franske nasjonalstaten til et verdensomspennende imperium. Bedriften ble gjentatt, om enn ikke i samme omfang, av hans nevø, Napoleon III. Erfaringen med de to Napoleonene kommer til å prege imperiebegrepet langt inn på 1900-tallet. Fra 1850-tallet og framover blir «imperialisme» brukt synonymt med «bonapartisme» og «cæsarisme», som en avgrensning mot en styringspraksis som var forbundet Napoleon I og III. I en utgave av det tyske leksikonet *Brockhaus* fra 1884 kan man bl.a. lese følgende definisjon: «Imperialisme er tilstanden i en stat hvor regentens vilkårlige og militært begrunnede makt hersker ubegrenset» (sit. etter Fisch *et al.* 1982: 179) Som det framgår, er «imperialisme» her og i tilsvarende definisjoner et annet ord for despoti eller generelt for herredømmeformer bygd på undertrykkelse og militærmakt.

I tillegg til at «imperium» altså kan bety befalingsmakt og befalingsområde, et siviliseringsprosjekt og en depotisk styreform, finnes det nok et sett med historiske erfaringer: I de siste tiårene på 1800-tallet fikk «imperium» og ikke minst «imperialisme» også en mer sosialpolitisk og økonomisk betydning. Selve kongstanken formuleres av Cecil Rhodes rundt 1890: «Min store idé er løsningen på det sosiale problemet. [...] Hvis de ikke vil ha borgerkrig, må de ble imperialister» (*ibid.*: 188). En ekspansiv imperialistisk politikk syntes å løse to problemer på én gang, begge av innenrikspolitisk art. For det første kunne de engelske borgere som ikke hadde lykkes hjemme, men var fattige og uten eiendom, prøve lykken i koloniene, der verden lå åpen for den som bare hadde mot og initiativ. For det andre kunne åpningen av nye oversjøiske markeder kompensere for stagnasjon på hjemmemarkedet og dermed skape flere arbeidsplasser og bedre økonomi. Det er jo denne fortolkningen som lever videre i den marxistiske fortolkningen

av imperialismen, som kapitalismens siste, monopolistiske krisestadium, f. eks. hos Lenin og Mao Tse-tung.

Dermed har vi kartlagt deler av det semantiske feltet, av de semantiske mulighetene som ligger i begrepet imperium. Men samtidig har vi gjen-skapt noen etapper i et historisk forløp. I et kjent sitat, som også går igjen mange steder i begrepshistorisk tenkning, slår Nietzsche fast at «begreper sammenfatter en hel semiotisk prosess og derfor unndrar seg definisjon»; «bare det som ikke har noen historie,» legger han til, «kan defineres» (Nietzsche 1977: 820). Imperiebegrepet har en historie og samler opp i seg et mangfold av erfaringer og betydninger, som med nødvendighet gjør det *flertydig*. Følgelig vil ethvert forsøk på å gjenvinne imperie- og imperialismebegrepene for politisk diskurs, enten det finner sted i USA, Russland eller EU, være grunnleggende preget av denne flertydigheten. Dette gjør det desto viktigere å vite *hvilke* betydninger og historiske erfaringer, hvilke politisk-sosiale betydningssammenhenger vi har med å gjøre.

Flertydigheten er med andre ord ikke bare et språklig, men også et historisk fenomen. I mye språkteori, ikke minst i den franske, poststrukturalistiske versjonen av *the linguistic turn*, har flertydighet vært et argument for å løse opp sammenhengen mellom språk og virkelighet, fordi språket uansett ikke kan ha noen presis referanse (se f. eks. Derrida 1967). Men i begrepshistorien og for Koselleck er det nøyaktig omvendt. Det er flertydigheten som knytter språk og historie sammen – fordi begrepene nødvendigvis er like flertydige som den virkelighet de henviser til og anvendes i. Eller som han skriver selv: «I begrepet faller det som betegner, og det som blir betegnet, sammen idet den historiske virkelighetenes mangfold inngår i ordets flertydighet» (Koselleck 1972: XXII). Begrepet «imperialisme» er ikke bare *like* flertydig som det historiske fenomenet, det er også flertydig – kunne man si – *på den samme måten*. De semantiske motsetningene, overlappingene og glidningene mellom f. eks. indre styring og ytre ekspansjon, mellom innenrikspolitik og utenrikspolitik, utspiller seg også som høyst reelle konflikter i historien.

Så langt har jeg brukt historien nærmest som eksempeltilfang for å brette ut noen av imperiebegrepets betydninger og betydningskomplekser. Et mål for begrepshistorien er imidlertid også å vise hvordan begreper endrer seg, antar nye betydninger, blir brukt på nye måter. De viktigste endringene innenfor den moderne vestlige begrepsarkitekturen finner ifølge Koselleck sted mellom 1700 og 1850, i den perioden han omtaler som «die Sattelzeit» (*ibid.*: XV), som må oversettes med «sadeltiden» og vel betyr noe sånt som «en overgangsfase hvor man saler om for en ny tid». Det er i denne perioden begrepene, de politiske og sosiale grunnbegrepene, får de betydninger de har i dag. Det viktigste som skjer, er at begrepene blir *temporalisert* og *politisert* – de blir det Koselleck kaller «bevegelsesbegreper» (se f. eks. Koselleck

2006), idet de får en foregripende og ekspansiv, ofte utopisk og nærmest aggressiv betydning, rettet mot framtiden. «Imperium» brukes ikke lenger for å bevare et primært romlig *status quo*, et system av befalingsmakt og befalingsområder, et forhold mellom *imperium* og *regna*, som i *Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation*, men skal heretter legitimere noen nasjoners ekspansjon, deres selvrealisering i historien, på bekostning av andre, f. eks. i tilfellet Napoleon. Dette illustreres også av at «imperium» som begrep i stadig større grad må vike for det mer dynamiske «imperialisme»: Nå er det makten og ikke institusjonen eller området som er avgjørende.

Som følge av denne temporaliseringen blir begrepene også politisert i mye større grad enn tidligere. «Imperialisme» blir til et *partibegrep* og et *kampbegrep*. I England tar liberale politikere imperialismebegrepet i bruk som slagord rettet mot statsminister Benjamin Disraeli og hans oversjøiske ambisjoner (Koebner & Schmidt 1964: 122ff). Enda mer interessant blir det imidlertid så snart vi kommer til Tyskland, ettersom begrepet her i første rekke tjener som avgrensning mot og kritikk av nettopp engelsk kolonipolitikk. Imperium og imperialisme er noe umoralsk og forferdelig som engelskmennene driver med. Som kjent hadde jo også tyskerne, under keiser Wilhelm II, store koloniambisjoner. Men disse utgjør, i tyskernes egne øyne, ikke «imperialisme», som altså er forbeholdt engelskmennene, men derimot det de i god eufemistisk ånd kaller «verdenspolitikk». Ifølge egen selvforståelse tar den tyske verdenspolitikken ikke sikte på – offensivt – å underlegge seg mest mulig av verden, men – defensivt – å skape likevekt. Men fordi tyskerne var så sent ute til å skaffe seg kolonier, blir «verdenspolitikk» i praksis et i høyeste grad aggressivt begrep rettet mot det engelske hegemoniet. Imperialisme og verdenspolitikk framstår dermed som det Koselleck kaller «asymmetriske motbegreper»: konstellasjoner av to begreper hvorav det ene blir anvendt for å beskrive den talende selv, det andre for å beskrive de andre, de som anses som fremmede eller fiender. «Asymmetriske» er disse begrepene i den grad de omtaler motparten på en nedsettende måte. Motparten blir tiltalt, men ikke anerkjent (Koselleck 1989).

På begynnelsen av 1900-tallet synes det imidlertid å skje en dreining i Tyskland: «Imperialisme» går fra å være et anti-engelsk kampbegrep til å bli – kunne man kanskje si – på samme tid begrep og motbegrep. Sosialdemokratene brukte begrepet til å kritisere det de kalte «den nye krigsbevegelsen». Parallelt og på samme tid forsøkte imidlertid tilhengerne av en ekspansiv utenrikspolitikk å gi begrepet et positivt innhold – for å kunne bruke det som selvreferanse og selvbeskrivelse. Førstemann ut er den tyske konservative historikeren Erich Marcks i 1903:

Vi står – dette er et faktum – midt i de imperialistiske bevegelser; også vi dras inn i dem; [...] Og i den grad Tyskland har blitt imperialistisk, har Tyskland og nettopp

Tyskland bare ført linjene i sin åndelig-politiske utvikling i den siste menneskealderen videre (sit. etter Fisch *et al.* 1982: 198).

Men Marcks og hans kampfeller lykkes ikke – annet enn i å illustrere et svært interessant og avgjørende begrepshistorisk poeng. For det viser seg at det negative betydningsinnholdet, dels koblingen til despoti og militærmakt, dels koblingen til engelsk politikk, lever videre i begrepene «imperium» og «imperialisme», i den grad at det blir nærmest umulig å ta dem i bruk som positive selvbeskrivelser. I stedet for å bli et kampbegrep for det nasjonale høyre, blir «imperialisme» – med motsatt fortegn – et kampbegrep for den tyske og internasjonale arbeiderbevegelsen.

Dette gjelder imidlertid ikke bare for Tyskland. Etter første verdenskrig framstår «imperium» og «imperialisme» i stadig større grad som kampbegreper rettet mot først den britiske og – etter annen verdenskrig – i stadig større grad den amerikanske verdensdominansen. Samtidig blir det i tiltakende grad umulig og utenkelig å bruke disse begrepene som beskrivelser av positive politiske prosjekter og ambisjoner, som noe ønskelig og noe man kjemper for å oppnå. Med noen unntak har dette vært situasjonen i hele etterkrigstiden – inntil nå.

Med andre ord: Når man i dag vurderer muligheten av å betegne USAs rolle i verden som et «imperium» og forstå amerikansk utenrikspolitikk som «imperialisme», riktignok av den godartede og liberale sorten, og ikke minst når amerikanere som Andrew Bacevich, Max Boot og Bob Wattenberg bruker disse begrepene som selvbeskrivelse, kan dette vanskelig kalles noe annet enn et markant og overraskende brudd med den begrepshistoriske tradisjonen. Bruddet tar form av en begrepshistorisk innovasjon, som også den britiske historikeren Niall Ferguson i høy grad tar del i (Ferguson 2003a), med den målsetning å redefinere og revaluere erfaringene som har nedfelt seg i begrepene: I den grad det britiske imperiet blir tilskrevet en positiv sivilisatorisk, freds- og ordensskapende betydning i vår globale historie, kan også USAs eventuelle imperialistiske ambisjoner eller faktiske imperialistiske politikk forstås i et mer positivt lys etc. For vår forståelse av den nåværende situasjonen i internasjonal politikk kan det være avgjørende at vi ikke undervurderer dette begrepshistoriske bruddet. Én mulighet er å prøve å forstå bruddet selv i lys av tanken om *kairos*, slik denne tanken blir utviklet i tradisjonen fra den greske retorikken. I retorikken er *kairos* sammensatt av i første rekke to elementer: for det første å gjenkjenne det avgjørende, skjebnesvangre øyeblikket, der nye muligheter, men også nye farer kommer til syne; dernest å finne de riktige språklige virkemidlene for å gripe inn, for å utnytte disse mulighetene, for å sette sin vilje igjennom. Jeg tror det er mulig å forstå imperiebegrepets tilbakekomst som et slikt *kairos*-øyeblikk (Jordheim 2007). I så fall gjelder det å følge nøye med.

Litteratur

- Beck, Ulrich & Edgar Grande (2004) *Das kosmopolitische Europa: Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Bender, Peter (2003) «The New Rome» i Bacevich (red.) *The Imperial Tense. Prospects and Problems of American Empire*. Chicago, IL: Ivan R. Dee (81–92).
- Bacevich, Andrew (2003a) «Introduction» i Bacevich (red.) *The Imperial Tense. Prospects and Problems of American Empire*. Chicago, IL: Ivan R. Dee (ix–iv).
- Bacevich, Andrew (2003b) «New Rome, New Jerusalem» i Bacevich (red.) *The Imperial Tense. Prospects and Problems of American Empire*. Chicago, IL: Ivan R. Dee (93–101).
- Ferguson, Niall (2003a) *Empire: The Rise and Demise of the British World Order and the Lessons for Global Power*. New York, NY: Basic Books.
- Ferguson, Niall (2003b) «America: an empire in denial», *The Chronicle Review* 28.03.
- Ferguson, Niall (2003c) «America as Empire, Now and in the Future», *The National Interest* (29).
- Ferguson, Niall (2004) *Colossus*. New York, NY: Penguin Press.
- Fisch, Jörg, Dieter Groh & Rudolf Walther (1982) «Imperialismus» i Otto Brunner, Werner Conze & Reinhart Koselleck (red.) *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Vol. 3. Stuttgart: Klett-Cotta (171–236).
- Joffe, Josef (2006) *Überpower: The Imperial Temptation of America*. New York, NY: W.W. Norton.
- Jordheim, Helge (2001) *Lesningens vitenskap. Utkast til en ny filologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jordheim, Helge (2007) «Conceptual History between Chronos and Kairos – the Case of ‘Empire’» i *Redescriptions. Yearbook of Political Thought and Conceptual History*, Vol. 11. Berlin: LIT Verlag (99–114).
- Kagan, Robert (2003a) *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. London: Atlantic Books.
- Kagan, Robert (2003b) «America as Global Hegemon», *The National Interest* (29).
- Koebner, Richard & Helmut Dan Schmidt (1964) *Imperialism. The Story and Significance of a Political Word, 1840-1960*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koselleck, Reinhart (1972) «Einleitung» i Otto Brunner, Werner Conze & Reinhart Koselleck (red.) *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Vol. 1. Stuttgart: Klett-Cotta (XIII–XXVII).
- Koselleck, Reinhart (1979) «Zur historisch-politischen Semantik asymmetrischer Gegenbegriffe» i Koselleck (red.) *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag (211–59).
- Koselleck, Reinhart (2006) «Die Verzeitlichung der Begriffe» i Koselleck (red.) *Begriffsgeschichten. Studien zur Semantik und Pragmatik der politischen und sozialen Sprache*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag (77–85).
- Lal, Deepak (2003) «In Defense of Empires» i Andrew Bacevich (red.) *The Imperial Tense. Prospects and Problems of American Empire*. Chicago, IL: Ivan R. Dee (29–46).
- Nietzsche, Friedrich (1977) *Zur Genealogie der Moral i Werke in drei Bänden*, Bind 2, utgitt av Karl Schlechta. München & Wien (761–900).
- Védrine, Hubert (2003) *Face à l'hyperpuissance. Textes et discours 1995–2003*. Paris: Fayard.

FOKUS

Det spanske imperiet

Imperial etos, identitet og legitimitetsgrunnlag

BENJAMIN DE CARVALHO
NUPI



Imperier og kollektiv identitet ses sjelden i sammenheng, og i faglitteraturen om imperier ses de ofte som motsetninger. Prosessene som fremmer en politisk enhets kollektive identitet, ofte forstått som nasjonalisme, ses heller på som imperienedbrytende fremfor imperiebyggende prosesser. Nasjonalisme er et fenomen som oftest assosieres med nasjonalstaten, stater som dukket opp i kjølvannet av de europeiske imperiers undergang. Fremveksten av kollektiv identitet forstås derfor som regel som en prosess som bidro til imperiers fall fremfor å bidra til imperiets opprettholdelse eller ekspansjon.

Min påstand her er at imperier er mer enn administrative enheter uten enhetlig kollektiv identitet. For som jeg skisserer i Spanias tilfelle, var det å eksportere sin egen identitet til alle deler av imperiet ikke bare en iboende del av de tidlige imperiale foretakene, men en stor del av selve imperiets legitimitetsgrunnlag.

I denne artikkelen argumenterer jeg for at forståelsen av imperialismen og nasjonalisme som motsetninger er feilslått. Flere imperier kan sies å ha bygd på en kollektiv identitet og fremmet en slik forståelse for å legitimere kolonial og imperial ekspansjon. Religion på slutten av 1400-tallet var til en viss grad selve drivkraften bak imperiedannelsen til Spania, den imperiale etos. Spesielt på 1500-tallet kan man snakke om en slik forståelse. 1500-tallet var en periode der forholdet mellom kirke og stat, mellom organisert religion og politisk organisering, gjennomgikk store endringer, og som endte med at konfesjonell (nasjonal) religion la grunnlaget for politiske enheters kollektive identitet. Dette gjaldt for imperier like mye som for stater.

Jeg takker Nina Græger, Petter Hojem, Erlend Grøner Krogstad, samt deltakerne på NUPIs konferanse om imperier for mange gode og konstruktive innspill. Alle feil forblir mine egne.

Etter et kort historisk overblikk over det spanske imperiet, diskuterer jeg forholdet mellom imperium, stat og nasjonalisme. Deretter setter jeg de spanske imperiale foretak i sammenheng med deres kollektive identitet. Til slutt illustrerer jeg kort religionens rolle i den koloniale ekspansjonen.

Det spanske imperiet

Det er vanskelig å datere det spanske imperiet presist, da det gjennom sin eksistens hadde flere sentre, og skiftende territorier (Ferguson 2006). Likevel kan man fastslå at det spanske imperiet 'var et av de første og største globale imperiene. Fra 1492 til freden i Utrecht i 1713 dominerte Spania store deler av verden, med et imperium der solen aldri gikk ned. Handelen blomstret, og sivilisasjoner som Mayaene, Inkaene og Aztekerne ble tilintetgjort.

Imperiet fikk også konsekvenser for Spanias posisjon i Europa, spesielt etter at gruvedriften i Mellom-Amerika hadde kommet i gang på midten av 1500-tallet. Både sølv og gull strømmet inn til Spania og finansierte store deler av Habsburgernes europeiske kriger. Men denne strømmen av rikdom førte også til økonomisk stagnasjon, og Spania, som frem til midten av 1600-tallet hadde opplevd det mange kaller en kulturell gullalder (*Siglo de Oro*), begynte sakte å miste både rikdom og makt. Strømmen av rikdom hadde ført til en markant nedgang i investeringer i hjemlig industri; man foretrakk investeringer i obligasjoner støttet av en tilsynelatende evig strøm av edle metaller fra imperiets utkant. Europeiske kriger kostet også imperiet mer og mer etter hvert, og konfrontert med sjørøvere sponset av både Frankrike, Nederland og England, ledet dette Spania til slutt til både stagnasjon og svekkelse, og ved freden i Utrecht in 1713 mistet Spania de fleste av sine imperiale eiendommer i Europa. Til tross for at Spania fortsatte sin koloniale ekspansjon til en viss grad, kom aldri det spanske imperiet til å gjenoppleve gullalderen fra den tidlige perioden (Thomas 2003).

Det spanske imperiets røtter kan spores til unionen som fulgte av giftermålet mellom Isabella I av Castilla og Ferdinand II av Aragon. Til tross for at de ble administrert hver for seg, utgjorde de to enhetene et felles monarki. Året 1492 markerer et sentralt punkt i Spanias imperiale erobringer. På hjemmebane hadde det muslimske Granada kapitulert, mens Columbus «oppdaget» Amerika. Løfter om religiøs frihet for maurerne var kortlevde, og gjennom 1500-tallet ble *moriscos* tvangskonvertert eller forvist.

1 Det hersker en viss uenighet rundt hva man skal kalle det spanske imperiet. Betegnelsen inkluderer selvfølgelig Spanias kolonier i Nord- og Mellom-Amerika, Asia og Afrika, men det finnes noe uenighet rundt Spanias europeiske besittelser. Spesielt hva gjelder Nederland, som aldri ble forsøkt assimilert i den spanske staten (se Kamen 2005). Videre, til tross for at både Spania og Portugal var forent i Den iberiske union fra 1580 til 1640, ble de to kronene holdt atskilt, og imperiene ble administrert hver for seg.

Spanias rett til de nyoppdagede territoriene ble stadfestet av paven i 1493, da retten til å herske over verden ble delt mellom Portugal på den ene siden, og Spania på den andre. Da Habsburgeren Karl V besteg tronen, arvet han både Castillas imperium i Amerika, de aragonske besittelsene rundt Middelhavet, samt Det hellige romerske imperiet og Nederland. Som Henry Kamen har argumentert, ble derfor Spania dannet av imperium fremfor å ha skapt imperiet selv (Kamen 2003a). Men paradoksalt nok var det også Habsburgernes dynastiske interesser og kamper i Europa som kom til å føre til imperiets fall (Parry 1990).

Etter Columbus ble Spanias kolonisering drevet frem av de spanske *conquistadores*, krigere og oppdagelsesreisende, som i stor grad vant frem i den nye verden gjennom å dra fordel av rivaliseringen mellom lokale makthavere. På begynnelsen av 1500-tallet så man spansk kolonisering av Puerto Rico og Cuba, og i 1512 etablerte Vasco Nuñez de Balboa den første spanske kolonien på fastlandet, i Panama. Derfra tok det bare et år før Balboa krysset over til Stillehavet, og gjorde krav på alt land som hadde kystlinje ved Stillehavet, for Spania. Videre ble Mexico brakt inn under imperiets vinger i 1521, da Hernándo Cortés beseiret aztekerne. I Nord- og Mellom-Amerika dekket imperiet etter hvert store deler av dagens sørlige USA. Nicaragua ble innlemmet i 1524, og Honduras, Costa Rica, El Salvador og Guatemala fulgte. Det spanske oversjøiske imperiet begynte å ta form.

På det søramerikanske kontinentet gikk koloniseringen også raskt. Her ble Colombia kolonisert først, i 1510, Ecuador i 1532 og Paraguay i 1537. Buenos Aires i Argentina ble etablert i 1536, forlatt i 1541 og gjeninntatt i 1580. I 1541 tok Spania kontroll over Chile. I Bolivia ble La Paz grunnlagt i 1548. Under Francisco Pizarros ledelse vant Spania over inkaene i 1532 og besatte Peru. Visekongeriket Peru ble dannet in 1542. Venezuela kom under den spanske kronen i 1567. Spania fortsatte sin territoriale ekspansjon med Florida og Filippinene i 1565 (se Kamen 2003b, Elliott 2002).

1600-tallet ble dermed det spanske imperiets gullalder, og det var først uavhengighetskrigene i Amerika som markerte det spanske oversjøiske imperiets langtrukne død. Innen 1825 hadde Spania mistet alle sine kolonier på fastlandet, og de siste, Cuba, Filippinene og Puerto Rico, ble okkupert av USA i kjølvannet av Den spansk-amerikanske krigen i 1898.

Imperium og stat

Slik det fremgår av tidligere bidrag i dette symposiet,² er det til tross for mange ulikheter mye som forener dem. Som Iver Neumann poengterer, hevder både stater og imperier å inneha det legitime monopolet på tvangsmakt og innkreving av skatter – sentrale elementer i Max Webers og Norbert Elias' definisjoner på den moderne stat. Det som virkelig skiller de to begrepene, gjelder først og fremst deres territorielle ambisjoner og rekkevidde. Der den moderne stat i hovedsak karakteriseres ved at grensene for politisk autoritet sammenfaller med statens geografiske grenser, det vil si at det er sammenfall mellom politiske og geografiske grenser, har imperier, slik Neumann påpeker, mer utflytende grenser. For det ligger i imperiets definisjon at det har territorielle ambisjoner. Politiske enheter som i Europa på 1500-tallet til en viss grad kan betegnes som stater, eller proto-stater, hadde samtidig imperiale trekk hva gjelder deres aktivitet *utenfor* Europa.

Hva staters og imperiers homogenitet angår, har det også vært vanlig i faglitteraturen å snakke om et skille mellom disse politiske enhetene. Der stater i stor grad har søkt å homogenisere identiteten til sin befolkning, har det vært vanlig å hevde at slike prosesser ikke fant sted i imperiene.³ Noen forfattere har argumentert for at homogeniseringen av imperiets kollektive identitet, det å binde imperiets ulike deler for tett til senterets egen identitet, kunne bidra til å underminere imperiet og dets troverdighet (Nexon & Wright 2007: 43–44, se også Tilly 2003). Kort sagt; der stater forstås som geografisk definerte enheter, forstås imperier som mer flytende; der stater forstås som homogene, forstås imperier som heterogene; der stater har blitt underbygd av nasjonalisme, har imperier blitt undergravd av nasjonalisme.⁴

Men som jeg antydte innledningsvis, er ikke dette skillet empirisk sett nødvendigvis så tydelig som faglitteraturen vil ha det til. Noe av årsaken til disse tydelige skillene er at kollektiv identitet forstått som nasjonal identitet og nasjonalisme, har blitt sett på som et moderne fenomen (Gellner 1984, Kedourie 1993) som stammer fra tiden etter den franske revolusjon. Nasjonalisme før 1789 blir derfor generelt ansett som en anakronisme.

2 Se spesielt Iver B. Neumanns introduksjon og Helge Jordheims begrepshistorie.

3 Se Neumanns introduksjon ovenfor.

4 Det må nevnes at fenomenet nasjonalisme ikke bare har undergravd imperier. Også flere stater har blitt delt opp som en konsekvens av at ulike befolkningsgrupper har fremmet krav om egen stat som skulle sammenfalle med nasjonens grenser.

Kollektiv identitet og nasjonalisme

Men var det slik at nasjonalismebølgen som feide over Europa hadde sine røtter i den demokratiseringen av befolkningen som fant sted etter den franske og den amerikanske revolusjonen, eller var det heller slik at de prosessene hadde dypere røtter enn som så? Jeg vil argumentere for at det vi i dag forstår som nasjonalisme, ikke bare hadde dypere røtter enn til slutten av 1700-tallet, men at det heller ikke var noe nytt fenomen. Tvert imot var det her snakk om et eldre fenomen, som bare hadde skiftet ham.

For i Europa hadde spørsmålet om kollektiv identitet lenge vært tett knyttet opp mot religion. Det som under middelalderen definerte Europa som en enhet, var nettopp den religiøse enheten som den kristne republikk, *respublica Christiana*, representerte. Gjennom århundrer var Europas religiøse enhet som oftest definert i motsetning til den muslimske verdenen, et av kontinentets mest karakteristiske trekk. Og selv om det ikke var noen enhet i den forstand at Europas befolkning i sin helhet identifiserte seg som del av samme politisk-religiøse system, er det rimelig å anta at en større aristokratisk-religiøs klasse gjorde det.

Alt dette ble snudd på hodet etter reformasjonene. Med «nasjonaliseringen» av religion, og den politiske kontroll over de nasjonale kirkene dette medførte, ble religion rundt 1550 tvert imot det som *skilte* de ulike politiske enhetene som utgjorde det europeiske lappeteppet, fra hverandre, snarere enn å forene dem.⁵ Dette medførte blant annet at religion, i større grad enn før reformasjonene, kunne brukes av europeiske herskere for å skape legitimitet for eget styre. Dette gjaldt både for katolske, lutheranske og kalvinistiske stater. England med sin spesielle blanding av katolsk og protestantisk kirke var heller intet unntak. I protestantiske politiske enheter ble kontakten med Roma og paven brutt, og «nasjonale» herskere ble innsatt som kirkelige overhoder. Dette bidro til at «overnasjonale» autoritetsbånd i Europa ble brutt, og at politisk autoritet kom til å likne på det fragmenterte statssystemet som vokste frem. Og katolske stater var heller ingen unntak. Selv om kontakten med paven ikke ble brutt, medførte likevel det tridentinske konsil (1545–1563) at katolske herskere fikk større kontroll over sine respektive «nasjonale», katolske kirker. Også den katolske tro gjennomgikk en «reformasjon», på lik linje med protestantismen, ved at større fokus ble rettet mot individets levemåte. På begynnelsen av 1500-tallet så man derfor at religion fikk en helt ny rolle i både «nasjonal» og «internasjonal» politikk, ved at herskere kunne ta i bruk kirkens institusjoner og religionens makt som «homogenisator» og kollektiv identitetsskaper til å fremme politiske mål. Politiske enheter fremmet derfor i økende grad en religiøst (konfesjo-

5 For mer om konfesjonalisering, se Schilling (1995a, 1995b, 1998) og Reinhard (1989).

nelt) basert identitet for å forsterke både lojaliteten fra befolkningen, samt sementere sine geografisk-politiske grenser. Men hva med imperier? Fulgte de europeiske statene samme logikk utenfor Europa i sine imperiale foretak som det de gjorde innenfor Europas grenser?

Misjonering og imperial ekspansjon

Som Krishan Kumar bemerker, har ofte imperier hatt en «sense of mission» – en imperial etos – som går langt utover den forståelsen nasjoner har hatt av seg selv. Til tross for at nasjoner og stater kan ha, og ofte har, en forståelse av seg selv som unike og at de har et unikt bidrag til menneskeheten, betyr det likevel ikke at de engasjerer seg i den type misjonering eller konvertering som imperier har bedrevet gjennom tidene. Stater har bare unntaksvis søkt å påtvinge sin visjon på resten av verden (Kumar 2003: 32).

Det rår derfor en viss spenning mellom stat og imperium, slik Kumar ser det, da imperier sjelden har gjort noen sterke forsøk på å homogenisere ulike befolkningsgrupper langs etniske eller kulturelle linjer (2003: 33). Men en slik forståelse av imperier har gyldighet bare dersom man legger nasjonalisme til grunn som moderne fenomen, slik for eksempel Ernest Gellner og Elie Kedourie gjør. Om man tar innover seg den betydningen religion hadde i dannelsen av kollektiv identitet tidlig på 1500-tallet, blir bildet et annet. Konvertering, språklig og kulturell assimilering var en iboende del av de tidlige europeiske, imperiale foretakene. Som Justin Rosenberg påpeker med hensyn til det spanske imperiets tidlige fase: «The Spanish Empire, for its part, was literally an extension of Castilian society» (1994: 121). Og som Michael Doyle hevder: «Christendom is also the proper perspective from which to view the religious drive behind the Spanish justification for empire. Colonization, in effect, was an entrepreneurial venture of Christendom, organized on a private basis by soldiers and merchants and priests, sanctioned by the pope, and coordinated by the competitive monarchs of Spain and Portugal» (1986: 110). Se også Pagden (1995) og Bayly (1999).

Sentral og lokal styring: mellommenn og «power brokers»

I motsetning til andre imperiale stormakter på 1500-tallet var ikke det spanske imperiet styrt gjennom medlemmer av det spanske aristokratiet. Dette gjaldt spesielt for imperiets territorier i Latin-Amerika. I stedet for relativt autonome aristokrater installerte Spania ulike oligarker ved makten. Disse var avhengige av staten for både legitim tilgang til materielle ressurser, samt prestisje og posisjoner (se spesielt Eisenstadt 1998). Sentrums makt

sto derfor sterkere i disse delene av imperiet, og periferienes autonomi var følgelig desto svakere. Denne manglende grad av autonomi medførte også, som Eisenstadt påpeker, at elitene i periferiene viste lite solidaritet seg imellom.

Til tross for en streng rangstige mellom ulike etniske grupper, vokste mestiser (*mestizos*) opp som katolikker, og ble undervist i spansk. Videre fikk de også ta del i det religiøse liv, og kunne bli ordinert til prester. Såfremt det ikke var i konflikt med katolske tradisjoner, ble det lagt vekt på at en rekke lokale, kulturelle tradisjoner skulle ivaretas. Dette var også delvis tilfelle i franske kolonier – dog ikke i britiske.

Skillene mellom lokalbefolkning og kolonister ble også til en viss grad vanskeliggjort ved at deler av lokale eliter utøvde funksjoner på Spanias og kirkens vegne. I 1536, for eksempel, ble «the College of Santa Cruz de Tlaxelolco» grunnlagt, hvor «the hand-picked sons of the Indian elite were raised in monastic discipline to become disseminators of the Christian gospel and of classical learning – to the point where they spoke better Latin than many a Spanish priest» (Reinhard 1992: 362).

Homogenitet og det spanske imperiets ekspansjon

En skare av misjonærer fulgte med på alle ekspedisjonene til den nye verden. Konvertering i de nye koloniene skjedde raskt. Spania hadde også her en helt spesiell fordel fremfor andre europeiske kolonimakter, nettopp på grunn av erfaringen med konverteringen og forvisningen av *moriscos*. Og der den katolske tro ikke slo rot, ble flere misjonærer sendt inn.

Som Wolfgang Reinhard argumenterer, må kollektiv identitetsdannelse – forstått som konvertering og konfesjonalisering – ses på som en iboende del av koloniseringsprosessen (Reinhard 1992), da «the missionary movement and humanism remained firmly tied to the colonialist process; indeed they were an integral part of it, if not its very basis» (Reinhard 1992: 360). Som nevnt tidligere i denne artikkelen, kommer grunnlaget for en slik forståelse fra religionens rolle som integrerende faktor bak ulike deler av det sosiale livet, samt dens rolle i den europeiske statsdannelsen: «The general integration of all areas of human life under the guidance of religion in the early modern period in general, and the close link between expansion and mission in particular, lead from the very beginning to a need for mastery of the new world beyond the Atlantic in a religious form» (*ibid.*: 361).

Et sentralt aspekt ved konstruksjonen og reproduksjonen av kollektiv identitet er definisjonen av «likhet» mellom et samfunns medlemmer, som for eksempel med hensyn til fremmedhet og det som skiller den Andre fra Oss (Eisenstadt 1998: 246). Dette skillet innebærer problemet med å krysse

grenser; hvordan en fremmed kan bli medlem. I Spanias imperiale foretak var dette spesielt viktig, særlig med hensyn til hvem som kunne inneha ulike poster i den koloniale administrasjonen. I Spanias tilfelle representerte religiøs konvertering og ekskommunisering slike grenseoverskridende tilfeller (*ibid.*: 246). På lik linje med maurerne ble ikke beboerne av de spanske koloniene tilkjent noen form for rettigheter, med mindre de konverterte til katolisismen.

Denne konverteringen ble fra den spanske koloniseringens tidlige dager en del av et større siviliseringsprosjekt, som var ment å spre både spansk kultur og språk. Det spanske imperiets tre hovedmålsettinger for indianerne var derfor å kristne, sivilisere og hispanisere imperiet.⁶ Alle disse målsettingene var uløselig knyttet sammen i den imperiale administrasjonens bevissthet.

Men til tross for at Spania i den tidligere koloniseringsperioden søkte å etablere en enhetlig og homogen kollektiv identitet gjennom hele imperiet, resulterte møtet med andre befolkningsgrupper i en annen og mer mangfoldig situasjon: Ulike kollektive identiteter levde side om side: den katolske, den spanske, ulike kreolske identiteter, samt ulike «innfødte» identiteter (Eisenstadt 1998: 255). Samtidig gjorde det faktum at imperiets ulike befolkningsgrupper delte en rekke felles trekk med imperiets befolkning, at de «opprinnelige» skillene til en viss grad ble visket ut. Ved at lokale befolkningsgrupper kunne sentrums språk, og også brukte det seg imellom, ble en rekke «naturlige» grenser visket ut. Videre skapte det også vanskeligheter med å skille lokale representanter for sentrum fra periferiens befolkning (*ibid.*). På denne måten ble ikke bare lokalbefolkningen inkludert i en rekke aspekter ved det sosiale og politiske livet i imperiet, men det skjedde også en viss integrering med sentrum (*ibid.*: 256).

Det blusset opp en viss konflikt mellom imperiet og misjonærene når det gjaldt språket. Der imperiet ønsket at man skulle undervise spansk for å forenkle administrasjonen av imperiet, ønsket misjonærer å bruke lokale språk for å gjøre konvertering og spredning av Guds ord mer effektivt. Men som Reinhard argumenterer, førte dette ikke nødvendigvis til større motstand mot imperiet, ei heller til at lokale befolkningsgrupper i mindre grad ble innlemmet under det imperiale apparatet ved at utvekslingen mellom indianere og misjonærer skjedde på deres egne premisser. For som Reinhard argumenterer, var det humanistisk filologi som gjorde det mulig for misjonærene å «produce their linguistic and ethnological achievements. Yet the attention given to the Indian languages by means of this philology

6 Sekularisering og assimilering (bl.a. ga det å beherske det franske språket visse rettigheter for lokalbefolkningen) preget også det franske imperiets kolonipolitikk. Se Grægers artikkel i dette nummeret.

was also an instrument of colonial power» (1992: 368). Med sin filologiske kunnskap hadde europeere det Reinhard betegner som «rational techniques for ‘understanding’ strangers», som muliggjorde kontroll over andre befolkningsgrupper gjennom språklig forståelse og kunnskap (*ibid.*).

Reinhard konkluderer derfor med at frem til en ekte kreolsk identitet ble utviklet, var spansk nasjonalisme ledemotivet bak konverteringen av de innfødte: Den spanske kronens ubestridte makt over stat og kirke var legitimert gjennom en religiøs og eskatologisk artikulering av nasjonalfølelse (Reinhard 1992: 370). For den fransiskanske misjonæren Mendieta, som tilbrakte mesteparten av sitt liv i imperiet og skrev om evangeliseringen av Mexico i *Historia eclesiástica indiana*, var Spanias historiske og ubestridte rolle å konvertere, om nødvendig med makt, alle fiendene til kirken, nemlig jødene, muslimene, hedningene og kjetterne i den nye verden (se *ibid.*: 370).

At den lokale befolkningen skulle leve tett opp til den spanske i koloniene, var sett på som en effektiv måte å oppnå en slik assimilering. Den spanske imperiale strategien gikk derfor ut på å etablere ulike former for kolonier der innfødte og kolonister skulle leve sammen, nemlig sivile byer (*pueblos*) og misjoner. Disse koloniene var i tillegg rent militære byer (*presidios*). Allerede i 1512 ble det spesifisert i *Leyes de Burgos*, de første lovene som skulle styre spanske i den nye verden, at indianere skulle så langt det lot seg gjøre leve i nærheten av spanske byer eller leire, «so that the continuous conversion of those that will have it, through going to church on the feast days to hear mass and the divine rites, and seeing how the Spanish live». I 1531 ble det videre understreket at hver *reduccion de los Indios* skulle ha en kirke og en prest, som skulle støttes av skatter betalt av de innfødte.

Men kirken fikk etter hvert et annet syn på assimilering, og kom til å motsette seg denne assimileringsstrategien. Dette skjedde spesielt på grunn av det ofte dårlige eksemplet spanske kolonister satte. Mellom 1550 og 1580 så man derfor den gradvise innføringen av såkalte *reducciones*, segregerte samfunn for lokalbefolkningen. De spanske *reducciones* (*reducciones de los Indios* eller *congregaciones*) var her av helt sentral karakter. Det var snakk om segregerte misjoner satt opp med den eksplisitte målsettingen å assimilere de innfødte til spansk levesett og religion. Jesuittenes *reducciones* var også utbredt i Sør-Amerika. Disse hadde også som mål å sivilisere den innfødte befolkningen, samt spre den kristne religionen. Men etter at jesuittene tok klart standpunkt mot slaveriet, og brukte sine *reducciones* til å beskytte lokalbefolkningen fra slavehandlere, ble det klart at jesuittenes målsettinger ikke lenger var i samsvar med de europeiske kolonimaktene. Jesuittene ble utvist fra Amerika i 1767 (1759 fra det portugisiske imperiet).

Avsluttende bemerkninger: Kollektiv identitet og de europeiske imperiers legitimitetsgrunnlag

I imperienes tidlige faser var det en uttalt målsetting at kulturell og språklig assimilering, konvertering og «nasjonalisering» var en iboende del av koloniseringsprosessen og den imperiale fremgangen. Og prosessen var i utgangspunktet svært effektiv. Men etter hvert som en mer pragmatisk holdning spredte seg blant innfødte, og konflikt mellom stat og kirke i økende grad ble en realitet, så man en tilpasning fra de innfødtes side. Dette var også resultatet av at de ble holdt utenfor, til tross for en rekke tiltak som skulle inkludere dem i den imperiale administrasjon og samfunnsstruktur. Spania ble oppmerksom på denne pragmatiske adapteringen først gjennom misjonærene, som oppdaget hvordan den kristne tro ikke overtok for andre tradisjonelle trosformer, men ble integrert som en del av den tradisjonelle troen. Den kristne gud var ikke den eneste guden, men kun den sterkeste. Og til tross for at mange snakket spansk og portugisisk, beholdt de sine egne språk. Sammen med ustabiliteten i Europa skapte dette en viss frykt for at oversjøiske imperier kunne komme til å rakne, og den nye verden ble møtt med mer drastiske disiplinære tiltak, der den Andre ble segregert mer enn integrert. Selv om både spanske og portugisiske koloniale foretak fortsatt hadde sin legitimitet i den katolske kirkens velsignelse, skulle ikke de imperiale foretakene lenger basere seg på homogenisering av den nye verden. Den nye verden skulle holdes klart atskilt fra den gamle.

Litteratur

- Bayly, C. A. (1999) *Empire and Information*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Doyle, Michael (1986) *Empires*. Ithaca: Cornell University Press.
- Eisenstadt, Shmuel N. (1998) «The Construction of Collective Identity in Latin America: Beyond the European Nation State Model» i Luis Roniger & Mario Sznajder (red.) *Constructing Collective Identities and Shaping Public Spheres: Latin American Paths*. Sussex: Sussex Academic Press.
- Elliott, J. H. (2002) *Imperial Spain: 1469-1716*. New York, NY: Penguin.
- Ferguson, Niall (2006) «Empires with Expiration Dates», *Foreign Policy* September/October.
- Gellner, Ernest (1984) *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell.
- Kamen, Henry (2003a) *Empire: How Spain Became a World Power, 1492-1763*. New York, NY: Harper Collins.
- Kamen, Henry (2003b) *Spain's Road to Empire*. New York, NY: Penguin.
- Kamen, Henry (2005) *Spain 1469-1714. A Society of Conflict*. London: Longman.
- Kedourie, Elie (1993) *Nationalism*. Oxford: Blackwell.
- Kumar, Krishan (2003) *The Making of English National Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nexon, Daniel & Thomas Wright (2007) «What's at Stake in the American Empire Debate», *American Political Science Review* 101 (2): 253–71.
- Padgen, Anthony (1995) *Lords of All the World. Ideologies of Empire in Spain, Britain and France, c. 1500-c. 1800*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Parry, J. H. (1990) *The Spanish Seaborne Empire*. Berkeley: University of California Press.
- Reinhard, Wolfgang (1989) «Reformation, Counter-Reformation, and the Early Modern State: A Reassessment», *The Catholic Historical Review* 75 (3): 383–404.
- Reinhard, Wolfgang (1992) «Missionaries, Humanists and Natives in the Sixteenth-Century Spanish Indies – a Failed Encounter of Two Worlds?», *Renaissance Studies* 6 (3-4): 360–76.
- Rosenberg, Justin (1994) *The Empire of Civil Society: A Critique of the Realist Theory of International Relations*. London: Verso.
- Schilling, Heinz (1995a) «Confessional and Political Identity in Europe at the Beginning of Modern Times (Fifteenth to Eighteenth Centuries)», *Concilium* 6: 3–13.
- Schilling, Heinz (1995b) «Confessional Europe» i Thomas A. Brady et al. (red.) *Handbook of European History 1400-1600*. New York, NY: E. J. Brill.
- Schilling, Heinz (1998) «Confessionalization in Europe – Causes and Effects for the Church, State, Society and Culture» i Klaus Bussmann & Heinz Schilling (red.) *1648 – War and Peace in Europe*. Münster/Osnabrück: Westfälisches Landesmuseum.
- Thomas, Hugh (2003) *Rivers of Gold: The Rise of the Spanish Empire*. New York, NY: George Weidenfeld & Nicholson.
- Tilly, Charles (2003) *The Politics of Collective Violence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Norsk statsvitenskapelig tidsskrift

Norsk statsvitenskapelig tidsskrift publiserer bidrag innenfor fagets hovedområder: Politisk teori og metode, offentlig politikk og administrasjon, komparativ politikk og politisk atferd og internasjonal politikk.

Det legges stor vekt på at artiklene skal reflektere bredden i den statsvitenskapelige forskning i Norge. Tidsskriftet er derfor åpent for ulike tematiske bidrag, og bringer både artikler basert på forskningsresultater, oversiktsartikler, kommentarer og debattinnlegg. Gjennom bokanmeldelser holdes leserne orientert om ny litteratur. Tidsskriftet utgis med støtte fra Norges forskningsråd.

Ansvarlige redaktører: Håvard Hegre og Bjørn Høyland.

Medlemskap i Norsk statsvitenskapelig forening inkluderer abonnement på Norsk statsvitenskapelig tidsskrift. Medlemskapet koster kr 775,- for institusjoner, kr 535,- for privatpersoner og kr 260,- for studenter. Ditt medlemskap bestiller du ved å sende en e-post til: anne.rame@aschehoug.no

Et privatabonnement på tidsskriftet koster kr 500,-. Du bestiller ved å sende en e-post til: abonnement@universitetsforlaget.no



Norsk statsvitenskapelig tidsskrift finner du på idunn.no

Her publiserer vi løpende nye utgaver og du kan lese eldre årganger tilbake til 2002.

På idunn.no kan du:

- Tegne abonnement på papirutgaven.
- Tegne e-abonnement.
- Kjøpe artikler og utgaver online.
- Motta nyhetsvarsling på e-post.
- Søke blant 43 norsk- og nordiskspråklige tidsskrifter.

Bli en idunn.no bruker du også!

Les *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* på nett.

Har du spørsmål: post@idunn.no



FOKUS

Det portugisiske imperiet

Handel, ideologi og misericórdias

MORTEN SKUMSRUD ANDERSEN
London School of Economics and Political Science



Portugal er sammen med Spania et av imperiene i den første imperiale bølge og innledet hva K. M. Panikkar (1954) kalte «Vasco da Gama-perioden» i asiatisk historie fra 1498 til 1945. Portugals maritime imperium, *Estado da India*, strakk seg fra Kapp det gode håp og langs Afrikas kyst til Den persiske golf i vest, og fra Japan til Timor i øst. De tidligste erobringene fant sted i Nord-Afrika og videre til swahiliske bystater langs den afrikanske østkysten i det femtende århundre, før kolonialiseringen spredte seg gradvis østover. Artikkelen vil først diskutere Portugals erobring og opprettholdelse av et imperium, før den «zoomer inn» på en av de sentrale bærebjelkene i den portugisiske, imperiale orden, nemlig veldedighetsinstitusjonene eller *las misericórdias*.

Portugal dominerte handelsruter i Det indiske hav og områdene øst for Malakka gjennom hele 1500-tallet. Hvis man tar Portugals forutsetninger i betraktning, kan denne utviklingen synes å være enda mer bemerkelsesverdig enn Spanias territoriale okkupasjon av Latin-Amerika. Portugal hadde en befolkning som sannsynligvis ikke oversteg 1,2 millioner i løpet av perioden, og en flåte på maksimalt 300 skip. Landet hadde flere andre kolonier i Afrika og senere i Brasil. Generelt ble Portugal oppfattet som en fattig, underutviklet og dårlig stilt del av Europa (Subrahmanyam 2001: 49). Det teknologiske gapet mellom Portugal og dets motstandere var mye mindre enn i Spanias møte med Amerika (Boxer [1969] 1991: 39, 49). Hvilke faktorer kan så forklare dette spektakulære prosjektet og dets varighet, til tross for skrinne ressurser?

Imperiets vekst og utstrekning

En viktig strategisk forutsetning var fraværet av militærmakt og krigsskip i Det indiske hav (Boxer [1969] 1991: 44). I tillegg hadde det å føre krig til havs lav prestisje blant konger og herskere i øst. Det var handelsmannens krig, og langt under territorielle kongers verdighet.¹ Arabere dominerte ikke lenger havene, som de hadde gjort tidligere. Denne tidligere dominansen gjenspeiles i det faktum at portugisiske handelsmenn omtalte alle de påtraff på sine reiser, uansett opphav, som «maurere». Verken Mameluk-imperiet i Egypt, perserne eller det hinduistiske Vijayanagar-imperiet i det sørlige India hadde bevæpnede skip. Handel og ekspansjon foregikk stort sett fredelig gjennom opprettelsen av muslimske handelskolonier over hele Sørøst-Asia. Dette betydde i tillegg at et omfattende handelsnettverk eksisterte allerede tidlig på 1500-tallet. Portugiserne sto ved sin inntreden dermed ansikt til ansikt med en velutviklet muslimsk verden av bystater, handelsruter og religiøse og sosiale nettverk. Det indiske hav ble kalt en «arabisk innsjø», men ingen sentralisert politisk enhet eksisterte her. Det eneste som fantes var nettverkene, som innebar en potensielt enestående makt for den som klarte å overta og sentralisere disse (Ho 2004: 219).

Det transregionale muslimske samfunnet ble raskt omgjort til en politisk og militær strategisk arena. Portugals ekspansjon ledet således til et av de første møtene mellom den muslimske oversjøiske verden og et vestlig imperium (Ho 2004: 216). Det var også første gang Det indiske hav ble sett på som ett havområde og som én enhet som kunne kontrolleres. Portugisiske geografer kartla havet, og snart ble en strategi lagt opp for å monopolisere bruken av vold innen dette området (Ho 2004: 217–18, Sanceau 1944)

Portugal hadde innsett at de kunne ta over det muslimske handelsnettverket ved bruk av rå makt etter at admiral Francisco de Almeida hadde ødelagt den egyptisk-gujaratiske flåte i 1509; den eneste muslimske flåten som kunne ha forpurret portugisernes planer. Fra før var Portugals herredømme over den afrikanske kysten sikret gjennom etableringen av fort i Sofala og Mosambik, og gjennom en allianse med den lokale sultanen av Malindi. Med voldsom brutalitet² og hastighet etablerte Portugal i årene 1509–1515 militære havnebaser i Goa, Malakka og Ormuz (Boxer [1969] 1991: 46–47)

Admiral de Almeidas etterfølger, admiral Alfonso de Albuquerque, tok Goa fra sultanen av Bijapur i 1510. Goa ble hovedkvarteret for Portugals

1 Noe av det samme gjorde seg paradoksalt nok gjeldende i Portugal. Det var vanskelig å skaffe soldater til krigsskipene, da sjøtjeneste var assosiert med en lavere sosial rang enn infanteriet.

2 Den muslimske juristen Zayn al-Dīn al-Malibārī skrev i 1570 boken *Gift of the Jihad Warriors in Matters Regarding the Portuguese* hvor han katalogiserte portugisiske overgrep i områdene rundt Det indiske hav, se Ho (1994: 222).

handelsimperium. Albuquerque allierte seg med en lokal krigsherre, Timojy, og opparbeidet seg raskt støtte i den hinduistiske befolkningen. Før portugiserne erobret Malakka i 1511 var byen et sultanat styrt av Mahmud Shah, og flere reiseskildringer vitner om at byen var et av Asias viktigste handelssentra. Blant annet rapporterte den portugisiske kong Emanuels utsending Tomé Pires om uante kommersielle muligheter i området, senere referert i boken *Suma Oriental* ([1515] 1944). Pires meldte om kjøpmenn fra Venezia og Den persiske golf som valfartet til handelsbyen som han så som sentrum i det asiatiske handelsnettverket. Han konkluderte med at kontroll over Malakka er nøkkelen til kontroll over handelen i Asia, og at Portugal kunne ta over hele systemet hvis kongen spilte sine kort rett. Pires oppsummerer med setningen «whoever is lord of Malacca has his hand on the throat of Venice». Kontrollen over Den persiske golf ble sikret i 1515, da den viktige havnen Ormuz, i dagens Iran, ble tatt. Sjahan av Ormuz ble innsatt som Portugals mellommann.

Ytterligere en årsak til, eller gunstig omstendighet for, den vellykkede ekspansjonen var utbredte interne stridigheter blant Portugals asiatiske rivaler. Portugiserne utnyttet dette til fulle gjennom en aktiv bruk av splitt og hersk-teknikker, og unngikk dermed at rivalene samlet seg mot kolonimakten (se Neumanns introduksjon). Eksemplene er mange. Mombasa og Malindi var i konflikt i Øst-Afrika, og Portugal allierte seg som nevnt med Malindi. Zamorinen i Kalkutta kriget mot rajahen i Cochín, og Portugal allierte seg med sistnevnte. Portugals første fotfeste i India kom også som et resultat av tre svake kongedømmer som alle var i konflikt på Ceylon. Portugal allierte seg med sjiamuslimene i Persia mot Tyrkias sunnier, og spilte på motsetninger mellom muslimer og hinduer i India. Portugal utnyttet disse motsetningene der de fantes. I tillegg ble en splitt og hersk-teknikk benyttet internt i koloniene, da mellom sosiale klasser. Dette behandles under.

Portugal hadde nå tre hovedbaser, Goa, Ormuz og Malakka, som sikret full kontroll over krydderhandelen i Det indiske hav. Ruten rundt Kapp det gode håp, kombinert med kontroll over disse strategiske havnene, tok dermed markedet fra handelsmenn fra Venezia og deres muslimske partnere som forsynte dem med varer (Ho 2004: 218).³ Handelsnettverket ekspanderte stadig med flere og flere mindre handelsposter (*feitorias*). I tillegg fikk Portugal ofte tillatelse til å etablere ekstraterritorielle ubevæpnete *feitorias* under uavhengige asiatiske herskere. Denne praksisen var basert på lokale tradisjoner blant muslimske handelsmenn (Boxer [1969] 1991: 47–48). Etter å ha knust det muslimske monopol, jobbet portugiserne intenst med å etablere og ekspandere sitt eget monopol. Asiatisk handel under portugiserne

3 Monopolet var imidlertid ikke helt vanntett, da Aden fortsatt var uberørt, og Rødehavet dermed lå åpent for muslimske handelsmenn.

fikk foregå som før, men først etter at man hadde kjøpt en handelslisens (*cartaz*) og under betingelse av at man stoppet i Goa, Ormuz eller Malakka for å betale toll (Boxer [1969] 1991: 48, Münkler 2007: 50). Portugisernes stadige ekspansjonslyst førte til at de prøvde samme brutale taktikk i Kina-havet. Det gikk ikke bra, og de ble grundig slått i 1521–22 av den kinesiske flåten. Dette tyder på at Portugal var heldig med omstendighetene rundt sin videre ekspansjon i Det indiske hav, da Kina og Japan gav opp sin egen tidligere ekspansjonspolitik, offisielt fra 1523.⁴ Den portugisiske kongen Dom Manuela selverklærte tittel, «Herre over okkupasjonen, navigering og handel i Etiopia, India, Arabia og Persia», vitner om den portugisiske ekspansjonstrangen. Denne trangen var materielt sett basert på et ønske om handel og kommersiell ekspansjon, sentrale elementer i Portugals imperium. Et slikt ønske var imidlertid ikke enestående for Portugal.

Ideologi og religion i det portugisiske imperiet

Dette leder an til en annen faktor som kan forklare Portugals suksess, nemlig en meget sterk overbevisning og et ideologisk tilsnitt som ikke var til stede hos motstanderne. Som sir George Sansom skrev, «the Portuguese went into Asia in a spirit of determination which was stronger than the will of the Asian population to resist» (1968, sitert i Boxer [1969] 1991). At Portugal måtte forsøke å invadere flere av de ovennevnte havnene flere ganger før det lyktes, understreker poenget (*ibid.*: 50).

Erobring, handel og religion gikk hånd i hånd i det portugisiske imperiet. Ideer om et kosmisk kongedømme er kjente elementer i førmoderne imperial tankegang. Kinas «himmelske kongerike» er kjent, og herskere i Safavid-, Mughal- og det ottomanske imperiet spilte på tradisjoner fra Romerriket og Kalifatet for å legitimere imperiet. Også i det portugisiske imperiet finner vi denne mentaliteten i et forsøk på å kombinere en plikt til å spre Kristi kongedømme med det romerske imperiets makt (Bayly 1996: 50, Pagden 1995). Ideer om korstog og beskyttelsen av Jerusalem var også viktig, spesielt i kong Dom Manuela regjeringstid (1495–1521). Admiral Alburquerque var en spesielt ivrig tilhenger av kongens messianske ideologi (Subrahmanyam 2001: 55). Det spesielle i Portugal var kombinasjonen av denne ideologien og en form for monarkisk protokapitalisme, der handelsmenn fikk sin legitimitet direkte fra kongen (Subrahmanyam 2001). Det dreide seg ikke om private foretakender, som senere under nederlenderne og britene, men

4 Det er uklart hvorfor ekspansjonen ble stanset etter Ming-imperiets utstrakte imperiale ekspedisjoner, men en grunn kan være japanske pirater og mongolske/manchunomader i nord (Boxer [1969] 1991: 43–44). Se også Finlay (1992).

om handelsmenn som var direkte underlagt kongen. Religion spilte derfor en meget viktig rolle i tospann med imperial ekspansjon.

Allikevel; den kanskje viktigste faktoren i et imperium som var så vidt spredt som det portugisiske, var bruken av indirekte styring. Indirekte styring minsker kostnadene ved imperial kontroll og er fleksibel nok til både å holde små perifere enheter sammen uten sentralstyrte reformer i disse, og til å høste inn ressurser fra periferien uten konstant oppfølging og bruk av makt (Nexon & Wright 2007: 265, Tilly 2003: 4). Elementer som vi har sett var viktige i ekspansjonsdynamikken, det å installere mellommenn, å utnytte eller skape lokale skillelinjer og det religiøse aspektet, gjorde seg også gjeldende i det indirekte styret i etterkant av okkupasjonen.

Las misericórdias som mellommenn

I det portugisiske imperiet eksisterte det forskjellige former for representasjon og formelle bånd til metropolen. I de asiatiske områdene som Portugal kontrollerte, var det en visekonge som representerte kongen i hele det store området fra Afrika til Øst-Asia, og som hadde vide fullmakter. I Brasil fungerte en guvernør som hadde mindre handlingsrom enn visekongen. Allikevel var basisinstitusjonene de samme både i moderlandet Portugal, Asia, Brasil og Afrika: *câmaras* og *santa casa de misericórdias* (Abreu 2000, Bethencourt & Chaudhuri 1998, Boxer 1965: 65, Subrahmanyam 2001: 68). *Câmaras* var i utgangspunktet en økonomisk og politisk institusjon, mens *las misericórdias* drev veldedighet og sosialt arbeid. Det er imidlertid et viktig poeng at den samme lokale eliten var involvert i begge institusjonene. *Las misericórdias* var en mellominstitusjon for indirekte styring og som i det portugisiske imperiet klarte å integrere både et overordnet arrangement og lokal tilpasning, både lojalitet til sentrum og til periferien. Institusjonen fungerte som viktig bindeledd for å holde imperiet sammen og styrte i en lang kjede fra kongemakten gjennom de lokale elitene og ned til detaljert regulering av individer i koloniene, både moralsk og fysisk.

Las misericórdias var opprettet av kongen eller etter lokale initiativ, i utgangspunktet som institusjoner for religiøst sosialt arbeid blant befolkningen. De ble regulert gjennom *compromissos* (Sá 2004: 8–9). De var rammeverk utstedt av kongen, men inneholdt klausuler som understreket behovet for tilpasninger til lokale forhold, og gav institusjonene store friheter og lokal autonomi. *La Casa de Misericórdia* i Lisboa kunne aldri styre de lokale institusjonene, men gav råd og veiledning. De lokale *misericórdias* hadde stor lojalitet til Lisboa, men tilpasset seg de lokale forhold. Ofte gikk de lokale *misericórdias* også ut over begrensningene i *compromissos*, for eksempel var kvinner ekskludert fra å delta. Det finnes likevel tilfeller

som viser hvordan lokale japanske tradisjoner for kvinnelige buddhistiske veldedighetssamfunn ble integrert i det koloniale apparatet, og kvinnelige *misericórdias* ble etablert (Ward 2002).

Disse institusjonene var nær optimale lokale styringsmekanismer for imperiet. *Las misericórdias* var tilpasset lokale forhold, samtidig som de var del av en overordnet struktur, og ble endog med tiden byråkratisert og inkorporert som den sentrale politiske pilaren i den lokale administrasjonen. Dette skjedde i økende grad etter Det tridentinske konsil, et sentralt møte i den katolske kirkes motreformasjon da den portugisiske kongen ble mer involvert, juridisk sett, i opprettelsen av *misericórdias*. Ideologien var fortsatt helt og holdent religiøs, og kongen intervenerte sjelden eller aldri i den lokale administrasjonen. Men veldedighetsinstitusjonene fikk et mer privilegert forhold til kongen og overtok etter hvert fullstendig rollen til de politisk-økonomiske *câmaras* som den mest sentrale institusjonelle og politiske enheten i den lokale politiske orden (Sá 2004: 6). En av grunnene til *las misericórdias'* økende viktighet og suksess var de gjensidige fordelene de gav kongen og de lokale elitene. *Las misericórdias* utvidet sine oppgaver utover det rent juridiske ansvaret de hadde ifølge rammeverket fra kongen, *compromissos*. De utviklet snart et eget kredittsystem og begynte å spille en viktig rolle i økonomien. De finansierte maritime handelsmenn i Macao, på samme tid som kongen brukte dem til *padrões de juro*, en praksis der kongen «lånte» store summer og betalte tilbake over tid i form av renteavdrag. Forholdet mellom sentrum og periferi ble stadig mer kodifisert, og styret av *las misericórdias* ble stadig mer begrenset til den lokale eliten (Abreu 2001). Veldedighetspraksisen ble byråkratisert og elitistisk. Dette bidro til å skape og opprettholde sosiale skillelinjer innad i koloniene, en viktig forutsetning for splitt og hersk-teknikker (Baumgartner 1975: 422).

Las misericórdias fungerte usedvanlig godt som imperialt lim også på grunn av katolisismens natur. I motsetning til i protestantismen stod ritualer meget sentralt, og kollektivet var like viktig som den individuelle troende. Dette gjorde det lettere for samfunnet i koloniene å bli inkludert i de sosiale praksisene, til tross for det økende elitepreget. Religiøse ordener var også fortsatt viktige i katolisismen, og misjonærer som St. Francis Xavier hjalp de lokale institusjonene med å ta vare på de syke, både åndelig og fysisk (Sá 2004: 3–5). Veldedighetspraksisene ble sett på som en form for avlat. De innebar ikke en reell materiell omfordeling, men var en nyttig fiksjon. Denne fiktive omfordelende praksisen hjalp til å dempe sosiale konflikter i koloniene, normaliserte den sosiale samhandlingen og sikret sosial orden. Gjennom veldedighetspraksisen ble «korrekt» moralsk opptreden sikret gjennom trussel om «disiplin og straff» (Abreu 2000, Sá 2004: 10–12). For eksempel, for å bli innlagt på sykehusene drevet av *las misericórdias*, måtte man konvertere til katolisismen, døpes og delta i nattverden. Gaver og vel-

dedighet kan skape en form for påtvunget takknemlighet, og takknemlighet medfører ofte en selvbevisst underordning (Sennett 2004). Velledighet var derfor en effektiv sosial styringsteknikk og bidro til å opprettholde et kolonialt hierarki.

Et annet interessant aspekt ved disse mellominstitusjonene er at de var del av en gjensidig prosess der Portugal måtte utforme institusjoner både for seg selv og for koloniene (Barros 2001). Selv om disse velledighetsinstitusjonene var varierende etter hvor de befant seg geografisk, ble de på samme tid integrert i en bredere organisasjon, hva vi kan kalle den tidlige moderne staten. Den institusjonelle variasjonen var begrenset av en felles struktur og prosedyrer. Like vanskelig er det å skille skarpt mellom handel og administrasjon (*ibid.*). Det som for oss i dag er naturlige separasjoner, politisk/sosialt, politisk/økonomisk, økonomisk/militært og så videre, var ikke nødvendigvis sett som atskilte sektorer i det portugisiske imperiet på 1500-tallet. Den moderne portugisiske staten ble til i hva vi i dag ville kalle skjæringspunktet mellom profittsøken og utviklingen av et kolonialt administrativt apparat knyttet til metropolen (Sá 2004).

Disse mellommennene, eller mellominstitusjonene, kombinerte produksjon av lokal sosial orden med et overordnet forhold til kongen. *Las misericórdias* var også selvstendige overfor kirken. En slik posisjon mellom de sekulære og de religiøse autoritetene viste seg å være en effektiv oppskrift for å opprettholde sosial og politisk stabilitet og orden i et vidstrakt imperium, samt for å utforme selve den portugisiske staten.

Imperiet svekkes: ulempene ved indirekte styring

Admiral Alburquerque hadde anbefalt fire fort og 3000 mann for å opprettholde det portugisiske imperiet, men over førti fort var snart på plass mellom Sofala og Nagasaki. Portugal begynte å lide av «imperial overstretch» etter som imperiet ekspanderte i løpet av det femtende århundre (Boxer [1969] 1991: 52–53). Få ressurser var tilgjengelige. Det var verken mannskap eller skip nok til å opprettholde et slikt utstrakt imperium på lang sikt.

Mare clausum ble erstattet med *mare liberum* (Alexandrowicz 1960, Münkler 2007: 50). Tilstedeværelsen av mer effektive nederlandske og senere engelske private selskaper økte jevnt i løpet av siste del av 1500-tallet og på 1600-tallet (Boxer [1965] 1988). Nederlenderne overtok etter hvert, ikke gjennom å slå portugiserne, men grovt sett gjennom å vinne Kinas gunst. Nederland hadde ingen religiøse aspirasjoner med sine uavhengige selskaper, så de ble ønsket velkommen av kineserne. Samtidig ble flere landbaserte handelsruter for krydder gjenåpnet. Da Nederland tok Amboina i Indonesia fra Portugal i 1605, oppdaget de at portugiserne tillot muslimske

handelsmenn fra hele Asia å handle fritt, i motsetning til Lisboas teoretiske handelsmonopol. Ulempen med indirekte styring er at imperiale sentrale direktivers effektivitet svekkes betraktelig, noe som gir stort rom for å gå utenom den offisielle imperiale politikken (se Neumanns introduksjon). I tillegg ble smugling stadig mer utbredt. En økende interesse for land og territorier passet også dårlig for Portugals begrensede ressurser. Asiatiske motstandere hadde store landstyrker. I motsetning til i Amerika var det derfor for risikofylt å gå inn i landet med armeer, så man måtte holde seg til kysten. Ingen våget seg innover før britene tok over etter nederlenderne med en militær teknologi overlegen nok til å utfordre mogulenes elefanter og infanteri.

Portugals posisjon ble sakte svekket, men pepperhandelen gikk fortsatt med stort overskudd i 1611 (Boxer [1969] 1991: 60). Mye av litteraturen om det portugisiske imperiet på 1600-tallet er basert på den portugisiske kjøpmannen Diogo do Coutos skrift *Soldado Prático*, et verk som faller inn under det som godt kan kalles «nedgangslitteratur», en vanlig litterær genre i store imperier. Dette var en egen form for historiografi som beskrev sosiale omveltninger og forandringer (Subrahmanyam 2001: 63–64). Disse omveltningene blir ofte feilaktig tolket som uttrykk for fall eller nedgang, både av forfatterne selv og av dagens lesere. Det er uansett et faktum at det portugisiske imperiet i Asia forsvant. Den samtidige Machiavelli hadde tre strategier for å holde på okkuperte stater. Den dårligste av disse var å la statene leve etter sine egne lover, skatlegge dem og installere et vennlig oligarki. Dette var Portugals strategi i Asia. Kanskje skulle kongen ha lyttet til Machiavellis råd og heller «reist for å leve blant dem», kanskje var periferiene for autonome og frie (jf. Knutsens artikkel). Opprettelsen av *misericórdias* i imperiet som del av en bindingsstrategi var vellykket, men båndene var ikke sterke eller brede nok til å stå imot strukturelle forandringer. Et annet imperium tok Portugals plass uten større problemer. En av grunnene var imperiets nødvendigvis litorale og oppstykkede karakter, og dermed et fravær av territorium og de ressurser en stor kolonibefolkning kunne ha gitt.

Litteratur

- Abreu, Laurinda (2000) «Purgatório, misericórdias e caridade: condições estruturantes da assistência em Portugal (seculos XV–XIX)», *Dynamis: Acta Hispanica ad Medicinae Scientiarumque Historiam Illustrandam* 29: 395–416.
- Abreu, Laurinda (2001) «O papel das Misericórdias dos 'lugares de além-mar' na formação do Império português», *História, Ciências, Saúde-Manguinhos* 8(3): 591–611.
- Alexandrowicz, Charles Henry (1960) «Freitas versus Grotius» i *British Yearbook of International Law* 35 (162–82). Oxford: Oxford University Press.
- Barros, Edval de Souza (2001) «Redes de Clientela, Funcionários Régios e Apropriação de Renda no Império Português (Séculos XVI–XVIII)», *Revista de Sociologia e Política* 17: 127–46.
- Baumgartner, Tom *et al.* (1975) «Relational Control: The Human Structuring of Cooperation and Conflict», *Journal of Conflict Resolution* 19(3): 414–40.
- Bayly, Christopher A. (1996) *Empire and Information. Intelligence Gathering and Social Communication in India 1780–1870*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bethencourt, Francisco & Kirti N. Chaudhuri (red.) (1998) *História da Expansão Portuguesa*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Boxer, Charles Ralph (1965) *Portuguese Society in the Tropics. The Municipal Councils of Goa, Macao, Bahia and Luanda, 1510–1800*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Boxer, Charles Ralph ([1969] 1991) *The Portuguese Seaborne Empire, 1415–1825*. London: Carcanet Press.
- Finlay, Robert (1992) «Portuguese and Chinese Maritime Imperialism: Camoes's *Lusiads* and Luo Maodeng's Voyage of the San Bao Eunuch», *Comparative Studies in Society and History* 34(2): 225–41.
- Ho, Engseng (2004) «Empire through Diasporic Eyes: A View from the Other Boat», *Comparative Studies in Society and History* 46(2): 210–46.
- Münkler, Herfried (2007) *Empires*. Cambridge: Polity.
- Nexon, Daniel & Thomas Wright (2007) «What's at Stake in the American Empire Debate», *American Political Science Review* 101(2): 253–71.
- Pagden, Anthony (1995) *Lords of All the World. Ideologies of Empire in Spain, Britain and France, c. 1500–c. 1800*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Panikkar, Kavalam Madhava (1954) *Asia and Western Dominance: A Survey of the Vasco da Gama Epoch of Asian History*. New York, NY: The John Day Company.
- Pires, Tomé ([1515] 1944) *The Suma Oriental of Tomé Pires*. London: Hakluyt Society.
- Sá, Isabel dos Guimarães (2004) «Catholic Charity in Perspective: The Social Life of Devotion in Portugal and its Empire (1450–1700)», *e-Journal of Portuguese History* 2 (1).
- Sanceau, Elaine (1944) *The Land of Prester John, a Chronicle of Portuguese Expansion*. New York, NY: Knopf.
- Sansom, George (1968) *Western World and Japan: A Study in the Interaction of European and Asiatic Cultures*. New York, NY: Knopf.
- Sennett, Richard (2004) *Respect in a World of Inequality*. New York, NY: W.W. Norton & Co.

- Subrahmanyam, Sanjay (2001) «Written on Water: Designs and Dynamics in the Portuguese *Estado da India*» i Susan E. Alcock *et al.* (red.) *Empires: Perspectives from Archaeology and History*. Cambridge: Cambridge University Press (52–69).
- Tilly, Charles (2003) *The Politics of Collective Violence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ward, Haruko Nawata (2002) «Women and the Confraternity of Misericordia in the Early Modern Portuguese Seaborne Empire: Goa, Salvador da Bahia, Nagasaki», *Neue Zeitschrift für Missionswissenschaft* 58(4): 241–60.

FOKUS

Det britiske imperiet (1815–1914)

KRISTIN M. HAUGEVIK

NUPI



Det britiske imperiet (1815–1914)¹ var verdenshistoriens ubestridt største, både territorielt og befolkningsmessig. Knappt noe imperium er da heller forsøkt beskrevet, forklart og forstått i det omfang som det britiske. Til tross for dette er Det britiske imperiet stadig et aktuelt analyseobjekt, ikke minst med tanke på Storbritannias nåværende rolle i internasjonal politikk og debatten om imperiale tendenser i vår egen tid.²

Dette bidraget tar utgangspunkt i den klassiske realismens tese om at staters evige søken etter makt er den grunnleggende drivkraften i alle former for internasjonal politikk. Det overordnede spørsmålet som søkes besvart, er om en slik fortolkning kan kaste lys over Storbritannias utenrikspolitikk i forkant av, under og i etterkant av det britiske imperiale århundre. Med andre ord: I hvilken grad kan Det britiske imperiets fremvekst ses i lys av Storbritannias søken etter en endring av den eksisterende maktbalansen? I hvilken grad reflekterte styringen av Det britiske imperiet et ønske om å anskueliggjøre sin nyervervede maktoverlegenhet og således avskrekke eventuelle utfordrere til makten? Og i hvilken grad kan etableringen av den sterke angloamerikanske alliansen etter andre verdenskrig betraktes som en britisk strategi for å opprettholde makt og innflytelse på den internasjonale arena?

I dette bidraget er det altså, av historisk åpenbare grunner, det internasjonale statssystemets logikk som legges til grunn for analysen. Dette er

Takk til Øivind Bratberg, Iver B. Neumann, Erlend G. Krogstad og Pål Vegard M. Pettersen for innsiktsfulle kommentarer.

¹ Termen «Det britiske imperiet» brukes her med referanse til perioden 1815–1914. De tidlige britiske imperiedannelsene i Nord-Amerika, Karibia, Australia og Østen (1600–1815) vil bli omtalt som henholdsvis det «første» og «andre» britiske imperiet.

² Jf. Neumanns innledning over.

hensiktsmessig når fokuset er den britiske stats søken etter makt i en periode der statssystemet var en sentral handlingsbetingelse. Spørsmålet om en *imperial* styringsorden innenfor rammene av statssystemet vil imidlertid også bli behandlet, og da særlig under avsnittet om det britiske imperiale århundre. Her vil fokuset både være imperiet som en politisk enhet innenfor dette systemet og forholdet mellom imperiets sentrum, dets mellommenn og dets provinser. For dette formålet vil Hans Morgenthau generelle definisjon av politisk makt som «the mutual relations of control among the holders of public authority and between the latter and the people at large» være særlig nyttig (Morgenthau 1948: 28).³

Preimperiale, imperiale og postimperiale strategier i den klassiske realismen

I statsvitenskapelige lærebøker beskrives gjerne Morgenthau som selve opphavsmannen til den klassiske realismens grunnidé om at all politikk kan forklares ut fra individers og staters utrettelige søken etter makt og innflytelse. Samtidig har det – paradoksalt nok – blitt påpekt fra flere hold at Morgenthau på mange måter fremstår som en *moderne* realist, ettersom han også beskjeftiger seg med aspekter som er sentrale i den kontemporære debatten i internasjonal politikk, herunder betydningen av begreper som ideologi, normer og identitet (Lebow 2004, Neumann & Sending 2007, Williams 2004). Richard Little har sågar uttalt at Morgenthau kan betraktes som en slags «pre-time constructivist», all den tid hans fokus er bredere enn hva som tradisjonelt har vært konvensjonen for teoriretninger tuftet på en rasjonalistisk ontologi.⁴

Morgenthau's tilnærming er dermed formålstjenlig i denne sammenhengen. Med sin grunnoppfatning om at staters søken etter makt kan forklare politiske systemer så vel som endringer i dem, bidrar hans tilnærming til det som er dette bidragets hovedanliggende, nemlig å kaste lys over Det britiske imperiets vekst, virke og fall og transisjonen til den sterke angloamerikanske alliansen. Samtidig utgjør det en merverdi for analysen at Morgenthau ikke kategorisk begrenser sitt maktbegrep til materielle interesser alene,⁵ men tvert imot argumenterer for at makt ikke bare er betinget av relativt stabile, materielle bestanddeler som geografi, naturressurser, industriell og militær kapasitet, men også av ikke-materielle faktorer som befolkning, nasjonal ka-

3 Se for øvrig Neumanns diskusjon av ulike systemlogikker over.

4 På et teoriseminar på NUPI, Oslo 13. oktober 2006.

5 Slik for eksempel hans mer strukturelt orienterte etterfølgere Kenneth Waltz og John Mearsheimer – iallfall implisitt – gjør det (Fearon & Wendt 2002: 58–59).

rakter, nasjonal moral eller kvaliteten på diplomatiet og regjeringsapparatet (Morgenthau 1948: 113–49).⁶

I sum drives likevel den internasjonale politikken, slik Morgenthau ser det, i all hovedsak av staters søken etter tilegnelse, opprettholdelse eller demonstrasjon av makt. Til hver enkelt av disse formene for maktsøken knytter han en konkret politisk strategi. Dersom en stats målsetning er å fastholde sin nåværende maktposisjon, vil beslutningstakerne ventelig velge en *status quo policy*, ved for eksempel å søke institusjonalisering av de gjeldende maktstrukturer i internasjonale avtaler og traktater (Morgenthau 1948: 44). Dersom hensikten derimot skulle være å forbedre egen maktposisjon i systemet, vil strategien rimeligvis heller være å *endre status quo*, ved å søke maktdominans innenfor et begrenset geografisk område eller i ytterste fall et kontinentalt eller verdensomfattende imperium (Morgenthau 1948: 56–57). En slik imperialistisk målsetning oppstår gjerne i kjølvannet av en krig, der enten vinneren eller taperen vil benytte anledningen til å styrke sin posisjon, eller fordi en sterk stat beslutter å legge svakere og ubeskyttede stater under seg (dvs. kolonialisme) (Morgenthau 1948: 54–56). Endelig, dersom en stat allerede *har* makt og først og fremst er ute etter å avskrekke mulige utfordrere til makten, vil dens beslutningstakere typisk velge en *prestisjestrategi*, gjennom å søke å «impress other nations with the power one's own nation actually possesses, or with the power it believes, or wants the other nations to believe, it possesses» (Morgenthau 1948: 74–75).

Hva er så «makt» innenfor denne rammen? Ifølge Morgenthau er det i første rekke snakk om «a psychological relation between those who exercise it and those over whom it is exercised». Denne relasjonen gir «the former control over certain actions of the latter through the impact which the former exert over the latter's minds» (Morgenthau 1948: 28). En slik definisjon rommer både Robert A. Dahls klassiske definisjon av makt som «As evne til å få B til å gjøre noe han ellers ikke ville gjort» og Steven Lukes tilføyelse om at A også kan ha makt over B ved å påvirke hans ideer, tankesett og preferanser. As maktfortrinn kan ifølge Morgenthau være av militær, økonomisk eller kulturell karakter, og innflytelsen over B betinges av tre faktorer: Bs forventning om goder, Bs frykt for straff eller Bs respekt for eller hengivenhet til A (Morgenthau 1948: 28).

De påfølgende avsnittene diskuterer hvordan Storbritannia fra begynnelsen av 1600-tallet og frem til i dag har benyttet alle de tre ovennevnte variantene av maktsøken. Her vil også måten landets politiske makt har kommet til uttrykk på i de ulike periodene, bli vektlagt.

6 Dette kan han tillate seg innenfor et realistisk paradigme fordi han holder menneskenaturen konstant: «Human nature, in which the laws of politics have their roots, has not changed since the classical philosophies of China, India, and Greece endeavoured to discover these laws» (Morgenthau 1948: 4). For en diskusjon, se Underdal (1999).

Endring av status quo: Det britiske imperiets fremvekst (1600–1815)

Imperialisme, skriver Morgenthau, handler primært om å søke systemendring gjennom en endring av status quo. Rammevilkårene for en imperialistisk politikk er særlig gunstige i kjølvannet av en krig eller når politisk svake stater eller områder oppfattes som attråverdige av politisk sterke stater. Videre kan ambisjonene bak en imperialistisk maktstrategi variere mellom ytterpunktene verdensherredømme og lokal dominans, og de konkrete midlene som benyttes kan være militære, økonomiske, politiske eller kulturelle (Morgenthau 1948: 45–59). Ut fra denne definisjonen er verken maktsøken som sådan eller opprettholdelse av et eksisterende imperium nødvendigvis å regne som imperialisme. Å etterstrebe makt behøver jo ikke i seg selv være et forsøk på å endre det gjeldende politiske system. Visse forutsetninger må dessuten være til stede. Som Samuel Grafton påpeker:

Even after you give the squirrel a certificate which says he is quite as big as any elephant, he is still going to be smaller, and all the squirrels will know it and all the elephants will know it (siteret i Fox 1944: 3)

Videre ville det også være en åpenbar selvmotsigelse å argumentere for at opprettholdelse av en eksisterende maktstruktur handler om å søke endring av det samme systemet (Morgenthau 1948: 48–54). Det er med andre ord en vesensforskjell mellom imperialisme som *strategi* og imperium som *system* – den førstnevnte er typisk forløperen til det sistnevnte. Et imperialistisk system kan dessuten fint fungere selv om den aktuelle imperiemakten ikke fører en imperialistisk strategi på daværende tidspunkt.

Englands – og senere Storbritannias – maktsøken i perioden mellom 1600 og 1815 synes imidlertid å ha vært motivert av et ønske om endring i den gjeldende internasjonale maktstrukturen.⁷ I denne perioden førte landet en klart imperialistisk strategi hvor ekspansjon til nye territorier og styrking av egne økonomiske og militære ressurser utgjorde sentrale komponenter. Utfordrere ble forsøkt bekjempet, og den viktigste maktkampen i så henseende sto mellom Storbritannia og erkerivalen Frankrike.⁸ Men selv om Storbritannia allerede i 1763 beseiret Frankrike i den såkalte sjuårskrigen var det likevel ikke før etter Napoleons nederlag i slaget ved Waterloo i 1815

7 Tidlig i denne perioden tok dessuten England styringen over Wales og Skottland. Gjennom *the Laws in Wales Acts* i perioden 1535–1542 ble det walisiske lovsystemet innlemmet i det engelske. England tok også over den daglige administrasjonen av Wales. I 1707 forente så *The Act of Union* England (inkl. Wales) og Skottland i the United Kingdom – Storbritannia. Sammen med Nord-Irland utgjør dette dagens Storbritannia.

8 Sml. Nina Grægers bidrag over.

at landet befestet sin stilling som verdensledende hegemon – den fremste blant verdens stormakter. Frem til da hadde det internasjonale politiske system fremstått som grunnleggende anarkisk, preget av systemisk kaos og konflikt mellom ulike stater på søken etter makt (Arrighi 1994: 51).

Storbritannias erobring av en overlegen internasjonal maktposisjon fant med andre ord ikke sted over natten. Allerede fra 1606 koloniserte det daværende England, gjennom det såkalte Virginiakompaniet, systematisk store deler av det østlige Nord-Amerika og fra midten av 1600-tallet Karibia. Dette «første» engelske imperiet var primært basert på handel med varer som fisk, tobakk, bomull, ris, sukker og pelsvarer. I tillegg ble både Nord-Amerika og Vest-India benyttet som baser for den britiske slavehandelen fra Afrika.⁹ Forholdet mellom det engelske sentrum og de amerikanske provinsene ble regulert gjennom strikte juridiske forordninger som samlet utgjorde et merkantilistisk system (James 1998: 29, Smith 1998: 5). Provinsene hadde likevel i utgangspunktet relativt stor grad av lokalt selvstyre fordi man antok at dette i større grad ville sikre politisk stabilitet. I enkelte av koloniene var sågar mellommennene – de lokale guvernørene – folkevalgte. Maktkampen mellom Frankrike og Storbritannia på midten av 1700-tallet førte imidlertid til større grad av innblanding fra britiske styresmakter, noe som ikke overraskende falt i dårlig jord i provinsene (Smith 1998: 6). Dette var også en avgjørende årsak til at 13 av koloniene til slutt krevde sin uavhengighet fra den britiske tronen, et krav som i sin tur resulterte i den amerikanske uavhengighetskrigen (1775–1783) og til slutt oppløsning av det engelske imperiet i deler av Nord-Amerika.

Kombinasjonen av tapet av de 13 amerikanske koloniene og stor gjeld etter den åtte år lange krigen gjorde at enkelte mot slutten av 1700-tallet betraktet Storbritannia som en beseiret og utslitt stormakt (Smith 1998: 16). Samtidig markerte nederlaget overgangen til en ny fase i den britiske imperialismens historie. Den merkantilistiske tilnærmingen var i ferd med å erstattes av frihandelsideologi, mye takket være ideer fremmet av Adam Smith i boken *Wealth of Nations* (1776). Handelen med Nord-Amerika fortsatte etter dette prinsippet, men Storbritannia flyttet nå sitt handelsfokus østover mot Asia og Stillehavet.

Kjernen i den nye britiske handelsekspansjonen var India. Handelen ble fra starten administrert av det britiske ostindiske kompaniet, som dronning Elizabeth I hadde bevilget handelsrettigheter til om lag 200 år tidligere. Etter tillatelse fra det mektige Mogulriket¹⁰ etablerte kompaniet et svært

9 Jf. trekanthandel, hvor britiske varer ble solgt i Afrika i bytte mot slaver, som igjen ble solgt i koloniene i bytte mot varer som ble med skipet tilbake til hjemlandet. Den britiske slavehandelen ble avskaffet ved lov i 1807. Da hadde landet allerede fraktet mer enn tre millioner slaver over Atlanteren (Smith 1998: 39).

10 Den siste arvtaker etter Det mongolske imperiet fra 1200- og 1300-tallet.

lukrativt monopol på handelen mellom Storbritannia og Østen, bestående av eksklusive asiatiske varer som opium, te, krydder, bomull og silke. I utgangspunktet ble kompaniet drevet ut fra grunnleggende økonomiske prinsipper, og med stor grad av autonomi fra den britiske regjeringen. Etter hvert som Mogulrikets makt ble svekket utover på 1700-tallet, fattet imidlertid kompaniet i økende grad interesse også for territoriell ekspansjon. I kjølvannet av slaget ved Plassey i 1757, hvor kompaniet beseiret franskstøttede lokale opposisjonsgrupper i området, markerte det seg stadig mer som et militært og koloniale maktssenter. Denne endringen gjorde det mulig å bryte ned handelsbarrierer i området både i større grad og på en mer effektiv måte, og de neste hundre årene oppførte kompaniet seg i stadig større grad som en imperiemakt (James 1998: 123, Smith 1998: 17–18).

I denne tiden ble også de første britiske besittelsene (*dominions*) i Stillehavet og Australasia etablert. De australske provinsene ble i første omgang benyttet hovedsakelig som fangekolonier, men fra og med begynnelsen av 1800-tallet tok ullproduksjonen på det australske fastlandet seg opp, og sauer ble etter hvert for Australia «det sukker hadde vært for Vest-India og tobakk for Virginia». De australske koloniene ble formelt styrt av en britisk guvernør utnevnt av britiske styresmakter, mens den daglige utøvende og lovgivende makt ble tildelt tidligere militæroffiserer. Disse tronet øverst på rangstigen i det australske samfunnet, som var både hierarkisk og paternalistisk i sin struktur. Derneft fulgte de frie bosetterne og helt nederst straffangene (James 1998: 147).

Ved inngangen til 1800-tallet var det ingen land som kunne måle seg med Storbritannias overlegne marineressurser, produktive kolonier og hurtig voksende fabrikkindustri. Kombinasjonen av disse faktorene gjorde det da også mulig å seire over Frankrike i Napoleonskrigene (1803–1815), tross Napoleons overlegne militære bakkestyrker. Denne historiske begivenheten markerte starten på Storbritannias imperiale århundre, en periode hvor den britiske maktstrategien syntes å handle stadig mindre om imperialismen som sådan og stadig mer om å stille til skue egne ressurser og styringsdyktighet for å avskrekke eventuelle utfordrere til verdensherredømmet.

Hundre års maktdemonstrasjon: Det britiske imperiale århundre (1815–1914)

Prestisjepolitikk er utvilsomt mest effektivt som strategi når staten erverver seg et maktenområde som overgår de faktiske realiteter (Morgenthau 1948: 82–83). Altså handler prestisjepolitikk ikke bare om å besitte internasjonal makt, men kanskje vel så mye om å *gi inntrykk av* at man har mye (eller mest) makt. Nettopp maktdemonstrasjon – i søken etter å avskrekke utfor-

drere og dermed opprettholde status quo – synes å ha vært Storbritannias overordnede målsetning i perioden mellom 1815 og 1914.¹¹ Etter Frankrikes nederlag i Napoleonskrigene fremsto Storbritannia stadig mer som en global supermakt. Som eneste land var det politisk involvert i alle verdens regioner, og hadde dessuten en ledende stilling i de aller fleste av dem (Arrighi 1994: 53). På sitt største var Det britiske imperiet det mest omfattende i verdenshistorien noensinne, og klisjeen om at «solen aldri gikk ned over Det britiske imperiet»¹² henviser til det imponerende faktum at en fjerdedel av verdens landområder og befolkning var underlagt den britiske tronen. I tillegg er det blitt påpekt at Storbritannia, grunnet sin sterke internasjonale innflytelse i denne perioden, også rådet over et gigantisk *uformelt* imperium. Landets hegemoniske kapabiliteter gis dessuten mye av æren for at Europa i 1815 gikk inn i en uvanlig fredelig hundreårsperiode, ofte omtalt som *Pax Britannica*.

Den britiske maktoverlegenheten kom til uttrykk både gjennom imperiets overlegne ressurser og gjennom de institusjonelle rammene og styringsmekanismene som opprettholdt kontrollen med provinsene. Fremfor alt besto Storbritannias fortrinn vis-à-vis sine konkurrenter av materielle ressurser som en overlegen marine, fremragende teknologi, ledende industri, dominerende økonomi, utstrakt handel og råderett over store territorielle områder. En viktig forutsetning i så måte var selvfølgelig at Storbritannia geopolitisk sett opererte fra «the finest site on the Main Street of the world», utenfor det europeiske fastlandet og med full oversikt over andre stormakters sjøfart og handel (Fox 1944: 13). Landets 38 marinebaser fungerte som vaktårn i internasjonalt farvann, og britiske krigsskip ble et symbol ikke bare på imperiet som sådan, men også på opprettholdelsen av stabilitet og sikkerhet i det internasjonale samfunn (Herman 2005: 340). Samtidig var Storbritannia også en foregangsnaasjon i den industrielle revolusjonen, som i seg selv bidro til å transformere verdensøkonomien og den internasjonale maktbalansen ved inngangen til 1800-tallet, og antakelig ville ha sikret landet en overlegen posisjon i alle tilfeller (Fox 1944: 13). Disse komparative fortrinnene, sammen med tilnærmet handelsmonopol i store deler av verden, gjorde at få andre land kunne konkurrere med britisk overlegenhet. I dette mektige handelsimperiet var India selve kronjuvelen. I tillegg vendte Storbritannia også blikket for alvor mot Afrika mot midten av 1800-tallet. Landet erobret den såkalte Kappkolonien (i dag Sør-Afrika) fra Nederland allerede i 1807, og styrte også vestafrikanske kolonier som Sierra Leone, Gambia, Gullkysten og Lagos. Ved imperiets utgang i 1914, og etter det mange historikere har

11 For en nærmere diskusjon av Storbritannias imperiale ideologi, se Pagden (1995).

12 Det originale sitatet lyder «His Majesty's dominions, on which the sun never sets» og ble første gang brukt av forfatteren John Wilson i boken *Noëtes Ambrosianae* i 1876.

omtalt som «the scramble for Africa», kontrollerte Storbritannia så mye som en tredjedel av det afrikanske kontinentet (Ferguson 2002: 223).

Den globale samhandlingen mellom stormaktene foregikk i denne perioden hovedsakelig gjennom *The Concert of Europe*, et uformelt forum som ble etablert etter Napoleonskrigenes slutt. I de om lag hundre årene som fulgte frem til 1898, møttes de daværende stormaktene jevnlig for å regulere samhandlingen mellom verdens stater. Storbritannias maktposisjon gjorde imidlertid, ifølge Giovanni Arrighi, at den europeiske konserten i praksis fungerte som et verktøy for den britiske styringen av den kontinentale maktbalansen (Arrighi 1994: 53).¹³

Lokalt praktiserte imperiet ulike former for styre, avhengig av tidsperiode og provinsenes lokalitet. Den generelle tendensen var imidlertid at de utplasserte mellommennene hadde relativt stor grad av autonomi i den daglige styringen av provinsene. India kan her tjene som eksempel. Det ostindiske kompani, som administrerte India mellom 1757 og 1858, er blitt beskrevet som «an empire within the empire» på bakgrunn av dets enorme ressurser og den britiske regjeringens manglende kontroll med dets aktiviteter (James 1997: 49). I India opererte kompaniet i utgangspunktet ut fra et prinsipp om at direkte kontakt med den lokale befolkningen skulle holdes på et minimum. Dette var i samsvar med Smiths ideer om at jo mindre styring og pålegg fra sentrum, jo mer effektivt ville markedets «usynlige hånd» kunne fungere i provinsene (Schama 2001: 407). Følgelig ble det ansett som fordelaktig at styringen foregikk gjennom allerede eksisterende indiske institusjoner. Gjennom individuelle avtaler med lokale herskere sikret kompaniet seg kontroll over utenrikspolitikk, forsvar og samferdsel i provinsene. I bytte fikk de lokale styresmakter mer eller mindre fortsette sin politikk på de øvrige områder (Smith 1998: 50).

I 1773 stadfestet den britiske regjeringen sin juridiske rett til å føre tilsyn med Det ostindiske kompanis virksomhet, og i 1813 opphevet regjeringen omsider kompaniets monopol på handelen med India. I tiden som fulgte ble derfor kompaniet gradvis redusert til en administrativ enhet. En direkte konsekvens var at den britiske regjeringens øverste stedlige representant, generalguvernøren, fikk mer innflytelse. Opprinnelig var hans viktigste oppgave å holde oppsyn med de øvrige embetsmennene i Det ostindiske kompani samt å styre underprovinsen Fort William i Bengal. Fra 1833 ble han også formelt overhode for hele britisk India, utnevnt av den britiske regjeringen og med ansvar for utenriks- og forsvarspolitikk. Generalguvernørene hadde for øvrig stor grad av handlefrihet, ikke minst grunnet mangelen på effektive kommunikasjonskanaler med sentrum i London. Tidlig på 1800-tallet kunne det fremdeles ta opp til opptil to og et halvt år

13 For en videre diskusjon av Storbritannia og the Concert of Europe, se Holbraad (1970).

før en generalguvernør mottok instruksjoner fra London selv i viktige spørsmål (Smith 1998: 19).

I denne perioden foregikk fremdeles den daglige styringen av britisk India innenfor små delprovinser, som alle ble styrt av guvernører direkte utnevnt av og direkte ansvarlig overfor den britiske regjeringen. Misnøyen med disse mellommennenes styringsform var en viktig faktor bak det indiske opprøret i 1857 (eller Sepoy-opprøret), som førte til oppløsningen av det britiske ostindiske kompaniet. Den britiske tronens overtakelse av styringen, og med det opprettelsen av britisk India («Raj»), førte gradvis til økt lokalt selvstyre i provinsene. Viktige steg mot desentralisering og tilbakeføring av makt til det indiske folk innbefattet blant annet utnevnelsen av indiske rådgivere til den britiske generalguvernøren og opprettelsen av provinsiale råd med indiske representanter. India forble dog formelt under britisk kontroll frem til 1947, da Storbritannias siste generalguvernør, lord Mountbatten, erklærte Indias uavhengighet.

Opprettholdelse av status quo: Allianse med USA (1945–)

Det britiske imperiets gradvise fall etter 1914 forklares gjerne ut fra en kompleks blanding av ulike årsaker. Blant de hyppigst benyttede forklaringsfaktorene inngår foruten de to verdenskrigene selv, avkolonialisering, økt industriell konkurranse og økonomiske og sosiale utfordringer på hjemmebane. Videre bidro USAs og Sovjetunionens sterke vekst i samme periode til å forsterke inntrykket av Storbritannias svekkede maktposisjon (se f. eks. Darwin 1991).

På bakgrunn av Morgenthau's teser må man imidlertid kunne anta at Storbritannia likevel hadde ambisjoner om å opprettholde sin imperiale maktstatus etter andre verdenskrig, selv om forutsetningene for landets «automatiske utøvelse av hegemoni» nå var borte (Gamble 2002: 131). Winston Churchills påminnelse i 1946 om at ingen måtte undervurdere «the abiding power of the British Empire and Commonwealth» hentyder til en slik innstilling fra britiske styresmakters side (Churchill 1946). På analytikersiden inkluderte forskeren William Fox i boken *The Super-Powers* (1944) Storbritannia som en av tre fremtidige supermakter:

There is no mystery about which will be the powers of first rank in the postwar world. The United States of America, Great Britain, and the Soviet Union are the Big Three in war as they will be in peace (Fox 1944: 12)

Tilsvarende konkluderer Sean Greenwood med at Storbritannia etter andre verdenskrig både var og hadde til hensikt å forbli en verdensmakt, mens

Robert Hathaway hevder at britiske myndigheter var fast bestemte på å motstå alle forsøk på å degradere Storbritannia til en annenrangs posisjon i internasjonal politikk (begge sitert i Layne 2006: 30).

Mye tyder derfor på at Storbritannia i etterkrigstiden sto overfor tre konkrete handlingsalternativer for å opprettholde sin internasjonale makt og innflytelse. Det første besto i å konsentrere seg om sitt eget eksklusive domene i Det britiske imperiet – senere Det britiske samveldet.¹⁴ I beste fall ville landet da kunne fungere som et slags «tredje balansepunkt» mot USA og Sovjetunionen (Gamble 2002: 128–31, se også Layne 2006: 30). En slik strategi kunne la seg gjennomføre blant annet fordi Storbritannia lyktes med å institusjonalisere noe av sin gamle storhet gjennom å kapre ett av de fem eksklusive setene i FNs sikkerhetsråd. I tillegg etablerte landet seg som et innflytelsesrikt medlem av organisasjoner som NATO, Det internasjonale pengefondet og etter hvert også EU.

Det andre strategiske alternativet var å inngå tettere samarbeid med resten av Europa. Ved begynnelsen av den europeiske integrasjonsprosessen tidlig på 1950-tallet valgte imidlertid Storbritannia å stå utenfor fellesskapet.¹⁵ Senere ble landet hindret innpass i EF av Frankrikes president Charles de Gaulle, som mistenkte at britisk medlemskap ville fungere som en bremsekloss for videre integrasjon og en trojansk hest for amerikanske interesser. Dermed befant Storbritannia seg i realiteten på sidelinjen i de første årene av det europeiske prosjektet, og det ble isteden Frankrike som tok ledelsen i utviklingen av EF og senere EU.¹⁶

Den siste muligheten var å akseptere USAs overtakelse av den ledende internasjonale maktposisjonen, og isteden prøve å sikre egen stilling gjennom allianse med den nye supermakten. Riktignok fremsto flere ledende britiske politikere som skeptiske til en slik løsning: Clement Attlee, britisk statsminister fra 1945 til 1951, erindret noen år etter sin avgang at Storbritannia «had to hold up our position vis-à-vis the Americans. We couldn't allow ourselves to be wholly in their hands» (sitert i Layne 2006: 32). Også Harold Macmillan, senere britisk statsminister, ga i 1943 uttrykk for at Storbritannia og USA hadde lite til felles:

14 Det britiske imperiets karakter endret seg gradvis utover 1800-tallet. I 1884 refererte en britisk politiker, lord Rosebury, for første gang til «the Commonwealth of Nations». I dag er samveldet et frivillig forbund bestående av 53 uavhengige stater. Flesteparten av disse er tidligere britiske kolonier.

15 Noe som ofte forklares med Storbritannias komparativt mindre avhengighet av kull og stål utenfra, sårbarheten for militære luftangrep snarere enn på bakken og følelse av fellesskap med USA heller enn med resten av Europa, især Frankrike. Ideen om britisk eksepsjonalisme er kanskje best satt ord på av Churchill, som i 1930 erklærte at Storbritannia var «with Europe, but not of it».

16 Sml. Grægers bidrag.

We, my dear Crossman, are the Greeks in the American empire. You will find the Americans much as the Greeks found the Romans – great big, vulgar, bustling people, more vigorous than we are (sitert i Danchev 1998).

Til tross for dette mener Andrew Gamble at Storbritannia allerede i 1940 valgte alliansen med USA fremfor både de gamle koloniene i samveldet og sine europeiske partnere, et valg som senere er blitt bekreftet av alle britiske regjeringer siden 1945 (Gamble 2002: 128). Churchill forutså for øvrig allerede i 1940 at Storbritannia og USA «will have to be somewhat mixed up together in some of their affairs for mutual and general advantage» (Churchill 1940). Seks år senere var forbeholdene «somewhat» og «some» borte, idet Churchill ble den første statslederen til å lansere ideen om et «spesielt forhold» mellom de to landene, en allianse han mente utgjorde selve grunnstammen i all internasjonal politikk:

Neither the sure prevention of war, nor the continuous rise of world organisation will be gained without what I have called the fraternal association of the English-speaking peoples. This means a special relationship between the British Commonwealth and Empire and the United States (Churchill 1946).

I dag er eksistensen av en spesiell angloamerikansk relasjon et usedvanlig veldokumentert fenomen (se f. eks. Mattern 2005), og ifølge William Wallace bidro etableringen av «det angloamerikanske hegemoni» utvilsomt til å videreføre Storbritannias politiske og økonomiske innflytelse over den internasjonale verdensorden (Wallace 1986: 373). Riktignok er britiske regjeringer med jevne mellomrom blitt anklaget for ukritisk å løpe USAs ærend,¹⁷ og riktignok mener analytikere på begge sider av Atlanteren at forholdets betydning er overdrevet. Det synes likevel klart at det unike innpasset Storbritannia nyter i Washington har gjort landet mer innflytelsesrikt også på andre arenaer. Ikke minst gjelder dette på det europeiske kontinent, hvor ingen andre land har en sammenlignbar relasjon med USA.

Konklusjon

Dette bidraget har fokusert på staters maktsøken i forkant av, under og i kjølvannet av et imperium med utgangspunkt i Hans J. Morgenthau's observasjon om at stater til enhver tid vil søke enten tilegnelse, demonstrasjon eller opprettholdelse av politisk makt. Denne tredelingen har vist seg fruktbar i analysen av Storbritannias utenrikspolitiske strategier gjennom ulike

¹⁷ Ikke minst i forbindelse med invasjonen av Irak i 2003.

tidsepoker de siste 400 årene. Fra tidlig på 1600-tallet og frem til inngangen på 1800-tallet tyder mye på at Storbritannia aktivt søkte en endring av den eksisterende verdensordenen. I denne perioden etablerte landet kolonier i Nord-Amerika, Karibia og Australia, og tok samtidig de første stegene mot kontroll over India. Kolonialiseringen i denne perioden var fremfor alt basert på handel. Tapet av de 13 nordamerikanske koloniene som tilkjempet seg sin uavhengighet i den amerikanske frigjøringskrigen, førte imidlertid til at landet flyttet sitt hovedfokus til andre deler av verden.

Etter seieren over Frankrike i Napoleonskrigene i 1815 sto Storbritannia igjen som en ubestridt verdensener. Dermed fikk landets maktsøken et nytt uttrykk: Det stilte sin makt til skue for å avskrekke eventuelle utfordrere til makten. I denne sammenhengen gjorde særlig Storbritannias overlegne marine og landets ledende rolle i den industrielle revolusjonen det mulig å utkonkurrere andre stater økonomisk og innenfor handel. Den effektive styringen av India, først av Det ostindiske kompani og senere ved hjelp av generalguvernører, viste seg dessuten å gi svært godt økonomisk utbytte.

Etter 1914 begynte imperiet gradvis å gå i oppløsning. Mye tyder likevel på at Storbritannia ved utgangen av andre verdenskrig hadde aspirasjoner om å opprettholde sin internasjonale makt og innflytelse. Av de tre strategiske handlingsalternativene som forelå – alenegang, europeisk fellesskap eller allianse med USA – synes det i ettertid klart at Storbritannia valgte, dog noe halvhjertet, det siste. Storbritannias spesielle forhold til USA er i dag et veldokumentert fenomen, især retorisk, selv om det er blitt innvendt at man særlig på britisk side har hatt en tendens til å overvurdere forholdets betydning. Slike innvendinger til tross; valget av USA som alliert ser så langt ut til å ha tjent det som var Storbritannias opprinnelige hensikt, nemlig å sikre fortsatt britisk relevans og innflytelse på den internasjonale arena etter det smertefulle tapet av verdenshistoriens største imperium.

Litteratur

- Arrighi, Giovanni (1994) *The Long Twentieth Century*. London: Verso.
- Churchill, Winston (1940) «The Few», speech to the House of Commons, 20.08.
- Churchill, Winston (1946) «Sinews of Peace (Iron Curtain)», speech given at Westminster College, 05.03.
- Danchev, Alex (1998) «On Friendship: Anglo-American Relations at the Fin de Siècle» i Geir Lundestad (red.) *No Need to Alliance*. Basingstoke: Macmillan Press LTD.
- Darwin, John (1991) *The End of the British Empire: The Historical Debate*. Oxford, Cambridge, MA: Blackwell.
- Fearon, James & Alexander Wendt (2002) «Rationalism v. Constructivism: A Sceptical View» i Walter Carlsnaes, Thomas Risse & Beth A. Simmons (red.) *Handbook of International Relations*. London: Sage.
- Ferguson, Niall (2002) *Empire. The Rise and Demise of the British World Order and the Lessons for Global Power*. London: Basic Books.
- Fox, William T.R. (1944) *The Superpowers. The United States, Britain, and the Soviet Union – Their Responsibility for Peace*. New York, NY: Harcourt, Brace and Company.
- Gamble, Andrew (2002) «Hegemony and Decline: Britain and the United States» i Patrick Karl O'Brien & Armand Clesse (red.) *Two Hegemonies: Britain 1846–1914 and the United States 1941–2001*. Aldershot: Ashgate.
- Herman, Arthur (2005) «The Myth of British Seapower», *Orbis* 49 (2): 337–52.
- Holbraad, Carsten (1970) *The Concert of Europe: a study in German and British international theory, 1815–1914*. Harlow: Longmans.
- James, Lawrence (1997) *Raj. The Making of British India*. London: Abacus.
- James, Lawrence (1998) *The Rise & Fall of the British Empire*. London: Abacus.
- Layne, Christopher (2006) «The Unipolar Illusion Revisited», *International Security* 31 (2): 7–41.
- Lebow, Richard Ned (2004) «Constructive Realism», *International Studies Review* 6 (2): 346–48.
- Mattern, Janice Bially (2005) *Ordering International Politics. Identity, Crisis, and Representational Force*. New York, NY: Routledge.
- Morgenthau, Hans J. (1948) *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York, NY: McGraw.Hill.
- Neumann, Iver & Ole Jacob Sending (2007) «'The International' as Governmentality» *Millennium: Journal of International Studies* 35 (3): 667–701.
- Pagden, Anthony (1995) *Lords of All the World. Ideologies of Empire in Spain, Britain and France c. 1500–c. 1800*. New Haven, CN: Yale University Press.
- Schama, Simon (2001) *A History of Britain 2 (1603–1776)*. London: BBC Books.
- Smith, Simon C. (1998) *British imperialism 1750–1970*. Cambridge Perspectives in History. Cambridge: Cambridge University Press.
- Underdal, Arild (1999) «Den klassiske realismens hovedverk: Hans J. Morgenthaus Politics Among Nations», *Internasjonal politikk*, 57 (2): 323–37.
- Wallace, William (1986) «What price independence? Sovereignty and interdependence in British politics», *International Affairs* 62 (3): 267–289.
- Williams, Michael C. (2004) «Why Ideas Matter in International Relations: Hans Morgenthau, Classical Realism, and the Moral Construction of Power Politics», *International Organization*, 58 s. 633–665.

Bernt Hagtvet (red.)

Folkemordenenes svarte bok

*En tankevekkende
introduksjon til
folkemordenenes historie
i det 20. århundret.*

I løpet av forrige århundre ble
nærmere 169 millioner mennesker
drept i folkemord og politiske masseovergrep.
I denne boken tilbyr bidragsyterne - norske og
internasjonale eksperter - grundige presentasjoner og
komparative analyser av folkemordenenes historie. Boken har også
et klart politisk siktemål: Å opplyse og ansvarliggjøre den enkelte
leser, for slik å sette oss i stand til å forhindre at det skjer igjen.

ISBN 978-82-15-01308-4
Kr 389,-

Folkemordenenes svarte bok kjøpes i bokhandelen eller

- tlf 24 14 76 55
- faks 24 14 76 56
- bestilling@universitetsforlaget.no
- www.universitetsforlaget.no



UNIVERSITETSFORLAGET

FOKUS

Det franske imperium gjennom 400 år

NINA GRÆGER

NUPI



Man kan skille mellom to franske koloniherrredømmer eller imperier. Det første strekker seg fra 1500-tallets etablering av kolonier i Nord-Amerika (i dagens Canada) til 1600- og 1700-tallets ekspansjoner i Vestindia, Asia, Vest-Afrika og Det indiske hav. Mellom 1648 og 1815 var Frankrike en av Europas største stater målt i territoriell utstrekning, folketall, politisk makt og kulturell påvirkningskraft. Krigene med Storbritannia i andre halvdel av 1700-tallet, og Napoleonskrigene tidlig på 1800-tallet, førte til en svekkelse av Frankrikes makt gjennom overdragelse av store landområder til blant annet britene. Etter dette ble Frankrikes makt i stor grad basert på kontroll over store koloniområder *utenfor* territoriet. Grunnlaget for det andre franske imperiet ble lagt allerede i 1830 da Frankrike invaderte Algerie. Koloniområdene i det øvrige Afrika, i Asia og Midtøsten ble annektert i perioden etter den fransk-tyske krig (1870–1871) og fram til andre verdenskrig.

Storhet og forfall, eller *grandeur* og *décadence*, er to sentrale og parallelle begrep i fransk politisk diskurs som kan føres tilbake mer enn 650 år i tid. *Décadence* knyttes gjerne til perioder i Frankrikes historie med forvirring som følge av rask sosioøkonomisk endring og nedgang.¹ *Grandeur* knyttes til det motsatte, til imperiets storhet, men gjenfinnes også i nyere fransk politisk diskurs, blant annet under president Charles de Gaulle på 1950-tallet, da Frankrike igjen var dominerende i Europa.

¹ Se Orban (2002: sluttnote 132).

Imperiets vekst

Det første franske koloniherrdømmet oppsto i kjølvannet av oppdagelsesreisende og påfølgende etablering av handelsruter for råvarer. Frankrike eksporterte tekstiler til spanske områder i Amerika og deltok i fiskeri- og hvalfangsthandelen utenfor kysten av Canada på 1500-tallet. Et handels-selskap ble opprettet for Vest-Afrika i 1626, mens det Ostindiske og Vest-indiske handelsselskap ble etablert mellom 1661 og 1683.² Slavehandelen var en viktig inntektskilde for Frankrike. Slaveriet ble avskaffet i en rekke koloniområder like etter den franske revolusjon, men ble gjeninnført av Napoleon Bonaparte i 1802.

Koloniseringen hadde stor økonomisk og handelsmessig betydning for Frankrike. Fra å være et av de mest folkerike landene i Europa, opplevde Frankrike en demografisk stagnasjon etter revolusjonen i 1789. Den industrielle revolusjon kom også senere til Frankrike enn til andre europeiske land. Dette førte til at landet ble tatt igjen av de øvrige europeiske stormaktene og ga Storbritannia en fordel i kampen om globalt lederskap i første halvdel av 1800-tallet.

Selv da Frankrike ble industrialisert, hadde landet tapt mot Storbritannia i konkurransen om handelen og mot Tyskland i krigen om europeisk territorium. Langt utenfor de franske politiske miljøene ble det snakket om *le retard français*. Frankrikes totale nederlag mot Tyskland i 1870 reflekterte trolig i større grad den tyske industrialiseringen og militærmaktens styrke, enn Frankrikes svakhet. Landet måtte betale store pengebeløp for å få slutt på krigen, noe som forrykket balansen ytterligere. Tyskland ble også en stor politisk utfordring etter den tyske samlingen i 1871, med tysk kontroll over Sentral-Europa og direkte grense mot Frankrike (Orban 2002: 75). Flere historikere har vektlagt betydningen av det franske nederlaget i krigen mot Tyskland og særlig avståelsen av områdene Alsace-Lorraine, men også Metz og Strasbourg som hovedårsaken til koloniseringen etter 1871. Imperial ekspansjon skulle avlede oppmerksomheten fra nederlaget og tanken på hevn og virke samlende på det franske samfunnet. Det var i denne perioden at de franske koloniene i Indokina, Laos, Shanghai og Afrika ble etablert og utvidet. Koloniseringen under det andre imperiet ga nye muligheter og dannet grunnlaget for Frankrikes økonomiske vekst og politiske makt.

Drivkraften i den franske kolonipolitikken ble etter hvert ikke bare råvarer og handel, men også ønsket om politisk dominans. I mellomkrigstiden ble de militære virkemidlene i koloniseringspolitikken avløst av en periode med stabilisering av kolonisasfunnene med oppbygging av administrasjon, utdanningsinstitusjoner osv. Byene ble nå også befolket av kvinner på

2 Illustreret norsk konversationsleksikon (1909).

grunn av tilgangen på helsetilbud og nye tilbud til barn, noe som utvidet befolkningsgrunnlaget i koloniene (Saada 2003: 12). I denne perioden ble også Frankrike tildelt flere mandatområder, blant annet i Midtøsten (se nedenfor).

Geografisk utstrekning

Allerede på 1500-tallet gjorde Frankrike ulike mislykte koloniseringsforsøk. Franske jesuitter grunnla byen Dieppe i 1538 på St. Kitts, men måtte siden gi den opp. Mellom 1555 og 1565 kontrollerte Frankrike områder i Brasil (kysten fra Rio de Janeiro til Cabo Frio) og Florida. På 1600-tallet fikk Frankrike fastere grep om Canada under navnet «La Nouvelle-France». Frankrike og Storbritannia og deres amerikanske allierte utkjempet fire kolonikriger mellom 1689 og 1763, og den siste av dem, syvårskrigen (1756–1763), befestet britisk dominans i Nord-Amerika. Frankrikes nederlag førte til at franskkontrollerte områder i Amerika ble delt mellom Storbritannia og Spania (sistnevnte var alliert og ble kompensert for tapet av Florida). Frankrike fikk bare beholde St. Pierre i Karibia og Miquelon, en fiskeriutpost utenfor Canada. Disse tapene var ikke avgjørende for Frankrike, og landet fikk senere også tilbake noen områder i Amerika fra Spania, før Napoleon oppga planene om et fransk imperium i Amerika og solgte Louisiana til USA.

De amerikanske områdene i de vestindiske øyer og i Antillene kom under fransk kolonistyre på 1600-tallet,³ men Frankrike kjempet mot Storbritannia og Nederland om kontrollen over disse øyene i perioder. Under det første imperiet koloniserte Frankrike også Senegal (1637) samt øyene Madagaskar (1643, men fransk overhøyhet ble først anerkjent i 1885) og Réunion (1649) utenfor Afrika.

Den andre koloniseringsepoken begynte i 1830 med invasjonen av Algerie, som hadde vært under tyrkisk styre siden 1516. Det osmanske riket var i forvitring da Frankrike inntok hovedstaden Alger. Det tok likevel sju år og en tredel av de væpnede franske styrkene (100 000 soldater) for å få has på opprørslederen Abd-el-Kader, og Fremmedlegionen ble opprettet i 1831 for å settes inn i Algerie. Invasjonen av landet tok sytten år, og koloniseringen regnes ikke som fullført før etter den fransk-tyske krig i 1870–1871.

I flere av koloniene ble fransk styre etablert over tid. På midten av 1700-

3 Frankrike kontrollerte øyene St. Christopher (1625), St. Pierre, Miquelon og Martinique (alle i 1635), St. Martin, Guadeloupe (1634) og Hispaniola (1664). Kolonien Saint-Domingue ble etablert på den vestre delen av øya (senere: Den dominikanske republikk). Den østre delen av øya ble selvstendig i 1804 (Haiti). Frankrike styrte også Guyana (1626). Guadeloupe (med Marie-Galante og tiliggende øyer), Martinique, Marie-Galante, St. Barthélemy og den franske delen av St. Martin er fremdeles franske.

tallet var både Canada, Mississippidalen og Florida franske. Frankrike hadde de største områdene av de europeiske stormaktene i India (nesten fra Gangesdeltaet til Palkstredet), i Antillene samt Guyana. Frankrike gjorde også et mislykket forsøk på å etablere et protektorat i Mexico mellom 1861 og 1871.

Koloniseringen av Afrika skjedde primært i andre halvdel av 1800-tallet, da Frankrike kontrollerte store deler av Nord-, Vest- og Sentral-Afrika, inndelt i Fransk Vestafrika («La Fédération d'Afrique Occidentale Française») og Fransk Afrika ved Ekvator («Afrique Equatoriale Française»).⁴ Et mål var å etablere en akse som krysset det afrikanske territoriet fra øst til vest uten brudd, og skulle stå i kontrast til Storbritannias nord-sør-akse. De asiatiske områdene, med unntak av Indokina (1679), ble også kolonisert i andre halvdel av 1800-tallet⁵, samt øyene i Det indiske hav og Stillehavet.⁶

På begynnelsen av 1900-tallet utgjorde koloniene til sammen 11 millioner kvadratkilometer og et sted mellom 48 og 56 millioner innbyggere. De amerikanske områdene hadde ca. 437 000 innbyggere, de afrikanske områdene hadde ca. 34 millioner innbyggere, de franske områdene i Asia talte et sted mellom 16 og 21 mill. innbyggere. I områder i Det indiske hav og i Stillehavet var ca. 82 000 innbyggere under fransk styre.⁷ I mellomkrigstiden kom Kamerun, Libanon og Syria under fransk kontroll som mandatområder.

Imperiets oppbygning

Den franske kolonidoktrinen var ifølge imperiemakten selv inspirert av tidligere imperier og «lærdommer», særlig fra det romerske imperium og fra karolingerne, som styrte de franske områdene mellom 751 og 987. Måten de franske koloniene var bygd opp på, holdt seg nokså lik gjennom alle koloniseringsperiodene. Det politiske og imperiale sentrum eller metropolen var Frankrike, ofte referert til som *l'hexagone* (etter formen på kjerneterritoriet) og Korsika, mens koloniene, protektoratene og mandatområdene utgjorde provinsene. Frankrike var en europeisk nasjonalstat, men samtidig et imperium. Territoriene under fransk styre var inndelt i tre hovedkategorier: kolonier, protektorater og oversjøiske departementer og territorier samt mandatområder.

4 Disse var: Guinea, Elfenbenskysten og Mayotte (alle 1843), Somalikysten (1864), Senegal (1637), Kongo (1884), Komorene (1886), Gambia og Niger (1893), Dahomey (1893), Fransk Sahara (1899), Fransk Kamerun (1910), Togo, Mauritania, Mali, Benin, Tsjad, Den sentralafrikanske republikk. Tunis (1881) og Marokko (1912) var protektorater.

5 Kambodsja (1861), Kochinkina (1861), Tonkin (1884), Annan (i Vietnam), Laos (1893) og Kvang-tsjourvang (1898, forpaktet av kinesere).

6 Kerguelen, St. Paul, Ny Amsterdam-øyene (1892–1893), Ny-Kaledonien mm. (1854–1887) og Tahiti (1841–1881).

7 Alle tall er fra perioden 1902–1907, *Illustreret norsk konversationsleksikon* (1909).

I koloniene tok Frankrike av og til utgangspunkt i eksisterende institusjoner. Eksempelvis ble Algerie i 1848, etter lang dragkamp, definert som en integrert del av Frankrike og inndelt i tre fylker eller *départements*. Algerie skulle administreres på samme måte som de øvrige franske fylkene, og ikke som en koloni.⁸ Frankrike videreførte i grunnen bare den styringspraksisen som det tyrkiske eller osmanske rike innførte. Tyrkerne styrte Algerie gjennom tre *beys*, som sto direkte under en *dey* med mandat direkte fra Konstantinopel, herunder retten til å innkreve skatt i sine respektive administrative regioner. Graden av selvstyre var større under tyrkerne og under franske militære ledere, som spilte en helt sentral rolle i koloniseringen og driften av de algeriske områdene, enn da Algerie senere fikk en sivil generalguvernør i 1879. Da Algerie kom under sivil administrasjon, ble kolonien i realiteten et vedheng til Frankrikes øvrige administrasjon (*Le système de rattachement*), men med egne lover rettet mot muslimer (*Code de l'indigénat*) og stor grad av assimilering (se nedenfor). Algerie fikk omsider likevel en egen valgt forsamling i 1898, Finansforsamlingen, med rett til å vedta koloniens budsjett.

Den fysiske nærheten bidro til at spenningen mellom europeerne og lokalbefolkningen internt i koloniene ofte overgikk spenningen mellom sentrum og periferi i imperiet. Som en motvekt til den europeiske befolkningen i Algerie, som bedrev utstrakt diskriminering av muslimene, fikk for eksempel representanten for franske sentrale myndigheter, generalguvernøren, tilbake noe av sin makt i kolonien.⁹

Protektoratene (Tunisia, Marokko) var en legal-administrativ enhet direkte underlagt Frankrikes utenriksminister, men uten den overføringen av suverenitet som kjennetegnet koloniene.

Oversjøiske departementer (Guadeloupe, Fransk Guyana, Martinique og Réunion) ble administrert som integrerte deler av Frankrike.

Oversjøiske territorier (Mayotte, St. Pierre, Miquelon, Fransk Polynesia, Wallis- og Futunaøyene, St. Martin, St. Barthélemy) fikk en noe mer selvstendig status, med noen variasjoner.

Mandatområder (Togo, Kamerun, Syria og Libanon) ble tildelt Frankrike av Folkeforbundet ved fredsslutningen etter første verdenskrig og var under fransk kontroll fram til 1946. Mandatområdene var gjenstand for egne prinsipper for styring, men ble i praksis styrt som kolonier. En viktig forskjell var likevel at mandatene var midlertidige og selvstendighet en framtidig realitet.

8 Avsnittet bygger på Løchstøer (1995: 26 ff).

9 Jules Ferry, de franske skolelovenes «far» og to ganger statsminister i 1880-årene, var sentral i denne beslutningen og i utformingen av det franske imperialistiske programmet på denne tiden. Ferry måtte gå pga. det senere franske nederlaget i mandatstriden i Folkeforbundet (Dimier 2002).

Indirekte og direkte styringssystemer

Det asymmetriske bytteforholdet mellom sentrum og periferi som karakteriserer imperier, gjenfinnes i det franske koloniherrdømmet, blant annet innenfor handel og økonomi. Det franske imperiet var i liten grad basert på frihandel og bedrev sentral kontroll med flyten av arbeidskraft og restriksjoner på innbyggernes bevegelsesfrihet. Bankene i koloniene ble direkte kontrollert fra Frankrike. Skattesystemet, som var kjernen i den økonomiske kontrollen med koloniene, ble brukt til å skaffe penger til Frankrike. I metropolen fryktet man at støtten til koloniene, som i utgangspunktet var svak, ville forsvinne helt dersom de ikke var selvfinansierende.

Det fantes ulike grader av selvstyre, sentralt nærvær og direkte og indirekte styring i de områdene som ble kontrollert av det franske imperiet. Koloniene ble styrt gjennom både direkte og indirekte virkemidler og ulike bindings- og balansestrategier overfor periferiene. Imperial propaganda og assimilering var også viktige styringsinstrumenter.

Direkte kolonistyre innebar at koloniene ble styrt av en koloniadministrasjon, uten at lokale ledere eller institusjoner ble involvert. Kolonier der det ble praktisert direkte styre var derfor i praksis bebodd av et større antall franskmenn fra metropolen, enn kolonier underlagt indirekte styre. Indirekte styre betegnet en styringslogikk basert på lokale, ofte tradisjonelle ledere og institusjoner som fungerte som en type mellommenn (jf. Neumanns introduksjon). Disse ble overdratt en viss grad av kompetanse og autoritet overfor det politiske sentrum, som for eksempel retten til å kreve inn skatt. Hard skattlegging førte til at det ikke var likegyldig hvor mellommennene kom fra geografisk. Det var trolig en grunn til at koloniadministrasjonen besto av menn som i overveiende grad kom fra perifere regioner eller andre kolonier (Saada 2003: 12). Lokale menn ville neppe ha vært i stand til å utøve dette presset mot sin egen lokalbefolkning uten å miste anseelse, og dermed legitimitet lokalt. Det ville samtidig gjøre dem unyttige i imperiets styringssystem.

Protektoratene ble i stor grad styrt indirekte (Chafer 2002: xvi). I prinsippet skulle de lokale lederne fortsette å styre under fransk beskyttelse (derav protektorat), men ofte ble protektoratene brukt for å innføre lov og orden og sikre det økonomiske grunnlaget til eksisterende, mer eller mindre korrupte regimer (*ibid.*: xviii). Frankrike kontrollerte offentlig administrasjon, politi, bankvirksomhet osv. gjennom militære styrker og administratorer, så i realiteten ble det etter hvert liten forskjell i måten protektoratene og koloniene ble styrt på (Quinn 2000: 129).

Det er uenighet i faglitteraturen om hva som var den mest utbredte styringslogikken i de franske koloniene. Véronique Dimier (2002: 179–80) hevder at det franske kolonistyret ble utsatt for til dels urettmessig kritikk

av blant andre britene i forbindelse med Folkeforbundets gjennomgang av mandatområdesystemet på 1920-tallet. Folkeforbundet knesatte en rekke prinsipper for godt styresett overfor lokalbefolkningen i mandatområdene. Utgangspunktet var at erfarne politiske enheter (*nations*) skulle styre de folkeslag som «were not yet able to stand by themselves under the strenuous conditions of the modern world» (Dimier 2002: 177). De kolonimaktene som sluttet seg til prinsippene skulle styre etter dem og rapportere (gjennom årlige rapporter, fakta, resultater osv.) tilbake til Folkeforbundet. Det fantes ingen formelle sanksjoner mot imperier som brøt med prinsippene, men frykten for moralsk fordømmelse og svekket omdømme gjorde at de i stor grad ble fulgt. Det inntrykket som har blitt sittende som følge av denne prosessen er, ifølge Dimier, at det franske kolonistyret var basert på assimilering og direkte styresett, som jo var betydelig hardere for koloniområdenes innbyggere og samfunn enn indirekte styresett.

Bindings- og balansestrategier overfor periferien

En vanlig systemstrategi i imperier er *divide et impera* eller splitt og hersk, der lokale makteliter settes opp imot hverandre ved å spille på ulikheter i klassetilhørighet, religion, etnisitet og status. Dette er en type balansestrategi som sikter mot å forhindre at provinsene samler seg om krav rettet mot metropolen og at imperiets politiske sentrum blir for avhengig av én gruppes støtte for å kunne styre.

Denne strategien må imidlertid vektes mot fordelene ved å binde provinsene til imperiet gjennom en aktiv identitetspolitikk som spiller på fellesskap. I slike bindingsstrategier skapes det en lokal elite, ofte mellommenn, som utvikler tette bånd til metropolen gjennom status, materielle goder eller ideologisk orientering. Denne strategien kan også forhindre at lokale ledere blir samlingspunkt for antiimperialistiske stemninger eller bevegelser (Nexon & Wright 2007: 43–44).

Skillet mellom direkte og indirekte styre, også kalt formelt og uformelt imperium, var snarere ideologiske, politiske konstruksjoner enn korrekte beskrivelser av faktiske styringspraksiser i de europeiske imperiene, ifølge Emanuelle Saada (2003: 12). Disse motsetningene ble skapt av metropolens intellektuelle, både i Frankrike og Storbritannia, som et ledd i en nasjonalistisk strategi for å skape et inntrykk av at det eksisterte forskjeller. Det britiske imperiets måte å styre sine kolonier på var i større grad basert på differensiering mellom lokalbefolkningen og britene i koloniene enn det franske, som i større grad var basert på assimilering (*ibid.*: 11).

En annen viktig styringsmekanisme i det franske imperiet var tilflytting av europeere fra metropolen til koloniene, eller fra moder Frankrike til

hennes fjerntliggende døtre, som det gjerne ble formulert. Særlig Algerie ble en betydelig europeisk bosettingskoloni for innvandrere fra Frankrike, men også fra Spania, Italia og Malta. På det meste bodde opptil en million europeere i Algerie. Flere tusen familier ble for eksempel invitert til å bosette seg i Algerie etter at Frankrike tapte Alsace-Lorraine til Tyskland i 1871. De europeiske innvandrerne fikk land gjennom ekspropriasjon og konfiskering. Jord ble forhandlet som en vare, noe som innledet nedbrytingen av de gamle samfunnsstrukturene på den algeriske landsbygda (Løchstøer 1995: 31). Dette førte etter hvert også til at landbruksproduksjonen sank.

Assimilering

Assimilering av koloniernes lokalbefolkning var en viktig del av det franske kolonistyre og ble framstilt som en direkte videreføring av de romerske assimileringspraksiser (Saada 2003: 11). I fransk politisk diskurs var assimilering ensbetydende med å påføre, snarere enn påtvinge, «innfødte» samfunn lover og normer som ble betraktet som universelle. Kolonistyre var imidlertid basert på mer subtile former for tvang, som kan minne om Michel Foucaults idé om *gouvernementalité*, ifølge Dimier. Det franske imperiet skulle likevel ikke skape orden ved bruk av tvangsmakt og rettsorden alene:

It was also to become an agent of social welfare, acting through a certain art of government. This role was to be filled first by its local agents, the territorial administrators (that is the *commandants de cercle* or district officers), who had day-to-day contact with the “native» societies and consequently the best knowledge of them (Dimier 2002: 172).

I dette lå det en betydelig vekt på de lokale administratorenes evne til å tilpasse sentrale dekreter og regler i gjennomføringen av kolonipolitikken til lokale forhold og skikker. Dette viser koloniadministratorenes vesentlige betydning som mellommenn mellom imperiet på den ene siden og satellittene (koloniene) på den andre. Mellommennenes evne til å knytte personlige kontakter og inngå kompromisser med lokale ledere, for eksempel med De eldres råd i samfunn der dette sto høyest i det lokale makthierarkiet, ble derfor viktigere enn tradisjonelle byråkratiske metoder som tvang og lov (*ibid.*: 175). Dette kunne bety at regler som de lokale administratorene ikke mente ville la seg forene med lokalt styresett, rett og slett ikke ble innført i koloniene. Lokale ledere som nektet å innordne seg fikk ikke gå fri, men tvang skulle være siste utvei. På grunn av graden av lokal innflytelse mente tilhengerne av kolonistyre at dette systemet var en erstatning for et liberalt vestlig demokrati. Dette var samtidig en fleksibel og «mykere» måte å styre koloniene på – og kunne virke konfliktdepende. Det svake innslaget av

weberiansk byråkrati innebar imidlertid at et slikt indirekte styringssystem manglet både innsyn og regelmessighet. Det ble følgelig vanskelig å evaluere effekten av systemet, noe som førte til mye uenighet om dets egnethet (*ibid.*: 176).

Assimileringsidealet i det franske kolonistyre hadde primært en politisk funksjon. De franske kolonistene hevdet å være arvtakerne til den «latinske rase» og brukte dette som argument for å legitimere okkupasjonen i «Afrique latine», for eksempel Fransk Kongo, Den sentralafrikanske republikk og Kamerun. Men assimileringen hadde også en klar rasekomponent i fransk imperiediskurs. Algerie kan tjene som eksempel. Det var de europeiske bosetterne som først argumenterte for assimilering, i betydningen full integrasjon av Algerie i det franske samfunnet. Dette gjaldt særlig i perioder da Paris ville redusere deres uavhengighet eller kontrollere virksomheten i koloniene. Senere brukte de afrikanske elitene i koloniorådene det samme argumentet i kampen for større autonomi, noe som viser at de imperiale strategiene slo tilbake.

Assimilering omfattet på dette tidspunktet ikke den lokale muslimske befolkningen i Algerie, som av de europeiske bosetterne ikke var tiltenkt samme borgerskapsrettigheter som europeerne (Løchstøer 1995: 27). *Code de l'indigénat* ble vedtatt i 1887, men innført i Algerie fra invasjonen. Dette var lover og dekreter som ga embetsmenn og administratorer i koloniene rett til å ilegge innfødte innbyggere bøter eller fengselsstraff uten forutgående rettsprosess og dom, og begrense deres politiske (bl.a. møter) og økonomiske virksomhet. Språkkunnskaper i fransk ga visse rettigheter, men muslimske innbyggere måtte frasi seg sin islamske tro for å få samme rettigheter som europeerne. Som et ledd i sekulariseringspolitikken innførte man også restriksjoner på antallet muslimske læresteder (koranskoler og religiøse seminarer), og jord som tilhørte religiøse muslimske institusjoner ble ekspropriert (*ibid.*: 38–40). Sekulariseringen var derfor også et viktig instrument for å kontrollere lokalbefolkningen i de muslimske koloniorådene.

Det franske imperiet hadde også stor kulturell påvirkningskraft, særlig gjennom utbredelsen av det franske språket i koloniorådene. Dette kan trolig betraktes som en form for bindingsstrategi og ligger et sted mellom etablering av fellesskap gjennom aktiv identitetspolitikk og assimilering (jf. at språkkunnskaper kunne gi rettigheter), men nærmere det første. Språket ble kjernen i en type kulturelt fellesskap, *la Francophonie*, i og mellom tidligere kolonioråder. I Frankrike betraktes republikanske verdier, som for eksempel språk, som en vesentlig inngang til statsborgerskap og til det å bli akseptert som fransk.

Imperiet som mission civilisatrice

Legitimeringen av det franske og andre samtidige europeiske imperier har fått betydelig oppmerksomhet i den akademiske litteraturen. Propaganda var en forutsetning for kolonistyrets og imperiets legitimitet. Kolonisering som *une mission civilisatrice et libératrice* sto sentralt i den franske imperiale retorikken på slutten av 1800-tallet. Et hovedargument for å kolonisere store landområder utenfor Frankrike var å bringe det beste fra den «franske sivilisasjonens velsignelser» til mindre siviliserte, enn si «usiviliserte» folk og land. Dette ble betraktet som et ledd i frigjøringen av disse områdene fra mer barbariske levesett og styringsformer. Myten om Frankrikes siviliserende *mission* var basert på at imperiet brakte et offentlig skolesystem, moderne infrastruktur/kommunikasjon, franc-sonen og militærtjeneste til koloniområdene. Det nye fokus på imperiet fra 1830 og utover ble også legitimert ut fra nødvendigheten av å reintegrere tilbakeførte områder etter krigsoppgjørene.¹⁰

I Frankrike var den imperiale retorikken rettet både mot befolkningen i koloniene, i Frankrike selv og i økende grad også mot et internasjonalt publikum. En retorikk preget av sosialdarwinisme, rasisme og en kult av militær seier skulle vise Frankrikes kulturelle, politiske og rasemessige overlegenhet i forhold til lokalbefolkningen i koloniområdene og til andre, mindre vellykte kolonimakter. Denne typen imperial propaganda skulle videre skape entusiasme for imperiet i Frankrike, der det var til dels betydelig politisk motstand mot og manglende interesse i befolkningen for koloniseringen. Mens imperialismen hvilte på en svært skjør konsensus i Frankrike, ble for eksempel Storbritannias overlegenhet og globale lederrolle tatt mye mer for gitt (Chafer & Sackur 2002: 6).¹¹ Det ble etter hvert også viktig å overbevise andre kolonimakter og Folkeforbundet om Frankrikes evne til *responsabilité imperiale*, særlig i konkurransen om de tidligere tyske koloniene etter første verdenskrig (*ibid.*: 7–8).

10 Dette var blant annet tilfelle etter første verdenskrig, ifølge Goerg (2002).

11 Det er imidlertid uenighet mellom historikere om graden av engasjement for koloniene i Frankrike. Noen hevder at det primært var et mindretall bestående av proimperiale politikere og embetsmenn som var entusiastiske, og som utnyttet ustabile franske regjeringer og skiftende koloniministere. En nyere generasjon av historikere vektlegger med utgangspunkt i studier av populærkultur at det var stor folkelig interesse for koloniseringen, særlig i Storbritannia, og dette synet har også fått økt støtte blant franske historikere (*ibid.*: 2–5).

Kunnskapsproduksjon som sentral imperial praksis

Bruken av undervisning og utdanning var et viktig instrument i utviklingen av det franske imperieprosjektet og videreføringen av myten om koloniseringen, særlig i metropolen (Saada 2003: 11). Kolonihistorie ble eget fag ved Université de Sorbonne i Paris i 1892, og i 1921 fikk kolonihistorie et eget sete ved Collège de France. Historien om koloniseringen og koloniene spilte også en viktig rolle i utformingen av kolonistyret i praksis. Kolonihistorie utgjorde kjernen i opplæringen av de franske administratorene ute i koloniene. Det fantes en egen eliteskole innrettet mot denne type stillinger, Ecole Coloniale. Kolonihistorie var en del av den eksamen man måtte bestå for å komme inn ved skolen, og tilhørte skolens kjernepensum fra og med immatrikuleringen (*inception*) i 1889. Viktige fag var afrikanske språk og afrikansk kultur samt komparativ koloniadministrasjon. Dette la grunnlaget for en egen vitenskap i koloniadministrasjon (Dimier 2002: 173). Kolonilovgivning ble en egen og viktig spesialisering innenfor den franske jussprofesjonen. Også her var de romerske lovene en kilde til inspirasjon og hadde betydelig innflytelse på de europeiske lovsystemene lenge etter Romerrikets fall (Saada 2003: 11).

I de franske afrikanske koloniene hadde man en egen betegnelse på afrikanere som fikk europeisk utdanning – i en eller annen form – og som derfor ble betraktet som delvis kulturelt tilpasset. Denne gruppen, *evolués*, arbeidet ofte som kontorister, fagarbeidere eller offentlige tjenestemenn på lavere nivåer (Chafer 2002: xvi).

Imperiets fall: avkolonisering

Det franske imperieprosjektet lyktes ikke i å skape varig kunnskap om og entusiasme for koloniene og deres innbyggere *per se*. Imperiepolitikken skapte snarere en spesiell type fransk identitet basert på Frankrikes *grandeur*, overlegenhet og rasisme. Det at koloniherrdømmet var så direkte knyttet til Frankrikes identitet som stat og nasjon, bidro til at avkoloniseringen ble smertefull. Den tette koplingen mellom det militære nederlaget i Europa og imperial ekspansjon førte også til at avkoloniseringen ble mer traumatisk for Frankrike enn for mange andre imperier (Chafer & Sackur 2002: 9).

Koloniseringen skapte motstand – et velkjent fenomen i alle imperier over tid – og kulminerte i flere kolonikriger om løsrivelse fra fransk kontroll. Tvangsarbeid, lave lønninger, manglende utdanning eller dårlig kvalitet på utdanningen, militærtjeneste og ulike former for diskriminering var blant de faktorene som førte til lokale og nasjonale opprør mot imperiemakten. I Algerie for eksempel ble muslimene skattlagt tyngre enn europeerne og hadde dobbelt så lang militærtjeneste som dem. Assimileringen av Algerie

gjennom sekularisering skapte særlig grobunn for misnøye. Første verdenskrig var en katalysator. Krigen la beslag på en tredel av den mannlige befolkningen i Algerie, både i kamphandlingene og i den franske industrien, for å holde hjulene i gang. Ca 25 000 muslimer fra Algerie ble drept. Selv om de fikk en viss oppreisning i ettertid, i form av lavere skattetrykk og bedre representasjon i de valgte politiske organene i Algerie, ble dette starten på løsrivelsen.¹² I Syria og Libanon ble den arabiske nasjonalismen, som startet under det osmanske riket, styrket under det franske mandatstyret. I samtlige mandatområder var mandatets midlertidige varighet også en årsak til motstand mot det franske styret.

Motstanden mot metropolen ble omforent i en antikolonialistisk bølge som begynte på 1920-tallet, og som gikk på tvers av hele det franske imperiet. Den syriske motstanden mot å bli en del av det libanesiske mandatområdet ble eksempelvis slått hardt ned på, og mandatet ble først iverksatt da franske og libanesiske tropper rykket inn i Damaskus i juli 1920. *Négritude* var en bevegelse for å fremme afrikansk kultur og afrikanske verdier og oppsto i Paris på 1930-tallet. Den politiske motstanden mot den franske kolonistaten ble båret fram av ulike former for nasjonalisme. Den tyske nasjonalismen inspirerte algeriernes vektlegging av islam og arabisk språk som de viktigste identitetsbærende elementene, blant annet i koloniopprøret i 1954 (Løchstør 1995: 35). Men franske republikanske grunnverdier som likhet og frihet ble også brukt i kampen mot kolonialismens ideologi og praksis (Chafer 2002: 230). Et kompliserende element var at de afrikanske lederne selv var en del av kolonimaktens verdier og kultur. Siden de utgjorde en afrikansk elite med fransk utdanning, var de ofte halvt franske og halvt afrikanske.

Den mest traumatiske avkoloniseringen skjedde i Algerie og fransk Indokina, med tilbaketrekkingen fra Vietnam i 1954 og den fransk-algeriske krig (1954–1962). I mandatområdet Syria var det stadige tilløp til arabiske nasjonalistiske opprør i mellomkrigstiden og etter andre verdenskrig. Franskmennene slo hardt ned på dette, og i 1945 bombet franske fly Damaskus. Flere andre eksempler finnes også. De oversjøiske områdene og territoriene er fremdeles under fransk styre, men territoriene har en noe mer selvstendig status.¹³

For å sikre et fortsatt nært forhold til og fransk innflytelse i flere av de afrikanske koloniene oppsto det en myte om den franske imperiale makt der uavhengigheten framstilles som en «gave» fra Frankrike (Løchstør 1995: 3). Til og med avkoloniseringen var godt forberedt fra fransk side,

12 Militærtjenesten som ble innført i 1908, var 24 måneder for muslimer og 12 måneder for europeiske settlere (Løchstør 1995: 42–43).

13 Områdene og territoriene er representert i den franske nasjonalforsamlingen og senatet, velger sitt eget medlem til Europaparlamentet og har innført euroen.

ifølge denne myten, fordi offentlig lokalt personell ble opplært til å takle overgangen til selvstyre, og på grunn av Frankrikes ønske om en fredelig transisjon (*la paix coloniale*).

Etter at koloniene ble uavhengige, ble Frankrikes *mission civilisatrice* erstattet med en diskurs om utvikling, samarbeid og partnerskap. Dette tjente både Frankrike selv, som ønsket å beholde tidligere koloniområder innenfor sin innflytelsessfære, og lokale afrikanske ledere, som sto overfor formidable politiske og økonomiske utfordringer i den nye statsbyggingen (Saada 2003: 22). Dette la samtidig grunnlaget for en *client–patron*-relasjon, eller klientelisme, særlig i de tidligere afrikanske koloniene, og som lokale eliter har beriket seg på. Den franske myntenheten utgjorde kjernen i et valutasamarbeid som ble etablert i slutten av 1940-årene mellom Frankrike og de franske koloniene i Afrika. Franc-sonen har utviklet seg i retning av en monetær union.

Frankrike bruker sitt spesielle forhold til og økonomiske samarbeid med tidligere kolonier i Afrika og i Midtøsten i særdeleshet til å fremme egne interesser både nasjonalt og globalt (Orban 2002: note 136). Opprettholdelse av disse forbindelsene er viktig for fransk *grandeur* og Frankrikes globale status. Eksempelvis gikk Jacques Chiracs første offisielle utenlandsbesøk som president (1995) til Marokko, Elfenbenskysten, Gabon og Senegal, noe som kan underbygge dette (Chafer 2002: 1).

Det franske språket og *la Francophonie* fikk betydning langt ut over kolonitiden. I dag brukes fransk både offisielt og i dagligtale i mange tidligere afrikanske kolonier og i flere av de oversjøiske områdene og territoriene. Det franske språkets utbredelse blir også vektlagt i kampen mot en voksende kulturell anglisering i tidligere koloniområder, blant annet gjennom Organisation internationale de la Francophonie, der 70 stater/regioner er medlemmer, assosierte eller observatører.¹⁴

Imperiets relevans for Frankrike i dag

Fransk imperiepolitikk kan også belyse dagens franske utenrikspolitikk. Mye tyder på at ideen om eksepsjonalisme – *exception française* – og Frankrikes «naturlige» lederrolle er like levende i fransk politisk diskurs som i den amerikanske og britiske.¹⁵ Selvstendighet, makt og lederskap har preget både Frankrikes nasjonale politiske diskurs, fransk Europa-diskurs og forholdet til USA i etterkrigstiden.

Frankrike sto i likhet med imperiemakten Storbritannia overfor flere

¹⁴ For en diskusjon, se Batho (2001).

¹⁵ Se Orban (2002: 20). American exceptionalism omtales bl.a i McGrisken (2003).

handlingsalternativer etter andre verdenskrig. Frankrike valgte å forsøke å gjenreise sin posisjon som internasjonal stormakt, blant annet i utviklingen av franske kjernevåpen på 1960-tallet, noe som gjorde landet til en atommakt. Atompolitikken betraktes også som en del av, og som synonym med sikkerhet og fred i fransk politisk diskurs (Larsen 1997: 120). Flere atomprøvesprengninger har blitt gjennomført i franskkontrollerte områder i Stillehavet. Fransk evne til atomavskrekking reduserte avhengigheten av USAs atomparaply under den kalde krigen og økte Frankrikes politiske handlingsrom.

Det å gjenvinne *la gloire française* og *la grandeur française* viste seg imidlertid vanskelig på egen hånd. Som Storbritannia søkte derfor Frankrike å videreføre sin imperiale makt – nå som europeisk stormakt – i internasjonale organisasjoner. Frankrike fikk fast sete i FNs sikkerhetsråd og ble førende i det europeiske samarbeidet. På mange måter tok EU over nasjonalstatens plass i selvstendighetsretorikken. Ønsket om et *Europe-puissance* i forlengelsen av Frankrikes *puissance* – en europeisk union i Frankrikes bilde – har stått sterkt i fransk Europa-politikk. Slik kunne det europeiske samarbeidet samtidig være en arena for å fremme franske nasjonale interesser og *grandeur*, også globalt. Frankrike har hatt sentrale posisjoner i EU-institusjonene, som kommisjonspresidenten. I motsetning til Storbritannia ønsket ikke Frankrike et tett samarbeid med USA. Det ble i stedet tidlig et mål i fransk politikk å utvikle det europeiske samarbeidet uavhengig av USA (Bozo 1996). Et sterkt europeisk samarbeid, særlig om utenriks- og sikkerhetspolitikken, skulle sikre europeisk handlefrihet og balansere USA som en global hegemon. Frankrike har gradvis i større grad også blitt farget av og har tilpasset sine ambisjoner til EUs felles politikk (Rieker 2006: 14–15). Det betyr likevel ikke at Frankrike har gitt opp lederrollen og fransk *puissance* i Europa.

Litteratur

- Batho, J. (2001) «Le français, la Francophonie et les autres», *Politique Etrangère* (1).
- Bozo, F. (1996) *Deux stratégies pour l'Europe: de Gaulle, les Etats-Unis et l'Alliance atlantique: 1958-969*. Saint-Amand-Montrond: Plon.
- Chafer, T. (2002) *The End of Empire in French West Africa. France's Successful Decolonization?* Oxford: Berg.
- Chafer, T. & A. Sackur (2002) (red.) *Promoting the Colonial Idea. Propaganda and Visions of Empire in France*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave.
- Dimier, V. (2002) «Direct or Indirect Rule: Propaganda around a Scientific Controversy» i Tony Chafer & Amanda Sackur (2002). Houndmills: Palgrave (168–83).
- Goerg, O. (2002) «The French Provinces and 'Greater France'» i Tony Chafer & Amanda Sackur (2002) (red.) *Promoting the Colonial Idea. Propaganda and Visions of Empire in France*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, NY: Palgrave (82–101).
- Illustreret norsk konversationsleksikon* (1909) Oslo: Aschehoug & co.
- Larsen, H. (1997) *Foreign Policy and Discourse Analysis. France, Britain and Europe*. London/New York: Routledge/LSE.
- Løchstøer, C. (1995) *Algerie – ved demokratiets grense*. Oslo: Aschehoug.
- McGriskin, T. (2003) *American Exceptionalism and the Legacy of Vietnam. US Foreign Policy since 1974*. New York, NY: Palgrave/Macmillan.
- Nexon, D. & T. Wright (2007) «What's at Stake in the American Empire Debate?», *American Political Science Review* 101(2): 253–71.
- Orban, F. (2002) «Frankrike og 'Europe-puissance'» i Franck Orban (2002) *Frankrike og Europa. Visjon og ambisjon*. Oslo: Europaprogrammet (19–108).
- Quinn, F. (2000) *The French Overseas Empire*. London/Westpoint: Praeger.
- Rieker, P. (2006) «From Common Defence to Comprehensive Security: Towards the Europeanization of French Foreign and Security Policy?», *Security Dialogue* 37(4): 509–28.
- Saada, E. (2003) «The History of Lessons: Power and Rule in Imperial Formations», *Items and Issues* (published by the Social Science Research Council) 4 (6) Fall/Winter:10–17.

Internasjonal POLITIKK

Artikler mottas/Call for papers

Tidsskriftet *Internasjonal Politikk* vil med dette invitere bidragsyttere 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]

FOKUS

Det russiske imperium

IVER B. NEUMANN
Universitetet i Oslo og NUPI



Russland er et annet sted

Å studere Russland er ofte å studere europeisk historie i et kaleidoskop. Den russiske imperiehistorien er intet unntak. Det begynner allerede med forutsetningene for imperiets dannelse. Der alle andre europeiske imperier i større eller mindre grad knytter an til Romerriket, er den russiske *translatio imperii* knyttet til det mongolske imperium og til Bysants, altså til det som ofte kalles Østromerriket, den delen av Romerriket som unngikk invasjonene fra nord og som besto til 1453, da dets hovedstad Konstantinopel falt for det ottomanske riket. I og med at denne bakgrunnen synes lite kjent, trekker jeg innledningsvis opp et riss. I gjennomgangen av imperiets vekst og fall fra 1500-tallet til tidlig 1900-tall legger jeg vekt på hvordan Russland frem til Napoleonskrigene lånte økonomiske og politiske modeller av Vesten med stort hell, mens det fra Napoleonskrigene av falt for eget grep ved ikke å fortsette å låne slike modeller, eller utvikle egne. I et selvhjelpssystem som Europa, som det russiske imperiet nå var en del av, ble en slik politikk katastrofal. Avslutningsvis reflekterer jeg litt over Sovjetunionen som en *coda* til dette, og om dagens situasjon.

Foreleggene: mongoler og bysantinere

Ingenting har imidlertid bare ett opphav. Det russiske imperiet står også i en annen, ofte fortrengt, imperial tradisjon, nemlig den fra Den gylne horde. Den gylne horde var en av fire arvtagerriket etter det mongolske imperium. Det mongolske imperiet ble bygget opp av Djengis Khan fra 1207 av. På sitt dødsleie i 1227 fortalte Djengis sine fire sønner at mongolene, som tradisjonelt var sjamanistiske steppenomader, hadde blitt gitt i oppgave av

himmelen selv å underlegge seg den ganske verden. Om resten av verden motsatte seg mongolsk herredømme, var det fordi de var i opprør mot guds vilje. Den eldste sønnen, Djotsji, hadde allerede vært på tokt i den retningen og slått en hær som besto av khiptsjakher (nomader fra steppene nord for Svartehavet) og russere i 1223. I 1235 avholdt Djengis Khans etterfølger en tradisjonell forsamling av mongolske prinser (*kurultai*). Hærtogene mot sørøst og sørvest (China og Persia) hadde vært fremgangsrike, tiden var nå kommet til å gå mot vest. Djotsji var da allerede død, men dette var hans sønn Batu og de andre av Djotsjis etterkommeres store sjanse til å underlegge seg et eget område, slik de tre andre ættelinjene etter Djengis hadde gjort.¹ Batu fulgte standard mongolsk fremgangsmåte i slike saker. Mongolisten Thomas Allsen beskriver den slik:

Prior to the commencement of hostilities with a foreign state (*qari-irgen* [altså politiske enheter]) the Mongols always issued orders of submission that offered its ruler physical and institutional survival in return for acknowledging the suzerainty of the qaghan [den store khan, altså imperiets overhode]. Even if the ruler did not in the end surrender, such offers were still a valuable means of weakening an enemy's resolve and a diplomatic tool for detaching his clients and allies (Allsen 1987: 64-65).

Batu beseiret først khiptsjakhene, dernest basjkirene, så Kiev og en rekke mindre russiske byer. Han var på vei mot Novgorod i nord, men måtte trekke seg tilbake da vårløsningen kom. Uten is, intet egnet terreng for massiv fremrykning til hest. I 1241 fortsatte Batu angrepet inn mot Ungarn og Tyskland. Begge steder utmanøvrerte han forsvarsstyrkene, ikke først og fremst på grunn av våpenteknologi, men fordi mongolene var overlegne strategisk sett. De planla sine felttog i detalj, arrangerte øvelser, hadde ypperlig samband og viktigst: planla troppebevegelsene på grunnlag av kavalerienheter som ideelt skulle bestå av 10.000 mann. Til sammenligning konsentrerte russisk og europeisk militær middelaldertenkning seg om den enkelte stridende og om mindre grupper.

I 1242 trakk imidlertid mongolene seg tilbake fra Ungarn og kom de neste tiårene bare igjen på lynfelttog. Hovedgrunnen synes å ha vært at Batu, som leder for en av de fire ættelinjene etter Djengis, måtte tilbake til Kharakhorum for å delta i maktkampen om å etterfølge Djengis' etterfølger, som døde i desember 1241. En annen grunn er muligens at Ungarn, til tross for sine saftige beiteland, kanskje hadde for lite steppe til å egne seg som permanent bosted for mongolene (se Morgan 1986: 141). Resultatet ble i alle fall at Batu vendte tilbake fra Kharakhorum og lot oppføre telthovedstaden

1 Hærtoget «was designed primarily to carve out a territory for the family of Jochi» (Allsen 1987: 28, sml. 45).

Sarai for sitt rike, Den gylne horde, ved Volgas bredd. Derfra innkrevet mongolene skatter og tributt fra de russiske prinsene frem til 1480-tallet, altså i bortimot 250 år. Dette var en erfaring som ingen politiske enheter vest for de russiske byene gjorde.

Allsen nevner seks krav mongolene stilte til alle bofaste beseirede:

(1) the ruler must come personally to court, (2) sons and younger brothers are to be offered as hostages, (3) the population must be registered, (4) militia units are to be raised, (5) taxes are to be sent in, and (6) a *darughachi* [en stattholder, governor, det russiske ordet er *bessermín*] is to take charge of all affairs (Allsen 1987: 114).²

Innen dette rammeverket var det stor variasjon; hver prins, fyrste eller høvding hadde en personlig avtale med imperiesenteret, som altså ble inngått ansikt til ansikt med imperieherren selv. Mongolene hadde et ytterligere kort i ermet, nemlig å gi religiøse ledere frie tøyler for sjelesorg og fritak for skatt og tributt. Resultatet var at en rekke religiøse ledere ble gode lokale allierte for imperiesenteret. Etter som det mongolske imperiet ble mindre sentralisert utover 1200-tallet, ble Den gylne hordes stilling vis-à-vis Kharakhorum stadig friere, men Den gylne horde og khanen i Sarai forsøkte å følge den tradisjonelle måten å drive imperium på, dog med stadig mindre intensitet.

Det er et standardpoeng i litteraturen om Russland at østslaviske erfaringer med mongolsk styre førte med seg en fokusering på militærmaktens sentrale stilling som relativt sett var svært sterk, selv i forhold til hva som var tilfelle i et Europa der militærmakten var eksplisitt sentral i alle politiske enheter (se for eksempel Malia 1994). Richard Pipes (1999: 167), den ledende konservative russlandshistorikeren, skriver endatil at «They became accustomed to treating people as vanquished subjects, devoid of any rights. This mentality outlived Mongol rule». Pipes står i en lang vestlig tradisjon der det synes å være et poeng å sette likhetstegn mellom mongolene og russerne. Det er ingen grunn til å gå så langt, men det at mongolene innførte folketelling for å få best mulig oversikt over rikets ressurser, at russiske politiske ledere selv måtte reise til imperiesenteret for å få personlig mandat til å herske og ikke minst at man kunne drive imperium med forholdsvis små ressurser dersom man bare hadde overlegen militærmakt, var fakta som senere russiske ledere visste om og nok merket seg.

Den eksplisitte *translatio imperii* i russisk tradisjon er imidlertid ikke knyttet til det mongolske imperiet, men til det bysantinske. Da keiser Diokletian i 285 gjorde Maximilian til medkeiser og gav ham det administrative ansvaret for Romerrikets vestlige del, mens han selv tok den østlige, instituerte han

² Allsens eksempel er Kubilai Khans ordre av 1267 til herskeren av Annam (dagens Vietnam).

samtidig et administrativt skille som skulle vise seg å bli varig. I 324 påbegynte keiser Konstantin arbeidet med å bygge ut det som skulle bli rikets permanente hovedstad, Bysants, også kalt det nye Rom (Treadgold 1997: 14, 39). Den stadig mer gresktalende østlige delen av Romerriket ble etter Romas fall mot slutten av århundret stående alene igjen. Bysants var det nye Rom.

Det bysantinske riket hadde, i likhet med mongolenes rike, en typisk imperiestruktur, men i motsetning til det mongolske imperiet var Bysants religiøst fundert. Den politiske myten som legitimerer imperiet ble formulert av Konstantins rådgiver, biskop Eusebius. Imperieherren, *Basileus*, var Guds stedfortreder på jord, og riket han hersket over, *Basileia*, var det kristne jordiske riket (som en parallell til himmelriket). Grunntanken var at den jordiske orden etterlignet den himmelske orden (Geanakoplos 1976: 118–32). Det legges altså opp til at imperieherren er overhode både politisk og religiøst, et prinsipp som senere er blitt kalt *cæsaropapisme*.

Religiøs omvendelse var det sentrale prinsippet for innlemmelse av nye områder i imperiet (selv om det ikke alltid ble praktisert like rigorøst), og lovgivning var den sentrale praksisen. Det bysantinske imperiet var fedrenehuset som konsekrerte lokale herskere, som ble å forstå som imperieherrens sønner. Evangelos Chrysos (1992: 35) har stilisert standard fremgangsmåte til tre skritt. Først ble den nye herskeren innlemmet i kongefamilien, hvis overhode altså var den bysantinske imperieherren. Derneft begynte en omforming av sosialt liv, sentrert omkring religiøs omvendelse. Det tredje skrittet var lovgivning.

I tillegg til lovgivning trakk bysantinerne på en rekke praksiser. I likhet med mongolene holdt de gjerne medlemmer av mellommennenes familier som gisler. Som hos mongolene var poenget først og fremst å ha en annen kandidat i bakhånd dersom den lokale herskeren skulle forsøke å bryte med imperiet. Som hos mongolene ble disse gislene ofte benyttet til livvaktjeneste. Det berømte «bysantinske diplomati» gikk ut på å blende andre politiske enheter så vel som imperiets undersåtter. Dersom Bysants var Guds jordiske rike, er det logisk at et besøk hit burde være en intellektuelt og sanselig utmattende opplevelse (se Neumann 2005).

Det russiske imperiets vekst og fall

Det bysantinske imperiet møtte sitt endelikt i 1453, efter at sentrale deler av den religiøse eliten hadde motsatt seg imperieherrens forsøk på samarbeid med paven i vest. Den gylne hordes tak på sine undersåtter hadde vært i tilbakegang fra midten av 1300-tallet av. En avskalling av andre khanater (Krim, Khazan, Astrakhan, Sibir) fulgte. De to imperiene som tradisjonelt hadde dominert områdene, gjorde det ikke lenger. Feltet åpnet seg for de

lokale politiske enhetene. I 1480 kom tidspunktet da mongolene ikke lenger klarte å drive inn skatt og tributt. Moskva erklærte at mongoltiden var over. I utgangspunktet var det Novgorod, og ikke Moskva, som hadde vært den ledende bystaten i området. Novgorod hadde for øvrig selv en imperial struktur. Finsk-ugriske folk nærmest Novgorod, deriblant karelerne, ble styrt direkte fra Novgorod, mens et omliggende belte, deriblant samer og nenetser («samojeder»), ble avkrevet tributt på mer tilfeldig basis.

Selv om Novgorod i utgangspunktet lå best an til å dominere, hadde Moskva gjennom mongoltiden bygget opp en politisk struktur av mellommenn omkring seg, delvis etter modell av Den gylne horde, delvis ved å påberope seg rollen som Kiev-statens arvtager. I 1478 hadde Ivan III hærtatt Novgorod og dermed befestet sin stilling som det nye politiske senteret i området. Denne stillingen ble ytterligere styrket ved at Moskva kunne påberope seg en *translatio imperii* fra Bysants. I 1469 hadde pave Paul II tatt initiativ til å gifte bort de to siste bysantinske keisernes niese, Sophia (Zoë) Palaiologina, til Ivan, som da nettopp hadde blitt enkemann. Ivan begynte å kalle seg tsar – en russisk form for Cæsar – åpenbart en overføring av tittel fra det falne Bysants til det som nå var den viktigste ortodokse politiske enheten, nemlig Moskva.³ Ekteskapet passet godt inn her, og gav opphav til religiøse debatter om hvorvidt Moskva var det tredje Rom, nå når det andre Rom (Bysants) hadde falt. I et brev til Sofia og Ivans sønn Vasilij II av 1510 fastslo munken Philoteus at Moskva var det tredje Rom, og at det aldri skulle komme noe fjerde. Implikasjonen var at den russiske tsar var kristenhetens sanne leder, slik den bysantinske keiser hadde vært før ham.

Alt dette hadde implikasjoner for Moskvas relative stilling i Europa. I 1486 hadde en ridder fra den hellige keiserens hoff dukket opp hos Ivan III. Han vendte tilbake tre år senere med et forslag til Ivan, nemlig at han skulle be den hellige romerske keiseren om få tittelen konge. Ivan avsto og undertegnet seg som storhersker over hele Rus' av Guds vilje (Zorin 1959: 262). Budskapet var klart: Ivan trengte ikke den hellige keiseren som mellommann til Gud når han alt hadde Guds velsignelse. En morsom sproglig misforståelse illustrerer hva som sto på spill. I 1508 skrev Ivan IIIs sønn Vasilij II til keiseren. I likhet med sine forgjengere som Moskvas herskere var han i krig med litauerne, og trengte allierte. Den hellige romerske keiseren forhastet seg ikke og sendte først i 1514 Georg Schnitzenpaumer med svar, på tysk. Dette svaret omtalte Vasilij som «Kaiser», den tyske ekvivalenten til tsar. Russerne valgte imidlertid å oversette det tyske «Kaiser» til imperator, hvilket på russisk var tittelen man allerede brukte om den hellige romerske keiser. Implikasjonen var at den hellige romerske keiser hadde anerkjent den russiske herskeren på like fot med seg selv. Det hadde han selvfølgelig ikke, men dermed hadde russerne

3 I 1547 formaliserte Ivan IV tittelen ved å la seg krone til tsar.

en begrepsmessig base for å fortsette sin kampanje for å bli anerkjent av Det hellige romerske imperium på like fot, med tsaren og keiseren som likestilte brodermonarker overfor Gud. Da Peter den store lot seg krone til imperator i 1721, viste han bl.a. til dette opptrinnet som presedens (se Neumann 2005).

Moskvas krav om anerkjennelse i Europa på like fot tiltok i styrke de neste årene. Det territorielle grunnlaget for kravene var det ingen ting å si på. I løpet av de neste århundrene overtok Rus' de områdene som hadde utgjort Den gylne horde, pluss en god del av mongolenes gamle kjerneområde lengre øst. Ekspansjonen begynte med Ivan IVs erobring av Kazan-khanatet i 1552 og det mindre Astrakhan-khanatet fire år senere. Andreas Kappeler (2001: 26) skriver om dette:

Of crucial importance for the qualitative leap that led to conquest and annexation was the new self-image that the young tsar and his court began to develop at this time. It revolved around a sense of their imperial mission, and this found expression both in the tsar's coronation in 1547, and in legends that traced claims to legitimacy back to Kiev, Byzantium and even to Rome. This imperial ideology was not, as historians used to claim in the past, based on the doctrine of «Muscovy, the third Rome» and on the idea of a *translatio imperii* from Constantinople to Muscovy, but on the emphasis placed on the development of Rus itself, of the Rurikid dynasty [som grunnla Kiev] and its successful expansion in the «gathering of the lands of Rus». The sense of empire was increased by the struggle for the inheritance of the empire of the Golden Horde. Possession of Kazan and Astrakhan, the seats of legitimate rulers of the Genghis Khan dynasty, who were called tsars in Russia, considerably enhanced the nimbus and the imperial pretensions of the tsar of Moscow.

Sant nok, men for å unngå misforståelser burde nok Kappeler ha skrevet at imperiet ikke *bare* støttet seg på en *translatio imperii* fra Bysants, men også på den fra Den gylne horde, og på dynastiske lokale krav.⁴ Frem til Peter tok over som tsar på slutten av 1600-tallet, foregikk ekspansjonen ved hjelp av det som senere er blitt kalt salamitaktikk: Først ble det inngått løse avtaler, dernest strammet Moskva grepet, for så til sist å innlemme områdene i imperiet. Fra Peter av var ekspansjonen mer entydig og direkte fokusert på militære felttog, mot vest og mot sør. Merk at Peters vestliggjøring også fører til at en typisk standardiserende modernitetstenkning blir styrende for russisk imperiepolitikk. Som Kappeler (2001: 31) skriver:

In the first half of the eighteenth century, the Russian state as reformed by Peter the Great departed from the Muscovite methods of pragmatic flexibility and adopted a

4 Referansene til Rurik og hans ætt i russisk imperiebygging har sin parallell i referansene til karolingerne i fransk, sml. Haugeviks artikkel.

policy of forced integration with regard to the various ethnic groups of the former Khanate of Kazan. The goal of transforming Russia into a systematized, regulated and uniform absolutist state based on the western European model left no room for the rights and traditions of non-Russians that had been respected in the past. As a first step it was decided to end cooperation with the Muslim elites.

I løpet av 1700-tallet oppnådde Russland stadig sterkere grad av anerkjennelse som stormakt i Europa (se LeDonne 1997, Neumann 2008a). Det russiske imperiet nådde en territoriell og maktpolitisk topp i tiårene etter 1800-tallet, men dette er også perioden da det begynte å råtne på rot.

Napoleonskrigene ble en militær triumf for Russland, men de markerer også begynnelsen på slutten av det tsaristiske imperiet. Hovedgrunnen synes enkel. På begynnelsen av 1600-tallet invaderte det som hadde vært erkefienden i flere hundre år, nemlig Polen-Litauen. Minnene om dette vanskelige tiåret, som russerne kaller *smuta* eller *smutnoe vremja*, er fortsatt en standardreferanse i politisk ordsifte i Russland, der den fungerer som et eksempel på det kaos som vil komme om Russland ikke har en sterk sentralmakt. Smutaen brakte for alvor Russland inn i europeisk politikk. Selv om Russland ikke var involvert i Tredveårskrigen (1618–1648), som var en viktig gestaltningsperiode for det europeiske statssystemet, var det på denne tiden Russland for alvor begynte å se mot Vesten. Det begynnende arbeidet med å oversette militære og politiske grunntekster og påbegynne militærreformer stammer for eksempel fra denne tiden (1620-årene). Russland dras inn i det europeiske statssystemet og går under Peter den store med vitende og vilje inn for å spille en sentral rolle på denne arenaen. Dermed ble det russiske imperiet del av et selvhjelpssystem. I et slikt system er hver aktør avhengig av å ha konkurransedyktige økonomiske og politiske modeller for sosialt liv, ellers vil man pådra seg konkurranseulempen som kan bli fatale (for en god idealtypisk diskusjon av dette, se Waltz 1979). På 1700-tallet ser vi da også at Russland går inn for å kopiere og raffinere europeiske modeller i stort omfang. Allerede under Peter ble det samlet inn materiale i stor stil. For reform av sentraladministrasjonen var det spesielt den svenske modellen som var viktig, men Russland lånte herfra og derfra.

Efter Napoleonskrigene blir det slutt på disse lånene, samtidig som Russland selv ikke kommer opp med noen alternative konkurransedyktige modeller for økonomisk og politisk liv. Russland går programmatisk inn for å hegne om en samfunnsorden som resten av Europa gradvis slipper. Resultatet er et efterslep i forhold til Storbritannia på 100 år hva den industrielle revolusjon angår, og på over 120 år hva prinsippet om folkesuverenitet angår. Det er riktignok mye låning på områder som militærteknologi og tilstøtende områder som landmåling. Militære landmålere spilte en avgjørende rolle for imperial politikk på hele 1800-tallet – slik mongolene

hadde brukt folketellinger for å få oversikt over imperiets befolkning, brukte russerne landmåling for å få oversikt over territoriet. Det store bildet er like fullt at Russland sakker akterut hva effektivitet angår. Den store vekkeklokken kunne ha vært Krimkrigen (1853–1856), som Russland tapte på alle punkter, men lærdommen sank ikke inn. Selv ikke da Russland tapte mot en asiatiske makt, nemlig Japan (1904–1905), var det nok til at regimet endret kurs. «Russia's military and diplomatic policy-making apparatus was severely dysfunctional,» skriver Dave Alan Rich (1998: 10) i standardverket om den russiske generalstaben og dens forsøk på profesjonalisering. Rich demonstrerer poenget ved å vise hvordan forsøk på profesjonalisering måtte skje bak ryggen på imperieherren og hans entourage. Han understreker også at forholdet mellom senteret og dets direkte representanter i imperiets provinser ikke virket spesielt godt når han skriver at

War planners, like their counterparts throughout the state structure, found themselves endlessly carping at subordinates in the provinces to get on with their work. The achievements of the few military, scientific, and technical experts underscore the narrowness of the Russian empire's basis for rationalization and regularization (Rich 1998: 17).

På grunn av denne typen problemer, men også av kulturelle grunner, var for eksempel en sentral militær planlegger som Nikolaj Nikolaevitsj Obrutsjev (1830–1904) som ung og radikal stabsoffiser oppgitt over imperiets politikk overfor Polen og Ukraina. En god del yngre offiserer delte på dette tidspunkt Obrutsjevs nasjonalistiske, antiimperiale posisjon.⁵ De skilte seg dermed både fra den offisielle linjen og fra den storrussiske nasjonalismen som dominerte blant hans radikale venner, som Hertzen. Mest interessant i denne sammenheng er det at Obrutsjev sammen med sin bror skrev en pamflett i 1861 der han fremhever de strategiske grunnene til å la Polen og Ukraina gå, nemlig at de, gitt lokal misnøye, ville være ypperlige oppmarsj-områder for en eventuell angriper mot Russland selv (Rich 1998: 48–49). Like interessant er det imidlertid at hans samtidige rett og slett ikke synes å ha forstått hans argumentasjon, og at han selv skiftet synspunkt i god tid før han ble leder for den russiske generalstaben. I 1872 argumenterte han for eksempel ut fra at Polen var historisk viktig for Russland, ikke minst som et fremspring inn i Europa (Rich 1998: 96). Et synspunkt som vi analytisk kan gjenkjenne som et tilfelle av «imperial overstretch»-argumentasjon var altså til stede i russiske diskurs, men bare så vidt.

5 Rich (1998: 51) ser dette som et lokalt utslag av et generelt kontinentalt fenomen, nemlig «the reconciliation of paternalistic, antidisorder elitism with antidynastic, profoundly rational and positivistic philosophy» og nevner franske SciencePos grunnleggere som et sentralt eksempel.

Den tiltagende lammelsen av imperieadministrasjonen gikk i det russiske tilfellet faktisk sammen med ytterligere ekspansjon. Fra Krimkrigen (1853–56) til den fransk-preussiske krig (1870) hadde utenriksminister Gortsjakov hendene fulle med å forklare for sine vestlige kolleger hvorfor Russland stadig la under seg nye landområder. Saken var simpelthen at krigsministeriet ikke hadde skikkelig kontroll på sine generaler. Som Rich (1998: 91) formulerer det:

Foreign Minister Gorchakov's assurances could not assuage British anxiety, and the war ministry in St. Petersburg was unable to curb the tsar's generals who operated happily incommunicado. Russia's masters, marooned on the eastern periphery of Europe's fragmented system and largely blind to the diplomatic costs of General Cherniaev's and later General Skobolev's glorious insubordination, stumbled from one policy crisis to another for most of the fifteen years leading up to 1870.

Generalstabens opplevelse av at imperieledelsen ikke evnet å lede på en måte som kunne sikre det russiske imperiets fortsatte eksistens i et selvhjelpssystem var helt korrekt. Til og med selve sentraladministrasjonen var så svak at den ikke evnet å gjøre jobben. Tsarens forsøk på å gjøre noe med dette var å opprette adhocinstitusjoner og råd, og da spesielt et hemmelig politi som fikk sine ekstraordinære fullmakter fornyet hvert tredje år i de siste tre tiårene av imperiets eksistens. I en situasjon der flere og flere grupper gjorde krav på å innforlives i den politiske orden, ble det heller ikke gjort noe for å opprette dialog mellom stat og samfunn. Så sent som i 1902 uttalte for eksempel mannen som sto på terskelen til å bli innenriksminister, Sipjagin, stolt at staten var fullstendig uavhengig av samfunnet (sitert i McDaniel 1988: 58). I den grad statsledelsen, hvilket ville si tsaren og hans umiddelbare familie, forsto at noe var galt, forsto de ikke at et av kjerneproblemene var at de ikke lenger var en egnet type personell til å lede en konkurransedyktig politisk enhet (se for eksempel storhertug Konstantin Nikolaevitsj som sitert i Lieven 1983: 21).

Sovjetunionen som coda

Ved utbruddet av den første verdenskrig falt først de militære styrkene og Russland som sådan sammen som et korthus. Helt til det siste nektet imperieledelsen å innse hvor skoen trykket. Da vestlige toppambassadører etter krigsutbruddet forsøkte å antyde for tsaren, altså sin allierte, at det ville kunne være en god idé å ta med representanter for enkelte politiske partier i regjeringen, ble de bryskt avvist. Da en viss grad av samfunnsrepresentasjon presset seg frem etter revolusjonen i februar 1917, var det for sent. De

brede lag hadde ingen erfaring med rettighetstenkning og forhandlinger, og hadde dermed intet annet politisk potensial som råmateriale enn en ny, revolusjonær elite som visste hva den ville.

Den nye kommunistiske kaderen hadde vært svært antiimperialistisk og opptatt av prinsippet om nasjonenes selvbestemmelsesrett så lenge den var i opposisjon. En nasjon som finnene nøt godt av dette, og kunne etter oktoberrevolusjonen i 1917 forlate imperiet. Etter bare et par år var imidlertid imperietenkningen og -praksisen tilbake. Gamle områder ble forsøkt gjeninnlemmet. Kun de som sto imot militært, som polakkene, forble utenfor Sovjetunionen. Videre kom det ytterligere ekspansjon i forbindelse med utbruddet og i kjølvannet av den andre verdenskrig. Sovjetunionen ble utvidet med de tre baltiske stater og en del av Romania. Biter av Finland ble gjeninnlemmet. I tillegg fikk Sovjetunionen et belte av nye periferier i Øst-Europa som de hadde uformelle imperiale forbindelser med (i den betydning av dette uttrykket som legges til grunn i innledningen til Fokus-delen).

Innføringen av reelt eksisterende sosialisme i ett land betød at den økonomiske og politiske orden i Russland og resten av Sovjetunionen adskilte seg fra den i Vesten. De økonomiske og politiske modellene viste seg imidlertid ikke konkurransedyktige. De satte en klar grense for i hvilken grad og på hvilke måter befolkningen kunne mobiliseres. Som det tsaristiske imperiet før det, falt Sovjetunionen for eget grep i et homogeniserende selvhjelpssystem.

Efter dets fall har både politikere og forskere tatt i bruk imperiebegrepet om Sovjetunionen. I 2002 holdt president George W. Bush en tale i Vilnius der han fortalte sine litauiske tilhørere at «you were held captive by an empire and you outlived it» (sitert i Mälksoo 2007: 118). I den hittil beste boken om Sovjetunionens sammenbrudd skriver Mark Beissinger (2002: 35) om sitt objekt at «A polity that was once universally recognized as a state came to be universally condemned as an empire». Det beste forsøket på å teoretisere Sovjetunionen som imperium så langt er sannsynligvis Alexander Wendt og Daniel Friedmans. De ser det som «informal empires are structures of transnational political authority that combine an egalitarian principle of de jure sovereignty with a hierarchical principle of de facto control» (Wendt & Friedman 1995: 695). Den beste beskrivelsen av hva som skjedde, er kanskje Alexander Motyls:

The USSR illustrates how an empire can emerge when a dictatorial state promotes distinct peripheral elites and populations. In creating the Union of Soviet Socialist Republics, the Bolsheviks transformed revolutionary Russia's simple dictatorship over its newly acquired territories into a complex web of de facto imperial relationships premised on non-Russian administration of symbolically sovereign republics inhabited by distinct non-Russian populations (Motyl 1999: 134).

Relevans i dag

Hva dagens situasjon angår, er «imperium» tilbake som et selvrefererende begrep i russisk debatt. I september 2003 holdt Anatolij Tsjubaj, sentral politiker og finansmann gjennom snart to tiår, en tale kalt «Russlands misjon». Misjonen, hevdet han, «må være den liberale imperialismens ideologi, og målet til den russiske stat må være å bygge et liberalt imperium». For Tsjubaj betød «liberal imperialisme at den russiske stat med alle midler må bidra til ekspansjonen av russisk forretningsvirksomhet utenfor statens grenser – til våre naboer». «For meg,» la han til, «betyr det at den russiske stat gjennom direkte lovlige metoder må gjøre alt for å støtte de grunnleggende verdiene frihet og demokrati ikke bare i Russland, men i alle nabostater» (Tsjubaj 2003: 12–13, se også Kjærnet 2007). Som involvert i oljebransjen er det langt på vei seg selv Tsjubaj her beskriver. I tillegg til denne form for preskriptiv bruk av begrepet, har også Russlands politikk under president Putin blitt beskrevet som «imperial» (for eksempel av Ismailzade 2006). Ovenfor nevnte Alexander Motyl er den jeg synes har gitt den beste beskrivelsen av Russland under Putin i dette henseende, og det endog før Putin tok over som president. I 1999 skrev han:

As an ethno-territorial federation, Russia has culturally distinct administrative units – the non-Russian republics – populated by distinct populations and run by distinct elites. As products of centralized Soviet political-economic rule, their relations with Moscow are still far stronger than their relations with one another. Inasmuch as Moscow's relationship with these units is, at the time of writing, pseudo-democratic at best and chaotic at worst, it cannot be deemed imperial. But that could change. Should democratization be abandoned, de facto if not de jure, and should Moscow's relations with the provinces then become dictatorial, the Russian Federation will have become, and rightly be deemed, an empire (Motyl 1999: 135, se også 160).

Avslutningsvis kan man sette dette utsagnet opp mot den definisjonen av imperium vi har brukt i dette prosjektet, imperium som et system der et sentrum bruker mellommenn til å herske i forskjellige periferier og der avtalene mellom sentrum og periferiene adskiller seg fra hverandre. Gitt en slik definisjon er det ikke nok at forholdet er preget av diktat. De må også være forskjellige. Idet senterets evne til å sette gjennom sin vilje er så sterk at man ikke lenger trenger å skjele til forskjellige lokale forhold i periferiene, har man ikke lenger et imperium, men en stat.

Et spørsmål som sannsynligvis vil gå igjen i kommende års debatter om Russland, er om senteret kan bli så sterkt. Gitt den sterkt begrensede viften av kapasiteter Moskva besitter, er det min bedømmelse at det er svært langt frem til en slik situasjon. Russland vakler fortsatt mellom kopiering

av vestlige modeller og en hang til å utvikle egne, alternative modeller. Russland synes ikke å ha løst det grunnleggende problemet som gjorde det tsaristiske Russland og Sovjetunionen så utsatt innen statssystemet. Den russiske politiske og økonomiske orden er fortsatt ikke så differensiert, og dermed ikke så effektiv, som den type orden man finner i statssystemets ledende makter. Russlands kvantitative fortrinn er fortsatt for små til å kompensere for dette.

Litteratur

- Allsen, Thomas T. (1987) *Mongol Imperialism. The Politics of the Great Qan Möngke in China, Russia, and the Islamic Lands, 1251-1259*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Beissinger, Mark A. (2002) *Nationalist Mobilization and the Collapse of the Soviet State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chrysos, Evangelos (1992) «Byzantine Diplomacy, A.D. 300–800: Means and End» i Jonathan Shepard & Simon Frankling (red.) *Byzantine Diplomacy. Papers from the Twenty-fourth Spring Symposium of Byzantine Studies, Cambridge, March 1990*. Aldershot: Variorum (25–39).
- Geanakoplos, Deno John (1976) *Interaction of the «Sibling» Byzantine and Western Cultures in the Middle Ages and Italian Renaissance*. New Haven, CN: Yale University Press.
- Ismailzade, Fariz (2006) *Russian energy policy in Azerbaijan: A comparative study of the 1990s and the 2000s*. London: GMB Publishing.
- Kappeler, Andreas (2001) *The Russian Empire: A Multiethnic History*. London: Longman.
- Kjærnet, Heidi (2007) «I stormaktens skygge: to russiske energiselskapers rolle i forholdet mellom Aserbajdsjan og Russland», masteroppgave, ILOS, UiO.
- LeDonne, John (1997) *The Russian Empire and the World 1700–1918: The Geopolitics of Expansion and Containment*. New York, NY: Oxford University Press.
- Lieven, D[ominic] C. B. (1983) *Russia and the Origins of the First World War*. London: Macmillan.
- Malia, Martin (1994) *The Soviet Tragedy: A History of Socialism in Russia 1917–1991*. New York, NY: Free Press.
- McDaniel, Tim (1988) *Autocracy, Capitalism, and Revolution in Russia*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Morgan, Robert (1986) *The Mongols*. Oxford: Basil Blackwell.
- Motyl, Alexander (1999) *Revolutions, Nations, Empires Conceptual Limits and Theoretical Possibilities*. New York, NY: Columbia University Press.
- Mälksoo, Maria (2007) «The Politics of Becoming European: A Genealogy of Polish and Baltic Post-Cold War Security Imaginaries», doktoravhandling, Centre for International Studies, Cambridge University.
- Neumann, Iver B. (2005) «Russia as a Great Power» i Jakob Hedenskog, Vilhelm Konnander, Bertil Nygren, Ingmar Oldberg & Christer Pursiainen (red.) *Russia as a Great Power: Dimensions of Security Under Putin*. London: Routledge (13–28) (BASEES/Routledge Series on Russian and East European Studies No. 19).
- Neumann, Iver B. (2006) «Sublime Diplomacy: Byzantine, Early Modern, Contemporary», *Millennium* 34 (3): 865–88.
- Neumann, Iver B. (2008a) «Russia's Quest for Great Powerhood 1492–1815: How Russia has Sought Recognition from Europe» i Ted Hopf (red.) *Russia's European Choices*. New York, NY: Palgrave (kommer).
- Neumann, Iver B. (2008b) «Russia's Great Power Status, 1815–2000» i *Journal of International Relations and Development* (kommer).
- Pipes, Richard (1999) *Property and Freedom*. London: Harvill.
- Rich, Dave Alan (1998) *The Tsar's Colonels: Professionalism, Strategy, and Subversion in Late Imperial Russia*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Treadgold, Warren (1997) *A History of the Byzantine State and Society*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Tsjubajs, Anatolij (2003) Vystuplenije v Sankt-Peterburgskom gosudarstvennom inzjerno-ekonomitsjeskom universitete. Missija Rossii. Sankt-Petersburg 25.09. (www.chubais.ru/cgi-bin/cms/personal.cgi?news=0000000048).
- Waltz, Kenneth (1979) *Theory of International Politics*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Wendt, Alexander & Daniel Friedman (1995) «Hierarchy under Anarchy: Informal Empire and the East German State», *International Organization* (49).
- Zorin, V. A. *et al.* (red.) (1959) *Istoriya diplomatii*, annen utg. Moskva: Gospolitizdat.

FOKUS

Amerikansk imperium

HALVARD LEIRA

NUPI



Sensommeren 2007 befinner jeg meg i bokhandelen Barnes & Nobles avdeling i Georgetown, Washington DC, nær det mange vil kalle imperiets sentrum. I avdelingen for «nyheter politikk» finner jeg, innimellom politisk smusslitteratur, selvbiografier av alle presidentkandidatene og bøker om krigen i Irak, Colin Murphys (2007) *Are We Rome?* Over 250 sider diskuterer Murphy om dagens USA rent faktisk er (som) Roma. Også på den videre rundturen i byen er det lett å minnes om den evige stad. På sedlene jeg betaler boken med, står den latinske devisen *e pluribus unum*,¹ og nede i sentrum ligger Kongressen, bestående av Representantenes hus og Senatet, på Capitol-høyden, omgitt av bygninger og minnesmerker i klassisk stil. Hangen til kontinuitets- og legitimitetsbygging basert på det romerske eksempelet, såkalt *translatio imperii*, kjenner vi fra de andre imperiene som behandles i disse spaltene. Men for USA er arven langt mer ambivalent. Der tidligere imperier har omfavnet det imperiale Roma, finner vi i amerikansk politisk ordskifte en uttalt spenning mellom det republikanske Roma som ideal og det imperiale Roma som mulig utfordring. Vi skal straks se at denne spenningen var fremtredende i de første tiårene av statens eksistens, og i moderne form gjenfinner vi den i dagens debatter.

For diskusjonene om hva USA *er* – et imperium, en hegemon, en hypermakt – raste heftig i årene 2002–06. Med åpenbare tilbakeslag for USAs evne til global maktprosjeksjon har hissigheten forsvunnet, men fortsatt diskuteres det. Er USA et imperium, i tilfelle hva slags? Og avhengig av om USA er et imperium eller ikke: Er dette en god eller en dårlig ting?² I noen grad er dette semantiske debatter, hvor merkelappen avhenger av definisjonsbruken.³ Parallelt med dette er debattene også politiske – merkelappen

1 Ut av mange, en.

2 Å skulle redegjøre for disse debattene ville kreve en helt egen artikkel.

3 Så også naturligvis for dette prosjektet – det er vår definisjon som styrer om USA bør vurderes som et imperium eller ikke.

er i stor grad forutbestemt av hva man synes om imperium, og hvordan man regner med at imperiebegrepet vil oppfattes i amerikansk og global offentlighet. I dette bidraget vil jeg ikke bruke mye tid på å ta standpunkt til de siste årenes debatt, men heller gi et historisk riss av det amerikanske imperiets vekst og transformasjoner. Vi begynner med grunnlaget i den politiske tenkningen rundt 1800, fortsetter med den territoriale ekspansjonen og dens underliggende ideologi fra rundt 1800 til omtrent 1945 og tar deretter for oss etterkrigstid og de aller siste årene.

Republikk og imperium rundt 1800

Den amerikanske staten som ble utformet gjennom frigjøringskrig og forfatningsdebatter de siste 25 årene av det attende århundre, var et dristig eksperiment – 200 år senere er det lett å glemme hvor dristig.⁴ Samtidig var det også et eksperiment forankret i solid kjennskap både til antikkens tekster og til de nyeste politiske teorier (Wootton 2003, Murphy 2007: 35–43). Frigjøringskrigen mot det britiske imperiet hadde gjort det klart for de fleste at noe imperium av den typen var uønsket (selv om flere syslet med tanker om en form for konstitusjonelt kongedømme). Men det normale i samtiden var definitivt imperier. Den nye statens naboer var de britiske, franske og spanske imperiene.⁵ Moderne politiske teorier som grunnlovsfedrene trakk på, bar riktignok med seg folkestyret som ideal, men var formulert av tenkere som ville ha folkestyre sentralt i en imperial kjerne.

Også den antikke arven bød på utfordringer: Mange av kolonistene ønsket seg en republikk, men eksemplene på republikker var ikke mange, og ikke entydig vellykkede. Fra Athen via Roma til Venezia og Nederland var det regelen heller enn unntaket at republikker dreiet i imperial retning så snart de vokste ut over en viss størrelse. Særlig var det mange som bekymret seg over Romas skjebne.⁶ Det var rett og slett ingen som tidligere hadde forsøkt å etablere en republikk i en stat på størrelse med det unge USA. I det som ofte oppfattes som en viktig nyvinning innen politisk teori, snudde føderalistene det tradisjonelle argumentet på hodet, og hevdet at republikker hadde bedre utsikter i store enn i små stater, at stor utstrekning nettopp ville være en sikring mot korrupsjon, fraksjonsvirksomhet og nedgang.⁷ Det var

4 Jf. Deudneys (1995) argument om at USA 1787–1861 var mer av en statsunion (det Deudney kaller et «negarki»), en hybrid mellom anarkiet og hierarkiet, enn en stat i moderne forstand.

5 Dette var naboene etter europeisk folkerett, på bakken i Amerika var de innfødte, «indianerne», de viktigste naboene.

6 Tacitus, som inngående beskrev Romas fall, var for eksempel favoritthistorikeren til både Jefferson og Adams (Grant 1970:403).

7 Dette argumentet, som også finnes hos Jefferson, var lånt fra Hume (Wootton 2003: 162–174, 179–183). Det er verdt å minne om hvor fort dette statiske argumentet (stor utstrekning er bra) ble gjort dynamisk (det trengs stadig større utstrekning) (Stephanson 1995: 18).

imidlertid for grunnlovsfedrene et åpent spørsmål om eksperimentet ville bli varig. Da Benjamin Franklin ble spurt om hva som var blitt valgt som styreform, svarte han: «A republic, if you can keep it.»

Det skulle fort vise seg at det ikke var noen nødvendig motsetning mellom republikk og imperium, selv om det er verdt å huske at begrepet ikke bar med seg de samme konnotasjonene rundt 1800 som det gjør i dag. Til tross for den sterke antiimperialistiske ideologien som preget koloniene i perioden, og som fortsatt er sterkt til stede i amerikansk mentalitet, kunne John Adams for eksempel i 1776 postulere at «the very definition of a republic is 'an empire of laws, and not of men'»,⁸ altså med imperium forstått som «styresett» eller «domene». George Washington og Benjamin Franklin omtalte USA som et imperium etter den samme logikken. Allerede i åpningen av *Federalist Papers*, det viktigste forsvarsskriftet for den nye grunnloven og fortsatt en klassiker innen politisk tenkning, postulerte Alexander Hamilton at debatten dreide seg om overlevelsesmulighetene til «an empire, in many respects, the most interesting in the world».⁹ og Thomas Jefferson, som i prinsippet var svært skeptisk til for sterk sentralmakt, omtalte allikevel USA som «an empire of liberty», og brukte det som begrunnelse for landevinninger.¹⁰ Det nye USA skulle være en republikk, men som unikt eksperiment kunne det kanskje også være et imperium for den nye tid?

Territorial ekspansjon og imperial ideologi

Beveger vi oss så fra det teoretiske grunnlaget til den praktiske gjennomføringen, så var det klare imperiale trekk i ekspansjonen fra 1783 via 1803, 1819 og 1848, til 1898 og senere. I årene fra 1783 gjennomgikk USA en enorm kontinental ekspansjon vestover, til dagens grenser ble nådd i 1853 (se fig. 1).¹¹ Tradisjonelt har ikke utvidelsen over det nordamerikanske kontinentet blitt regnet som imperial, knapt heller som utenrikspolitikk, men dette baserer seg på en forestilling om at utenrikspolitikk bare er noe man fører

8 Se Adams (1977).

9 Fra *Federalist* no. 1, Wootton (2003: 140).

10 «An empire of liberty» er et sitat fra 1780, fra 1809 har vi formen «An empire for liberty», se Jefferson (1903–04: 277).

11 Dette gjelder «the lower 48», og ikke Alaska, Hawaii og andre oversjøiske territorier, og tar ikke hensyn til senere grensejusteringer.

12 Den samme forståelsen, samt et begrep om utenrikspolitikk som utelukker økonomi, ligger under forestillingen om at USA var en isolasjonistisk stat gjennom store deler av 1800-tallet. Denne etablerte sannheten er kraftig rokket ved de siste årene (se for eksempel McDougall 1997, Mead 2002, Kagan 2006).

Fig. 1. USAs territoriale ekspansjon 1783–1917.



Kilde: Hentet fra Wikimedia Commons, opprinnelig trykket i National Atlas of the United States.

overfor andre stater (Kagan 2006: 76–80).¹² Ved traktater med europeiske stater fikk USA *de jure* suverenitet over landområdene, respektert av de andre anerkjente medlemmene av det internasjonale samfunn, men *de facto* kontroll manglet lenge.

Det kan være verdt å stoppe opp ved statusen til noen av områdene. Ved freden i Paris i 1783 ble den nye staten USA tilkjent området mellom fjellkjeden Appalachene og Mississippi. Dette området, hvor innfødte amerikanere åpenbart var flere enn hvite, gikk altså fra å være del av det britiske imperiet, til å bli del av USA. De samme forholdene var til stede da USA overtok Louisiana-territoret mellom Mississippi og Rocky Mountains fra Frankrike i 1803; området gikk fra å være del av det franske imperiet til å være del av USA.¹³ Det synes rimelig å minne om at de innfødte som allerede bodde i disse områdene, fort fikk det verre underlagt den amerikanske sentralmakten enn de hadde hatt det under London og Paris. Forestillingen om

13 Overtakelsen/erobringen av den vestlige delen av kontinentet fra Mexico i 1846–48 er ikke helt parallell, ettersom Mexico ikke var noe imperium.

at områdene sluttet å være deler av imperier ved å bli overdratt til USA, er som vi kan se grunnet i folkerett, ikke i situasjonen på bakken. Relasjonene mellom den amerikanske statsmakten og de innfødte amerikanerne minner i noen grad om dem vår idealtypiske modell stiller opp. Bruk av mellommenn var ikke vanlig de første tiårene, men etter hvert fikk man såkalte indianeragenter som skulle være nettopp slike mellommenn. Relasjonen mellom sentralmakten og de innfødte var i alle tilfelle preget av unike avtaler – separate avtaler for hver enkelt stamme eller nasjon og åpenbar asymmetri – de innfødte kunne tilby det naturen ga (som skinn), og de kunne love å holde fred. Til gjengjeld gjorde sentralmyndighetene krav på landområder, og tilbød brennevin og jaggel. Videre ble det gjort utstrakt bruk av splitt og hersk. Det var om å gjøre å forhindre at de forskjellige stammene og nasjonene slo seg sammen for å slåss mot nybyggere og soldater.

For de andre menneskene som etter hvert slo seg ned i disse områdene (slaver unntatt), var imidlertid styringen en ganske annen enn den vi kjenner fra andre imperier, ved sin uniformitet, ved sine faste prosedyrer for inkorporering og ved målet om at områdene kunne og skulle bli likeverdige deler av den opprinnelige staten. Ved «the Northwest Ordinance» fra 1787 ble det riktignok bestemt at sentralmakten i første omgang skulle utnevne guvernører, men så snart det enkelte territorium nådde 5000 innbyggere kunne det organisere en egen lovgivende forsamling. Og så snart befolkningen nådde 60 000, kunne territoriet søke om å bli tatt opp i unionen som delstat. Med enkelte unntak (særlig i forbindelse med slaveristridighetene, men også av rent partitaktiske hensyn) var det nærmest en automatikk i at områder ble delstater når dette tallet ble nådd. Delstatene hadde (og har) grunnlovsfestet stor frihet til å organisere sine indre anliggender etter eget forgodtbefinnende. Relasjonene mellom delstater og sentralmakten er likevel fullstendig symmetriske, og det finnes heller ikke noe eksternt territorium hvorfra sentralmakt utøves.¹⁴ Det ble heller ikke utviklet sperrer for kontakt mellom delstatene, og interaksjonen mellom delstatene utviklet seg i nettverksform heller enn i form av et hjul med eiker. Riktignok var integrasjonen i første rekke regional, klarest i det etter hvert skjebnesvangre skillet mellom nord- og sørstater, men Washington DC ble aldri noe sentrum for interaksjon på linje med London eller Paris.

I andre landbaserte imperier har det vært vanlig at vekst genererer ny vekst – nye erobringer sikrer allerede erobrede områder. Den amerikanske erfaringen er parallell i det at en landevinning åpnet for den neste, men

14 Det kan naturligvis påpekes at Washington DC ikke er en delstat. Området er imidlertid ikke et *overordnet* senter for maktutøvelse. Ettersom sentralmakten kan blande seg inn i byens budsjett og den kun er representert i Kongressen ved et medlem i Huset som ikke har stemmerett, rangerer området tvert imot lavere enn delstatene.

allikevel relativt annerledes. Veksten kom i noen grad som et resultat av tilfældigheter og forventninger om befolkningsvekst.¹⁵ Parallelt med befolkningsveksten virket imidlertid amerikansk eksepsjonalisme, som her kommer til uttrykk gjennom en overbevisning om amerikansk fortrefelighet og skjebnebestemt ekspansjon (det som fra 1840-tallet ble kjent som *Manifest Destiny*).¹⁶ Denne overbevisningen har røtter helt tilbake til de puritanske nybyggerne, og med revolusjonen smeltet religion og styresett sammen til en idé om det perfekte styresett. Ved realiseringen av dette styresettet stoppet historien på et vis opp. Gitt at USA ikke kunne forbedres kvalitativt, var den logiske løsningen kvantitativ ekspansjon – utbredelse av styresettet til stadig nye områder (Stephanson 1995: 18, Campbell 1998). Dette tankesettet kommer riktignok i to hovedformer. I den ene er målet at USA skal lede verden som et eksempel til etterfølgelse. I den andre, og mer misjonerende, skal amerikanere aktivt ut og redde verden (Stephanson 1995: xii). Men det var få som tvilte på berettigelsen av kontinental ekspansjon (Kagan 2006: 131). I forskjellige varianter ble det argumentert for at USA hadde en rett og en plikt til å utbre seg over det nordamerikanske kontinentet, for å spre opplysning, handel og folkestyre. Her ser vi klare paralleller til alle de andre imperiene som diskuteres i disse spaltene – opplevelsen av unikhet og et spesielt ansvar for å spre «sivilisasjon». Som i Russland ser vi også en form for geografisk *translatio*. Denne var basert på tanken om at den vestlige sivilisasjonens kjerne hadde flyttet seg gradvis vestover, fra Hellas via Roma og de iberiske og franske imperiene, til England og den angelsaksiske rase, og derfra over havet til USA. Den videre ekspansjonen vestover var dermed ledd i en teleologisk utvikling. For noen var teleologien heliotropisk – sivilisasjonen fulgte sola vestover, for andre, særlig på andre halvdel av 1800-tallet, stod hierarkisk rasetenkning i sentrum (Zimmerman 2002, Jackson 2006: 56–57). Den amerikanske ideologien skiller seg imidlertid fra andre imperiale ideologier ved ikke bare å være partikulær og profetisk, men ved å ha universelt nedslag. Den amerikanske sivilisatoriske misjonen er uavhengig av tid og rom.¹⁷

Den kontinentale ekspansjonen hadde altså imperial karakter, og tåler, med viktig unntak for styringen av nye områder, sammenligning med andre landbaserte imperier. Ekspansjonen sluttet imidlertid ikke i 1853, da det

15 Befolkningspress var en drivkraft omkring revolusjonen. Deretter var ønskene og forventningene om befolkningsvekst viktigere. Politikere og entreprenører ønsket nye landområder som man så kunne trekke folk til, og massevandringen vestover kom i de fleste tilfelle en stund etter landovertakelsene

16 Jeg behandler dette mer inngående i Leira (2003).

17 Tankegangen har vært konstant, om enn ikke enerådende, i amerikansk selvforståelse og verdensforståelse, og ble fanget konsist og bare lettere karikert i Vietnam-filmen *Full Metal Jacket*: «Inside every gook there is an American trying to get out», se www.imsdb.com/scripts/Full-Metal-Jacket.html (besøkt 04.03.08).

kontinentale USA hadde fått de grensene det fortsatt har, slik man kunne få inntrykk av ut fra kartet over. Rett nok ble mye aktivitet i de følgende årene rettet mot det indre landnåmet – den stadig krympende «frontier», men appetitten på nytt land var ikke stillet. I antebellum-perioden var det sterke ønsker om imperialistisk/ekspansjonistisk politikk også ut over det tynt befolkede USA. I nord var det til stadighet noen som mente at hele eller deler av Canada burde inkorporeres, mens det i sørstatene var sterke ønsker om å innlemme større områder med slaveøkonomi, i Mexico eller Det karibiske hav. De to regionene sperret imidlertid for hverandres ambisjoner – det var om å gjøre at den andre siden ikke fikk overtak i antall stater. Det var spenningene mellom nord og sør i slaverispørsmålet, heller enn manglende vilje, som bremset for aktiv politikk (Kagan 2006: 181–264).

Slutten på borgerkrigen kunne dermed ha ledet til en ny runde med ekspansjon, men de påfølgende årene var sterkt preget av at de nasjonale sårene måtte forsøkes leget og av at masseinnvandring ledet til fokus innover.¹⁸ Helt stille var det imidlertid ikke. Alaska ble kjøpt fra Russland i 1867, og Hawaii annektert i 1898 etter amerikanske provokasjoner i flere runder.¹⁹ Fra 1880-tallet av begynte også en forsiktig flåteopprustning, etter hvert sterkt påskyndet av den geopolitiske tenkningen til Alfred Thayer Mahan (Zimmermann 2002). Ideologisk utvikling finner vi også på 1890-tallet gjennom tesen om ekspansjon som en amerikansk nødvendighet. Gitt «the closing of the frontier» førte dette til et behov for territorial ekspansjon ut over det nordamerikanske kontinentet (Turner [1893/1920] 1996, Stephanson 1996: 75, Zimmermann 2002: 24).

I de siste tiårene av 1800-tallet ble USA fanget i den samme imperiale logikken som de europeiske stormaktene, og det var da også et uttalt ønske blant eliter at USA måtte bli en mer «normal» stat. (Stephanson 1996: 70–72, Morris 2002).²⁰ Og med den spansk-amerikanske krig i 1898 tok USA skrittet

18 Som Zakaria (1998) påpeker, er en ytterligere forklaring at sentralmakten i disse årene var svak – selv ekspansjonister manglet den nødvendige makt til å sette planene sine igjennom.

19 Etter mer enn et tiår med stormaktsrivalisering ble i tillegg Samoøyene i 1899 delt mellom Tyskland og USA. Ønskene om ekspansjon var sterke blant politiske eliter gjennom store deler av denne perioden (Zimmermann 2002, Kagan 2006).

20 Normalitetstrangen skal ikke overdrives. Den erkeimperialistiske senator Beveridge kunne for eksempel uten blygsel hevde at «He [God] has marked the American people as His chosen nation to finally lead in the regeneration of the world. This is the divine mission of America... We are trustees of the world's progress, guardians of its righteous peace» (siteret i Zimmermann 2002: 348).

21 Helt nytt var det ikke med engasjement utenfor landets grenser. Allerede før borgerkrigen hadde amerikanske styrker blitt utkommandert til Haiti (tre ganger), Tripoli, Marquesasøyene, Spansk Florida (seks ganger), dagens Dominikanske republikk, Curacao, Galapagosøyene, Cuba, Puerto Rico, Argentina (tre ganger) Peru, dagens Indonesia, Kina og Liberia (to ganger), men de hadde ikke satt seg fast på varig basis. Den amerikanske flåten hadde etablert sin første skvadron i Middelhavet i 1815, for å bekjempe pirater, og hadde skvadroner i alle de store verdenshavene før 1845 (Mead 2002: 24–26). Boot (2002: xiv) opererer til sammenlikning med at US Marines

over i åpen imperialism, selv om den uttalte begrunnelsen var humanitær.²¹ President McKinley mente at USA måtte gripe inn «in the cause of humanity and to put an end to the barbarities, bloodshed, starvation and horrible miseries now existing there [på Cuba]» (sitert i Zimmermann 2002: 262). Krigen mot Spania (og etterfølgerkrigen mot nasjonalister på Filippinene) førte med seg suverenitet over områder som vanskelig kunne inkorporeres på vanlig måte. Her ser vi en imperialism med styringsmekanismer som minner om de idealtypiske.²² Cuba, som mange amerikanere hadde ønsket å legge under USA siden første halvdel av 1800-tallet, og som utløste krigen, forble okkupert bare i et par år (til 1902), men fikk et grunnlovstillegg (Platt Amendment) som ga USA anledning til å intervensere nær sagt etter eget for-godtbefinnende, noe som også skjedde i 1906–1909, 1912 og 1917–1922. Puerto Rico og Guam forble imidlertid under amerikansk styre og er det til denne dag, men ikke som regulære delstater. Disse to ble styrt mer som klassiske europeiske kolonier, på samme måte som Filippinene, som ble selvstendig i 1946. Styringen foregikk dels gjennom mellommenn utsendt fra USA, dels lokale mellommenn, og avtalene med hver enkelt av mellommennene/ter-ritoriene var unike. Bytteforholdene var åpenbart asymmetriske. De enkelte områdene ble orientert direkte mot USA heller enn mot andre tidligere spanske kolonier, og særlig på Filippinene ble det benyttet utstrakt splitt og hersk. I styringen av de tidligere spanske besittelsene finner vi altså den typen styring som komparativt sett har vært vanlig i imperier.

Dette inntrykket styrkes av et videre blikk på amerikanske relasjoner med nære nabostater. Særlig i Karibia og Mellom-Amerika intervenserte USA hyppig og langvarig i årene mellom 1900 og 1934 (Boot 2002: 129–204, 231–52), og utøvet større og mindre grader av styring både i områder som sto under administrasjon, områder som ble kjøpt (Jomfruøyene) og områder som formelt var suverene. De områdene som sto under amerikansk kontroll, var mindre enn dem som mange andre imperier hadde lagt under seg, men i perioden fra ca 1900 til ca 1940 bedrev USA styring over en rekke territorier. Denne styringen var nettopp asymmetrisk, og den oppmuntret til kontakt med sentralmakt heller enn mellom områdene.

Imperium på ny måte? 1945–

Frekvensen på intervensjoner i nærområdene sank utover i mellomkrigs-tiden, og i det atlantiske charteret fra høsten 1941 understreket Roosevelt og Churchill folkenes selvbestemmelsesrett som et sentralt mål for freden

alene gjennomførte 180 landganger i fremmede land mellom 1800 og 1934.

22 Kiplings utfordring om å «take up the white man's burden» ble da også rettet mot USA i akkurat disse årene.

som skulle komme etter den andre verdenskrig. Etter 1945 ble da også imperier generelt delegitimert. USA ga som nevnt Filippinene selvstendighet i 1946, og argumenterte klart mot de europeiske imperiene. De direkte og indirekte omkostningene ved å styre imperialt steg år for år. USAs relative makt i verden var på den annen side høyere enn noen gang tidligere. Makten antok imidlertid andre former, som gjerne betegnes som hegemoni, uformelt imperium eller imperium ved invitasjon (Lundestad 1990). I mange tilfelle må den makten som USA har hatt, forstås som noe annet enn fysisk kontroll over territorium, hvilket også har implikasjoner for hvordan det er mulig å tenke om imperium. Vi ser fremveksten av en ny type mellommenn, uformell asymmetri innen formelt symmetriske institusjoner, lite splitt og hersk mellom periferier og relativt velkjente former for splitt og hersk internt i andre stater.

I Japan og Tyskland var amerikanske militære i de første årene de formelle mellommennene i styringen. I langt de fleste andre land har mellommenn derimot vært lokale. Og her er det verdt å merke seg hvordan påvirkning tar nye former. I mange land (ikke minst i Europa) var den tidlige etterkrigsgenerasjonen preget av takknemlighet overfor USA. Felles for mange i sentrale posisjoner i mange land i de påfølgende generasjonene, i politikk så vel som i akademia og militære styrker, er at de har hatt i hvert fall deler av – om ikke hele – sin utdanning fra USA eller amerikanskstøttede institusjoner og programmer. Også tidligere imperier har bygd eliter og potensielle mellommenn gjennom utdanning, men da med slike utdanningsløp som en dyd av nødvendighet for de lokale elitene. Den amerikanske erfaringen er på en annen måte bygd på frivillighet, om enn med sterke økonomiske føringer (som gjennom Fulbright-programmene).

Ser vi så på symmetrien i maktrelasjoner, så tok den amerikanske maktprojiseringen i hovedsak to former (McDougall 1997: 147–98). For det første var den sikkerhetspolitisk, blant annet gjennom alliansedannelser, støtte til vennligsinnete regimer og aktiv så vel som skjult krigføring for å demme opp for sovjetisk ekspansjon. For det andre var den økonomisk og kulturell, blant annet gjennom Marshallhjelp, bistand, utdanningsprogrammer og så videre for å vinne andre lands befolkninger for det amerikanske tankesettet og amerikanske verdier (jf. Nye 2002). I begge tilfeller var hovedmønsteret at USA styrte gjennom internasjonale organisasjoner, hvilket i og for seg skulle indikere en symmetrisk maktrelasjon, og hvilket åpenbart er mer kostnadseffektivt enn direkte styring (Bacevich 2002: 243). Det var imidlertid aldri noen tvil om at for eksempel NATO var fullstendig avhengig av USA. Denne asymmetrien ble styrket av tendensen til unike relasjoner mellom USA og andre medlemsstater. Gjennom «allianser inni alliansen», forsøkte andre land innen alliansen å pleie og styrke sine direkte bilaterale forhold til USA. På den annen side fulgte det også kostnader for USA ved

å opprettholde organisasjonene. USA betalte rett og slett for å lede, med andre medlemsland i større eller mindre grad som gratispassasjerer. Dette er også en av de viktigste forklaringene på at andre land lot seg lede.

USA var videre den eneste statlige aktøren med globalt nærvær. Hvis vi vurderer hver enkelt USA-ledet organisasjon som en periferi, var båndene mellom sentrum og periferistatene dermed mye sterkere enn mellom periferistatene. Det var imidlertid ikke slik at USA aktivt motarbeidet handel og kontakter mellom periferistatene. Snarere tilsa den dominerende frihandelsdoktrinen at det burde bygges opp nettverk. Rett nok med USA i midten, men mer som kjernepunktet i et edderkoppnett enn som navet i et hjul uten felg.

Med den såkalte krigen mot terrorisme har maktutøvelsen atter tatt nye former, som minner mer om den idealtypiske vi her legger til grunn. For første gang siden årene rundt 1900 har vi også sett utbredt imperial argumentasjon.²³ Det mest iøynefallende er det sterke militære nærværet. Deler av både Afghanistan og Irak er eller har vært under kontroll av amerikanske militære styrker. Noen, som Bacevich (2002), vil hevde at militariseringen av amerikansk utenrikspolitikk begynte i god tid før 2001, og særlig har det vært fokus på betydningen av amerikanske baser i andre land (Johnson 2001). Det er imidlertid ingen entydig sammenheng mellom amerikanske baser i et land og amerikansk politisk påvirkningskraft i det samme landet.²⁴ I rike og demokratiske land har basene trolig hatt liten effekt på landenes suverenitetsutøvelse. I fattigere og mindre stabile land kan de i seg selv være en maktfaktor, som på Balkan og i Irak, hvor USA har bygd store baser. Tendensen har ellers vært at lokal misnøye med amerikanske baser har ledet til økt fokus på baser på amerikansk territorium, sterkere vektlegging av mobile forsyningstjenester og muligheter for korttidsbruk av andre lands baser i krisesituasjoner. Slik reduseres det direkte amerikanske nærværet, mens evnen til å projisere styrker bevares (Kaplan 2005, 2007). Endelig passer det godt med den idealtypiske modellen at det i både Afghanistan og Irak ble etablert overgangsregimer ledet av USA-tilknyttede opposisjonelle (henholdsvis Hamid Karzai og Ayad Allawi), som typiske mellommenn, og at det særlig i Irak har blitt forsøkt forskjellige former for intern splitt og hersk.

23 I et bredt utvalg er et kondensert bidrag Boot (2001) og lengre bidrag Ferguson (2003, 2004).

24 Til tross for amerikanske baser ville Tyskland for eksempel ikke støtte krigen i Irak, og få vil vel mene at USA gjennom basen på Guantanamo øver noen direkte positiv innflytelse på cubansk politikk.

Avslutning

Så er USA i dag et imperium? Er de Roma? Murphy (2007) svarer betinget nei på det siste spørsmålet, men understreker likheten blant annet i hvordan både oldtidens Roma og dagens USA vurderer seg selv som spesielt utvalgt med et spesielt ansvar, og hvordan de som en følge av dette ikke forstår verden rundt seg noe særlig godt. Hvis vi legger vår idealtypiske modell til grunn er det også vanskelig å vurdere USA entydig som et imperium. Det er rett og slett for lite vekt på kontroll over territorium, for lite eksklusive avtaler og for lite utbytting.²⁵ Jeg har her vist at det ikke alltid har vært slik, særlig i perioden 1898–1946 gir det god mening å beskrive USA som et imperium i mer tradisjonell forstand. Men det er altså også sterke imperiale trekk ved den kontinentale ekspansjonen 1787–1853. USA skilte (og skiller) seg imidlertid fra andre imperier ved en utbredt antiimperial selvforståelse, hvilket gjør idealtypisk imperium vanskelig å opprettholde.

Samtidig ble den imperiale utviklingen også avgjørende styrt av at så vidt mye av den tidlige imperiale ekspansjonen foregikk i svært tynt befolkede områder. For det første lettet dette den imperiale argumentasjonen omkring sivilisasjonens utbredelse. For det andre ble den imperiale ekspansjonen også mindre dramatisk – det var relativt få som opplevde indianerkriger eller ble drept i dem, og opplevelsen av å være del av et imperium ble derfor ikke et definerende trekk ved den amerikanske karakteren som det ble i de fleste andre imperier.²⁶ For det tredje bidro nok også den relativt enkle ekspansjonen til at statsmaktens demokratiske funksjon og karakter ikke ble utfordret.

I periode etter 1945 er det påfallende hvordan amerikansk styring har tatt nye former – den har i langt større grad enn det som er vanlig i imperier, vært indirekte og bygd på opplevd konsensus mellom den styrende og de styrte. Man kan kanskje si det slik at USA av i dag ikke er et imperium, men at landet handler imperialt, gjennom global styrkeprojeksjon. De siste årenes utvikling i Afghanistan og Irak er ekstremeksempler på styrkeprojeksjon, og unntak fra trenden om indirekte styring. Med de åpenbare problemene som mer klassisk imperial styring har møtt der, synes det lite sannsynlig at USA er på vei inn i en ny imperial epoke.

25 Dette er da også konklusjonen hos Nexon & Wright (2007).

26 Nærliggende eksempler er de romerske legioner eller britiske India-posterte militære og embetsmenn.

Litteratur

- Adams, John (1977) *Papers of John Adams* i Robert J. Taylor et al. (red.). Cambridge: Harvard University Press.
- Bacevich, Andrew J. (2002) *American Empire. The Realities & Consequences of U.S. Diplomacy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Boot, Max (2001) «The Case for American Empire. The most realistic response to terrorism is for America to embrace its imperial role», *The Weekly Standard* 7(5), 15.10.01.
- Boot, Max (2002) *The Savage Wars of Peace. Small Wars and the Rise of American Power*. New York, NY: Basic Books.
- Campbell, David (1998) *Writing Security: United States Foreign Policy and Politics of Identity*. Second Edition. Minneapolis, MI: University of Minnesota Press.
- Deudney, Daniel (1995) «The Philadelphian system: sovereignty, arms control, and balance of power in the American states-union circa 1787–1861», *International Organization* 49(2): 191–228.
- Ferguson, Niall (2003) *Empire: The Rise and Demise of the British World Order*. New York, NY: Basic Books.
- Ferguson, Niall (2004) *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire*. London: Penguin.
- Grant, Charles (1970) *The Ancient Historians*. New York, NY: Charles Scribner's Sons.
- Jackson, Patrick Thaddeus (2006) *Civilizing the Enemy. German Reconstruction and the Invention of the West*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Jefferson, Thomas (1903–04) *The Writings of Thomas Jefferson*, vol. 12 i Andrew A. Lipscomb & Albert E. Bergh (red.). Washington, DC: Thomas Jefferson Memorial Association.
- Johnson, Chalmers (2001) *Blowback: The Costs and Consequences of American Empire*. New York, NY: Owl Books.
- Kagan, Robert (2006) *Dangerous Nation*. New York, NY: Alfred A. Knopf.
- Kaplan, Robert F. (2005) *Imperial Grunts: The American Military on the Ground*. New York, NY: Random House.
- Kaplan, Robert F. (2007) *Hog Pilots, Blue Water Grunts: The American Military in the Air, at Sea, and on the Ground*. New York, NY: Random House.
- Leira, Halvard (2003) «An Empire in many respects the most interesting in the world – Amerikansk utenrikspolitisk tradisjon», *Internasjonal Politikk* 61(3): 351–74.
- Lundestad, Geir (1990) *The American «Empire»*. Oslo: Universitetsforlaget.
- McDougal, Walter A. (1997) *Promised Land, Crusader State. The American Encounter with the World Since 1776*. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Mead, Walter Russell (2002) *Special Providence. American Foreign Policy and How It Changed the World*. New York, NY: Routledge.
- Morris, Edmund (2002) *Theodore Rex*. New York, NY: The Modern Library.
- Murphy, Cullen (2007) *Are We Rome? The Fall of an Empire and the Fate of America*. New York, NY: Houghton Mifflin.
- Nexon, Daniel & Thomas Wright (2007) «What's at Stake in the American Empire Debate?» *American Political Science Review* 101(2): 253–71.
- Nye Jr, Joseph S. (2002) *The Paradox of American Power: Why the world's only superpower can't go it alone*. Oxford: OUP.

- Stephanson, Anders (1995) *Manifest Destiny. American Expansion and the Empire of Right*. New York, NY: Hill and Wang.
- Turner, Frederic Jacson ([1893/1920] 1996) *The Frontier in American History*. New York, NY: Dover Publications.
- Wootton, David (red.) (2003) *The Essential Federalist and Anti-Federalist Papers*. Indianapolis, IN: Hackett.
- Zakaria, Fareed (1998) *From Wealth to Power. The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Zimmermann, Warren (2002) *First Great Triumph. How Five Americans Made Their Country a World Power*. New York, NY: Farrar, Strauss and Giroux.

Abonner på tidsskriftet

Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter

Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter (Nordic Journal of Human Rights) kom første gang ut i 1982. Det er i dag Nordens ledende forum for analyser, debatt og informasjon om menneskerettigheter. Tidsskriftet presenterer artikler om menneskerettigheter på skandinaviske språk og engelsk, basert på solid fagkunnskap og praktisk erfaring. Tidsskriftet er flerfaglig, med en viss overvekt av juridiske artikler.

Målgrupper

Tidsskriftet henvender seg til alle som har interesse for menneskerettighetsspørsmål. Utgis av Senter for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo i samarbeid med nordiske forskningssentra for menneskerettigheter.

Redaktør: Njål Høstmælingen

Antall utgaver per år: 4

Priser 2008:

Institusjon kr. 590,-

Privat kr. 395,-

Student kr. 200,-

Enkeltutgaver kr. 98,-

Tidsskriftet publiseres digitalt på www.idunn.no

Ved henvendelse om abonnement:

Universitetsforlaget, Kundeservice,

Postboks 508 Sentrum, 0105 OSLO

Tlf.: 24 14 75 00 Fax: 24 14 75 01

abonnement@universitetsforlaget.no

www.universitetsforlaget.no/arbeid



UNIVERSITETSFORLAGET

FOKUS

Imperier: konklusjon

NINA GRÆGER & ERLEND GRØNER KROGSTAD

NUPI



At «imperium» igjen blir brukt som et selvbeskrivende begrep, og med positivt fortegn, kan «vanskelig beskrives som noe annet enn et markant og overraskende brudd med den begrepshistoriske tradisjonen», slår Helge Jordheim fast i sin artikkel. Vi har hørt at det i Russland tas til orde for en russisk misjon, der «den liberale imperialismens ideologi» skal spres til Russlands nabostater (Neumann). Selv om denne formuleringen nok kunne falle de fleste amerikanere tungt for brystet, er den et speilbilde av hva mange amerikanske kommentatorer har ønsket seg av USA. Imperiebegrepets tilbakekomst som identitetsmarkør gjelder imidlertid ikke for alle casene i denne Fokus-spalten. I Storbritannia og Frankrike – de to største imperiemaktene i Europas nyere historie – er det ikke like politisk gangbart å gjenopplive gammel imperial stolthet, selv om begge forfekter en type globalt ansvar, og særlig i tidligere koloniområder. Dette bidrar til å underbygge Jordheims argument om at imperiebegrepet er flertydig og spekket med historiske erfaringer. I den grad begrepene inngår som medvirkende deler i historiens gang, og vi i tillegg er i ferd med å gå inn i en ny imperiealder, «gjelder det å følge nøye med», som Jordheim skriver.

Generelt kan vi si at «imperium» er et begrep med stor politisk sprengkraft. Ett mål med forskningsprogrammet «Hegemoni og global orden» (2003–2007) har vært å henlede oppmerksomheten på hvordan imperiale trekk former dagens globale politikk. Enkelte forskere ser en ubrutt linje fra 1800-tallets imperiale praksis med frihandel, kapitalbevegelser og flyt av arbeidskraft – det siste vel å merke etter at slaveriet var avskaffet – til dagens globalisering eller eksport av liberale verdier og kapitalisme (se f. eks. Ferguson 2003). Vestlige lands såkalte humanitære intervensjoner, postkonfliktengasjement i krigsherjede og svake stater («failed states») eller regimeendring i og okkupasjon av «fiendtlige» stater («rogue states»), kan leses som en form for imperial politikk. Dette er en tolkning som har økt i utbredelse og styrke som følge av den USA-ledete kampen mot internasjonal

terrorisme etter 11. september 2001. Etter vårt syn kan det være fruktbart å tenke i slike baner, og vi håper de historiske bidragene i Fokus-spalten kan informere slik tenkning.

Artiklene har naturligvis også et analytisk formål, nemlig «å levere historiske siktepunkter og teoretiske innspill til den analytiske og faglige samtalen» (Neumann). Dette innebærer ikke å tømme imperiegrepet for politisk mening, men å bidra til å destillere «imperium» til et fruktbart begrep for å forstå måten en politisk enhet er organisert på. Til grunn for disse studiene ligger en forståelse av imperier som vektlegger fire elementer som det er verdt å gjenta her (se Neumanns introduksjon).

For det første innebærer imperium et asymmetrisk bytteforhold mellom sentrum og periferi. Denne asymmetrien tar gjerne flere former. Den er materiell ved at sentrum beriker seg på bekostning av periferiene. Dette gjelder alle imperiene som er behandlet her, selv om berikelsen har skjedd både gjennom handel og gjennom direkte utbytting. Den er også normativ ved at «metropolen betraktes som en bedre, en viktigere, en mer høyverdig eller en mer høyerestående sosial formasjon» (Knutsen). Like fullt er det et bytteforhold – og det er et sentralt poeng for å forstå hvorfor så komplekse formasjoner som imperier i det hele tatt kan bestå (det er også her den radikale venstresidens forståelse av «imperialisme» svikter). Det er alltid noen i periferien som tjener på bytteforholdet. Dette poenget bringer oss til det andre kjennetegnet ved imperier, at de er politiske enheter der mellommenn spiller en sentral rolle. Mellommennene, som kan være både lokale eliter eller metropolens utsendte representanter, styrer periferiene med varierende grad av autonomi. For det tredje har disse mellommennene ulike avtaler med sentrum. Disse avtalene kan være både formaliserte og uformelle. I det franske imperiet hadde provinsene ulik juridisk status; de var definert som kolonier, protektorater, mandatområder, oversjøiske territorier eller integrerte *départements*, noe som var med på å bestemme graden av lokalt selvstyre (Græger). Andre ganger er avtalene uformelle og skjulte, noe de amerikanske intervensjonene i Mellom-Amerika til støtte for «vennlighsinne» regimer på 1980-tallet var eksempler på. Det fjerde poenget, som også gjelder asymmetrien mellom periferi og sentrum, har med strategi å gjøre. Hvordan styres imperiet så effektivt som mulig? Enkelt sagt kan det imperiale sentrum enten forsøke å holde periferiene i sjakk ved å spille dem ut mot hverandre (balansestrategier), eller det kan forsøke å bygge lojalitet blant lokale eliter og fremme en felles identitet ved å knytte dem til seg på ulike vis (bindingsstrategier).

Det er ikke overraskende at det romerske imperiet, alle imperiers mor, har alle de nevnte kjennetegnene. Spesielt interessant er det kanskje at romerne ved innlemming av nyeroberede områder tok så store hensyn til lokale forhold – som for eksempel karakteren av den militære seieren,

områdets geografi og klima samt lokale politiske forhold – at Romerriket framsto mer som «et knippe bilaterale forhold» enn som et imperium (Knutsen). Her kommer vi inn på en viktig forskjell mellom statsbegrepet og imperiebegrepet; der den tradisjonelle definisjonen av staten forutsetter et klart avgrenset territorium, er det vanskeligere å bestemme imperiets grenser.¹ Hvor tette må båndene mellom sentrum og periferi være for at vi skal snakke om en imperial relasjon, til forskjell fra et asymmetrisk forhold mellom to uavhengige stater? Det finnes selvfølgelig ikke noe enkelt svar på dette, særlig fordi båndene i imperiet nettopp er ikke-standardiserte, i motsetning til relasjonene mellom sentralmakt og lokale enheter innad i en stat (tenk på fylkesmennene i Norge). I alle imperiene som er analysert her, har båndene mellom sentrum og periferi, både hva gjelder styrke og type, gjennomgått store endringer i løpet av imperiets levetid som følge av skiftende strategier. Det romerske imperiet ble for eksempel tettere sammenknyttet etter at keiseren begynte å tilbringe mye av sin tid på reisefot rundt om i riket (Knutsen). På denne måten knyttet han provinsherskerne tettere til seg ved hjelp av en typisk bindingsstrategi. Reisingens betydning i det moderne imperiet går også fram av Nina Grægers artikkel; det er ikke uten betydning at president Jacques Chirac la sine første offisielle utenlandsbesøk til fire tidligere kolonier. Morten Skumsrud Andersen antyder at det portugisiske imperiet kunne ha forlenget sin levetid hvis kongen hadde lyttet til Machiavellis råd om å reise for å leve blant sine undersåtter.

Et fellestrekk for de fleste imperiene er at mellommennene som styrer periferiene kan være både lokale eliter og utsendinger fra metropolen. Det britiske kolonistyrer i India skiftet eksempelvis fra å hvile på lokale styringsinstitusjoner (bortsett fra på enkelte nøkkelområder) til å sentralisere kontrollen gjennom å styrke den utsendte generalguvernøren (Haugevik). I det franskkontrollerte Algerie ble imidlertid generalguvernørens stilling etter hvert styrket, for å beskytte lokalbefolkningen mot de europeiske bosetternes rasistiske og hardhendte styre (Græger). I det franske imperiet kom mellommennene ofte fra andre koloniområder eller fra metropolen på grunn av blant annet hard skattlegging i koloniene, samtidig som lokale institusjoner og praksiser i stor utstrekning ble tatt hensyn til (*ibid.*).

Kulturelle, religiøse og etniske forskjeller har sprenget mang en stat, og er også relevant i analysen av imperier. Fordi imperiet favner enda flere befolkningsgrupper enn staten, er det interessant å se på hvordan imperiene har håndtert slike forskjeller. Benjamin de Carvalhos artikkel diskuterer hvordan kollektiv identitet oppsto i det spanske imperiet. Spanjolene søkte

1 For eksempel gir Michael Hardt og Antonio Negri i bøkene *Empire* (2000) og *Multitude* (2004) et bilde av imperiet som (geografisk) grenseløst; imperiets grenser bestemmes heller av hvordan individet benytter sine «biopolitiske» ressurser – til tjeneste for den uhemmede kapitalismen [imperiet] eller til beste for fellesskapet.

å «kristne, sivilisere og hispanisere» indianerne, med misjonærene som agenter. Resultatet ble imidlertid ikke full omvendelse, men en situasjon der katolske, spanske, kreolske og ulike «innfødte» identiteter levde side om side. Interessant nok er denne beskrivelsen like treffende i dag selv om imperiet er borte. Andre imperier valgte andre strategier. Mongolene hadde for eksempel suksess med å skaffe seg lokale mellommenn ved å gi religiøse ledere skattefritak og frie tøyler til sjelesorg – nok en bindingsstrategi. Russerne reverserte denne praksisen og droppet samarbeidet med muslimske eliter med sikte på å skape en tett regulert og absolutistisk stat uten toleranse for ikke-russiske tradisjoner (Neumann).

Den nevnte normative asymmetrien i imperiet – oppfatningen at sentrum utgjør en høyerestående, mer avansert kulturform enn periferiene – er ryggraden i den imperiale ideologien. Det franske *mission civilisatrice et liberatrice* og det britiske *white man's burden* er to kanoniserte uttrykk for en tanke om at imperiemakten var kallet til å gjennomføre en gjennomgripende sosial transformasjon der primitive kulturformer skulle erstattes av sivilisasjonens goder. Men transformasjonen ble aldri så komplett som ideologien skulle tilsi. Den fortsatte eksistensen av «innfødte» identiteter i det spanske imperiet, og styrkingen av den arabiske nasjonalismen og språket som identitetsmarkør i de franske mandatområdene i Midtøsten, kan illustrere dette. Det var ofte mye å tjene på å la lokale institusjoner i fred, eller i alle fall å strekke seg langt for å tilpasse imperiale institusjoner til lokale skikker. De portugisiske *misericórdias* – institusjoner som drev religiøst sosialt arbeid blant lokalbefolkningen – er et godt eksempel på dette. Ifølge loven skulle disse tilpasses lokale forhold, noe som gav dem stor autonomi. Etter som disse institusjonene ble mer og mer sentrale, bidro de til å integrere lokalbefolkningen i imperiets sosiale praksiser gjennom de katolske ritualene. Samtidig ble disse institusjonene stadig mer byråkratisert og elitepreget, noe som økte sosiale forskjeller. Forskjellene ble utnyttet av portugiserne til å drive splitt og hersk-politikk, men de hemmet også utviklingen av lojalitet i befolkningen. Det straffet seg etter hvert som Portugal fikk konkurranse fra andre imperier.

Hva så med dagens eventuelle imperier? USA er naturligvis den mest prominente kandidaten. Halvard Leira ser imperiale trekk i 1800-tallets amerikanske ekspansjon vestover på kontinentet, blant annet i bruken av indianeragenter som mellommenn. Likevel konkluderer han med at dagens USA ikke entydig kan vurderes som et imperium, blant annet fordi landet legger «for lite vekt på kontroll over territorium». Amerikanerne har stort sett øvd sin innflytelse gjennom lokale eliter, mye fordi det sterke innslaget av folkesuverenitet i amerikansk ideologi har utelukket direkte intervensjon. I løpet av de siste årene har vi sett tendenser til at denne vegringen for direkte styring har avtatt. Irak og Afghanistan er begge juridisk suverene stater med

regimer som det garanteres for av amerikanske og andre utenlandske mellommenn. Paul Bremer, som ledet Coalition Provisional Authority i Irak fra 2003–2004, er blitt sammenliknet med en romersk prokonsul – ikke helt uten grunn når man tar hans utvidete fullmakter i betraktning.²

Mer overraskende for noen er kanskje at EU har måttet tåle sammenlikninger med et imperium. Det man som regel tenker på i denne sammenhengen er de ulike avtalene EU inngår med land som enten ønsker fullt medlemskap (søker- og kandidatland), eller delvis medlemskap (som EØS, Schengen), samt ulike former for partnerskap, assosiering og bilaterale avtaler med land i periferien av EU-området. EUs politikk overfor søkerland kan likne den imperiale *mission civilisatrice* eller juridiske «sivilisasjonsstandard» i global politikk på 1800-tallet (jf. Neumanns introduksjon, Grægers artikkel, se også Behr 2007). Man kan i hvert fall argumentere med at vi gjenfinner en viss imperietenkning i EUs krav til land som ønsker assosierings- og partnerskapsavtaler med EU, og særlig til dem som ønsker fullt medlemskap. Disse må oppfylle visse spesifikke demokratiske standarder, som markedsliberalisme, rettsstatsprinsipper og demokratisk styresett. Dette har vært vesentlig for å gi landene i Øst- og Sentral-Europa assosieringsavtaler og senere fullt medlemskap. EU påvirker disse landenes regelverk og lover direkte allerede før de eventuelt blir medlemmer. Slike krav fører tanken hen til imperiale praksiser som «sivilisering» og «assimilering». Enkelte har også hevdet at EU kan betraktes som «en høyere sivilisasjon», noe som unektelig har en undertone av imperial tenkning (Orban 2002: 19).

Til forskjell fra koloniområdene i de europeiske imperiene er imidlertid alle samarbeidsordninger med EU basert på frivillig tilslutning, forankret i de enkelte søkerlandenes nasjonale politiske organer. Antallet EU-land vokser også fordi samarbeidet oppfattes som attraktivt for landenes økonomiske og politiske utvikling. Utvidelsen av EU øker unionens geografiske og kulturelle nedslagsfelt. Mens EU-samarbeidet har blitt utvidet med land med relativt store innbyrdes kulturforskjeller, har religion spilt inn i debatten om enkelte utvidelser. Det har i hvert fall i debatten blitt antydnet at tyrkisk EU-medlemskap vil kunne styrke islamsk fundamentalisme i Europa. I 2005 åpnet EU for tiltredelsesforhandlinger med Tyrkia, selv om fullt medlemskap kan ta mange år. Som vi har sett, har imperier ført forskjellige typer politikk overfor fremmede religioner i koloniområdene opp igjennom historien; noen har krevd omvendelse, mens andre har gitt full religionsfrihet. EU vil ikke kreve omvendelse, men hvor langt vil toleransen strekke seg i praksis?

2 Se Rajiv Chandrasekarans *Imperial Life in the Emerald City* (2006) for en detaljert og leseverdig journalistisk beskrivelse av Paul Bremers ledelse i Irak fra 2003 til 2004.

Kristin M. Haugevik viser til Giovanni Arrighis påstand om at *The Concert of Europe* i praksis fungerte som et styringsverktøy for det britiske imperiet. Maktbalansen i Europa varte imidlertid ikke, og USA seilte etter hvert opp som de europeiske og særlig det britiske imperiets arvtaker. Storbritannia opprettholdt likevel mye av sin globale makt ved å inngå en tett allianse med USA gjennom det angloamerikanske samarbeidet. Til sammenlikning har Frankrike forsøkt å opprettholde og videreføre sin *grandeur* fra imperietiden ved å innta en sterk posisjon i EU, og ved å gå inn for et sterkt EU uavhengig av USA, som Nina Græger skriver. Men EU søker ikke globalt hegemoni gjennom en imperialistisk utenrikspolitikk, slik mange hevder at dagens USA gjør. EU har likevel i stadig sterkere grad blitt en internasjonal aktør å regne med, ikke bare på det økonomiske og politiske området, men også på det sikkerhetspolitiske (Bretherton & Vogler 2006). EU er blitt en sivil stormakt, både som følge av antallet medlemsland, geografisk utbredelse og global innflytelse. EU har blant annet ledet og deltatt i sivil og militær krisehåndtering og i postkonfliktprosesser (stabilisering, gjenoppbygging, demokratisering osv.), også utenfor Europa. I utviklingen og gjennomføringen av en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk har de tidligere imperiene Frankrike og Storbritannia spilt en viktig rolle.³ Dette viser at EU også er en aktiv deltaker i det vestlige fellesskapet, som utøver vesentlig autoritet som mellommenn i krigsherjede land og i land i gjenoppbyggings- og stabiliseringsfasen, som Afghanistan, Irak og Kosovo.

Imperiet har i flere av artiklene blitt sammenliknet med et hjul, der imperiets sentrum er navet, og eikene strekker seg ut til imperiets periferier. Det har imidlertid vist seg at visse modifikasjoner er nødvendig dersom hjulet skal duge som sammenlikning. For det første må vi fjerne felgen, fordi det er en sentral imperial strategi å hindre subversiv kommunikasjon mellom periferiene, og slik kommunikasjon skjer langs felgen (Neumann). Videre må vi, som Knutsen påpeker, tenke oss at eikene, som i sammenlikningen representerer de ulike relasjonene mellom sentrum og periferiene, «er av svært forskjellig tykkelse, lengde og kvalitet». Nå begynner vi for alvor å presse grensene for hvordan et hjul kan se ut. Skal vi ta den romlige dimensjonen på alvor, må vi strengt tatt forutsette at eikene ikke strekker seg ut parallelt fra navet, men i flukt med kloden. Dermed har vi definitivt punktert hjulet som symbol på imperiet.

Mens vi leter etter en ny sammenlikning, avslutter vi med noen litt mer nøkterne betraktninger. En hovedkonklusjon kan være at de ulike historiske imperiene som har blitt analysert i denne spalten, har vært forskjelligartede hva gjelder styringsstrategier, legitimeringsgrunnlag, assimilering- og

3 Frankrike var for eksempel «lead nation» i den EU-ledete militære operasjonen i Kongo (DRC), «Operation Artemis», i 2003. Frankrike har også en ledende rolle i operasjonen i Tsjad.

integreringsformål og varighet, men at de samtidig har hatt visse grunnleggende fellestrekk. Imperiene har i ulik grad blitt videreført, der dagens Russland og USA mest eksplisitt har stått for eller fortsatt står for imperieliknende styringsstrategier både globalt og overfor sine allierte. Frankrike og Storbritannia har i større grad søkt å videreføre sin regionale og globale innflytelse gjennom å utvikle EU til en betydelig regional og global aktør. Mens mye av litteraturen om global styring og hegemoni i stor grad har fokusert på USAs overlegenhet og Europas (EUs) manglende evne og vilje til å balansere USA politisk og militært, handler debatten nå mer om hva svekkelsen i det amerikanske globale hegemoniet etter Irak og Afghanistan vil bety for verdensordenen. Her kan trolig analysene av historiske imperier være til hjelp.

Litteratur

- Behr, Hartmut (2007) «The European Union in the Legacies of Imperial Rule? EU Accession Politics Viewed from a Historical Comparative Perspective», *European Journal of International Relations* 13(2): 239–62.
- Bretherton, C. & J. Vogler (2006) *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- Chandrasekaran, Rajiv (2006) *Imperial Life in the Emerald City. Inside Iraq's Green Zone*. New York, NY: Vintage Books.
- Ferguson, Niall (2003) *Colossus: The Price of America's Empire*. New York, NY: Penguin Press.
- Hardt, Michael & Antonio Negri (2000) *Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hardt, Michael & Antonio Negri (2004) *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire*. New York: Penguin.
- Orban, F. (2002) «Frankrike og 'Europe-puissance'» i F. Orban (red.) *Frankrike og Europa. Visjon og ambisjon*. Oslo: Europaprogrammet (19–108).

BOKESSAY

Virker bistand? Ulike bidrag til de siste års bistandsdebatt

Anmeldt av ØYVIND EGGEN, NUPI

...

*The End of Poverty. How we can
make it happen in our lifetime*

Jeffrey D. Sachs

London: Penguin Books 2005

*The White Man's Burden: Why the
West's Efforts to Aid the Rest Have
Done So Much Ill and So Little Good*

William Easterly

Oxford: Oxford University Press 2006

*The Bottom Billion: Why the Poorest
Countries are Failing and What Can
Be Done About It*

Paul Collier

Oxford: Oxford University Press 2007

Does Foreign Aid Really Work?

Roger C. Riddell

Oxford: Oxford University Press 2007



Debatter om internasjonal bistand blusser opp med ujevne mellomrom og med skiftende tematikk. I mange tilfeller har debattene vært av en karakter som gjør at forskningsbidrag har spilt en noe begrenset rolle.¹ Men norsk bistandsdebatt i dag domineres av to tema der forskningsbidrag har en avgjørende rolle. Vi har en særnorsk debatt om den norske bistandsbransjen og norsk bistandsdiskurs (se Fretheim 2007), som er forskerdominert fordi en enkelt forsker, Terje Tvedt, har levert mye av premissene og flere andre forskere har fulgt opp. Et annet dominerende tema, som også debatteres i de fleste andre giveland, er om bistanden gir de ønskede resultater. Dette er et empirisk spørsmål av en type der det er naturlig å forvente at forskerne kan gi noen svar.

Dette bokessayet tar for seg noen av de siste årenes viktigste internasjo-

1 Det betyr ikke at forskere ikke har vært aktivt med i debatten og hatt viktige funksjoner. Men i tidligere bistandsdebatt har hovedargumentene oftest vært av normativ karakter der politikere og interessegrupper er mindre avhengig av å støtte seg til forskning for å fremme sine argumenter med tyngde.

nale forskningsbidrag til den offentlige debatten om bistandens resultater: Jeffrey D. Sachs *The End of Poverty* (2005), William Easterlys' *The White Man's Burden* (2006), Paul Colliers *The Bottom Billion* (2007) og Roger C. Riddels *Does Foreign Aid Really Work?* (2007).

Med «resultater» menes her bistandens effekt målt i forhold til vanlige mål for bistand; ofte i form av økonomisk utvikling, og vanligvis diskutert på et aggregert nivå. Til sammen dekker bøkene ulike forskningsresultater på aggregert nivå, og noen av de dominerende perspektiver i debatten. I tillegg representerer de svært ulike, men glimrende eksempler på presentasjon av forskningsresultater. Med andre ord er muligheten til stede for å oppfylle (minst) tre ønsker på en gang. Du kan lese oppdaterte forskningsresultater på området, i alle fall på aggregert nivå. Du kan bli kjent med noen av de politiske og ideologiske referansepunktene i de siste års bistandsdebatt, i alle fall om du kjenner litt til tidligere utviklingsdebatt siden 90-tallet.² Og du kan glede deg over gode eksempler på seriøs, engasjert og tidvis underholdende forskningsformidling.

På den annen side omtaler bøkene *ikke* mye nyere forskning som kanskje er best egnet til å gi ny innsikt i bistand – men som ikke finner en naturlig plass i den offentlige debatten fordi den vanskelig kan aggregeres til å si noe om bistandens generelle resultater. Dette nevnes avslutningsvis i dette essayet. La det innledningsvis være sagt at bistand har så mange ulike effekter og gjennomføres i så mange forskjellige kontekster at spørsmålet om bistand «virker» ikke bare er umulig å svare på, men kanskje til og med villedende. I tillegg bør det nevnes at mange spennende debatter og pågående initiativ og potensialer for utvikling, som ikke inkluderer bistand, ikke behandles her.

Det kan synes overraskende at spørsmålet om bistandens resultater har vært relativt lite fremme i tidligere bistandsdebatt. Mye av bakgrunnen ligger nok i at bistand har vært et felt for kommunikasjon om normer og idealer der bistand har en funksjon – i giversamfunnet – nesten uavhengig av effekt (Tvedt 1990, 2003), og det har vært nok å vise til normative argumenter for å legitimere bistand. I Norge har f.eks. bistandsbudsjettets størrelse fått langt mer oppmerksomhet enn dets effekt. Når spørsmålet har fått økt oppmerksomhet de siste årene, skyldes det nok delvis noen statistiske analyser som fikk mye oppmerksomhet (Burnside & Dollar 1997, World Bank 1998, Boone 1996) akkurat i en periode da populistiske partier i mange land argumenterte mot høye bistandsbudsjetter, og brukte slike studier som argument.³ I en normativt ladet debatt hadde nok argumenter om at

2 Her tenker jeg særlig på debatter som de siste årene ofte har referert til posisjonene «nyliberalisme» og «globaliseringskritikk». I tillegg kommer debatter om ulike bistandstilnærminger, der spørsmål om kondisjonalitet, mottakernes rolle og autoritet, og sivilsamfunnsaktørers rolle er viktige. Slike debatter går fortsatt, men reflekteres ikke særlig presist i noen av bøkene som omtales her.

bistand «ikke virker», bredere gjennomslag enn krav om å bruke pengene på hjemlige behov. Paradoksalt nok skjedde dette i en periode da bistanden antakelig «virket» bedre enn noensinne (Riddell 2007).

Debatten om bistandens resultater kan også ses i lys av noen internasjonale prosesser siden siste del av 1990-årene. Den såkalte antiglobaliseringsbevegelsen dominerte offentlig debatt om utvikling i noen år med krav om store systemendringer. Like før årtusenskiftet oppstod en verdensomspennende kampanje⁴ for sletting av ubetalbar u-landsgjeld. Bistand var underordnet. Men kampanjene ebbet ut (etter delvis gjennomslag⁵) omtrent da verdens regjeringer ble enige om de såkalte «tusenårsmålene». Disse er som skreddersydd for bistand, og dårlig egnet til å mobilisere for store systemendringer⁶. Og mens 90-tallets sivile engasjement var rettet mot rike regjeringers politikk, oppstod nå internasjonale kampanjer som støttet utviklingsmålene og krevde økte offentlige bistandsbudsjetter. Bistand dominerer igjen utviklingsdebatten. Det skjer riktignok en del initiativ for en mer helhetlig utviklingspolitikk i rike land, samt bedre internasjonale avtaleverk, og i tillegg skjer spennende politisk utvikling i fattige land. Men slike begivenheter later til å få mindre oppmerksomhet enn det nye bistandsengasjementet.

Bistandsdebatten ble også avpolitisert; tusenårsmålene peker på tematiske prioriteringer og mål, ikke politiske veivalg. Forskjellen mellom ulike bistandstilnærminger nedtones til fordel for spørsmålet om effektivitet, som skal sikres gjennom blant annet koordinering (OECD 2005) der forskjeller nedtones. Hovedspørsmålet i debatten er ikke av politisk eller ideologisk art, men: Virker bistand? Kan den bli bedre?

Referansepunktet: «The End of Poverty»

Boka *The End of Poverty: How we can make it happen in our lifetime* (Sachs 2005) er blitt referansepunktet for senere debatt om bistand. Hovedbudskapet fra Jeffrey Sachs er at fattigdom kan utryddes innen 2025 og at bistand er en viktig del av strategien. Han argumenterer med at fattige land er fanget

3 Argumentene om manglende samsvar mellom bistand og økonomisk vekst var for øvrig ikke nye, blant annet kjent som *The micro-macro paradox* (Mosley 1987), selv om tidligere studier ikke ga like bastante konklusjoner.

4 *Jubilee 2000* hadde grener i de fleste land, og underskriftsaksjonen alene endte med nesten 25 millioner underskrifter.

5 Blant annet ble relativt mye av u-landsgjelda slettet, handelsrelaterte avtaler ble ikke realisert, og *the Washington consensus* mistet en del legitimitet.

6 Tusenårsmålene utelukker selvsagt ikke systemendringer, men de fleste målene er formulert som styringsmål for offentlige tjenester delfinansiert av bistand.

i en fattigdomsfelle – *the poverty trap* – og at bistand kan hjelpe dem ut av denne. Logikken er velkjent og minner mye om W.W. Rostows *Stages of Economic Growth* (1960), som kan sies å ha lagt grunnlaget for tidlig tenking om bistand (Simensen 2003).

Problemanalysen og løsningsforslagene er likevel annerledes. Sachs tar utgangspunkt i husholdets økonomiske muligheter; og et land er i en fattigdomsfelle dersom husholdene ikke har mulighet til sparing, investering og vekst. Denne består av mange komponenter: Negativ sparing (ikke minst ødeleggelse av naturressurser), geografiske begrensninger, svak offentlig økonomi, dårlig styresett, kulturelle forhold, geopolitiske begrensninger, mangel på innovasjon, og demografiske begrensninger. Sachs viser deretter hvordan målrettet bistand innenfor utvalgte innsatsområder er løsningen. Når bistanden først har endret de faktorer som skaper fattigdomsfellen, vil landet nå opp til nederste trinn på den økonomiske stigen og gjøre seg nytte av den globaliserte verdensøkonomien. Parallellen til Rostow, som lovet at en massiv, men kortvarig bistandsinnsats ville skape vekst som gikk videre av seg selv, er slående. Og mens Rostow argumenterte med behovet for å demme opp mot kommunismen, bruker Sachs nåtidens vektige argument: global sikkerhet.

Men dagens bistand må økes betraktelig og effektiviseres for å kunne virke på denne måten. I spørsmålet om hva som er god bistand, skiller ikke Sachs seg vesentlig fra gjeldende strategier blant vestlige donorer, men han tar til orde for større selektivitet der man ikke forsøker å dekke alle behov, men målretter bistanden i hver enkelt kontekst basert på *differential diagnosis* av hvert land. Innsatsen skal bestå av en massiv oppskalering av strategier som allerede har vist seg å fungere. Mottakerstaten må selvsagt gjøre sin del av jobben, men en sentral del av argumentet er at dårlig styresett er et resultat av, og ikke en årsak til, manglende økonomisk utvikling. Slik slår Sachs tilbake mot ofte brukte argumenter mot bistand.

Boka er engasjerende og langt på vei troverdig. Den har mange interessante analyser, men på generelt plan framstår Sachs som så optimistisk på vegne av bistand at det grenser til naivt. Den største svakheten er kanskje at han ikke problematiserer spørsmålet om det er mulig med en rask, massiv oppskalering av strategier som fungerer på lokalt nivå, og overføring fra en kontekst til en annen. Hele boka står og faller på at dette er mulig. Mye bistandserfaring viser at dette i beste fall er uhyre vanskelig.

Aggressiv kritikk av bistand: «The White Man's Burden»

Den mest aggressive kritikken av Sachs kommer fra en kollega i egen fagdisiplin. William Easterlys *The White Man's Burden* (2006) er motivert av raseri over Sachs og politikere som tror de kan utrydde fattigdom ved en massiv økning av bistanden. Boka er gjennomgående polemisk og har en klar brodd mot bistand. Men den er også uhyre velskrevet, og seriøs i sin bruk av forskning, mye av den forfatterens egen.

Easterly sier langt på vei at dagens bistand ikke vil lykkes. Han viser hvor pinlig mye dagens ambisjoner ligner på tidligere feilslåtte planer for å utrydde fattigdom, og slår kategorisk fast at også tusenårsmålene vil mislykkes. Han argumenterer mot «myten» om en spesiell type fattigdomsfelle som et land kan komme seg ut av gjennom et bistandsfinansiert *Big Push*. Tvert imot går han langt i å hevde at bistand ikke hjelper det minste til å sette i gang økonomisk utvikling, og antyder en motsatt effekt: Fattigdom skyldes dårlig styresett, mener han, og fordi bistand bidrar til dårligere styresett og korrupte ledere, skaper den fattigdom.

Hovedargumentet er at bistand domineres av hva han kaller *planners*; politikere og byråkrater med ambisiøse mål og gjennomtenkte strategier. Men de gjør en feilslutning: De tror at fattigdom først og fremst er en faglig utfordring som kan løses bare man har gode analyser og strategier, og store budsjetter. Basert på globale *Big Plans* lager de standardiserte strategier som ikke er tilpasset kompliserte lokale forhold. I tillegg gjør avstanden i tid og rom at de ikke får tilbakemelding på sine planer og ikke blir stilt til ansvar når planene slår feil; mangel på *accountability* er et annet hovedproblem i bistand. Det gjør også at bistand gir uheldige incentiver for dem som skal gjennomføre planene «på bakken». Disse har mer å tjene på at donorene – som betaler – blir fornøyd, enn på å tilfredsstille de fattige som skal hjelpes.

Til forskjell fra planleggerne trekker Easterly fram *searchers*. Disse har ingen spesielle analyser eller store planer, men søker etter lokale behov og løsninger på disse. De vet at bare lokalbefolkningen har nok kunnskap om sosiale, politiske, historiske, institusjonelle og teknologiske forhold til å finne gode løsninger. Til forskjell fra *planners* innhenter de stadig tilbakemeldinger lokalt, og justerer strategiene etter disse. De tar også ansvar om ting går galt, og endrer da kursen. *Planners* kan derimot finne på å intensivere innsatsen innenfor de *samme* strategiene, fordi de tror problemet er for dårlig gjennomføring, ikke feil strategi.

Årsaken til at *planners* dominerer i bistand er, ifølge Easterly, at bistand finansieres av rike velgere og givere med lite kunnskap om fattigfolks situasjon. De fascineres av store, ambisiøse og gjerne utopiske planer, og ettersom de ikke er i nærheten av de fattige, ser de ikke om planene virker. *Planners* og

searchers kan et stykke på vei virke som en beskrivelse av (bistands)byråkrater og forretningsfolk, eller stat og marked om man vil. Men Easterly mener det finnes mange *searchers* i offentlige institusjoner, oftest på lavere nivå. Og han beklager at *searchers* blir pådyttet *Big Plans* som krever penger, tid og energi på bekostning av alt det gode som de ellers kunne gjort for de fattige.

Selv om Easterly intenst kritiserer bistand, åpner han for at bistand kan ha en (begrenset) rolle i utvikling. Men da må bistand lære av markedet. Særlig etterlyser han tilbakemeldingsmekanismer som gjør at bistandsarbeiderne har økonomiske incentiver til å tilfredsstille målgruppenes behov; *accountability*. Han leker for eksempel med tanken å «konkurransenutsette» bistanden ved at hver tiltenkte mottaker får utdelt *vouchers* de kan bruke til å velge leverandør av tjenester selv.

For å underbygge sine argumenter bruker han statistiske analyser i kombinasjon med velkjente økonomiske modeller. I tillegg gjør han flittig bruk av løsrevne, men velformulerte, følelsesladete og kanskje derfor overbevisende anekdoter. De er ofte også underholdende, for eksempel i sammenligning mellom markedet og bistand: På en enkelt dag klarte «markedet» å distribuere ni millioner utgaver av den sjette Harry Potter-boka helt inn i omtrent like mange hjem. Men etter 60 år og milliarder av kroner har ikke bistand klart å fulldistribuere myggnett eller malariamedisiner som koster nesten ingenting i innkjøp. Myggnett er nok ikke et tilfeldig valgt eksempel: Det er nemlig en av kjepphestene til Sachs.

Easterly demonstrerer for øvrig til fulle hvordan økonomiske modeller alene har begrenset nytte, tydeligst når han går utenfor sitt fagområde. Dette svekker troverdigheten og er unødvendig ettersom hovedargumentene er basert på seriøs forskning. Som et eksempel argumenterer han mot å behandle aids når det vil gi flere liv spart per investert beløp å forebygge hivsmitte, ettersom kondomer til alle er billigere enn behandling for de syke. Logikken er meningsløs fordi den er løsrevet fra realitetene. Easterly overser det faktum at vi vet hvordan aids behandles, men ikke hvordan vi effektivt kan påvirke folks seksuelle praksis.

Grundig gjennomgang av forskningsresultater: Does Foreign Aid Really Work?

En tredje bidragsyter til debatten er langt mer nøktern. Roger Riddel forsøker å svare på tittelspørsmålet *Does Foreign Aid Really Work?* (2007) ved nitid gjennomgang av praktisk talt all tilgjengelig litteratur om bistand på aggregert nivå. Dette er en stor oppgave som få forsøker seg på. Riddels eget arbeid fra 1987 står faktisk fortsatt som et av de viktigste arbeider på området, ved siden av noen offentlig initierte prosesser (f.eks. Cassen 1986, OECD 2005,

World Bank 1998) og statistiske analyser av aggregerte effekter av bistand på ett område (for en oversikt, se Hansen & Tarp 2000, Loots 2006).

Boka signaliserer nøktern og samvittighetsfull lojalitet til et enormt antall kilder; bare referansene utgjør 30 tettskrevne sider. Her er ingen spenstige meningsytringer, spissformuleringer eller morsomme anekdoter, og få nye analyser. I tillegg er det mange advarsler til leseren om ikke å konkludere for raskt på grunn av begrensninger i metoder og kilder. Sammenlignet med den underholdende polemikken til Easterly og Sachs er boka rett og slett kjedelig. Til gjengjeld gir den en utmerket oppsummering av forskningsresultater de færreste har tid til å se nærmere på. Derfor er den et ytterst verdifullt bidrag til pågående bistandsdebatter, selv om den, antakelig på grunn av sin nøkternhet, har fått relativt mindre oppmerksomhet.

Riddel vurderer forskjellige bistandsformer: prosjekt/programstøtte, faglig støtte og kapasitetsbygging, policyrelatert bistand (inkludert kondisjonalt), humanitær bistand og sivilsamfunnsbistand. At han inkluderer bistand via sivilsamfunnsorganisasjoner er nytt i forhold til de fleste tidligere studier, som fokuserer på offentlig bistand og kanskje ser på sivilsamfunnsbistand som kontrast eller opposisjon til dette. Men med det enorme antallet frivillige organisasjoner engasjert i bistand, og den tette koblingen mellom disse og offentlig bistand, er det på høy tid å inkludere dem i studier av bistandens generelle effekter.

g hva er så Riddels svar på spørsmålet? Klarest er han i spørsmålet om prosjekt- og programstøtte: Andelen bistandsprosjekter som rapporteres å oppnå sine egne mål, ligger oftest rundt 70 til 85 prosent, med en del forskjeller mellom regioner og sektorer; i noen tilfeller så lavt som 50 prosent. Tatt i betraktning at de resterende prosjektene ikke nødvendigvis er mislykkede; men bare har delvis måloppnåelse, er dette ikke dårlige tall. Nærmere studier tyder på at man bør trekke fra om lag 10 prosentpoeng på grunn av systematiske feil, særlig at resultatene ofte rapporteres av folk som har egeninteresse i å rapportere suksess. For øvrig er det en tydelig tendens til at bedring over tid, kanskje en indikasjon på at bistanden er blitt mer effektiv, eller at prosjektene har satt seg mer realistiske mål.

Derimot vil måling av hvorvidt resultatene varer over tid, gi klart dårligere resultater. Dette vet vi mindre om, ettersom resultater normalt bare rapporteres ved prosjektslutt. Videre viser resultatene bare til prosjektenes egne mål, uavhengig av om målene var relevante for den aktuelle kontekst. Det er kanskje bra nok for kritikere i donorlandene, ettersom prosjektmålene oftest reflekterer generelle ideer om utvikling sett fra nord. Men det er ikke sikkert målene passer med lokale behov. Dette er noe av det som må vurderes i studiet av de langvarige (positive og negative) virkninger av prosjektene. Riddel konkluderer med at det finnes for få robuste studier til at det er mulig å konkludere. Et problem er selvsagt at det er vanskelig å studere empirisk

hva som hadde skjedd uten bistand (kontrafaktisk analyse), ettersom det normalt ikke finnes sammenlignbare «kontrollgrupper» uten bistand.

Riddel er forsiktig med å trekke konklusjoner også innenfor de øvrige bistandsformene, men mener generelt at forskning viser positive resultater av bistanden. Han omtaler også noen studier av all bistand til et land innenfor utvalgte sektorer, som viser at bistand bidrar positivt til prioriterte sektorer som landbruk, helse og utdanning, men har tvetydig effekt på politisk utvikling. Videre omtaler han de statistiske analysene som er gjennomført av de antatt aggregerte effekter av bistand på økonomisk utvikling. Riddel er av gode grunner skeptisk til å konkludere på bakgrunn av slike, men minner om at de fleste studier faktisk tyder på en positiv sammenheng mellom bistand og økonomisk vekst, og at studiene som har antydnet negativ sammenheng, er blitt imøtegått av andre forskere (f.eks. Hansen & Tarp 2000). Om dette er overraskende for lesere som trodde det nærmest var «bevist» at bistand ikke fremmer økonomisk vekst, er det kanskje av samme grunn som at rødvin oppfattes som sunt tross utallige studier som viser at alkohol er skadelig: Det er de overraskende forskningsresultater som får oppmerksomhet i offentligheten.

Riddels konklusjon er omtrent som Norads konklusjon etter sitt første forsøk på å rapportere de samlede resultater av norsk bistand (Norad 2007): Bistanden virker, men ikke godt nok. Han foreslår følgelig noen forbedringer for å sikre bedre effekt: Bedre tilpasning til behov framfor til donorenes prioriteringer, mer volum og langsiktig forutsigbarhet, mye bedre koordinering og mer makt til mottaker. Han foreslår konkret å koordinere all bistand i hvert land i et nasjonalt *International Aid Office*, og tilhørende mekanismer for å sikre ansvarliggjøring i ulike retninger.

Flere fattigdomsfeller, flere løsninger: The Bottom Billion

Paul Colliers *The Bottom Billion* (2007) handler ikke mest om bistand, men har likevel blitt mye referert til i bistandsdebattene, ikke minst i Norge. Det faktum at Erik Solheim som sittende utviklingsminister anmeldte boka i *Morgenbladet* (Solheim 2007), reflekterer den status boka har fått. Collier følger en velkjent logikk med å beskrive fattigdomsfellen og anta at utvikling kommer nærmest av seg selv om et land hjelpes ut av denne. Men han skiller seg fra Sachs ved litt andre analyser av ulike fattigdomsfeller, og ved å si at det ikke trengs mer, men *bedre* bistand. I motsetning til de andre forfatterne som presenteres her, baserer han sin argumentasjon utelukkende på egen forskning, som til gjengjeld er imponerende. Den er i hovedsak basert på statistiske analyser, som underbygges med kontekstuelle, kvalitative data, forslag til mekanismer som kan ligge bak, og anekdoter.

Boka er god forskningsformidling: Collier presenterer selve forskningsprosessen som ligger bak funnene, med foreløpige hypoteser som så motbevises og etterfølges av nye hypoteser som samsvarer bedre med funnene. Den eneste innvendingen må være at lesere som kjenner forskningsprosessen dårlig, fort kan komme til å få inntrykk av at disse siste hypotesene dermed er «bevist». Collier gjør heller ingen forsøk selv på å unngå dette; han presenterer sine funn som konklusjoner. Forskningsformidling er dog ikke Colliers hovedanliggende. Han har en tydelig politisk agenda, og den er rettet direkte mot G8-landene. Hvert kapittel ender med en anbefaling til G8, og siste del av boka handler om virkemidlene disse landene har til rådighet.

Collier fokuserer på 58 land han mener er fanget i en fattigdomsfelle, de fleste i Afrika. Disse har det felles at de ikke fulgte etter da andre land ble stadig rikere de siste tiårene, og de har dårligere økonomi i dag enn i 1970. Befolkningen i disse landene utgjør nesten nøyaktig en milliard, herav tittelen *The Bottom Billion*. Fattigdomsfellene beskrives som fire forskjellige typer: konflikt, rike naturressurser, mangel på kystlinje, og dårlig styresett. Dynamikken mellom konflikt og dårlig økonomi, og forholdet mellom rike naturressurser, dårlig styresett og økonomi (*resource curse*), er rimelig velkjent og godt forklart. Når det gjelder kystlinje, mener Collier det utgjør en fattigdomsfelle kun i kombinasjon med dårlige naboer. Og dårlig styresett mener han bare er et langvarig problem i små land, ettersom store befolkninger historisk har vist større evne til å endre styresett til det bedre. Collier vektlegger også tidsaspektet: Det er mye vanskeligere for et fattig land som nå kommer inn på rett spor å finne sine komparative fortrinn i verdensøkonomien, enn det var for et par-tre tiår siden. Han legger også inn en del ekstra variabler som kanskje er overraskende, men rimelig godt begrunnet med statistiske data og forslag til mekanismer som kan forklare sammenhengene.

Colliers beskrivelse av fattigdomsfellen er noe ulik analysene til Sachs, men ikke inkompatibel. En forskjell er at Sachs fokuserer mer på mikroøkonomi, bruker *rational choice theory* og vektlegger «menneskelige» variabler som helse, kultur, handelspolitikk og økonomisk politikk, mens Collier ligger nærmere å vektlegge topografi, geografi og naturressurser. Slik sett kan Collier sies å være mer deterministisk i sine forklaringer på fattigdom, mens Sachs i større grad mener fattigdom er relatert til menneskelige valg. Begge går relativt langt i å fraskrive nasjonale politiske myndigheter skyld og ansvar for fattigdom: Sachs sier at dårlig styresett er resultat av fattigdom, og ikke omvendt, mens Collier viser til nærmest naturgitte forklaringer på dårlig styresett. Begge legger ansvaret for en løsning på problemet i stor grad på rike land og viser slik relativt liten tillit til myndighetenes egne bestrebelser i fattige land.

Collier forslag til løsning for å hjelpe «the bottom billion» ut av fattigdomsfellen inkluderer bistand, militær intervensjon, internasjonal lov og handelspolitikk. Ettersom denne artikkelen i hovedsak handler om effekt av bistand, omtales bare dette instrumentet her; det betyr ikke at bistand er det viktigste instrumentet. Collier er helt klar på at bistand har en effekt, og han tallfester den til 1 prosent ekstra årlig vekst hos «the bottom billion» de siste 30 år. Men han mener ikke økt bistand er viktig; snarere synker nytteverdien dramatisk med volumet. En studie antyder at bistand utover 16 prosent av et lands bruttonasjonalprodukt ikke er effektiv. Derimot mener han det er enorme gevinster å hente dersom donorene er villige til å innrette bistand på andre måter: Ifølge Collier er bistand i dag generelt dysfunksjonell og feil prioritert.

Collier tar for seg bistandens potensielle effekt i forhold til de samme fattigdomsfeller som er presentert tidligere. Han sier at i land som sliter med *resource curse*, gjør bistand generelt liten forskjell verken i positiv eller negativ retning; men gitt på riktig måte og på riktig tidspunkt kan den virke positivt. Derimot mener han bistand kan ha negativ effekt i konfliktsituasjoner. Han argumenterer mot påstander om at bistand virker negativt på økonomisk vekst. En måte å sikre seg mot negative makroøkonomiske effekter er gjennom kortvarige «en gang for alle»-løft til f.eks. å bygge infrastruktur og styrke eksport, framfor langvarige overføringer. Det kan blant annet være effektivt for å hjelpe små land uten kystlinje til bedre markedsadgang.

Mange av Colliers forslag går på tvers av tenkingen bak mange av de siste års reformer i bistand. Blant annet tar han til orde for tidsavgrensede bistandsintervensjoner som i praksis vil gi langt mindre forutsigbarhet og langsiktighet. I motsetning til dagens utbredte tenking om at bistand skal gå der den isolert sett vil gi best effekt, ønsker han å konsentrere bistand til de vanskeligste områdene.

De fleste av hans argumenter om bistandens potensielle effekter er basert på statistiske analyser. Dette er metodisk problematisk. Statistikk på dette nivået kan ikke brukes til å predikere framtiden. Dette er særlig relevant ettersom det meste av bistanden (i alle fall fra OECD-området) for tiden er under en ganske omfattende omorganisering under stikkord som *new aid architecture* (se bl.a. OECD 2005). Det gjør at historiske data om tidligere bistand er av begrenset nytte. I tillegg skriver Collier mest om potensielle effekter av helt nye måter å innrette bistanden på, noe det finnes få erfaringer med.

Oppsummering og avsluttende kommentar

De ulike bøkene som er omtalt, kan kategoriseres på ulike måter. I sitt syn på bistand danner Sachs og Easterly to ytterpunkter. Easterly er grunnleggende pessimistisk til bistand og skisserer egentlig ingen andre veier til utvikling for fattige land enn at vi får vente på landenes myndigheter og markedet. Sachs derimot preges av smittende entusiasme og later til å tro det han sier om at fattigdommen utryddes innen 2025 som følge av bistand. Collier og Riddell er også generelt positive til bistand, men Collier bare under forutsetning av reformer som han antakelig selv tviler på vil skje. I syn på den faktiske innretning av bistand etterlyser både Collier og Sachs massive, målrettede og gjerne kortvarige bistandsløft tilpasset den aktuelle kontekst, mens Riddell tar til orde for langsiktig engasjement. Derimot er Sachs og Riddell mer på linje med de perspektiver som ligger til grunn for pågående reformer i bistand, og de vil øke budsjettene. Collier på sin side mener det ikke trengs mer penger, men radikal omlegging av bistanden. Hans forslag er enda mer radikale enn reformforslagene fra bistandsmotstanderen Easterly.

Interessant nok er det de innbitte meningsmotstanderne Easterly og Sachs som har mest felles når det gjelder polemikk og bruk av forskning. De velger selektivt ut forskningsresultater som passer til deres argumenter. Collier gjør nok også dette, men i mindre grad, og han formidler dessuten bare egen forskning uten å gi inntrykk av at øvrig forskning støtter hans argumenter. Selv om alle behandler forskningsresultatene seriøst og gir leseren advarsler om at forskning kan brukes til å argumentere i flere retninger, viser de avstand mellom liv og lære på dette området: Ingen av dem levner tvil om at de mener forskningen bekrefter egne argumenter. De legger dessuten hovedvekt på statistiske analyser på landnivå, og modeller fra økonomisk teori. Et viktig argument mot slik bruk av data er selvsagt at verdens land er altfor få og altfor forskjellige til at man kan isolere enkelte variabler og konkludere med at det er de aktuelle variablene som studeres, som er avgjørende i en årsakssammenheng. Det er f.eks. ikke gitt at det som vil føre til økonomisk vekst i ett land, også vil fungere i et annet land. Derfor er det ikke mulig å bruke slike analyser til å forutsi framtiden, knapt nok til sannsynlighetsberegninger. Når Collier slår fast at risiko for borgerkrig øker med 16 prosent når økonomien synker med 3 prosent, går han langt utover hva statistiske analyser bør brukes til. Sammenlignet med disse tre tar Riddell i bruk et bredere tilfang av metoder, simpelthen fordi han dekker det meste av den forskning som er utført om emnet.

Men heller ikke Riddell dekker mye forskning om bistand som ikke er egnet til å aggregere resultater til et nivå der vi kan snakke om bistand og utvikling generelt. Mange forskere insisterer på å utforske hver kontekst for seg og nøler med å generalisere. Selv på lokalt nivå kan mange slike studier

ikke oppsummeres langs spørsmål om bistand «virker» eller ikke. Snarere beskriver de mange ulike effekter av bistand. Hvorvidt effektene er positive eller negative, er avhengig av hvem man spør og hva man legger vekt på. Men i mange tilfeller er de faktiske effektene helt andre og kanskje stikk i strid med donorenes intensjoner. Mange forskere stiller også spørsmål ved om «utvikling» er et hensiktsmessig samlebegrep for den type endring som er ønsket eller nødvendig blant verdens fattige, og mener at bistand fører med seg en endimensjonal og snever idé om utvikling som kanskje skaper den opplevelse av fattigdom og marginalisering som bistanden vil til livs. Gode leseeksempler er Ferguson (1990) og Lie (2007) for konkrete bistandsprosjekter, Escobar (1995) for teoretiske tilnærminger med vekt på diskurs, Nustad (2003) for hvordan man i norsk bistand har konstruert ulike forståelser av både mottaker og av utviklingsbegrepet, eller Ziai (2007) for nyere perspektiver.

Det kan også være nyttig å stille et annet spørsmål: Er det i det hele tatt viktig å vite om bistand virker? Selv om svaret ikke nødvendigvis blir «nei», er det viktig at spørsmålet stilles. For det første er det ikke sikkert vi må kunne vite sikkert at bistand virker, eller presist hvor mye den virker, for å forsvare videreføring av bistand. Det er mange investeringer vi ikke vet effekten av, i alle fall ikke ved hjelp av forskningens metodeapparat, men som likevel regnes som viktige. Vi vet ikke noe om den samlede effekten av Forsvaret heller, eller kulturbudsjettet.

For det andre kan spørsmålet om bistanden «virker», bidra til dårligere bistand, dersom det fører til at den innrettes for best mulig dokumentert effekt. En ting er at mye penger brukes på dokumentasjon istedenfor andre tiltak. En annen ting er at resultatkravet kan føre til at selve bistanden innrettes dårligere. På mange måter er det en omvendt proporsjonalitet mellom målbarhet og viktighet av forskjellige resultater. Infrastruktur er enkelt å rapportere, mens sosial og politisk endring som er helt nødvendig for å nå mange utviklingspolitiske mål, er nærmest umulig å måle. Krav om resultatdokumentasjon kan føre til at de som driver med bistand, fristes til å legge om bistanden slik at det blir lettere å rapportere resultater til donor, selv om det kanskje gir mindre utviklingseffekt hos mottakerne.

For det tredje innebærer det generelle spørsmålet om bistand «virker» en implisitt forståelse at all bistand har samme motivasjon og mål, upresist reflektert i begrepet «utvikling». Det blir fort misvisende. På aggregert nivå forstår man ofte «utvikling» som økonomisk vekst; men dette er relativt sjelden eksplisitte mål for de enkelte bistandstiltak, kanskje særlig etter at tusenårsmålene ble de viktigste styringsparametrene. Målet for bistand kan være bedre tjenester overfor fattige befolkninger, politiske endringer i retning demokrati, fattigdoms- eller rettighetsorientering, eller miljøforbedringer. Disse er nesten uavhengig av økonomisk vekst. I tillegg kommer

mindre uttalte mål som å fremme egne politiske og økonomiske interesser, eller behovet for å vise givere og velgere at man «gjør noe» mot fattigdom. Andre aspekter ved bistand, blant annet uforsket innenfor post-utviklings-teori, kan også gi bistand mening (i giversamfunnet) uten å være del av noen bevisste mål for bistanden.

Her er det verdt å ta med seg Riddels oversikt over opinionsundersøkelser, som paradoksalt nok viser at støtten til bistand er ganske uavhengig av om folk tror den er effektiv. I nesten alle giverland er det langt flere som støtter bistand enn som tror den virker (Riddell 2007: 116), altså må det være mange mennesker som støtter bistand selv om de ikke tror det virker! Også utviklingen i Norge, der støtten til bistand ikke har blitt redusert tross de siste årenes kritiske debatt, tyder på det samme. Om bistandsaktørene fikk tillit til at de vil ha tilstrekkelig støtte til bistand også i årene som kommer, selv om de ikke klarer å dokumentere resultatene godt nok for kritikerne, ville de kanskje tillatt seg et bredere fokus på kvalitet framfor et snevert fokus på resultatdokumentasjon. Og selv om det også ville ført til noe redusert støtte til bistand i framtiden, er det kanskje en akseptabel pris å betale for bedre bistand.

Litteratur

- Bistandsaktuelt (2008) «Private investorer kjøper opp fellesjord i Tanzania», nr. 3/08.
- Boone, Peter (1996) «Politics and the Effectiveness of Aid», *European Economic Review* 40(2): 289–329.
- Burnside, Craig & David Dollar (1997) «Aid, Policies, and Growth», *Policy Research Working Paper*. Washington: World Bank.
- Calderisi, Robert (2006) *The Trouble with Africa: why foreign aid isn't working*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Cassen, Robert (1986) *Does aid work?: Report to an intergovernmental task force*. Oxford: Clarendon Press.
- Collier, Paul (2007) *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford: Oxford University Press.
- Easterly, William M. (2006) *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Oxford: Oxford University Press.
- Escobar, Arturo (1995) *Encountering Development: the making and unmaking of the third world*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ferguson, James (1990) *The Anti-politics Machine: «development», depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fretheim, Kjetil (2007) «Egoistenes gode intensjoner: konstruksjon av bistandsbransjen», *Internasjonal Politikk* 65(3): 45–70.
- Hansen, Henrik & Finn Tarp (2000) «Policy Arena: Aid effectiveness disputed», *Journal of International Development* 12: 375–98.
- Lie, Jon Harald Sande (2007) «Post-development and the discourse-agency interface» i A. Ziai (red.) *Exploring Post-development. Theory and practice, problems and perspectives*. London: Routledge (46–62).

- Loots, Elsabé (2006) «Aid and Development in Africa: The Debate, the Challenges and the Way Forward», *South African Journal of Economics* 74(3): 363–81.
- Mosley, P. (1987) *Overseas Aid: Its Defence and Reform*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Norad (2007) «Resultatrapport 2007. Bistanden virker – men ikke godt nok». Oslo: Norad.
- Nustad, Knut G. (2003) *Gavens makt: norsk utviklingshjelp som formynderskap*. Oslo: Pax.
- OECD (2005) «Paris Declaration on aid effectiveness: ownership, harmonisation, alignment, results and mutual accountability», High Level Forum on Aid Effectiveness (www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf).
- Riddell, Roger C. (2007) *Does Foreign Aid Really Work?*. Oxford: Oxford University Press.
- Riddell, Roger C. (1987) *Foreign Aid Reconsidered*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Rostow, W.W. (1960) *The Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto*. Cambridge: University Press.
- Sachs, Jeffrey D. (2005) *The End of Poverty. How we can make it happen in our lifetime*. London: Penguin Books.
- Simensen, Jarle (2003) *1952–1975: Norge møter den tredje verden*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Solheim, Erik (2007) «Bistand i riktig retning», *Morgenbladet* 12. oktober.
- Soto, Hernando de (2000) *The Mystery of Capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. New York, NY: Basic Books.
- Stiglitz, Joseph E. (2002) *Globalization and its Discontents*. New York, NY: Penguin.
- Stiglitz, Joseph E. (2006) *Making Globalization Work*. New York, NY: W.W. Norton & Co.
- Tvedt, Terje (1990) *Bilder av «de andre»: om utviklingslandene i bistandsepoken*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tvedt, Terje (2003) *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt: den norske modellen*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- World Bank (1998) «Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why». Washington: World Bank.
- Ziai, Aram (red.) (2007) *Exploring Post-development. Theory and practice, problems and perspectives*. London: Routledge.

ANMELDELSER

Den kalde krigen

John Lewis Gaddis

Oslo: Historie & Kultur 2007

Oversatt av Carsten Carlsen

Anmeldt av VEBJØRN ELVEBAKK, Riksarkivet



Ydmykhet er på sin plass når man skal vurdere den nære histories betydning, det slår John Lewis Gaddis fast i epilogen til sin siste bok *Den kalde krigen*. Yale-professoren Gaddis, som gjerne tituleres som den fremste av kaldkrigs-historikerne, har da også begrensede målsetninger med denne boken, til tross for at den ble utgitt med den kalde krigen noen år på avstand. Som han skriver innledningsvis er ikke dette ment som et nybrytende forskningsverk. Dette er snarere en bok som drar veksler på hans egen og andres tidligere forskning samt den senere tids adgang til sovjetisk, østeuropeisk og kinesisk arkivmateriale. Boken er hovedsakelig skrevet for en ny generasjon som har liten erindring om Ronald Reagan og Mikhail Gorbatsjov og langt mindre av John F. Kennedy, Nikita Khrusjtsjov, Cubakrisen og terrorbalansen. *Den kalde krigens* ambisjoner synes å være å bli et standardverk for studenter på laveregradsstudier, skrevet i en kortfattet og lett tilgjengelig form. Boken, som opprinnelig er utgitt i 2005, er nå gitt norsk språkdrakt av Carsten Carlsen som i stor grad har lyktes med å viderebringe Gaddis' intensjoner.

Målgruppen og omfangsbegrensningen preger selvsagt fremstillingen. Boken beveger seg nesten utelukkende på makronivå, mange hendelsesforløp beskrives summarisk (om i det hele tatt) og forfatteren får liten plass til egne refleksjoner. Videre preges boken gjennomgående av det optimistiske premisset Gaddis gir innledningsvis; han er overbevist om at det var til verdens beste at konflikten ble utkjempet som den ble og at den vestlige blokken seiret. Konflikten med alle sine dystre aspekter kunne altså blitt så mye verre, og demokratiets seier over autoritarismen kunne hatt en langt høyere pris. Fremstillingen av hele den kalde krigen blir på denne bakgrunn beskrevet i «lyse fargetoner». Gaddis dveler altså ikke ved uhyggen som hørte tiden til.

Individet spiller en sentral rolle i Gaddis' fremstilling av historien. I tråd med sin tidligere forskning vektlegger historikeren også i denne boken en-

keltmennesket Josef Stalins avgjørende betydning for utbruddet av den kalde krigen. I bokens første kapittel summerer forfatteren opp stridstemaene de allierte satt igjen med etter den andre verdenskrig, og viser hvordan de demokratiske vestmaktene og Stalins regime hadde ulike mål for verdensordningen etter den tysk-japanske kapitulasjonen. Roosevelt og Churchill ønsket en etterkrigsordning med balansering av makt og anerkjennelse av folkerettslige prinsipper. Stalin på sin side ville sikre sin egen og sitt lands sikkerhet, og samtidig oppmuntre til rivalisering og splittelse mellom kapitalistene. I Gaddis' fremstilling er Stalins forståelse av de allierte og deres mål preget av ønsketenkning fundert i marxistisk-leninistisk ideologi; han trodde at samarbeidet mellom kapitalistene ville bryte sammen og at Sovjetunionens dominans av Europa var uunngåelig. Forfatteren følger den negative utviklingen i forholdet mellom den andre verdenskrigs seierherrer gjennom en rekke kriser på slutten av 40-tallet frem til det skjellsettende utbruddet av Koreakrigen. Det nordkoreanske angrepet ble et tidsskille i amerikansk utenrikspolitikk som fra da av tok form av en total politisk, økonomisk og militær oppdemningspolitikk.

Det sentrale kapittelet om de kjernefysiske våpnenes betydning for den kalde krigen begynner i nettopp Korea. Gaddis åpner kapittelet – uten forvarsel – med å presentere et kontrafaktisk historisk scenario. I denne alternative fremstillingen bruker FN-styrkenes øverstkommanderende, Douglas MacArthur, taktiske atomvåpen mot kinesiske invasjonstyrker, og konflikten eskalerer videre inntil soppskyer stiger opp over storbyene i Vest-Europa. Gaddis ønsker nok med dette å minne en ny generasjon akademikere om hvor ille det kunne gått, men han har også et annet og like viktig poeng. Noden i kontrafaktisk historieskriving er nemlig *bruddet* med den faktiske historien. Og bruddet (altså overgangen til det som ikke skjedde) i denne sammenheng er at de amerikanske militære lederne får disposisjonsrett over landets atomvåpen slik all sedvane skulle tilsi. Men Truman ville det ikke slik. Han underla atomvåpen sivil kontroll og reverserte dermed det menneskelige atferdsmønster at når et våpen finnes, vil det bli brukt. Gaddis konkluderer med at de kjernefysiske våpen gjorde lederne på begge sider til clausewitzianere: Krig som en fortsettelse av politikken var fullstendig uten mening dersom en væpnet konflikt ville utslette selve det samfunn hvis interesser politikken skulle tjene. Begge sider erkjente at hydrogenbomben ikke kunne brukes rasjonelt i krig. Massiv gjengjeldelse og gjensidig ødeleggelsesevne ble anerkjent som den sikreste måten å bevare freden på. Supermaktene ble låst i et våpenkappløp, men samtidig også med en felles interesse av å unngå konflikter som kunne spinne ut av kontroll og utløse apokalypsen.

Gaddis vender så blikket mot den ideologiske arenaen for supermaktens tvekamp. Fremfor noe prøvde begge systemene å finne svar på spørsmålet

om hvordan det menneskelige samfunn best kunne organiseres. Forfatteren tar utgangspunkt i at den demokratiske kapitalismens triumf var vanskelig å forutse i 1945 og at årsaken til den uventede seieren er å finne i USAs helt nye innstilling til det internasjonale systemet etter andre verdenskrig. USA måtte påta seg ansvaret for å føre en politikk som trygget kapitalismen og demokratiet på globalt plan. Der Sovjetunionen ville styre Europa med makt og absolutt kontroll, oppfordret USA til demokrati, markedsøkonomi og frihet, for slik å motvirke autoritære bevegelser. Gapet mellom øst og vest når det gjaldt frihet og økonomisk velstand ble med tiden mer enn tydelig. Kapitalistene lærte av historien, mener Yale-professoren, derfor ble Marx' og Lenins profetier om et fattig og rasende proletariat og grådighetsdrevne kriger falsifisert. Forfatterens eget ideologiske ståsted er eklatant gjennom hele boken, uten at man kan si at det er direkte problematisk. For sikkerhets skyld lar han likevel en historiker fra motsatt side av den ideologiske skillelinjen – Eric Hobsbawm – konkludere for seg i denne saksmaterien: Sosialismen maktet ikke å konkurrere med den reformerte kapitalistiske økonomien etter den andre verdenskrig, og mistet dermed sin berettigelse som alternativ.

Sammen med de ovennevnte delene er kapittelet om slutten av den kalde krigen det som umiddelbart slår en leser som de mest interessante. På veien dit er Gaddis innom alle sentrale hendelser i innenriks- og utenrikspolitikken til den kalde krigens antagonister. Mot slutten er det igjen individene som får dominere fremstillingen, nærmere bestemt politikerne og verdenslederne som brøt opp etablerte forestillinger og rokket ved faste tankemønstre. Disse enkeltmenneskene oppfattet samtidens paradokser, fant handlingsrom og beredte grunnen for folkemassene som gjorde slutt på både Muren og jernteppet. Gaddis nevner mange, men fremst blant dem står Ronald Reagan, pave Johannes Paul II og Mikhail Gorbatsjov.

Bokens store styrke ligger i forfatterens omfattende kunnskaper og gjennomarbeidede tanker om temaet. Verket er velskrevet, dramaturgien effektiv og Gaddis evner å fange dette omfattende emnet innenfor bokens beskjedne rammer. Takket være stor faglig sikkerhet makter han å sette sammen et utall av opplysninger til en sammenhengende og lettilgjengelig helhet. Dessverre har fremstillingen også sine svakheter. Gaddis som en gang var selve leksikonsdefinisjonen av en postrevisjonist i forbindelse med kaldkrigshistorien, har dedikert boken til George F. Kennan, og det er betegnende for innholdet. Postrevisjonismens perspektiver er i hovedsak byttet ut. Boken er den nytradisjonalistiske skoles oppsummering av den kalde krigen, kanskje på bekostning av supplerende perspektiver. En annen innvending er det nesten ensidige fokuset på supermaktene som går på bekostning av andre aktører og forholdene i den tredje verden. Det er dette fokuset som gir Gaddis anledning til å gi boken en «happy ending» i form

av det liberale demokratiets seier i Europa. Nyere tids historieforskning representert av blant andre professor Odd-Arne Westad, viser imidlertid andre sider ved den kalde krigen. Westad beskriver i boken *The Global Cold War* (2005) hvor stor innflytelse den kalde krigen hadde på sosial og politisk utvikling i den tredje verden, og videre hvordan globaliseringen av den kalde krigen la grunnlaget for de fleste av konfliktene som preger vår egen samtid. Slike perspektiver mangler fullstendig i Gaddis' bok. Gaddis gleder seg over at krigen mellom supermaktene aldri ble varm, og at demokratiet seiret over autoritarismen. Den kalde krigen fikk imidlertid andre og langt dystre følger i den tredje verden. Til tross for disse innvendingene fremstår *Den kalde krigen* likevel som en vellykket bok, ikke minst sett i forhold til dens moderate ambisjoner.

USAs presidenter. Fra George Washington til George W. Bush

Ole O. Moen

Oslo: Historie & Kultur 2008

Anmeldt av HALVARD LEIRA, NUPI



Kan en tykk bok (624 sider) om USAs presidenter forsvares i en tid hvor informasjon om emnet er et tastetrykk eller to unna via Wikipedia eller et utall nettsider viet amerikansk historie? Denne leseren var i utgangspunktet meget skeptisk. Men i dette valgåret mente forlaget Historie & Kultur at det var rom for en slik tittel, og salgshallene ser ut til å gi dem rett, i hvert fall i økonomisk forstand. Mer interessant for *Internasjonal Politikk*s lesere er det at boka også faglig sett kan forsvares, ja rent ut anbefales. Min skepsis er gjort til skamme. I all hovedsak skyldes dette valget av forfatter. Ole O. Moen har lenge vært selve amerikanisten i norsk offentlighet, med en kunnskap, et engasjement og en formidlingsglede som smitter. Heldigvis har han her fått rom til å utfolde seg relativt bredt, det er rom ikke bare for den nøkterne empirien, men også for de tidvis saftige anekdotene og for balanserte, samlede vurderinger av de enkelte presidentenes virke.

Det samlende strukturerende grepet for en bok som denne er gitt av materiens sykliske karakter; nye presidenter dukker vanligvis opp hvert fjerde eller åttende år, med mindre den sittende presidenten dør i embetet (hvilket hele åtte av de 43¹ har gjort) eller tvinges til å gå av under skandale

1 Det er bare 42 menn som har vært amerikansk president, men Grover Cleveland ble valgt to separate ganger og telles dermed som den 22. og 24. president.

(Richard M. Nixon). Unntaket som bekrefter denne regelen er Franklin Delano Roosevelt, som ble gjenvalgt tre ganger. Og FDR vil forbli et unntak, senere grunnlovsendringer har gjort det umulig for noen president å bli valgt mer enn to ganger. Strukturen i det enkelte kapittel er også i noen grad gitt; det må redegjøres for den enkelte presidentens bakgrunn, veien til presidentmakten (inkludert valgkamp og valgresultat), hva presidenten fikk utført og ettertidens dom. Det skulle nesten ikke være mulig innenfor slike relativt trange rammer, men Moen har faktisk skrevet en bok hvor man etter å ha lest ferdig om én president, får lyst til å lese videre om den neste. Han har på en svært god måte utnyttet det fortellertekniske potensialet som ligger i dels å risse opp større historiske sammenhenger gjennom enkeltpersoners virke, dels gi spenning til teksten ved fokus på spennende nominasjoner og valg.

Moen skal også ha honnør for å ha skrevet en bok som alle lesere trolig vil lære noe av. Det er en fordel med grunnleggende faktakunnskaper om USA, ikke minst landets historie, men det er ingen forutsetning. Boka innledes nemlig med et fyldig historisk gjennomgangskapittel, som skulle være tilstrekkelig til å gi mening til det meste som kommer i enkeltkapitlene. Enkelte steder blir begrepsbruken i overkant implisitt, som i bruken av «seksjoner», en velkjent amerikanistterm, om det som utenforstående nok ville tenke om som regioner. Et eget kapittel om Det hvite hus er det også plass til, samt et kapittel om hvordan presidenter velges, som mange ville hatt glede av å lese i disse primærvalgstider. Generelt er boka en gullgrube for alle spørrespillentusiaster og quizinteresserte, men mot slutten er det også plass til en egen liten faktabolk og oversikt over valgene etter den andre verdenskrig, som virkelig vil gi kjennere stjerner i øynene. Men også de som er godt inne i historien vil ha glede av Moens helt egne grep, ikke minst vektleggingen av hvordan den enkelte president har påvirket sammensetningen av høyesterett og hvordan interaksjonen mellom retten og presidentene har vært. Her trekkes på egen grunnforskning, med opplysninger som få andre kunne presentert så uanstrengt.

Også i vurderingene av den enkelte president viser Moen seg for leseren som noe annet enn en kronikør. Noen vil kanskje finne gjennomgangene av presidentenes vekt og høyde, samt deres utdannelse og familieliv, i overkant detaljerte, men de er på den annen side med på å tegne bilder av presidentene som mennesker, ikke bare sjablongaktige maktutøvere. Av større varig interesse er de forbilledlige presentasjonene av presidentenes sterke og svake sider. Jevnt over finner Moen formildende omstendigheter som kan forklare hvorfor dårlig rangerte presidenter har gjort det dårlig. Der objektiviteten og velviljen dominerer for de første snaut 40 presidentene, virker det imidlertid som om Reagan og hans etterfølgere kommer litt for nær oss. Eventuelt så er det Moens eget engasjement som skinner igjennom,

man aner en viss svakhet for demokratene fra FDR og framover. For å ta et eksempel: Det er liten tvil om at de fleste europeere (og mange amerikanere for den del) vurderer George W. Bush som en av tidenes verste presidenter, og Moen regner med at framtidige rangeringer vil plassere ham på eller nær bunnen av listen. Det er imidlertid verdt å huske at for eksempel Harry S. Truman, som i dag holdes høyt av en rekke forskjellige forståelsegpare så vel som politikere, var svært lite populær da han gikk av. Ikke dermed sagt at den samme revurderingen blir Bush til del. Han utmerker seg blant annet på en helt annen måte enn Truman ved svært lav popularitetsrangering over lang tid, men det er ennå for tidlig å felle noen endelig dom over hans presidentperiode.

Men denne presidentperioden nærmer seg altså slutten, og det har dermed hastet med å få boka ut mens interessen er på topp under valgkampen. Det går klart fram av forordet og intervjuer gitt i forbindelse med lanseringen at produksjonsprosessen har vært intensiv, og det bærer boka her og der preg av, selv om totalinntrykket i hovedsak er positivt. En del årstall og navn har blitt feil, enkelte anglisismer har overvintret og et par steder virker det som om avsnitt har byttet plass uten at det er tatt fullt hensyn til flyten i teksten. Dette er ting som forlaget må ta på sin kappe, selv om de også skal ha skryt for å ha tatt seg råd til et fyldig personregister og litteraturliste. En revidert utgave av boka er bebudet etter årets presidentvalg, og bortsett fra retting av feil kan det etter min mening vurderes noen ytterligere endringer. Hver president er i boka påspandert et portrett (i farger så langt mulig), og det er også brukt flere bilder. Derimot finner vi bare et enkelt kart, med dagens politiske inndeling og de sentrale byene. Gitt at boka, med presidentene som inngang, beskriver USAs vekst fra tretten kolonier i øst mot atlanterhavs-kysten til kontinental stormakt og global supermakt, hadde det vært svært nyttig med ett eller flere historiske kart. Videre ville trolig mange lesere hatt glede av en skjematisk oversikt over partiutviklingen fra omtrent 1790 til 1860. Likeartede navn, rask vekst og fall blant partiene og hyppige partibytter blant kandidatene kan gjøre noen hver forvirret.

Disse randbemerkningene må allikevel ikke skygge for at dette, ikke minst i betraktning av den spesielle sjangeren og den brede målgruppen, har blitt en forbløffende vellykket bok. Den kan anbefales til alle som er nysgjerrige på amerikansk historie og presidentembetet, og hvis høstens valgkamp viser seg like spennende som primærvalgkampen vil dette forhåpentligvis være mange. Det ville være en uomtvistelig fordel om flere nordmenn fikk en bedre forståelse av USA, og bedre veileder enn Ole O. Moen er vanskelig å finne.

Global Justice – The White Man's Burden? Essays on development and justice in honour of Øystein Tveter

Alejandro Bendaña, Gunnar Heiene & John Y. Jones (red.)

Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, Bergen 2007

Anmeldt av RANDI SOLHJELL, *Universitetet i Oslo og NUPI*



Etter årtier med feilslåtte utviklingsprosjekter, urettferdig markedsadgang og økende forskjeller mellom fattig og rik spør bidragsyterne til boken *Global Justice – The White Man's Burden?* om det finnes noen løsning på global urettferdighet. Boken er en hyllest til arbeidet bistandsveteranen Øystein Tveter har gjort for å etablere et nettverk av ulike aktivister fra sivilsamfunnet, forskere og politikere og dette nettverkets arbeid for en mer rettferdig verden. Hvem sin virkelighet teller? Hvem skal lide, profitere og diktere i dagens økonomiske globalisering? Dette er noen av hovedspørsmålene de ulike artikkelbidragene forsøker å besvare. Som Tveter selv argumenterer for:

Vesten trer nå inn på verdensarenaen som den rene uskyldigheten, som menneskerettighetenes og demokratiets korsfarere (...). Motvekten mot den ofte arrogante vestlige tilnærmingen bygges nedenfra, blant folk på grasrota, i folkelige bevegelser, blant tradisjonelle ledere som kan presse myndighetene til motstand mot eksterne hegemoniske krefter (Tveter 2007).¹

Med varierende bakgrunner, men med like mål argumenterer bidragsyterne for mer eller mindre radikale endringer av verdensstrukturen og maktbalansen for å oppnå rettferdighet og ende unødvendig lidelse. Roten til problemene identifiseres i stor grad som «den hvite manns byrde» – definert som Vestens behovet for å redde verden «i sitt bilde». Mer konkret er de store institusjonene som Verdensbanken og IMF's negative innflytelse på utvikling en del av dette problemet. «Den hvite manns byrde» refererer til Rudyard Kiplings berømte dikt fra 1899 om å styrke angloamerikansk imperialisme i det som senere ble kalt den tredje verden. Selv om direkte forsøk på imperialisme kanskje har forsvunnet, lever tankegangen ifølge redaktørene videre i en ny innpakning kalt altruisme, med påfølgende økonomiske kondisjonaliteter, militærinvasjoner og kulturell dominans. Når det gjelder Verdensbanken, IMF og lignende institusjoner, vektlegges den vestlige innflytelsen som USA dominerer, og det faktum at handlingsbetingelsene er utledet uten dialog

¹ Forum for Bistandsaktuelt 2007-06-12: http://www.bistandsaktuelt.no/forum/display_message.asp?mid=504&GID=2

mellom nord og sør. Bidragsyterne argumenterer for at man i langt større grad bør bemyndige og styrke grasrotbevegelser og sivilsamfunn i sør, noe de mener har blitt neglisjert tidligere. Ifølge redaktørene er lærdommen at uten å forstå andres potensial og deres virkelige behov, vil utviklingshjelp og bistand bidra til å videreføre den skjeve verdensordenen.

Redaktørene lover leserne en variert tilnærming til dagens globale problemer på bakgrunn av bidragsyternes varierte nasjonaliteter og skoloring. Dette kommer for eksempel til syne gjennom at noen fokuserer på religiøse nettverk og andre på økonomiske forhold. Imidlertid kan det til tider være vanskelig å merke noen virkelig store forskjeller mellom forfatternes løsnings-er. På den ene siden kan dette sies å styrke inntrykket av et samlet opprop mot dominans og undertrykkelse og enighet om at dagens internasjonale utviklingsinstitusjoner fungerer mer som et verktøy for vestlig hegemoni enn som en nøkkel til fattigdomsbekjempelse. På den andre siden savner denne anmelderen en analyse nettopp av kompleksiteten og av hva de mange alternative såkalte «bottom up»-tilnærmingene har å tilby.

Forordene til boken er skrevet av erkebiskop og fredsprisvinner Desmond Tutu, professor Ole Danbolt Mjøs fra Nobelkomiteen og Hellen Wangusa fra styret i International South Group Network og kan sies å være i tråd med bokens målsetning om å representere ulike parter med felles visjoner. Zambias tidligere president Kenneth Kaunda får æren av å åpne boken, sannsynligvis fordi landet utgjør ett av få eksempler på at folkelig protest mot IMF og Verdensbankens betingelser førte frem og forbindelser ble kuttet for en periode, inntil samarbeidet på nytt ble påtvunget landet. Kaunda er av den oppfatning at gjeld og økonomiske betingelser fra IMF og Verdensbanken med støtte fra Vestens regjeringer kun er en fortsettelse av slaveri og kolonialisme. Hans håp er derfor at sør-sør-samarbeidet mellom gjeldstyngede land og det globale kirkenettverket kan utvirke en rettferdig tilgang på ressurser.

Økonomen Rogate Mshana i Kirkenes verdensråd følger opp denne tråden med å legge frem alternativer til økonomisk globalisering. Markedsliberalismens forkjempere, her omtalt som «vinnerne», kritiseres for å ha forårsaket eksistensen av verdens fattige – «taperne» – og ulikhetene mellom nord og sør i dagens globaliserte verden. Overbevisende nok er kritikken at den dominerende ekspansjonsøkonomiske tenkningen, det vil si en sterkere økonomi og et finanssystem i rask vekst som løsning på verdens fattigdom, er basert på grådighet og neglisjering av felles goder. Mshana argumenterer for at tanken om personlig frihet må endres til tanken om likhet for mange, og hans alternativ er det som kalles «economies of enough». Men selv om prinsippene rundt denne tenkningen fremstår som fornuftig lesing om en ideell verden, er selvfølgelig problemet i praksis å endre levesettet til verdens 20 prosent rikeste til en mer begrenset og bærekraftig utvikling både for

folk og miljø. Mshanas noe naive løsning på dette er dialog og solidaritet fremfor at et sentralt styringsorgan skal implementere alternativene til dagens utvikling. Dialog og solidaritet er for øvrig bokens hovedstrategi for alternativ utvikling.

Neste bidragsyter, Alejandro Bendaña, har to ulike og til dels meget gode artikler om alternative modeller for utviklingsassistanse og om forsoning (*reconciliation*). Bendaña har lang erfaring som FN-utsending i fredsforhandlinger nasjonalt og internasjonalt, noe som kan forklare de mange innsiktene i hans bidrag. I begge artiklene går han systematisk til verks ved at han først innleder med sine hovedpoenger, deretter forklarer bakgrunnen for sin kritikk og til slutt presenterer alternative løsninger. I tillegg til en saklig argumentasjon styrker dette også lesernes forståelse og gjør litteraturen mer tilgjengelig. I artikkelen om alternative modeller for utviklingsassistanse legger Bendaña vekt på at redusert avhengighet er av avgjørende betydning, men på ingen måte tilstrekkelig når dagens utviklingsassistanse er basert på den neoliberale «Washington Consensus»-tilnærmingen. Washington Consensus er gjennom hele boken forstått som en neoliberalistisk agenda, noe som er en vanlig fremstilling blant kritikere på venstresiden. Opprinnelig er dette et begrep som ble brukt om reformforslagene til IMF og styresmaktene i Washington for å snu situasjonen i det kriserammede Latin-Amerika på 80-tallet. Bendaña holder fokuset på Latin-Amerika og mener at deres utviklingsutfordringer er en tosidig kamp om (1) demokratisk globalisering og (2) nasjonal selvbestemmelsesrett. Etter hans mening er dette noe som reformene i Washington Consensus neglisjerte. Som eksempel på en positiv utvikling diskuterer han dagens nettverk av radikale demokratiske krefter i Latin-Amerika, men dessverre uten å utdype hva dette innebærer, noe som er artikkelens største svakhet.

Til sammenligning tilbyr Alice Raymundo, en stemme fra NGO-miljøet, en mer eksempelrik artikkel. Raymundo mener at det er noe galt med selve utviklingsparadigmet og derfor blir årsaksforklaringene på fattigdom og underutvikling alltid feilaktige. Igjen er avhengighet og det neoliberale utviklingsfokuset pekt ut som årsak, og hun gjør det klart at utvikling ikke bør være den hvite manns byrde. Svakheten blir igjen å finne konkrete løsninger på dagens utviklingskrise der fine ord om solidaritet og demokratisk samarbeid dessverre ikke er nok.

Carmencita Karagdag, koordinator for den kristelige organisasjonen Peace for Life, argumenterer interessant nok for at den eneste sterke og radikale, religiøse opposisjon til dagens vestlige hegemoni er trosbasert terrorisme. Karagdags ønske er at trosbaserte samfunn igjen skal kreve spillerom for transformering av samfunnet i samarbeid og på tvers av religion og sekulære krefter. Kritikken av den i hovedsak amerikanskledede krigen mot terror blir diskutert videre av Ninan Koshy, en politisk kommentator.

Ifølge Koshy er 11. september blitt brukt av Bush-administrasjonen som et påskudd for global økonomisk dominans, og krigen mot terror et middel for å promotere globalisering. Det overordnede spørsmålet boken stiller om *hvem* som dikterer den økonomiske globaliseringen, blir her besvart av Koshy, som viser til Bush sin tale om at «de som ikke er med oss er mot oss». Den amerikanske krigen mot terror blir sett på som en ekspansjon av markedet med invasjoner enkelte steder og åpne markeder overalt. Argumentasjonen fremstår gjennomgående som saklig, men er ikke ukjent blant kritikere av krigen mot terror.

Yash Tandon, en økonom fra tankesmien South Centre i Genève, vrier debatten over til det han kaller pragmatisk idealisme. Etter mange artikler med liknende svar på årsakene til verdens problemer, er det forfriskende å lese en velskrevet, løsningsorientert artikkel. Tandon mener den viktigste utfordringen i dag er å forene to motstridende fenomener: Den «ekte» verden fylt av makt og egeninteresse og den «ideelle» verden med ønskede verdier for en god fremtid. I tillegg til kritikk av sin valgte tilnærming benytter han også den teoretiske modellen om pragmatisk idealisme for å vurdere WTO, FN og Bretton Woods-institusjoner knyttet til spesifikke utfordringer som bistand, gjeld og finansiering. Pragmatisk idealisme bidrar etter hans syn med tre forskjellige perspektiver som han kaller henholdsvis «realismekompromisset», «den reformistiske middelvei» og «den radikale tredje vei». Førstnevnte innebærer en fortsettelse av dagens praksis, men med beskyttelse mot de negative effektene av globalisering som kan skade de mest sårbare landene og grupper i befolkningen. Under FN-organisasjonen forklarer Tandon dette perspektivet ved å si at systemet skal beskytte svakere land gjennom å styrke multilateralt samhold og hindre at hegemoniske makter får eneveldig styre. Reformistløsningen innebærer, som navnet indikerer, å reformere de eksisterende institusjonenes struktur ut ifra globale endringer og behov. I f.eks. Verdensbanken kunne dette innebære endret praksis ved utnevnelse av sjef og løsrivelse fra foreldet utviklingstenkning som Washington Consensus. Den tredje og mest ønskede veien til Tandon innebærer en selektiv frakobling fra institusjonene i et forsøk på å skape nye, parallelle systemer for et sør-sør-samhold. Som et eksempel på det sistnevnte trekker Tandon inn resultater fra Verdens sosiale forum, antiglobaliseringsbevegelsen og delingen av Vesten i synet på krigen mot terrorisme. Ifølge Tandon er lærdommen at denne typen klare og effektive initiativ så langt ikke har funnet sted som en reell motvekt til hegemoniske makter. Dette betyr imidlertid ikke at det ikke finnes løsninger, men heller at strategiene i pragmatisk idealisme kan brukes til å minimere skaden av dagens utvikling, samtidig som man har fokuset på den ideelle fremtiden avhengig av konteksten, hevder Tandon. For denne anmelderen kan Tandons ønske om selektiv frakobling minne om utviklingsdebatten på 70-tallet, ledet av den

strukturalistiske skolen. Problemet på den tiden var at forsøk på sør-sør-samarbeid, spesielt innenfor handel, av ulike grunner feilet, med unntak av OPEC. I dagens samfunn, når verden ses på som enda mer globalisert, spørres det om en selektiv frakobling i det hele tatt lar seg gjennomføre.

Boken avsluttes med de tre redaktørene – Bendaña, Heiene og Jones – syn på dagens globale utfordringer. Bendaña argumenterer godt rundt forståelsen av begrepet forsoning; både hvordan det blir brukt og hvordan det eventuelt bør brukes. For eksempel klarer han å fange noe av kompleksiteten rundt forsoning når han stiller følgende spørsmål:

The difficult question posed here is whether «reconciliation» in pushing victims to live alongside victimisers becomes a way of not only denying truth to the victims but of prevention and justice for future generations (s. 97).

Han setter et kritisk søkelys på eksternt drevet forsoningsarbeid, som etter hans mening ofte går imot de lokalt optimale løsningene. Han hevder at slike prosesser ofte er en rask løsning for eksterne parter til å komme seg ut av situasjonen snarere enn å ta itu med roten til konflikten. Han påpeker at tiden ofte ikke er kommet for forsoningsarbeid, og følgene kan dermed bli mer konflikt. Som eksempel viser han til Israel–Palestina-konflikten. For slike problemer foreslår han en mer sammensatt tilnærming kalt «The Triple R Challenge: Relief, Reconstruction, and Reconciliation». Denne tilnærmingen omfatter en bredere forståelse av sammenhengen mellom fred og utvikling og sentrale aspekter rundt dette for å oppnå en bærekraftig utvikling med sikkerhet og rettigheter for alle borgere. Dette er muligens bokens beste eksempel på hvordan man på en konstruktiv måte kan argumentere for å endre dagens praksis når det gjelder utvikling og rettferdighet. Bendaña retter også kritisk søkelys på andre aktører enn Verdensbanken og IMF, inkludert dem som gjerne oppfattes som mer «uskyldige» aktører, som FN og ulike NGOer. For eksempel blir det diskutert om NGOers tilstedeværelse virkelig kan bidra til å styrke lokale sivilsamfunn i en forsoningsprosess, all den tid de som vestlige og/eller vestligstøttet ofte ikke er representative for sivilsamfunnet. Nok en gang trekkes den fraværende støtten til etablering av et grasrotnivå i sør som et hovedproblem.

Gunnar Heiene, som er professor i teologisk etikk ved Det teologiske Menighetsfakultet i Oslo, diskuterer de etiske dimensjonene rundt kondisjonaliteter. Disse dimensjonene er i første omgang relatert til betingelser for lån og varierende grad av assistanse til mottakerland. Men som Heiene hevder, er dette en del av et større etisk dilemma, nemlig spørsmål om etiske normer og verdier relatert til kompliserte internasjonale problemer. Det nye i denne artikkelen er at den tar opp den norske stats ansvar i forbindelse med kondisjonaliteter. Heiene gjengir her funnene i en avhandling av Hilde Beate

Selbervik (2003), som retter kritikk mot at Norge har vært en mønsterelev til å følge opp internasjonale trender. For eksempel viser Heiene til at Norge har vært mer positiv til politiske kondisjonaliteter, som menneskerettigheter og demokratisering, fremfor økonomiske etter Berlinmurens fall. Han mener at Norge har vært så opptatt av å gjøre alt «riktig», at vi har mistet evnen til kritiske vurderinger av nye slagord og trender. Han argumenterer derfor for at Norge og andre land må endre sin praksis til å bidra til selvhjelp og med fokus på mottakernes evner (*capabilities*). Heienes argument representerer dog ikke noe nytt i debatten. Slagord som «*empowerment*», «*capabilities*» og «*livelihood*» har stått sentralt i utviklingsdebatten gjennom 1990- og 2000-tallet. Problemet er dessverre at begrepene oftere beskrives i teorien enn i praksis, og deler av Heienes argumentasjon fremstår også som noe svevende og uten praktiske eksempler.

John Y. Jones, som arbeider i organisasjonen Networkers South–North i Oslo, utvider Heienes argumentasjon til den mer globale dimensjonen av kondisjonalitet og Verdensbankens dominans. Bull-rapporten blir her brukt som utgangspunkt for å kritisere den fortsatt sterkt neoliberale tilnærmingen den sittende norske regjeringen støtter gjennom Verdensbanken. Rapportarbeidet ble ledet av forskeren Benedicte Bull på Senter for utvikling og miljø, og skjedde på oppdrag av Utenriksdepartementet med miljø- og utviklingsminister Erik Solheim i spissen. Rapporten slo fast at Verdensbanken fortsatt krever privatisering, nesten på linje med 80-tallets strukturtilpasningsprogram (SAP). Jones retter sterk kritikk mot Verdensbankens prinsipper om at kondisjonaliteter skal formuleres av giverlandet, mens fullt ansvar for implementering og resultater blir pålagt mottakerlandet. Ifølge Jones er kondisjonaliteter stikk i strid med prinsipper om demokratisering ettersom betingelser utenfra undergraver det lokale demokratiet. Jones kritiserer også Verdensbankens hovedfokus på at utvikling i praksis blir likestilt med økonomisk vekst, og at politisk frihet er noe som kan vente. Dette tilhører en bredere debatt om utvikling og demokratisering, om å prioritere økonomiske behov fremfor politisk frihet (jf. Amartya Sens bøker tittel??). Det er for øvrig tydelig at mange av bidragsyterne er inspirert av bl.a. Sen og Nussbaums «*capability*»-tilnærming som utviklingsprinsipp, en utvikling mer på individnivå eller «bottom up». Sentralt er da hva utvikling betyr for individet og ikke for de internasjonale bankene. Artikkelen til Jones er klart mer interessant enn de foregående og presenterer en stor bredde av alternative syn på Verdensbanken, noe som styrker forfatterens analyse. Avslutningsvis forklarer Jones at Verdensbankens makt skyldes mangelen på konkurrenter, og slutter seg til bokens hovedpoeng om at veien å gå må være å returnere makten til folket og kutte de sterke båndene til Verdensbanken og IMF.

En god egenskap ved denne boken er at de ulike bidragsyterne blir presentert innledningsvis med en kort omtale av bakgrunn og fagfelt. Dette gjør de ulike artikkelbidragene og deres konklusjoner mer interessante og troverdige. Aktører med kristen bakgrunn er overrepresentert i boken, noe som kommer tydelig frem i flere av artiklene. Dette er ikke nødvendigvis noen ulempe, men ettersom redaktørene innledningsvis lover en god bredde av representanter fra sivilsamfunnet, kan man lure på om ikke et fungerende samarbeid for global rettferdighet og solidaritet bør bestå av mer enn kristne grasrotbevegelser. Spesielt kan man undres om debatten kan representere det Amartya Sen kaller «utvikling som frihet», der individer selv skal få forme sitt liv gjennom tilrettelagte rettigheter og muligheter. Valg av religiøs tilhørighet bør være en slik frihet. Bidraget til Karagdag er etter denne anmelderens skjønn det eneste som problematiserer sentraliteten av ulike religiøse krefter.

Med utgangspunkt i visjonen om global rettferdighet kan diskusjonen til tider fremstå som for omfattende og utopisk til å kunne ha noen praktisk innvirkning. Dette betyr likevel ikke at innholdet er nytteløst, tvert imot er en større debatt om dagens utfordringer og alternative løsninger nyttig for å endre praksis og trekke lærdom av fortiden. Samtidig gjør redaktørene det innledningsvis klart at formålet ikke er å sette opp en fasit på hvordan global rettferdighet skal oppnås. Snarere vil man gi et bidrag til en bredere debatt om dagens hegemoniske krefter og ønsket om nye maktstrukturer som kan gjøre en mer rettferdig utvikling mulig. De historisk skiftende maktstrukturene er en påminnelse om at regionale og globale hegemoner ikke varer evig, og at dagens system med tiden vil endres. Boken representerer nyere og kritisk tenkning rundt utvikling og rettferdighet, men helt ny er ikke tematikken. Boken føyer seg inn i rekken av det som kan kalles postmoderne utviklingstenkning. Imidlertid gir enkelte av de virkelig gode artiklene grunnlag for videre forskning, spesielt på temaer som forsoning og straffrihet, i tillegg til en revurdering av dagens bistandspraksis. I beste fall kan boken utfordre mindre land, som Norge, til å være mer kritiske til utviklingssamarbeid med Verdensbanken og IMF. Avslutningsvis er det også verdt å nevne at det er en solid rød tråd gjennom hele boken, og at den i all hovedsak lykkes med å besvare de innledende spørsmålene som blir stilt.

Kjønn, krig, konflikt. Jubileumsbok til Helga Hernes
 Hege Skjeie, Inger Skjelsbæk og Torunn L. Tryggestad (red.)
 Oslo: Pax forlag 2008

Anmeldt av NIELS NAGELHUS SCHIA, NUPI



La det med en gang være sagt; *Kjønn, krig, konflikt* reiser viktige, ja fundamentale spørsmål, den serverer leseren ubehagelige og vonde fakta og presenterer akutte problemer. I tillegg gir den plass til refleksjon. Boken skisserer blant annet strukturelle skjevheter og diskuterer begrepet rettferdighet. Bakgrunnen for boken var å hedre Helga Hernes på hennes 70-årsdag den 16. januar 2008 for sin lange og bemerkelsesverdige innsats som akademiker, politiker og diplomat.¹ Redaktørene tar utgangspunkt i kjernen av Hernes' akademiske fokus, nemlig «... nødvendigheten av en verdensorden som kan minske kjønnsbaserte krenkelser og vold mot kvinner i krig og konflikt og styrke kvinners deltakelse i fredsprosesser» (s. 7). Forfatterne følger opp redaktørenes intensjon, og jeg vil begynne med å slippe til noen av dem gjennom en *sampling* av sitater for å illustrere alvoret boken tar for seg.

Hernes forteller i sitt eget kapittel at i dag «... blir kriger sjelden utkjempet mellom stater. De er snarere borgerkriger og etniske kriger, og finner primært sted i utviklingsland». Regjeringen i disse landene «... kan ikke effektivt forsvare sine grenser mot organisert og uorganisert kriminalitet». Dessuten er hæren i mange land selvforsynt. Soldater blir likevel ofte ikke betalt på flere måneder, og resultatet er som regel plyndring. En slik situasjon kan lett eskalere og «... i enda større grad preges av grove menneskerettighetsovergrep dersom vedkommende sivilbefolkning tilhører en annen region eller etnisk gruppe enn den soldatene tilhører». Konsekvensene av slik plyndring er ofte enorme «... ødeleggelse av infrastrukturen, landsbygger lagt øde, barn som ikke kjenner annet enn vold, menn som rekrutteres til kriminelle, [...] kvinner som voldtas og etterlates som eneforsørgere for barn og eldre». Når samfunnet kollapse er det kvinnene som lider mest: «Fra å bli voldtatt og fordrevet, til å bli nektet retten til utdanning, mat og helsestell, er det kvinnene som bærer størstedelen av lidelsen,» forteller utenriksminister Jonas Gahr Støre. Alt dette gir igjen en del føringer for hvordan et internasjonalt engasjement kan være med på å hjelpe til med å

¹ Hernes har vært ansatt på Stanford University, vært forskningsdirektør i Norges forskningsråd og leder av flere forskningsinstitutter og -programmer, deriblant Institutt for samfunnsforskning og CICERO, og hun har vært tilknyttet både Nova og PRIO. Videre har hun vært statssekretær for Arbeiderpartiet og utstasjonert som ambassadør for Utenriksdepartementet. Hele tiden har hun arbeidet for likestilling og kvinners rettigheter.

skape fred. Stein Tønnesson påpeker den fundamentale nødvendigheten av at det militære unngår «... overgrep og utnyttelse av lokale kvinner», at de er i stand til å «... kunne kommunisere fullt ut med begge kjønn lokalt» og at de kan tilby nødvendige «... former for assistanse, (til) begge kjønn».

Boken inngår med dette i *Human Security*-tradisjonen, idet den vektlegger individers og gruppers rettigheter fremfor staters.² Den fokuserer på underliggende årsaker til – og langsiktige løsninger på – humanitære kriser. Kjønnsperspektivet er essensielt i denne debatten da det berører så mange forskjellige nivåer i et samfunn. Dette blir enda tydeligere når fokuset rettes mot samfunn i oppløsning. I *Kjønn, krig, konflikt* får vi presentert fjorten forskjellige tekster som hovedsakelig fokuserer på kjønnsbasert krenkelse i krig og behovet for å styrke kvinners deltakelse i fredsprosesser. Boken er inndelt i fire deler og åpner med en del som omhandler kvinners situasjon i krig og konflikt. Videre via et blikk på folkeretten og beskyttelse av kvinner i krig, samt diplomatiet og internasjonale operasjoner, for til slutt å avrundes med en del om fredskultur og fredsbygging. Tekstene er skrevet av personer som innen forskning, politikk eller diplomati har latt seg inspirere av Hernes' arbeid for likestilling og kvinners rettigheter.

I den første delen, *Kjønnsperspektiver på krig og konflikt*, tar Hernes selv for seg kjønnsmessige konsekvenser av moderne krigføring.³ Hun staker ut kursen for resten av boken ved å belyse utfordringer når det gjelder beskyttelse og sikkerhet for den sivile befolkning i krig, og skisserer nødvendigheten av at kvinner inkluderes og deltar i fredsbygging i alle ledd. Hun relativiserer tradisjonelle oppfatninger om kjønnsroller i krig og viser, gjennom en analyse av behovet for sikkerhet og sikkerhetssektorreform i konfliktsituasjoner, samt pre- og postkonfliktsituasjoner, hvordan et essensialistisk kvinnesyn stadig opprettholdes med dagens sikkerhetspolitikk. Hernes henviser til alternativ forskning som blant annet dokumenterer at forskjellene mellom kvinner og menn i forventet levealder innsnevres i konflikt- og postkonfliktsituasjoner. I tillegg kan hun fortelle at 80 % av verdens 40 millioner flyktninger er kvinner og barn og at flyktningleire ofte er svært voldelige steder. Videre påpekes behovet for en bred sikkerhetssektorreform i sammenheng med nedrustning for å imøtekomme individers grunnleggende sikkerhetsrettigheter. Fokuset er på kvinners aktive deltakelse og fundamentale menneskerettigheter. Utenriksministerens tekstbidrag løfter dette videre idet han anser det som en forutsetning for statsbygging og demokrati, samt utvikling og ønsket om å løfte mennesker ut av nød og elendighet. Teksten *Krigens vold mot kvinner*, som er en redigert versjon av en tale utenriksministeren holdt 7. mai 2007,

2 Human Security-prinsippet ble satt på den internasjonale agendaen med United Nations Development Programme's *Human Development Report* i 1994.

3 Teksten er for øvrig tidligere publisert i *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 1 2007

trekker derfor opp mange av de samme linjene. Imidlertid er teksten i større grad preget av konkrete forslag til institusjonelle løsninger og norske bidrag til denne problematikken.⁴ Støre forfekter nødvendigheten av internasjonale straffedomstoler og definering av systematisk vold som forbrytelser som en forutsetning for fred og forsoning. Han viser til banebrytende arbeid med Den internasjonale straffedomstolen og spesialdomstolene for Jugoslavia, Rwanda, Darfur, Uganda og Sierra Leone,⁵ men unnlater dessverre å nevne hvor lite ICC hittil faktisk har gjort.⁶

Bokens andre del, *Folkerett, krig og beskyttelse*, fokuserer på strafferettslige perspektiver forbundet med krig og væpnet konflikt. Seksualisert vold, norsk asylpolitikk overfor kjønnsrelatert forfølgelse, Den internasjonale straffedomstolen og problemer knyttet til bruk av tematisk straffeforfølgelse, kjønnsperspektiver på krigens etikk og feministisk analyse av krig og væpnede konflikter er alle temaer som blir belyst. I kapittelet *Kjønn og vold i krigssonen* tar Inger Skjelsbæk en historisk gjennomgang av temaet seksualisert vold. Hun viser at dette har foregått i krigssituasjoner over hele verden til alle tider, men at denne formen for vold først ble erkjent juridisk og politisk som krigsvåpen, på lik linje med andre våpen, under krigen i Bosnia i 1992–1995. Her ble seksualisert vold brukt systematisk og med en klar politisk hensikt i krigføringen, nemlig etnisk rensing.⁷ Kapittelet legger opp til en diskusjon som neste skribent, Hege Skjeie, følger opp. Hun tar nemlig for seg norsk asylpolitikk og kjønnsrelatert forfølgelse som grunnlag for asyl. Stafettpinnen overbringes deretter til Morten Bergsmo som diskuterer problemer knyttet til bruk av tematisk straffeforfølgelse i internasjonale kjerneforbrytelser. I stedet for å kritisere ICCs til nå ineffektivitet, diskuteres domstolens kriterier for hva som skal føre til straffeforfølgelse og bidrar således til å forklare eller belyse hvilke omfang av problemer ICC står overfor. Kapittelet om straffeforfølgelse etterfølges av en teoretisering rundt normer for handling i krig. Henrik Syse leverer et kjønnsperspektiv på *krigens etikk* og viser hvordan kvinneperspektiv rett og slett er blitt utelatt fra denne sfæren. Maud Edvards følger opp med en feministisk analyse av krig og væpnede konflikter. Hun ser på kvinners posisjon i krig i forhold til deres generelle samfunnsposisjon ellers, og fokuserer på tinglyggjoring av

4 Se Utenriksdepartementets *Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet 2007-2009* for mer inngående informasjon om dette.

5 For eksempel the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) og Special Court for Sierra Leone (SCSL).

6 Den internasjonale straffedomstolen (ICC) har brukt over 600 millioner dollar siden oppstarten for fem år siden. Det har hittil ikke vært en eneste dag med rettergang, kun tre personer er satt i varetekt og bare syv personer har blitt offisielt tiltalt (International Herald Tribune 2008).

7 Skjelsbæk refererer til Ruth Seifferts fem hypoteser om årsaker til at voldtekt kan brukes i krig. I hypotese nummer 4 hevder hun at voldtekt i krig er «en måte å ødelegge kulturen til en motstander på» (s. 56).

kvinner og deres rettsløshet i konfliktsituasjoner.

Den tredje delen, *Sikkerhet, diplomati og internasjonale operasjoner*, favner vidt. Den diskuterer moderne krigføring og behovet for kvinners deltakelse i fredsbygging gjennom blant annet posisjoner i FN og diplomatiet. Stein Tønnesson innleder med å greie ut om forskjellene mellom ny og gammel krig. Torunn Tryggestad beskriver hvordan FN, helt fra sin opprinnelse, har gått i spissen for å fremme kvinners rettigheter, og hvordan dette i moderne tid har ledet videre til utviklingen av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet. Likevel betyr resolusjoner lite dersom man ikke klarer å gjennomføre budskapet i praksis. Nettopp dette poenget skulle jeg gjerne sett en egen artikkel om i denne bolken. Hvilke praktiske og organisatoriske problemer knyttet til 1325 møter fredsbyggerne på bakken? I hvilken grad følges budskapet i resolusjonen opp?

Janne Haaland Matlary henter i sitt kapittel eksempler blant annet fra Afghanistan når hun skriver om sivil-militær integrasjon og effektene av dette. Analysen er interessant, men selv om kvinners situasjon i Afghanistan i stor grad ble brukt som motiv for opptrappingen av intervensjonen, mangler kapittelet i stor grad et perspektiv på kvinner og barns situasjon i konflikten. Iver B. Neumann leverer en spennende historisk gjennomgang som viser treneringen av en mer balansert kjønns sammensetning i Norges utenriksdepartement, et land som gjerne vil fremstå som et foregangsland når det gjelder likestilling. Fortsatt er bare 25 % av de norske ambassadørene kvinner, og ingen av disse er å finne på det som regnes som de viktigste norske ambasadene. Teksten er spesielt interessant fordi den kobler klasse med kjønnsroller i diplomatiet, og poengene illustreres med rik empiri fra forfatterens eget feltarbeid. Dessuten er det hittil gjort svært få studier på kvinners rolle i diplomatiet.

I den fjerde delen, som omhandler fredskultur og fredsbygging, presenterer Cathrine Holst en teoretisk diskusjon om begrepet *rettferdighet*. Dette bidraget gir boken et fundament, selv om det kanskje kunne vært knyttet tettere opp mot den overordnede tematikken. Ingrid Eide diskuterer videre behovet for kjønnsnøytral rekruttering til verneplikten, samt formålet med denne. Boken avsluttes med et intervju med Thorvald Stoltenberg, ført i pennen av Hege Duckert. Intervjuet tar for seg Stoltenbergs egne refleksjoner og tilbakeblikk på tiden som fredsmegler, blant annet på Balkan, når det gjelder kvinners situasjon i krig og konflikt.

Selv om *Kjønn, krig, konflikt* kunne vært noe mer balansert når det gjelder kjønnsperspektiv, i den forstand at også mannsdimensjonen er en betydelig del av sosiale kjønnsroller i krig og konflikt, representerer den i aller høyeste grad et viktig bidrag til kjønnsdebatten.⁸ Den leverer godt og bredt når det

8 Skjelsbæk er inne på dette i sin tekst. Eli Mechanic gjør for øvrig det samme til et hovedpoeng i

gjelder fokuset på kvinner og barns situasjon i krig og konflikt, og argumenter i klartekst for hvorfor man trenger en bred tilnærming til fredsbygging. Boken skisserer de akutte problemene; volden som utøves mot kvinner og barn i konfliktsituasjoner, samt de samfunnsmessige konsekvensene av dette. Den diskuterer utfordringene; hvordan imøtekomme individers grunnleggende behov for sikkerhet, hvordan straffeforfølge overgriperne og hvordan skape et rettferdig samfunn. Jeg savner imidlertid en mer kritisk gjennomgang av 1325 og den påfallende svake teksten i denne resolusjonen. I tillegg kunne en empirisk casestudie på implementeringsutfordringer for 1325, samt et perspektiv på reintegreringsutfordringer, tilført det hele mer kjøtt på beinet.⁹ Men det brede utvalget av forfattere og emner som behandles, innbyr til en grundig gjennomgang av kjernespørsmålene redaktørene ønsker å belyse. I et tidligere intervju med Beret Bråten, publisert i *Tidsskrift for kjønnsforskning*, forteller Hernes om strategien kvinneforskerne brukte for å fremme kvinnekamp og likestilling på 70-tallet: «Vi hadde en trekant av kvinnelige forskere, politikere og journalister. Dette var en viktig allianse og den var vel gjennomtenkt [...] forskerne dokumenterte, journalistene informerte, og politikerne gjennomførte.»¹⁰ Selv om det ikke nødvendigvis ligger en slik strategi bak i dette tilfellet, synes boken gjennom kombinasjonen av bidragsyterne – her er både forskere, politikere og journalister representert – å sørge for å holde denne trianguleringsånden i live. I tillegg har boken, som seg hør og bør, en jevn fordeling av kjønn når det gjelder forfattere.

Litteratur

- Barnes, Karen (2008) «Lost in Translation? UNAMSIL, Security Council 1325 and Women Building Peace in Sierra Leone», paper presented at the 49th annual meeting of the ISA's Annual Convention, Bridging Multiple Divides, March 26.
- Bråten, Berit (2004) *En enkel og god historie – med åpen slutt. Helga Hernes intervjuet av Beret Bråten*. Oslo: Kilden 3.
- Carpenter, Charli (red.) (2007) *Born of War: protecting children of sexual violence survivors in conflict zones*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- International Herald Tribune (2008) «A Court Too Far», 28. mars.
- MacKenzie, M. H. (2008) «Sex and Security in Post-Conflict Sierra Leone», paper presented at the 49th annual meeting of the ISA's Annual Convention, «Bridging Multiple Divides».

en rapport fra et casestudium av DR Kongo: «Rape, of course, is not a women's issue. Addressing sexual violence is intrinsically important for everyone; and ending it means confronting the negative gender relations which lead to rape and domestic abuse (Mechanic 2004: 4).

9 Se for eksempel Barnes (2008), Mackenzie (2008), Carpenter (2007) og Rehn (2002).

10 Bråten (2004: 1)

Mechanic, Eli (2004) *Why Gender Still Matters: Sexual violence and the need to confront militarized masculinity*. Partnership Africa Canada.

Rehn, Elisabeth & Ellen Johnson Sirleaf (2002) «Women, War, Peace», *Progress of the World's Women* Vol 1.

EU–Russia Energy Dialogue. Europe's Future Energy Security

Pami Aalto (red.)

Aldershot: Ashgate 2008

Anmeldt av HEIDI KJÆRNET, NUI



Boken *EU–Russia Energy Dialogue. Europe's Future Energy Security* er redigert av Pami Aalto og tar mål av seg til å analysere hvordan energidialogen mellom EU og Russland har bidratt til å løse energipolitiske utfordringer i Europa og det videre, såkalte «paneuropeiske» området. Dette gjøres gjennom å belyse energidialogen fra flere perspektiver – med henblikk på europeisk integrasjon (Aalto i kap. 2), fra russisk økonomisk og politisk perspektiv (Viatcheslav Morozov i kap. 3), med fokus på Tyskland (Kirsten Westphal i kap. 5), de nordiske landene ved Norge og Finland (Pami Aalto og Nina Tynkynen i kap. 6) og Baltikum (Eiki Berg i kap. 7). I tillegg legger redaktøren i sine egne fire bidrag opp til en policyorientert linje, hvor han kommer med forslag til hvordan den europeiske siden kan legge om sin tenkemåte og handlemåte overfor Russland for å forbedre energidialogen.

I innledningen legger redaktøren til grunn at det er behov for en «paneuropeisk energipolitikk» fordi «større enhet er nødvendig for å løse det som hovedsakelig er delte energiproblemer, og som er et resultat av ujevn fordeling av energiressurser i det videre europeiske området, som gir gjensidig avhengighet mellom produsenter og konsumenter på energimarkedet» (s. 3). Av de to ordene i begrepet «paneuropeisk energipolitikk» velger Aalto å spesifisere nærmere kun hva som menes med det engelske *policy*, men utelater en nærmere spesifisering av hva som legges i paneuropeisk. Dette er imidlertid ikke et klart begrep, og kunne trenge en utdyping. Både geografisk, politisk og rent energiforsyningsmessig er Europas grenser uklare. Dette viktige momentet synes totalt oversett i redaktørens oppfordring om å gjøre energipolitikken paneuropeisk.

Hva betyr det at energipolitikken bør bli paneuropeisk – og hvordan kan den bli det? Her er flere gjetninger mulig hva angår det rent geografiske. Det egne kapitlet som er viet Norge (sammenliknet med EU-medlem Finland), tyder på at en paneuropeisk energipolitikk i redaktørens bilde ikke

er forbeholdt EU-land. Men Norge er på mange måter assosiert medlem gjennom EØS-avtalen, og er i energisammenheng en stormakt i Europa. Uten en avgrensning av det såkalte paneuropeiske området, overlates imidlertid mye til leserens fantasi. For denne leseren blir det nærliggende å stille spørsmålet om for eksempel Kaukasus – som gjennom rørledningene fra Aserbajdsjan til Tyrkia er knyttet til det europeiske olje- og gassmarkedet – også kan regnes som en del av «det videre europeiske området». De tre kaukasiske statene er jo med i det europeiske naboskapsprogrammet. (Hvis så, kan vel også olje- og gassrike sentralasiatiske land medregnes i fall de skulle få en tilknytning til de kaukasiske rørledningene – eller, kanskje noe mindre søkt, fordi de bidrar til den russiske eksporten av gass.) Det snakkes også om energioversursene i «det videre europeiske området» som ujevnt fordelt, og siden hele boken er vinklet mot Russland som en viktig leverandør av energi til Europa, er vel også Russland medregnet i dette området. Nå begynner området å bli stort. I tillegg nevnes Algerie i boken, siden landet i 2005 stod for 19 prosent av gassimporten til EU. Dette lille tankeeksperimentet viser hvor viktig det er å være klar og tydelig med definisjoner av nøkkelbegrep – og særlig hvis vi går inn på hvordan en slik paneuropeisk energipolitikk eventuelt skal kunne utformes.

Boken tilbyr få hint om hvordan utformingen av en paneuropeisk energipolitikk kan eller bør skje. I konklusjonen fremmes to policyalternativer, hvor det ene er å fortsette energidialogen som nå, til tross for det store spriket mellom de ulike landenes interesser og det tilsvarende store spriket mellom EUs uttalte mål med dialogen og hva som faktisk kommer ut av den. Det andre alternativet er å utvide dialogen til å omfatte flere nivåer og aktører (altså involvere allerede pågående aktiviteter som en del av den offisielle dialogen). Det siste synes som en erkjennelse av kompleksiteten som ligger innebygd i energiproblematikken, og av at ulike aktører og nivåer har ulike interesser på dette feltet. Presentasjonen av de to handlingsalternativene synes også noe påtvunget der den dukker opp på bokens nest siste side – og særlig siden policyalternativer ikke har noen fremtredende plass i bokens enkeltbidrag, og de to alternativene som skisseres er så lite utbrodert. Det som kommer tidligere i konklusjonen er mer interessant og synes også mer gjennomarbeidet enn dette, og bidrar således sterkere enn de eksplisitte policyanbefalingene til en forståelse av hva som er mulig og ikke i energidialogen.

Det synes som om det avgjørende for oppfordringen om en paneuropeisk energipolitikk er EUs sterke avhengighet av energiimport. I tillegg til dette altoverskyggende problemet for EU, kommer spenningen mellom behovet for energi og behovet for å utforme og implementere en sterk klimapolitikk. Så kommer i tillegg det vanskelige spørsmålet om enkeltlands interesser sammenfaller med unionens interesser. Kirsten Westphal argumenterer overbevisende for at Tyskland under Gerhard Schröder svekket EU-kommi-

sjonens innsats for en felles energipolitikk og begrenset EUs muligheter til å diversifisere energiforsyningen gjennom kanslerens støtte til for eksempel Nord Stream-rørledningen. Slik alenegang har vært mulig for et stort land som Tyskland, mens mindre land – som for eksempel de tre baltiske statene – som transittland ikke har samme muligheter til å kjøre en egen linje i forholdet til Russland. På toppen av det hele kommer problemstillingen knyttet til hvorvidt energidialogen skal kobles til andre agendaer i forholdet mellom EU og Russland. Til tross for politiseringen og sikkerhetiseringen av energiforsyningsspørsmål har energidialogen mellom EU og Russland til nå hatt et utpreget økonomisk og teknisk fokus. Den sterke avhengigheten av import fra EU taler for at det kommer til å forbli slik.

Dette siste momentet underbygges av Aaltos analyse av hvorfor Russland og EUs gjensidige avhengighet ikke nødvendigvis blir omsatt til en tilsvarende politisk integrasjon. Aalto bruker en narrativ tilnærmingstype til denne problemstillingen, og kommer fram til at det manglende samsvaret mellom Russlands og EUs geopolitiske modeller og identiteter hindrer integrasjon. De fokuserte studiene av enkeltlands rolle i energidialogen med Russland er kanskje allikevel det i boken som sier aller mest om de potensielle problemene med å utforme og implementere en paneuropeisk energipolitikk – men altså dessverre uten at dette poenget tas videre i diskusjonen av policyalternativene som fremlegges.

I noen tilfeller bringer også bokens fokus på narrativ metode og diskursanalyse den ut på glattisen. Metodevalget synes for så vidt overbevisende nok, og fungerer godt. Kapitlet om Norges og Finlands engasjement vis-à-vis Russland og energidialogen viser imidlertid begrensningene ved å se kun på diskursen uten å skjele til hvordan denne omsettes i politisk handling. Til syvende og sist er analysen kanskje først og fremst hemmet av kildene som er brukt. Pami Aalto og Nina Tynkkynen holder seg i stor grad til offisielle dokumenter og taler. For eksempel legges det vekt på den norske forvaltningsplanen for Barentshavet, samt taler fra tidligere og nåværende politisk ledelse. Når dette ikke suppleres med andre kilder, blir bildet av Norge som miljønasjon vel rosenrødt. (Og det blir ikke bedre av at forfatterne avslører sin manglende realitetsorientering gjennom å omtale Åslaug Haga som mann.) Det sier seg selv at selvrepresentasjon, og kanskje særlig hva gjelder forholdet til en stormaktsnabo, sjelden gir hele bildet. Det samme gjelder for miljø. Forfatterne peker på hvor slående ofte energiutvinning og miljøhensyn nevnes i sammenheng av norske aktører fra høytstående byråkrater til energiindustrien (s. 132). Det blir i overkant naivt å tro at dette betyr at Norge vurderer miljø som like viktig som energisikkerhet, uten å se på hva som skjer i praksis. Forfatterne nøyer seg med å se på den offisielle diskursen, men når de ikke tar dette videre til å se på handling, faller analysen gjennom.

For enhver antologi er det en utfordring å koble de ulike kapitlene sammen på en måte som gjør at helheten blir større enn summen av de enkelte delene. I denne boken står flere av enkeltkapitlene støtt på egne ben, samtidig som de er overbevisende knyttet sammen til en helhet. Til sammen belyser de bokens overordnede problemstilling fra flere ulike vinkler. Det positive helhetsinntrykket trekkes imidlertid ned av redaktørens insistering på å gi analysene en policyorientering. Denne policyorienteringen er vanskelig å spore i tekstene til de øvrige bidragsyterne, og er i tillegg – etter min mening – for svakt gjennomarbeidet til å yte mange ellers sterke og interessante analyser rettferdighet.

Topptidsskrifter i internasjonal politikk (III): International Organization

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



International Organization (IO) har toppet alle undersøkelser jeg har sett over hvilke tidsskrifter som er viktigst innen fagdisiplinen International Relations i omkring en generasjon nå. Et årsgammelt eksempel har vi i undersøkelsen «The View from the Ivory Tower: TRIP Survey of International Relations Faculty in the United States and Canada» (Malinak *et al.* 2007), der samtlige 2701 som underviser innen disiplinen i USA, pluss 275 i Canada, ble bedt om å svare på en rekke spørsmål om rangering av tidsskrifter og forlag, rangering av kollegers arbeid, innhold i undervisning, politiske holdninger etc. Hhv. 1112 og 110 svarte. Apropos forrige spalten påstander om organisering, merker man seg at 78 % av de amerikanske og 82 % av de canadiske IP-forskerne er medlemmer av International Studies Association (ISA). Hhv. 65 og 75 % av disse rangerer IO på topp. Av de andre tidsskriftene vi i første omgang dekker i denne spalten, er *International Studies Quarterly* (ISQ) på tredje plass på den amerikanske listen, og på annen på den canadiske. *European Journal of International Relations* (EJIR) ligger på niende og delt femte, mens *Millennium* befinner seg på hhv. 13. og delt femte.

IO ble startet i 1947 av the World Peace Foundations, som selv ble dannet i 1910 «for the purpose of promoting peace, justice, and goodwill among nations». Det dreiet seg altså om et idealistisk foretagende i en idealistisk tid (årene mellom den annen verdenskrigs slutt og den kalde krigens begynnelse) med et idealistisk mål, nemlig å drive kunnskapsproduksjon som kunne støtte opp under det nydannede Forente nasjoner (FN). Som

Takk til Halvard Leira for tilsendt kildemateriale.

stiftelsens president, Harvey H. Bundy, formulerer det i introduksjonen til første nummer:

The war against the Nazis and the Japanese itself brought into existence a host of specialized international agencies concerned with bringing the Allies the victory. [...] This country [USA], together with other nations of the world, is entering into a period when there will be an increasing tendency to seek through international means the solution of problems which a decade ago were thought to be purely domestic. To secure efficiency, to choose means appropriate to the ends in view, or to promote the very principle of international cooperation requires a comparative knowledge of international organizations and why they have and have not worked in varying circumstances.

Poenget var altså å skaffe kunnskapsgrunnlag for en problemløsende multilateralisering av politikken. Merk parallellen til den akademiske disiplinen Internasjonal Politikks begynnelse, som kan spores til 1919 og optimismen etter «the war to end all wars». Frem til høsten 1969 publiserte tidsskriftet, i tråd med sitt opphav, korte faktaoversikter over hva internasjonale organisasjoner foretok seg, men i vinterutgaven av 1970-årgangen kan man lese at «other sources of information about the activities of these institutions have gradually become available, rendering feasible the elimination of this section from *International Organization*». På 1990-tallet ble tidsskriftet skilt ut fra World Peace Foundation og organisert som en egen, finansielt svært solid, stiftelse. Tidsskriftet hadde da for lenge siden fornektet sitt idealistiske opphav fullstendig.

På 1960- og 70-tallet dominerte debatten mellom realister og tilhengere av det samtiden kalte «world society». Fra 1970-tallet av overtar debattene mellom realistene på den ene siden, og dem som er opptatt av det som først kalles det transnasjonale, så interdependens, på den annen. Jeg vil tippe at *IO* har sin sentrale rolle som arena for denne debatten å takke for at det ble så viktig fra midten av 1970-tallet og fremover. I denne sammenhengen er det nok ikke uvesentlig at Robert Keohane, det sentrale navnet i denne sammenheng, ble rangert av sine kolleger som deres viktigste inspirasjonskilde i bransjen. (Nummer fire, Alexander Wendt, ble imidlertid også rangert først i kategorien «Aside from you, who has been doing the most interesting work in international relations in recent years?») Her kom Keohane på 11. plass...)

Med unntak av enkelte artikler om teoretikere er artiklene i *IO* ganske like i sin struktur. Formatet er stort sett å utlede hypoteser om ett eller to case fra to eller tre teorier (typisk realisme, liberal institusjonalisme og konstruktivisme), og så kjøre caset gjennom kverna for å finne ut hva teorier kan forklare av variasjon. Innslaget av artikler med politisk økonomi-tilsnitt

har de siste 30 årene vært høyt. *IO* tar også imot forslag til temanumre. Disse blir sendt ut til fagfellevurdering på linje med artikler, og hver enkelt artikkel til nummeret blir, etter å ha vært til gjennomsyn hos nummerets gjesteredaktør, sendt ut til fagfellevurdering på vanlig måte. Temanumrene setter ofte agenda for forskningen på sitt felt i årevis etterpå. Eksempler som også har hatt stor betydning for norsk IP-forskning, er temanummeret om regimer fra 1980-tallet og temanummeret om epistemiske fellesskap fra 1990-tallet. Enkelte temanumre gis i etterhånd også ut som bøker.

*IO*s redaksjon møtes under de årlige kongressene til American Political Science Association. Redaktøren svarer formelt sett ikke til noen. Sittende redaktør er, etter en årrekke med Keohane-proselytter, konstruktivisten Emmanuel Adler, og konstruktivister har de siste årene dominert i redaksjonen. I året siden Adler ble redaktør, har antall innsendelser økt med ca 60 % til omkring ett bidrag om dagen. *Refusal rate* ligger nå omkring 92–93 %. Dette forteller oss ting om hvordan tidsskriftet ble oppfattet av konstruktivister og andre ikke-rasjonalister før Adler overtok, om omfanget av ikke-rasjonalistisk arbeid innen disiplinen og, kanskje mest interessant, om at redaktørskiftet bekreftet og ytterligere styrket tidsskriftets lederplass blant IP-tidsskriftene.

Akademikere i Norge som har publisert i *IO* er Kjell Skjelsbæk (1971), Lars Mjøset (1987), Johan P. Olsen (1998) og Jeff Checkel (2001, en gang alene og en gang sammen med Michael Zürn i 2005).

Nettadresser:

<http://journals.cambridge.org/action/displayJournal?jid=INO>

Malinak et al. (2007) «The View from the Ivory Tower: TRIP Survey of International Relations Faculty in the United States and Canada». Williamsburg, VA: College of William and Mary. Tilgjengelig på <http://www.wm.edu/irtheoryandpractice/trip/surveyreport06-07.pdf>.

Article Summaries in English

From International Law to Human Rights? The EU's Common Foreign and Security Policy

By JAN ERIK GRINDHEIM

In this article the European Union (EU) is seen as a multilevel political system developing a common foreign and security policy based on a combination of international law and human rights. The objective of this policy is to merge the traditional principles of state sovereignty and international law with the respect for universal individual rights, in an attempt to take up a more active position in international peace operations for the improvement of collective security and human rights through what is called an extended security concept. According to Eurobarometer surveys such a policy has a high degree of legitimacy amongst European citizens but its legal foundation is questionable without a simultaneous change in the principle of state sovereignty in international relations. The supranational feature of the EU is challenging the traditional idea about state sovereignty and hence the principles international law constitute for the foreign and security policy of its member states, but it has so far not changed the foreign and security policy of the Union that much.

Vol. 66 | Nr. 1 | April 2008: 7-33 | ISSN 0020 – 577X

NATO's Role in the Fight against International Terrorism

By BJØRN OLAV KNUSEN

The aim of the article is to discuss and analyse NATO's role in the fight against international terrorism. The main argument is that NATO's ability to handle and fight terrorism depends on the character of the transatlantic relationship and on the intensity of the European integration process. One of the main conclusions drawn is that NATO will have a supportive and legitimising, but not a leading role, in the fight against terrorism. The transatlantic crisis during recent years and the development of a more independent role for the EU in the sphere of security and defence as well as in justice- and home affairs, explains the relative weakening of NATO's role in Euro-Atlantic security politics. In so doing, the article discusses NATO's

role in the fight against international terrorism along three different but also interdependent dimensions. The first dimension deals with policy planning and conceptual developments within the Alliance, i.e. how NATO transforms its security practises to enable the Alliance to meet security challenges like international terrorism. This dimension comprises policy documents like the Comprehensive Political Guidance (CPG), the establishment of different working groups within the framework of the Conference of National Armaments Directors (CNAD) and the conceptual thinking behind the establishment of NATO Response Force (NRF). The second dimension is NATO's partnership programmes, ranging from the work within the Euro Atlantic Partnership Council (EAPC), the Partnership for Peace (PfP) programme to the Mediterranean Dialogue (MD) and the Istanbul Cooperation Initiative (ICI). The third dimension is NATO's current military operations in Afghanistan (International Security Assistance Force; ISAF), the operations in the Mediterranean (Operation Active Endeavour; OAF) and the peacekeeping force in Kosovo (Kosovo Force; KFOR). The article argues that NATO's most important role can be found in its partnership programmes. By basing itself upon insights from social constructivist theory, the argument is that the socialising effects of the partnership programmes contributes to changes in the security policy practises in NATO's partnership countries.

Vol. 66 | Nr. 1 | April 2008: 35-64 | ISSN 0020 - 577X

Images of Threats in the Swedish Security Debate

By DANIEL SILANDER & TORGNÝ KLASSON

This article explores the Swedish security debate of 2006 and onwards. It is argued that the Swedish security debate has been politically divided; one fraction stressing an intensified threat image in transnational criminality towards the Swedish society and the other fraction questioning such an image. Previous research on security, securitization and speech act has stressed a widened definition of what security is. Scholars on securitization have argued that security may be socially constructed by policy entrepreneurs in a society. By exploring the Swedish security debate, this article identifies a process of securitization and a highly contested Swedish security analysis.

Vol. 66 | Nr. 1 | April 2008: x-xx | ISSN 0020 - 577X

Bidragstere

MORTEN SKUMSRUD ANDERSEN (f. 1980) er masterstudent i International Relations ved London School of Economics and Political Science. Han har en bachelorgrad i Internasjonale Studier fra Universitetet i Oslo og har tidligere vært tilknyttet NUPI som student. Hans forskningsinteresser er innen imperier og makt, anvendt internasjonal politisk teori, IR-teori og Latin-Amerika.

BENJAMIN DE CARVALHO (f. 1975) er seniorforsker ved NUPI, og tilknyttet Training for Peace-programmet. Han er også medredaktør for *Internasjonal Politikk*. Han arbeider med statsbygging i historisk perspektiv og fredsbygging i Afrika (Sudan og Liberia). Han skriver ellers om betydningen av krigsfilmer for internasjonale forhold.

ØVIND EGGEN (f. 1970) er sosialantropolog og stipendiat ved NUPI, der han er tilknyttet programmet «State formation and the politics of regime survival». Hans egne bidrag fokuserer på effekter av bistand på statsbygging, med empirisk fokus på Malawi. Han har jobbet i flere år med bistand og bistandspolitikk, blant annet som utenlandssjef i Utviklingsfondet, leder i Fellesrådet for Afrika og som konsulent for en rekke bistandsorganisasjoner. Han er leder for Internasjonalt utvalg i Venstre og styremedlem i Framtiden i våre hender. Den miljøstatus som slike verv fører med seg, brenner han av i lav høyde over Østlandet i eget mikrofly.

VEBJØRN ELVEBAKK (f. 1975) arbeider for tiden som amanuensis ved Riksarkivet. Han har tidligere bl.a. medforfattet en bok om opprettelsen av NUPI og instituttets første leveår, samt publisert artikler om utenrikspolitiske emner.

JAN ERIK GRINDHEIM (f. 1959) underviser i komparativ og internasjonal politikk ved Universitetet i Agder, hvor han også leder universitetets European Integration Summer School og Jean Monnet Module in European Integration. Grindheim er også tilknyttet Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen, hvor han underviser i europeisk politikk. Han er redaktør av tidsskriftet *Stat & Styring* og har nylig publisert boken *Offentlig forvaltning* sammen med Anne Lise Fimreite.

NINA GRÆGER (f. 1965) er seniorforsker på NUPI og har doktorgrad i statsvitenskap. Hennes viktigste forskningsfelt er europeisk og norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk, transatlantiske relasjoner (inkl. NATO og ESDP), studier av militærmakt, internasjonale fredsoperasjoner og ame-

rikansk utenrikspolitikk og hegemoni. Blant Grægers siste publikasjoner er: «Norway between Europe and the US», s. 94–114 i Clive Archer (red.) *New Security Issues in Northern Europe: The Nordic and Baltic States and the ESDP* (Routledge 2007).

KRISTIN M. HAUGEVIK (f. 1980) er forsker ved NUPIs avdeling for internasjonal politikk. Hun arbeider spesielt med problemstillinger knyttet til europeisk og transatlantisk sikkerhetspolitikk. Haugevik har vært bokredaktør for *Internasjonal Politikk* siden høsten 2007.

HELGE JORDHEIM (f. 1971) er postdoktorstipendiat ved Institutt for litteratur, områdestudier og europeiske språk, Universitetet i Oslo. Han viktigste forskningsinteresser er litteratur og politikk, erindringsarbeid, historieteori og begrephistorie, i første rekke innenfor det tyskspråklige området. For tiden jobber han med et prosjekt om samtidighet og usamtidighet. Siste relevante publikasjon: «Conceptual History between Chronos and Kairos – the Case of ‘Empire’» i *Redescriptions: Yearbook of Political Thought and Conceptual History* (2007).

HEIDI KJÆRNET (f. 1980) er forsker ved Energiprogrammet på NUPI og har en mastergrad i Russlandsstudier fra Universitetet i Oslo. Kjærnet jobber med rammebetingelsene for fornybare energikilder i Russland og olje- og energiutvikling i Kaukasus og Sentral-Asia. Hun lærte russisk da hun jobbet som prosjektkoordinator for Natur og Ungdoms prosjekter i Nordvest-Russland, og har også vært hospitant ved den norske ambassaden i Aserbajdsjan.

TORGNY KLASSON är fil lic. och verksam som adjunkt och studierektor i ämnet statsvetenskap vid Växjö universitet i Sverige. Klasson är nu verksam med ett forskningsprojekt om den svenska rättsstaten och personlig integritet. Några av hans tidigare publiceringar är *Demokrati i praktiken* (red.) 2000, samt «God offentlighetsstruktur», *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 3, 1991.

BJØRN OLAV KNUITSEN (f. 1964) er forsker ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) der han er tilknyttet prosjektet «Challenges in Peacebuilding and Stabilisation». Han er statsviter fra Universitetet i Oslo og arbeider for tiden på et prosjekt om EUs evne til å planlegge sivil-militære operasjoner med fokus på operasjonene i Bosnia-Hercegovina og Kongo. Dette prosjektet er også en del av «Multinational Experiment 5» som skal utvikle konsepter for fremtidige multinasjonale og sammensatte fredsoperasjoner.

TORBJØRN L. KNUITSEN (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* (2007) (sammen med Jonathon Moses).

ERLEND GRØNER KROGSTAD (f. 1980) er vitenskapelig assistent i Avdeling for internasjonal politikk ved NUPI og foreleser i menneskerettigheter ved Gateway College 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.

HALVARD LEIRA (f. 1976) er forsker og stipendiat ved NUPI og redaktør for *Internasjonal Politikk*. Han har publisert om en rekke forskjellige emner på norsk og engelsk, men er mest opptatt av internasjonal politisk tenkning, historiografi, diplomati og internasjonal politikk i det 17. og 18. århundre. Han gleder seg veldig til det amerikanske presidentvalget i høst.

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

NIELS NAGELHUS SCHIA (f. 1974) er forsker ved NUPI. Han er tilknyttet FN-programmet, Training for Peace og MNE5-prosjektet. Schia jobber for tiden med FN og fredsbyggingsoperasjoner og har tidligere studert norsk utenrikspolitikk relatert til FN og FNs sikkerhetsråd. Hans nyeste publikasjon er «Multidimensional and Integrated Peace Operations: Trends and Challenges».

DANIEL SILANDER är fil dr. och verksam som forskare vid Utrikespolitiska institutet i Stockholm samt som Universitetslektor vid Växjö universitet i Sverige. Några av hans publiceringar är «Regime Change and Regime Fractions in Post-communist Belarus», *Journal of Human Security* 2007, 3 (1) och «Democracy From the Outside-In?», *Journal of Social Alternatives* 2005, 24 (3).

RANDI SOLHJELL (f. 1984) er studentstipendiat ved Training for Peace-programmet på NUPI og mastergradsstudent på Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, der hun er tilknyttet Peace and Conflict Studies. Solhjells arbeid fokuserer på bruken av seksualisert vold som i krigen i østlige DR Kongo (1998–2003), hvor hun nylig avsluttet et feltarbeid.

Retningslinjer for manus

Artiklene bør ikke overskride 25 sider A 4, dobbel linjeavstand, eller 45 000 tegn inkludert mellomrom.

Internasjonal politikk tar ikke inn bidrag som samtidig publiseres i andre Norden-baserte publikasjoner. Kun manus på norsk, dansk eller svensk mottas. Endelige bidrag leveres formatert for PC. Oppgi system og nødvendige spesifikasjoner.

- I. Format for kildehenvisning Til kildehenvisninger brukes forfatternavn og publiseringsårstall, i parentes, istedenfor fotnoter/sluttnoter, for eksempel:

«...(Neumann 2001)»

«...(Rieker & Ulriksen 2003)»

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

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

For to helt like henvisninger som følger direkte på hverandre, kan selvsagt «*ibid.*» brukes til annen gangs henvisning, f.eks.: «...(Neumann 2001: 24)... »(*ibid.*)»

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

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

2. Format for liste

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

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

b) Bok med to/tre forfattere: Rieker, Pernille & Ståle Ulriksen (red.) (2003) *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUPi.
Ved to/tre forfattere brukes tegnet «&» heller enn «og» eller «and» for å unngå misforståelser. Merk ombyttet rekkefølge på fornavn og etternavn til forfatter nr. 2 og 3.

c) Fire eller flere forfattere: Grubb, Michael *et al.* (1993) *The Earth Summit' Agreements: A Guide and Assessment*. London: Earthscan.
Ved fire eller flere forfattere brukes første forfatter samt formen «et al.» istedenfor de øvrige forfatternavn i referanser i teksten.

d) Artikkel i tidsskrift: Eide, Espen Barth (2002) «Internasjonal terrorisme – folkerettslige konsekvenser», *Internasjonal Politikk* 60(2):21–24.
Her føres til slutt årgangsnummer, hefte nr. innen årgangen i parentes, kolon og sidetall uten «s.» eller «p.».

e) Kapittel/artikkel i redigert verk: Claes, Dag Harald (2003) «Oljen som amerikansk motivasjon?» i Bjørn Erik Rasch, Janne Haaland Matlary & Per Kristian Mydske (red.) *Spillet om Irak*. Oslo: Abstrakt Forlag (31–59).
«red.» brukes istedenfor «ed.» også for engelske publikasjoner. For henvisninger til et redigert verk som inneholder det kapittel som siteres, brukes «i» selv om arbeidet er på et fremmed språk. Eventuelle sidetall føres i parentes til slutt.

f) Artikler fra avis/
andre nyhetsmedier

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

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

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.