

Internasjonal **POLITIKK**

4 · 07

Arild Engelsen Ruud

Indias utenrikspolitiske nyorientering

Harold Wilhite

India: forbruk i endring – utfordringer for miljøet

Staffan Lindberg & Göran Djurfeldt

**Revolution i det fördolda. Industrialisering och
välfärds politik på landsbygden i Tamil Nadu**

Hans Blomkvist

Indiens energiutmaningar

Fokus:

Nasjonale interesser og Norge

*Ulf Sverdrup, Jon Harald Sande Lie,
Stein Sundstøl Eriksen*

REDAKSJON

REDAKTØRER

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

BOKREDAKTØR

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

REDAKSJONSSEKRETÆR

JAN RISVIK
NUPI [jr@nupi.no]

REDAKSJONSUTVALG

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

REDAKSJONSRAÐ

Jens Bartelson, <i>Københavns Universitet</i>	Jon Harald Sande Lie, <i>Universitetet i Bergen</i>
Annika Björkdahl, <i>Lunds universitet</i>	Henriette Lunde, <i>FAFO</i>
Helge Blakkisrud, <i>NUPI</i>	Desmond McNeill, <i>Universitetet i Oslo</i> [SUM]
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</i> [ARENA]
Annika Hansen, <i>Forsvarets forskningsintstitutt</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 2007

MANUS

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

DESIGN

Ole Dahl-Gulliksen

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

Medlem av Norsk Tidsskriftforening: www.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 **Innledning: Indias utenrikspolitiske nyorientering**
Arild Engelsen Ruud
- 21 **India: forbruk i endring – utfordringer for miljøet**
Harold Wilhite
- 37 **Revolution i det fördolda. Industrialisering och välfärdspolitik på landsbygden i Tamil Nadu**
Staffan Lindberg & Göran Djurfeldt
- 55 **Indiens energiutmaningar**
Hans Blomkvist
- Aktuelt:*
- 75 **Atomavtale mellom USA og India**
Sverre Lodgaard
- Fokus: Nasjonale interesser og Norge*
- 91 **Norsk utenrikspolitikk i en ny tid. Noen randbemerkninger**
Ulf Sverdrup
- 103 **Antropologi og studiet av nasjonale interesser**
Jon Harald Sande Lie
- 113 **Nasjonale interesser i utviklingspolitikken**
Stein Sundstøl Eriksen
- Profil:*
- 123 **Aktivism, politikk og forskning i det godes tjeneste**
Jan Egeland intervjuet av Eli Stamnes & Halvard Leira

- Anmeldelser:*
- 133 **Bokessay: Bush-administrasjonens politikk
– hva kan vi lære av historien?**
Johannes Rø
- 149 **Tajikistan in the New Central Asia: Geopolitics,
Great Power Rivalry and Radical Islam**
Anmeldt av Bo Petersson
- 151 **The English School of International Relations.
A Contemporary Reassessment**
Anmeldt Ole Andreas Lindeman
- 156 **Begrepet om det politiske**
Anmeldt av Erlend Møinichen Leonhardsen
- 161 **Security and Defence in the European Union**
Anmeldt av Bjørn Olav Knutsen
- 165 **Topptidsskrifter i internasjonal politikk (II):
International Studies Quarterly**
Anmeldt av Iver B. Neumann
- 167 **Anmeldelse av tidsskrifter – anmerkning fra en
begeistret forlegger**
Vidar Røeggen
- 170 **«Ingen grunn til å gjenoppfinne hjulet»**
Asle Toje & Øystein Tunsjø
- 170 **Om hjul og tidsskrifter**
Benjamin de Carvalho & Halvard Leira
- 173 *Summaries*
- 175 *Bidragstyttere*
- 179 *Årgangen 2007*

Kjære leser



Med dette nummeret avslutter vi (noe forsinket) 2007-årgangen av *Internasjonal Politikk*. Redaktørskifte, endrede rutiner og grafiske endringer har forsinket ferdigstilling av denne årgangen, men heretter regner vi med å være i rute med publisering av kommende numre.

Inneværende nummer har India som tema, og intensjonen om et nummer som dette arvet vi fra *IPs* forrige redaktør. Som Arild Ruud redegjør for i sin innledning, springer nummeret ut fra et forskningsprogram og en konferanse ved UiO våren 2007. Vi vil benytte anledningen til å takke Ruud for innsatsen som gjesteredaktør av temabolken. Vi retter også stor takk til våre dyktige fagfeller som har bidratt til at dette nummeret holder den høye faglige standarden vi har satt for tidsskriftet.

For *Internasjonal Politikk*s del er India et relativt eksotisk bekjentskap. Samtidig vil Indias rolle i verdenspolitikken ikke bli mindre. Sammen med land som Russland, Kina, Brasil og Sør-Afrika er India en av de fremvoksende regionale stormaktene som i økende grad ønsker å spille en rolle på den globale arena. I så måte er det på høy tid at vi nå introduserer dette temaet for våre lesere. Tidsskrifter som *Foreign Affairs* og *Washington Quarterly* har hatt spesialnumre om India de siste årene. *Internasjonal Politikk* er altså i godt selskap med dette nummeret. Vi både håper og tror at mange lesere vil ha den samme opplevelsen av artiklene som vi, nemlig å få ny innsikt i et aktuelt og viktig tema. Det er ikke minst en stor glede for redaksjonen at flere av Skandinavias fremste India-eksperter bidrar til dette nummeret. Arild Ruud introduserer nummeret med en oversikt over Indias utenrikspolitiske nyorientering. Göran Djurfeldt og Staffan Lindberg skriver om industrialisering og velferdspolitikken på landsbygden i Tamil Nadu. Videre skriver Hans Blomkvist om Indias energiutfordringer, mens Harold Wilhite tar for seg endringer i indiske forbruksmønstre og hvilke utfordringer dette representerer for miljøet. Temaets aktualitet demonstreres ikke minst ved Sverre Lodgaards bidrag til Aktuelt-spalten, der han skriver om atomavtalen mellom India og USA.

Et flertall av artiklene og en bokanmeldelse i dette nummeret er skrevet av fremstående svenske akademikere. Dette er spesielt gledelig ettersom det er en av redaksjonens fremste målsetninger at *Internasjonal Politikk* skal fortsette å være det ledende skandinaviskspråklige tidsskriftet innen-

for internasjonale studier. Det skandinaviske språkområdet er sterkt i IP-sammenheng og nevnes ofte som et tredje distinkt område (etter USA og Storbritannia) med delvis egne forskningsfelt og tradisjoner. Det burde derfor ikke overraske at Skandinavia har produsert en rekke forskere med administrativ kompetanse, organisatorer så vel som redaktører. Vi er stolte av å ha en rekke av disse sentrale personene i vårt redaksjonsråd. Nils Petter Gleditsch er president for ISA (International Studies Association), som er den største og viktigste organisasjonen på fagfeltet. Han er også mangeårig redaktør for *Journal of Peace Research*, som regelmessig rangeres helt i toppen på fagfeltet. Walter Carlsnaes grunnla og redigerte *European Journal of International Relations* fra 1994 til 2000, og la grunnlaget for det som i dag er Europas klart ledende tidsskrift på sitt felt. Lene Hansen er, sammen med Tim Dunne og Colin Wight, påtroppende redaktør for samme tidsskrift. Iver B. Neumann har redigert både *Internasjonal Politikk* og det engelskspråklige nordiske fagtidsskriftet *Cooperation and Conflict*. Helge Blakkisrud er redaktør for *Nordisk Østforum* og Torbjørn Knutsen er avtroppende redaktør for *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*. Vi håper på kreative og kritiske tilbakemeldinger fra disse medlemmene av vårt redaksjonsråd, så vel som fra andre medlemmer og alle våre interesserte lesere.

En av tilbakemeldingene vi allerede har fått, fanger opp en av våre egne prioriteringer, nemlig kjønnsbalansen. Vi ønsker å motta flere artikler fra kvinnelige forfattere. I tillegg til geografisk, erfaringsmessig og faglig bredde har vi lagt vekt på at det i redaksjonsråd og -utvalg er en god representasjon av begge kjønn. Det er ingen tvil om at kvinner på alle nivåer fremdeles er underrepresentert i de fleste fora innenfor vårt fagfelt. Vi er derfor spesielt glade for at de fleste kvinnene vi inviterte, takket ja til å være i redaksjonsråd og -utvalg. Både i råd og utvalg har vi nå en kvinneandel på over tretti prosent. Blant fagfellene som har vurdert artiklene vi har mottatt, er situasjonen motsatt. Her utgjør kvinnene flertallet, med over sytti prosent. *Internasjonal Politikks* faglige kvalitet avhenger av disse vurderingene. Tidsskriftets kvalitet avhenger imidlertid også av at vi får inn gode og varierte fagartikler som gjenspeiler disiplinens demografiske mangfold. Vi har så langt mottatt flere gode og trykkverdige artikler. Dessverre er bare om lag fem prosent av artiklene vi har mottatt, skrevet av kvinner.

I denne utgivelsen introduserer vi et nytt innslag i *Internasjonal Politikk*: Profilspalten. Motivet bak denne spalten er ønsket om å gi leserne en bredere forståelse av hvor sentrale profiler i internasjonal politikk har fått sin inspirasjon fra, hva deres formative erfaringer er tuftet på, kort sagt: Hvor kommer mange av våre akademiske forbilder fra? Jan Egeland er vårt første intervjuobjekt.

Også i dette nummeret byr vi på en fyldig bokspalte, med flere bokanmeldelser og et bokessay av Johannes Rø. Iver Neumanns spalte om toptids-

skrifter har også vekket engasjement blant leserne, og vi presenterer her de to første tilsvarene. Vi setter stor pris på en levende debatt og imøteser flere bidrag i kommende numre. Gitt de fyldige tilsvarene vi denne gangen har mottatt, velger vi dessuten å løse opp på rammene for innlegg til denne seksjonen. Vi har også blitt gjort oppmerksomme på at fristen vi opprinnelig satte for innsendte bidrag til Ordningprisen var noe ustrategisk, ettersom den ble satt midt i det akademiske semesteret. På bakgrunn av dette utsetter vi fristen til 30. juni 2008. Allerede innsendte bidrag vil selvfølgelig fortsatt være med i vurderingen.

Benjamin de Carvalho, Halvard Leira og Kristin M. Haugevik

Fra og med dette nummeret vil lederartiklene i *Internasjonal Politikk* være undertegnet av vår anmeldelsesredaktør og redaktørene. Dette skyldes ikke en endring i arbeidsoppgaver eller ansvarsområder, men redaksjonens kollegiale arbeid.

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.

Innledning: Indias utenriks- politiske nyorientering

ARILD ENGELSEN RUUD

Universitetet i Oslo



Artikkelen er en gjennomgang av det uavhengige Indias utenrikspolitiske historie og en diskusjon av forholdet mellom India og sentrale utenrikspolitiske arenaer. Artikkelen søker å forstå de lange linjer i indisk utenrikspolitisk orientering, beveggrunnene bakenfor endringene, og hva slags alliert og internasjonal aktør India kommer til å fremstå som.

Den 14. februar i år møttes utenriksministrene for Russland, Kina og India i New Delhi. Dette var andre gangen de møttes, og møtet kom i stand ikke lenge etter at deres sjefer hadde deltatt på G8-møtet i St. Petersburg. Etter møtet mellom utenriksministrene ble det utstedt et kommuniqué som understreket at møtet ikke var rettet mot noen bestemt makt. Kommunikéet slo fast at møtet «on the contrary, intended to promote international harmony and understanding».¹ Det understreket også at de tre landene ønsket seg en mer rettferdig verden med en jevnere fordeling av makt og innflytelse.² Underteksten her var naturligvis at den unipolare verdensordenen med USA som eneste supermakt nå må vike for en annen forståelse, for et multipolart verdensbilde hvor også andre makter ønsker å spille en rolle og ha innflytelse.

Disse tre atomvåpenmaktene representerer omkring 40 prosent av verdens befolkning og tilhører alle det som det finansanalytiske firmaet Goldman Sachs anser for å være fremtidens økonomiske stormakter.³ Når Russlands president i tillegg i økende grad har profilert seg med en USA-kritisk retorikk og Kina anses for å være fremtidens viktigste rival for USA,

1 Se bl.a. *The Times* (timesonline.co.uk) «Giants meet to counter US power» 15.2.07.

2 Reuters-melding (reuters.com) «India, China, Russia call for fairer world order» 14.2.07.

3 Goldman Sachs lanserte i 2001 begrepet BRIC – Brasil, Russland, India og Kina – som fremtidens nye økonomiske stormakter. Dette ble brukt i rapporten «Dreaming with BRICs: The path to 2050».

må vi kunne benytte anledningen til å spørre hva dette møtet forteller om Indias utenrikspolitiske orienteringer.

Med unntak for en periode under statsminister Jawaharlal Nehru på 1950-tallet har det uavhengige India langt på vei vært en utenrikspolitisk dverg med i høyden et regionalt perspektiv. Møtet i New Delhi er én av en lang rekke markeringer som understreker at India ønsker å bli betraktet og respektert som en global makt i en multipolar verden. Kravet om en plass i Sikkerhetsrådet, den betydelige rollen landet spilte i WTO-forhandlingene og den ikke-unnskyldende feiringen av sin egen nyvunne status som økonomisk makt og atomvåpenmakt er alle indikasjoner på denne nye utenrikspolitiske linjen. (Vi kan i parentes bemerke at dette langt på vei skjer uavhengig av hvilke partikonstellasjoner som sitter med makten i New Delhi.) Dette essayet vil forsøke å analysere nyorienteringen ved å se på den historiske utviklingen samt sentrale utfordringer for landets utenrikspolitikk i dag. Oppsummeringsvis vil essayet søke en forståelse av hva slags utenrikspolitisk aktør India synes å avtegne seg som.

Indias nehruvianske arv

Tradisjonelt har Indias utenrikspolitikk vært styrt av en liten elite, sentrert omkring statsministerens kontor, utenriksministeriet og utenrikstjenestemannskorpset Indian Foreign Service.⁴ Dette var en fortsettelse fra tiden under britene da utenrikspolitikk til siste dag lå under generalguvernørens kontroll, mens andre deler av statsadministrasjonen allerede i flere tiår hadde vært underlagt folkevalgt kontroll.⁵ Den sterkt sentraliserte kontrollen over utenrikspolitikken ble opprettholdt under det uavhengige Indias første statsminister, Nehru, som satt i 17 år og som selv hadde sterke og klare ideer om internasjonal politikk.

Nehrus mange år og tunge hånd på roret la tydelige føringer på Indias utenrikspolitiske linje. Utenom hans krets av rådgivere og embetsmenn var det få som slapp til. Det var flere årsaker til dette. Foruten Nehrus personlige ønske om å styre utenrikspolitikken, hadde landet i alminnelighet et lavt utdanningsnivå og bare en minimal middelklasse, sivilsamfunn eller offentlighet som kunne fungert som motvekt til Nehru og embetsverket i utenrikspolitikken. En sterk nasjonalfølelse gjorde seg dessuten gjeldende i den nye staten og forhindret opposisjon på et område hvor de fleste anså

4 Se bl.a. Cohen (2002).

5 Her var en gradvis utvikling, naturligvis, fra konstitusjonene som overlot styringsmakt over enkelte byer til valgte organer allerede på 1880-tallet, til reformene i 1935 som overlot full regjeringsmakt over provinsene til folkevalgte forsamlinger. For detaljer se *Indias historie* (Ruud et al. 2003).

det som viktig å bevare nasjonal enighet. Likevel var kanskje de mest sentrale omstendighetene samtiden og avkoloniseringen. Dette var en historisk epoke hvor nasjonal uavhengighet og kampen mot kolonialismen var fremtredende internasjonale saker, preget av moral og høye idealer, og hvor solidaritet med undertrykte og koloniserte av mange ble oppfattet som en avgjørende lakmustest også i internasjonal politikk. Nehru representerte disse idealene både i sin politikk og ved sin person. Som en av frontfigurene i Den alliansefrie bevegelsen fikk han en politisk posisjon som innenlands klart bidro til å styrke hans kontroll over landets utenrikspolitikk. Dette er med på å forklare hvorfor det var forholdsvis lite motstand mot hans utenrikspolitiske linje, som langt på vei var moralsk betinget.

Nehru bygde på tre prinsipper i utenrikspolitikken: alliansefrihet, en mer rettferdig verdensorden og atomnedrustning. Prinsippet om alliansefrihet ble konkretisert i ønsket om å være uavhengig av den politiske todelingen av verdens makter som den kalde krigen innebar. Det var også et forsøk på å forhindre at også de avkoloniserte landene ble dratt med i en alliansebygging som tilsynelatende ikke gagnet deres overordnede behov – uavhengighet og økonomisk utvikling. Dette var en av beveggrunnene da Nehru sammen med andre profilerte tredje verden-ledere etablerte Den alliansefrie bevegelsen. Ut fra denne bevegelsen kom også arbeidet for en mer rettferdig verdensorden, hvor det tydeligste utslaget var arbeidet innen Unctad på 1960-tallet. Også her stod India og Nehru sentralt. Det interessante ved disse prinsippene for den nehruvianske utenrikspolitikken var at de var prinsipielle, og at de ikke, i alle fall ikke i teorien, var styrt av «nasjonale interesser». De fremmet det som ble ansett for å være alle undertrykte nasjoners interesse, snarere enn staten Indias interesser i et slags internasjonalt nullsumspill om makt.

Det finnes to unntak fra hovedregelen om at utenrikspolitikken var for de få, og det gjelder forholdet til Pakistan og Kina. Begge var svært emosjonelle forhold, med folkelige stemningsbølger som fikk betydelige følger for Indias utenriks- og forsvarspolitikk. De to henger også sammen. Etter krigen om Kashmir i 1947 var forholdet mellom India og Pakistan spent, men rolig gjennom hele 1950-tallet. Det var klart anti-pakistanske stemninger i deler av den indiske opinionen, men nok enda sterkere anti-indiske stemninger i pakistansk opinion. Dette gjorde tilnærminger mellom de to landene vanskelig og bidro til å føre dem inn i hver sin leir i den kalde krigen. Men det var først den kinesiske invasjonen av indisk territorium i 1962 som gjorde forholdet til nabolandene til en folkesak i India. Denne kortvarige militær-operasjonen ble et skudd under vannlinjen for Nehrus utenrikspolitikk; den viste at fredelig sameksistens ikke var selvsagt mellom selv ikke-vestlige og ikke-allierte land, og den viste at også India trengte et sterkt forsvar. To år senere døde Nehru og ble etterfulgt av den mindre profilerte (og antatt svakere) Lal Bahadur Shastri. I denne situasjonen mente militærregjeringen i Pakistan under ledelse av

Ayub Khan at tiden var moden for å rette uretten fra 1947 – da Kashmir ble skilt fra Pakistan. Følgelig invaderte den pakistanske hær India, og skjønt den led et raskt og smertelig nederlag, styrket invasjonen den anti-pakistanske stemningen i India. Invasjonen bidro således til at beslutningen seks år senere om å la den indiske hæren gå inn i Øst-Pakistan (nå Bangladesh) ble møtt med bred entusiasme i den indiske befolkningen.

Krigshandlingene i 1962, 1964 og 1971 forverret relasjonene mellom India og Pakistan og gjorde samtidig at opinionen fikk større innflytelse over utenrikspolitikken. Tilnærming ble ganske umulig. For Indias del ble det regionale perspektivet – forholdet til nabolandene og da særlig Pakistan – mer sentralt og mer avgjørende enn tidligere. Dette er bakteppet for den raske utvanningen av Nehrus høyverdige prinsipper i løpet av disse årene, mener historikeren Sumit Ganguly.⁶ Motstanden mot atomvåpen var for eksempel en linje som India i praksis forlot ikke lenge etter den kortvarige invasjonen fra Kina. Motstanden ble opprettholdt på et retorisk nivå til 1974, da India foretok sin første prøvesprengning. I arbeidet for en mer rettferdig fordeling av verdens ressurser fortsatte India å være med, men det var andre lands representanter som kom til å være den drivende kraften. Lederrollen i Den alliansefrie bevegelsen ble i praksis forlatt til fordel for alliansetilhørighet. Indias alliansefrihet hadde uansett lenge vært noe utydelig. Forholdet til USA og vestmaktene var mer anstrengt enn forholdet til Sovjetunionen og østblokken. Da så USA innledet et nytt forhold til Kina under Nixon, samtidig som Kina og Sovjetunionen var kommet på kant med hverandre, var Sovjet det naturlige alliansevalget for India. De to landene inngikk i 1972 et «strategisk partnerskap» som ble opprettholdt gjennom 1970- og 1980-årene. India kom for eksempel til å kjøpe mesteparten av sitt importerte våpenarsenal fra Sovjetunionen eller dets allierte.

Med andre ord var India allerede fra 1960-tallet en normal nasjonalstat, som oppfattet seg som en regional (men ikke mer) stormakt, og som ut fra analyser av verden omkring tilpasset sine strategier for best å ivareta sine interesser. Omstendigheter som den kalde krigens logikk hadde ført landet inn i Sovjetunionens favn, og selv om det fikk del i den vestlige verdens bistandsmidler, var India i internasjonal politikk i all hovedsak et assosiert medlem av østblokken. På en del felt ble det retoriske fra Nehrus arv videreført, men kom i økende grad til å bære preg av å være forholdsvis strengt antiamerikanisme. Som utenrikspolitisk ledetråd var antiamerikanismen omfavnet av sosialister, av moderate nasjonalister i det statsbærende Kongresspartiet og av konservative og hindunasjonalister. Også store deler av befolkningen kom til å få en slags anti-amerikansk ryggmargsrefleks. Det er ikke uten grunn at dagens pro-amerikanske entusiasme er så overraskende for mange.

6 Ganguly (2003).

Den nehruvianske utenrikspolitikken legges til sides

På 1990-tallet legges Nehrus prinsipper og politiske retningslinjer endelig døde. «Today India's foreign policy goals and strategies reflect those of any large, ethnically diverse, and economically weak state. They include the protection of national sovereignty, the preservation of territorial integrity, and the pursuit of national economic development.»⁷ Men det var en gradvis og forsiktig prosess. Sentralt i bakgrunnen er selvfølgelig slutten på den kalde krigen. Sovjetunionen fantes ikke lenger, og et svekket Russland (som arvet mesteparten av Sovjetunionens internasjonale forpliktelser) under president Boris Jeltsin var ikke en solid alliansepartner i samme grad. En annen sentral bakgrunnsfaktor er omleggingen av den økonomiske tenkningen i India. Fra å være en planleggingsstat med sentralstyring, stort byråkrati og stadig dårligere inntjeningssevne, ble den økonomiske politikken lagt om tidlig på 1990-tallet av daværende finansminister Manmohan Singh. Som Wilhite viser i dette temanummeret, hadde presset fra forbrukshungrige indere allerede i noen tid vist hvor politisk umulig landets innadvendte økonomiske linje var. India kastet seg i stedet på bølgen av økonomisk liberalisering som anført av USA og Storbritannia hadde preget mye av 1980-tallet, og hvor Kina allerede hadde kommet langt. Økonomisk liberalisering forutsetter imidlertid handel med andre land og fordrer gode relasjoner, avtaler og innflytelse over internasjonale forhandlinger. Liberaliseringen fordret med andre ord en utenrikspolitisk nyorientering.

Indiske ledere hadde i noen tid innsett behovet for en nyorientering. Rajiv Gandhi hadde som statsminister i perioden 1984–89 hatt følelse ute til Kina og USA, uten at dette førte videre med seg. Hans kløktige etterfølger P.V. Narasimha Rao (statsminister 1991–96), som foresto gjennomføringen av de økonomiske reformene, var innen utenrikspolitikken forsiktig nok til å bedre forholdet til Sørøst-Asia snarere enn det stadig kontroversielle USA. De siste ti årene har imidlertid forholdet til USA bedret seg betraktelig. En viktig gruppe aktører i denne sammenheng var den indiske diasporaen i USA. Mange av dem er vellykte forretningsmenn, i noen tilfeller svært rike, og som lobby har de lagt ned et betydelig arbeid i å bedre relasjonene mellom Washington og New Delhi. At mange av dem hadde hindunasjonalistiske sympatier, hjalp nok i noen grad i de fem årene hindunasjonalistene hadde makten i New Delhi (1998–2004). Men det har utviklet seg en overraskende enighet i India både om den økonomiske politikken og i stor grad også om den utenrikspolitiske linjen, slik at de sentrale vurderingene som hindunasjonalistene kom til å representere, har blitt videreført under deres mer pragmatiske etterfølgere.

7 Ganguly (2003: 93).

Hva kjennetegner så den utenrikspolitiske tenkningen i India i dag? For det første vil en stor og mangslungen stat som India, med relasjoner til store deler av verden, nødvendigvis ha et ganske stort register i sin utenrikspolitiske tenkning. For det andre må tekningen i stor grad reflektere og respondere på andre aktørers tekning, deres handlinger og deres relasjon til India. Dette fremkommer om vi ser på de kanskje tre viktigste arenaene for indisk utenrikspolitikk: forholdet til nabolaget, til Kina og til USA.

Indias umiddelbare nabolag

En betydelig utfordring for India og en mulig snublestein på veien mot å bli en normal stat ligger i nabolaget. India er omgitt av problemland. I *Failed States Index 2007* havner alle Indias større naboland i kategorien «Alert»: Afghanistan på plass nr. 8, Pakistan 12, Myanmar/Burma 14, Bangladesh 16, Nepal 21 og Sri Lanka 25. India selv kommer først på 110. plass.⁸ Dette er av betydning for det regionale samarbeidet, skaper et behov for militær årvåkenhet og grenseovervåking, og er dessuten potensielt en kilde til terrorisme.

Forholdet til Pakistan er kanskje det mest avgjørende og betente av disse. Dette forholdet er emosjonelt tynget på begge sider av grenselinjen, og svært komplisert. Det interessante er imidlertid de siste årenes tilnærminger og forsøk på å dempe konfliktnivået. Helt siden Indias statsminister Atal Vajpayee møtte Pakistans statsminister Nawaz Sharif i Lahore i 1999, har tilnærmingsprosessen vært preget av en reell fremgang, om enn med en rekke nedturer underveis og motstand fra flere hold. Et ferskt uttrykk for at både New Delhi og Islamabad forsøker å bedre relasjonen, kom i forbindelse med bombene på toget mellom Delhi og Lahore i februar i fjor. Her unnlot New Delhi å skyldes på «cross border terrorists» eller «Pakistan backed miscreants», slik de ellers ofte har gjort.

Dette indikerer et dyptliggende ønske om å lykkes, både i India og i Pakistan, og at store skritt er tatt bort fra den tiden da de konfronterte hverandre som hverandres «significant other», den viktigste fienden som de speilet seg mot og konkurrerte med. I dag ser begge seg tjent med å dempe konflikten. Men for militæret i Pakistan, med makt nok til å bli karakterisert som en «parallel state»,⁹ er forholdet til India vanskelig. På den ene side legitimerer konflikten med India de store forsvarsbudsjettene. På den annen side er konflikten med India og støtten til islamister i Kashmir og andre steder i India med på å opprettholde landets dårlige rykte internasjonalt, og gjør

8 Selv småstatene Bhutan og Maldivene kommer langt dårligere ut enn India.

9 Aziz (2008).

forholdet til USA vanskelig. At president Pervez Musharraf og militærledelsen oppfatter forholdet til USA som viktig for å opprettholde sin posisjon i Pakistan, er hevet over tvil. Samtidig kan de ikke distansere seg for langt fra nasjonalistiske og islamistiske synspunkter.

Foruten at mange indere oppfatter Pakistan som et interessant og naturlig marked for indiske produkter, vil en avtale som kunne gjøre slutt på behovet for å holde en halv million soldater permanent i Kashmir være kjærkommen, ikke minst fra et økonomisk synspunkt. Kashmir er kjernen i konflikten med Pakistan og representerer den ene av de to alvorligste menneskerettighetsanklagene som rettes mot India (den andre gjelder kastediskriminering). En løsning av Kashmir-konflikten vil frigjøre Indias «politiske og diplomatiske energi», skriver analytikeren C. Raja Mohan, «slik at landet vil kunne spille en større rolle internasjonalt».¹⁰

Forholdet til Kina

Kina og India har en rekke uløste og vanskelige politiske konflikter seg imellom, ikke minst arven fra krigen i 1962 da Kina beholdt store områder inderne mener er deres (det omstridte området i det nordvestlige India er på størrelse med Sveits). Kina har også vært Pakistans gode venn og leverandør av våpen, atomvåpenteknologi og kjernefysisk materiale som gjorde det mulig for Pakistan å være en reell rival. Men Kina har endret seg, og eksport av maoistisk revolusjon er byttet ut med et ønske om å fremme kinesisk handel og økonomiske interesser. Med sin størrelse, kjøpekraft (BNP PPP) og forbruksmønster er India en over gjennomsnittlig interessant partner.

Samhandelen mellom India og Kina er i sterk vekst. Fra et volum på ubetydelig 270 millioner dollar i 1990 vokste samhandelen til 2,8 milliarder dollar i 2000, for så å gå inn i høygir og nå ikke mindre enn 24,9 milliarder dollar i 2006.¹¹ Det er ingen grunn til å tro at det skal stanse her. Mye av varetransporten skjer over land og er for kinesiske myndigheter spesielt interessant ettersom den kan bidra til økonomisk utvikling i provinsene som har blitt liggende etter, i øst og i sørøst. Også i India har kinahandelen en profil som gagner mindre fremgangsrike delstater, som Himachal Pradesh og Uttarakhand i vest og de små delstatene i nordøst. Indias føderale struktur innebærer at disse er viktige pressgrupper for utvidet handel. Nathu

10 Mohan (2006: 22). C. Raja Mohan er Strategic Affairs Editor i *The Indian Express* og medlem av Indias National Security Advisory Board.

11 *People's Daily Online* (english.peoplesdaily.com.cn) «China, India urged to seek cooperation despite competition» 23.4.07, *Asia Times Online* (atimes.com) «Delhi divided over Chinese 'threat'» 15.5.06, *The Hindu* (hinduonline.com) «India-China trade touches \$24.9 billion in 2006» 31.1.07, Mohan (2006: 24).

La-veien mellom Tibet og Sikkim ble gjenåpnet i 2006, og det er snakk om å gjenåpne Stilwell-veien nord om Burma.¹²

I likhet med sine kolleger i andre land bekymrer imidlertid den utenrikspolitiske ledelsen i India seg over hva Kinas raskt voksende økonomiske muskler vil ha for konsekvenser. Særlig er man opptatt av det som omtales som den kinesiske «perlekjedepolitikken» – strategiske allianser Kina inngår i Indias nabolag og som utfordrer Indias posisjon som regional stormakt. Indias naboer Pakistan, Burma og Bangladesh er alle fremdeles store mottakere av kinesiske våpen. I tillegg investerer Kina i infrastruktur i regionen. Dypvannshavnen i Gawdar i den pakistanske provinsen Baluchistan er i ferd med å ferdigstilles og vil kunne motta kinesiske flåtebesøk. Den ligger utenfor rekkevidde av de fleste indiske raketter, men bare 40 mil fra Hormuz-stredet og den livsviktige oljeeksporten – noe også amerikanerne finner bekymringsverdig. Etter sigende planlegges også en toglinje over Karakoram-fjellene som vil knytte det pakistanske og det kinesiske nettet sammen. Dermed vil Pakistan bli mer integrert i det kinesiske markedet, og samtidig vil Kina få direkte adgang til de pakistanske havnene.¹³

Det samme skjer i øst. Kina finansierer og bygger mesteparten av en ny tog- og veiforbindelse som vil gi adgang til markedet, råvarene og havnene i Burma, blant annet Kyaukpyu-havnen som nå bygges ut med kinesisk kapital.¹⁴ Kina har også en avtale som gir adgang til de burmesiske Coco-øyene, nær både indisk territorialfarvann og Malakka-stredet. Utover Pakistan og Burma er Kina til stede også i andre av Indias naboland. Kineserne har en strategisk lyttepost i Chittagong-havnen i Bangladesh, har forhandlet med den nepalske regjeringen om en toglinje fra Lhasa til Katmandu og gjort en del tilnærminger til regjeringen på Sri Lanka. Tilnærminger overfor regjeringen på Maldivene om adgang til havnene der ble avvist etter indisk press.

Inderne har i de fleste tilfeller vanskelig for å holde tritt med kineserne, og enkelte miljøer oppfatter den kinesiske politikken som et forsøk på å omringe India. Vikram Sood, tidligere analytiker i den indiske etterretnings-tjenesten RAW, mener den kinesiske politikken er «designed to put India in pincers».¹⁵ Ut fra postulatet om at India nå oppfører seg som en normal nasjonalstat, vil man kanskje forvente direkte mottiltak fra New Delhi. Men til tross for advarslene i slike knipetangsscenarioer har ikke India utviklet et alvorlig motsetningsforhold til Kina. At India og Kina har et godt forhold er et

12 *The Hindu* (hinduonline.com) «Gangtok-Nathu La road to be widened» 3.1.07, *The Times of India* (timesofindia.indiatimes.com) «After Nathu La, Stilwell Road might be next» 22.8.06

13 Twining (2006). Twining er tidligere rådgiver for senator John McCain.

14 *IISS Strategic Comment* 2000 «China's ambition in Myanmar».

15 *Hindustan Times* (hindustantimes.com) Vikram Sood «Chewing over China» 13.12.06.

paradoks, mente C. Raja Mohan, tatt i betraktning de mange motsetningene og mulige konflikter.¹⁶ Forholdet de to landene imellom må derfor anses for å fungere på flere nivåer, hvor stadig flere stemmer og interesser får komme til uttrykk, mens den overordnede holdningen er preget av velvilje.

Hvorfor har USA omfavnet India?

En oppsiktsvekkende endring i internasjonal politikk var da USA ved president George W. Bush lempet på sanksjonene overfor India og åpnet for eksport av nukleær teknologi til landet i 2005. USA har dermed akseptert India som en atomvåpenmakt og tillater landet å få tilgang på nukleær teknologi (til sivile formål). Dette til tross for at India ikke har undertegnet ikke-spredningsavtalen, men tvert om brøt den i og med prøvesprengningene i 1998. Avtalen innebærer en anerkjennelse av Indias stormaktsambisjoner. Denne prosessen møtte imidlertid uventet motstand fra en gammel kjenning, venstresidens antiamerikanisme, og avtalen er nå stilt i bero etter press fra regjeringens støttespillere, som frykter den vil gjøre landet sårbart for amerikansk politisk press.

Et viktig spørsmål er imidlertid hva USA ventet å få igjen. Her er det flere svaralternativer, som kan grupperes i tre. Mens USA av mange kritiseres for unilateralisme, mener en del analytikere å se en betydelig grad av multilateralisme i amerikansk utenrikspolitikk – særlig etter at Condoleezza Rice ble utenriksminister.¹⁷ Hun representerer en erkjennelse av en «ny ny verdensorden», en multipolar verden med flere betydningsfulle makter. Erkjennelsen har gitt seg håndfast uttrykk i for eksempel forflytningen av amerikanske diplomater fra Tyskland til India og en forsiktig reform av de internasjonale institusjonene – bl.a. større stemmevekt for Kina i Pengefondet. Interessen for India handler i stor grad om Kina, det vil si om geopolittikk i Asia og om et amerikansk ønske om å ha en stabil, demokratisk og pålitelig alliert i en vanskelig region. «...the rise of China is the fundamental strategic shift that is altering Asia's—and the world's—landscape. And the United States and India will be glad to have each other's company in that circumstance.»¹⁸ En annen energipolitisk arena hvor USA og India finner hverandre er i forholdet til The Shanghai Cooperation Organization.¹⁹ Her har Kina vært aktiv i å danne et internasjonalt samarbeidsforum utenfor amerikansk innflytelse,

16 Foredrag i UD-regi 20.9.08.

17 Drezner (2007).

18 *Newsweek* (msnbc.msn.com) «India: Asia's other superpower breaks out» 6.3.06.

19 Drezner (2007). The Shanghai Cooperation Organization omfatter Kina, Russland og de sentralasiatiske republikkene og har blant annet Iran og Pakistan som observatører.

et forum som omfatter land med betydelige gassforekomster og en ofte noe mindre trygg relasjon til USA. I den sentralasiatiske gassen har USA og India sammenfallende interesser.

Det handler imidlertid om mer enn Kina. Ikke minst handler det om India. Sjøveiene over Det indiske hav er strategisk viktige på grunn av olje-transporten fra Midtøsten til Øst-Asia. Her er det verd å merke seg at India har en av verdens største stående militære styrker, foruten en betydelig marine og et ikke ubetydelig flyvåpen. India har i tillegg utvist interesse for tettere militært samarbeid med USA, gjennom kjøp av jagerfly, et par tilfeller av felles flåteøvelser og gjensidig besøk av marinesoldater. India har også utvidet samarbeidet med Israel. Her har India blitt landets største avtaker av militært utstyr (7 mrd dollar siden 2000) og kjøpt nylig opp en satellitt med utstyr som gjør det mulig for Israel å følge med i Iran.²⁰

Uroen i Midtøsten og Sentral-Asia gjør også India til en interessant partner for USA. India har for eksempel vært en sentral støttespiller i amerikansk Afghanistan-politikk, fra støtte til invasjonen i 2001 til den politiske og økonomiske støtten New Delhi har gitt Karzai-regjeringen. Til dags dato har India bidratt med hjelp i størrelsesorden 650 millioner dollar, om enn kun til sivile formål. Den indiske regjeringen var også på nippet til å sende militære styrker til Irak, men måtte her trekke seg i siste øyeblikk på grunn av motstand i parlamentet.

Her ligger et interessant fenomen. India er ikke av de mest helhjertede støttespillerne for amerikansk utenrikspolitikk, men tolereres like fullt (og gis atomvåpenteknologi). En mulig årsak er at landet oppfattes som mindre av en rival enn Kina. En annen er at India er mer gjennomsigtig. Grunnen til at India ikke sendte styrker til Irak var politisk motstand i parlamentet. Dette var en form for politisk strid innenfor et system amerikanerne forstår og som gjør India og USA på mange måter til naturlig allierte. «Americans find India understandable,» skriver *Newsweek* og mener forholdet mellom India og USA er svært forskjellig fra hva som er det vanlige mellom stater.²¹ Mens mellomstatlige relasjoner ofte er forbeholdt en liten gruppe innen utenrikstjenesten, er forholdet til India mer likt forholdet USA har til Storbritannia eller til Israel, «broad and deep, going well beyond government officials and diplomatic negotiations». *Newsweek* peker her på den store og vellykte indiske diasporaen i USA, og på at USA er både det største eksportmarkedet for India og det landet inderne oppfatter mest positivt (mer positivt, faktisk, enn amerikanerne selv). Et annet perspektiv – som gir samme resultat – er at India og USA bruker «demokrati» som et ankepunkt som effektivt holder Kina utenfor.

20 *Asia Times* (atimes.com) «India shoots out of Iran's orbit» 8.2.08.

21 *Newsweek* (msnbc.msn.com) «India: Asia's other superpower breaks out» 6.3.06.

Hva driver indisk utenrikspolitikk i dag?

At India skal bli USAs neste Storbritannia, synes overdrevet. Selv om New Delhi ønsker et godt forhold til USA, har landet også ganske andre behov som skaper motsetninger til supermakten. Selv etter at atomsamarbeidet ble innledet i 2005, har India utvist en tendens «to chart an unpredictable diplomatic course».²² Landets energibehov er et kjernepunkt i dette, noe de tre artiklene som utgjør det herværende temanummeret viser. I et tidlig intervju sa statsminister Manmohan Singh at «The quest for energy security is second only in our scheme of things to our quest for food security».²³ Landets energiutfordringer er enorme, og det er også den politiske utfordringen som ligger i å skulle balansere folkelige forventninger og forbruk på den ene side og budsjettet på den andre.

Også utenrikspolitisk byr energisituasjonen på utfordringer, ikke minst fordi India importerer 70 prosent av sin olje og gass.²⁴ I jakten på leverandører inngår de avtaler i land som Burma, Sudan og Iran. Utenriksminister Pranab Mukherjee var i Teheran i februar 2007 og har lenge arbeidet med tanken om en gassrørledning fra Iran over Pakistan til India (IPI-rørledningen). Amerikanerne liker ideen dårlig og har gitt såpass klart uttrykk for sitt syn at det i India oppfattes som udiplomatisk.²⁵ USA er også irritert over det indiske samarbeidet med regimene i Sudan og i Burma. Kjernen i problematikken sett fra New Delhi (og Beijing) er at de store olje- og gassfeltene i verden for lengst er tatt av vestlige oljeselskaper, som leverer til markedspriser og har kjøpere i industrialiserte land. Som relativt fattige utviklingsland tar verken India eller Kina seg råd til å være opptatt av menneskerettighetsspørsmål når de leter etter den kritiske energien. «India and China – we don't have those pretensions,» sier formannen i det statlige indiske Oil and Natural Gas.²⁶

Hva slags internasjonal aktør?

Flere analytikere har brukt kontinentalplatenes langsomme forskyvninger som bilde på den endringen i internasjonal politikk som er i ferd med å skje som følge av Kinas og Indias økonomiske vekst.²⁷ For Indias del synes det ikke å ha vært noe definerende øyeblikk, noe «big moment». Derfor overses

22 *International Herald Tribune* (iht.com) «What role for emerging India as a U.S. ally?» 7.2.07.

23 Luce (2007: 290).

24 Tønnesson & Kolås (2006).

25 Amit Baruah «India and Iran: Crunch time ahead» *The Hindu* (thehinduonline) 27.3.07.

26 Se fn. 22

27 Luce (2007: 258), Meredith (2007: 13).

ofte Indias nye betydning i internasjonal politikk. Men endringene skjer og blir tydeligere. India omtales ikke lenger som en del av problemkomplekset «India og Pakistan», men som en del av det nye fenomenet «Kina og India». Spørsmålet er hva slags internasjonal aktør India synes å bli.

I en del sammenhenger vil altså India gå på tvers av vestlige og amerikanske interesser og verdensforståelse. Spørsmålet er om ikke landet likevel vil være en tiltrekkende alliert – dels på grunn av sin evne til naturlig både å tilhøre den vestlige, sekulære og demokratiske verden og samtidig utviklingslandene, og dels på grunn av sin gryende styrke og økonomiske tyngde. Ifølge C. Raja Mohan er India «now emerging as the swing state in the global balance of power» – hvor størrelsen allerede i dag er tilstrekkelig. Det er ikke økonomien alene som gjør dette, men den politiske, strategiske plasseringen med India som et mulig medlem av «the political West». Kishore Mahbubani fra Singapore University mener at nå når Vesten er i ferd med å miste sin globale lederrolle – og kanskje en periode vil ha vanskelig for å innse det – vil India utgjøre et naturlig brohode til «resten», i en viktig og innflytelsesrik mellomposisjon i balansen mellom nye og gamle stormakter.²⁸

Om temanummeret

Tre av artiklene i temanummeret har utspring i et seminar arrangert i mars 2007 av forskningsprogrammet «Political Culture in South Asia» ved Universitetet i Oslo. Tittelen på seminaret var «Emerging India?» og siktemålet var et mer informert bilde enn de to ytterpunktene som gjerne gjengis i presse og ellers – en lovende vekst basert på IT-industri eller en fortsatt misère med fattigdom og økende klasseskiller.

Av de tre er Staffan Lindbergs artikkel en særlig øyeåpner. Studiene han og hans team har gjort over 25 år, viser at det har skjedd betydelige sosiale og økonomiske – og kulturelle – endringer. Folk har det materielt bedre, de har høyere levestandard, bedre skole- og helsetilbud, og de er mer politisk aktive og bevisste. Dette gjelder også kvinner. Studien viser at den økonomiske liberaliseringen ikke har skapt nye sosiale skiller, tvert om, og den viser i likhet med Harold Wilhites artikkel fra Kerala en betydelig forbruksvekst blant det store gross av befolkningen – inkludert landsbygd og provinsbyer. En tilsvarende vekst og fordeling av veksten skjer også i andre deler av India, som Lindberg poengterer. Unntaket er det politisk viktige Nord-India, det såkalte «kubeltet» som stadig er preget av kastemotsetninger og nasjonalistiske bevegelser. Dette er vårt «tradisjonelle India». India

28 Mahbubani (2006).

for øvrig er inne i en langt mer positiv utvikling, og ved sitt antropologiske perspektiv på forbruk viser Wilhite at dette langt på vei er et resultat av at indiske familiers forestillinger om det gode liv standardiseres og kommer på linje med vestlige. Dette innebærer kjernefamilie, bruk av såpe og elektriske forbruksartikler, og gjerne bil. I januar i år lanserte den indiske bilfabrikanten Tata den lavere middelklassens drøm, og miljøverneres mareritt, en bil til 100 000 rupi (ca 16 000 kroner). Forbruket øker, og indere flest er begjærlige etter å henge seg på.

Både Hans Blomkvist og Wilhite er inne på at forbruksvekst for mange indere er en rett de har, delvis som følge av kolonialismen, delvis som følge av at Vesten forbruker mer. Denne holdningen vil ha betydning for velgernes forventninger til politikere og statens evne til å levere goder og stabilitet. Dette så vi allerede ved valget i 2004 da Kongresspartiet vant med sin vekt på pragmatisk fordelingspolitikk (mot den sittende regjeringens selvgratulerende nasjonalisme). I et blomstrende demokrati som India er de rike ikke de eneste som bestemmer, og den lavere middelklassens forventninger er i ferd med å bli alt viktigere for skiftende regjeringers politikk. Her blir Blomkvists artikkel spesielt interessant. Han viser hvordan den forventede veksten i energiforbruk på 25 prosent det neste tiåret ikke kan dekkes uten betydelig effektivisering av elektrisitetssektoren på bekostning av viktige velgergrupper, eller ved import. Effektivisering vil være svært vanskelig i en såkalt «myk stat» som samtidig er et demokrati. Men forventningene vil bestå og legge stort press på politikerne. Blomkvist er optimist og mener forholdet mellom velgere og politikere kan endres og at begge parter i større grad kan være lydhør overfor miljøutfordringene. Uansett vil den innenrikspolitiske utviklingen ha betydelige føringar for landets utenrikspolitikk i årene som kommer.

Litteratur

- Aziz, Mazhar (2008) *Military Control in Pakistan: The Parallel State*. London: Routledge.
- Cohen, Stephen P. (2002) *India: Emerging Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Drezner, Daniel W. (2007) «The New New World Order», *Foreign Affairs* March/April.
- Ganguly, Sumit (2003) «International Relations» i S. Ganguly & N. DeVotta *Understanding Contemporary India*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Luce, Edward (2007) *In Spite of the Gods: The Strange Rise of Modern India*. New York, NY: Doubleday.
- Mahbubani, Kishore (2006) «India: Emerging as Eastern or Western Power?», *YaleGlobal Online* (yaleglobal.yale.edu) 19.12.06.
- Meredith, Robyn (2007) *The Elephant and the Dragon: The Rise of India and China and what it means for all of us*. New York, NY: Norton & Co.
- Mohan, C. Raja (2006) «India and the Balance of Power», *Foreign Affairs* July/August.
- Ruud, Arild Engelsen, Eldrid Mageli & Pamela Price (2003) *Indias historie, med Pakistan og Bangladesh*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Twining, Daniel (2006) «The new great game: Why the Bush administration has embraced India», *The Weekly Standard* (se gmfus.org) 20.12.06.
- Tønnesson, Stein & Åshild Kolås (2006) «Energy Security in Asia: China, India, Oil and Peace» Oslo: International Peace Research Institute, Oslo (PRIO).

India: forbruk i endring – utfordringer for miljøet

HAROLD WILHITE

Universitetet i Oslo



Artikkelen er basert på en etnografisk studie av forbruksendringer i Kerala og analyserer den raske veksten i forbruk av husholdningsapparater, skjønnhetsprodukter og såper. Analysen tar for seg følgene av at India ble åpnet opp for den globale kapitalismen i 1991 samt endringer i familie, kjønn, arbeidsmigrasjon og markedsføring. Artikkelen bidrar til innsikt i hva som skjer i møtet mellom lokale sosiokulturelle forhold og globaliserende prosesser, noe som er relevant for mange steder i sør og for miljøkonsekvensene av disse forbruksendringene.

Hvorfor er forbruk i dramatisk endring i India? Hensikten med denne artikkelen er å kaste lys over dette spørsmålet. Enten man måler antall forbruksvarer, råmaterialene disse består av, eller energien og vannet som gjør det mulig å bruke dem, er det tydelig at husholdningsforbruket vokser raskt i India. På overflaten kan dette lett tilskrives vekst i Indias nasjonal-økonomi og integrasjon i den globale økonomien. Imidlertid kan vi se at forbruket vokser også i områder som bare har moderat økonomisk vekst. Delstaten Kerala i Sør-India er et godt eksempel på dette (Surendran 1999, OECD 2004, CI-ROAP 1998). Om forbruket måles i penger, ser vi at dette er høyere i Kerala enn i noen annen indisk delstat (National Sample Survey Organisation 2001/2). Ifølge flere ulike indikatorer var Kerala Indias mest forbrukende delstat i perioden 1995–2000. Veksten i antall såkalt varige forbruksgoder (elektriske apparater og kjøretøy) er her fire ganger høyere enn det nasjonale gjennomsnittet.

På hvilke måter er denne raske forbruksveksten relatert til sosiokulturelle endringer i Kerala, og hvordan er disse igjen knyttet til globaliserende prosesser? Disse spørsmålene er viktige ikke bare fordi svarene vil bidra til en forståelse av sosiale endringer som finner sted mange steder i sør, men også på grunn av konsekvensene endringene har for miljøet. Endring i forbruk legger press på energi- og vannressurser, og forårsaker en betydelig forurensningsøkning. I Keralas hovedstad Trivandrum steg strømbruken til

det dobbelte i løpet av andre halvdel av 1990-tallet, noe som førte til tidvis akutt strømunderskudd og jevnlig strømbrydd, både planlagte og uplanlagte. Den dramatiske økningen i bruken av såpe og andre rengjøringsmidler bidrar til at rent vann gradvis blir vanskeligere tilgjengelig – i en delstat som alltid har ansett seg selv for å ha ubegrensede vannressurser. Disse miljøproblemene er vel dokumenterte. Endring i husholdningsforbruk, derimot, er både understudert og underteoretisert. Denne artikkelen vil fokusere på hvordan miljøskadelig forbruk øker. Jeg vil begynne med hverdagslivet og se på endringer i den sosiokulturelle konteksten rundt familie og husholdning. Deretter vil jeg rette blikket mot politiske endringer, samt endringer i forbrukets politiske økonomi som oppstår i kjølvannet av at India integreres i den globale økonomien.

Analysen av forbruksendringer er basert på en etnografisk studie som ble utført i Kerala. Forfatteren tok del i dagliglivet i et boligstrøk i Trivandrum i til sammen halvannet år i perioden 2001–2004. Det viktigste temaet i undersøkelsen var hverdagslivet til beboerne i fire middelklassestrøk. I tillegg til deltakende observasjon av deres hverdagsliv ble det gjennomført mer en 100 kvalitative intervjuer med familier i fire nabolag i Trivandrum, samt en spørreundersøkelse som omfattet 400 familier. Søkelyset ble også rettet mot offentlig politikk som angår produksjon og forbruk, endringer i produktvalg som skjedde i raskt tempo etter Indias «åpning» mot globale markeder i 1991, samt medie- og reklamevirksomhet som fulgte med disse endringene. Artikkelen vil trekke frem sentrale deler av forbruksendringsanalysen i Kerala som ble presentert i Wilhite (2006).¹

Familie og kjønn

Prosjektet tok sikte på å belyse det som oftest overses eller utelates fra studier av forbruksendring: den sosiokulturelle konteksten. I Kerala så vel som andre steder i sør spiller familien, både som ideal og som sosialt nettverk, en sentral rolle i både hverdagsliv og forbruk. For i det hele tatt å forstå hverdagsliv i India må man ta hensyn til storfamiliens rolle og makt. Viktigheten av familien gjelder alle Keralas tre viktigste religioner: hinduisme (omtrent 60 %), kristendom (30 %) og islam (10 %). Jeg anser storfamilien for å være implisert i forbruk på en rekke måter, til tross for betydelige endringer i indiske husholdninger i løpet av de siste hundre årene.

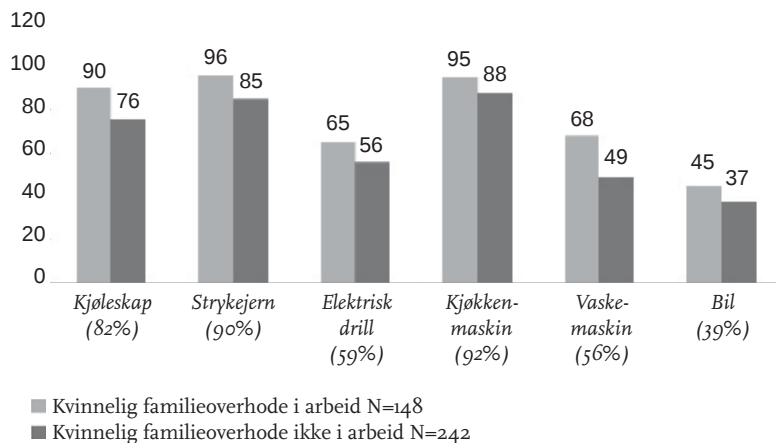
En viktig endring i familien kan tilskrives at den felles familiehusholdningen, der søsken, søskenbarn, tanter og onkler deler en bolig, brytes opp. Denne prosessen begynte på slutten av 1800-tallet og fortsatte gjennom hele

1 Prosjektet var støttet av Norges forskningsråd.

det 20. århundre. I dag er færre enn 10 % av husholdningene i Trivandrum felles familiehusholdning (selv om 30 % av kjernefamiliene har minst en av familieoverhodets foreldre boende i hjemmet). Denne endringen skyldes dels landreformer som delte opp store familieeiendommer, men også Keralas mange sosiale og religiøse reformer som har kommet kjernefamilien til gode (Wilhite 2006, Raj & Thakaran 1981, Devika 2002). Denne endringen fra felleshusholdning til kjernefamiliehusholdning har på flere måter hatt viktige konsekvenser for forbruk. Et eksempel er at gjøremål i hjemmet som tidligere ble delt blant kvinnene i felleshusholdningen, nå faller utelukkende på kona i kjernefamilien. Menn deltar ikke i noen betydelig grad i husarbeidet, så denne endringen har økt kvinners tidspress og styrket interessen for såkalte bekvemmelighetsapparater, som vaskemaskiner, kjøleskap og biler. Ikke overraskende har husholdninger der kona jobber, flere husholdningsapparater enn andre husholdninger (se figur 1).

Medie- og reklamediskurser i Kerala setter likhetstegn mellom den moderne husmoren og den effektive husmoren. Husholdningsapparaterne vil frigjøre kvinner ved å frigjøre deres tid. Dette budskapet, som nå spres i hele sør, har en lang forhistorie. Det var karakterisk for markedsføring i Nord-Amerika på 1930- og 40-tallet (Cowan 1989), i Japan på 1960- og 70-tallet (Wilhite *et al.* 1997), og andre steder i Asia, spesielt i Kina, fra 1990-

Figur 1. Ulikheter i antall privateide bekvemmelighetsapparater mellom husholdninger der kvinnelige familieoverhoder arbeider utenfor hjemmet, og husholdninger der kvinnelige familieoverhoder ikke arbeider utenfor hjemmet.



Basert på undersøkelse blant 408 husholdninger i fire nabolag i Trivandrum, Kerala (Wilhite 2006).

årene (Hooper 1998). Å være moderne og effektiv betydde å ha moderne utstyr. I 1960-årene begynte imidlertid feminister å sette spørsmålsteget ved husholdningsapparatenes frigjøringsløfter. Cowen (1989) sammenliknet husarbeid i USA i 1940 og 1965, og fant at til tross for dramatiske økninger i antall privateide vaskemaskiner og oppvaskmaskiner siden 1940, brukte kvinner i 1965 like mye tid på husarbeid som i 1940. Tiden kvinner brukte på hver enkelt oppgave var i 1965 blitt mindre, men nye oppgaver fylte opp den frigjorte tiden. I India og andre deler av Asia og i sør, der kjønnsrollene i husarbeidet forblir sterke, eksisterer det samme potensialet for å fylle kvinners frigjorte tid med nye oppgaver og nye apparater.

En gjennomgang av nylig utgitte etnografier fra asiatiske land (se Hooper 1998 og Sen & Stevens 1998), Afrika (Hansen 2000) og Karibia (Freeman 2000), viser et liknende press på kvinner. For eksempel skriver Freeman at myten om den karibiske «sterke matriarken» fortsatt brukes for å rettferdiggjøre at kvinner gis både tungt arbeid i betalte jobber utenfor hjemmet og fullt ansvar for husarbeid og barn. Hun fant at «[t]hese competing gender ideologies (hard work and mother) coexist, not only in the discourse of the state and multinational corporations, but also among the women themselves» (2000:11). Kvinner lever og forbruker «in ways that draw upon and reinvent these competing ideals, producing both liberating and constraining effects ...» (2000:11). I sitt arbeid om Kina siterer Hooper (1998: 179) funn av MacKinnon (1989), som viser at «[w]omen become as free as men to work outside the home while men remain free from work within it». Hooper kaller dette en «dobbel byrde», og hun anser det for å være relevant i både sosialistiske og kapitalistiske samfunn. Kvinner i mange deler av verden fortsetter å bli presset til å vise at de er moderne og samtidig tradisjonelle, og til å arbeide både i og utenfor hjemmet. Forbruk er dypt forankret i forsøk på å tilfredsstille slike motstridende krav.

Endring i praksiser omkring mat og tilberedelse av mat er eksempler på hvordan motsetninger mellom generasjoner ofte er knyttet til forbruk. Nærmest alle nygifte par innenfor alle kaster og religioner i Sør-India gjennomgår en midlertidig fase der de er del av en felleshusholdning hos brudgommens foreldre. Nygifte par bor i hjemmet til brudgommens foreldre fra tiden rett etter bryllupet til det første barnet er født. I løpet av denne tiden trer den nye svigerdatteren inn i et slags lærlingforhold til sin svigermor. Ideer og praksiser omkring barnepass, husarbeid og matlaging overføres mellom generasjonene, og de involverer alle slags former for forbruk. Dette svigerdatter–svigermor-forholdet er på den ene siden et medium for kontinuitet i familietradisjonene, men samtidig er det kilde til mange konflikter, hvorav noen bunner i ulike ideer om forbruk på tvers av generasjonene. For eksempel fant jeg at svigerdøtre var mer åpne for å servere ferdigmat kjøpt i butikk enn svigermødre var. En ny praksis blant unge tidspressede hus-

mødre er å lage større mengder mat av gangen og varme opp restene. Dette står i motsetning til en etablert tanke blant hinduer i Kerala om at mat som lagres, akkumulerer stoffer som forårsaker latskap og dumhet. I tråd med denne tenkemåten bør all mat forberedes fra grunnen av til hvert måltid – og forberedelsestiden for mange av matrettene i Kerala er omfattende. Et annet punkt er at dersom familien har en hushjelp, vil hun i de fleste tilfeller ikke delta i matlagingen. Denne praksisen har røtter i katebaserte ideer om forurensing.² Samlet sett ser vi altså at kvinnelige ektefeller og andre kvinner i husholdningen (i felleishusholdninger) har fullt ansvar for matlaging, at matlaging er tidkrevende og at press på utarbeidende gifte kvinner bidrar til endring i matpraksiser.

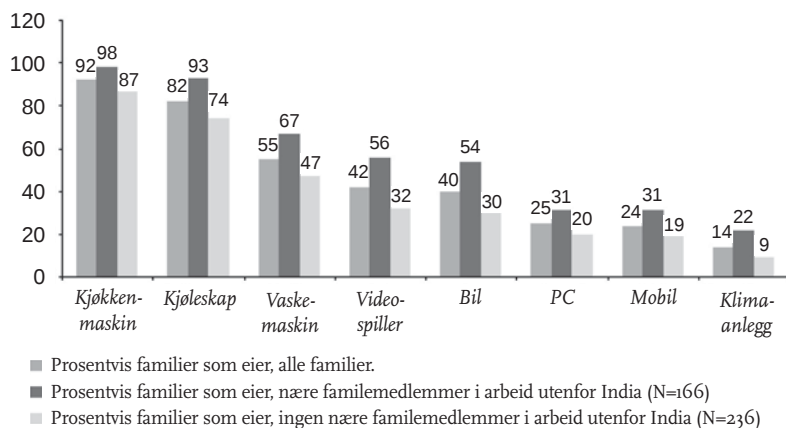
Arbeidsmigrasjon

En annen viktig faktor bak forbruksendringen i India og andre land i Asia er arbeidsmigrasjon. I Kerala blir arbeidsmigrasjon ofte ansett som hele forklaringen på økende forbruk på grunn av mengden av hjemsendte penger (Zachariah *et al.* 2002 anser at slike midler tilsvarer 40 % av Keralas BNP). Imidlertid er et viktig uutforsket spørsmål *hvordan* migrasjon påvirker forbruket. I Kerala er migrasjonen omfattende. I spørreundersøkelsen kom det frem at i over en tredjedel av Trivandrams husholdninger arbeider et nært medlem i storfamilien utenfor Kerala. Nettverket til storfamilien er sentralt for å bringe til veie de nødvendige kontaktene og ressursene som skal til for at et av husholdningens medlemmer skal kunne arbeide i utlandet (Gulati 2003). En konsekvens av dette er at en arbeidsmigrant i for eksempel Kuwait – en av de viktige destinasjonene for migranter – opprettholder en sterk følelse av forpliktelse og lojalitet overfor familien hjemme i India. Denne forpliktelsen medfører at migrantene kanalisere penger og varer hjem gjennom sitt familienettverk.

En vanlig praksis blant arbeidsmigranter er å anvende oppsparte midler til å bygge seg et hjem i Kerala. Dette er en prosess som kan ta mange år. Ideer om design som man har støtt på i utlandet, overføres nå dit. Når huset står ferdig, installerer de mannlige arbeidsmigrantene gjerne sine ektefeller i det nye hjemmet. Mennene kommer hjem på besøk med jevne mellomrom, og mange bosetter seg der når de går av med pensjon. Disse oppsplittede familiene lever med en opplevelse av et todelt hjem, ett i og ett utenfor Kerala. Rutiner og forbruksmønstre i hverdagen ute, blir til vaner (habitus, etter Bourdieu 1977) og overført til hverdagslivet i India. Forfatterens undersøkelse av husholdningsapparater i privat eie viser at til

2 I dag er det ikke uvanlig for en tjener å være fra den tidligere høykasten nair.

Figur 2. Utvalgte apparater i privat eie blant familier med et familiemedlem i arbeid utenfor India (non-resident Indians) i forhold til familier uten familiemedlemmer i arbeid utenfor India.



Basert på undersøkelse blant 408 husholdninger i fire nabolag i Trivandrum, Kerala (Wilhite 2006).

og med når man kontrollerer for inntekt, eide husholdninger med et nært familiemedlem i jobb utenfor India flere av hvert husholdningsapparat enn andre husholdninger (Wilhite 2007). Forklaringen må enten være at varene hadde blitt brakt fysisk tilbake til Kerala, eller at en overføring av inntekt hadde skjedd gjennom familienettverket (og ikke rapportert som inntekt). Arbeidsmigrasjon er omfattende og i vekst i mange deler av Asia og også ellers i verden. Rollen til og følelsen av forpliktelse overfor familien viser seg å ha stor betydning i flere sosiokulturelle kontekster (se Gamburd 2000, Gardner 1995, Watson 1975, Islam *et al.* 1987, Johnson 1998). Innsikt i hvordan forbruksendring påvirkes av familien og opplevelsen av å ha et todelt hjem, er sentralt for å forstå dette viktige aspektet av globalisering.

Medgift

En annen familieskikk som spiller en viktig rolle i forbruksendring, er medgift. En bruds familie må i Sør-India samle betydelige mengder av land, gull, kontanter og – i økende grad – husholdningsartikler og kjøretøy for å sette sammen medgiften. Medgift anses som førmoderne og er ulovlig, men inngår like fullt som en vesentlig del i forbruket av disse «moderne» apparatene. Medgiften kan slik sies å være en ny form for forbruk i Kerala og

andre deler av India. Den er også en kilde til sterkt sosialt press mot kvinner. Kvinner må gjennom omfattende søk etter ektemenn, og menns familier krever varer, penger og velutdannede bruder. Dette reflekteres i det faktum at kvinner gifter seg senere i Kerala enn noe annet sted i India: Gjennomsnittet her er 22,7 år, sammenliknet med det nasjonale gjennomsnittet på 17,7 år. På nasjonalt nivå er 82 % av kvinnene i alderen 20–24 gift, mens vi i Kerala finner at bare 56 % av kvinnene i denne aldersgruppen er gift.³

I løpet av en lang periode med leting etter en ektemann, utsettes ugifte kvinner for sterkt press for å tilpasse seg bildet av den ideelle kone. Eldre familiemedlemmer utsetter unge kvinner for strikt sosial disiplinering. En potensiell brud bør gjennom sin konservative fremferd demonstrere sitt potensial for å bli et eksempel på husmoridealet. En konsekvens av dette er at forbruket av nye skjønnhetsprodukter og kosmetikk, som leppestift, neglelakk og parfyme, som øker raskt blant unge ugifte kvinner ellers i India, ikke er vanlig blant ugifte kvinner i Kerala.

Så snart man er gift, lettes disiplineringen noe når det gjelder brudens utseende. Menn ønsker at deres ektefelle skal representere tradisjonelle verdier, men ser samtidig gjerne at de virker urbane og moderne. Fra kvinners perspektiv fremstår bruken av ny kosmetikk og nye klesmoter som en måte å utfordre sosiale grenser på; med andre ord som et middel for å leve ut en form for frihet. Imidlertid kan man argumentere for at denne friheten er illusorisk. Dette skyldes at den internasjonale mote- og skjønnhetsbransjen bærer med seg sin egen form for disiplinering, siden hårfasonger, hudfarge, god lukt og slanke kropp er gjort til varer (kommodifiseres). Abu-Lughod (1990) observerte liknende endringer i hvordan unge egyptiske beduinkvinner brukte mote og kosmetikk, og skriver at unge kvinner levde ut en nyvunnet frihet gjennom «new patterns of consumption (stockings, make-up, and shorter dresses) but are simultaneously being caught in new forms of self discipline». Wilk (1996: 232) uttrykker det annerledes, idet han skriver at den internasjonale skjønnhetsindustrien – med hans ord «the global culture industry» – «shifts the audience towards treating objectified culture as another consumer commodity... we have the freedom to express our differences, but only with the codes and objects the industry provides».⁴ De nye kodene er ikke fullstendig i harmoni med hverandre, og kodenenes kilder er i ferd med å bli mer sammensatt etter hvert som den indiske kosmetikkindustrien utvikler seg. Likefullt er lys hudtone, slank kropp, nyvasket hår og fargede lepper tungt markedsførte komponenter i den nye skjønnhetskoden som bokstavelig talt setter sitt preg på kvinner og forbruk i India.

3 Folketelling for India 2002.

4 Phookan (2004) skriver at 23 multinasjonale selskaper innen skjønnhetsindustrien solgte sine produkter i India 2003.

Fra lokalt til globalt: «Åpningen» av India

Dette bringer frem et aspekt som mange med kjennskap til Indias nyere historie kanskje hadde ventet seg i innledningen til en diskusjon om forbruksendring, nemlig de radikale endringene i forbrukets politiske økonomi som er forbundet med «åpningen» av Indias økonomi. Den dramatiske åpningen i 1991 mot globale markeder og global kapitalisme endret mengden og typen av tilgjengelige varer, og førte til en reduksjon i pris for mange produkter som tidligere var ansett som luksusvarer (for eksempel tv og luftkondisjonering). Åpningen skapte dessuten rom for utenlandske investeringer og ga utenlandske medier mulighet til å etablere seg i India.

Denne endringen har åpenbart påvirket forbruket på en rekke ulike måter. Den knytter seg an til et latent ønske om utenlandske varer, som hadde blitt undertrykt gjennom kolonitiden og i mange år etter uavhengigheten i 1947. Både Mahatma Gandhi og Jawaharlal Nehru var på ulike vis skeptiske til den vestlige forbrukerkulturen og dens aktører. Denne skepsisen var kjernen i indisk forbrukspolitik i over 30 år. Rajiv Gandhi var den første indiske lederen som koblet forbruk med utvikling, og oppmuntret middelklassen til å øke sitt forbruk. Som Fernandes (2000: 613) skriver, «[i]f the tenets of Nehruvian development could be captured by symbols of dams and mass based factories, the markers of [Rajiv] Gandhi's India shifted to the possibility of commodities that would tap into the tastes and consumption practices of the urban middle classes».

Denne dreiningen mot forbruk som en integrert del av indisk utvikling foregikk i en periode med synkende økonomisk vekst, økende utenlandsgjeld og et økende handelsunderskudd (Khilnani 1998, Corbridge & Harris 2000). Golfkrigen i 1991 forsterket disse problemene dramatisk, fordi den førte til synkende inntekter fra arbeidsmigranter (offisielt betegnet som «non-resident Indians»). Krigen bidro også til høyere oljepriser, hvilket økte presset på flere sektorer i Indias økonomi. Sovjetunionens kollaps i slutten av 1980-årene var ytterligere et bidrag til den sterke nedgangen i handel og «removed the only alternative ideological model to the capitalist market» (Khilnani 1998: 96).

Denne utviklingen styrket argumentene til forkjemperne for liberalisering og åpningen av Indias økonomi. Finansministeren i den nye kongresspartiledede regjeringen av 1990, Manmohan Singh, annonserte en pakke av liberaliseringsreformer som lettet reguleringen av utenlandsk import, investeringer og fellesforetak mellom indiske og utenlandsbaserte selskaper. Myndighetene lettet også på importrestriksjoner og lovene for utenlandske investeringer. Videre fremforhandlet India et lån hos Pengefondet (IMF) på 2,8 milliarder amerikanske dollar, noe som innebar krav om dypere «strukturelle reformer» i den indiske økonomien, inkludert

nedskjæringer i offentlig sektor, privatisering av offentlige virksomheter og tilrettelegging av friere markeder (Corbridge & Harriss 2000). Multinasjonale selskaper, som hadde vært nærmest utestengt (eller kastet ut, som i saken med Coca-Cola i 1977), ble invitert inn. De siste sporene av gandhisk skepsis til Vesten og prangende materialisme ble skjøvet til side.

Åpningen av India legitimerte og oppmuntret til forbruk som en del av både nasjonal og personlig utvikling. På individuelt nivå fikk forbruk, eller ønsket om en forbruksorientert livsstil, rom side om side med identiteter som for eksempel «moral agent, citizen, associate» (Lury & Warde 1997:101). Denne nasjonale og personlige legitimeringen av forbruk foregikk i sammenheng med en massiv økning i antall nye produkter som var fysisk og økonomisk tilgjengelige for middelklassehusholdninger etter 1991. Politikken med å fjerne importbarrierer, tillate direkte investeringer og samarbeid mellom utenlandske og indiske selskaper, samt senkningen av tollsatser og luksusskatt, bidro til en rask spredning av ikke bare nye produkter, men fullstendig nye produktkategorier (for eksempel kosmetikk, vaskemidler og kjøleskap). For første gang ble det tillatt for utenlandske selskaper å ha aksjemajoritet i indiske selskaper. Multinasjonale selskaper fra Nord-Amerika, Europa, Japan og Korea benyttet seg av direkte investering og etablering av datterselskaper for å få tilgang til nye markeder, ledsaget av nye finansieringsmodeller og tung markedsføring.

Mine omfattende intervjuer i Kerala i 2002 etterlot ingen tvil om at søriindere er interesserte i å anskaffe seg vestliginspirerte produkter. De ønsker seg disse produktene fordi de lover nytte, komfort og underholdning, men også på et dypere plan ved at tilgang til slike produkter anses som en måte å rette opp global urett på. Mange indere spør seg hvorfor innbyggerne i rike land skal ha adgang til disse produktene, og ikke de selv? Tilgang til produkter fra globaliserende markeder blir av mange ansett som bevis for frigjøringen fra kolonialismen og «underutviklingens» undertrykkelse. Som en respondent fortalte meg:

Each and every day there are new developments. We also have to participate in that. In this period we can't say that it is a foreign idea and avoid those. Before independence, English people did not give us anything. They were only taking from us. They took from here and they produced the output there and sold to us. To get knowledge about the world and to go along with the movements of the world, this is necessary. This was a part of the freedom movement.

Hans poeng er at indere forbinder det å nektes varer med kolonialismen. Å få fri tilgang til den globale økonomiens produkter er derfor en indikasjon på at utnyttningen og undertrykkelsen er over.

Kommersielle diskurser og utviklingsdiskurser

Til tross for interessen for utenlandske varer vil det være galt å si at indere ukritisk omfavner alt som er produsert utenfor hjemlandet. William Mazzarella (2003) utviklet ideen om «kort avstand» for å fange det middelklassen leter etter i sine produkter. De ønsker å ha utenlandske varer, men de ønsker også at varene anerkjenner og tar hensyn til indisk kultur og smak. I midten av 1990-årene feilet mange multinasjonale selskaper i sine tidlige forsøk på å markedsføre og selge produkter fordi de ikke tok høyde for å tilpasse sitt budskap til et indisk publikum. Coca Cola er et eksempel på et multinasjonalt selskap som opplevde en markedsføringsfiasko på 1990-tallet. Selskapet begikk feilen å ukritisk anvende sitt universelle markedsføringsbudskap i India. Dette budskapet satte Coca Cola i sammenheng med solidaritet og omsorg, skildret ved å vise multietniske grupper av tenåringer som sang og holdt hverandre i hendene. Undersøkelser viste at dette falt gjennom hos indiske tenåringer. Coca Cola tilpasset senere sin strategi og produserte i stedet reklamer som liknet reklamene til rivalen Pepsi, som ansetter Bollywood-skuespillere og bruker Bollywood-stilen med dens storslagne scenebilder, dans og musikk.

«Kort avstand» er til stede i markedsføringsstrategier for alt fra skjønnhetsprodukter til luftkondisjonering. To indiske kvinner, Aswarya Rai og Sumita Sen, anvendte «kort avstand» i internasjonale skjønnhetskonkurranser (Miss World og Miss Universe) på midten av 1990-tallet. De kombinerte sine attraktive indiske ansiktstrekk med vestlige trekk som slett, nyvasket hår, slanke kropper og vestlig kosmetikk. Både kvinnene og produktene oppnådde enorm medieoppmerksomhet og berømmelse. De selv og deres etterfølgere i modell- og skuespillerbransjen har blitt ikoner for endringen i skjønnhetsforbruk over hele India.

Tv utgjør et voksende forum for de skiftende ideene om forbruk. I dag finnes det tv i omkring 105 millioner indiske hjem. 60 % av tv-eierne har kabel- eller satellittoppkobling. De mest populære programmene er lokale, som for eksempel Malayalee-seriene (Malayalee er en betegnelse for noe eller noen fra Kerala). Dette er et annet eksempel på bruk av «kort avstand». De kombinerer et generelt format, såpeoperaen, med lokalt forankrede historier. Å se disse seriene sammen med folk var interessant fordi handlingen og karakterene på ingen åpenbar måte feiret forbruk (slik mange USA-baserte såpeoperaer, som *Dallas*, *Glamour* og *Falcon Crest*, gjør), men snarere at de i hovedsak hadde kvinner, familie- og kjærlighetsforhold som sine temaer. Episodene inneholder mange konflikter og mange tårer, men til slutt er moralen vanligvis at det går best med dem som holder fast på lokale ideer og verdier.

Selv om serienes historier i seg selv ikke feirer forbruk, skaper disse programmene like fullt det perfekte format for reklame, fordi de fanger et stort og lojalt publikum. Midler brukt på tv-annonsering i India vokste med et gjennomsnitt på 21 % i året fra 1995 til 2005, da de nådde 1,6 milliarder amerikanske dollar. Jeg fant at til tross for deres forstyrrende hyppighet (i det minste for en utenforstående) – i beste sendetid kom de i gjennomsnitt hvert tredje minutt – var de fleste seerne i Kerala interessert i reklamene, og mange fortalte meg at de hadde gått ut og kjøpt nøyaktig de samme produktene de hadde sett i reklamene, helt ned til modell og farge. Åpenbart er ikke alle kommersielle reklamer like effektive, men jeg vil fremholde at deres store og forseggjorte produksjoner i kombinasjon med at mange av temaene er svært sofistikerte, gjør reklame til en viktig endringsaktør.

Ved siden av skjønnhet er renslighet et viktig tema i indisk reklame. Både multinasjonale selskaper og deres indiske datterselskaper har drevet tung markedsføring av såper og andre rengjøringsmidler. Mange av de velbrukte diskursene for såpesalg i Nord-Amerika og andre steder på 1800- og 1900-tallet har blitt hentet frem og gjenbrukt i India.⁵ «Bakterier» og kroppslukt har blitt gjenoppfunnet i India som mål for såpen. Såpe har også blitt promotert i utviklingsprogrammer, enkelte ganger i samarbeid med multinasjonale såpeprodusenter. En kampanje for håndvask i 2002, drevet av Verdensbanken og mange av de største multinasjonale såpeprodusentene, hadde skolebarn i Kerala som sin målgruppe. Delstaten ble plukket ut til tross for dens utmerkede hygiesituasjon. Kerala har de laveste tallene for barnedødelighet og spedbarnsdiaré i India, og scorer i tillegg høyt på flere andre indikatorer for god hygiene uten omfattende såpebruk. Under 20 % av befolkningen i Kerala benytter såpe før måltider og etter toalettbesøk (Soman & Kutty 2004). En forklaring på Keralas gode resultater innen hygiene er delstatens høye grad av lese- og skrivekyndighet. Folk forstår forholdet mellom renslighet og sykdom. Dermed er ikke såpe et av Keralas sterkeste utviklingsbehov. Ved å ignorere lokale forhold har Verdensbankens prosjekt i grunnen bidratt til å skape markeder for produsenter og til økt forurensning av Keralas vassdrag. Siden utslagsvann fra privathus og bedrifter ikke renses, renner såpen rett ut i elver og vannveier. I tillegg fører såpebruk til en betydelig økning i mengden vann som behøves for å vaske hender og klær. Slik har såpeforbruk en dobbel konsekvens for miljøet, ved at det øker både vannbehovet og vannforurensningen. Oppmerksomheten som Verdensbankens prosjekt fikk fra aktivister i Kerala, resulterte tilslutt i at delstatsmyndighetene avvirket prosjektet. Prosjektet er et eksempel på

5 Vinikas (1989) knytter historien om hvordan renslighet ble et viktig tema for reklame i USA, til nedgang i salg av såper i det tidlige 20. århundre. Burke (2003) analyserer bruk av markedsføring i såpesalg i Afrika.

hvordan kommersielle interesser og nye former for forbruk ukritisk blir likestilt med utvikling.

Fremtidige utsikter for forbruksvekst og miljø

Mange former for det som tidligere var eksklusivt vestlige forbrukspraksiser, er raskt i ferd med å bli alminnelig i India. For femten år siden ville man kanskje ha stusset dersom en husholdning i Kerala ikke hadde en svarthvit-tv. Bare fem år senere kunne det samme ha blitt sagt om farge-tv. I dag har 96 % av middelklassefamiliene i Trivandrum tv. Familier som velger å ikke ha kabel-tv, blir stigmatisert som gjerrige eller fattige. Det normale eller konvensjonelles makt, som mange sosialteoretikere anser for å være synkende i Europa og Nord-Amerika, er høyst relevant for å forstå forbruksendring i Kerala. Som en følge av denne endringen mister *nøysomhet*, en dyd som lenge var svært viktig for den indiske middelklassen, sin viktighet. Vestlig-inspirerte måter å forbruke på anses ikke lenger som stigmatiserende.

Et annet viktig moment er at produktutvalget som gjøres tilgjengelig for forbrukeren, har en strukturerende effekt på forbruksendringene. For å si det enkelt; en forbruker kan ikke forbruke noe som ikke lenger er tilgjengelig på markedet. For eksempel er kompaktkjøleskap, som var svært populære på 1990-tallet, nå i ferd med å forsvinne fra markedet. Hus som ble designet og bygget for å sikre naturlig kjøling, dominerte bare få tiår tilbake, men er nå ikke lenger tilgjengelige til priser middelklassen har råd til. Dette skaper et økende behov for miljøskadelig luftkondisjonering. Med andre ord opplever forbrukere at mange kjente produkter ikke lenger er tilgjengelige, og at nye produkter har kommet til for å tilfredsstille behov de ikke visste de hadde.

Når det gjelder fremtiden, ser jeg ingen grunn til å spå noen endring i forbrukets stadig økende viktighet, verken politisk eller på husholdningsnivå – til tross for at miljøproblemene vokser i rekordtempo. Min vurdering er at miljøfaren ikke vil virke inn på middelklassens interesse for forbruk. Med andre ord er det lite sannsynlig at indere vil velge å avstå fra nye produkter fordi de har negative miljøkonsekvenser. Og hvorfor skulle vi forvente dette fra indere når det har tatt flere tiår for miljøhensyn å få innpass i europeisk forbrukspolitik? Hvis vi sikter lenger vest, til USA, er det enda verre: Her eksisterer det en veletablert politisk holdning om at miljøhensyn ikke skal true den amerikanske drømmen, der frihet til å forbruke står sentralt. President George Bush sr. erklærte på verdens første globale miljøkonferanse i Rio de Janeiro i 1992 at «the American way of life is not negotiable». Femten år senere har president George Bush jr. gjort det klart at denne holdningen fortsatt i høyeste grad er gjeldende.

I dag fremstilles forbruk som noe positivt fra alle hold, både politisk, kommersielt og sosialt, så vel i nord som i sør. Den massive økningen i reklame og produktmarkedsføring i India etter 1991 forsterker dette. Markedsføringen fremholder at forbruk av nye produkter vil gjøre forbrukeren lykkelig, populær og frigjort fra husarbeid. Siden forbruk er ansett som et positivt bidrag til både BNP, økonomisk fremgang og for å skape nye jobber, er forbruk knyttet til Indias globale politiske og økonomiske fremgang. Dermed står indere overfor det samme dilemmaet som amerikanere og europeere: Forbruk bringer status, men også en tung miljøkostnad i form av press på begrensede ressurser, økt forurensing og mer avfall.

Et viktig poeng er at middelklassen har evnen til å kjøpe seg ut av eller slippe unna de verste miljøkonsekvensene. Ta energi som eksempel. Lokaliseringen av kullbaserte kraftverk har lenge vært gjort til fordel for byeliten. Siden 1980-tallet har kullkraft stort sett vært lokalisert i fattige, landlige områder langt fra byer som Delhi og Mumbai. Kraften overføres til byene gjennom høyspentkabler, som lokalbefolkningen i området der kraften produseres, ikke er koblet til. Dermed er den økte forurensingen uten fordeler for lokalbefolkningen. Dette medfører større kostnader til kraftoverføring til middelklasse- og eliteforbrukere i byene, men etterlater forurensingen langt unna. Vann er et annet eksempel. Fattige indere sliter med vannforurensing og vannmangel. De må koke drikkevann (noe som medfører kostnader til brensel) eller bruke mye tid på å frakte vann fra rene kilder. De ressurssterke, derimot, kan håndtere problemet ved å kjøpe flaskevann eller bestille rent vann fra private leverandører. Når det gjelder kloakk, er det sannsynlig at middelklassestrøk er knyttet til et offentlig avløpssystem som frakter bort kloakk og utslagsvann. I fattige strøk eksisterer ikke slike systemer, og i mange tilfeller, som for eksempel i Delhi, lever fattige folk rett og slett i et hav av kloakk.

Det haster for India å håndtere de voksende miljøkonsekvensene knyttet til nye former for forbruk. Gitt indernes positive innstilling til nye former for forbruk og mangel på bevissthet omkring miljøkonsekvenser, bør en miljøsatsing sikte «upstream». Miljøpolitikken må forsøke å fremme miljøvennlig teknologi ved bruk av for eksempel regulering, insentiver og straff (Japan har tatt i bruk en slik modell, som er blitt et vellykket eksempel på upstream-satsing, se Siderius & Nakagami 1997). I tillegg er en satsing på infrastruktur helt essensielt, gjennom å legge til rette for offentlig transport og for boliger som lar seg avkjøle uten luftkondisjonering. Dette koster, men å la være å satse på dette vil resultere i enorme fremtidige kostnader, både økonomisk og sosialt.

Litteratur

- Abu-Lughod, Lila (1990) «The Romance of Resistance: Tracing Transformations of Power Through Bedouin Women» i P. R. Sanday & R. G. Goodenough (red.) *Beyond the Second Sex: New Directions in the Anthropology of Gender*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press (311–38).
- Bourdieu, Pierre (1977) *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burke, Timothy (2003) *Lifebuoy Men, Lux Women: Commodification, Consumption and Cleanliness in Modern Zimbabwe*. Durham & London: Duke University Press.
- Corbridge, S. & J. Harriss (2000) *Reinventing India: Liberalization, Hindu Nationalism and Popular Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Cowan, Ruth (1989) *The Ironies of Household Technology from the Open Hearth to the Microwave*. London: Free Association Books.
- Devika, J. (2002a) *Domesticating Malayalees: Family Planning, the Nation and Home-Centred Anxieties in Mid-20th Century Keralam*. Working Paper Series (340). Trivandrum: Centre for Development Studies.
- Fernandes, L. (2000) «Nationalizing 'the global': media images, cultural politics and the middle class in India», *Media, Culture and Society*: 22(5): 611–28.
- Freeman, C. (2000) *High Tech and High Heels in the Global Economy: Women, Work, and Pink Collar Identities in the Caribbean*. Durham: Duke University Press.
- Gamburd, M. R. (2000) *The Kitchen Spoon's Handle: Transnationalism and Sri Lanka's Migrant Housemaids*. Ithaca & London: Cornell University Press.
- Gardner, Katy (1995) *Global Migrants, Local Lives: Travel and Transformation in Rural Bangladesh*. Oxford: Clarendon Press.
- Gulati, Leela (2003) «Full circle: Women's studies sans institutions» i D. Jain & P. Rajput (red.) *Narratives from the Women's Studies Family*. New Delhi: Sage Publications.
- Hansen, Karen T. (2000) *Salalula: The World of Second Hand Clothing and Zambia*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Hooper, Beverly (1998) «'Flower Vase and Housewife': Women and Consumerism in post-Mao China» i K. Sen & M. Stivens (red.) *Gender and Power in Affluent Asia*. London & New York: Routledge.
- Johnson, Mark (1998) «At Home and Abroad: Inalienable Wealth, Personal Consumption and Formulations of Femininity in the Southern Philippines» i D. Miller (red.) *Material Culture: Why Some Things Matter*. London: UCL Press Ltd (215–38).
- Khilnani, Sunil (1998) *The Idea of India*. London: Penguin Books.
- Liechty, Mark (2003) *Suitably Modern: Making Middle-Class Culture in a New Consumer Society*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- Lury, Celia & Alan Warde (1997) «Investments in the Imaginary Consumer: Conjectures Regarding Power, Knowledge and Advertising» i M. Nava, A. Blake, I. MacRury & B. Richards (red.) *Buy This Book: Studies in Advertising and Consumption*. London & New York: Routledge (87–102).
- MacKinnon, C. (1989) *Towards a Feminist Theory of the State*. Harvard: Harvard University Press.
- Mazzarella, William (2003) *Shovelling Smoke: Advertising and Globalization in Contemporary India*. Durham & London: Duke University Press.
- Phookan, Maijustree (2004) *Consumption and cosmetics, industry sector analysis*. Report prepared for the Cosmetics and Personal Care Industry, Canada (www.strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inimr-ri.nsf/en/gru16897e.html).

- Raj, K. N. & M. Tharakan (1981) «Agrarian Reform in Kerala and its Impact on Rural Economy – A Preliminary Assessment» i K. N. Raj & M. Tharakan (red.) *Agrarian Reform in Kerala and its Impact on the Rural Economy*. Geneva: International Labour Organisation (31–51).
- Sen, Krishna & Maila Stevens (red.) (1998) *Gender and Power in Affluent Asia*. London & New York: Routledge.
- Siderius, P. & H. Nakagami (1997) *Top Runner in Europe? Inspiration from Japan for EU ecodesign implementing measures*. Proceedings from the 1997 European Council for an Energy Efficient Economy (ECEEE) Summer Study. Paris: ECEEE.
- Soman, C. R. & V. Raman Kutty (2004) *Population Registry of Life Style Diseases*. Report by Health Action by People, Trivandrum.
- Vinikas, V. (1989) «Lustrum of the Cleanliness Institute, 1927–1932», *Journal of Social History*. 22(4): 613–29.
- Wilhite, Harold (2006) *Why is Consumption Changing in Kerala? An Ethnographic Approach*. Dissertation, Department of Social Anthropology, University of Oslo.
- Wilhite, H., H. Nakagami & C. Murakoshi (1997) «Changing Patterns of Air Conditioning Consumption in Japan» i P. Bertholdi, A. Ricci & B. Wajer (red.) *Energy Efficiency in Household Appliances*. Berlin: Springer (149–58).
- Wilk, R. (1996) «Connections and Contradictions: From the Crooked Tree Cashew Queen to Miss World Belize» i B. C. Cohen, R. Wilk & B. Stoeltje (red.) *Beauty Queens on the Global Stage: Gender, Contests and Power*. New York & London: Routledge (217–33).
- Zachariah, K. C., E. T. Mathew & S. Irudaya Rajan (2002) «Migrant Patterns and their Socio-economics» i K. C. Zachariah, K. P. Kannan & S. Irudaya Rajan (red.) *Kerala's Gulf Connection: CDS Studies on International Labour Migration from Kerala State in India*. Thiruvananthapuram: Centre for Development Studies (13–47).

Revolution i det fördolda

Industrialisering och välfärdspolitik på landsbygden i Tamil Nadu

STAFFAN LINDBERG & GÖRAN DJURFELDT,
Lunds universitet



Tamil Nadu hör till de områden i Indien som under de sista 25 åren sett en betydande ekonomisk tillväxt förenat med social utveckling. I vår panelstudie av sex byar i Karur- och Tiruchirapalli-distrikten har vi dokumenterat denna utveckling på olika sätt. De viktigaste resultaten är en fördubbling av realinkomsterna, snabb ökning av inkomster från arbete utanför jordbruket och en tydlig minskning av ojämlikheten vad gäller egendom och inkomster inom jordbruksbefolkningen. De viktigaste drivkrafterna bakom denna utveckling är en industrialisering som nått ut till byarna och en statlig socialpolitik som förser de fattiga med skyddsnät som förbättrar deras livschanser.

Inledning

För 25 år sedan intervjuade vi¹ mer än 350 lantbrukarfamiljer i sex byar kring floden Kaveri i Trichy District i Tamil Nadu. Nu är fem av oss tillbaka igen och har intervjuat flertalet av dessa familjer.² Vad har hänt i dessa byar på 25 år. Hur har det gått för familjerna? Vad jobbar de med idag?

Denna artikel är en vidareutveckling av en tidigare artikel i *Sydasien* (Lindberg 2005).

- 1 Göran Djurfeldt, Staffan Lindberg, Venkatesh Athreya, Gustav Böklin, R. Vidyasagar och A. Rajagopal och ett antal fältassistenter.
- 2 De tre indiska kollegerna från 1979/80 är också med i det aktuella forskningsprojektet: Dr. Venkatesh B. Athreya, Dr. A. Rajagopal och Mr. R. Vidyasagar. Vi står tillsammans för alla engelskspråkiga artiklar från projektet. Vi har också haft mycket värdefull hjälp av våra forskningsassistenter: Arasi Arivu, Mariasusai, Jayakumar, Kadhivel, Gopinath, Sridhar, Senthil and Chelladurai. Studien har genomförts med institutionell bas i Lunds universitet, SaciWATERS, Hyderabad och M.S. Swaminathan Research Foundation, Chennai. Fältkostnader och vissa löner har finansierats av Sida SAREC och det svenska Vetenskapsrådet.

Våra sex utvalda byar utgör en mikrokosm av Delta och Deccan på den indiska landsbygden, två i många avseenden skilda ekologiska och sociala världar. Tre av byarna, våta byar, tillhör Delta-kulturen med flod- och kanalbevattning, där braminer traditionellt ägde den mesta jorden som brukades av deras lågkastiga arrendatorer. Jorden kan normalt odlas hela året runt. De andra tre byarna, de torra byarna, tillhör Deccan-kulturen med dess beroende av regnvatten och dess uppsamling i dammar och med endast en odlingssäsong. Här odlas jorden av numerärt dominerande självvägande bönder assisterade av lågkastiga lantarbetare. I vårt fall är det bara några tiotal kilometer i avstånd mellan de båda världarna, men utvecklingen ser delvis olika ut. Diskrimineringen av de lågkastiga daliterna var till exempel redan 1979 mindre i de våta byarna än i de torra, ett förhållande som fortfarande råder.

1979 stod den gröna revolutionen på dagordningen i våra byar och hade börjat ge resultat i form av ökande sysselsättning och stigande inkomster (Athreya *et al.* 1990). Vad har hänt sedan dess? Vi vet att det har varit vattenbrist och sviktande jordbruksutveckling de sista åren, både i flodbyarna och längre bort från floden.

Till grund för denna artikel ligger en omfattande kvantitativ panelundersökning kring ekonomi, demografi, levnadsförhållanden, organisering, etc. Samma frågor har alltså ställts 1979/80 och 2004/05.³ Som komplement till detta har vi genomfört ett antal kvalitativa studier, intervjuer, fallstudier och deltagandeobservationer. Närhelst siffror eller kvantitativa uppskattningar presenteras i artikeln bygger de på egna surveydata eller sekundärmaterial som då refereras till.

Höjd levnadsstandard och minskad fattigdom

Det första som slår oss när vi återvänder är dock ett överflöd på fordon och prylar. Trafiken är intensivare och bussar, bilar och motorcyklar far kors och tvärs mellan byarna på nylagda asfalterade vägar. Nya hus har kommit upp i byarna. 1979/80 bodde de flesta i lerhus med stråtak, nu bor långt de flesta i cementerade hus med tegeltak. De flesta husen har el indragen och ungefär hälften har tv, i de våta byarna till och med kabel-tv.

Människor ser mer välklädda ut och en del står med mobiltelefonen

3 1979/80 intervjuade vi sammanlagt 367 hushåll, varav 238 i ett huvudsample. 2005 sökte vi upp och intervjuade huvudsamplet igen. Av dessa hade 31 hushåll utvandrat och vi kunde inte spåra fem hushåll. För att kompensera för utvandringen drog vi ett nytt urval på 31 hushåll bland de som invandrat. Det blev totalt 233 intervjuer. Det visar sig dock att av dessa har 20 hushåll lämnat jordbruket helt, så vårt slutgiltiga urval av jordbrukshushåll stannar vid 213. Det är från detta urval av befolkning som vi drar våra slutsatser.

tryckt till örat. När vi kommer på besök sätts en plaststol fram – för 25 år sedan satt vi på verandagolvet. Plaststolen är exakt likadan som den vi har i våra svenska villaträdgårdar!

Vi räknar med en fördubbling av de reala inkomsterna. En dramatisk minskning av ojämlikheterna i inkomster och jordfördelningen har också ägt rum.

Lika dramatisk är minskningen av antalet fattiga. Vi räknar med att ca 70 % av hushållen i de torra byarna låg under den officiella fattigdomsnivån för 25 år sedan, medan endast 20 % gör det idag. I de kanalbevattnade byarna är minskningen lite mindre dramatisk, men andelen fattiga har minskat från ca 50 till 30 %.⁴

Moderna kvinnor

Det som gör starkast intryck är dock att man ser kvinnor i blus och kjol och med moderna frisyrier på gator och torg. Det är ett tecken på en helt ny situation: fabriksarbete och kvinnoorganisering.

Vi möter dem på eftermiddagen, de unga kvinnorna från den «kastlösa» (numera kallar de sig själva daliter) parayarkolonin i Poyyamani, som frimodigt är på väg genom braminernas del av byn till den väntade bussen. Dalitkvinnorna ska till eftermiddagsskiftet på en fabrik där de tillverkar säckar i plast. Vi pratar obehindrat och de blir nyfikna när vi berättar att vi kommit tillbaka efter 25 år.

De säger att de gillar sitt arbete, att de har en egen inkomst och att de träffar nya människor på fabriken. Men de gamla i byn är inte lika förtjusta över att kvinnorna lämnar byn och bebländar sig med främlingar och nyligen har de fått vatten på sin kvarn.

En flicka från en mellankast i en av byarna blev kär i en dalitpojke på fabriken. De gav sig iväg för att skapa sig ett eget liv någon annanstans. Flickans föräldrar och släkt satte genast i gång att leta efter dem. Efter några dagar hittade de dem i den gamla brittiska bergsstationen Ooty i Nilgiribergen. Flickan fick under bannor följa med hem och sedan bestämde man i byn att flickorna inte fick ta arbete på någon fabrik i fortsättningen.

Lika mycket som den romantiska kärleken är tillåten i de populära tamil- och hindifilmerna, lika förbjudet är det att inleda en sådan förbindelse och bryta med seden att ingå ett arrangerat äktenskap.

4 Siffrorna i detta avsnitt är preliminära och avser en jämförelse mellan kohorter. Utgångspunkten är en inkomst på 60 rupier per person och månad för 25 år sedan som fattigdomsgräns uppräknat till dagens värde (se Djurfeldt *et al.* 2007).

Fabriksarbetet

I de torra byarna längre bort från floden med regnbevattning och endast en skörd per år har både kvinnor och män alltid arbetat utanför jordbruket med olika hantverk och vandrat till arbetsstillfällena på annat håll. Men det är något helt nytt i byarna nära floden att kvinnor tar arbete utanför jordbruket i den framväxande industrin och tjänsteekonomin.

Lönen är fortfarande låg, i jordbruket mellan 25–50 rupier om dagen, men i fabriken har de arbete sex dagar i veckan, mot kanske bara 1–2 dagar i veckan i jordbruket utslaget på hela året. Arbetet vid en symaskin under ett tak med radion skvalande med musik från den senaste tamilfilmen är också mycket trevligare än slitet på åkrarna under den brännande solen. I västvärlden ses detta som kvinnoexploatering, men så ser inte de unga kvinnorna på sin situation.

Idag har 69 % av hushållen minst en person sysselsatt i arbete utanför jordbruket och i 22 % av hushållen arbetar minst en kvinna utanför jordbruket. Den vanligast utomgårds sysselsättningen är byggnadsarbete för både män och kvinnor, vilket äger rum i närbelägna städer som Trichy och Karur dit man pendlar varje dag med minibuss eller lastbil. I det torra området är yngre kvinnor engagerade i att slipa halvädelsstenar, vilket var vanligt också för 25 år sedan, men då var det inte mekaniserat som idag. Nya jobb som tillkommit för kvinnor är fabriksarbete och arbete i tjänstesektorn, både den privata och offentliga.

En indisk «välfärdsstat»

Regeringen i Tamil Nadu, liksom i många andra delstater i Indien, står under starkt demokratiskt tryck att utveckla en fungerande välfärdsstat. Det staten kan göra kan verka enkelt och rudimentärt, men det betyder oerhört mycket för vanligt folk.

Jämfört med för 25 år sedan är skolorna bättre och de allra flesta barnen går nu i skolan, både i statliga och privata. En starkt bidragande orsak är förbättrad administration av skolorna och ambitionen att se till att alla barn kommer i skola. Gratis skolböcker och uniformer tillhandahålls alla barn i årskurs 1–8. Skolmat serveras i alla skolor och de äldre barnen får åka gratis på bussarna till gymnasieskolorna, som ofta är belägna i grannbyar eller de små städerna. Barnarbete har försvunnit nästan helt. Föräldrarna har färre barn än tidigare. De har bättre inkomster och betonar att de vill ge utbildning åt sina barn eftersom de flesta inte ser en framtid för dem i jordbruket.

Förebyggande hälsovård i form av vacciner har lett till en minskande barnadödlighet. Det finns förskolor i alla byarna dit alla barn, även dalitbarnen är välkomna. På förskolorna arbetar hälsovårdspersonal med

förebyggande barn- och mödrahälsovård. De flesta förlossningar äger rum på en klinik där det finns tillgång till läkare. Dödligheten i barnsäng har därför också minskat kraftigt enligt officiell statistik.

Det finns lågprisbutiker där de flesta hushållen i byarna mot uppvisande av ett ransoneringskort kan köpa ris, socker, fotogen och några andra varor till låga priser. Änkor utan vuxna söner får gratis hämta ut fyra kilo ris i månaden.⁵

Listan kan göras längre: Jordlösa får tomtmark, många daliter får hus byggda av staten, osv. Poängen är att trots svaga resurser och svag beskattning av de rika så gör staten vissa insatser för de fattiga, som har stor betydelse för deras välmående, livschanser och för samhällsutvecklingen i sin helhet. Det gäller inte minst för kvinnorna.

Kvinnor i politiken

Sedan 1993 har de skett en successiv decentralisering av politisk makt och resurser i det politiska systemet i Indien.⁶ I varje by ska det finnas en vald kommunstyrelse (Village Panchayat) som har hand om dricksvattenförsörjning, gator och belysning, samt renhållningen. Tillsammans med den storkommun den tillhör (Panchayat Union) driver kommunen också vissa utvecklingsprojekt som förskolor, servering av skolmat, byggande av nya vägar, skolföreningar, skolbyggnader, offentliga toaletter, bibliotek, etc.

Kommunstyrelserna i byarna väljs vart femte år, 33 % ska vara kvinnor och lika stor andel kvinnor ska vara ordförande i kommunstyrelsen och i storkommunen. När vi intervjuade några av dessa kvinnor fann vi att några lät sina män företräda dem vid sammanträdena medan andra själva gick dit och deltog i diskussioner och beslut. Ingen av kvinnorna hade självmant ställt upp i de lokala valen, utan det skedde i de flesta fall på mannens eller familjens initiativ.

I fem av våra sex byar har kvinnor valts som ordförande, men av dessa hade tre överlätit den reella maktutövningen på sina män! I två fall såg vi hur kvinnorna gick in och delade ansvaret med sina män.

5 Indisk statförvaltning beskrivs oftast som letargisk och korrumpad. Vi tycker oss märka en förändring till det bättre i den traditionella sk linjeadministrationen. Bl a iakttog vi på nära håll fördelningen av nödhjälp i samband med de stora översvämningarna i november 2005. Många klagade och de lokala politikerna försökte påverka skatteförvaltningen, som hade hand om detta, men vad vi kunde se så gick det hela mycket rimligt till. Det var verkligen de som hade fått sina hus skadade eller förstörda som fick ta del av hjälpen. I några fall dock med ett avdrag på 10 % till den tjänsteman som förmedlade den, vilket mottagarna har svårt att värja sig mot.

6 Panchayati Raj-reformen har gjort det obligatoriskt med självstyre på lokal nivå och en decentralisering där delstatsregeringarna överför finansiella resurser och beslutsamakt till de lägre nivåerna. I Tamil Nadu är systemet inte starkt utvecklat men har ändå satt sina tydliga spår.

Kvoteringen är alltså en stabil plattform för kvinnligt deltagande och inflytande i den lokala politiken. Vi ser en process med ett gradvist erövrande av dessa positioner, där utbildning spelar en viktig roll. Lika viktig är dock den förhandling som äger rum med mannen och familjen och som är beroende av rådande ideal och hur de förändras i processen.⁷

Från patron–klient-mobilisering till politiska krav i politiken

Klassiska studier av politiken i Sydasien utgår från ett mönster som blev tydligt bl a i Indien efter självständigheten. Den politiska mobiliseringen skedde vertikalt genom att eliten genom sin ekonomiska och politiska dominans kunde mobilisera sina underlydande – t ex en godsägare sina arrendatorer, en storbonde sina lantarbetare (s k «klientelism»). Kongresspartiet ansågs t ex speciellt under perioden 1947–1967 vara uppbyggt på det sättet hela vägen upp till New Delhi och centralmakten i unionen (Hardgrave & Kochanek 2000: 244–49).⁸

Genom vår survey och våra intervjuer märker vi en gradvis frigörelse från detta mönster. Förändringen i de ekonomiska relationerna som åtföljer jordbrukets kommersialisering och mekanisering liksom industrialiseringen, leder till en ökad autonomi för individerna som egenföretagarna och löntagarna. «Man äger sig själv» i ökad utsträckning, som en av de intervjuade i Lasse Bergs bok *I Asiens tid* säger (Berg & Karlsson 2000). Denna frigörelse förstärks också av att man nu oftast äger sitt hus och sin tomt och har fått utbildning. Vanligt folk har fått rättigheter.

Det är också denna frigörelse från vad som har kallats för det «Faustska kontraktet», dvs att underklassen för hela sitt liv är beroende av en patrons välvilja,⁹ som är en viktig nyckel till den förändringsprocess vi nu bevitnar. När folk «äger sig själva» blir de medborgare som kan hävda sina rättigheter.

Vi ser hur detta utlöser en tyst revolution genom framväxten av daliernas och de lågkastigas kamp för rättigheter och likabehandling – det är klasskampen i dess indiska form, dvs den form den tar sig i ett så utpräglat segmenterat kastsamhälle (Jaffrelot 2003).

7 Vår analys av denna gradvisa emancipationsprocess får stöd av andra forskare, t ex Hust (2004) och Manavalan (2000). För en global analys av kvotering för kvinnor, se Dahlerup & Freidenvall (2005).

8 Det finns många exempel på patron–klient-analyser i de antologier om indisk politik som redigerats av Frankel & Rao (1990). För en empirisk analys i sydindisk kontext, se Djurfeldt & Lindberg (1975: 255–317) och för en teoretisk genomgång, se Widlund (2000: 33–35).

9 I utbyte mot en mager försörjning underkastar man sig denna «djävul» (Wood 2003).

I Tamil Nadu tävlar idag två regionalnationalistiska politiska partier om väljarnas gunst, DMK och ADMK.¹⁰ Valkampen förs kring olika politiska krav och löften. I det senaste delstatsvalet i Tamil Nadu i maj 2006 förde t ex oppositionspartiet DMK fram löften om billigare ris i lågprisbutikerna (med en sänkning från 3,5 rupier per kilo till 2), utdelning av jord till jordlösa och fri färg-tv till fattiga familjer. Löften som de omedelbart började förverkliga efter regeringstillträdet.

Dessa partier är masspartier: I våra byar har de medlemmar i 54 % av hushållen. Lokala partiorganisationer fungerar och deltar på olika sätt i de lokala valen och administrationen på olika nivåer. Det är alltså en väldig mobilisering av väljarna som äger rum.

Visst finns det fortfarande spår av «klientelism». Det är folk med pengar eller med mäktiga förbindelser och tillgång till pengar som ställer upp i de lokala valen och bjuder väljarna på mat och dryck. Motivet är ju också tillgång till de offentliga kontrakt som är den typiska formen för offentliga arbeten och investeringar och där tillstånd och utförande bjuder många tillfällen att tjäna en extra hacka.

I det kanalbevattnade området har de flesta gamla patroner försvunnit i och med att de braminska godsägarna har sålt sin jord och deras barn lämnat byarna. Inget tydligt mönster av nya herrar har ersatt dem och lantarbetarna tar nu anställning via ett självständigt arbetslag under en förman som förhandlar om lön och andra anställningsvillkor.¹¹

Det finns tydligare rester av patron–klient-relationer i de torra byarna, där de gamla bondekasterna fortfarande äger det mesta av jorden och anlitar de jordlösa dalitlantarbetarna för olika uppgifter på daglönarbasis. Här dröjer också diskriminering av daliterna sig kvar. I flera av tehusen serveras de t ex i ett separat glas, märkt med ett kryss i botten. Skillnaden mot förr är att nu slåss faktiskt daliterna för sina rättigheter trots att en hel del sitter kvar i det «Faustska» kontraktet.

Kvinnogrupper och småföretagare

Den indiska kvinnorörelsen har en lång historia som i många stycken liknar den i väst. Men den breda mobiliseringen av vanliga kvinnor har kommit igång först på 80–90-talet och den har organiserats av staten. I våra byar kom denna rörelse först att rikta sig mot alkoholmissbruk och illegal tillverk-

10 DMK står för Dravida Munetra Kahzagam (Dravidiska framstegspartiet) och ADMK står för All India Anna Dravida Munetra Kahzagam, som är en utbrytning från det förra. För en initierad skildring av dravidisk politik, se Widlund (2000).

11 Vi ser här ett exempel på den «de-clientelization» som Wood & Gough (2006: 1707–709) anser så viktig för utvecklingen av sociala rättigheter i informella ekonomier.

ning och försäljning av sprit. Något förbud råder inte idag, men den mesta spriten säljs genom statliga affärer som genom sina höga priser kanske har en återhållande effekt på drickandet.¹²

Sedan några år tillbaka har dock denna kvinnorörelse fått ett ordentligt uppsving. På uppdrag av delstatsregeringarna i olika delar av Indien har professionella frivilligorganisationer, s.k. NGOs, utbildat organisatörer i byarna, som i sin tur har skapat småsparargrupper bland kvinnorna. 10–20 kvinnor går samman, sparar regelbundet och sätter in pengarna på banken. Efter minst 6 månader kan gruppen få låna i banken utan att ha något att sätta i pant. När kvinnorna har visat att de kan betala tillbaka sitt lån får de låna mer pengar. Gruppen är solidariskt ansvarig för lånen, så om en familj inte kan betala ränta och amortering en viss månad så gör gruppen det. Tanken med programmet är att man ska nå de riktigt fattiga kvinnorna på landsbygden.¹³

Det här fungerar till viss del. Det finns många spargrupper i våra byar och 45 % av hushållen har minst en medlem i en självhjälpsgrupp som de kallas lokalt. Av dessa har ca hälften tagit lån på allt mellan 500 och 30 000 rupier. Många lånar av gruppen till 24 % ränta och använder pengarna till mindre hushållsutgifter som t ex läkarbesök. Andra tar egna lån i banken för att köpa t ex mjölkkor, symaskiner, maskiner för att slipa halvädelsstenar, för att starta en affär eller ett kafé, osv. Räntan är här 12 % och i flera fall får de en subvention på halva det belopp de behöver för att t ex köpa en ko. De betalar tillbaka sina lån och de lånar mer. Familjernas ekonomi förbättras. Några av kvinnorna har slutat med lönearbete och försörjer sig som egenföretagare.

Tyvärr är det inte de fattigaste familjerna som är med i detta utan snarare med välbeställda mellanskiktsskvinnor, som har kapacitet att spara respektive återbetala lånen regelbundet. När det gäller större företagarlån på 10 000 rupier och däröver är det välbärgade kvinnor som har tagit dessa lån och de utgör bara 7 % av byns agrara hushåll.¹⁴

Ändå innebar spargrupperna något av en revolution i det fördolda i detta tidigare så patriarkala samhälle.

12 En svensk socialantropolog har studerat denna rörelse i grannstaten Andhra Pradesh, se Larsson (2006).

13 Se Kalpana (2004a och b) för en övergripande presentation och kritisk diskussion. Hon jämför också med tidigare program för fattigdomsbekämpning. Verksamheten är klart inspirerad av utvecklingen i Bangladesh, men med den skillnaden att de indiska kvinnogrupperna är mer autonoma i förhållande till de NGO:n som organiserar verksamheten.

14 Det finns få studier som verkligen behandlat fördelningseffekterna i dessa mikrolånsprogram. Liknande resultat finner vi dock t ex hos Galab & Rao (2003: 1281–282).

Fru Karuppiamma

Fru Karuppiamma i Poyyamani har tagit studentexamen och imponerar starkt på oss. För femton år sedan arbetade hon med vuxenutbildning som bedrevs över hela Tamil Nadu vid den tiden. Hon var med och startade de första kvinnoorganisationerna i Poyyamani på 90-talet. Nu är hon utbildad av den NGO som är ansvarig för spargrupperna i Poyyamani. Hon har startat nästan 40 fungerande grupper under de sista fem åren. Hon drömmer om att starta en egen kvinnobank i byn.

Karuppiamma berättar att förut vågade kvinnorna nästan aldrig gå hemifrån och var helt beroende av vad mannen tyckte och tänkte. De hade heller ingen aning om världen utanför hemmet, om hur man driver ett företag eller ordnar med ett banklån. De diskuterade aldrig byns gemensamma problem eller lokal politik.

Idag är situationen helt annorlunda. Kvinnorna lämnar hemmet på kvällarna och går på möten där de inte bara diskuterar banklån och investeringar utan också vad som händer i byn och om kommunstyrelsen sköter sig. De vågar yttra sig på offentliga möten och diskutera med regeringstjänstemän och bankpersonal. På så sätt blir de också ett stöd för de kvinnor som sitter i kommunens och storkommunens ledning. I några fall har självhjälpsgrupperna lanserat sina egna kandidater till kommunstyrelsevalen.¹⁵

Lotusblomman i Poyyamani – också socialt engagerad

En av spargrupperna som Karuppiamma leder kallar sig *Tamarai*, vilket är tamil för Lotusblomman. Alla medlemmarna tillhör mellankasten muthuraja – det är inte vanligt med medlemmar från olika kaster i en och samma spargrupp i den här byn.

En del av lånen de tagit har de använt för familjeutgifter, skolkläder, böcker, när barnen lämnat grundskolan, osv. De har också engagerat sig socialt för varandra. När en av medlemmarna fick cancer samlade de ihop 10 000 rupier till den behandling hon behövde. När vi hade möte kom hon linkande med sina kryckor och deltog i diskussionerna.

Men de stora lånen, vardera 12 000 rupier, har de använt till att köpa varsin mjölkko. Inkomsten från en ko är ca 1500 rupier i månaden, sju-åtta månader om året, vilket är nästan lika mycket som avlönat industriarbete. Nu funderar de på att starta ett mjölkooperativ eftersom de tycker att de privata uppköparna betalar för lite för mjölken.

15 Också observerat mer generellt av Kalpana (2004b: 51).

Nyligen har en av medlemmarna startat en «teashop serving tiffin» (en liten lunchrestaurang). Vi frågar henne om det inte finns för många teashops redan i byn. Hon svarar självsäkert: «Det kanske det finns, men jag serverar first class tiffin!»

Vi frågar om deras män, «Gör de inte motstånd mot att ni går ut efter mörkrets inbrott?»

Svaret är unisont. «I början var de väl lite skeptiska, men nu är det ingen som bråkar om detta.»

Lotusblomman växer i en större trädgård men hur ser den ut?

Vad är det för samhällsutveckling som har bäddat för denna spirande kvinnofrigörelse och sociala utveckling?

Det har skett en teknisk och materiell utveckling som vi kunde förutspå 1979–80 baserat på den gröna revolutionen och framsteg för flertalet genom ökade odlingar och mer arbetstillfällen. Men vad är det egentligen som har hänt och händer?

Indien på 2000-talet har ett skimmer av IT, telekom- och snabb tillväxt av andra industrier, handel, tjänster och underhållningsindustri (t ex Bollywoodfilmer) med en genomsnittlig tillväxt på 7–8 %. Det fattiga Indien har plötsligt blivit «rikt» och förväntas bli ett av världens starkaste ekonomiska centrum inom bara ett par årtionden.

Samma nästan magiska utveckling har inte ägt rum på den landsbygd vi nu studerar, men det som hänt är ändå av stor betydelse. Det är på sätt och vis en revolution i det fördolda eftersom den här förändringen nästan inte alls uppmärksammas. I stället är det den kvardröjande fattigdomen i många andra landsbygdsområden som diskuteras och där många föreställer sig att den ökar snarare än minskar trots den snabba utvecklingen av tjänste- och industriproduktionen i städerna.

Den gröna revolutionen

För 25 år sedan hade den gröna revolutionen¹⁶ med nya högavkastande ris- och hirssorter slagit igenom brett och på ett sätt som kom alla till del. Tekniken var skalneutral, den byggde på en intensifiering utan mekanisering, så att även bonden med bara ett tunnland jord kunde hänga med i svängarna. Det krävdes vatten, konstgödning och kemiska bekämpningsmedel.

16 Informationen här kommer från Athreya *et al.* (1990).

Det var en statligt planerad och organiserad utvecklingspolitik. I många områden hade dessutom jordreformer genomförts som fört över jorden från parasitära godsägare till deras f d arrendatorer. Även dalitkasterna hade börjat få tillgång till jord.

Statliga organisationer stod för investeringar i infrastruktur – bevattning, elektricitet och vägar. Ett nätverk av jordbruksrådgivare verkade i byarna och spred kunskap om den nya tekniken. Kooperativ försåg bönderna med krediter, utsäden och konstgödning. En prismyndighet såg till att uppköpspriserna på de viktigaste grödorna hölls uppe med s k minimipriser, vilket stöttades av stora uppköp för senare utdelning och försäljning i statliga lågprisbutiker som byggdes upp i varje by och stadsdel.

Det var inte en miljövänlig utveckling precis, men den ledde till att många av de allra fattigaste lyftes upp ur sin fattigdom, att folkhälsa och materiell standard ökade substantiellt. En utveckling som också satte fart på den indiska industrin genom ökad efterfrågan.

25 år senare: vattenbrist och anpassning

När vi började vårt fältarbete i juni 2005 var det vattnet som var det allt igenom dominerande samtalsämnet. Det hade inte regnat ordentligt på tre år, markerna i de torra områden längre bort från floden låg nakna och spruckna i den heta solen. Många var förtvivlade och bad oss om hjälp – om inte kunde vi lika gärna dra åt ...!

Som sten på bördan har inte heller de traditionellt vattenrika byarna längs floden haft rikligt med vatten på flera år. Avtalet om fördelning av vattnet i floden med delstaten Karnataka, där floden Kaveri rinner upp, gick ut 1974. Sen dess har myndigheterna och bönderna i Karnataka, enligt tamilerna, successivt behållit mer och mer av vattnet så att allt mindre kommit Tamil Nadu till del. Riktigt akut har det blivit de allra senaste åren.¹⁷

Samtidigt har den statliga jordbrukspolitiken tunnats ut. Investeringar i bevattning och elektricitet har minskat, forskning kring nya grödor minskat, kreditgivningen försvagats, osv.

17 Twisten avgjordes nyligen av en skiljedomstol i New Delhi: «The Cauvery Water Disputes Tribunal gave its keenly awaited final award on Monday setting out the share of waters of the Cauvery among the riparian States of Tamil Nadu, Karnataka and Kerala, and the Union Territory of Puducherry. The proceedings over the politically sensitive issue went on for more than 16 years» (*The Hindu* 8 februari 2007). Det har lett till glädjeyttringar i Tamil Nadu medan det har förekommit en hel del protester i Karnataka.

Brunnar och nya grödor

I takt med den ökande vattenbristen har bönderna gjort vad de har kunnat för att anpassa sig och utveckla sina jordbruk. Det vanligaste är att de som har råd gräver eller borrar brunnar för att kompensera för det bristande vattnet i floden eller regnvattnet. I det torra området har detta redan skapat problem. Den lantbrukare som har tillräckligt med jord och pengar kan borra en mycket djup brunn och bevattna sina fält, ofta också byta till mer vattenintensiva grödor som tex ris, bananer och sockerrör. Samtidigt sjunker grundvattnet och bönderna runtomkring kan bli helt utan vatten.

Men den mångomtalade ekologiska krisen har faktiskt uteblivet. En sak som slog oss redan vid ankomsten var att det torra området var mycket grönare än när vi lämnade det för 25 år sedan. Buskar och träd växer nu i stor mängd på mark som inte brukas, den viktigaste orsaken är säkert att gas har ersatt ved som bränsle i matlagningen i många hushåll. En annan slående observation är att när de kraftiga regnen kom i november 2005, fylldes grundvattnet snabbt på, brunnarna flödade och bönderna var snabba med att så nya grödor.

De data vi samlat in visar också på en genomsnittlig nästan fördubbling av avkastningen per ytenhet för ris under de 25 år som gått sedan vår förra mätning. Inte illa med tanke på de domedagsprofetior som så ofta uttalas inte minst i förhållande till liberaliseringen av politiken efter 1991, vilket förväntades leda till en katastrof inom jordbruket.

Dropptvätt och organiskt jordbruk

Vi ser också några små tecken på en annan utveckling. Några kapitalstarka bönder i byarna nära floden har skaffat sig utrustning för att dropptvätta sina fält. Det kostar ungefär 40 000 rupier per tunnland. De har också börjat med mer organiska gödningsmedel och med jordförbättring via sk vermikultur, dvs. maskodling. Det visar sig ge god avkastning, men det kräver pengar.

Detta är inget som syns i vår survey. För små bönder utan egen brunn och kapital verkar det dessutom rent utopiskt. Det skulle krävas en kollektiv organisering med del i brunn och möjligheter till statliga krediter för att åstadkomma en sådan utveckling bland dem.

Vi ser också en viss tendens till «flykt» från jordbruket bland de större jordägarna, som nu väljer att sälja eller arrendera ut sin jord och investera i den urbana-industriella ekonomin. Det verkar ske en viss rörelse mot mitten och mot en förstärkning av familjejordbruken.

Ett utslag av detta är den ökande andelen familjearbetskraft i lantbruket, ett

annat en ökning av antalet «joint families» i de torra byarna. Genom storfamiljen kan man förena inkomster från jordbruket med inkomster från lönearbete utanför jordbruket och vinna «skal fördelar» i hushållsarbete och i ekonomin.

Traktorer och tröskor

För 25 år sedan fanns inga maskiner i jordbruket bortsett från ett mindre antal traktorer och elektriskt eller dieseldrivna pumpar i en del brunnar. Idag plöjs i stort sett alla jordar med traktor, riset tröskas med maskiner och det gamla sättet att lyfta vatten från brunnarna med hjälp av oxspann har helt försvunnit. Vi studerar processen och försöker förstå om det är för att pressa ner lönerna och hålla arbetarna i schack eller om det är på grund av brist på arbetskraft som lantbrukarna nu gått in för mekanisering. Vi tror att det är ont om arbetskraft i jordbruket pga den växande ekonomin och suget efter billig arbetskraft i industri och handel. Vi ser lantarbetare i kontraktsgång som kommer resande från de torra byarna längre bort. Vi ser kvinnor som bildar arbetslag för arbete inom socker- och bananodlingen som de inte gjorde innan, men som antagligen hellre hade suttit inne i en systuga med arbete hela året.

Lantbrukarna säger att de har svårt att få tag på arbetare när de behövs som mest, t ex vid sådd och skörd. Arbetarna själva ute i byarna verkar inte särskilt bekymrade över mekaniseringen. Bristen på lantarbetare har lett till att andelen familjearbete har ökat på bekostnad av inhyrd arbetskraft. Samtidigt har kvinnornas deltagande i jordbruksarbetet minskat i takt med mekanisering och möjligheter till lönearbete utanför jordbruket.

Nu kommer industrier och en bredare tjänsteekonomi

Vårt område gränsar till Karur-Tirupurområdet som har en av Indiens snabbast växande textilindustrier med export av tyger och färdigsydda kläder. Det är till dessa fabriker som många av våra bybor nu pendlar varje dag.

I en av våra byar har en rik godsägare satt upp en syverkstad med femtio anställda, mest dalitkvinnor. Han levererar förkläden, dukar, tygväsckor mm till en exportör i Karur. För ett förkläde får han t ex 8 rupier vilket är ungefär 1,25 i svenska kronor, men han kan betala sina arbetare 40–50 rupier om dagen, vilket är dubbelt så mycket som lönen som daglönare för en kvinna. Än så länge är han unik i sitt slag i just våra byar, men hur länge?

Det är inte bara textilindustri som har kommit hit. Det finns verkstäder som lagar maskiner, som tillverkar enklare hushållsgrejer och massor av affärer som säljer alla de konsumtionsvaror som vanligt folk idag efterfrågar.

Ute i byarna växer en helt ny arbetsmarknad fram, både i den kommunala/of-fentliga sektorn och i den privata. Nu finns det t ex elektriker som har fullt upp med installationer och reparationer i varje del av en by.

Industrialisering, urbanisering och modernisering

Det är denna övergång, grundad i en tidigare så livaktig jordbruksekonomi, som bäddar för alla dessa nya förutsättningar för liv och arbete i våra byar. Här öppnar sig helt nya jobb för kvinnor både som anställda och som småföretagare. Här bildas fackföreningar och handelsorganisationer.

Demokratin och den visserligen rudimentära men dock fungerande «välfärdsstaten» bidrar aktivt till den sociala utvecklingen och inte minst kvinnornas nya möjligheter. Utbildning, lågprisbutiker, barnverksamhet, hälsovård och rent vatten betyder oerhört mycket för folks möjligheter till ett säkrare liv och till kreativitet.

Den elektroniska revolutionen har också fört världen in i alla hem. Folk i våra byar tar nu snabbt klivet in i det moderna.

Det är viktigt att betona att de tecken på framsteg som vi kunnat iakttä inte betyder att allt har blivit bättre än förut. Långt därifrån, fattigdomen är fortfarande betydande speciellt bland jordbruksarbetare och småbönder, som inte har tagit del i den växande industri- och tjänstekonomin. Det gäller framförallt hushåll med äldre arbetskraft och ensamstående kvinnor med och utan barn. Förhållandena för löntagarna i arbetslivet är fortfarande dåliga på många sätt, även om de värsta formerna av förtryck har försvunnit. Den lokala statsapparaten är fortfarande bristfällig och korrumperad på många sätt.¹⁸

Ett unikt område?

Vår studie visar alltså att det inte bara är den urbana över- och medelklassen som fått det bättre under de senaste 25 åren, utan även bönder och arbetare på landet om än i mera blygsamt mått.

Många är förvånade över de resultat vi fått i vår återstudie och frågan måste ställas om vårt område står ensamt i ett hav av agrart elände och stag-

18 Andra förändringsstudier i det rurala Sydindien har pekat på en ganska komplicerad förändringsprocess och betonat både framsteg genom diversifiering (industri, handel, arbetsmigration) och utveckling av jordbruket, och den kvardröjande fattigdomen, jordbrukets stagnation i många områden och en bristfällig statsintervention både vad gäller fysisk infrastruktur och välfärd. För en översikt över ett stort antal studier av det här slaget, se Rao & Nair (2003). Harriss & Janakaram (2004) har gjort en omfattande förändringsstudie över 30 år i byar i det inre av norra Tamil Nadu och funnit mönster som liknar dem vi har sett. Industrialiseringen är dock mindre stark i deras område och därmed också den positiva förändringstakten.

nation. De många självmorden bland lantbrukare i delstater som Andhra Pradesh, Maharashtra och Punjab framhålls ofta som bevis för detta.

Det finns emellertid en hel del empiriska belägg för att större eller mindre områden i t ex Himachal Pradesh, Punjab, Delhi, Haryana, Goa, Gujarat, Maharashtra och Västbengalen och de fyra dravidiska delstaterna Kerala, Karnataka, Andhra Pradesh och Tamil Nadu har haft liknande dynamisk utveckling (se t ex Government of Tamil Nadu 2006). I många av dessa områden finns samband mellan jordbruksutveckling, infrastruktur (både fysisk och institutionell) och industrialisering, en process som även äger rum i mindre städer och rekryterar arbetskraft från landsbygden.¹⁹ Möjligheterna för lönearbetarna i jordbruket att få jobb utanför jordbruks-ekonomin ökar deras inkomster och levnadsstandard.²⁰ Panchayati Raj och decentralisering är starkt utvecklade i Kerala och Karnataka. Socialpolitiken är stark i t ex Kerala och Tamil Nadu. Betydligt mindre utvecklade är Bihar, Uttar Pradesh, Rajasthan, Madya Pradesh och Orissa och där har kvinnorna också en mycket svagare ställning.

Det är alltså inte bara vårt lilla område i Kaveris övre delta som rör sig på detta sätt, utan liknande mönster bör kunna identifieras i betydligt större delar av Indien. Det ger hopp för framtiden.

19 Data och analys kring detta finns t ex i Sachs *et al.* (2002) och Fan *et al.* (2000). Det senare arbetet fokuserar främst på betydelsen av statliga infrastrukturella investeringar för att öka jordbruksproduktionen och minska fattigdomen.

20 Bhalla, Karan & Shoba (2006) behandlar landsbygdsarbetarnas inkomster i olika delar av Indien och visar just på detta samband.

Litteratur

- Athreya, Venkatesh B., Göran Djurfeldt & Staffan Lindberg (1990) *Barriers Broken. Production relations and agrarian change in South India*. New Delhi: SAGE Publications.
- Berg, Lars & Stig T. Karlsson (2000) *I Asiens tid*. Stockholm: Ordfront.
- Bhalla, Sheila, Anup K. Karan & T. Shoba (2006) «Rural Casual Labourers, Wages and Poverty: 1983 to 1999–2000» i Ashok Kapur Mehta & Andrew Shepherd (red.) *Chronic Poverty and Development Policy in India*. New Delhi: Sage Publications (86–147).
- Dahlerup, Drude & Lenita Freidenvall (2005) «Quotas as a 'fast track' to equal representation for women», *International Feminist Journal of Politics* 7(1): 26–48.
- Djurfeldt, Göran, B. Athreya, N. Jayakumar, Staffan Lindberg, R. Vidyasagar & A. Rajagopal (2007) «Agrarian Change and Social Mobility in Tamil Nadu», forthcoming.
- Djurfeldt, Göran & Staffan Lindberg (1975) *Behind Poverty: The Social Formation in a Tamil Village*. London: Curzon Press. Scandinavian Institute of Asian Studies Monograph series No. 22.
- Fan, Shenngen, Peter Hazell & T. Haque (2000) «Targeting public investments by agro-ecological zone to achieve growth and poverty alleviation goals in rural India», *Food Policy* 25(4): 411–428.
- Frankel, Francine, R. & M.S.A. Rao M. S. A. (red.) (1990) *Dominance and State Power in Modern India, Decline of a Social Order, Vol. I. and II*. New Delhi: Oxford University Press.
- Galab, S. & N. Chandrasekhar Rao (2003) «Women's Self-Help Groups, Poverty Alleviation and Empowerment», *Economic and Political Weekly* 38(12–13): 1274–283.
- Government of Tamil Nadu (2006) *Statistical Handbook 2006. Select Economic Indicators of All States and India*. Chennai: Department of Economics and Statistics (<http://www.tn.gov.in/deptst/EcoIndAllStates.pdf>) (besökt 26 november 2007).
- Hardgrave, Robert L. Jr. & Stanley A. Kochanek (2000) *India: Government and Politics in a Developing Nation*. Sixth Edition. Fort Worth: Harcourt College Publishers.
- Harris-White, Barbara & S. Janakarajan (2004) *Rural India Facing the 21st Century. Essays on Long Term Village Change and Recent Development Policy*. London: Anthem Press. Anthem South Asian Studies.
- Hust, Evelin (2004) *Women's Political Representation and Empowerment in India. A Million Indiras Now?* New Delhi: Manohar.
- Jaffrelot, Christophe (2003) *India's Silent Revolution. The Rise of the Lower Castes in North India*. London: Hurst & Company.
- Kalpana, K. (2004a) *The Shifting Trajectories in Microfinance Discourse: A Critical Reading of the Anti-Poverty Dimensions of Microfinance Programmes*. Chennai: Madras Institute of Development Studies. Working Paper (189).
- Kalpana, K. (2004b) *Microfinance – the Silver Bullet for Empowerment: Some Questions*. Chennai: Madras Institute of Development Studies. Working Paper (191).
- Manavalan, D.K (2000) *Empowerment of Women through Panchayati Raj in Rajasthan and Orissa, India*. Stockholm: Sida Evaluation 00/31, Asia Department.
- Larsson, Mari (2006) «'When Women Unite'. *The Making of the Anti-Liquor Movement in Andhra Pradesh, India.*» Doctoral Thesis in Social Anthropology at Stockholm University.
- Lindberg, Staffan, Venkatesh B. Athreya, R. Vidyasagar, Göran Djurfeldt & A. Rajagopal

- (2007a) *Women and Social Change in Tamil Nadu*, forthcoming.
- Lindberg, Staffan, R. Vidyasagar, Venkatesh B. Athreya, Göran Djurfeldt & A. Rajagopal (2007b) *Decentralisation and Local Politics in Tamil Nadu*, forthcoming.
- Lindberg, Staffan (2005) «Revolution i det fördolda – social utveckling och kvinnofrigörelse präglar Sydindiens landsbygd» *Sydasien* 29(4): 2–5.
- Rao, G. N. & K. N. Nair (2003) «Change and transformation in rural South India», *Economic and Political Weekly* 38(32): 3349–354.
- Sachs, Jeffrey D., Nirupam Bajpai & Anathi Ramiah (2002) «Understanding Regional Economic Growth in India», *Asian Economic Papers* 1(3): 32–62.
- Widlund, Ingrid (2000) *Paths to Power and Patterns of Influence. The Dravidian Parties in South Indian Politics*. Acta Universitatis Upsaliensis: Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala (140).
- Wood, Geof (2003) «Staying Secure, Staying Poor: The 'Faustian Bargain'», *World Development* 31(3): 455–71.
- Wood, Geof & Ian Gough (2006) «A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy», *World Development* 34(10): 1696–712.

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 per e-post [kmh@nupi.no].

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

Indiens energiutmaningar

HANS BLOMKVIST

Uppsala universitet



Indien och Kina håller i rask takt på att bli globala jättar. Med en ekonomisk tillväxt runt 10 procent per år under de senaste ett till två decennierna börjar de påverka resten av världen på ett högst påtagligt sätt, inte minst på energiområdet. Artikeln analyserar dagens energiförsörjning i Indien samt IEA:s antaganden om situationen det närmaste decenniet. Indiens ökande användning och import av fossila bränslen, ökande utsläpp av växthusgaser samt den mycket ojämnt fördelade energianvändningen diskuteras. Några av de främsta problemen dryftas i artikeln: subsidier eller ibland gratis elektricitet till jordbruket; den stora fattigdomen; samt den mjuka staten och korruptionen. Två av Indiens styrkor inför de kommande energiutmaningarna lyfts fram i artikeln. Dels betonas den höga nivån på ingenjörsvetenskapen som är central för utvecklandet av förnybar energi, dels de demokratiska institutionerna som möjliggör politiskt deltagande och påverkan på energi- och klimatfrågan.

Indien och Kina håller i rask takt på att bli globala jättar.¹ Befolkningsmässigt är de sedan länge jättar. En tredjedel av hela världens befolkning bor i dessa två asiatiska länder. Med en ekonomisk tillväxt runt 10 procent per år under de senaste ett till två decennierna börjar de påverka resten av världen på ett högst påtagligt sätt. Och förmodligen har vi bara sett början på denna utveckling. År 2050, spår en prognos (av Pricewaterhouse), kommer Indiens ekonomi att vara lika stor som USAs och Kinas vara nästan en och en halv gång så stor som den amerikanska (när man kontrollerar för köpkraft, PPP).

Jag vill tacka för synpunkter som framfördes vid ett seminarium om «Indiens utfordringar» vid Universitetet i Oslo i mars 2007, arrangerat av professor Arild Engelsen Ruud, samt från två anonyma reviewers som givit omfattande och värdefulla synpunkter på en tidigare version av denna text.

- 1 Artikeln är skriven inom ett forskningsprogram vid Uppsala universitet om institutioner och politiskt beslutsfattande kring bioenergi i Indien och EU, finansierat av den statliga Energi-myndigheten under perioden 2007–2011. Förutom Blomkvist ingår Roland Roberts, professor i geofysik, och Katrin Uba, dr i statsvetenskap.

Hur kommer en fortsatt ekonomisk tillväxt att påverka energibehovet i Indien? Och hur kommer en ökad indisk energikonsumtion att påverka energiresurser och klimat i Indien och resten av världen? Vilka politiska förutsättningar har Indien att leva upp till dessa utmaningar? Det är dessa frågor, och framför allt den sista, jag ska försöka ta mig an i denna artikel. En svårighet med detta är uppenbar: det handlar om framtiden, om prognoser och därmed om gissningar. Men genom att jämföra dagens energikonsumtion i Indien med den i Europa och andra OECD-länder får vi ändå en grund för en ganska god gissning om framtida energibehov. Anledningen till detta är att det finns ett mycket starkt samband mellan energikonsumtion och ekonomisk utveckling (BNP per capita), både mellan länder och för utvecklingen i Indien (Elias & Victor 2005, fig. 1 och 2). En ökad industrialisering, mekanisering av jordbruket och ökad levnadsstandard kommer samtliga att ställa ökade krav på energiproduktion i Indien.

Artikeln analyserar dagens energiförsörjning i Indien samt antaganden om situationen det närmaste decenniet. Med hjälp av dessa data från OECD-organet IEA visar artikeln hur Indiens ökande användning och import av fossila bränslen, ökande utsläpp av växthusgaser kommer att påverka de globala energiförutsättningarna. Sen lyfter jag fram några av de främsta utmaningarna Indien står inför i att bemästra denna situation: den nästan försumbara andelen förnyelsebar energi, den mycket ojämnt fördelade energianvändningen (hälften av indiska hushåll saknar elektricitet), subsidier eller ibland gratis elektricitet till jordbruket, samt den mjuka staten och korruptionen. Två av Indiens styrkor inför de kommande energiutmaningarna lyfts fram i artikeln. Dels betonas den höga nivån på ingenjörsvetenskapen som är central för utvecklandet av förnyelsebar energi, dels de demokratiska institutionerna som möjliggör politiskt deltagande och påverkan på energi- och klimatfrågan.

Energiförsörjning globalt och i Indien

«Tillgången på vatten, mat och energi» är de tre mest centrala utmaningarna för vår överlevnad, hävdade den indiske premiärministern Manmohan Singh i början av 2007 (*The Hindu*, 4 jan.). Genomsnittligt konsumerar vi i den rika världen ca tio gånger så mycket energi per person som de gör i Indien. Lite mer precist konsumerade vi (innevånarna i IEAs, International Energy Agency, medlemsländer) 5,15 toe (tonne oil equivalent, det jämförelsemått som används) per person och indierna 0,55 toe per person år 2004 (IEA 2006a: 518, IEA 2006b: 342). Indierna konsumerade 435 kilowattimmar (kWh) elektricitet år 2003 medan genomsnittet i världen låg på ca 2500 kWh (Chen *et al.* 2007: 2614).

Tabell 1: Energiåtgång i Mtoe (miljoner ton oljeekivalent) och CO₂-utsläpp (miljoner ton)

	Energi- åtgång 2004	Energi- åtgång 2015	Energi- ökning,% per år 2004-2015	CO ₂ - utsläpp 2004	CO ₂ - utsläpp 2015	CO ₂ -utsläpps- ökning,% per år 2004-2015
Världen	11.000	14.000	2,1	26.000	33.000	2,3
OECD	5.500	6.300	1,2	13.000	14.000	1,1
USA	2.300	2.700	1,2	6.000	7.000	1,2
EU	1.800	1.900	0,7	4.000	4.000	0,5
Utvecklingsländer	4.500	6.400	3,3	10.000	15.000	3,8
Kina	1.600	2.500	4,0	5.000	8.000	4,5
Brasilien	200	300	2,6	300	400	2,2
Indien	600	800	2,8	1.000	1600	3,6

Notera att de absoluta siffrorna är avrundade till jämnt hundratal eller tusental.

Källa: International Energy Agency *World Energy Outlook*, 2006.²

Siffrorna i tabell 1 säger en hel del om energi- och klimatsituationen i världen de närmaste åren. Exakt hälften av världens energi konsumeras idag (2004) av den rika världen, den minoritet på drygt en miljard människor som bor i OECD-länderna. Vi släpper också ut precis hälften av CO₂. Men om åtta år, 2015, beräknar IEA att OECDs andel av den globala energianvändningen har minskat till 45 % medan utvecklingsländernas andel ökat från 40 till 45 % (Ryssland och de så kallade transitionsekonomierna konsumerar återstoden). Kina, Indien och Brasilien – de tre snabbväxande stormakterna i Tredje världen – konsumerar idag drygt en femtedel av världens energi. 2015 beräknas de använda drygt en fjärdedel av energiresurserna. Dessa tre länders koldioxidutsläpp beräknas öka snabbare – från en fjärdedel av de globala utsläppen 2004 till nära en tredjedel (30 %) år 2015.

När vi diskuterar det globala klimatet och det politiska och moraliska ansvar de olika siffrorna implicerar får vi inte i hastigheten glömma bort det enkla faktum att det bor ungefär fem gånger så många människor i utvecklingsländerna som i den rika (OECD) världen. Med andra ord så producerar vi i den rika världen drygt fem gånger så mycket CO₂-utsläpp per person som människor i utvecklingsländer: 10.000 ton per person och år jämfört med knappt 2.000 ton per person och år. Jämför man ett par av extremerna

2 IEA är en oberoende organisation som skapades av OECD 1974. Deras data om energiproduktion och -konsumtion publiceras årligen och är de siffror som används av i stort sett alla bedömare och aktörer. Även om man alltid bör ta all information med en nypa salt så känner jag inte till någon stark kritik mot IEAs siffror.

– USA och Indien – blir skillnaderna per capita ännu mer accentuerade. Som så ofta är det mer än en sanning vi måste hålla i huvudet samtidigt. Det stämmer naturligtvis, som bland andra europeiska politiker påpekat, att klimatpåverkan från de båda miljardländerna Indien och Kina i en snar framtid kommer att bli mycket stora i *absoluta* tal. Men det stämmer också att ekonomierna och medborgarna i OECD-länderna använder mer energi och har en större klimatpåverkan *relativt* sin folkmängd.

Under perioden 2004–2015 beräknas utvecklingsländerna öka sitt energibehov fyra till fem gånger snabbare än EU och koldioxidutsläppen i en ännu snabbare takt. Denna dubbla globala utmaning av snabbt ökande energibehov hos de fem miljarder som lever i utvecklingsländer och därmed påföljande hot mot vårt gemensamma klimat har ställt oss inför nya frågor och uppgifter. Premiärminister Manmohan Singh formulerade det så här vid en indisk vetenskaplig kongress i början av 2007:

We can and must use the inventiveness and ingenuity of our knowledge to find new paths to growth. But this must be a shared effort. It must be an effort that enables the poor to improve their quality of life, their well-being, their consumption levels, without being forced to pay the price for the profligacy and excessive consumption of the rich and the super rich. *The developing world cannot accept a freeze on global inequity* (The Hindu 4 jan., min kurs.).

Av Indiens totala energitillförseln kommer 60 procent från fossila bränslen – kol, olja och gas – och i stort sett hela återstoden från biomassa och avfall (främst traditionell användning). Andra förnyelsebara energikällor motsvarar inte ens en hundradel. I jämförelse med energiförsörjningen globalt och i flera andra delar av världen kommer en stor andel i Indien från biomassa och avfall (se tabell 2). Indien har stora egna kolreserver. Däremot kommer det ökande behovet av olja och gas att till stor del behöva importeras. IEA (2006a) bedömer att Indien kommer att öka sin oljekonsumtion med 45 % och sin gaskonsumtion med hela 74 % under perioden 2004–2015. En sådan ökning kommer naturligtvis att påverka priset på olja och gas och därmed resten av världen.

År 2006 var den samlade konsumtionen av olja i Indien 2,6 miljoner fat om dagen. Av detta importerades 1,8 miljoner fat eller nära 70 %, varav hälften importeras från Mellanöstern. Den inhemska oljeutvinningen sker framför allt i havet utanför Mumbai (Bombay) och i nordöst, men stora reserver finns i Bengaliska viken och i Rajasthan i västra Indien (EIA 2007). Det statligt ägda Oil and Natural Gas Corporation (ONGC) är landets största oljeföretag. ONGC har också intressen i utomlands i 15 olika länder, däribland Sudan och Ryssland. De kända gasreserverna i Indien uppgår till 30 trillioner kubikfot. Landet importerar mindre mängder med

Tabell 2: Energiförsörjning i procent, 2004

	Kol	Olja	Gas	Kärnkraft	Vattenkraft	Biomassa och avfall	Andra förnybara källor
Världen	25	35	21	21	6	10	1
OECD	21	41	22	22	11	3	1
USA	23	41	22	22	9	3	0
Europa	18	38	24	24	14	4	1
Utvecklingsländer	32	30	13	13	1	22	0
Kina	61	20	3	3	1	14	0
Brasilien	14	85	16	16	3	54	0
Indien	34	22	4	4	1	37	0

Källa: International Energy Agency *World Energy Outlook*, 2006.

gas. Importbehovet väntas öka varför det finns diskussioner och planer om gasledningar från flera grannländer. Sen 1994 har diskussioner förts med Pakistan och Iran om en gasledning från det senare landet. Men dessa förhandlingar strandade i slutet av 2006 på grund av oenighet om priset samt Indiens krav om säkerhetsgarantier för ledningen genom Pakistan (*ibid.*). I början av 2006 inbjöds Indien till den så kallade Trans-afghanska gasledningen som är tänkt att förbinda gasfält i Turkmenistan med Afghanistan och Pakistan och möjligen Indien. Av lätt förståeliga skäl har den indiska regeringen varit tveksam om säkerheten för en sådan gasledning. I mars 2006 undertecknade regeringarna i Indien och Myanmar (Burma) ett kontrakt om gasleveranser. Men än finns ingen gasledning. Planen var först att dra en ledning genom Bangladesh, men nu verkar tanken vara att dra den direkt från Myanmar till Indien (*ibid.*). I januari 2006 slöt Indien och Kina ett avtal om ökat samarbete inom gas- och oljesektorn, «Memorandum for Enhancing Cooperation in the Field of Oil and Natural Gas». Överenskommelsen gick ut på informationsutbyte inför ett möjligt köp i tredje land, en möjlig kartell helt enkelt.

Den indiska ekonomin spås att fortsätta växa kraftigt liksom energibehovet som förväntas öka med 2,8 % årligen under perioden 2004 till 2015. Motsvarande siffra för OECD är 1,2 % och för Europa 0,8 % (IEA 2006a: 518, 494, 504). Föga förvånande visar forskning att det finns ett starkt samband mellan ekonomisk utveckling och energikonsumtion. Tillgången på elektricitet i Indien har årligen ökat med imponerande 8,7 % sen 1960-talet (Thakur *et al.* 2006: 2788). Men behoven och utmaningarna är enorma. Fyra av tio hushåll saknar idag elektricitet (MoP 2007). På landsbygden saknar en majoritet (55 %) av hushållen elektricitet (Srivastava & Rehman 2006: 645), i städerna ca 12 % (Kale 2004: 468). Annorlunda formulerat: av de

Tabell 3: Energikällor för elproduktionen i Indien, 2004 och 2015 i procent samt ökning

	Kol	Olja	Gas	Atom- kraft	Vatten- kraft	Biomassa och avfall	Vind	Geo- termisk	Sol	Våg- kraft
2004	69	5	9	3	3	0	1	0	0	0
2015	68	4	8	6	6	1	1	0	0	0
Årlig ökning 2004-2015, %	5,6	2,8	4,1	13,8	13,8	20,6	15,3	-	23,4	-

Källa: International Energy Agency *World Energy Outlook*, 2006.

ca 1,5 miljard människor i världen som saknar elektricitet bor en tredjedel i Indien. Och det är nästan uteslutande de fattigaste som saknar elektricitet. Inte bara de fattigaste utan även den moderna industrin drabbas av energibrist och elavbrott (Gulyani 1999).

De fattiga hushållen eldar med ved, växtavfall och avföring från kor vid matlagning (och uppvärmning under den kalla årstiden i norra Indien). Sådan biomassa utgör den största enskilda energikällan i Indien (jfr tabell 2). Den absoluta merparten av energianvändning från biomassa sker «traditionellt». Denna traditionella energianvändning är ofta mycket tidskrävande, ett arbete som ofta kvinnor och barn utför, dessutom hälsovådlig (Mathur & Mathur 2005) och energimässigt ineffektiv. En del av de rikare hushållen har elspis, men många använder gas i köket. Det förekommer en del forskning i Indien för att utveckla och förbättra vedugnar och användningen av biomassa i hushållen (t ex vid Indian Institute of Science i Bangalore). Att omvandla energin i biomassa till ånga eller elektricitet uppgår till en betydligt mer blygsam omfattning, ca 300 MW (megawatt). Tabell 3 visar från vilka källor elektricitet producerades 2004 samt prognosen för 2015.

OECD-organet IEA (2006a) bedömer att Indiens energianvändning kommer att förändras en del de närmaste decennierna. Prognosen är att landet 2015 kommer att öka användningen av fossila bränslen, kol olja och gas, från 60 % (2004) till 65 %, fördubbla användningen av kärnkraft och vattenkraft från 2 till 4 % och samtidigt minska användningen av biomassa till 30 %. Sett utifrån klimathotet är bilden ännu mörkare år 2030. Om drygt 20 år bedömer IEA att Indien till drygt 70 % kommer att vara beroende av fossila bränslen medan biomassa gått ner ytterligare, till 23 %. Man räknar med att kärnkraften då står för 3 % och vattenkraften för 2 % av energiförsörjningen. Även om IEA:s prognos kan vara i konservativaste laget bör vi ha dagens siffror i åtanke när vi diskuterar utsikterna och nödvändigheten

av förnybar energi: utöver den enda procent som utvinns ur vattenkraft och «traditionella» användningen av ved, avfall, koavföring etc så kommer i stort sett *ingen* energi från förnybara källor idag.

För att summera: Indien använder idag (2004) ungefär en tiondel så mycket energi per person som vi gör i de rika OECD-länderna. Under perioden 2004–2015 beräknas Indien öka sin energianvändning med 25 % och CO₂-utsläppen med 60 %. Detta kan jämföras med motsvarande ökning i OECD-länderna med 15 respektive 8 %. Endast ungefär hälften av alla indiska hushåll har idag elektricitet. Ökande politiska krav och ekonomisk efterfrågan av elektrifiering i hushåll, jordbruk och industri inte minst på grund av den mycket snabba ekonomiska tillväxten kommer att öka energianvändningen. Fortsatt urbanisering och en höjd levnadsstandard hos en växande medelklass ökar antalet bilar och därmed åtgången på bensin. Det är högst sannolikt att alla dessa faktorer kommer att starkt öka Indiens efterfrågan på utländsk olja och gas samt exploatering av landets stora inhemska kolreserver. Med andra ord – om trenderna håller i sig kommer miljardlandet att påverka både världsmarknadspriserna på olja och gas samt vårt gemensamma klimat. Men finns det inte lösningar inom förnybar energi? Har inte Indien förutsättningar att utveckla energi från vatten, biomassa och sol?

Förnybar energi

Indien har ända sedan 1970-talet utvecklat och haft ambitionen att i större skala använda förnybar energi. 1982 initierade det nationella Department of Non-conventional Energy Sources, som tio år senare omvandlades till ett fullvärdigt ministerium – enligt uppgift det enda ministeriet i världen för förnybar energi. Olika policyinstrument som subventionerade lån, skattelindring, tullsänkningar ledde till att landet i slutet av 90-talet hade världens största solenergiprogram, det näst största biogasprogrammet och det fjärde största vindenergiprogrammet (Ghosh *et al.* 2002: 484). Men som framgår av tabell 3, har dessa program ännu inte fått genomslag i den kommersiella användningen av energi i Indien. En av anledningarna till detta, menar Ghosh *et al.*, är att man inte «internaliserat de socioekonomiska externaliteterna» hos de konventionella energislagen – annorlunda uttryckt: de senare behöver inte betala för sin miljöpåverkan.

En diskussion som förs i Indien är vad dessa nya, eller icke-konventionella, energikällor kan betyda för avlägsna byar på landsbygden. Kan man elektrifiera utan att bygga kraftledningar? Ett exempel kan vara «mini-vattenkraftverk» (*small hydro power*) med kapacitet upp till 25 MW. Sådana har installerats inte minst i avlägsna bergsbyar.

Solenergin motsvarar idag endast ca 2,5 % av den förnyelsebara energin i Indien (*ibid.*: 488). En av de större anläggningarna finns utanför Jodhpur i Rajasthan. Problemet med solenergi är helt enkelt kostnaden. Att utvinna elektricitet från solen kostar idag ungefär tio gånger så mycket som utvinning från kol. Ministeriet för icke-konventionell energi nämner också, mycket kort, andra förnyelsebara energikällor som tidvatten, vågkraft, bergvärme, geotermisk energi från havet (*ocean thermal energy*) men konstaterar att dessa befinner sig på experimentstadiet (MNES 2005: 46). Idag finns installerad kapacitet från förnyelsebar energi motsvarande drygt 6000 MW eller knappt 5 % av Indiens elproduktion. Den förnybara energin kommer från vind, sol och biomassa. Vind genererade (2002) 1300 MW (Ghosh *et al.* 2002: 486) eller motsvarande endast 0,03 % av landets energiproduktion (MNES 2005: 41). Vindkraftverk finns framför allt i den södra delstaten Tamil Nadu. Potentialen för vindkraft har uppskattats till mångfalt mer än man nu utvinner.

Omvandlingen av biomassa till biobränslen eller i elproduktion har diskuterats starkt de senaste åren som en lösning på världens energiproblem (risken att oljan tar slut, «peak oil») och klimatförändringen (Sagar & Kartha 2007). I Brasilien omvandlas sockerrör till etanol, i USA likaså samt delvis med hjälp av import av majs från Mexico. I Indien används framför allt sockerrör och jatrofa-plantan för att utvinna biogas (Pachauri 2006: ix). Men några av flaskhalsarna för att kunna utvinna biomassa i större skala är tillgången på mark för odling samt att kunna synkronisera energiproduktionen med elnätet. Även om ordet bioenergi signalerar miljömedvetenhet så finns åtminstone ett par problem med detta energislag. Odling av grödor för energianvändning innebär flera risker. Den kan konkurrera med matproduktion; den amerikanska importen av majs från Mexico har höjt priset på tortillas så mycket att det ledde till demonstrationer. Odling av energigrödor kan också tvinga (ofta fattiga) människor att flytta från sin mark. Det finns också en oro att stora plantager med en enda gröda kan orsaka ekologiska problem. Det andra problemet är att även bioenergi, likt fossila bränslen, framkallar koldioxid vid förbränning. Denna förbränning räknas som klimatneutral eftersom växter tar upp koldioxid. Den förbränning som nu sker i Indien av biomassa och avfall – landets idag största energikälla – kan effektiviseras betydligt genom moderna förbränningsmetoder. Men lika fullt kommer förbränningen att producera CO₂. Debatten om de globala energiproblemen ger intryck av att många har blandat ihop två olika problem: «peak oil» och klimatförändringen. Bioenergi kan vara en lösning på det förra men bara en dellösning på det senare problemet.

Jordbruket storkonsument av elektricitet

Användningen av elektricitet i Indien förväntas öka med hela 5,7 % per år under perioden 2004–2015 (IEA 2006a; motsvarande siffra för OECD är 1,7 %). De nationella statliga offentliga utgifterna i Indien för elkraft utgjorde under 1990-talet en tämligen stor andel (årligen varierande mellan 13 och 19 %; Sharma *et al.* 2005: 569). Trots detta hade man i början av 90-talet ett elunderskott på ca 8 % och närmare 20 % vid hög beläggning på nätet. Alla som varit i Indien känner väl till begreppen «power cut» och «load shedding» – den stund på kvällen när alla lampor slocknar och kylskåpet och tv-apparaten tystnar.

Som framgår av tabell 4 har jordbrukets andel av elkonsumtionen stadigt ökat sen 1950-talet. Det indiska jordbruket använder idag nästan en tredjedel av all elektricitet, vilket kanske inte ska förvåna i ett land där majoriteten lever av jordbruk. Däremot kanske det är förvånande att lantbrukarna betalar endast 5 % av landets elräkning (Tongia 2003: 21).

Elektrifieringen av jordbruket skall förstås dels mot den historiska bakgrunden av de hungerkatastrofer som drabbade Indien på 1950- och 60-talen. Dessa ledde till en mycket stor satsning på den Gröna revolutionen där elektrisk mekanisering av bevattningen var en viktig komponent. Dels har bönderna sedan dess skaffat sig en allt starkare position politiskt. Denna maktposition har kunnat utväxlas mot subsidier till jordbruket, inklusive billigare elektricitet. Ett uttryck för detta är att hela 87 % av alla byar i Indien har elektricitet medan däremot endast 45 % av landsbygdens hushåll är elektrifierade. Med andra ord, i tusentals byar runt om i landet är det endast de rikare husen och familjerna som har elektricitet. De fattiga får klara sig utan. Ibland har politikernas vallöften till och med gått ut på att leverera elektricitet helt gratis till jordbruket (Tongia 2003: 22). Stödet till jordbruket från State Electricity Boards beräknades 2003 till 270 miljarder

Tabell 4: Elproduktion och -konsumtion i Indien 1950–2000

Elproduktion	1950 7 miljarder kWh	1970-71 61 miljarder kWh	1980-81 119 miljarder kWh	1990-91 289 miljarder kWh	2000-01 499 miljarder kWh
Per capita elkonsumtion, kW (a)	*	*	*	268	355
Industrins andel, %	63	79	62	50	31
Jordbrukets andel, %	4	9	16	24	29
Förluster, inkl stölder, %	16	16	19	21	29

* Uppgift saknas

Källor: (a) från Sharma *et al.* 2005: 568), övriga uppgifter från Tongia, tabell 3, s 19f.

rupier, eller 43 miljarder svenska kronor (*ibid.*: 26). Rahul Tongia kallar det indiska jordbruket för «energisystemets undergång». I Andhra Pradesh, exempelvis, uppgick det statliga stödet till elektricitet i jordbruket till 2 % av delstatens BNP eller 12 % av delstatens budget. Detta motsvarade delstatens utgifter för all utbildning eller dubbelt så mycket som dess hälsovårdsbudget (Srivastava & Rehman 2006: 646).

Liberalisering på 90-talet

Den ekonomiska liberaliseringen sedan början av 1990-talet har även påverkat landets energiförsörjning. Avreglering och privatisering av energi- och elmarknader har skett runt hela världen de senaste 10 till 15 åren. Men de statliga aktörerna dominerar fortfarande mycket starkt i Indien (se tabell 5).

Reformerna eller liberaliseringen på 90-talet innebar framför allt att man delade upp de delstatliga State Electricity Boards i olika bolag för produktion, kraftöverföring och distribution. Vidare tillät man privata investeringar, både indiska och utländska, framför allt i produktionsledet. För det tredje sökte man stimulera transparens och konkurrens inom elsektorn. Till det syftet föreslog man etablerandet av en oberoende nationell regleringsmyndighet.

En bakgrund till avreglering och delvis privatisering av elsektorn från början av 90-talet var de stora ekonomiska förluster de delstatliga State Electricity Boards gjorde. Beräkningar säger att dessa år 1990/91 förlorade 40 miljarder rupier, eller 6,5 miljarder svenska kronor. Endast ca 75 % av kostnaderna för elproduktionen lyckades man få betalt för (Sharma *et al.* 2005: 565). År 2001–2002 hade förlusterna vuxit till över US \$ 6 miljarder (*ibid.*: 570). De viktigaste förklaringarna till dessa förluster eller underskott verkar vara stöld och subsidier (Tongia 2003: 10, 19f, Katiyar 2005, Singh 2006). Stöld av elektricitet handlar till en del om familjer som på olika sätt kopplar in sig på elnätet utan att betala. Men den mer avgörande delen

Tabell 5. Elektricitet: Fördelning mellan statliga och privata aktörer i procent, 2003

	Centralregeringen	Delstatsregeringar	Privata sektorn
Elproduktion	30	59	11
Kraftöverföring	15	85	0.4
Distribution	0	88	12

Källa: Thakur *et al.* (2006)

hänför sig till företag – eller, faktiskt, regeringsorgan – som låter bli att betala elräkningen, ibland med politiskt beskydd. Mig veterligen finns ingen systematisk studie av dessa stölder, av lättförklarliga skäl förmodligen. Tyvärr har dessa reformer inte påverkat förlusterna i kraftöverföring och distribution (se Sharma *et al.* 2005: 572 för uppgifter för fem reformerade delstater). Och tveksamheten till privatiseringarna är utbredd i Indien. En undersökning i Delhi visade att en majoritet (54 %) ansåg att privatiseringen inte förbättrat situationen (Lal 2005: 655).

Energi tillhör «the concurrent list» enligt den indiska konstitutionen. Med andra ord ligger ansvaret både på den centrala regeringen i New Delhi och regeringarna i de 35 delstaterna och «union territories». Den indiska Planeringskommissionen har det huvudsakliga planeringsansvaret, men energipolitiken administreras dessutom av fem olika ministerier på nationell nivå (Srivastava & Rehman 2006: 644) – bland andra Ministry of Power, Ministry of Non-conventional Energy Sources, Department of Atomic Energy – samt ett antal myndigheter (Thakur *et al.* 2006):

- The Central Electricity Authority
- The National Thermal Power Corporation (1975)
- The National Hydro Power Corporation (1975)
- The Power Finance Corporation (1986)
- The Power Grid Corporation of India Ltd (1989)
- The Power Trading Corporation of India Ltd (1999)
- The Central Electricity Regulatory Commission, CERC (1999)
- The National Power Training Institute
- The Energy Management Center (1989)

Det krävs ingen fantasi för att förstå att denna situation kan skapa koordineringsproblem och rivalitet mellan olika administrationer.

År 2003 antog det indiska parlamentet en ny lag, The Electricity Act, vars syfte bland annat var elektrifiering av landsbygden, decentralisering och att låta privata aktörer eller entreprenörer på landsbygden delta i ökad utsträckning (Srivastava & Rehman 2006: 652). På grund av regeringsskiftet året därpå, när Kongresspartiet kom tillbaka till makten, har lagen inte blivit implementerad. Denna lagstiftning nationellt föregicks av reformer i vissa delstater. Orissa i östra Indien var först år 1995. Sen följde Haryana 1997 och Andhra Pradesh, Karnataka, Rajasthan och Uttar Pradesh 1998 (Rao 2004: 156).

Enligt Thillai Rajan (2000) var det framför allt krav från Världsbanken samt den förhållandevis låga effektiviteten hos Orissas State Electricity Board som ledde till reformen. Bakom den låga effektiviteten fanns faktorer som direkt politisk inblandning i verksamheten och en brist på medvetenhet om

kostnader och investeringsbehov (Rajan 2000). Till denna situation kom svårigheter i början av 90-talet vid byggandet av ett större vattenkraftverk, Upper Indravati Hydro Electric Project. Världsbanken stödde projektet med \$ 300 miljoner men stoppade utbetalningarna när problemen uppkom och ställde krav som kulminerade i privatiseringar och höjningar av elpriset. Andra viktiga faktorer bakom dessa förändringar, eller reformer, i Orissa var enligt Rajan jordbrukets minimala roll samt en initiativkraftig ordförande i delstatens Electricity Board. Eftersom jordbrukets konsumtion av elektricitet var mycket mindre i Orissa än i många andra delstater var följaktligen jordbrukslobbyn mycket svagare och kunde inte hindra dessa förändringar.

Som antydde i början av denna artikel är många statliga planer för framtida energiförsörjning och elektrifiering mycket ambitiösa. Ett av problemen enligt många analytiker är att det inte finns någon tydlig politisk kraft bakom dessa ord. Rejikumar (2005) kallar den National Electricity Policy från 2005 en «önskelista». Energiministeriet i Delhi formulerar mål men skickar uppgifterna och svårigheterna att genomföra policyn vidare till delstaterna. Målen i den sjunde, åttonde och nionde femårsplanen (1985–2002) var tillförsel av ytterligare ca 20.000, 30.000 respektive 40.000 MW per femårsperiod (*ibid*). Den *faktiska* ökningen per femårsperiod blev knappt 20.000 MW (*ibid*). Målsättningen i den elfte femårsplanen, 2007–2012, är en ökning med 60.000 MW. Sumir Lal från Världsbanken konstaterar att en aldrig så riktig teknokratisk lösning räcker inte för att ett reformprogram ska fungera (Lal 2005: 655). Han menar att de indiska reformerna på energiområdet har misslyckats eller varit ofullständiga i viktiga avseenden därför att man dels inte lyckats skapa trovärdighet gentemot elkonsumenterna att reformerna skulle gynna dem, och dels inte lyckats bygga en tillräckligt stor och stark politisk koalition bakom förändringarna. Lal menar att många inom det civila samhället i Indien stödjer den delen av reformerna som innebär att energiförsörjningen ska lyftas bort från politiskt inflytande och patronage. Men han citerar Jayprakash Narayan som menar att «det är inte övertygande att kräva av en bybo att han ska vara med och betala underskotten i de statliga elbolagen när hela systemet är så korrupt».

En övergripande tankefigur för att förstå energipolitik i Indien är att beskriva det politiska centrum som svagt. Nu är det långtifrån svagt i alla avseenden. Men inom många policyområden är det svagt – både nationellt och delstatligt – i betydelsen att åstadkomma *en* politisk vilja och att genomföra den. Yogendra Yadav har formulerat det så att nyckeln till att förstå indiska politiker är att de talar till två offentligheter, eller publikar: dels till eliten både inom och utanför Indien, dels till deras väljare (Lal 2005). Och sättet många gånger för indiska politiker att få stöd och vinna val är att bygga personliga, ofta klientelistiska, nätverk samt ställa ut löften om *partikulära* förmåner; dvs förmåner till den enskilde, dennes familj, by, grupp eller kast.

Med andra ord sådan politik som vi ofta lite nedlåtande kallar populistisk. Andra delar i denna ekvation är en ofta omfattande korrupsion och det egna intresset hos många som arbetar inom de (stora) statliga energibolagen. För att åstadkomma förändring – en ökning av elproduktionen och andelen som kommer från förnyelsebara energikällor – räcker det alltså inte att regeringen i New Delhi eller i delstaterna proklamerar en ny politik. Väljare, politiker, byråkrater, intressegrupper måste också vara med på noterna. Ett reformprogram måste som sin främsta ingrediens ha en «förståelse för den lokala politiska ekonomin», som Sumir Lal (2005: 655) formulerar det.

Demokrati och ingenjörer styrkor

Det känns aningen beskäftigt att ställa frågan om Indien kommer att klara dessa utmaningar. Vi talar trots allt om världens näst största land och över en miljard människor som blir 15 miljoner fler varje år, dessutom om framtiden. Och så länge vi inte uppfunnit en tillförlitlig kristallkula kommer alla framtidsstudier att vara behäftade med stora osäkerheter, för att uttrycka det försiktigt. Men trots dessa varningar, låt mig ändå på basis av egen och andras forskning om Indien spekulera.

Låt oss börja med Indiens styrkor i detta sammanhang. Den allra viktigaste styrkan är Indiens demokrati och politiska öppenhet. Som ett av mycket få utvecklingsländer har Indien haft demokrati i stort sett ända sedan självständigheten från Storbritannien 1947 (undantaget är Indira Gandhis undantagstillstånd under 18 månader 1975–77). Den indiska demokratin är också meningsfull i så måtto att många (runt 60 %) deltar i valen och regeringar både i New Delhi och i delstaterna byts ut med jämna mellanrum. Pressfriheten är också högst reell. Det är dessa faktorer som den indiskfödde ekonomen och nobelpristagaren Amartya Sen sett som de viktigaste förklaringarna till att Indien inte haft någon svältkatastrof sedan början av 1940-talet (till skillnad mot Kina), även om många miljoner indier fortfarande lider av hunger och undernäring. Och det finns goda anledningar att tro att dessa politiska omständigheter kommer att ha en positiv verkan på en annan ödesfråga – energin och klimatet. Om medborgarna som direkt erfar energibrist och klimatförändring har möjlighet att uttrycka sin oro och vrede och möjlighet att välja den styrelse man tror bäst kan bidra till en förbättring, är en viktig förutsättning på plats.

Därmed inte sagt att lösningen av energiproblemen i Indien kommer att bli lätt, långt därifrån. Trots dessa relativt sett fördelaktiga politiska förutsättningar är problemen omfattande, för att inte säga enorma. Ett aldrig så öppet politiskt system har att brottas med fördelningsfrågor, *collective-action problems* och medborgarnas tillit till statens utfästelser. En anekdot kan il-

lustrera det sistnämnda problemet. Vid ett mycket livligt och konstruktivt byrådsmöte (Gram Sabha) i delstaten Gujarat meddelade den lokale chefsadministratören att delstatens chefsminister hade utlyst ett program där han lovade elförsörjning dygnet runt till alla byar som installerade elmätare samt lovade att betala elavgiften. Byrådens snabba svar var: «Om chefsministern först ser till att leverera elektricitet 24 timmar om dygnet så lovar vi sen att betala» (från Lal 2005: 656).

En annan styrka för Indien på energiområdet är landets kvalificerade och framgångsrika kår av tekniker och forskare. Lika stort som misslyckandet hittills varit inom primärutbildningen (endast ca 60 % av befolkningen kan läsa och skriva) lika stor har framgången inom vissa delar av den högre utbildningen och forskningen varit. Indiens IITs – Indian Institute of Technology – är berömda långt utanför landets gränser. När president Clinton för ett tiotal år sen ville begränsa immigrationen till USA protesterade Microsoft mot detta eftersom man var beroende av indiska ingenjörer för sin produktion.

Fattigdom och mjuk stat svagheter

När det gäller svagheterna, eller det som kan stjälpa Indiens utvecklingsanstängningar bland annat inom energi- och klimatområdet, är det speciellt två faktorer jag vill betona. Det ena är fattigdomen: de fattiga kan endera «mobiliseras» ekonomiskt och politiskt och därmed bidra starkt till en energiomvandling av landet eller som en marginaliserad grupp närmast sätta käppar i hjulet för en sådan utveckling. Det kan endera te sig självklart eller något passé att nämna fattigdomen när vi talar om Indien. När landet ligger på plats 127 på UNDPs lista över länders «human development» och har en medelinkomst på ungefär 20.000 svenska kronor om året borde ett påpekande om fattigdom vara överflödigt. Men mot denna bild av Indien finns den sedan några år gängse bilden i media av ett land i frustande utveckling; och med en ekonomisk tillväxt på nära 10 % årligen och en stor och växande medelklass är den bilden inte felaktig. Men den är inte komplett. Utöver en gigantisk medelklass om kanske 300 miljoner finns det en fattig underklass på omkring 800 miljoner människor. Kommer denna stora grupp – större än Europas samlade befolkning – att dras med i och bli en starkare resurs i en ekonomisk och energimässig omvandling av Indien? Bortsett från den uppenbara rättvisefrågan, är detta det ena spörsmålet. Det andra kan beskrivas som ett stort socialt dilemma (eller *collective-action problem*): Varför skulle de fattigaste 800 miljonerna välja en energianvändning och livsstil som tar hänsyn till riskerna med klimatförändringar om inte de rikaste 300 miljonerna gör det? Med andra ord är detta samma tankefigur eller

dilemma som den indiske premiärministern beskrev i citatet ovan: «Varför ska vi (de fattiga eller utvecklingsländerna) ta dessa hänsyn om ni (de rika eller industriländerna) inte gör det?»

Den andra problematiken rör den administrativa eller statliga kapaciteten i Indien. Med andra ord det som Gunnar Myrdal kallade den «mjuka staten» och betonade i sin monumentala *Asian Drama* (1968) och som jag själv forskat och skrivit om (Blomkvist 1992, 1995). Som med de flesta andra saker är Indien sammansatt och komplicerat även på detta område: Detta är ett land och en stat som klarar av att bygga egna kärnvapen och skicka raketer ut i rymden men som inte klarar av att lära befolkningen att läsa och skriva eller att utrota hungern. En viktig aspekt av denna statliga svaghet är den ymnigt förekommande korruptionen. Organisationen Transparency

Tabell 6: Elproduktion i 15 delstater

Delstat	Effektivitet i State Electricity Board (1) (%)	Effektivitet, rank (1)	Andel elkonsumenter i förhållande till antalet anställda i State Electricity Boards 1993 (2)	Hushåll med elektricitet, % (3)	Elkonsumtion, per capita 2003/04, kWh (4)	Förnybar energi, installerad kapacitet i % av elprod (5)	Levnadsstandard 2000 (6)
Andhra Pradesh	100	1	100	74	700	5	500
Gujarat	100	1	125	84	1200	3	700
Karnataka	100	1	111	81	600	1	600
Kerala	100	1	143	72	400	1	800
Madhya Pradesh	98	5	63	68	500	1	500
Tamil Nadu	98	5	100	79	900	22	700
Rajasthan	89	7	71	64	500	6	600
Punjab	85	8	56	96	1300	2	800
Maharashtra	83	9	83	82	900	4	700
Bihar	79	10	38	18	100	2	400
Delhi	72	11	77	NA	1500	0	*
Haryana	68	12	67	89	900	0	800
Himachal Pradesh	67	13	100	97	800	3	700
Uttar Pradesh	65	14	59	37	300	1	500
West Bengal	55	15	48	37	400	1	600
Genomsnitt	85			60	600	5	600

* Uppgift saknas

Källor:

- (1) Thakur *et al.* (2006). Effektiviteten har beräknats på basis av mängd såld energi, antalet elkunder, längden på distributionsnätet och sammanlagd kostnad (input).
- (2) Indiska Planeringskommissionen, citerad i Rajan (2000: 661).
- (3) Drèze & Sen (2002, Table A3). För 1999.
- (4) TEDDY (2004/05:146). Siffrorna avrundade till jämnt hundratal.
- (5) MoP (2007).
- (6) Drèze & Sen (2002, Table A3). Siffrorna, avrundade till jämnt hundratal, anger utgifter i rupier per månad och hushåll. 100 rupier = 16 SEK.

International (2007) gör varje år undersökningar av korruption där länder bedöms på en skala från 10 (helt utan korruption) till 0 (total korruption). År 2006 rankas Indien som land nummer 70 med en korruptionsgrad på 3,3 (Finland ligger överst med 9,6 och Haiti sist på plats 163 med korruptionsgrad 1,8). Bakom de förluster på nära en tredjedel av sina inkomster som State Electricity Boards gör, ligger en hel del korruption eller «kontakter». En undersökning gjord av Transparency International India (2005) hävdar att värdet av «petty corruption» i hela landet uppgår till ca 20 miljarder rupier eller ca 3,5 miljarder svenska kronor per år. Och det är ingen större skillnad mellan offentligt och privat ägda elbolag; nära tre femtedelar av hushållen som hade privata elleverantörer i den nämnda undersökningen uppfattade dessa som korrupta (*ibid.*). Som en person på landsbygden i Orissa berättade för mig i slutet av 90-talet: «Tidigare betalade vi en muta till den statliga tjänstemannen från elektricitetsverket för att han inte skulle anteckna all den ström vi hade använt. Nu när de har privatiserat bolaget så betalar vi mutan till tjänstemannen från det privata elbolaget istället. Det går på ett ut.» All förändring som involverar den statliga förvaltningen kommer förr eller senare att stöta på detta institutionella problem.

Denna problematik – hur man skapar en offentlig förvaltning som efter bästa förmåga levererar primärutbildning, hälsovård, vägar, elektricitet etc – har kommit att intressera samhällsvetare allt mer de senaste åren. Den tidigare dominerande uppfattningen att detta bara hade att göra med ekonomisk utveckling har ersatts med en mycket mer öppen och prövande inställning. Tabell 6 kan illustrera problemet. I tabellen finns uppgifter för det som kanske är viktigast vid elproduktion – att hushåll får elektricitet, att förnybar energi används och att verksamheten är effektiv. Vi kan se att dessa värden varierar mellan och inom olika delstater samt att det långtifrån finns någon enkel samvariation med de genomsnittliga ekonomiska resurserna i delstaten.

Vad kan då förklara detta mönster? En förklaring ger naturligtvis inte nödvändigtvis en handlingsrekommendation, men det är ofta en bit på vägen. Två ekonomer, Timothy Besley och Robin Burgess (2002), har undersökt vad som förklarar skillnader i indiska delstaters respons på översvämningar och skördekatastrofer i form av bland annat utdelning av mat till drabbade familjer. Genom en ekonometrisk analys av data för åren 1958–92 kommer de till slutsatsen att det är konkurrens mellan politiska partier och spridning av tidningar som bäst förklarar vilka delstater som lyckades bäst med responsivitet gentemot medborgarna inom detta politikområde. Tvärtemot mångas föreställning så visar deras analys att delstatens ekonomiska utveckling inte spelade särskilt stor roll. Deras konklusion av studien är att politikerna vill bli återvalda och ju hårdare konkurrens det råder mellan olika partier och ju mer tidningars bevakning är spridd bland

befolkningen desto mer kommer dessa politiker att anstränga sig, att vara responsiva gentemot väljarna/medborgarna.

I en intressant och omfattande analys av den lokala staten i Kina undersöker Lily Tsai (2007) vad som förklarar varför vissa landsbygdskommuner lyckas mycket bättre med att bygga vägar, skolor och vattenledningar. Likt Besley och Burgess visar hon att de ekonomiska faktorerna inte är de avgörande. Den viktiga förklaringen är istället vad Tsai kallar solidaritetsgrupper i byn. I byar där normer och nätverk är solidariska och omfattar alla – inklusive de lokala regeringstjänstemännen som därmed innesluts i och påverkas av byns normer – så levererar också den lokala staten dessa resurser, som byborna vill ha. Kanske ännu mer intressant och relevant i detta sammanhang är den indisk-amerikanske statsvetaren Anirudh Krishnas (2002) omfattande studier av ett antal byar i nordvästra Indien. Krishna kan visa att lokala aktivister eller entreprenörer tillsammans med socialt kapital – tillit och nätverk – gör att den «lokala staten» fungerar bättre. Dvs, i en omgivning av aktiva, intresserade och tillitsfulla bybor utför den lokala byråkraten, polisen eller läraren sitt arbete bättre.

Klarar Indien utmaningarna?

Indien står inför en situation där man på ett decennium kommer att behöva öka energitillgången med en tredjedel. Detta ska ske samtidigt som man är trängd av minskande globala gas- och oljetillgångar och ett tilltagande hot om klimatförändring. Kommer Indien att klara utmaningen? Det är naturligtvis omöjligt att besvara frågan med säkerhet. Men analysen ovan ger grund för att peka ut några centrala områden för indisk energipolitik. Den största andelen av landets energi kommer idag från biomassa och avfall som i en alldeles övervägande del används «traditionellt». Ju mer denna kan omvandlas på ett effektivare sätt desto mer energi kan man tillgodogöra sig. Men detta förutsätter också en socioekonomisk omvandling av Indien där även de fattigaste 800 miljonerna dras med i och får del av det ekonomiska undret som nu sker. Ett annat område är, paradoxalt nog, besparingar. Den mycket stora andel elektricitet – ca en tredjedel – som idag ingen betalar för används naturligtvis. Men det är nog ingen vild gissning att den bonde, eller storföretag eller regeringsmyndighet som har «gratis» elektricitet inte är särskilt omtänksam eller sparsam med hur mycket som används. Det tredje området är förnyelsebar energi – vind, vatten, sol och vågor. Som

diskussionen ovan visat kommer en *mycket* liten andel från dessa energislag idag, knappt en procent globalt och noll procent eller knappt mätbart i Indien. Men de fysiska förutsättningarna och den tekniska kompetensen finns i Indien för att öka denna andel.

En avgörande pusselbit som avgör om miljardlandet Indien kommer att lyckas hantera energiotmaningarna kommer att vara politiken. Kommer den politiska och administrativa *viljan* och kapaciteten på olika nivåer – från New Delhi till byar i Tamil Nadu och Bihar – att vara tillräcklig för att *veta* vad man ska göra och sedan *göra* detta?³ Forskning gjord av Besley & Burgess, Krishna, Tsai och andra visar på att en avgörande faktor för att få politiska resultat kan vara *relationen* mellan politiker och medborgare. Vilka normer och regler – vilka institutioner – präglar denna relation? Vi behöver mer kunskap och systematisk forskning inte minst om hur sådana mönster och institutioner kan *förändras*. Både praktiskt och teoretiskt förstår vi ganska väl varför samarbete eller konflikt i en grupp eller ett helt samhälle fortsätter; samarbetar «de andra» så samarbetar även «jag» gärna. Eller omvänt: Det tillhör inte vanligheterna att se personer bidra till det gemensamma bästa i en situation där ingen annan gör detta, alltifrån triviala situationer t ex i trafiken eller att spara energi till ett våldsamt inbördeskrig. Men hur sådana icke-samarbeten kan förändras till samarbeten vet vi relativt lite om och på denna punkt skulle samhällsvetare kunna bidra med central kunskap. Precis som med statens agerande vid hungerkatastrofer är det en god gissning att detta även är viktigt för att förklara skillnader (jfr tabell 6) i energianvändning och elproduktion mellan olika delstater i Indien. Och till skillnad mot mycket annat som händer i detta stora land är det högst troligt att resultatet av dessa ansträngningar kommer att påverka oss i norra Europa, och resten av världen, på ett högst påtagligt sätt.

3 Tillsammans med forskare i kognitionspsykologi, ingenjörsvetenskap och statsvetenskap vid Uppsala universitet planerar vi ett forskningsprogram – URGENT; Uppsala Research proGramme on our common ENergy fuTure – om förnybar energi och institutioner i utvecklingsländer, främst Indien och Brasilien. Kontakt: Hans.Blomkvist@statsvet.uu.se

Litteratur

- Besley, Timothy & Robin Burgess (2002) «The political economy of government responsiveness: Theory and evidence from India», *The Quarterly Journal of Economics* CXVII: (1415–51).
- Bhattacharyya, Subhes (2006) «Energy access problem of the poor in India», *Energy Policy* 34: (3387–97).
- Blomkvist, Hans (1992) The Soft State: Making Policy in a Different Context» i Douglas Ashford (red.) *Context and Meaning in Comparative Public Policy*. Pittsburgh, PA: Univ. of Pittsburgh Press.
- Blomkvist, Hans (1995) «Is the State in India Particularistic?», *Forum for Development Studies* 22 (2): (285–308).
- Chen, Sheng-Tung (2007) «The relationship between GDP and electricity consumption in 10 Asian countries», *Energy Policy* 35: (2611–21).
- Drèze, Jean & Amartya Sen (2002) *India: Development and Participation*. Delhi: Oxford University Press.
- EIA (Energy Information Administration) (2007) USAs Energidepartement (<http://www.eia.doe.gov>) nerladdat 2007-07-03.
- Elias, Rebecca & David Victor (2005) «Energy transitions in developing countries», Working Paper (40), Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University (<http://pesd.stanford.edu>).
- Ghosh, Debyani & P.R. Shukla, A. Garg, P.V. Ramana (2002) «Renewable energy for the Indian power sector», *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 6: (481–512).
- Gulyani, Sumila (1999) «Innovating with infrastructure: How India's largest carmaker copes with poor electricity supply», *World Development* 27: (1749–68).
- IEA (International Energy Agency) (2006a) *World Energy Outlook 2006*. Paris: OECD/IEA.
- IEA (International Energy Agency) (2006b) *Energy Policies of IEA Countries 2006*. Paris: OECD/IEA.
- Kale, Sunila (2004) «Current reforms: The politics of policy change in India's electricity sector», *Pacific Affairs* 77: (467–91).
- Katiyar, Sudhir Kumar (2005) «Political economy of electricity theft in rural areas: A case study of Rajasthan», *Economic & Political Weekly* Feb: (644–48).
- Kishore, Bhandari & Gupta (2004) «Biomass energy technologies for rural infrastructure and village power», *Energy Policy* 32: (801–10).
- Krishna, Anirudh (2002) *Active Social Capital: Tracing the Roots of Development and Democracy*. New York, NY: Columbia University Press.
- Lal, Sumir (2005) «Can good economics ever be good politics? Case study of the power sector in India», *Economic & Political Weekly* Feb: (638–43).
- Mallon, Karl (red.) (2006) *Renewable Energy Policy and Politics*. London: Earthscan.
- Mathur, Jaskiran Kaur & Dhirai Mathur (2005) «Dark homes and smoky hearts: Rural electrification and women», *Economic & Political Weekly*, Feb: (649–56).
- MNES (Ministry of Non-conventional Energy Sources) (2005) «New and Renewable Energy Policy Statement», Draft.
- MoP (Ministry of Power, Government of India) (2007) «Installed capacity», nedladdad från internet, 2007-03-02.
- Pachauri, R.K. (2006) «Introduction» i Bhojvaid (red.) *Biofuels: Towards a greener and secure energy future*. New Delhi: TERI Press.

- Rao, S. L. (2004) *Governing Power*. New Delhi: TERI.
- Rajan, Thillai (2000) «Power sector reform in Orissa», *Energy Policy* 28: (657–69).
- Rejikumar, R. (2005) «National electricity policy and plan: A critical examination», *Economic & Political Weekly* May: (2028–32).
- Sagar, Ambuj & Sivan Kartha (2007) «Bioenergy and sustainable development?», *Annual Review of Environmental Resources* 32: (131–67).
- Sharma, Parameswara & Nair & Balasubramaniam (2005) «Performance of Indian power sector during a decade under restructuring», *Energy Policy* 33: (563–76).
- Singh, Anoop (2006) «Power sector reform in India», *Energy Policy* 34: (2480–90).
- Srivastava & Rehman (2006) «Energy for sustainable development in India», *Energy Policy* 34: (643–54).
- TEDDY, *Teri Energy Data Directory & Yearbook 2004/05*. New Delhi: The Energy and Resources Institute.
- Thakur, Tripta (2006) «Efficiency evaluation of the state owned electric utilities in India», *Energy Policy* 34: (2788–04).
- Tongia, Rahul (2003) «The political economy of Indian power reforms», Working Paper (4), Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University (<http://pesd.stanford.edu>).
- Transparency International (2007) *Corruption Perception Index* (<http://www.transparency.org/>).
- Transparency International India (2005) *India Corruption Study to Improve Governance* (<http://www.tiindia.in>).
- Tsai, Lily (2007) «Solidary groups, informal accountability, and local public goods provision in rural China», *American Political Science Review* 101: (355–72).

Atomavtale mellom USA og India

SVERRE LODGAARD
NUPI



Den strategiske konteksten

Avtalen mellom USA og India om kjernefysisk samarbeid er «det symboliske nøkkelelementet» i en omfattende tilnærming mellom verdens eldste og verdens største demokrati.¹

For president Bush er denne avtalen en utenrikspolitisk hovedsak. Den bidrar til Indias energiforsyning, den åpner et nytt, viktig marked for amerikansk eksportindustri, den begrenser utslippene i et land som produserer nesten 70 prosent av sin elektrisitet fra kull, og den bidrar til å stoppe spredningen av atomvåpen.² Den er samtidig katalysator for et militært samarbeid som omfatter felles øvelser, samarbeid om multinasjonale operasjoner, felles bekjempelse av terrorisme, felles innsats mot spredning av atomvåpen, våpenhandel begge veier, forsknings- og utviklingssamarbeid, teknologioverføringer, samarbeid om rakettforsvar og etterretning, samtaler om forsvarsstrategier og omforming av militære styrker, og strategisk dialog på høyt nivå. Sist, men ikke minst ligger det et geopolitisk resonnement i alt dette.³ Den oppdaterte amerikanske nasjonale sikkerhetsstrategien sier at India nå påtar seg «globale forpliktelser i samarbeid med USA på en måte som høver seg for en stormakt».⁴

¹ Nicholas Burns, USAs sjefsforhandler, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 5. april 2007 (<http://www.state.gov/p/us/rm/2007/81207.htm>).

² George Bush ved undertegningen av US-India Nuclear Cooperation Act, 18. desember 2006 (<http://www.acronym.org.uk/docs/0612/doc04.htm>).

³ New Framework for the US-India Defense Relationship, signert 28. juni, 2005 (<http://newdelhi.usembassy.gov/ipr062805.html>).

⁴ India er «poised to shoulder global obligations in cooperation with the United States in a way befitting a major power». US National Security Strategy (NSS) of 2006.

Mens Bill Clinton konsentrerte seg om globaliseringens muligheter, har George Bush vært trusselorientert (Brzezinski 2007). 11. september var skjellsettende. Siden den gang har administrasjon og media nærmest konkurrert om å utpeke «enemy of the year». Kandidatene har vært al-Qaida, Irak, Nord-Korea, Iran, Syria, Hizbollah og andre. Men hele tida har en annen forestilling ligget til grunn: Det er land nummer to – det som befinner seg nest etter USA i makthierarkiet – som er den største utfordringen, om ikke også fienden.

Den gjeldende amerikanske sikkerhetsstrategien – vedtatt i 2002 og oppdatert i 2006 – understreker at ingen må tillates å utfordre hegemonens lederstilling. Ingen må være ved siden og ingen må få lov å nærme seg. For 30 år siden sa utfordreren, Sovjetunionen, at den bare siktet mot militær paritet, mens hegemonen, USA, så en stigende kurve som truet med å skjære og overstige dens egen. Fortsettelsen ble en enorm opprustning under Reagan som russerne forsøkte å svare på, og som senere bidro til Sovjetunionens fall.

I dagens verden er det i første rekke Kina som er land nummer to. I noen viktige henseende er det også EU. Utfordringen fra Kina er ikke påtrengende, slik den sovjetiske militære satsingen var. For eksempel svarer ikke Kina for mer enn 6 prosent av verdens nasjonalprodukt mot USAs 27 og EUs 33 prosent. Men veksten er som kjent formidabel, og den konverteres til økt selvbevissthet og politisk tyngde. Her ligger den geopolitiske betydningen av det strategiske samarbeidet med India, dvs. som motvekt til Kina. For å frigjøre det store potensialet i det var det nødvendig å ordne de utestående kjernefysiske spørsmålene, som i en årrekke hadde blokkert for et nærmere samarbeid. Det er dette som har fått USAs sjefsforhandler, Nicholas Burns, til å bruke uttrykket «symbolske nøkkelelementer».

En «som om»-avtale

I flere år har talsmenn for kjernefysisk ikke-spredning sittet i en klemme mellom et urealistisk håp om at India og Pakistan skal kvitte seg med sine atomvåpen, og en kontroversiell forespeiling av at de til syvende og sist må aksepteres som atommakter. På den ene siden er det ingen grunn til å tro at India, Pakistan og Israel – ofte omtalt som trestatsproblemet – vil avskaffe sine atomarsenaler før de fem anerkjente atommaktene gjør det. Den paternalistiske ordlyden i Sikkerhetsrådets resolusjon 1172 fra 6. juni 1998, som sier at India og Pakistan må gjøre som P5 sier og ikke slik de selv gjør, har aldri virket etter hensikten. På den andre siden har det likevel vært bannlyst å behandle dem som det de er blitt, nemlig kjernevåpenstater. Ikke-spredningsavtalen (NPT) anerkjenner kun fem atommakter, retningslinjene

til Nuclear Suppliers Group (NSG) setter heldekkende sikkerhetskontroll (med all kjernefysisk virksomhet i mottakerlandene) som betingelse for kjernefysiske transaksjoner, og flere av partene i NPT meldte seg inn under forutsetning av at det ikke ville bli flere enn fem atommakter.⁵

Senere tids forsøk på å komme ut av dette dilemmaet har nærmet seg de tre utenforlandene på samme måte.⁶ Én mulighet er å forplikte dem til å opptre «som om» de var medlemmer av ikke-spredningsavtalen. Dette var fransk politikk i mange år før landet ble ordinært medlem i 1992. Konkret ville det innebære at de forplikter seg til ikke å hjelpe andre med å skaffe atomvåpen (art. I i NPT), til å etterleve reglene for internasjonale kjernefysiske transaksjoner (sikkerhetskontrollkravet i art. III.2) og til å arbeide for kjernefysisk nedrustning (art. VI). I dag er de ikke underlagt noen slik folkerettslig forpliktelse. I tillegg bør de oppfordres til å slutte seg til andre elementer av ikke-spredningsregimet, som prøvestansavtalen (CTBT), eksportkontrollregimet for ballistiske raketter (MTCR) og retningslinjene til (NSG), samt arbeide for en avtale som forbyr produksjon av spaltbart materiale for våpenformål (FMCT) (Lodgaard 2004, Lodgaard *et al.* 2005). Dette er imidlertid tiltak som begrenser nykommerne mer enn USA og andre avanserte atommakter. Spørsmålet er derfor om ikke USA og Russland må redusere sine beholdninger først. Nye kraftige reduksjoner i deres arsener vil gjøre det lettere å få med nykommerne siden.

Den amerikansk-indiske fellesuttalelsen etter møtet mellom president Bush og statsminister Singh den 18. juli 2005 var en ansats til en slik «som om»-avtale – men bare for India. Den innebar at India får adgang til det internasjonale kjernefysiske markedet som om landet var medlem av NPT. Til gjengjeld skulle India påta seg det samme ansvaret og følge samme praksis som NPT-medlemmene, vel å merke med noen viktige forbehold. Overenskomsten behandler India som det landet er, altså som en *de facto* atomstat. Den legitimerer indiske atomvåpen, men likevel uten formelt å anerkjenne India som en atommakt.

Veien fra toppmøteuttalelse til ferdigforhandlet avtale tok to år. Først måtte den sivile kjernefysiske virksomheten i India skilles fra den militære. Fra amerikansk synsvinkel var det viktig å begrense den militære delen slik at USA ikke med rimelighet kunne kritiseres for å assistere India i utviklingen av atomarsenalet. Det ville bryte med art. I i NPT. For inderne var det viktig å beholde en betydelig grad av handlefrihet med tanke på eventuelle forverringer i de sikkerhetspolitiske omgivelsene. Balansegangen var kritisk

5 Blant disse er Algerie, Argentina, Brasil, Japan, Sør-Afrika og Sør-Korea.

6 De tre er Israel, India og Pakistan. Nord-Korea, som har vært medlem av NPT, som sammen med Sør-Korea har et erklært ønske om å gjøre den koreanske halvøya til en atomfri sone, og som nå forhandler med USA og fire andre stater om avvikling av sitt atomvåpenprogram, er i en kategori for seg selv.

viktig for begge, og den amerikanske administrasjonen ventet med å be Kongressen om forhandlingsfullmakt til det forelå et indisk forslag til et skille som USA kunne godta. Dette skjedde i begynnelsen av mars 2006. Kongressens forhandlingsfullmakt – the Henry Hyde United States–India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act – ble vedtatt med støtte fra begge partier i desember samme år. Den 27. juli 2007 kunne de to landenes utenriksministere meddele at en avtale var ferdigforhandlet.⁷

Neste ledd i prosessen er å utarbeide en sikkerhetskontrollavtale mellom IAEA og India. Deretter skal NSG behandle avtalen, og så skal den legges fram for endelig godkjenning i Washington og Delhi. Sikkerhetskontrollen byr neppe på store problemer. NSG treffer sine beslutninger med konsensus. Noen land er kritiske til avtalen, men vil trolig ikke blokkere konsensus. I USA lover den brede oppslutningen om Hyde Act både i Representantenes hus og Senatet godt med tanke på endelig godkjenning. Usikkerheten knytter seg først og fremst til sluttbehandlingen i India hvor bl.a. kommunistene, som er med i regjeringen, har slått bremsene på. Senhøstes 2007 ga de likevel grønt lys for forhandlinger med IAEA. For Bush-administrasjonen er det viktig å få klarert hele opplegget tidsnok til at Kongressen rekker å behandle det før sluttspurten i valgkampen setter inn.

Ikke-spredningsbegrunnelsen

Etter å ha testet atomvåpen i 1998 og dermed erklært seg som atommakt – etter mange års ventetid og ubeslutsomhet⁸ – begynte India å gjennomføre tre grunnleggende utenrikspolitiske kursendringer: fra det normative til det pragmatiske, fra kollektiv sikkerhet til maktbalanse og fra nedrustning til våpenkontroll. Landet har snudd fra å være verdensmester i å kritisere NPT for å være diskriminerende og stormaktene for å være hyklerske, til å støtte ikke-spredningsregimet. På drøye fem år ble India modent og rede til å forplikte seg til regimet. Fellesuttalelsen slo det fast, og forhandlingsresultatet bekrefter det (Mohan 2007).

Selv om mange av elementene i avtalen er kompliserte og avveiningene på viktige punkter delikate, er det underliggende resonnementet i bunn og grunn ganske enkelt. Å kreve at India skal eliminere sitt atomarsenal og bli

7 Bilateral Agreement for Peaceful Nuclear Cooperation, også omtalt som 123-avtalen fordi den er hjemlet i para. 123 i den amerikanske Atomic Energy Act av 1954.

8 India sprengte et kjernefysisk eksplosiv allerede i 1974, som ble omtalt som et Peaceful Nuclear Explosive (PNE). På den tida var flere land interessert i å bruke kjernefysiske eksplosiver for fredelige formål, for eksempel for å snu elveløp, øke utvinningstakten på oljefelt og bygge store depoter. Ladningen var for tung til å være fraktbar og derfor ikke noe våpen, men sprengningen poengterte at India var nær ved å kunne lage våpen.

med i NPT som ikke-atomvåpenstat, er demonstrasjonspolitikk blottet for realisme. Å bli med som atommakt er heller ikke mulig, for NPT anerkjenner bare fem atomstater og teksten kan i praksis ikke endres.⁹ Det er derfor best å behandle India som det landet er, en atomvåpenstat, og knytte det til ikke-spredningsregimet på et «som om»-grunnlag. For i det lange løp fungerer politikken best når den baseres på fakta og ikke fiksjon. I lys av alle de presserende spredningsproblemene både i det statlige og ikke-statlige paradigmet er regimets universalitet viktigere enn noensinne, og avtalen er et skritt i den retningen.

India, Pakistan og Israel meldte seg aldri inn i NPT og brøt derfor ingen rettslig forpliktelse ved å bli atommakter. Bortsett fra Nord-Korea er det bare disse tre som står utenfor NPT. Avtalen mellom USA og India erstatter isolasjon og ovenfra-og-ned-samtaler med indisk engasjement i ikke-spredningsregimet og forpliktelse til å etterleve etablerte ikke-spredningsstandarder. Logisk sett kan liknende ordninger gjøres gjeldende også for Pakistan og Israel (Lodgaard 2004), men inntil videre er dette læreboklogikk, ikke gangbar politisk logikk.

Det kritiske spørsmålet er om gevinsten ved å ta India inn i varmen går på bekostning av NPT-medlemmenes lojalitet mot regimet. Er avtalen en belønning for dårlig atferd?

Anerkjennelse

I kjernen ligger spørsmålet om anerkjennelse. Med mindre folkeretten lever sitt eget liv løsrevet fra verdens realiteter, vil *de jure* anerkjennelse av India *qua* atommakt før eller siden følge. For eksempel melder spørsmålet seg i forbindelse med etableringen av en atomvåpenfri sone i Sentral-Asia. Bør India bes om å gi sikkerhetsgarantier for sonen sammen med de anerkjente atomstatene? Hva er viktigst, forsikringer fra Frankrike og Storbritannia eller forsikringer fra India? I den følgende analysen av argumenter for og imot anerkjennelse brukes «anerkjennelse» i den fulle *de jure* betydningen av begrepet.

For det første har avtalen skapt uro i Japan og fornyet debatt om landets kjernefysiske status. Problemene dette volder i det konsensusorienterte japanske politiske systemet, og smerten det vekker til live blant ofrene for atombombene, må ikke undervurderes. Japanernes innsigelser skapte en stund uvisshet om hva de til syvende og sist ville gjøre i NSG, men nå synes det klart at de ikke vil blokkere konsensus. Dermed aksepterer de at India *de*

⁹ For å endre NPT kreves tilslutning fra et flertall av medlemslandene, fra alle atommaktene og alle andre medlemmer av IAEAs styre samme dag som endringsforslaget sirkuleres (art. VIII).

facto er en atomvåpenstat, og hvis de kan leve med det *faktum* at India har atomvåpen, bør de også være i stand til å leve med *formaliseringen* av det. Inntil videre ligger tyngdepunktet i den japanske debatten tydelig på den atomvåpenfrie siden, og USA kan gjøre mye for holde det der.

For det andre kan ingen av landene som ble med i NPT under henvisning til at det kun ville være fem atomstater – Algerie, Argentina, Brasil, Japan, Sør-Afrika og Sør-Korea – med troverdighet påstå at deres sikkerhet settes i fare av våpenanskaffelsene i Sør-Asia. Etter hvert som India skaffer seg langtrevkende missiler, kan noen av dem komme innen rekkevidde av disse våpnene. Det vil likevel være langsøkt å hevde at det formelle aspektet – anerkjennelse av de kjernefysiske fakta – underminerer deres sikkerhet. Stater baserer sin sikkerhetspolitikk på håndgripelige fakta. Formalitetene er ikke uten betydning, men de spiller tross alt mindre rolle.

Det er imidlertid en kategori *mellom* det håndfaste og det formelle, nemlig politiske persepsjoner av prestisje og sivilisatorisk stolthet, som har innvirkning på sikkerhetspolitikken. For eksempel avhenger militær avskrekking ikke bare av konkrete fakta, men også av inntrykk av viljestyrke. Anerkjennelse bekrefter pågangsmotet og viljestyrken hos dem som satte seg fore å drive våpenprogrammet igjennom. Slik sett kan anerkjennelse etterlate inntrykk som setter andre i en mindre gunstig posisjon.

For det tredje vil det være en lettelse for India å bli anerkjent etter all den kritikken det ble utsatt for etter testingen i 1998. Avtalen med USA hefter dem et godt stykke på vei av den kroken. I dette ligger det imidlertid ingen *konsesjon* til India. Å droppe en politikk som ikke fungerer er ingen belønning til andre.

For det fjerde: Medfører anerkjennelse en bonus i form av høyere status i det internasjonale systemet? Sannsynligvis. Karl Marx skrev at den mest effektive makten er den strukturelle makten som er nedfelt i systemet og som fungerer uten å bli brukt. I internasjonal politikk er dette militærmakten, og atomvåpnene er det ultimate uttrykket for militær styrke. Regjeringer skiller mellom sterke og mindre sterke stater og tilpasser sin atferd, bevisst eller ubevisst, til rangordningen. Atomvåpen har ikke vært brukt siden 1945,¹⁰ men de forbindes fortsatt med makt og tyngde i det internasjonale systemet. Så lenge de oppfattes på den måten, fungerer de slik.

Høyere status for noen medfører lavere status for andre. Hvis India blir formelt innrullert i den såkalte atomklubben, vil noen land kjenne seg en aning desavuert ved det. Mens Indias atomprogram fortsatt kan benyttes som argument *mot* en fast plass i FNs sikkerhetsråd – ingen belønning nå;

¹⁰ Det er imidlertid mange eksempler på *trussel* om bruk. Alle amerikanske presidenter etter 1945 har truet med å bruke atomvåpen en eller flere ganger, unntatt Ronald Reagan (formodentlig fordi det ikke bød seg noen relevant anledning i hans presidentperiode). Se Ellsberg (2007).

det er galt nok at P5 er lik de fem etablerte atommaktene om ikke sammenfallet skal utvides med nok en atommakt – vil argumentet forsvinne på lengre sikt til fordel for størrelse og tyngde, noe atomvåpnene bidrar til. Følelser av forringet status forsterkes av andre faktorer. I perioder der forholdet til Kina er anspent, for eksempel av historiske årsaker eller på grunn av territoriale konflikter i Sør-Kinahavet, ville en del japanere kjenne seg tryggere og sikrere med egne atomvåpen i ryggen.

For det femte innebærer avtalen full tilgang til sivil atomteknologi i bytte mot ikke-spredningsforpliktelser. Enkelte ser dette som en belønning for dårlig oppførsel, andre som en vinn-vinn-situasjon. Hvis det etterlates inntrykk av at stater som står på terskelen til å utvikle atomvåpen heretter kan gå i gang med å teste og senere bli anerkjent som atommakter, med full tilgang til atomteknologi for sivile formål, er dette uheldig for ikke-spredningsregimet. I så fall er det en dårlig idé å gi India adgang til kraftreaktormarkedet. Imidlertid er det ingen andre tilfeller som kan sammenliknes med India (Pakistan og Israel). Andre stater som ønsker å utvikle atomvåpen har påtatt seg folkerettslige forpliktelser til å være atomfrie, som de i så fall må gå tilbake på.

For det sjette: Er det andre måter en anerkjennelse av India som atommakt kan oppmuntre flere stater til å følge etter? Kan medlemmer av NPT som overveier å skaffe seg atomvåpen, forberede seg under traktatens paraply, gi tre måneders varsel om utmelding og så lette trykket som rettes mot dem ved å tilby seg å gå samme vei som India og overholde vilkårene i NPT «som om» de var medlemmer?

Det er viktig å utelukke denne muligheten. Avtalen med India bør legges i en ramme av intensivert innsats for å gjøre ikke-spredningsregimet universelt og ytterligere spredning vanskeligere. Nye prosedyrer bør uansett innføres for å gjøre det vanskeligere å forlate NPT (Goldblat 2005). Flere ulike ideer har vært luftet. For eksempel kunne P5 høyne kostnadene ved tilbaketrekning ved å utforme et sett med reaksjoner som kommuniseres i forkant og iverksettes med en gang en medlemsstat underretter de andre partene og FNs sikkerhetsråd om at den tenker å trekke seg ut. India bør oppfordres til å delta aktivt i utviklingen av slike prosedyrer for å sikre at avtalen gjør spredning vanskeligere, ikke lettere.

For det syvende: Som nevnt ovenfor vil anerkjennelse av India gjøre det mulig å inkludere landet i rustningskontrollordninger som det nå er utelukket fra. India kunne bes om å gi sikkerhetsgarantier for atomvåpenfrie soner på linje med andre atommakter, inngå en bilateral forpliktelse om ikke-førstebruk med Russland etter modell av brevvekslingen mellom Russland og Kina om samme eller inngå en trilateral avtale med Russland og Kina om dette. Gitt at det dreier seg om en atommakt som har kommet for å bli, er det uklokt ikke å invitere den med på tiltak for rustningskontroll og nedrustning.

Avtalens elementer: sterke og svake sider

I hvilken grad utnytter avtalen mellom USA og India de ikke-spredningsmulighetene som utstrakt samarbeid om fredelig utnyttelse av atomenergi gir? Samarbeid om fredelig utnyttelse er i hovedsak en konsesjon til India. Hvor mye gir inderne tilbake i form av ikke-spredningsforpliktelser?

(1) *Separasjonsplanen*. USA er forpliktet av art. I i NPT til ikke å hjelpe India med å utvikle atomvåpenprogrammet.¹¹ Lever separasjonsplanen – skillet mellom sivile og militære anlegg og programmer – opp til den forpliktelsen?

Planen plasserer 14 av Indias 22 atomreaktorer under sikkerhetskontroll (15 er i drift og 7 under oppførelse).¹² I tillegg kommer formeringsreaktorene (breederne). En testreaktor i Kalpakkam og en prototyp som er under oppførelse samme sted, er på den militære siden av streken og altså unntatt sikkerhetskontroll. Når 8 tungtvannsreaktorer unntas sikkerhetskontroll, er det først og fremst for å kunne forsyne nåværende og framtidige formeringsreaktorer med plutonium, som de trenger i oppstartsfasen.¹³ En formeringsreaktor kan produsere mer plutonium enn den bruker, men det går noen år før prototypen kan settes i drift og et tiår eller to før den kan begynne å produsere plutonium for våpenformål. Potensialet som ligger i dette har derfor karakter av en kjernefysisk forsikringspremie på lang sikt. Tungtvannsreaktorene kan også gi plutonium av våpenkvalitet, men da med nedsatt el-produksjon.

Hva som vil skje med framtidige reaktorer er uklart. Alle sivile reaktorer skal sikkerhetskontrolleres, men det virker som inderne selv kan bestemme om nye reaktorer skal ligge på den sivile eller militære siden av separasjonslinjen (Nayan 2006). Blant forskningsreaktorene skal Cirus – den kanadiske reaktoren som ga plutoniumet for sprengningen i 1975 – tas ut av drift i 2010, mens de to andre – Dhruva (Trombay) og Kamini (Kalpakkam, bruker U-233) – er viet militære formål. Kjernen i den eldste reaktoren, Apsara, skal fjernes fra Bhaba Atomic Research Center (BARC, Trombay) og legges under sikkerhetskontroll i 2010.

India har et anrikingsanlegg i Mysore – kalt Rattenhalli – som anriker uran til bruk i indiske ubåter. Både dette anlegget og diverse forskningsprogrammer for anriking er unntatt sikkerhetskontroll. India vil bygge et nytt gjenvinningsanlegg for å gjøre skillet mellom sivile og militære virksomheter

11 Paragrafen forplikter de fem atommaktene til «... not in any way to assist, encourage or induce» andre staters anskaffelse av atomvåpen.

12 Pr. mars 2006, da separasjonsplanen ble lagt fram. Se Squassoni (2006).

13 USA hevder at alle framtidige formeringsreaktorer skal ligge på den sivile siden. R. Nicholas Burns, «Briefing on the ...Bilateral Agreement for Peaceful Nuclear Cooperation (123 Agreement)», US Department of State, 27. juli, 2007 (<http://www.state.gov/p/us/rm/2007/89559.htm>).

klarere. All gjenvinning på den sivile siden skal gjøres ved dette anlegget. For USAs del innebærer dette at India vil bli behandlet på samme måte som Japan og EURATOM, hvor USA også tillater gjenvinning av brensel av amerikansk opprinnelse.

Anlegg for produksjon av tungtvann – India har seks – er ikke underlagt sikkerhetskontroll i henhold til INFCIRC 153, men skal rapporteres under tilleggsprotokollen (INFCIRC 540), som India vil tiltre.¹⁴ Det gjenstår å se hvor mange som blir plassert på den sivile siden og dermed sikkerhetskontrollert.

Separasjonsplanen skal gjennomføres gradvis fram til 2014. Uten avtalen ville bare 6 av 22 kraftreaktorer vært sikkerhetskontrollert.¹⁵ Nå blir det 14. På den andre siden åpner avtalen for at alle sivile reaktorer kan drives med importert uran slik at Indias egen uranproduksjon, som i dag er for liten til at alle reaktorene kan gå med full kapasitet, kan spares for militære formål. Dette er åpent erkjent også på indisk side.¹⁶ Flaskehalsen knytter seg imidlertid til utvinningen og bearbeidingen av uranet, ikke til omfanget av reservene, og den er i ferd med å bli fjernet. Tilhengere av avtalen hevder at reservene er store nok til at India kan produsere så mange atomvåpen som det ønsker uten assistanse utenfra (Tellis 2006).

Uansett hvordan det nærmere bestemte forholder seg med uranreservenenes (u)tilstrekkelighet, er ikke overføring av kjernefysisk materiale og utstyr til sikkerhetskontrollert virksomhet i strid med NPTs artikkel I. NSGs vilkår om heldekkende sikkerhetskontroll er veiledende for 45 tilbudsland på det kjernefysiske marked, ingen omforent regel mellom NPTs medlemsland. India har mottatt mye sikkerhetskontrollert assistanse gjennom årene, underlagt INFCIRC 66 type kontroll. For tida bygger Russland to kraftreaktorer med tilhørende lovnad om brenselsforsyninger der – på tross av NSGs retningslinjer – uten at noen har reist spørsmål ved artikkel I.

Stort sett kan India fortsette atomvåpenprogrammet som før. Avtalen gjør ingen vesentlig forskjell verken i begrensende eller utvidende retning. Det er derfor vanskelig å beskyldre USA for å ha overtrådt art. I.

¹⁴ INFCIRC 153 er NPTs opprinnelige standard for sikkerhetskontroll. Den etablerer et heldekkende system for kontroll med kjernefysisk materiale i de enkelte medlemsland. Tilleggsprotokollen, INFCIRC 540, som ble til mot bakgrunn av erfaringene fra Irak på 1980-tallet, kaster nettet videre. Den gir også informasjon om aktivitet som er *relatert* til kjernefysisk materiale, og inspeksjonsrett til alt som står i den utvidede deklarasjonen. Retten til såkalt «environmental sampling», som er uklart i INFCIRC 153, bekreftes i tilleggsprotokollen.

¹⁵ De to amerikanskbygde ved Tarapur, de to kanadiskbygde i Rajastan og de to som russerne bygger i Kundankulam.

¹⁶ «Given India's uranium ore crunch and the need to build up our minimum credible deterrent as fast as possible, it is to India's advantage to categorize as many power reactors as possible as civilian ones to be refueled by imported uranium and conserve our native uranium fuel for weapon-grade plutonium production» (K. Subramaniam i *The Times of India*, 12. desember, 2005). Subramaniam leder statsminister Singhs Global Strategic Developments Task Force.

(2) *Anrikings-, gjenvinnings- og tungtvannsteknologi*. Avtalen sier ingenting spesifikt om overføring av slik teknologi. Men den omforente tolkningen av NSGs retningslinjer innebærer at det ikke er adgang til slike overføringer. USA har derfor ment at det er unødvendig å gjenta dette i avtalen.

To unntak kan komme på tale. For det første i forbindelse med multinasjonale anlegg, som vil være mer spredningsresistente enn nasjonale, og som det er fornyet interesse for. For det andre i forbindelse med forskning og utvikling av mer spredningsresistent teknologi, særlig for gjenvinning.

(3) *Tilgang på reaktorbrensel*. Dette er veldig viktig for India og er møtt med stor forståelse av USA. For å unngå forstyrrelser i leveransene er USA rede til å (1) skrive forsikringer om brenselsleveranser inn i Section 123 av US Atomic Energy Act, (2) gå sammen med India om å forhandle fram en avtale om brenselsforsyning med IAEA, (3) støtte India i oppbyggingen av en strategisk brenselsreserve og (4) gå sammen med India om å organisere en gruppe tilbudsland (Russland, Frankrike, Storbritannia) for å bistå hvis alt annet slår feil.

(4) *Sikkerhetskontroll*. Mens IAEA sikkerhetskontrollerer noen utvalgte anlegg i USA, Russland og Kina på frivillig basis, har Frankrike og Storbritannia separert sine sivile og militære programmer og akseptert sikkerhetskontroll fra EURATOM/IAEA på all sivil virksomhet. Avtalen mellom USA og India følger sistnevnte modell og gjelder på ubegrenset tid. Ved å underlegge all sivil virksomhet internasjonal sikkerhetskontroll blir det også enklere for India å delta i en internasjonal avtale som forbyr produksjon av spaltbart materiale for våpenformål.¹⁷

Ved å akseptere tilleggsprotokollen til standardavtalen om sikkerhetskontroll bidrar India til en ny og høyere internasjonal norm for sikkerhetskontroll. Denne protokollen ble imidlertid innført for å sette IAEA bedre i stand til å oppspore skjulte aktiviteter i *ikke*-atomvåpenstater. I Indias tilfelle er den derfor av beskjeden verdi.

(5) *Retningslinjene fra Nuclear Suppliers Group (NSG)*. Ifølge retningslinjene til Nuclear Suppliers Group (NSG) kan varer på den såkalte triggerlista – lista over varer som bare kan eksporteres *med* sikkerhetskontroll – kun overføres til ikke-atomvåpenstater når mottakerlandet har iverksatt en avtale med IAEA om sikkerhetskontroll på alt kjernefysisk materiale i nåværende og fremtidige fredelige aktiviteter. Så langt har dette utelukket overføringer

¹⁷ En cut-off-avtale som krever at sikkerhetskontroll i atomvåpenstatene bare skal gjelde gjenvinnings- og anrikingsanlegg, ville introdusere nok et diskriminerende element i ikke-spredningsregimet. På den ene siden ikke-atomvåpenstatene, hvor alle aktivitetene sikkerhetskontrolleres, og på den andre siden atommaktenes, som forutsettes ikke å avlede kjernefysisk materiale fra sine ikke-kontrollerte reaktorer, brenselsfabrikasjonsanlegg etc., men altså uten noen form for kontroll. For å unngå en ny forskjellsbehandling i atommaktenes favør bør alle sivile aktiviteter sikkerhetskontrolleres også i disse landene. Se Fischer (1994).

til India. Avtalen med USA gjør unntak og plasserer India på linje med andre stater med avansert atomteknologi.

For noen år siden var kravet om heldekkende sikkerhetskontroll viktig for å bringe flere stater inn under NPT og INFCIRC 153. Denne målsettingen er oppfylt. Alle ikke-atomvåpenstater har sluttet seg til disse avtalene. Det er ikke mer å oppnå ved å vektlegge kravet om heldekkende sikkerhetskontroll. Tvert om er det ved å akseptere India, Pakistan og Israel som atommakter at sikkerhetskontrolldekningen kan utvides ytterligere.

Systemet med sikkerhetskontroll på alle kjernefysiske aktiviteter i de enkelte land ble utarbeidet på begynnelsen av 1970-tallet, som NPTs kontrollstandard. I 1992 vedtok NSG å gjøre denne standarden til en betingelse for overføring av kjernefysisk materiale, teknologi og utstyr, etter at flere land hadde praktisert den i en årrekke. Motsvarigheten i dag er arbeidet for å gjøre tilleggsprotokollen til den nye internasjonale sikkerhetskontrollstandarden.

India har også tidligere fulgt de internasjonale reglene for internasjonale kjernefysiske transaksjoner. Dette styrker troverdigheten ved den forpliktelsen landet nå har påtatt seg til å følge NSGs retningslinjer. India støtter også de internasjonale bestrebelsene på å begrense spredningen av anrikings- og gjenvinningsteknologi, og følger opp president Bushs forslag om dette fra februar 2004.¹⁸ Men dette var altså ingen større konsesjon å gi, bare en bekreftelse på at det som har vært praksis så langt, vil være gjeldende politikk også heretter.

(6) *Eksportkontroll*. USA vil at Indias eksportkontroll skal være i verdensklasse. I et ikke-spredningsperspektiv var dette noe av det aller viktigste for USA ved hele avtalen.

Under Sikkerhetsrådets resolusjon 1540 er India allerede forpliktet til de strengest mulige eksportkontrolltiltakene. Forpliktelsen er ubetinget. Derfor innebærer ikke avtalen noen ny folkerettslig forpliktelse. Det er heller ikke klart om den legger til noe *i praksis*, for konkrete forbedringer av eksportkontrollen kan like gjerne utarbeides på grunnlag av res. 1540.

Forpliktelsene under art. I i NPT er ikke begrenset til den statlige sfære. Regjeringene må se til at også privat sektor retter seg etter dem. Det samme gjelder bestemmelsene om sikkerhetskontroll i henhold til art. III.2. For å leve opp til dem er det nødvendig med effektive systemer for eksportkontroll og skikkelige rapporteringsrutiner til IAEA. Under en *internasjonal* overenskomst om dette ville statene legitimt kunne reise spørsmål om hverandres eksportreguleringer og tilby samarbeid for å forbedre de nasjonale kontrollordningene. Retningslinjene til NSG har ikke den statusen – de omtales gjerne som en gentlemen's agreement – men Sikkerhetsrådets res. 1540 har det.

¹⁸ President Bushs tale om ikke-spredningsspørsmål, 11. februar (The White House 2004).

(7) *Fissile Material Cut-off Treaty (FMCT)*. India og USA forplikter seg til å arbeide for en multilateral avtale som forbyr produksjon av spaltbart materiale for våpenformål. Dette er heller ikke en ny forpliktelse. For Indias vedkommende var det del av en policypakke for å dempe de politiske sjokkbølgene fra testingen i 1998, sammen med et moratorium på nye kjernevåpenprøver, fleksibilitet med tanke på tilslutning til CTBT, en forpliktelse til ikke-førstebruk og en avskrekkingsstyrke på minimumsnivå.

FMCT har lenge vært en «non-starter». Ti år har gått siden Nedrustningskonferansen i Genève (Conference on Disarmament, CD) forhandlet fram et mandat for disse forhandlingene. Men ingen forhandlinger har funnet sted, og utsiktene ble enda dårligere da Bush-administrasjonen sa at en FMCT ikke ville være verifiserbar. Lovnaden om å arbeide for en FMCT har derfor et stort element av kynisme i seg: Partene lover å arbeide for en avtale som ikke forventes å bli noe av. I mellomtida kan India fortsette å produsere våpenmateriale.

Fire av de fem anerkjente atommaktene har erklært et moratorium på produksjon av spaltbart materiale. Den femte, Kina, synes også å ha stanset sin produksjon, men har ikke annonsert det. Mangelen på en slik forpliktelse fra India er etter manges mening en stor svakhet ved avtalen. Men hadde stans i produksjonen av spaltbart materiale blitt stilt som betingelse, ville avtalen ikke vært mulig. Da ville India sagt nei (Mohan 2007).

(8) *Kjernefysisk testing*. India erklærte et moratorium på kjernefysiske tester i 1998 og har en gjensidig forståelse med Pakistan om ikke å være den første til å gjenoppta testingen. Avtalen føyer til en bilateral forståelse med USA om samme. I det viktige spørsmålet om kjernevåpenprøver var dette det minste avtalen kunne inneholde.

Signering av CTBT ville vært et betydelig framskritt. Den som signerer en avtale forplikter seg til ikke å gjøre noe som kan vanskeliggjøre ratifiseringen. Men siden Bush har sett etter utveier for å trekke tilbake Clintons signatur på denne avtalen, kunne ikke USA forventes å presse India til å signere.

Hvis India skulle gjenoppta testingen, har USA rett til å kreve tilbake materiale og utstyr som det har levert. Hvis det derimot er USA som først gjenopptar testingen og India følger etter, vil tilbakelevering neppe bli aktuelt. Da vil Kina og Russland også melde seg på med nye tester, og India vil få gode grunner til å gjøre som de andre. I en slik situasjon vil et amerikansk krav om tilbakeføring ha svært liten legitimitet.

(9) *Missile Technology Control Regime (MTCR)*. India forplikter seg til å følge retningslinjene i dette regimet. Forpliktelsen er viktig, for India har et avansert rakettprogram. Men i likhet med NSGs retningslinjer har India også tidligere holdt seg til disse reglene.

(10) *Nedrustning*. Dette er en tom kategori. Avtalen inneholder ingen lovnader om dette. Mens 187 medlemmer av NPT er underlagt en interna-

sjonal folkerettslig forpliktelse til å arbeide for atomnedrustning (art. VI), gjelder ikke dette for India, Israel og Pakistan. Med tanke på atommaktenes manglende etterlevelse av denne delen av avtaleverket ville ikke en slik forpliktelse fra Indias side nødvendigvis gjøre så stor forskjell. Men hvis inderne hadde forpliktet seg på art. VI, kunne de vært stilt til ansvar i review-prosessen for NPT og bedt om å svare på spørsmål i andre kontekster der kjernefysisk nedrustning blir diskutert, på lik linje med andre atommakter. I dag er det ikke noe formelt grunnlag for slike forespørsler.

I likhet med prøvestansspørsmålet kunne ikke den amerikanske administrasjonen forventes å presse India til å inngå forpliktelser som den selv bagatelliserer. Men India har tradisjonelt hatt en høy profil i nedrustnings-saker, og landet støtter fortsatt forslaget om en kjernevåpenkonvensjon for å eliminere alle atomvåpen. Når det gjelder atomnedrustning er det snarere India som bør legge press på USA.

Oppsummering og konklusjoner

Avtalen behandler India som det landet er – en *de facto* atomvåpenstat – og trekker det inn i ikke-spredningsregimet «som om» det var medlem av NPT. Dette er et fruktbart utgangspunkt. Hvis avtalen får tilslutning i NSG og blir godkjent i begge hovedsteder, er det formodentlig et spørsmål om tid før India også blir formelt anerkjent (*de jure*) som atommakt. Da kan det bli trukket inn i flere rustningskontrollssammenhenger.

Fra et ikke-spredningssynspunkt var utgangspunktet for avtalen lovende. Oppfølgingen ble imidlertid underordnet de overgripende politiske målsettingene. Dermed var det ikke-spredningspolitikken det ble kompromisset på, i den grad det var nødvendig for å få geopolitikken på plass. Den foreliggende avtalen har derfor store svakheter, som på viktige punkter svarer til svakheter ved amerikansk utenrikspolitikk. India har ikke skrevet under på CTBT og har ikke forpliktet seg til å arbeide for kjernefysisk nedrustning slik alle NPTs medlemmer har. Separasjonsplanen er også lagt på Indias premisser. India bestemmer hvilke anlegg som skal dediseres militære og sivile formål (Najan 2006: 18). Ettersom delingen skal skje etappevis fram til 2014, har USA mulighet til å påvirke den.¹⁹ Men alt i alt synes ikke planen å legge noen begrensning på utviklingen av Indias atomstyrke.

Hvis India utnytter sin kapasitet maksimalt, kan det produsere 50 atomvåpen pr. år. I så fall kan det komme til rustningskappløp med Kina. Men

19 USAs sjefsforhandler Nicholas Burns sier at alle framtidige reaktorer blir underlagt sikkerhetskontroll. Hvis dette er riktig, ligger det en innebygd intensjon i avtalen som ikke er kommet eksplisitt til uttrykk.

kineserne moderniserer langsomt. Og selv om India aldri har definert hva det vil legge i «minimal deterrence», er det ikke tjent med å sette seg i en konkurransesituasjon med Kina.

Den amerikanske Kongressens mandat for 123-forhandlingene – the Henry J. Hyde Act – inneholder en del formuleringer om amerikansk ikke-spredningspolitikk som gjorde India betenkt og som president Bush har reservert seg overfor. Under henvisning til sine utenrikspolitiske prerogativer betrakter presidenten enkelte deler av den som *rådgivende*.²⁰ Dette gjelder bl.a. en paragraf som sier at USA skal arbeide for et snarlig indisk, pakistansk og kinesisk moratorium på produksjon av våpenmateriale, og for ytterligere restriksjoner på salg av anrikings-, gjenvinnings- og tungtvannsteknologi til alle land, inklusive India. Friksjonen mellom Kongressen og Det hvite hus kan forplante seg til NSG, hvor regjeringer som er kritiske til avtalen, kan tenkes å skyte seg inn under de mer restriktive delene av Hyde Act.

Bush-administrasjonens selektive holdning til NPT – støtte til bestemmelser som legger bånd på ikke-atomvåpenmedlemmene og utstrakt neglisjering av atommaktens forpliktelser til å ruste ned – forklarer ikke alene USAs opptreden overfor India. Administrasjonen har også sett en egenverdi i å score en diplomatisk og politisk suksess, som har vært mangelvare i den gjennomgående uforsonlige, militærbaserte utenrikspolitikken den har ført. Avtalen åpner dessuten et nytt stort marked for amerikansk teknologi. Sist, men ikke minst har et bredt anlagt samarbeid med India vært viktig og riktig for å demme opp for Kina. De geopolitiske føringene er tydelige. Men dermed har supermakten også satt seg selv i en svak forhandlingsposisjon. Forelsker man seg i en vare før man forhandler om prisen, koster den til slutt mer enn den ellers ville gjort.

Noen hevder derfor at USA kunne presset India til flere konsesjoner. To forbehold må imidlertid tas. For det første er det som nevnt meningsløst å kritisere USA for ikke å ha presset India til standpunkter som USA selv ikke deler. For det andre har India vokst både økonomisk og politisk i en grad som mange i Vest ikke har fått med seg, og store stater som er i ferd med å bli enda sterkere, fremmer sine interesser med kraft og selvtillit. Bedømt ut fra den indiske debatten om avtalen har USA presset sitronen ganske kraftig – og *vice versa*. Partene går en smal vei for å få den i havn.

På indisk side har energisikkerhet vært et hovedmotiv. Manmohan Singh kan formodentlig si som Kinas Hu: Ingenting er viktigere for landets økonomiske (og dermed politiske) utvikling enn tilgang på energi. Forbigående knapphet på uran er mindre viktig, og de begrensningene uranreservene legger i et langt tidsperspektiv kan løses gjennom Homi Bhabas tretrinnsplan,

20 Dette gjelder Section 3 og Section 4 (d) (2). «'Hyde Act not binding', says Bush» (<http://in.news.yahoo.com/061219/6afgx.html>).

om enn til store ekstra kostnader. Denne planen innebærer tungtvannsreaktorer i fase en, formeringsreaktorer med produksjon av U-233 fra thorium i fase to og tungtvannsreaktorer drevet av U-233 i fase tre (Tellis 2006). India er rikt på thorium. U-233 er godt våpenmateriale.

De indiske betenkelighetene er ikke så mye knyttet til atomvåpenprogrammets framtid – der har India sikret seg store friheter – som til konsekvensene av å gå i partnerskap med USA. Suverenitet og handlefrihet er viktige verdier i India. I USA er det tendenser til eksepsjonalisme, som i utenrikspolitikken omsettes til krav om egne regler og standarder for den eksepsjonelt sterke. I India er det større respekt for internasjonale regler, normer og standarder, men samtidig en sterk vilje til å avvise eksterne forsøk på å påvirke utenrikspolitikken. Her er det likhetstrekk med USA.

Det mest sensitive dagsaktuelle punktet i denne sammenheng er det amerikanske presset for å få India til å følge en hard linje overfor Iran. Hyde Act understreker betydningen av å sikre Indias «fulle og aktive deltakelse i USAs bestrebelser på å fraråde, isolere og om nødvendig sanksjonere og demme opp for Irans forsøk på å skaffe seg masseødeleggende våpen», og ber administrasjonen rapportere om hvilke tiltak India treffer i denne sammenheng.²¹ Her er presidenten og Kongressen på linje. Dette smerter i Delhi. USA har f.eks. lent seg på India for å skrinlegge planene om en gassrørledning fra Iran via Pakistan til India – men inderne har gitt grønt lys for prosjektet likevel.

Kanskje havarerer avtalen. Kanskje går den i havn. Hvis den må legges bort i denne omgang, kan den bli tatt fram igjen siden. For forhandlingene har synliggjort store fordeler for begge parter. Energisikkerhet for India. Geopolitikk for USA. Gjensidig adgang til store markeder for begge. Og en ikke-spredningspolitikk som i utgangspunktet er lovende, men som kan gjøres bedre.

Litteratur

- Brzezinski, Zbigniew (2007) *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, Basic Books, Perseus Books Group.
- Ellsberg, Daniel (2007) «Roots of the Upcoming Nuclear Crisis», paper presentert på International Conference of Abolishing Nuclear Weapons, Toda Institute and the Nuclear Age Peace Foundation, San Francisco, 8. sept.
- Fischer, David (1994) «Some aspects of a cut-off convention» i *Halting the Production of Fissile Materials for Nuclear Weapons*, Research Papers (31), UNIDIR.
- Goldblat, Jozef (2005) «The Right to Withdraw from Arms Control Treaties», *Policy Brief on The Implementation of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. Oslo:

21 Hyde Act Section 103 (4).

Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Lodgaard, Sverre (2004) «Making the Non-Proliferation Regime Universal. Asking the non-parties to behave 'as if' they were members», Working Paper (7), The International Commission on Weapons of Mass Destruction.

Lodgaard, Sverre, P.R. Chari, Pervais Iqbal Cheema & George Perkovich (2005) «Making the non-proliferation regime universal», paper fra en rundebordsdiskusjon arrangert av Norsk Utenrikspolitisk Institutt og Islamabad Policy Research Institute i Islamabad, 11.–12. mars.

Maerli, Morten Bremer & Sverre Lodgaard (red.) (2007) *Nuclear Proliferation and International Security*. London: Routledge.

Mohan, C. Raja (2007) «India's Nuclear Exceptionalism» i Morten Bremer Maerli & Sverre Lodgaard (red.)

Nayan, Rajiv (2006) «Indo-US Nuclear Deal: The Bill and Apprehensions», Institute for Defence Studies and Analysis, IDSA Occasional Paper Series (1).

Squassoni, Sharon (2006) «India's Nuclear Separation Plan: Issues and Views», Congressional Research Service, 3. april.

Tellis, Ashley J. (2006) *US-Indian Civilian Nuclear Cooperation and India's Nuclear Arsenal*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

FOKUS

Norsk utenrikspolitikk i en ny tid

Noen randbemerkninger

ULF SVERDRUP
Universitetet i Oslo



Utenriksdepartementet har satt i gang en omfattende utredning og analyse av norske interesser i en ny tid, det såkalte «Refleksprosjektet».¹ Utenriksministeren har lagt stor prestisje i prosjektet og har varslet at det skal komme en egen stortingsmelding om temaet i løpet av inneværende periode.

Utgangspunktet for prosjektet er at det har skjedd store endringer globalt. Aktuelle nøkkelord er miljø, energi, klima, helse og fattigdom, endret trussel- og sikkerhetsbilde, teknologisk utvikling med nye kommunikasjonsformer, endrede migrasjonsmønstre, økte innslag av religion i politikken, økonomisk endring med ny global arbeidsdeling med fremvekst av nye stormakter og nye makt- og kompetansesentra etc. Parallelt med disse globale omveltningene har det også skjedd store endringer i Norge, stikkord er olje og rikdom, petroleumsfondet som global finansiell aktør, et åpnere samfunn og en åpnere økonomi med sterke globale avhengighetsforhold og ikke minst et mer multikulturelt og sammensatt samfunn. Målet med prosjektet er «å drøfte våre egne interesser i verden» og «utfordre oss selv og teste hvilke av utenrikspolitikken etablerte svar som fortsatt er gyldige, og hvilke nye veier vi kan velge å gå» (Støre 2007).

Parallelt med det praktisk-politiske ordskiftet har dette tidsskriftet igangsatt en debatt om norsk utenrikspolitikk belyst ut ifra ulike teoretiske innfallsvinkler og skoleretninger. Redaktørene har bedt meg om å bidra. Litt motvillig har jeg foreslått at jeg kan komme med noen randbemerkninger der jeg trekker på noen innsikter fra organisasjonsteori og studiet av offentlig politikk.

¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks.html?id=474693>

Jeg har organisert mitt innlegg i tre korte punkter. Først diskuterer jeg det nokså løse forholdet som finnes mellom utredning og praktisk politikk. Deretter diskuterer jeg noen av de utfordringer som er knyttet til planlegging og fremtidsanalyse. Avslutningsvis viser jeg at utredninger av denne typen kan være spesielt verdifulle dersom de legger vekt på å stimulere til erfaringsbasert læring.

Før jeg går til saken, la meg ta noen forbehold. For det første; jeg er ikke noen ekspert på internasjonal politikk. For det andre; forskere er som regel dårlige politikere. Og for det tredje; vi vet foreløpig ikke hva selve meldingen vil inneholde.

Utredninger og politikk

Politikk skapes sjelden av utredninger og offentlige planer (Wildavsky 1973). Dette gjelder for offentlig politikk generelt og kanskje spesielt for utenrikspolitikk. Sammenlignet med andre politikkområder er jo nettopp utenrikspolitikken i enda større grad preget av skiftende og uforutsigbare globale dagsordener som ofte er langt utenfor kontroll for de fleste politikere. Globaliseringens dynamikk og konsekvenser er ofte ugjennomsiktige, uklare og uforståelige og det er vanskelig å tydeliggjøre politisk ansvar og kontroll. Det er derfor i utgangspunktet grunn til å være nøktern med hensyn til hva slike prosjekter kan bringe.

Utredninger av denne typen er da heller ikke hverdagskost. Den forrige overordnede stortingsmelding om norsk utenrikspolitikk kom i 1989 og hadde tittelen «Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk». Den ble lagt frem noen måneder før Berlinmuren falt, før Sovjetunionen ble oppløst og måneder før World Wide Web og den første nettleseren ble lansert. Hovedmålet i norsk utenrikspolitikk den gang var å bidra til å dempe spenningen mellom øst og vest. Selv om meldingen på flere måter var fremsynt og trakk frem tema som er aktuelle også i dag (for eksempel miljø), er det åpenbart at begivenhetene har gjort mange av datidens problemer og løsninger uaktuelle. Det faktum at det ikke har kommet en samlende melding om utenrikspolitikken på snart tyve år, betyr selvsagt ikke at norsk utenrikspolitikk er uendret, men snarere kan vi ta det som en indikasjon på at det ofte er en ganske løs kopling mellom utredninger og praktisk politikkutforming og politikkendring.

Selv om det er en løs kopling mellom utredning og politikk, synes det å være et iboende og naturlig ønske hos oss mennesker at vi ønsker å legge planer. Viljen til utredning vi nå ser i Norge, er da heller ikke særnorsk og har paralleller i flere av våre naboland. Finland hadde sin globaliseringsut-

redning i 2004,² Danmark hadde sitt globaliseringsråd i 2005–06,³ mens globaliseringsrådet i Sverige hadde sitt første møte vinteren 2007 og er ventet ferdig i 2009.⁴ Fokuset på «nasjonale interesser» faller også godt inn i den aktuelle akademiske debatten der man i lengre tid har vært opptatt å diskutere interessebegrepet og analysere hvordan dette begrepets mening og innhold endres med økende globalisering (Huntington 1997, Nye 1999, Trubowitz 1998).

Selv om det er paralleller, er det likevel interessante ulikheter mellom utredningene. Felles for de nordiske landenes utredninger er at de er bredt sammensatt, de tar opp en rekke forhold knyttet til globalisering og at de ikke er forankret i utenrikspolitikken som sådan. Den norske utredningen er klart snevrere innrettet i den forstand at den legger et klart utenrikspolitisk og et (om enn utvidet) «utenriksdepartementalt» perspektiv til grunn. Samtidig kan man legge til at denne utredningen skjer i konkurranse eller samspill med en rekke andre analyse- og utredningsprosjekter som regjeringen har satt i gang eller nylig har avsluttet, for eksempel Forsvarsmeldingen, Europameldingen, Bistandsmeldingen, Nordområdemeldingen, Klimameldingen, Forvaltningsmeldingen etc. Initiativene vitner om en tid med betydelig vilje til utredning og helhetsgrep, samtidig som vi muligens også ser betydelig politisk og institusjonell fragmentering.

Når utenriksministeren stadig har lagt vekt på at utenrikspolitikken skal følge en fast kurs, være gjenkjennelig, tydelig og forankret i interesser og verdier, bør man likevel ønske velkommen et initiativ som inviterer til at det settes av tid og ressurser til å diskutere og analysere de utviklingstrender vi ser, de visjoner som finnes, de verdier og interesser som norsk utenrikspolitikk skal være tuftet på, samt de virkemidler som er best egnet til å realisere disse ambisjonene.

En grunn er at det i Norge trolig er spesielt viktig å ha en debatt om utenrikspolitikken. Som et lite land, med åpen økonomi, i periferien av Europa, vil utenrikspolitiske utviklinger alltid være viktig for å forme Norges utvikling. Utenrikspolitikken er også et felt som involverer og engasjerer mange mennesker, utgjør en stor del av forvaltningen og som legger beslag på betydelige budsjettressurser. Studier har også vist at en av de viktige ressursene for små land i en global økonomi er at de lettere kan oppnå konsensus om noen hovedlinjer i politikken og dermed kan ha større omstillingsevne enn de store statene (Katzenstein 1985).

Spørsmålet om globalisering er også et politisk omstridt spørsmål som vekker ulike assosiasjoner og følelser. Mange knytter positive ting som

2 <http://www.vnk.fi/julkaisut/julkaisusarja/julkaisu/sv.jsp?oid=144476>

3 <http://www.globalisering.dk/>

4 <http://www.regeringen.se/sb/d/8616>

frihet og bevegelse til begrepet, mens andre knytter det til internasjonal dominans og tap av selvkontroll. Holdningene i Norge til globalisering er neppe veldig ulike dem vi finner i EUs medlemsstater. En undersøkelse utført av Eurobarometer i 2003 viste at et klart flertall av borgerne mente at globaliseringen kunne bidra til bedre global helse og styrke sykdomsbekjempelse, ha positive effekter på vitenskap og teknologiutvikling, bidra til å styrke kulturell utveksling og øke solidaritet mellom ulike land og bidra til en mer demokratisk utvikling i verden.⁵ Samtidig mente flertallet at globaliseringen ville ha negativ innvirkning på sysselsettingen i eget land og negative konsekvenser for miljøet. Generelt trodde de fleste at globalisering ville føre til maktkonsentrasjon i store selskaper, mens små bedrifter og bønder ville være taperne. På spørsmålet om globalisering alt i alt var en god ting for den enkelte, svarte et klart flertall nei. Globalisering inngir derfor både håp og frihet, mens for andre betyr det fortvilelse og avmakt. Generelt er de unge mer positive til globalisering, og borgerne i de nordiske land engster seg mindre enn befolkningen i andre land. Her hjemme viste også Makt- og demokratiutredningen at det er et betydelig gap mellom folk og eliter i hvordan de ser på muligheter og begrensninger som følge av globaliseringen (Østerud *et al.* 2003).

Utredninger av denne typen kan derfor bidra positivt til å legge grunnlag for en litt større grad av felles virkelighetsforståelse eller i de minste lage en plattform for diskusjon. «Refleksprosjektet» har da også allerede avstedkommet betydelig oppmerksomhet, det har vært avholdt en rekke åpne seminarer, har finansiert en bokserie, og en rekke publikasjoner er allerede gjort tilgjengelige. I den forstand at prosjektet skulle sikte mot å bidra til økt oppmerksomhet, interesse, debatt og forståelse av norsk utenrikspolitikk i en ny tid, har prosjektet allerede til en viss grad lyktes.

Nøkterne forventninger

Et av målene med «Refleksprosjektet» er at man i større grad skal kunne føre en utenrikspolitikk som er tilpasset en ny tid med nye utfordringer. En av de bærende ideene er at nye internasjonale problemer, aktører og konstellasjoner enten utfordrer de grunnleggende norske *interessene* og målene ved utenrikspolitikken, eller at de endrer selve virkemidlene og strategiene som skal følges for å nå disse målene. I noen tilfeller kan det være behov for å endre målene, på andre områder bør strategier og virkemidler endres, mens på atter andre områder er det behov for at både mål og virkemidler endres. Ideen om en slik intelligent og fremoverskuende tilnærming til utenriks-

⁵ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/FL151bGlobalisationREPORT.pdf

politikken er tiltrekkende. Samtidig forutsetter det at man overvinner, eller i alle fall, forholder seg til tre grunnleggende problemer.

For det første, at man evner å si noe sikkert om hva som har skjedd i verden, hva som vil *komme* til å skje i verden og *hvorfor* det skjer. Fra faglig hold kan man i alle fall si at dette er ingen lett oppgave. Samfunnsvitenskapen er nok på sitt beste når den skal si noe om hva som har skjedd i verden og hvorfor det har skjedd. Men selv i forbindelse med slike oppgaver er det ofte konkurrerende og motstridende analyser og beskrivelser, så vel som ulike syn på årsaks- og virkningssammenhengene.

Når det gjelder evnen til å spå om fremtiden og predikere utviklingstrekk, er denne notorisk dårlig. Nylig hevdet Johan Galtung, som selv har vært engasjert i futurologi, at de fleste fremtidsbilder er meget dårlige. I sin artikkel går han igjennom en rekke prediksjoner og fremtidsbilder om hvordan verden ville se ut omkring 2000-årsskiftet og finner at knapt noen, inkludert egne, var riktige. Hans dom er klar: «Comparing the global situation in the year 2000 with what experts, some of them quite famous, predicted 30 years earlier, the conclusion can only be that they were remarkably wrong; not only as a group but almost every single one of them. Anybody willing to anticipate the year 2000 would have done so very badly, basing his opinions on any one of them, or on the group as a whole» (Galtung 2003: 123). Svakheterne ved prediksjoner synes å være et ganske generelt trekk. I boken *Fortune Sellers*, som etterprøver og undersøker en rekke prediksjoner mot faktisk observerte utviklinger, konkluderes det med at «(t)he forecasting track records for all types of experts are universally poor ... In fact, these experts whose advice we pay handsomely for *routinely* fail to predict the major events that shape our world, or even the major turning points» (Sherden 1998: 5).

En ytterligere utfordring ved fremtidsbilder er at de har en tendens til å fokusere først og fremst på materielle forhold, som kan være noe lettere å modellere, mens fokus på hvordan ideer får oppslutning og virkning på politikk og samfunnsforandring, er vesentlig dårligere (Lieberman 2002). Denne skjevheten i oppmerksomhet er spesielt utfordrende all den tid ideer er meget kraftfulle i å skape endringer. Fra studier vet vi at for eksempel strukturelle og funksjonelle forklaringer på Sovjetunionens undergang ofte kommer til kort, mens det er ganske godt dokumentert at spredningen av ideer spilte en meget stor rolle for å skape omveltninger i Sovjetunionen (Risse-Kappen 1994). Dersom Victor Hugo hadde rett da han skrev «stronger than all the armies is an idea whose time has come», kan en slik innebygd skjevhet være problematisk.

Den kanskje aller viktigste innvendingen mot futurologi knytter seg til at det trolig er et misforhold mellom det som man med størst sannsynlighet kan predikere, og de utviklingstrekk som er de mest interessante. Plutselige omveltninger og endringer er per definisjon uforutsigbare. Dersom vi

ser på noen store utenrikspolitiske saker og utfordringer for Norge i den senere tid, er jo disse nettopp knyttet til slike uforutsette hendelser, som for eksempel tsunami, krig og evakuering i Libanon, karikaturstrid og ambassadebrenning, samt selvmordsbombere på et hotell i Afghanistan der utenriksminister og norske journalister tilfeldigvis var til stede.

Det er mange grunner til at det er vanskelig å spå om fremtiden. Våre teorier og modeller er for dårlige til å gripe en verden som er sammensatt, kompleks og uoversiktlig. Både forskere og politikere kan fort komme til å blande sammen risiko og usikkerhet. Risiko er håndterbart, usikkerhet ikke. Dersom vi antar at vi står overfor komplekse sammenhenger og at vi har begrenset evne til å forstå dem, kan vi benytte ulike teknikker for å beregne sannsynligheter. Det er for eksempel lett å beregne risikoen for et spesielt utfall når vi ruller en terning. Usikkerhet, derimot, omhandler de virkelig unike begivenheter som vi ikke har sett før, og vi har derfor ikke noen måte å sannsynlighetsberegne dem på. Usikkerhet skaper genuin uforutsigbarhet fordi størrelsene og karakteren på situasjonen ikke kan estimeres *a priori*. Det spillet som ligner mest på en slik usikker situasjon er en form for russisk rulett, der man som kjent ikke vet hvor mange kuler som er i våpenet.

En annen, og muligens minst like viktig grunn, er at vi mennesker er begrenset rasjonelle og at vår verdensoppfattelse og forståelse i stor grad er fornet av de institusjonelle, kulturelle og sosiale rammer vi opererer innenfor (March & Olsen 1989, March & Simon 1993). Institusjoner, erfaringer og rutiner bidrar til å hjelpe oss til å tolke signaler og informasjon. Avvik fra det normale oppfattes oftest som støy og fører sjelden til at man stiller grunnleggende spørsmål om de regler, rutiner og prinsipper som legges til grunn. Når vi søker etter alternativer og forbedringer, søker vi som oftest etter alternativer som ligger nær kjente løsninger. Det er derfor vanlig at generaler forbereder neste krig som om den skulle være lik den forrige.

For det andre forutsetter en slik fremtidsrettet analyse at man kan blegge politiske konflikter knyttet til hva som er nasjonale interesser og hva som kan regnes som gode og effektive virkemidler og strategier. Dette er heller ingen enkel oppgave. En av de store utfordringene for et prosjekt som dette, som ikke har som siktemål bare å definere Utenriksdepartementets – eller sittende regjering – interesse, men også si noe mer allment om nasjonale interesser, vil nettopp være å avklare og avveie interesser som det på en rekke områder vil være politisk strid om.

Nasjonale interesser er på den ene siden knyttet til en idé om felles nasjonal identitet. Vi må vite hvem vi er, før vi kan vite noe om våre interesser (Huntington 1997). Et prosjekt som skal analysere norske utenrikspolitiske interesser, er derfor også direkte eller indirekte et identitetsundersøkende prosjekt, og det berører spørsmål om viktige deler av norsk samfunnsutvikling. Det er, på den annen side, også store interessekonflikter knyttet til hva

som er nasjonale interesser. Det er for eksempel vanskelig å forene målet om å inngå i bindende internasjonalt samarbeid og samtidig verne om nasjonal autonomi og selvstyre. Makt- og demokratiutredningen viste for eksempel med all tydelighet at de politiske partiene er splittet i dette spørsmålet. Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er de partiene som er sterkest opptatt av nasjonal selvråderett og er mest skeptisk til myndighetsavståelse til organisasjoner som EU/EØS, Nato og WTO. Samtidig er Arbeiderpartiet og Høyre mindre opptatt av nasjonal selvstendighet og mindre bekymret for myndighetsavståelse. Undersøkelsen viste også at stortingsrepresentantene fra Senterpartiet, Frp og KrF var vesentlig mer bekymret for internasjonal lovgivning enn representantene fra de andre partiene. I en politisk interessekamp vil også ulike pressgrupper og samfunnsaktører ønske å definere egne interesser som nasjonale interesser. Og, endelig; nasjonale interesser vokser ikke frem kun som et resultat av identitetsbaserte forhold, eller som et resultat av nasjonale pressgrupper. Ofte bidrar ulike internasjonale organisasjoner og internasjonale strømninger, gjennom sosialisering- og læringsprosesser, til å endre og påvirke det som betraktes som nasjonale interesser (Finnemore 1997).

En analyse av norske interesser i en ny tid forutsetter derfor langt på vei at det skjer reelle identitetsvurderinger og reelle interesseavveininger. Dette er krevende og forutsetter stort politisk mot. Ikke overraskende kunne derfor utredningen fra 1989 på mange måter leses som en lang opplisting av ulike gode mål og interesser, uten noen form for prioriteringer mellom dem eller signaler om behov for ressursallokering.

For det tredje forutsetter denne type intelligent fremtidsanalyse at man evner å håndtere tvetydigheter. Preferanser og interesser er ofte uklare. Ofte modifiseres og endres de etter hvert som tiden løper. Spesielt fremtredende er tvetydigheten vis-à-vis utenrikspolitikken. Usikkerhet om fremtidige konsekvenser er et av kjennetegnene ved internasjonalt arbeid, der tidshorisonten ofte er lang og det kan være uklar teknologi eller uklare sammenhenger mellom mål og virkemiddel. I tillegg til vanskene med å definere interessene er det ofte heller ikke ønskelig å ha så klare interesser. Tvetydighet kan bidra til at ulike grupper kan støtte samme type politikk, men ut fra ulike grunner og med ulike forventninger om mulige konsekvenser. Ja, tvetydighet og kompromiss er på mange måter selve kjernen i den diplomatiske kunst, eller som det heter i det velkjente sitatet: «In archaeology you uncover the unknown. In diplomacy you cover the known.»

La meg sammenfatte. På ett nivå er det selvsagt avgjørende at man har noen samlende, generelle, overordnede mål. Det finnes lange linjer i norsk utenrikspolitikk. Det store seksbindsverket om norsk utenrikspolitikk identifiserte tre. Nøytralitetslinjen, som ble skapt i perioden 1905–10. Misjonslinjen i mellomkrigstiden da det var et sterkt fokus på nedrustning og internasjonal

rett. Og linjen med bindende internasjonale forpliktelser og allianser som ble skapt på 1940-tallet. Over tid har disse tre retningene eller målene vært vektlagt i ulik grad. Selv om vi i retrospekt kan få øye på disse linjene, og muligens også se brudd og overganger, er det likevel ikke lett å identifisere de enkeltbegivenhetene eller enkelthandlingene som skapte dem.

Fordi det er vanskelig å forsere disse tre grunnleggende hindrene, er det alltid en stor fare for at en slik fremoverskuende intelligent analyse – med ønske om klare mål og klare kausalsammenhenger, om enn aldri så tiltrekkende – svært ofte blir en «ferskvare» med kort holdbarhet. Selvsagt er noen fremtidsanalyser vesentlig bedre og mer varige enn andre. Muligens er dette et av de mer vellykte, men det er samtidig ikke til å komme fra at selve metoden har noen grunnleggende problemer og er meget sårbar for både internasjonale begivenheter og endrede politiske interessekoalisjoner. I mye av forskningen på feltet om nasjonale interesser konkluderes det derfor, ikke overraskende, med at nasjonale interesser for de fleste stater er definert som noen vage og generelle retningslinjer, og de aller færreste søker å gi detaljerte svar på spesifikke spørsmål (Clinton 1994). Men la meg understreke: Selv om det er grunn til å ha moderate forventninger til hva et slikt prosjekt vil kunne resultere i, kan det utmerket vel være at selve øvelsen vil kunne føre til verdifull innsikt, læring og bevisstgjøring.

Erfaringsbasert læring

Men selv om nøkternhet kan være på sin plass, har prosjektet en annen interessant side. Det synes å være et mål ved prosjektet at man skal øke evnen til å lære og til å eksperimentere, bli bedre til å måle og evaluere resultatene man oppnår og bli bedre til å trekke lærdom av egne og andres erfaringer.

Denne tilnærmingen er i tråd med det man i organisasjonsteori og statsvitenskap har arbeidet mye med i senere tid, nemlig hvordan man gjennom erfaringsbasert læring kan bidra til å styrke tilpasningsevnen. I stedet for å være fremoverskuende, ha stor tro på langtidsplanlegging, estimering og kalkulering om hva som vil kunne komme til å skje i fremtiden, viser forskningen at det ofte gir bedre resultater om man bygger organisasjonsmessige kapasiteter som sikrer at man i større grad reflekterer over fortiden heller enn fremtiden (March 1999, March & Olsen 1995). Tre sentrale elementer er knyttet til denne formen for erfaringsbasert læring.

For det første: God læring er tjent med variasjon i erfaringer og forutsetter derfor også en vilje til risiko og eksperimentering. Utfordringen er derfor å finne den riktige balansen mellom, på den ene siden, å gjøre det man har gjort før og som man har god kompetanse på (*exploitation*), og, på den annen side, vilje til å ta en viss risiko og gjøre det man ikke har gjort

før og som man heller ikke har god kompetanse på (*exploration*). En av de sentrale organisasjonsmessige utfordringene er å unngå såkalte *fiaskofeller* (det vil si at man hele tiden prøver ut nye ting som blir en fiasko, uten å la nye metoder og fremgangsmåter få tid til å virke). En annen er å unngå såkalte *suksessfeller* (det vil si at man hele tiden fortsetter å gjøre slik man gjorde før, uten å prøve ut nye ideer og teknikker).

For det andre: For å lære må man evne å trekke slutninger fra erfaringene og overføre disse på nye handlinger. Ved evaluering av erfaringer skilles det mellom suksess og fiasko. Ofte vil man ønske å gjenta atferd som er knyttet til suksess, og unngå det som er forbundet med fiasko. Men det er ofte ikke en enkel prosess systematisk å lære av egne eller andres erfaringer. Sentrale spørsmål reises i forbindelse med uheldig håndtering av erfaringer. Det er nemlig en fare for at unntak ofte glemmes, at fiaskoer ofte ignoreres til fordel for suksesshistorier, at man har en antroposentrisk skjevhet (det vil si at man ofte tilskriver menneskelige intensjoner for stor vekt), eller at det er en egosentrisk skjevhet (tilskriver egen rolle for stor vekt).

For det tredje: Organisasjonsmessig læring forutsetter at erfaring akkumuleres og bevares i form av rutiner, tradisjoner, gjøremåter og teknikker, slik at de kan nyttiggjøres også av dem som ikke har samme erfaring. Ved en slik koding kan man sikre organisasjonsmessig læring som er robust for personellutskiftninger. Utfordringen er dermed å sikre at erfaringer og kunnskap bevares i organisasjonen (lagring av erfaring) og at den kan komme dem til nytte som ikke har samme erfaring (gjenfinning av erfaring).

I et slikt læringsperspektiv blir det sentralt å diskutere ulike forhold i tilknytning til organiseringen av utenrikspolitikken. Utenrikspolitikk er jo ikke lenger synonymt med det som Utenriksdepartementet til enhver tid driver med. Store deler av den norske forvaltning er involvert i ulike former for internasjonalt samarbeid. Ideer, forslag, lovreguleringer, standarder og forpliktelser flyter på tvers av landegrensene. Vi har lenge kunnet snakke om at det finnes et fjerde styringsnivå, som supplerer det lokale, regionale og nasjonale (Egeberg 1980). Alle departementer og en rekke direktorater, universiteter, stiftelser og selskaper deltar i ulike former for samarbeid, enten direkte med partnere i andre land, eller i ulike former for internasjonale organisasjoner. Den sterkeste internasjonale komponenten i forvaltningen er knyttet til det europeiske samarbeidet innenfor rammene av EU og EØS. Skillet mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk er på mange måter og områder visket bort.

Det er to logiske ytterpunkter i en slik situasjon: Det ene er at Utenriksdepartementet legges ned, mens det andre er at alle andre departementer innordnes Utenriksdepartementet. Om ytterpunktene er uaktuelle, er det all grunn til å reise spørsmål om blandingsforholdet. Uansett; et av de sentrale spørsmålene videre bør være hvilken rolle Utenriksdepartementet skal

spille i utformingen, koordineringen, styringen og iverksettingen av norsk utenrikspolitikk. Hvordan og i hvilken grad skal man sikre koordinering og samordning mellom ulike forvaltningsorganers deltakelse og internasjonale engasjement? Bør alt koordineres? Hvordan koordinerer man best? Bør for eksempel Statsministerens kontor være et sentralt koordineringsorgan for store deler av utenrikspolitikken, slik vi vet tilfellet er i europapolitikken i en rekke EU-land? I den forvaltningspolitiske debatten har det over tid og fra flere hold vært fremhevet at Statsministerens kontor bør styrkes. Støre har selv tatt til orde for dette. I et intervju i 2002 i tidsskriftet *Stat & Styring*, som har hatt en løpende debatt om forvaltningens organisering, sa Støre: «Norske statsministre har gjennomgående vært flinke til å delegere fagansvaret til sine statsråder, slik bør det være. Men som politiker lurte jeg likevel på om ikke statsministerens eget apparat var for lite, gitt trykket utenfra og innenfra, og ikke minst kravet til samordning [...] Den norske statsministeren har den aller minste staben av sine europeiske kolleger. Og det tror jeg ikke er riktig innretting av ressursene» (*Stat & Styring* 2002: 15) Videre, bør man i utenrikspolitikken rekruttere fra nye grupper eller nye profesjoner for å sikre innovasjon? Hva bør være forholdet mellom generalist- og spesialistkompetanse? Bør for eksempel aspirantkurs og ulike undervisnings- og opplæringsprogram være åpne for hele forvaltningen eller mer begrenset? Hvilke arkiv-, dokumentasjons- og evalueringsformer og -rutiner kan benyttes slik at man kan sikre at det trekkes rette slutninger fra erfaringene og samtidig sikre at erfaringer kan nyttiggjøres av andre.

Utenrikspolitikk er heller ikke lenger noe bare staten driver med. Frivillige organisasjoner, bedrifter, forskere og kulturarbeidere bidrar aktivt i internasjonalt arbeid. Også vi som individer er aktive, med våre rettigheter, ressurser og teknologier kan vi alle og enhver som individer utforske verden og delta i ulike former for mer eller mindre grenseløse aktiviteter. Mange velger å studere eller arbeide i perioder i andre land. Et stadig økende antall pensjonister bosetter seg også i perioder i andre land (f.eks. Spania og Pakistan). Norsk pensjonspolitikk og pasientrettigheter blir dermed også utenrikspolitikk. Bedrifter flytter sin produksjon, og norske bedrifter deltar i en større global arbeidsdeling. Samfunnsglobaliseringen er ikke en enveisstrøm; mange mennesker kommer også fra andre land og kulturer for å studere, bosette seg og bygge sine liv i Norge. Denne samfunnsglobaliseringen har åpenbare konsekvenser. Det er derfor ikke tilfeldig at flere av de store utfordringene for norsk utenrikspolitikk i de seneste par årene har vært sterkt knyttet til konsekvenser av samfunnsglobaliseringen. Tsunamien illustrerte behovet for at norske myndigheter må kunne bistå norske badeturister utenlands. Karikaturesaken og brenningen av ambassaden i Damaskus er et annet eksempel på hvordan en uavhengig redaksjons beslutning om å trykke karikaturer kan få store utenrikspolitiske konsekvenser. I en slik

tidsalder er det kanskje betimelig å forsøke å lære av erfaringer og utrede og avklare spørsmålet om hvor grensene går mellom offentlige og individuelle rettigheter og plikter.

Avslutning

La meg oppsummere mine tre randbemerkninger. Jeg har argumentert for at det generelt er en nokså løs kopling mellom utredning og politikk, og at det trolig er en spesielt løs kopling på det utenrikspolitiske området. Samtidig kan begreper og forståelsesrammer som presenteres i utredninger, ofte komme til å få betydning for menings- og opinionsdanning, og dermed på lengre sikt være viktig for å legge grunnlaget for en bredt forankret utenrikspolitikk. For det andre: Selv om intelligente fremtidsanalyser er svært tiltrekkende, er det all grunn til å være nøktern med hensyn til hvor treffsikre de er, og om de evner å bilegge sentrale konflikter. De aller fleste spådommer om fremtiden er feilaktige. De som ikke er det, er ofte trivielle og dermed som regel uinteressante. Selv om man ikke lykkes med å overvinne grunnleggende interessemotsetninger, vil det være nyttig om konfliktspørsmål og vanskelige interessekonflikter og -avveininger kan avklares. For det tredje: Jeg har argumentert for at den kanskje mest spennende delen av «Refleksprosjektet» knytter seg til ønsket om å undersøke og forbedre evnen til å lære i utenrikspolitikken, herunder evnen til å eksperimentere, til å måle og evaluere de resultatene man kommer frem til, og bli bedre til å lære av egne og andres erfaringer. Trolig er den beste strategien for tilpassning til en ny verden at man blir bedre i stand til å lære av fortiden.

Litteratur

- Clinton, D. (1994) *The Two Faces of National Interest (Political Traditions in Foreign Policy)*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Egeberg, M. (1980) «The Fourth Level of Government: on the Standardization of Public Policy within International Regions», *Scandinavian Political Studies* 3(3): 235–48.
- Finnemore, M. (1997) *National Interest in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Galtung, J. (2003) «What did the experts predict?», *Futures* 35(2): 123–45.
- Huntington, S. (1997) «The Erosion of American National Interests», *Foreign Affairs* 76(5): 28–49.
- Katzenstein, P. J. (1985) *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lieberman, R. C. (2002) «Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change», *American Political Science Review* 96(4): 697–712.
- March, J. G. (1999) *The Pursuit of Organizational Intelligence*. Oxford: Blackwell.
- March, J. G. & J. P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, NY: Free Press.
- March, J. G. & J. P. Olsen (1995) *Democratic Governance*. New York, NY: Free Press.
- March, J. G. & H. A. Simon (1993) *Organizations*, Second. Cambridge, MA: Blackwell.
- Nye, J. (1999) «Redefining the National Interest», *Foreign Affairs* 78(4): 22–35.
- Risse-Kappen, T. (1994) «Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War», *International Organization* 48(2): 85–214.
- Sherden, W. A. (1998) *The Fortune Sellers: The Big Business of Buying and Selling Predictions*. New York, NY: John Wiley & Sons, Inc.
- Stat & Styring (2002) «Statsministerens kontor trenger modernisering», intervju med Jonas Gahr Støre utført av Leif-Arne Kristiansen, *Stat & Styring* 12 (2): 12–15.
- Trubowitz, P. (1998) *Defining the National Interest: Conflict and Change in American Foreign Policy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Wildavsky, A. (1973) «If planning is everything, maybe its nothing», *Policy Sciences* 4(2): 127–53.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad & Per Selle (2003) *Makten og demokratiet: en sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal akademisk forlag.

FOKUS

Antropologi og studiet av nasjonale interesser

JON HARALD SANDE LIE
NUPI, Universitetet i Bergen



Hvordan kan en begrepsfeste og studere «nasjonale interesser» fra et antropologisk ståsted? I forrige nummer av *Internasjonal Politikk* svarer Knut Nustad på dette spørsmålet. Jeg er på ingen måte uenig i det svaret Nustad gir – snarere tvert imot. Som han skriver, så finnes det ingen antropologisk fagtradisjon for studiet av «nasjonale interesser», og om det motsatte var tilfelle, ville antropologer neppe kunne enes om en felles tilnærming. Heller ikke jeg ønsker å etablere noen antropologisk doktrine for studiet av nasjonale interesser. Jeg søker å gi et alternativ til Nustads svar, som – om ikke annet – i alle fall illustrerer hans poeng om at det ikke finnes noe entydig antropologisk svar på spørsmålet.

I mitt svar forstår jeg nasjonale interesser som norsk utenriks- og utviklingspolitikk, noe jeg mistenker er i tråd med IP-redaksjonens interesse gitt forrige nummers tema og fokus for dets lanseringsdebatt, som var bistand, utenrikspolitikk og nasjonale interesser. Mitt overordnede poeng er at en antropologisk empirisk tilnærming kan synliggjøre praksisen rundt nasjonale interesser og således bidra til å skille mellom hva aktører sier de gjør, hva de bør eller intenderer å gjøre, og hva de faktisk gjør (jf. Hendry & Watson 2001), og belyse hvorfor det eventuelt er diskrepans mellom disse. Dette impliserer å følge begreper og meningsdannelse, og studere slike kunnskapsprosesser i de forskjellige kontekster de spilles ut. Det innebærer videre at antropologen må operere med diverse former for empiriske kilder som hver kan tilnærmes med forskjellige analytiske briller.

Nustad fokuserer på *begrepet* «nasjonale interesser» og viser empirisk – ved tekstanalyse – at det ikke finnes noen entydig ontologisk forståelse og bruk av det, men at det er en «... kategori som påberopes av enkelte aktører i bestemte situasjoner» (2007: 98). Uavhengig av faktiske motiver blir «nasjonale interesser» et retorisk verktøy aktører kan påkalle for å understreke

viktigheten av hva de argumenterer for, bedriver eller søker gjennomført. Nustad viser at «nasjonale interesser» ikke har noen «... klar egendefinisjon, ingen klar eksistens i seg selv, men er det som til enhver tid refereres til av aktører med rett til å definere hva som utgjør de nasjonale interesser: forvaltningen, noen statsbærende fag og domstolen» (2007: 101). Nustads poeng er at det er nettopp mangelen på en klar definisjon, kombinert med en tilsynelatende meningsstetthet, som gjør begrepet virkningsfullt.

Etter å ha slått fast at det ikke finnes noen enighet om hva nasjonale interesser er, men at det representerer et diskursivt rammeverk tilgjengelig for utvalgte aktører, bør en videre analyse fokusere på hvordan dette rammeverket artikuleres, implementeres og spilles ut i praksis. Nustads analyse, som er basert på en tekstanalyse etter et kjapt Google-søk, er god og hensiktsmessig nok til å vise at «nasjonale interesser» konstituerer en diskurs forskjellige aktører representerer eller påkaller i forskjellige situasjoner. Videre bør en antropologisk analyse empirisk – med fokus på erfaringsbasert kunnskap, konkret samhandling og meningsdannelse – ta for seg hvordan aktører i forskjellige kontekster forholder seg til et slikt diskursivt rammeverk.

Tekst- og diskursanalyse er derfor ikke irrelevant for en antropologisk tilnærming. Ved siden av å vise at nasjonale interesser ikke har et homogent innhold, bidrar det til å synliggjøre den formelle orden og aktørers uttalte interesser. Men interesser er ikke det samme som praksis og effekter. Etter å ha etablert begrepet nasjonale interesser som en diskursiv størrelse, kan en antropologisk tilnærming videre kaste lys over hvordan denne diskursen produseres og konsumeres. Neumanns studie av prosessene tilknyttet tale-skriving i UD (2005, som også Nustad henviser til) er talende med hensyn til hvordan utenrikspolitisk koherens og konsistens produseres. Studien fokuserer på samhandling og meningsproduksjon og er således et godt eksempel på hvordan *produksjonen* av nasjonale interesser kan tilnærmes antropologisk.

Dette er et bra utgangspunkt, men en antropologisk analyse trenger ikke stoppe der. Det vil videre være interessant å se på *konsumet* av nasjonale interesser. Dette innbefatter å rette analytisk fokus der hvor nasjonale interesser implementeres, hos mottakerne, for å se på hvordan dette diskursive rammeverket artikuleres og fortolkes av forskjellige aktører i praksis. Nasjonale interesser viser jo nettopp til intensjoner – at noe søkes gjennomført eller endret. Praksis og effekter er noe annet. En antropologisk tilnærming har her et fortrinn i sitt grunnleggende fokus på samhandling og meningsdannelse gjennom aktørorienterte analyser. Interesser og intensjoner er selvsagt virkelige og har effekt, men en analyse som kun fokuserer på det diskursive nivået og utelater praksis, løper en fare for å tillegge diskursen for mye formativ kraft slik at den fremstår som representant for praksis og

ikke omvendt. Interesser blir intet annet enn intensjoner med mindre de studeres der de artikuleres.

Temaet kan belyses med en lignende problemstilling som vokste frem i kjølvannet av postutviklingslitteraturen, som enkelt forklart er resultatet av postmodernismens innflytelse på utviklingsstudier. Fra slutten av 1980-tallet vokste det frem en teoretisk skole som nærmet seg utvikling fra et poststrukturalistisk perspektiv. Inspirert av den tidlige Foucault anvender disse et diskursperspektiv på «utvikling» med det resultat at utvikling ble forstått som en kraftig – om ikke hegemonisk – og monolittisk diskurs. Postutviklingsteorien kritiserer målsettingen for utvikling og de midler og metoder som anvendes for å nå denne, og stiller seg sådan utenfor utviklingsapparatets institusjonelle rammer. Postutviklingsteori er et tjenlig verktøy for å belyse koblingen mellom kunnskap og makt, og kan således være en fordelaktig tilnærming for å hankses med det kunnskapssystem som forvaltes av utviklingsaktørene og som ligger til grunn for deres aktiviteter. Problemet er det tvetydige forholdet dette perspektivet har til relasjonen mellom diskurs og agens. Selv om postutviklingsteori retter berettiget kritikk mot utviklingsapparatets manglende sensitivitet for aktører og mangfold, er postutviklerne selv skyldig i det samme i måten de tillegger utviklingsdiskurser den formative kraften og derigjennom minimerer subjektet til en bærer av og dermed en reproduzent av diskursen. Utvikling ender da opp som en diskurs som konstruerer, og ikke reflekterer, verden, og således ekskluderes muligheten for at det finnes alternative måter å omgås utviklingsdiskurser og verden på. Den produktive kraften i diskursen fører til at det er diskursen i seg selv, og ikke det individuelle subjektet, som produserer kunnskap og orkestrerer samhandlingsprosesser. Postutviklernes vektlegging av diskurs fremfor agens i sosialteoretiske spørsmål fører til at subjektet blir diskursens produkt (Lie 2007).

En slik vulgær bruk av diskursperspektivet er lite produktiv. Det sjalter ut det meste av relevans som ikke passer i modellen og genererer en blindhet for det kvalitetsmessig mangfoldige internt i relasjonene diskursen består av, som igjen medfører blindhet for endring ved at strukturen transformeres eller oppløses (jf. Grønhaug 2001).

En diskurstilnærming kan allikevel være hensiktsmessig så fremt den suppleres og kobles med et aktørperspektiv, slik at vi har forskjellige tilnærminger avhengig av empirisk nivå og analytisk fokus. En implisitt effekt av å se diskurser fra et aktørperspektiv er at diskursen da fremstår som mindre formativ og hegemonisk nettopp fordi samhandlingsdata synliggjør at subjekter ikke er på noe diskursivt dop. Det er ved å koble sammen de to nivåene – struktur og aktør, eller diskurs og agens – og studere ett og samme fenomen fra to forskjellige perspektiver at antropologien kan vise sitt fulle potensial. Som også Nustad skriver; «det er når det konkrete og spesifikke

koples sammen med det abstrakte og universelle at antropologien fungerer på sitt beste» (2007: 97). Det er derfor en fordel å ha minst to tanker i hodet samtidig, som for eksempel å anvende en diskursiv tilnærming for å belyse de overordnede nasjonale interessene og et aktørorientert perspektiv for å studere hvordan subjekter i forskjellige situasjoner forholder seg til disse. Det er ikke noe magisk ved en slik form for metodologisk og teoretisk triangulering, men det er hensiktsmessig fordi det gjør forskeren klar over at perspektivet som anlegges, påvirker resultatet av datainnsamlingen og analysen. Dette er ikke et forsøk på noen teoretisk «add and stir»-metode, men snarere en måte å imøtekomme dilemmaet som oppstår når verden ser ut som spiker fordi hammeren er det eneste verktøyet man har.

La meg illustrere med et eksempel. I 2000 og 2001 hadde jeg sporadiske og korte engasjement hos en norsk frivillig organisasjon. Dette skyldtes at jeg hadde vært sivilarbeider i denne NGOen året før og hadde da hjulpet til med diverse praktiske saker i forbindelse med deres Norad-søknad, bl.a. hadde jeg vært ansvarlig for å kode bistandsprosjektene NGOen støttet, i henhold til OECD-DAC sitt klassifiseringssystem – noe Norad pålegger alle norske NGOer å gjøre. Klassifiseringssystemet er en måte å overvåke innsatsen forskjellige NGOer og OECD-medlemmer gjør på utvalgte prioriterte felt, samtidig som det uttrykker utviklingspolitiske interesser og prioriteringer. I 2000 viet OECD-skjemaet ekstra oppmerksomhet til blant annet hiv/aids og godt styresett. Da jeg i 2001 igjen returnerte for å bistå organisasjonen, fikk jeg beskjed om å kontakte alle partnerorganisasjonene de jobbet med i sør, med spørsmål om hva de konkret gjorde innen feltene hiv/aids og godt styresett. Dette kom som et resultat av at Norad hadde inkludert disse emnene i søknadsmalen alle Norad-finansierte bistandsprosjekter er pålagt å anvende. Våren 2002 gjorde jeg feltarbeid til hovedoppgaven min i sosialantropologi på et av prosjektene NGOen støttet (Lie 2004). Da jeg ankom Nord-Etiopia i januar 2002, hadde prosjektet, som rettet seg mot pastorale nomader i Afar-regionen, inkorporert tematikken hiv/aids og godt styresett. Til tross for at prosjektet feiret sin grasrotforankring og «bottom up»-tilnærming, var det her tydelig at interessene og føringene ikke var lokalt forankret. De lokale prosjektmedarbeiderne stusset også da de ble bedt om å inkludere hiv/aids og godt styresett. Først og fremst opplevde de det som instruks fra sin donor, samtidig som de syntes tematikken var merkelig fordi hiv/aids ikke var et signifikant problem i området, og godt styresett var vanskelig gitt at de lokale myndighetene var en hybrid av nasjonale, desentraliserte strukturer og lokale nomadiske maktsystemer som alt i alt fungerte godt nok.

Inspirert av postutviklingsteorien syntes jeg empirien så langt passet som hånd i hanske: Donoren fremstod som formyndersk og som forvalter av et visst kunnskapssystem som en tilsynelatende servil institusjon og lokale prosjektmedarbeidere var passive mottakere av. Dog; om kart og terreng

stemmer for godt overens, bør den antropologiske ryggmargsrefleksjonen slå inn. Jeg leste om igjen deler av den poststrukturalistiske kanon jeg hadde medbrakt, og ble først da oppmerksom på den nesten totale mangel på individuelle subjekter i postutviklingsanalysen. Fokus var nesten utelukkende på det strukturelle og diskursive nivå. Etter en metodologisk kalibrering med skifte av hovedfokus over på aktører fremstod feltet annerledes. Prosjektmedarbeiderne viste seg å være pinlig klar over de føringer som fulgte bistandsmidlene, men fremfor å bygge diker for å demme opp for donors interesser lærte de heller å svømme. Aktørers møte med formelle strukturer genererte her lokale og uformelle strategier. Disse bestod i, på den ene siden, å reprodusere den formelle orden slik den uttrykkes i tekster og dokumenter som sendes mellom donor og mottakerinstitusjon og binder dem sammen, mens de, på den andre siden, lokalt ikke nødvendigvis gjorde det de sa de skulle gjøre. Prosjektmedarbeiderne var «streetwise» i måten de forhandlet mellom donors tilsynelatende hegemoniske kunnskapssystem og interesser, på den ene siden, og lokal kunnskap og kontekstuelle forhold, på den andre. Prosjektmedarbeiderne fungerte som brobyggere i en tilsynelatende asymmetrisk relasjon ved på en direkte måte å tillempe sine virkelighetsbeskrivelser overfor donor for å avstemme disse med kategoriene som inngår i norske utviklingsdiskurser. Prosjektmedarbeiderne utviste betydelig evne til å reformulere og fortolke aktiviteter som foregår på lokalplan slik at disse passer i Norad-formatet (se Lie 2005). En effekt av dette var at mottakerne opplevde prosjektet som mindre formynderisk og mer i tråd med egne interesser og behov.

Så hvordan kan eksempelet informere oss om hvordan en kan studere nasjonale interesser fra et antropologisk perspektiv? Tekstanalyse og postutviklingsperspektivet er en plausibel tilnærming til det formelle plan og strukturelle nivå. Prosjektdokumenter, søknader og rapporter speilet hverandre bra, og for donorene – NGOen og Norad – fremstod prosjektet som vellykket ved at donors interesser tilsynelatende ble implementert og at dette kom som et resultat av en grasrotorientert tilnærming. Allikevel ble disse interessene og den formelle orden kun reprodusert på et diskursivt nivå og ikke reflektert i praksis. Eksempelet illustrerer at det diskursive nivået preges av å være selvrefererende, og at dette nivået samtidig innehar en relativ autonomi fra de praktiske virkelighetene det er tenkt å gripe inn i. Det interessante er nettopp at den diskursive reproduksjonen ikke er et resultat av en automatisk prosess grunnet i aktørenes ukritiske internalisering av donors kunnskapssystem, men snarere et resultat av at disse aktørene aktivt og manipulativt søker å beherske det diskursive rammeverket for å høste de fordeler dette kan gi. Eksempelet illustrerer en form for kynisme og motmakt som kan oppstå på bakkeplan i sentraldirigerte systemer, som kan relateres til den antropologiske litteraturen om subjekters ideologiske

bevissthet tilknyttet kollektive representasjoner (se for eksempel Durkheim 1992). Der Marx presiserer ideologisk bevissthet som «de vet det ikke, men de gjør det», svarer Žizek (2001) «de vet det, men de gjør det likevel». Donors kunnskapssystem og interesser blir ikke automatisk overført til aktørene på bakkeplan. Til tross for at aktørene kjenner utviklingsdiskursens kategorier og avfeier dem som irrelevante i de lokale forhold, så går de samtidig aktivt og bevisst inn for å reproducere kategoriene nettopp fordi dette fremstår som hensiktsmessig for å ivareta forholdet til donor og sikre videre økonomisk støtte. I praksis, derimot, ble kategoriene hiv/aids og godt styresett fylt med annet innhold og rekonstruert til å passe med allerede eksisterende utviklingsaktiviteter.

Som eksempelet viser, divergerer praksis fra donors interesser og den formelle orden. For det første var det de lokale prosjektmedarbeiderne som utformet prosjektet, og ikke grasrota slik den norske organisasjonen ønsket og som ville vært i henhold til prosjektets overordnede struktur. For det andre viser det at til tross for at donorens kategorier – som i utgangspunktet brøt med donorens egne uttrykte interesse av at prosjektet skulle utformes av mottakerne – ble reproduert, så var ikke dette analogt til praksisen. Således synliggjør en aktørorientert analyse at det ikke nødvendigvis er koherens mellom den formelle orden og de interessene som søkes implementert, og hva som foregår lokalt – til tross for at aktørene lokalt bidrar til å reproducere den formelle orden. Dette er en parallell til Scotts (1998) poeng om at den formelle orden er parasittisk på uformelle prosesser, noe som viser nødvendigheten av å studere intensjoner og den formelle orden i relasjon til praksis og uformelle prosesser.

Interesser og praksis bør studeres relasjonelt. En empirisk fundert antropologisk studie av nasjonale interesser bidrar til å fokusere på de praktiske realitetene der de spilles ut, og tar utgangspunkt i aktørenes egne erfaringer og prosesser tilknyttet kunnskapsmøtet mellom eksternt definerte interesser og lokale virkelighetsoppfatninger. Begrepet *interface* er hensiktsmessig i dette henseendet da det impliserer et skifte i analytisk fokus fra forskjellige diskurser og kunnskapssystemer til praksisen hvor disse møtes, spilles ut, transformeres og kontekstualiseres (Long 1992). *Interface* viser til skjæringspunktet mellom forskjellige kunnskapssystemer, og muliggjør å anvende både et diskurs- og et aktørperspektiv i den antropologiske tilnærmingen til nasjonale interesser. Aktørorienterte analyser har blitt kritisert for tendensen til å neglisjere strukturell makt. *Interface*-begrepet gjør det mulig å bryte med struktur–aktør-dikotomiens tvangstrøye ved at aktørfokuset blir et inngangspunkt til å studere den praktiske relasjonen mellom dikotomiens enheter og derigjennom bidra til å belyse forskjellige responser på samme strukturelle omstendigheter.

Schia (2004) og Haugen (2004) demonstrerer lignende antropologiske

perspektiver på nasjonale interesser. Schias studie av Norges arbeid i og med FNs sikkerhetsråd viser nødvendigheten av å inkludere praksis og de uformelle lokale prosessene for å forstå hvordan Sikkerhetsrådet fungerer og norsk politikk overfor FN utformes. Den antropologiske analysen viser at de formelle strukturene for hvordan medlemsland opererer, er reduksjonistisk overfor de praktiske realitetene, og at de uformelle prosessene tar over der de formelle ikke strekker til for å oppnå konsensus blant medlemsland. Schia viser at sammenhengen mellom formelle og uformelle prosesser har implikasjoner for hvordan og hvor norsk politikk utøves og formes. Der den norske delegasjonen har sine instruksjoner fra UD om hvilke interesser Norge skal arbeide for i Sikkerhetsrådet, viser Schia at disse blir fortolket, tilpasset og reformulert gjennom uformelle forhandlinger i den konteksten de skal skrives inn i. Således viser Schia at norske interesser og politikk overfor Sikkerhetsrådet ikke kan forstås kun ved å studere de instruksjoner og den policyutforming UD artikulere, men må ses som et resultat av samhandling og praksis med andre aktører i formelle og uformelle fora.

Haugens studie av Norges paviljong på verdensutstillingen i Hannover, Expo 2000, viser også diskontinuiteten mellom interesser og den ønskede konstruksjonen av «Norge», og hvordan disse oppfattes. I en komparativ analyse viser Haugen at mens paviljongen til De forente arabiske emirater og Finland imøtekom publikums forventning om å få oppleve noe de anså som autentisk fra de respektive landene, var dette ikke tilfelle for Norges bidrag. Aktørene bak Norges paviljong hadde en uttrykt intensjon om å endre det eksisterende bildet publikum og spesielt tyskere har av Norge. Paviljongen hadde et opplevelsesbygg konstruert i glinsende aluminium med en kunstig foss midt på fasaden. Bak fossen var et abstrakt kunstverk, et «stille rom» og innerst et «fordypningsrom». Sistnevnte var viet paviljongens aksjonærer, som var den norske stat og tolv store norske bedrifter. Haugen viser at det tilbakevendende spørsmålet under planleggingen av paviljongen – «men hva skal vi si?» – ikke ga noe entydig svar hos publikum. Presentasjonen og rekonstruksjonen av «Norge» gjennom paviljongen var lite vellykket på grunn av aksjonærenes kakofoniske interesser og at den i for stor grad var atskilt fra publikums kognitive forventninger til «Norge». Nettopp fordi paviljongen fremstod som en anomali i forhold til publikums eksisterende forestilling, feilet intensjonen om å endre det eksisterende bildet av Norge.

I bakrusen etter den vulgære postmodernismen erkjenner flere nødvendigheten av å studere praksis i tillegg til diskurser. Som eksemplene viser, vil en diskursanalyse av nasjonale interesser slik de artikuleres av interessenten, være bare halve jobben. Interesser og intensjoner er ikke nødvendigvis det samme som de empiriske realitetene og bør nettopp derfor også studeres der de spilles ut i praksis – det være seg i FNs sikkerhetsråd, på en verdensutstilling eller i et bistandsprosjekt blant pastorale nomader i Etiopia. For

det er ikke gitt at nasjonale interesser spilles ut likt overalt eller at praksisen reflekterer intensjonen. Norge støtter over 10 000 forskjellige bistands- og utviklingsaktiviteter som alle, direkte eller indirekte, relaterer seg til norske interesser. Disse aktivitetene involverer en myriade av aktører og kan ikke forstås bare ved å studere policyinstruksene disse organisasjonene er underlagt (Lie 2006). En må se på de mange konkrete sammenhengene hvor forskjellige aktører og kunnskap møtes og former hverandre, noe som er et empirisk spørsmål.

En empirisk forankret analyse vil kunne synliggjøre hvilken eventuell makt som ligger i strukturerende begreper, og at motmakt kan være en like sannsynlig respons som avmakt blant aktører på bakkeplan. En antropologisk aktørorientert analyse av nasjonale interesser vil bidra til å synliggjøre hvordan mening produseres og forhandles kontekstuellt og i praksis. Dette kan bidra til å åpne opp den svarte boksen i skjæringspunktet mellom sentralistisk planlagte interesser og levet liv, og synliggjøre hvordan prosesser og samhandling har forskjellig betydning og effekt for de forskjellige involverte aktørene.

Eric Wolf (1982) har omtalt antropologi som studiet av marginaliserte mennesker og de strukturer og prosesser som marginaliserer. Uttalelsen peker i retning av å studere sosiale fenomener og makt fra både et aktør- og et strukturperspektiv. Wolf advarer mot en ukritisk bruk av begreper som «nasjon», «samfunn» og «kultur» fordi de tenderer til å tingliggjøre (reifisere) og derigjennom underminere myriaden av det relasjonelle mangfoldet verden består av. Å bare se den sosiale verden ut fra slike generiske konsepter forkludrer mangfoldet av sosiale atomer og prosesser som i utgangspunktet ligger til grunn for begrepene. Som Wolf skriver; «Only by understanding these names as bundles of relationships, and by placing them back into the field from which they were abstracted, can we hope to avoid misleading interferences and increase our share of understanding» (1982: 3). Det samme, vil jeg hevde, gjelder studiet av nasjonale interesser.

Litteratur

- Durkheim, Émile (1992) *Professional ethics and civic morals*. London: Routledge.
- Grønhaug, Reidar (2001) «Antropologi som arena for ny enhetsvitenskap», *Norsk Antropologisk Tidsskrift* (1-2): 60–67.
- Haugen, Mari (2004) «Markedsføring av nasjonen Norge. En antropologisk studie av norsk nærvær på verdensutstillingen i Hannover 2000», [hovedfagsoppgave]. Institutt for sosialantropologi. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Hendry, Joy & C. W. Watson (2001) «Introduction» i *An Anthropology of Indirect Communication*. London & New York: Routledge (1–15).
- Lie, Jon Harald Sande (2004) «Discursive development order and local informal practices: a development project in Northern Ethiopia», [hovedfagsoppgave]. Institutt for sosialantropologi. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Lie, Jon Harald Sande (2005) «Lokale aktørers reproduksjon av en global utviklingsdiskurs i Etiopia» i I.-L. Schwab, M. Myrvoll, J. H. S. Lie & A. Høgmoen (red.) *Flyt og forbindelser. Ni antropologiske fortellinger om globalisering*. Oslo: Unipub (43–65).
- Lie, Jon Harald Sande (2006) «Utvikling, frivillige organisasjoner og utenrikspolitikk» i B. K. Fonn, I. B. Neumann & O. J. Sending (red.) *Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser*. Oslo: Cappelen akademisk forlag (138–64).
- 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 (47–62).
- Long, Norman (1992) «From Paradigm Lost to Paradigm Regained: The Case of an Actor-orientated Sociology of Development» i N. Long & A. Long (red.) *Battlefields of knowledge : the interlocking of theory and practice in social research and development*. London: Routledge (16–43).
- Neumann, Iver B. (2005) «A speech that the entire ministry may stand for» i C. Krohn-Hansen & K. G. Nustad (red.) *State formation. Anthropological perspectives*. London & Ann Arbor, MI: Pluto Press (195–211).
- Nustad, Knut. G. (2007) «'Nasjonale interesser' fra et antropologisk ståsted», *Internasjonal Politikk* 65(3): 97–102.
- Schia, Niels Nagelhus (2004) «Norge i FNs sikkerhetsråd: Standardisering, kreativitet, plastisitet», [hovedfagsoppgave]. Institutt for sosialantropologi. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Scott, James C. (1998) *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven & London: Yale University Press.
- Wolf, E. R. (1982) *Europe and the people without history*. Berkeley, Los Angeles & London: University of California Press.
- Zizek, Slavoj (1989) *The sublime object of ideology*. London & New York: Verso.

FOKUS

Nasjonale interesser i utviklingspolitikken

STEIN SUNDSTØL ERIKSEN

NUPI



UD har med prosjektet «Refleks» tatt initiativet til en viktig debatt om norsk utenrikspolitikk og norske interesser. Dette notatet er et innspill i denne debatten, med spesielt fokus på norsk utviklingspolitikk. Jeg starter med en innledende diskusjon om begrepet «nasjonale interesser». Deretter diskuterer jeg norsk utviklingspolitikk og forholdet mellom idealer og interesser i denne politikken. Den første delen er relativt abstrakt. Hensikten med den er å redegjøre for det begrepet om nasjonale interesser som ligger til grunn for den etterfølgende diskusjonen om norsk utviklingspolitikk.

Det første spørsmålet en slik debatt reiser er selvsagt følgende: Hva er norske interesser? Et svar på dette spørsmålet krever en avklaring av hva vi mener med begrepet «interesser». Interessebegrepet har vært møtt med mistenksomhet i de seinere åra. På den ene siden har subjektivistiske teoriretninger (konstruktivism, poststrukturalisme, fenomenologi) avvist begrepet som uttrykk for en objektivistisk samfunnsforståelse, der forskeren påberoper seg et ståsted utenfor samfunnet som setter han/henne i stand til å gå bakenfor aktørenes ønsker og identifisere objektive interesser. På den annen side har også retninger innenfor den objektivistiske samfunnsvitenskapen (rasjonell aktør-teorier) omdefinert begrepet, slik at interesser identifiseres med subjektive preferanser.

Et subjektivt interessebegrep er imidlertid lite fruktbart. På den ene siden innebærer det at det blir umulig å skille mellom moralsk motiverte og interessestyrt handlinger, enten fordi begrepet om interesser som noe som eksisterer uavhengig av aktørenes oppfatninger forkastes (konstruktivismen) eller ved at interesser identifiseres med preferanser slik at alle handlinger per definisjon er interessestyrt (rasjonell aktør-teorier). I det siste tilfellet kan handlinger motivert av moral eller normer bare framstå som en type preferanser, noe som utgjør en misforståelse av hva det vil si å handle

moralsk. Moralsk handling innebærer at noe anerkjennes som en plikt, og plikten anses som bindende enten den faller sammen med aktørens preferanser eller ikke. Dette er den kantianske innsikten – å handle moralsk er å handle på grunnlag av plikten, uavhengig av om plikten samsvarer med aktørens gitte preferanser.

På den annen side innebærer en identifikasjon av interesser og preferanser at aktøren ikke kan ta feil av hva som er i hans/hennes interesse. Muligheten for at aktøren ikke har erkjent hva som er i hans/hennes interesse er dermed utelukket. Det vil imidlertid ofte være slik at aktørene ikke erkjenner hva som er i deres interesse. For å ta et ekstremt eksempel: En slave som er motstander av å oppheve slaveriet handler ikke i tråd med sine interesser hvis han forsvaret slaveriet. Hvorvidt en aktør erkjenner hva som er hans/hennes interesse er derfor et empirisk spørsmål, men dette spørsmålet kan ikke engang reises hvis interesser er definert som ønsker eller preferanser.

Konsekvensen av et subjektivt interessebegrep er altså at det blir umulig å opprettholde et skille mellom idealer og interesser, og mellom riktige og gale oppfatninger av interesser. Et objektivt begrep om interesser er derfor nødvendig både for å kunne gripe forskjellen mellom interessestyrt og moralsk motiverte handlinger og for å kunne vurdere hvorvidt aktører har erkjent sine interesser. Et slikt interessebegrep tar utgangspunkt i at hva som utgjør en aktørs interesser er strukturelt bestemt, dvs. bestemt av aktørens relative posisjon innenfor en gitt struktur med en gitt fordeling av ulike typer ressurser. Interessene er uavhengige av aktørenes til enhver tid gitte oppfatninger og preferanser, og de trenger heller ikke være erkjent av aktørene. I den følgende diskusjonen vil jeg derfor, i motsetning til disse retningene, legge til grunn et objektivt begrep om interesser.

Statlige imperativer og interesser

Neste skritt for å svare på spørsmålet om hva som er norske interesser er å klargjøre hva som er *statens* interesser.¹ Moderne stater i samfunn med markedsøkonomi har tre fundamentale egenskaper. For det første er de suverene, for det andre er de økonomisk avhengige av markedet² og for det tredje gjør de krav på å representere hele samfunnets felles interesser. Disse

1 Denne formuleringen innebærer at fokus ligger på *statlige* interesser. Statens interesser faller ikke nødvendigvis sammen med den til enhver tid sittende regjeringens interesser.

2 Det betyr at denne beskrivelsen ikke uten videre kan brukes på alle stater i dagens statssystem. For det første vil stater som Cuba og Nord-Korea falle utenfor, fordi de ikke har en markedsøkonomi. For det andre vil den bare delvis være gyldig for de mange statene der jord og arbeidskraft ikke er fullt ut kommodifisert.

grunnleggende egenskapene definerer noen imperativer, som alle moderne stater må forholde seg til, og som setter grenser for hva de kan gjøre. De definerer dermed visse grunnleggende statlige interesser: Alle moderne stater har en interesse i å beskytte sitt territorium, fremme økonomisk vekst og sikre et minimum av legitimitet. Dette er interesser som alle stater må ivareta. Hva slags politikk som best fremmer disse interessene, er i sin tur bestemt av den enkelte stats geopolitiske situasjon og næringsstruktur, og av de dominerende preferansene, oppfatningene og ideologiske grunnholdningene i befolkningen.

Dette er forholdsvis abstrakte poenger. De kan ikke i seg selv forklare konkrete historiske forløp, eller få fram forskjeller mellom ulike historiske faser eller mellom ulike stater. De er likevel viktige fordi de gjør det mulig å få klart fram det særegne ved moderne stater. De kan derfor tjene som rammeverk for en allmenn forståelse av staten, som i sin tur kan legges til grunn for analyser av enkeltstater og konkrete utviklingsforløp. Innenfor disse rammene er det stort rom for variasjon. Styrkeforholdet mellom stater kan endre seg, og det samme kan statens økonomiske grunnlag og befolkningens ideologiske grunnholdninger.

Staters evne til å fremme sine interesser avhenger av hvilke *ressurser* de disponerer. Slike ressurser kan være av flere slag. De viktigste er militære, økonomiske og ideologiske. For å lykkes, i betydningen bidra til å fremme statens interesser, må en gitt politikk eller handling være i samsvar med statens objektive interesser, samtidig som den må være mulig å gjennomføre med de ressursene staten på et gitt tidspunkt disponerer. Hvilken politikk det er hensiktsmessig for en stat å føre, er dermed bestemt av dens strukturelt definerte interesser og av de ressursene den disponerer. En stat kan saktens prøve å føre en overambisiøs politikk som ikke er i dens interesse, men hvis den gjør dette, vil den bli innhentet av de strukturelle grensene for sin egen makt.

Statens politikk er ikke *determinert* av dens strukturelt definerte egenskaper. De interessene som er definert av strukturelle forhold kan forfølges på mange ulike måter, og man kan ikke slutte uten videre fra slike interesser til hva slags politikk som fremmer dem. Det betyr at det alltid er rom for skjønn og fortolkning når man skal avgjøre hva slags politikk som best fremmer gitte interesser. Politiske konflikter vil ofte handle om nettopp det. De grunnleggende interessene tas for gitt, og eventuelle konflikter handler om hvordan staten best skal ivareta dem og i hvilken grad andre hensyn enn nasjonale interesser skal tillegges vekt.

I noen situasjoner kan det være slik at hensynet til de ulike interessene står i motsetning til hverandre. Det kan f.eks. være slik at en politikk som fremmer en stats geopolitiske interesser ikke er i dens økonomiske interesse, eller at en politikk som fremmer geopolitiske eller økonomiske interesser,

samtidig undergraver statens legitimitet. I så fall står staten overfor et fundamentalt dilemma: Den politikken som er økonomisk nødvendig, kan i gitte situasjoner undergrave en stats geopolitiske posisjon eller dens legitimitet. I slike situasjoner er det spesielt vanskelig å vurdere hva slags politikk som best fremmer statens interesser.

Alle stater må forholde seg til de grunnleggende strukturelle imperativene. Statens grunnleggende interesser, sammen med dens posisjon i forholdet til andre stater og til sitt eget samfunn, definerer altså et handlingsrom som setter visse grenser for hva det er mulig å gjøre. Gitt at disse imperativene er oppfylt, står staten fritt til å handle som den vil. Den kan velge å føre en politikk som tar sikte på å maksimere interesser (inntekter, innflytelse i statssystemet eller makt internt i eget land) utover det den er tvunget til for å beskytte egen sikkerhet, inntekter og legitimitet. Den trenger imidlertid ikke å gjøre det. Den politikken den velger å føre innenfor sitt strukturelt gitte handlingsrom, trenger altså ikke å være i tråd med dens interesser. I gitte situasjoner eller på gitte politikkområder kan staten velge å handle i strid med sine interesser, enten fordi det styrende regimet tar feil i hvordan statens interesser best kan ivaretas, eller ved at andre hensyn (f.eks. moralske) i gitte situasjoner kan veie tyngre enn hensynet til egne interesser. Så lenge den politikken som føres ikke undergraver statens grunnleggende interesser (i å beskytte eget territorium, ivareta innbyggernes sikkerhet, sikre statens økonomiske grunnlag og dens legitimitet), er det ingenting i veien for at staten kan gjøre ting som ikke fremmer dens objektive interesser.

En slik forståelse er i tråd med den politiske realismen, i den forstand at en stats interesser betraktes som strukturelt gitt. Likevel strider den mot (i alle fall noen varianter av) realismen på flere punkter. For det første forutsetter den ikke at stater faktisk handler på en måte som fremmer deres interesser. Tvert imot innebærer den at aktører/stater kan ta feil i hvordan de best kan fremme sine interesser, og at de i visse situasjoner og på visse politikkområder bevisst kan velge å handle på måter som strider mot deres interesser. Aktørenes oppfatninger, normer og preferanser, inkludert deres forståelse av nasjonale interesser, er «sosialt konstruert», og det er et empirisk spørsmål om de faller sammen med de objektive interessene eller ikke. For det andre betraktes ikke statens interesser som universelt gyldige, men som trekk ved en bestemt type stat – den kapitalistiske. Fordi interessene springer ut av statens posisjon i en gitt samfunnsstruktur er de historisk variable, og andre statstyper har ikke nødvendigvis de samme interessene. For det tredje legges det, i motsetning til i realismen, vekt på forholdet mellom stat og økonomi, og på statens avhengighet av lønnsomheten i økonomien. Den moderne staten skaffer seg i hovedsak inntekter gjennom skattlegging av den privatøkonomiske sektoren. Den er dermed avhengig av det overskuddet som framskaffes fra privat kapitalakkumulasjon – jo større overskudd, jo sterkere materielt fundament

for staten. Staten kan ikke føre en politikk som undergraver akkumulasjon og kapitalistisk ekspansjon. Hvis staten forsøker å underlegge økonomien sine politiske målsettinger, kan den komme til å undergrave den akkumulasjonen den har som sin forutsetning.³

Utviklingspolitikken og norske nasjonale interesser

Hvordan skal så utviklingspolitikken forstås i et slikt perspektiv? Utviklingspolitikk kan defineres vidt eller snevert. I snever forstand dreier det seg om bistandspolitikken. I vid forstand kan den oppfattes som alle sider ved Norges politikk som berører utviklingslandene. Den omfatter da blant annet handelspolitikken, energipolitikken, finanspolitikken (pensjonsfondet) og politikken overfor FN i tillegg til bistandspolitikken.

Er formålet med utviklingspolitikken å fremme nasjonale interesser? For å ta bistandspolitikken først: I utgangspunktet begrunnes bistandspolitikken ut fra mottakernes interesser og ikke norske. Hensikten er å bekjempe fattigdom og undertrykking og å fremme «utvikling» i mottakerlandene. Samtidig er det klart at andre motiver også kan spille inn. Da Norge begynte å gi bistand på 1950-tallet, ble det brukt flere typer argumenter. Mens de fleste la vekt på moralske hensyn og plikten til å hjelpe, ble det også framhevet at bistand kunne bidra til å stoppe spredningen av kommunismen, og dermed til Norges sikkerhet. Det ble også hevdet at det å fremme økonomisk utvikling i fattige land kunne tjene Norges økonomiske interesser, ved at økt kjøpekraft i fattige land kunne være til fordel for norsk eksportindustri. Senere har det også blitt argumentert for at Norges posisjon som bistandspolitisk «stormakt» har gitt landet økt innflytelse i det internasjonale statssystemet.

Likevel er det trolig riktig å si at bistandspolitikken primære formål ikke har vært å fremme norske interesser, men rett og slett å hjelpe fattige land. Politikken har dels vært fundert i arbeiderbevegelsens solidaritetsidealer og dels i kristenfolkets idealer om å «hjelpe sin neste». Arbeiderbevegelsen og kristenfolket har da også vært pådriverne for økt norsk bistand i en årrekke. Representanter for disse bevegelsene har vært framtrедende innenfor bistandsfeltet, i Norad så vel som i de frivillige organisasjonene. Politikken på dette feltet har således ikke primært hatt som siktemål å fremme norske interesser (sikkerhet, økonomisk vekst for Norge eller den norske statens legitimitet).

3 I praksis vil statens politikk som regel fremme noen næringers interesser på bekostning av andre. Det som er i eksportindustriens interesser, faller ikke nødvendigvis sammen med andre næringsinteresser, og finanskapitalen kan ha andre interesser enn industrien. Staten må derfor alltid balansere hensynet til ulike næringer opp mot hverandre, med sikte på å føre en politikk som fremmer vekst i den nasjonale økonomien som helhet.

Samtidig er det klart at bestemte særinteresser kan ha hatt innflytelse over statens politikk på dette området som på alle andre områder. På den ene siden kan visse næringer ha presset på for at norske bedrifter og næringer skal få kontrakter i tilknytning til bistandsprosjekter (såkalt bundet bistand). Slike bindinger har imidlertid vært brukt lite av Norge i de siste årene.

På den annen side kan bistandssegmentet selv ha fått visse korporative trekk, ved at bistandsorganisasjoner og etater har fått stor innflytelse over politikken. De kan da påvirke både bistandens form og dens omfang, så vel som de mer spesifikke prioriteringene som hele tiden må gjøres mellom land, sektorer og organisasjoner.

Det er likevel ett særtrekk ved bistandspolitikken som skiller den fra mange andre politikkområder. De interessegruppene og organisasjonene som har innflytelse over bistandspolitikken er økonomisk avhengige av staten. Private bistandsorganisasjoner får omkring 80 prosent av sine budsjetter fra staten. De har små egne ressurser og er dermed helt avhengige av staten for å drive sin virksomhet. Selv om dette betyr at de har en sterk interesse av å påvirke statens politikk på feltet, betyr det også at deres mulighet til å gjøre det er begrenset. I motsetning til mange andre interesseorganisasjoner har de heller ingen sanksjonsmuligheter (streik, lockout). Staten kan derfor alltid si nei til organisasjonenes krav og forslag, og stille de krav og betingelser den selv vil. Statens innflytelse over organisasjonene er nok derfor atskillig mer omfattende enn organisasjonenes innflytelse over staten. Dette gir staten en særskilt autonomi fra særinteresser i bistandspolitikken, noe som betyr at begrepet korporativisme bare er delvis treffende som beskrivelse av dette feltet. I praksis tjener selvsagt bistandspolitikken visse gruppers interesser likevel, men poenget er at den politikken som føres ikke primært er et resultat av disse gruppenes innflytelse eller interesser.

Målsettingen med norsk bistandspolitikkk er altså i liten grad knyttet til et ønske om å fremme norske interesser. Myndighetene primære motiv er av moralsk karakter, og særinteresser i Norge har begrenset innflytelse over den politikken som føres.⁴

Bistandspolitikken kan likevel påvirke Norges posisjon i statssystemet og landets innflytelse i internasjonal politikk. Økt internasjonal innflytelse er imidlertid ikke i seg selv en grunnleggende nasjonal interesse. Det må i stedet betraktes som et middel som eventuelt kan gjøre det lettere å fremme andre interesser eller målsettinger. Det kan også være slik at i den grad bistandspolitikken faktisk øker Norges innflytelse i statssystemet, er det nettopp fordi den oppfattes som uegennyttig. Norge har større tillit enn mange andre givere fordi norsk utviklingspolitikk oppfattes som styrt

4 Om politikken har lyktes i sine målsettinger er et annet spørsmål, som jeg ikke skal gå inn på her.

av andre hensyn enn egne interesser. Det betyr i så fall at den økte innflytelsen Norge eventuelt oppnår gjennom bistandspolitikken, forutsetter at politikken ikke er motivert av et ønske om å oppnå en slik økt innflytelse. Økt innflytelse er med andre ord en bieffekt som bare kan opprettholdes så lenge politikken ikke er motivert av dette hensynet.

Hvis vi utvider perspektivet og ser på utviklingspolitikken i vid forstand, slik at den inkluderer handelspolitikk og økonomisk politikk, tegner det seg imidlertid et annet bilde. På disse områdene har norsk politikk først og fremst dreid seg om å fremme norske interesser. Dette gjelder først og fremst norske økonomiske interesser. Utviklingspolitikken er neppe særlig relevant for den norske statens legitimitet og for Norges sikkerhet. For det første har utviklingspolitikken liten betydning for statens og den til enhver tid sittende regjerings legitimitet. Utviklingspolitikken er tross alt en liten del av statens politikk, og neppe den delen som er mest avgjørende for statens legitimitet.

For det andre påvirkes ikke Norges sikkerhet i noen særlig grad av utviklingspolitikken. Konflikter i ulike deler av verden kan riktignok tenkes å øke faren for terrorangrep mot Norge, både fordi Norge oppfattes som en del av «Vesten», og dermed som et legitimt terrormål, og fordi norsk engasjement i ulike konflikter kan framprovosere terrorhandlinger. Men selv om dette ikke kan utelukkes, er det lite sannsynlig at Norges sikkerhet påvirkes av norsk utviklingspolitikk i noen særlig grad. Norges sikkerhet avhenger først og fremst av forholdet til Russland, USA, Nato og muligens EU, og ikke av utviklingspolitikken.

Den tredje grunnleggende statlige interessen – økonomisk vekst – er derfor den som er mest relevant for utviklingspolitikken. Norge er en åpen og globalisert økonomi, og mye av det den norske staten gjør har konsekvenser for utviklingslandene. Dette gjelder særlig på to områder, nemlig handelspolitikken og oljepolitikken.

Det at Norge er oljeprodusent påvirker norske interesser. For det første har Norge som produsent åpenbart en interesse av høy oljepris. De fleste utviklingsland er derimot oljeimportører og har derfor interesse av en lav oljepris. Norges innflytelse på oljeprisen er imidlertid begrenset, og dagens høye oljepris er ikke påvirket av norsk politikk, men er et resultat av økt global etterspørsel. For det andre har den norske staten som eier av Statoil-Hydro interesse av at selskapet skal få tilgang til flest mulig konsesjoner og produsere olje billigst mulig i de land det opererer. Det betyr at den norske staten har en interesse av lavest mulig skatt og lave lønninger. Det betyr også at den har en interesse av å alliere seg med regimer som gir Statoil-Hydro konsesjoner, uavhengig av hva slags politikk disse regimene måtte stå for med hensyn til fattigdom, korrupsjon, menneskerettigheter etc. I så måte er det en direkte motsetning mellom norske økonomiske interesser og norske

målsettinger i bistandspolitikken. Denne motsetningen blir særlig tydelig når StatoilHydro opererer i land som samtidig er mottakere av norsk bistand (Angola). Den norske staten har tillatt og lagt til rette for at StatoilHydro skal ekspandere globalt, og har ikke lagt begrensninger på hvor selskapet skal operere ut fra hva slags politisk regime som finnes. Hensynet til Norges og StatoilHydros interesser har dermed fått forrang framfor utviklingspolitiske mål, som demokratibygging og bekjemping av fattigdom og korrupsjon.

I handelspolitikken har Norge stort sett fulgt de andre vestlige landene og støttet økt liberalisering og mer frihandel. Unntaket, for Norge så vel som for andre vestlige land, er landbrukspolitikken. Her har etterkrigstidens politikk med proteksjonisme og subsidier blitt opprettholdt, noe som har begrenset importen av landbruksvarer fra utviklingsland. Dette har fått mange til å kreve en liberalisering av denne sektoren også, slik at utviklingslandene kan få tilgang til vestlige lands markeder med sine landbruksprodukter. Et slikt krav støttes også av norske næringsinteresser i andre sektorer, som ønsker mindre statsstøtte til landbruket og lavere priser på matvarer i Norge. Den norske økonomien som helhet er neppe tjent med dagens landbrukspolitikk, og når den likevel opprettholdes er det av politiske og ikke av økonomiske grunner. Det må ses som et resultat av et politisk ønske om å opprettholde norsk landbruk, blant annet for å sikre bosettingen i distriktene.

Mange mener riktignok at frihandel også tjener utviklingslandenes interesser, slik at det i handelspolitikken er et sammenfall mellom Norges og u-landenes interesser. Det er imidlertid grunn til å være skeptisk til dette standpunktet. Selv om frihandel på landbruksvarer isolert sett kan tjene fattige landbrukseksportørers interesser, er det ingen grunn til å tro at et system med gjennomført frihandel vil være til fattige lands fordel. All historisk erfaring tilsier at en proteksjonistisk handelspolitikk kombinert med en effektiv, aktiv og intervenserende stat er nødvendig for å fremme industrialisering og økonomisk vekst i fattige land. De nyindustrialiserte landene i Asia er de siste eksemplene på dette, men det samme poenget er gyldig for andre industriland.

Det betyr at Norge ved å følge en frihandelslinje på alle andre områder enn landbruk bidrar til å opprettholde et globalt handelsregime som undergraver utviklingslandenes interesser. På den ene siden får fattige land ikke tilgang til norske markeder for sin landbrukseksport. På den annen side er Norge med på å opprettholde et frihandelsregime som undergraver fattige lands muligheter for industriell utvikling. Vi ser dette særlig tydelig ved å sammenlikne landbrukspolitikken og fiskeripolitikken. Norge har insistert på å opprettholde en proteksjonistisk landbrukspolitikk samtidig som man har presset på for mer frihandel når det gjelder fisk – åpenbart fordi dette anses å være i Norge interesse. Utviklingslandene er dermed i den verst tenkelige situasjonen, der de ikke har markedstilgang på de områdene der

de er i stand til å konkurrere, mens de ikke er i stand til å konkurrere på områder der de har markedstilgang.⁵

I tillegg til det økonomiske argumentet om at slike tiltak kan være nødvendige for at industriutvikling skal være mulig i fattige land, bør det også framheves at kravene om liberalisering bidrar til å undergrave demokratiet i mottakerlandene. Når den økonomiske politikken blir diktert utenfra, betyr det at demokratiske organer i det enkelte land svekkes. Det avholdes mer eller mindre demokratiske valg, men i praksis handler ikke valgene om annet enn hvem som skal gjennomføre den politikken som er pålagt utenfra.

Norsk økonomisk politikk bidrar derfor til å undergrave målsettingene som ligger til grunn for norsk bistandspolitikk. Litt spissformulert kan vi si at Norge gir med den ene handa og tar med den andre. Hvis Norge skulle føre en helhetlig utviklingspolitikk som i større grad tjener utviklingslandenes interesser, måtte den økonomiske politikken legges om. For det første måtte man slette mer av utviklingslandenes gjeld og heve terskelen for å bli definert som MUL-land med markedstilgang. For det andre måtte man støtte krav om endringer i internasjonal handel, slik at det ble mulig for fattige land å beskytte sin lokale industri og kontrollere internasjonale kapitalbevegelser. For det tredje kunne man åpne for mer markedstilgang for landbruksvarer fra utviklingsland. For det fjerde må man legge om oljepolitikken, slik at StatoilHydros virksomhet ikke bidrar til å opprettholde korrupte og autoritære regimer.

Man kunne også vurdere å støtte fattige land som ikke har olje, ved å subsidiere deres oljeimport. Dette kan enten gjøres gjennom direkte budsjettstøtte eller ved å opprette et eget oljefond øremerket dette formålet, slik Attac og Kirkens Nødhjelp har foreslått. Norge tjener tross alt grovt på dagens høye oljepriser, som utgjør en stor belastning for de fleste fattige land.

Det er ikke noe i veien for at den norske staten kan gjøre alt dette. Den norske staten vasser i penger, og fundamentale norske interesser ville uansett ikke trues av slike tiltak.

Avslutning

Dette notatet har diskutert betydningen av nasjonale interesser i utviklingspolitikken. Etter først å ha redegjort for begrepet nasjonale interesser, diskuterte jeg hvorvidt norsk utviklingspolitikk kan sies å fremme norske nasjonale interesser. Jeg argumenterte for at mens bistandspolitikk ikke

5 Dette bildet må modifiseres noe. Norge har tross alt gitt de minst utviklede landene (MUL-landene) markedstilgang også for landbruksvarer og slettet noe av den gjelda de fattigste landene har hatt til Norge. Hovedpoenget står imidlertid fast: Norge har gjennom sin handelspolitikk bidratt til å svekke fattige lands muligheter i den internasjonale konkurransen.

kan sies å ha vært styrt av hensynet til nasjonale interesser, har andre sider ved norsk utviklingspolitikk vært dominert av slike hensyn. Dette gjelder særlig i handelspolitikken og i oljepolitikken, der norsk politikk først og fremst har tatt sikte på å fremme norske økonomiske interesser.

Dette er ikke noe den norske staten har vært tvunget til. Den har et stort handlingsrom i utviklingspolitikken og i økonomisk politikk generelt. Norges grunnleggende interesser – de interessene Norge *må* forsvare (sikkerhet, økonomisk vekst og et minimum av statlig legitimitet) – hadde ikke vært truet om Norge hadde ført en annen olje- og handelspolitikk. Det er derfor fullt mulig for Norge å føre en annen politikk på disse områdene. Nasjonale interesser *kan* overskrides hvis det finnes vilje til det, og *bør* overskrides på de områdene der de står i motsetning til fattige lands interesser.

PROFIL

Aktivism, politikk og forskning i det godes tjeneste

Jan Egeland intervjuet av Eli Stamnes & Halvard Leira



Vi er glade for å kunne innlede det vi håper skal bli en relativt regelmessig intervjuopalte om forholdet mellom academia og politikk, med dette intervjuet med Jan Egeland. I sin generasjon er han det fremste norske eksempelet på vekselvirksomhet mellom academia, internasjonalt organisasjonsarbeid og politikk. Parallelt med studier var han på begynnelsen av 1980-tallet leder i Amnesty International Norge, og viseformann i organisasjonens internasjonale eksekutivkomité. Han tok en cand. mag. og magister artium ved Universitetet i Oslo, med statsvitenskap som kjernefag, men hadde også studieopphold som Fulbright-stipendiat ved Berkeley og ved Truman Institute for Advancement of Peace i Jerusalem. Deretter jobbet han i Norges Røde Kors, før han fra 1990 til 1997 var først politisk rådgiver, dernest statssekretær i UD, med ansvar blant annet for Norges fredsengasjementer. Fra 1999 til 2001 og igjen fra 2003 til 2006 var han visegeneralsekretær i FN, i den siste perioden med ansvar for humanitær virksomhet og nødhjelp. Innimellom var han også generalsekretær i Norges Røde Kors og hadde forskningsopphold blant annet ved Henry Dunant Centre i Genève. Etter en mangslungen karriere innen norsk utenrikspolitikk og internasjonale organisasjoner har han nå virket som direktør ved NUPI i et halvt år.

Jan Egeland, hvordan vil du beskrive ditt grunnsyn på internasjonal politikk? Er det i hovedsak teoretisk eller praktisk informert, og hva vil du beskrive som den viktigste inspirasjonskilden til dette verdenssynet?

De siste 30 årene har tiden min vært fordelt omtrent 50/50 på å lese og tenke om internasjonal politikk og jobbing i felt, og jeg føler meg privilegert som har fått mulighet til å trekke erfaringer fra begge sider. Dette har latt meg se når teorier virker eller ikke virker i møtet med det virkelige liv.

Når dere spør om mitt grunnsyn, så er det ingen grunn til å legge skjul på at jeg mener at fagdisiplinen Internasjonal Politikk kan og må operere for å forbedre verden, gjøre den mer sikker, forutsigbar og rettferdig. Der en biolog ved sitt mikroskop ikke kan foretrekke en celle framfor en annen, legger det for IP-forskere en etisk dimensjon i enhver konflikt som studeres.

Dette grunnsynet tror jeg i første rekke er et resultat av min norskhet, av erfaringen av å komme fra en liten og sårbar stat. Min erfaring er at forskere og praktikere fra andre land av samme størrelse har omtrent de samme opplevelsene – frykt for stormakter og håp til verdensorden. Dette naturligvis i motsetning til enkelte kolleger fra stormaktene. Vi er grunnleggende mer orientert mot FN og andre multilaterale organisasjoner, for eksempel i Afghanistan, enn det realister og nykonservative i USA er. På den annen side har jeg opplevd, både gjennom studier og praksis, at USA og Norge deler en form for moralistisk idealisme som vi ser mindre av i Storbritannia og Frankrike.

Ved siden av å komme fra et lite land tror jeg nok også at mitt grunnsyn er en form for generasjonsfenomen. Jeg var en av mange som på 1970-tallet lot meg fenge av kamp for en ny økonomisk verdensorden, mot latinamerikanske diktaturer og mot menneskerettighetsbrudd i Sovjetunionen og Sør-Afrika – det vi så som kampen for «det gode».

Jeg startet opp som en naiv idealist, som på ungdomsskolen trodde at Che Guevara kunne ha brukbare løsninger på Latin-Amerikas problemer. Hvis det er en ting periodene som praktiker har lært meg, så er det at verden domineres av gråtoner. Heltene er sjelden bare gode, og det er oftest gode grunner til at bandittene har blitt som de har blitt.

Har du lest noe – akademisk arbeid eller skjønnlitteratur – som har endret måten du ser verden på?

Jeg var stipendiat på Truman-instituttet i Jerusalem i 1984 og la opp magistergradspensumet mitt. Jeg leste et par tusen sider om Midtøsten-konfliktene og lærte da at fredsarbeid må ses i lange perspektiv og at ett av 100 fredsinitiativer, i beste fall, lykkes. I 1982–83 var jeg Fulbright-stipendiat på Berkeley i California og leste meg opp på den egenartede, fascinerende og delvis skremmende amerikanske politiske og utenrikspolitiske modellen.

Er det noen akademikere, fra disse studieoppholdene, annen studietid eller senere, som har gjort spesielt inntrykk? Og eventuelt hvordan?

Under forskjellige opphold i USA opplevde jeg både Ernst Haas og Graham Allison på nært hold. Dette var guruer fra studiene i Norge, som jeg fikk

anledning til å snakke med (og senere også forelese for), og som gjorde stort inntrykk. På den annen side har jeg også hatt stort utbytte av å lese hele det teoretiske spennet fra utopisk sosialisme til Machiavellis *Fyrsten*.

Min opplevelse er ellers at mye innen IP-faget, blant annet med hensyn til fred og forhandlinger, ikke holder mål i møte med realitetene fordi man forutsetter rasjonalitet, og forutsigbare rammevilkår. Når forhandlingsmøter skal foregå i 40 grader celsius, med toaletter som renner over og delegasjoner som er rasende for ett eller annet som hendte kvelden før eller samme morgen, så er en rasjonell samling rundt en felles tekst eller et velformulert kompromiss rett og slett ikke mulig.

Din egen magisteravhandling fra 1985 regnes ofte som en av de første og sentrale akademiske begrunnelsene for norsk engasjementspolitikk. Hvor kom ideene fra? Lesing av fag eller erfaringer i felt?

Bakgrunnen for oppgaven var at jeg var formann i Amnesty International Norge, og mente at Norge burde og kunne spille en mer aktiv rolle i global menneskerettighetspolitikk. Jeg opplevde ikke at daværende utenriksminister Sverre Strøm utnyttet de mulighetene Norge hadde, og skrev en meget kritisk kronikk kalt «Norge – utenrikspolitikkenes forente emirater». Jeg fikk svar fra utenriksministeren og hadde en avisdebatt gående i ukevis. Avhandlingen ble dermed et forsøk på å demonstrere at Norge kunne gjøre mer, basert på min egen praktiske erfaring og aktivisme. Jeg fikk siden muligheten til «å skape empirien som manglet i oppgaven» da jeg fikk slippe til i UD på 1990-tallet. På den andre siden tok jeg grundig feil i beskrivelsen av USA som en impotent supermakt. Her har jeg gjentatte ganger sett at vi de fleste steder ikke klarer oss uten USA, og at landet er den åpenbart mest potente aktøren i verden.

Har du noen rollemodell i ditt arbeid som leder?

Jeg har lært mye av å ha Kofi Annan og Thorvald Stoltenberg som mine overordnede. Jeg har selv som leder alltid delegert mye for å frigi tid til selv å kunne ta initiativer. Jeg mener det er viktig å ha vilje og mot til å ta risiki, og våge å sette i gang nye og ambisiøse initiativer. Den som snur bunken og ligger lavt vil aldri bevege noe framover.

Er det andre personer du vil trekke fram som du har lært viktige ting av i arbeidslivet og ellers?

Jeg var heldig å bli valgt som leder av Norsk avdeling av Amnesty International da jeg var 22 år og inn i det internasjonale styret da jeg var 23. Som visepresident i en raskt voksende internasjonal menneskerettighetsbevegelse reiste jeg nærmere 100 dager verden rundt hvert år i seks år, mens jeg egentlig skulle vært student på Blindern. I disse ungdomsårene med feltarbeid og internasjonalt arbeid fikk jeg min viktigste lærdom av dem som var veteraner på menneskerettighetsfeltet.

Fra din egen bakgrunn til dagens norske utenrikspolitikk: Soria Moria-erklæringen slår fast at «Norge skal være en tydelig fredsnasjon», og utenriksministeren har i flere sammenhenger slått fast at dette ikke bare bunner i internasjonal solidaritet, men at det også har å gjøre med hensynet til vår egen sikkerhet og Norges omdømme. Som nevnt, regnes magisteravhandlingen din ofte som en av de første og sentrale akademiske begrunnelsene for norsk engasjementspolitikk, og du har hatt sentrale posisjoner innenfor praktisk norsk fredsdiplomati. Hva synes du om Norges selvbilde som fredsnasjon? Hva er ditt syn på hensynet til omdømme i utenrikspolitikken?

Helt siden den sensasjonelle Oslo-avtalen ble avdekket i august 1993, har vi som nordmenn strevd med å forstå den relative betydningen Norge har som «fredsnasjon». I en del år var det åpenbart at vi overdrev vårt potensial som liten aktivistnasjon – nå er det mitt inntrykk at det har kommet en reaksjon hvor enkelte forskere og journalister hevder at den norske aktivismen ikke har ført til noe som helst. Det er åpenbart feil å si at ingenting er oppnådd. Hvis vi ikke hadde fått til noen ting, hvorfor er det da så mange som er interessert i hvordan Norge har gått fram for å få til forhandlinger og avtaler? Sannheten ligger nok et sted midt imellom. Norge har periodevis vært en viktig aktør i fredsprosessene i Midtøsten, Sør-Sudan, Guatemala, Sri Lanka og flere andre steder. Men den lille staten kan ikke tvinge uvillige parter til å gjøre noe som helst som de ikke selv vil. Deri ligger vår klare begrensning. Og vi skal huske på at det helt generelt er lav uttelling for fredsframstøt, langt de fleste fører *ikke* til varig fred.

På NUPIs vårkonferanse i 2007 ble det lagt fram en interessant rapport som viste hvor sterkt det alltid har stått i norsk opinion og storting at Norge skal fremme «fredens sak», selv om det ofte har vært uklart hva dette faktisk innebærer. Jeg synes UD de siste årene har vært bedre til å formulere en helhetlig og realistisk politikk for norske bidrag til fred og forsoning. Når det gjelder vektleggingen av egeninteressene, stammer dette i første rekke fra

ønskene om å bygge en større innenlands allianse omkring fredspolitikken. Ved fredsslutningen i Guatemala var det enkelte på Stortinget som mente at dette engasjementet var i overkant sært for Norge. Motargumentet ble da at dette ikke var sært, men tvert imot det som gir Norge tilgang i stormaktenes hovedsteder og internasjonale fora etter den kalde krigen. For å få til det gode var vi villige til å bruke et språk som kritikerne forsto. På den annen side er det naturligvis alltid en risiko for at interesseperspektivet kan bli for tungtveiende – vi hadde jo engasjert oss i Guatemala uansett. Det er idealpolitikken som er drivkraften, egeninteressene er i så måte en bonus.

På hvilke områder kan Norge bidra mest positivt på den internasjonale arena, og hvor ligger de største begrensningene?

Jeg har i flere år hatt muligheten til å observere hvordan Norge framstår i FN og andre regionale organisasjoner. Vår nasjon omtales ofte og stort sett med positivt fortegn. Det er bare på ett plan vi er virkelig store, nemlig som bidragsyter gjennom multilaterale kanaler til humanitært arbeid og utviklingsarbeid. Der er vi blant verdens syv største og større enn de fleste europeiske stormakter. Våre militære bidrag til fredsbevaring får stor oppmerksomhet her hjemme, men vi er mer beskjedne i internasjonal sammenheng, og mindre enn for eksempel Nepal og Bangladesh. I ulike fredsinitiativer har skiftende regjeringer vært flinke til å gi raske og kreative finansielle og menneskelige bidrag, og Norge har utvilsomt vært blant de viktigste bidragsyterne til at FN har et dusin vellykte freds- og meklingsinitiativer det siste tiåret.

Vil NUPIs arbeid kunne spille noen som helst rolle i denne sammenheng?

NUPI vil utvilsomt sammen med partnere som PRIO kunne spille en rolle som bidragsyter til Utenriksdepartementets arbeid og til ulike FN-programmer. I samarbeid med Fafo vil vi være med på å opprette et fredsbyggings-senter på oppdrag for UD.

Hva var den viktigste grunnen til at du takket ja til stillingen som NUPI-direktør?

Jeg var for det første glad for å bli spurt og få så unison tillit fra styret og de ansattes organisasjoner. Jeg har videre alltid likt godt å være med i utføringsprosessen til politikken som skal føres – lage strategier og evaluere

resultater. Jeg hadde også hatt en lang og hektisk praktikerperiode, og det var derfor et privilegium å komme tilbake til forskningen, som leder for et godt institutt i en spennende periode for norsk utenrikspolitikk og globalt samarbeid.

Med dine erfaringer fra forskning og politikk, ser du spesielle utfordringer for et institutt som NUPI, som opererer i akkurat dette grenselandet?

NUPIs styrke og svakhet er bredden. NUPI kan gjøre ting som ingen andre i Norge kan gjøre, ettersom vi dekker så mange fagområder. Svakheten er motsetningen til dette; vi har ikke muligheten til å gå i dybden på mange områder. Men styrken er det viktigste; vi har muligheten til å bidra til å skape debatt for en bedre utenrikspolitikk og mer intelligente internasjonale relasjoner.

Hva mener du er akademias rolle i samfunnet?

Vi har tre hovedroller: For det første skal vi stå for kritisk sannhetssøking i samfunnsliv, politikk og internasjonale relasjoner. Vi skal se på faktisk effekt av det som skjer og gjøres, og beskrive det vi finner på en systematisk og forståelig måte. Dernest skal vi formidle det vi finner til dem som kan anvende kunnskapen til bedre virksomhet eller ny og videreutviklende forskning. For det tredje skal vi rekruttere og utdanne nye generasjoner forskere og akademikere som er sultne på å gå i gang med det uoppdagete. Jeg er ikke blant dem som ser på akademisk liv som verdinøytralt. Vi skal bidra til å forbedre verden gjennom å forstå den bedre, det er derfor vi får det daglige brød av dem som gjør praktisk arbeid.

Du sier at du ikke ser på akademisk liv som verdinøytralt, mener du med dette at forskningen ikke kan være verdinøytral, eller at den ikke bør være det? Videre – hvordan ser du på mulighetene for å kombinere verdistandpunkter med «kritisk sannhetssøking»? Finnes det, i dine øyne, en objektiv sannhet, uavhengig av tid, rom og verdier? Eller, for å spisse det som kan oppfattes som en mulig motsetning, er det sentrale kritikken, sannhetssøkingen eller verdiforankringen?

Forskningen *kan* absolutt være verdinøytral, men samfunnsvitenskap er ikke naturvitenskap. Jeg er for eksempel langt fra nøytral med hensyn til det endelige utfallet i Afghanistan, og mener at dette bør gå fram i forskningen. Her

er jeg uenig med dem som bare vil telle og måle. Når det gjelder forholdet mellom verdier og sannhet, er jeg på den annen side en slags empiriker – vi må beskrive virkeligheten slik som den er, hva som faktisk skjer og hvordan ting henger sammen. Jeg er i så måte ikke en politisk forsker som setter agendaen foran sannheten – jeg mener at det er viktig at vi innrømmer når vi tar feil, slik som jeg gjorde med hensyn til USA i min magisteravhandling. Kritik, sannhetssøking og verdiforankring henger i mine øyne tett sammen, og det holder ikke med bare den ene eller den andre. For å ta for eksempel kritikken, så mener jeg at forskning skal være en form for institusjonalisert opposisjon til etablerte posisjoner, men den må samtidig ikke forfalle til nihilisme – at ingenting fungerer og ingen bedring kan spores.

Under bistandsdebatten våren 2007 ble det reist spørsmål ved det som ble opplevd som nært samrøre mellom forskning og praksis. Det ble hevdet at sammenblandingen vanskeliggjorde uavhengig forskning om norsk utenrikspolitikk. Samtidig ser vi en tendens til mer og mer oppdragsforskning/anvendt forskning. Du har snakket varmt om anvendt forskning, med effektstudier og innspill til besluttende myndigheter, og om å forstå verden for å forandre den. Hvilken rolle innebærer det for den frie grunnforskningen og for mulighetene til å være kritisk? Hvilket spillerom finnes for akademisk frihet hvis det sentrale er å levere analyser av og premisser for politisk handling, og finansieringen, for en stor del, er oppdragsbasert?

Ja, jeg mener at oppdragsforskningen har en verdi, både fordi den gir tilbake til den offentligheten som i siste instans betaler forskernes lønninger, men også fordi den holder forskerne mer på tå hev. Forskere skal etter min mening kjenne pusten i nakken og måtte levere. Man skal ikke få penger til å holde seg oppdatert på andre lands aviser og gi et intervju i ny og ne, slik det kanskje var før. Jeg mener på den annen side at det må være en balanse mellom oppdragsforskning og grunnforskning, og jeg er nervøs for at flere og flere norske forskere innen feltet internasjonal politikk synes å bli underleverandører for et stadig voksende bistandsbudsjett. Det er et paradoks at det for eksempel er lettere for NUPI å finne forskningsmidler for å studere Darfur enn for å studere EU, ettersom Darfur faller under bistandsfeltet og EU ikke gjør det. Og på samme måte synes søknadsprosessen overfor Norges forskningsråd meningsløst tungvint; det oppleves som om vi bruker nesten like mange månedsverk på å skrive søknader hvert år, som det vi får igjen som forskningsmidler. Dette kan ikke være formålstjenlig.

Hva er NUPIs spesifikke rolle i Norge?

NUPI ble opprettet av Det norske Storting i 1959 for å bidra til økt innsikt i utenrikspolitiske spørsmål, arbeide for å spre opplysning om internasjonale forhold og fremme studiet av mellomfolkelige samarbeidsproblemer og årsaker til internasjonale konflikter. Denne formålsparagrafen holder fortsatt godt, nesten 50 år senere. Vi har nå mange gode kolleger i de andre norske samfunnsforskningsinstituttene som spesialiserer seg på sine deler av internasjonale studier. Vi må forsøke å være best på å analysere og informere om norsk utenrikspolitikk og internasjonal politikk sett fra et norsk ståsted.

Hvordan mener du dine ansatte best kan utøve denne rollen?

Vi må som forskere, informasjonsmedarbeidere og ledelse hele tiden stille nye kritiske spørsmål om hvordan vi skal møte framtidige utfordringer sett fra et norsk, et europeisk og globalt perspektiv. Vi må søke å være proaktive, snarere enn reaktive, og tørre å sette nye og krevende problemstillinger på dagsorden og forskningsagenda. Vi må også være kvalitetsbevisste. Under min forgjenger, Sverre Lodgaard, har NUPI nådd nye høyder i akademisk kvalitet. Instituttet har ruget ut en serie nye, gode doktorgrader og publisert et meget godt antall vitenskapelige artikler. Det skal vi fortsette med.

Etter et halvt år i stillingen som direktør ved NUPI, hvilket inntrykk har du fått av arbeidsplassen og arbeidsoppgavene dine?

Jeg er imponert over det faglige nivået og innsatsviljen blant NUPIs medarbeidere. Det er en stor og spennende bredde i den utenrikspolitiske, sikkerhetspolitiske, utviklingspolitiske og økonomiske forskningen her. Vi har også et stort formidlingsprogram som omfatter to tidsskrifter i tillegg til gode, gamle *Internasjonal Politikk*, som jeg hadde min første artikkel i da jeg var magistergradsstudent for nesten 25 år siden. Den eneste negative overraskelsen var hvor lite grunnbevilgningen dekker av instituttets aktiviteter. Forskerne må alle finansiere fra 7 til 11 av årets 11 månedsverk gjennom eksterne kilder hvert år.

Innebærer den nye stillingen nye personlige utfordringer?

De siste ti årene har jeg først og fremst hatt min arbeidsplass borte fra Norge, i FN og Den interamerikanske utviklingsbank. Jeg er nå glad for å

kunne bo med min familie og arbeide i og fra Norge, som er verdens beste land å bo i, og i tillegg ha en spennende og utfordrende arbeidsplass. Det er også utfordrende å forholde seg til mange invitasjoner og henvendelser hver dag fra organisasjoner i inn- og utland som ønsker foredrag, artikler eller intervjuer og samtidig videreutvikle NUPI.

I arbeidet ditt i FN oppnådde du mye i kraft av å være en handlekraftig enkeltperson i et stort, til tider tungrodd maskineri, mens du som NUPI-direktør i mye større grad skal være institusjonens ansikt utad og kjempe på dine ansattes vegne. Resultatene av arbeidet er kanskje heller ikke målbare i den nye stillingen. Er det spesielle utfordringer eller frustrasjoner knyttet til dette rollebyttet?

Det er klart at det er annerledes å lede en FN-organisasjon med 1100 ansatte over hele verden og med store hovedkvarterer i New York og Genève, enn et institutt med rundt 70 ansatte her i Oslo. Men likhetene er også mange: Vi skal her som der tolke og forsøke å forutsi den internasjonale utviklingen, analysere og beskrive verdenssituasjonen i skrift og tale, organisere ulike team av medarbeidere for å løse konkrete oppdrag og finansiere driften med mest mulig langsiktig forutsigbarhet. Jeg har i hele mitt arbeidsliv pendlet mellom forskningsinstitutter og universiteter i inn- og utland, norsk forvaltning og FN, og de frivillige organisasjonene. Det har for meg vært viktig periodevis å være observatør og forsker som kan utøve kritisk refleksjon om og rundt internasjonal politikk, og periodevis være aktør selv som kan prøve ut teoriene og ideene i det virkelige liv i felten.

Og til slutt: Hva er det viktigste i livet ditt utenfor arbeidet som NUPI-direktør?

Det er min fantastiske familie og vår hytte i Skåbu hvor jeg elsker å gå på ski.

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

BOKESSAY

Bush-administrasjonens politikk – hva kan vi lære av historien?

Anmeldt av JOHANNES RØ, Institutt for Forsvarsstudier

...

A Tale of Two Quagmires. Iraq, Vietnam, and the Hard Lessons of War

Kenneth J. Campbell

Boulder & London: Paradigm

Publishers 2007

Superpower on Crusade. The Bush Doctrine in US Foreign Policy

Mel Gurtov

Boulder & London: Lynne Rienner

Publishers 2006



I.

I forordet til Kenneth J. Campbells bok *A Tale of Two Quagmires. Iraq, Vietnam, and the Hard Lessons of War* (2007) skriver Richard Falk: «Every American at all levels of society can benefit from this book, but it is especially valuable for young Americans who need to ponder these national traumas [Vietnam and Iraq] *so as to make their recurrence less likely*» (sitert i Campbell 2007: xvii, min uth.). Sitatet bringer tankene til Santayanas velkjente maksime: «Den som ikke kjenner sin historie er dømt til å gjenta den.» Falk er ikke alene om å feste lit til denne spådommen. Tvert imot er forestillingen om at vi kan lære av historien svært utbredt.¹ Hvis Santayana har rett i at glemsel og historieløshet med nødvendighet fører til at fortidens redselsfulle ugjerninger gjentar seg, er det all grunn til å tilskynde historisk bevissthet. Santayanas maksime utløser en plikt til å holde minnet om menneskers voldsverk i live.

Bøkene som kommenteres her, imøtekommer denne plikten. De er begge skrevet for at vi skal minnes historien og ta lærdom av den. Mens Campbell vil holde minnet om Vietnamkrigen varmt, ønsker Mel Gurtov i sin bok *Superpower on Crusade. The Bush Doctrine in US Foreign Policy* at

¹ Hvorvidt vi faktisk gjør det, er noe jeg vender tilbake til i avsnitt 4.

omstendighetene rundt den pågående Irakkrigen ikke skal gå i glemmeboken. Forfatterne håper innblikket bøkene gir i årsakene til Vietnam- og Irakkrigen, kan brukes som et utgangspunkt for å unngå at noe tilsvarende skjer igjen under sammenliknbare omstendigheter. Som vi skal se, skiller Campbell og Gurtov lag med hensyn til hvordan de analytisk går frem for å lære av historien. Mens Campbell bruker sin kjennskap til Vietnamkrigen for å kaste lys over Irakkrigens egenart, vil Gurtov avdekke den særegne dynamikken som utløste Irakkrigen, slik at sjansene høynes for at det gripes inn neste gang man ser signaler om tilsvarende dynamikk. For å forstå mulighetene og begrensningene som ligger i Campbell og Gurtovs pretensjoner om å lære av historien, skal jeg innlede og avslutte med noen betraktninger omkring analogiresonnering.²

Analogiresonnering finner sted når man benytter innsikt i forutgående begivenheter for å forstå nåtidens. Ved å vite hva som foregikk tidligere, ved å forsøke å identifisere årsakssammenhenger i historien, har man et grunnlag for å styre unna nye sivilisasjonsfall, kriger og folkemord. Det er dette som er Santayanas underliggende premiss. Og det er dette premisset både Campbell og Gurtov arbeider ut ifra. Premisset har mye for seg. Kjennskap til fortidige hendelsesforløp gir åpenbart grunnlag for å kaste lys over viktige begivenheter og valgsituasjoner i dag, så vel som i fremtiden. Erfaring (fra fortiden) er uten tvil den viktigste kilde til å forstå og forklare hva som foregår i samtiden. Historiske analogier kan derfor, anvendt på riktig måte, være kilde til dyp visdom.

Tenk på analogier inspirert av Thukydids (Thucydides 1954) beskrivelse av Peloponneskrigene. Dynamikken som Thukydide beskriver og forklaringen han gir på årsakene til denne krigen, har i statsvitenskapelige analyser blitt brukt til å kaste forklarende lys over dynamikken i andre kriger. «The real cause [of the Peloponnesian war]», skriver Thukydide (*ibid.*: 12), «I consider to be the one which was formally most kept out of sight. The growth of the power of Athens, and the alarm³ which this inspired in Lacedaemon, made war inevitable.»

I mange sammenhenger halter riktignok Peloponnes-analogien. Engstelse eller frykt for andre aktørers økte makt er sjelden tilstrekkelig for å forklare utbruddet av en krig. Ensporede referanser til Thukydide står derfor i fare for å fordreie virkeligheten, ved å forenkle den. Andre ganger er Pelopon-

2 For lesere som utelukkende er interessert i kommentarer til bøkene, ikke refleksjoner rundt dem, er det tilstrekkelig å lese avsnitt 2 og 3. Jeg håper de i så fall går glipp av noe ved denne manøveren.

3 Meg bekjent foreligger det tre engelske oversettelser av Thukydids historiebok. I én av oversettelsene som ikke siteres her, er nøkkelordet i denne sentrale passasjen ikke oversatt med «alarm», men «fear». I den tredje oversettelsen er setningen annerledes strukturert og det heter seg (etter hukommelsen) at Athens økende makt «terrified the Lacedaemonians and forced them into war».

nes-analogien treffende. Da kan analogien inngå som en uvurderlig brikke i forklaringen man søker på utbruddet av en krig. Engstelse eller frykt, slik Thukydide observerte, vil i noen tilfeller være den utslagsgivende årsaken til et krigsutbrudd.⁴ Som eksempelet illustrerer, er analogiresonnering et tveegget sverd. Det kan både gi mening til og tilsløre politiske analyser.

Virkelige kjennere av historien vegrer seg ofte for å trekke analogier.⁵ De vet sannsynligvis for godt at hver begivenhet også har noe særegent ved seg. Man stiger som kjent ikke ned i den samme elven to ganger (jf. Heraklit sitert i Russell 1946/2004: 52). Verdien av en sammenlikning vil derfor stå og falle på i hvilken grad den kan kaste forklarende lys over det *nye* man søker å forstå. Verdifulle sammenlikninger viser oss hvordan hendelser likner hverandre og likhetstrekkenes betydning for hva analogien kan lære oss. Ordspråket om at historien gjentar seg, er ofte en misvisende forenkling.

Ønsker man å sammenlikne, slik mange gjør, det japanske angrepet på Pearl Harbor 7. desember 1941 med terrorangrepene 11. september 2001 (heretter forkortet til 9/11), må man kunne gjøre rede for hva sammenlikningen tilfører resonnementet man fører. Hvis ikke gyter man simpelthen ord. Dessuten bør ethvert analogiresonnement ledsages av en poengtert redegjørelse for ulikhetene ved situasjonene man sammenlikner (jf. Gaddis 2004: 36–37 og Jervis 1976: 228). De er, som i dette eksempelet, ofte mange og betydelige, men blir lett oversett når likhetene fremheves. Selv om to begivenheter likner hverandre i noen henseender, både Pearl Harbor og 9/11 var overraskelsesangrep på en oddetallsdato som ledet til øyeblikkelig amerikansk krigserklæring, er ingen identiske. Nettopp fordi analogier *reduserer* kompleksitet, gjør man klokt i å lytte til dem med nennsom skepsis.

En annen grunn til å være skeptisk til analogiresonnering, er historiens enorme forråd av begivenheter. Leter man lenge nok, skal man være uheldig om man ikke støter på en treffende analogi. Denne fleksibiliteten tilskynder mange, særlig i mangel på andre gode argumenter, til å bruke analogier, ikke for å kaste lys over et nytt saksområde, men for å finne historisk rettferdiggjørelse for et allerede inntatt standpunkt. I så fall har man å gjøre med uredelig analogiresonnering.⁶ Motsatt ytterlighet forekommer

4 Et godt eksempel på at frykt tilskynder ekspansiv atferd, er Japans utenrikspolitikk i tiåret før andre verdenskrig (jf. Jervis 1997: 60).

5 Likevel er komparativ historieforskning sannsynligvis det beste utgangspunktet for informerte analogier. Riktignok hviler analogiresonnementer ofte på mer lettbenet historiografisk forarbeid.

6 Et aktuelt eksempel: I en tale 22. august 2007 analogiserer president Bush (2007). I talen argumenterte han mot amerikansk militær tilbaketrekking fra Irak. Analogien han brukte for å styrke sitt argument var til Vietnam, men Vietnam-analogien hadde en original vri. «[O]ne unmistakable legacy of Vietnam is that the price of America's withdrawal was paid by millions of innocent citizens...» (*ibid.*). Ergo: «to withdraw [from Iraq] without getting the job done would be devastating» (*ibid.*). Mange i USA oppfattet denne analogien som uredelig (se for eksempel

også. Det finnes dem som tviholder på enkelte favorittanalogier, samme hva de nye omstendighetene innebærer. Mange vil ha lagt merke til at enkelte klamrer seg til for eksempel Peloponnes-analogien, selv når den åpenbart er utilstrekkelig.

Nok et ankepunkt skal anføres: Santayanas maksime er ensidig fortidsorientert. Historisk bevissthet gir, som alle vet, ingen garanti for kloke valg eller skarpe analyser. På den ene side står det underliggende premisset til Santayana fast: For konsekvensialistisk begrunnelse og rasjonell atferd er betydelig historie- og samfunnskunnskap uvurderlig. Vet man ikke på bakgrunn av historisk innsikt noe om sannsynlige utfall av mulige handlingsalternativer, er det uråd å vite hva som er mest formålstjenlig. På den annen side, og dette fanger ikke maksimen, ligger det bare en begrenset innsikt i fortiden. Hver situasjon er unik og helt nye situasjoner oppstår. Derfor er episodisk dømmekraft et nødvendig supplement til historisk bevissthet når man skal peke på og forklare vesentlige forhold ved nåtiden.

Jeremy Walderon (2007) pekte nylig på verdien av denne situasjonelle dømmekraften. I artikkelen «What would Hannah say?» oppfordret han alle, særlig nostalgikere, til å være oppmerksom på farene ved overdriven tillit til fortiden. «If we take...the unprecedented seriously, we must pursue our own pathways of thought and judgment in grappling with our situation» (Walderon 2007: 11). Tilbakeskuig, hukommelse og skjønnsom historisk årsaksanalyse er ikke nok. Det må suppleres med episodisk samtidsanalyse.⁷

2.

Campbell bedriver i *A Tale of Two Quagmires* renskåren analogiresonnering. I boken sammenlikner han omstendighetene rundt USAs Vietnam-politikk på 1960- og 70-tallet med omstendighetene rundt den pågående Irakkrigen. Analogien er spennende og potensielt verdifull. Det er ikke uten grunn at

Hoagland 2007). Selv om alkymien i Bushs sinn forblir ukjent, er det i hvert fall ikke suspekt å mistenke Bush for å gripe til denne analogien i et forsøk på å gi vekt til et allerede inntatt standpunkt. Er man årvåken, vil tilsvarende mistanke vekkes regelmessig, enten man lytter til politikere, fagfolk eller lekmenn.

7 Enkelte, deriblant Mikkel Vedby Rasmussen (2006), mener historie- og samtidskunnskap trenger et ytterligere supplement for å kunne tjene som rettesnor for vanskelige valg under dagens omstendigheter. At vi lever i et samfunn med mange risikoer, et såkalt risikosamfunn, «suggests a shift from basing policy on the lessons of history to basing it on the lessons of the future», ifølge Rasmussen (*ibid.*: 72). Dette er søkt. Rasmussen fremholder at våre forventninger om fremtidige scenarier er med på å bestemme våre valg. Det har han helt rett i. Men han har til gode å illustrere hvordan man kan trekke noe som helst lærdom ut av konstruerte fremtidige scenarier, uten at denne lærdommen i en eller annen forstand står i gjeld til enten fortids- eller samtidskunnskap.

nettopp Vietnam–Irak-analogien har vært den mest diskuterte analogien i amerikansk offentlighet de siste årene. Flere av bidragene i denne debatten har vært gode. Verdt å nevne er Jeffrey Record og Andrew Terrills (2004) balanserte analyse av likheter og forskjeller mellom de to krigene. Deres oppsummering lyder: «In the case of Iraq and Vietnam, extreme caution should be exercised in comparing the two wars so far apart in time, locus, and historical circumstances. In fact, the differences between the two conflicts greatly outnumber the similarities. This is especially true in the strategic and military dimensions of the war.» (*ibid.*:vii) Og videre heter det: «From neither a strategic nor an operational standpoint does there appear to be any significant and meaningful comparison between Iraq and Vietnam» (*ibid.*: 3).

Også Steven Biddles (2006) bidrag, «Seeing Baghdad, Thinking Saigon», fortjener å bli nevnt, nettopp fordi det er et eksempel på et vellykket analogiresonnement. Det illustrerer dessuten at forskjeller iblant kan være vel så instruktive som likheter. Kjernen i Biddles argument er at Vietnam og Irak er kriger av helt ulik art: «The current struggle is not [as in Vietnam] a Maoist ‘people’s war’ of national liberation; it is a communal civil war with very different dynamics» (*ibid.*: 1). Derfor må USA ikke tro at Vietnam-analyser nødvendigvis bør være veivisende i Irak: «the strategies to win a people’s war are either useless or counterproductive in a communal one» (*ibid.*: 3). Biddle forsøker å unngå at historien gjentar seg. Han håper å hindre USA i å basere dagens Irak-politikk på analyser av feilene i Vietnam. Biddles analogiresonnement leder til en konklusjon som er relevant i dag: Det å overgi myndighet til lokale grupperinger, slik USA går inn for, kunne gitt mening i Vietnam, men i Irak står en slik politikk i fare for å støtte en fraksjon i borgerkrigen, noe som vil kunne virke som bensin på bålet.

På tross av slike innsiktsfulle bidrag er Campbell (2007: xix) likevel «dissatisfied with the quality of the debate over the analogy of Vietnam and the Iraq war». Campbell er gammel Vietnam-veteran og mener hans personlige erfaringer fra krigen gjør ham spesielt meningsberettiget i den pågående debatten. Han har brukt tiden etter Vietnamkrigen til å skolere seg i statsvitenskap, men synes likevel å mene at fornuftig krigskritikk bare kan komme fra deltakende observatører, det vil si fra mennesker med personlig erfaring fra krigsscenen: «I would not tolerate any non-veteran criticizing the [Vietnam] war in my presence» (*ibid.*: 36), skriver han.⁸ Som jeg skal komme tilbake til, tror jeg denne innstillingen dessverre gjør at Campbell går glipp av viktige innsikter.

Mener så Campbell at dagens Irak-krig likner på fortidens Vietnam-

8 Siden Campbell ikke har tjenestegjort i Irak, kan man stille seg undrende til hvordan han, hvis denne innstillingen er konsistent, overhodet kan tolerere sin egen Irak-kritikk.

krig? Ja. «On the most important level – the strategic political level – Iraq and Vietnam are *exactly* alike» (*ibid.*: 7). «Iraq is Vietnam's identical twin, separated by thirty years of neocon labor» (*ibid.*: 89). Derfor er innsikt i Vietnamkrigen, for Campbell, uunnværlig for å forstå Irakkrigen: «To get out of the current quagmire in Iraq...we must first come to terms with how the quagmire process worked in Vietnam» (*ibid.*: 37).⁹

Det som utgjør krigenes felles arvestoff er, ifølge Campbell, hengemyrens fatale dynamikk, koplet med politisk villedende forutsetninger: Man går inn i krigen basert på villedende informasjon, synker dyper inn i dem, men villeder om fremskritt, treffer bunn og villeder om metodene og blokkerer utgangen, men villeder om muligheten for tilbaketrekking (*ibid.*: 8–10).

Denne hengemyrsdynamikken illustrerer Campbell, først med Vietnam (kap. 3) og dernest med Irak som kasus (kap. 5). Han driver poenget noenlunde hjem. Tillater man et høyt nok abstraksjonsnivå, er analogiargumentet vellykket: Både i Vietnam og i Irak må politikerne bære et tungt ansvar for ikke å ha vært til bunns redelige. Både i tilfellet Vietnam og i tilfellet Irak finnes det eksempler på politikere som både før og under krigen ikke forvaltet sitt mandat så godt som man kunne ønske og forvente. Ubehagelige sannheter ble, ifølge Campbell, systematisk forsøkt mørklagt på alle stadier i begge krigenes. Denne ukulturen tar Campbell et oppgjør med.

Nettopp i sin prinsipielle kritikk av forsvarspolitisk uansvarlighet er boken på sitt beste. Campbells argumentasjon for borgernes rett til tilstrekkelig informasjon om beveggrunnene for sitt lands utenrikspolitiske fremferd er appellerende, om enn noe selvsagt. Det samme er hans insistering på at beretningene fra krigsscenene må være sannferdige. Videre er Campbells prinsipielle forsvar for åpenhet rundt og innsyn i politiske prosesser, og de motsvarende problemene med falske forutsetninger, lett å si seg enig i. Omstendigheter rundt både Vietnam og Irak kan åpenbart kritiseres i ettertid for ikke å ha ivaretatt det demokratiske idealet om gjennomsiktighet. Eksempelene på bruk av «the clever weapon of mass deception» (*ibid.*: 71) som Campbell fremhever, er tankevekkende. Han påstår at makthaverne forut for både Vietnam og Irak konstruerte et skalkeskjul for å gå til krig. Han insisterer derfor på at man aldri igjen må akseptere politikeres argumentasjon for at en krig tvinger seg på *av nødvendighet*, noe det ble argumentert for både i Vietnam og i Irak. Hver eneste gang man velger å gå til krig, kan man også velge å la være, er Campbells poeng. Den setningen kan hogges inn i stein.

Campbells analogiresonnement er i mine øyne fundert i en sunn og riktig frustrasjon over en utøvende myndighet som fatter alvorlige beslutninger

9 Mange vil, med god grunn, hevde at innholdet i det siste sitatet ikke tåler nærmere granskning. Innsikt i dynamikken som førte til at man ble værende lenge i Vietnam, gir ikke av seg selv oppskriften på hvordan man kommer seg raskt ut av en angivelig liknende situasjon.

basert på, hva man i forskningssjargong ville kalle, diskutabel metodebruk. Både i tilfellet Vietnam og i tilfellet Irak burde belegget som begrunnet intervensjon og forsvarte fortsettelsen av krigen, fortjent nærmer gransking, hevder Campbell. I begge tilfellene burde man vært mer villig til å revurdere sine standpunkter i lys av ny informasjon. På samme måte som dominoteorien, ideen om at én kommunistisk triumf ville utløse et skred av slike triumfer, var mangelfullt begrunnet, var usikkerheten som knyttet seg til forekomsten av irakiske masseødelegglesesvapen ikke sterkt nok betont. Det er dette Campbell søker å dokumentere i sin bok. Han gjør seg derved til talsmann for en gjennomtrengende politisk tvil.

Se på en litterær analogi som både kan kaste lys over Campbells posisjon og som dessuten illustrerer at Bush ikke er den første statsmann som har vært for sikker i sin sak: Et sentralt tema i Shakespeares *Julius Cæsar* er nettopp politisk tvil. Da Brutus argumenterte for å drepe Cæsar, tvilte han ikke nok. Han argumenterte, nøyaktig slik Bush gjorde for å styrte Saddam Hussein, ut fra forebyggende logikk. Det var ikke trusselen Cæsar (Hussein) utgjorde i dag som bekymret Brutus (Bush), men hva Cæsar (Hussein) på sikt kunne foreta seg. «Siden klagen er grunnløs utfra hvordan han [Cæsar] er nå, så form det slik: Det som han er vil føre til de og de eksesser hvis det styrkes, og som et ormeegg bør vi da se ham og drepe ham i skallet» (Shakespeare i gjendiktning av Bystad 1996: 48). Belegget Brutus hadde for at Cæsar på sikt ville misbruke sin makt, var for spinkelt. Likeledes var belegget Bush hadde for å påstå at Hussein hadde masseødelegglesesvapenproduksjon og tilknytning til al-Qaida, utilstrekkelig. Likevel ble det konspirert, både mot Cæsar og Hussein. Tvilen vant ikke frem. Og resultatet ble borgerkrig.

Campbell kan betegnes som «antibrutusianer», særlig i situasjoner der USA vurderer bruk av militærmakt. Setter man liv på spill i en krig, skal det være hevet over enhver rimelig tvil at saken er verdt å kjempe for, hevder Campbell. Han mener verken Vietnam eller Irak består denne testen. Liksom Vietnam, vil derfor også Irak ende i fiasko, i «disastrous defeat and humiliating withdrawal» (Campbell 2007: 89).

Tenk etter et øyeblikk: Vekker ikke denne delen av Campbells argumentasjon i tillegg til forståelse også et slags ubehag til live? Campbells viktigste argument for politisk forsiktighet og tvil når man vurderer krig er hele tiden hensynet til nasjonen man kjemper *på vegne av*, ikke, som man kanskje kunne forvente, medlidenhet med befolkningen i staten man angriper. Med andre ord hviler Campbells begrunnelse for krigsavholdenhet i all vesentlighet på *egeninteresse*. Hans moralske indignasjon over Vietnam og Irak utløses av nasjonalisme, kjærlighet til sin egen nasjons verdier og til de amerikanske soldatene som kjemper og dør i nasjonens tjeneste. Campbell insisterer på at deres offer ikke skal være forgjeves. Krig bør derfor, ifølge Campbell, ikke

unngås primært fordi det krenker andre, men fordi det påfører landet som går til krig, unødvendig belastning.

Selvsagt har et slikt standpunkt noe for seg. Mange land, ikke minst USA, har vært involvert i kriger som ikke har tjent egeninteressen. Det er i og for seg ikke noe galt i at egeninteresse tilskynder sikkerhetspolitisk forsiktighet. Tvert imot skal vi være glade for at krig ofte ikke lønner seg. Likevel er det noe uanstendig ved ikke å begynne resonnementer mot krig med lidelsene dette påfører *den andre*. Nærmere ettertanke avdekker at Campbells sympatiske antibrutusianisme ledsages av en lite medfølende patriotisme. Slik hadde det ikke behøvd å være. At denne patriotismen dessuten stikker dypt, bekreftes i Campbells heroiserende beretning fra Vietnamkrigen.

Campbells bok er nemlig et forsøk på genreblanding: Den er både personlige memoarer (sporadisk illustrert med fotografier) over tiden som Vietnam-soldat og en upersonlig politisk analyse. Hybrider er ikke alltid å foretrekke, de gjør ofte skam på sine respektive grunntyper: I mine øyne blir Campbells bok verken gripende memoarer eller en dypsindig politisk analyse. Snarere fremstår beretningen fra Vietnam som en hul bearbeidelse av et uopprettelig ungdomstraume. Det som formidles, bringer ikke mer nyanserte innsikter til torgs enn det som formidles gjennom Hollywoods mange Vietnam-filmer. Her er en replikk: «You could live weeks without food, days without water, but only seconds without ammunition» (*ibid.*: 21). I stor grad synes beretningen å være skrevet for å imøtekomme et behov for anerkjennelse, et ønske om å løfte seg selv frem som en anstendig humanist i en jungel av bestialitet: «He told me to call in the artillery mission on the position. I balked, because they clearly looked like children to me» (*ibid.*: 32). Av bokens 99 sider handler hele 28 om dette.¹⁰

En viktigere innvending mot Campbells disposisjon er at det overhodet ikke foreligger noen relevant sammenheng mellom beretningen fra Vietnam og resten av bokens politiske analyser. Hans personlige møte med en brutal soldathverdag, slanger, tigere og geriljasoldater, kaster ikke det minste lys over den påfølgende analysen av hengemyrens logikk. Dette svekker dessverre boken betydelig. Svakheten forsterkes ved at analogiresonnementet ikke ledsages av en diskusjon omkring relevante forskjeller mellom krigene, og dette gjør at man etter endt lesing tviler på om Campbell har rett i sin insistering på at Irak ikke kan forstås uten innsikt i Vietnam. Hvordan kan Campbell være så sikker på dette? Tenk om Vietnam og Irak er helt særegne kasus? Tenk om en forgangen politisk omstendighet, så som den kalde krigens trusselbilde, påvirket dynamikken i Vietnam? Eller hva om et helt nytt fenomen i dagens Irak-krig, la oss si USAs utstrakte bruk av private

10 Boken teller totalt 160 sider. Forordet til Richard Falk, Campbells eget forord, fotnoter, bibliografi og indeks utgjør totalt 61 sider.

sikkerhetsforetak eller høyteknologiske våpen, påvirker hengemyrens dynamikk? I så fall er det mindre å få ut av sammenlikningen enn Campbell skal ha det til.

3.

Gurtov (2006) bedriver, i motsetning til Campbell, ikke analogiresonnering, men systematisk situasjonsanalyse av vår nære fortid. I tråd med Walderons oppfordring gir Gurtov seg i kast med «our situation». Sannsynligvis gjør han klokt i det. På den måten unngår han analogiresonnementets fallgruver. Ikke desto mindre håper Gurtov man kan lære av situasjonen han analyserer: «the outlook that I bring to my teaching [is this]: pessimism in the short run, optimism in the long run» (*ibid.*: ix). Gurtovs optimisme næres av håpet om at vi i fremtiden, ved å vite i detalj hva som gikk galt under Bushs ledelse, kan gripe inn og forhindre at de samme feilene begås igjen.

Superpower on Crusade er en omfattende (280 sider) og kritisk gjennomgang av USAs utenrikspolitikk i kjølvannet av 9/11. Gurtov, som er professor i statsvitenskap og internasjonale studier ved Portland State University, dveler særlig ved hvordan nykonservativ ideologi har påvirket den amerikanske utenrikspolitikken. Hans tese er at denne ideologien har forsterket latente amerikanske tendenser til å bruke makt for å oppnå større innflytelse i verden, både kulturelt, økonomisk og militært.

I så måte er Gurtovs situasjonsanalyse ikke særlig original. Han er en av mange analytikere som peker på nykonservatismens innflytelse i Bushs presidenttid. Det aller meste av det Gurtov bringer til torgs, er dessuten dokumentert andre steder. De som har fulgt opprullingen, gjennomføringen og utviklingen av Bush-doktrinen, vil ikke finne mye ny informasjon hos Gurtov. Han fremhever de sedvanlige referansepunktene, hendelsene og sitatene. Det gjør han, etter min vurdering, gjennomgående vederheftig. Han påpeker innflytelsen fra Ronald Reagan, minner oss om at Cheney og Wolfowitz allerede i 1992 skrev forløperen til Bush-doktrinen med tittelen «Defense Planning Guidance», viser til hvordan foregangsmenn i PNAC (Project for a New American Century) befolket og preget Bush-administrasjonen, og går gjennom de sentrale elementene i Bush-doktrinen: forebyggende krig, unilateralisme og regimeendring. Som vanlig i bøker som denne løftes Colin Powell (når alt kommer til alt, sikkert fortjent) frem som den kloke helt. Glemst synes riktignok å være at det nettopp var Powell, med sin integritet, som målbar og fremførte begrunnelsen for Irakkrigen i FNs sikkerhetsråd.

Kort sagt, Gurtovs bok gir en konvensjonell gjennomgang av hva som vanligvis fremholdes som det ideologiske grunnlaget, kritikkverdige feilgrep

og kontroversielle uttalelser før og under Bushs ledelse. Boken er, for å gripe til en analogi, som et utmerket kompresjonstrekk for kritiske Bush-analyser: bevarer innholdet, men gjør det mer håndterlig. Vil man lese én bok som bekrefter inntrykket av en feilslått amerikansk respons på 9/11, kan man derfor trygt lese Gurtov.¹¹ Sannsynligvis vil allerede overbeviste Bush-kritikere ha mindre nytte av boken enn personer som er overbevist om at Bush etter 9/11 har utvist solid dømmekraft.

I tillegg til generell, men avmålt, billigelse, heftet jeg meg spesielt ved to styrker ved boken: For det første gjør Gurtov på en uvanlig ryddig måte rede for hvilke overordnede målsetninger som vanligvis tilskynder USAs utenrikspolitikk (*ibid.*: 17–19). Ryddigheten i denne redegjørelsen forplanter seg og gjør at man som leser bestandig forstår hva Gurtov har å utsette på nykonservativ politikk.

Først peker han på overordnede målsetninger man gjerne forbinder med politisk realisme: sikkerhet, økonomiske fordeler og geopolitisk innflytelse. Deretter trekker han frem målsetninger av mer idealistisk karakter: spredningen av høyt skattede amerikanske verdier, så som menneskerettigheter og demokrati. Dette er en gjenkjennelig oppdeling: en stor porsjon selviskheter, i tillegg til en porsjon uselviskheter. Det som gjør Gurtovs oppdeling særlig klargjørende, er at han behandler realistiske og idealistiske målsetninger, ikke som motsetninger, men simpelthen som ulike *verdier*.

Han rydder derved opp i en vanlig misforståelse, særlig i studiet av amerikansk utenrikspolitikk, nemlig forestillingen om at interesser og verdier er noe vesensforskjellig. Denne forestillingen baserer seg på at interesser angivelig tilskynder selvisk atferd (realisme), mens verdier angivelig tilskynder uselvisk atferd (idealisme). Dette er å rote det til; interesser og verdier er av samme stoff. Sikkerhet er også en verdi, sannsynligvis den viktigste verdien for de fleste stater. Det samme er nasjonaløkonomisk blomstring. Gurtov gjør dette klart. Han peker på at USA, i likhet med de fleste andre stater, har mange verdier de ønsker å virkeliggjøre. Den viktigste innvendingen Gurtov retter mot Bush, er at han har ført en politikk som verken har ivaretatt realistiske eller idealistiske verdier. I sitt korstog for å skape en ny verdensorden har USA blitt mer utrygt, økonomisk satt tilbake og fått redusert geopolitisk innflytelse, skal vi tro Gurtov. I tillegg har man misbrukt en historisk mulighet til å virkeliggjøre viktige humanitære verdier (jf. kapittel 6). Overmannet av ideologi har Bush, ifølge Gurtov, både vært dårlig realpolitiker og dårlig idealpolitiker. Han har, enkelt sagt, ikke gjort mange nok verdier til virkelighet.

¹¹ Er man på jakt etter en like kritisk, men mindre bastant analyse av Bush-administrasjonens politikk, kan jeg anbefale Gabriel Kolkos (2006) bok: *The Age of War. United States Confronts the World*.

For det andre skal Gurtov berømmes for at han analyserer videre implikasjoner av Bushs politiske veivalg. Gurtov fester ikke bare blikket på steder og saksområder der Bushs politikk åpenbart har satt spor, steder som Afghanistan og Irak og saksområder som global terrorisme. I tillegg går han gjennom hvordan Bush har håndtert politiske utfordringer i deler av verden som blir mindre omtalt i vestlige medier, for eksempel Sørøst-Asia, et område Gurtov åpenbart har god greie på. Gurtov søker med dette å vise at rekkevidden av Bushs politiske prioriteringer har vært større, både geografisk og tematisk, enn man ofte tror. Dessuten mener Gurtov at hva USA gjør innenfor ett saksområde i en region, for eksempel terrorismebekjempelse i Irak, både direkte og indirekte får konsekvenser også for andre saksområder og andre regioner. Jeg tror dette er et godt poeng.

Helt åpenbart er det at USA har begrensede ressurser. Prioriteres terrorbekjempelse i Irak, blir det automatisk mindre igjen til andre utenrikspolitiske saksområder. Gurtov mener prioriteringsformelen som har vært brukt av Bush, har vært feil. Hadde Gurtov bestemt, skulle man tont ned viktigheten av krigen mot terrorisme og heller allokert ressurser til «the interest of the global community – for example, by setting and meeting agreed-upon standards of human rights and environmental protection, contributing to peacekeeping missions, and alleviating poverty» (*ibid.*: 181). Utfordringene innenfor de nevnte saksområdene er overveldende, og ressursene som har vært overført til kampen mot terrorisme ville i beste fall bare kunnet bidra i riktig retning. Dessuten ville mange amerikanske velgere ha hatt innsigelser mot Gurtovs liste. Likevel er spørsmålet Gurtov implisitt stiller Bush, meget berettiget: Ville en annerledes ressursprioritering vært bedre både for USA og resten verden? Det kan ikke utelukkes.¹²

Det ville være en urettferdig mild dom over Gurtovs bok hvis ikke også tre kritiske bemerkninger ble anført. For det første: Gurtov ønsker åpenbart å bli tatt på alvor. Han fortjener også det. Likevel hadde jeg festet enda større lit til Gurtov hvis han helt og holdent hadde avholdt seg fra den kritiske pamfletts sjargong. Siden Gurtov hovedsakelig klandrer Bush-administrasjonen for å være ubalansert og virkelighetsfordreie, må han regne med at leseren fører et spesielt tilsyn med hans egne tilløp til manglende objektivitet. I Gurtovs tilfelle har jeg innsigelser både til form og innhold. Formspråket er gjennomgående tendensiøst og sterkt krydret med ladede adjektiv og fraser. Men selv om ulydighet mot idealet om en nøytral språkdrakt står i fare for å redusere Gurtovs troverdighet, skal jeg være nådig og under sterk tvil tilgi Gurtov hans ordgyteri.

Mindre tilgivelig er det når innholdet ikke er balansert. Ett eksempel: I åpningskapitlet (*ibid.*: 12–13) lanserer Gurtov en liste på syv aksiomer som

12 «Det kan ikke utelukkes» er en talemåte som i den senere tid ofte blir benyttet av personer som mener «ja», men som av ulike grunner foretrekker en mer tåketete formulering.

angivelig beskriver «[the elite] consensus about America's role in the world» (*ibid.*: 12). Innholdet i noen av aksiomene er temmelig radikalt: Jmfør: «Frances Fukuyama's famous 'end of history thesis'» og «Regime change is always an option». Gurtov refererer ikke hvor syvpunktslisten av aksiomer stammer fra eller hvordan han kan vite at hele det politiske elitekorpset er enig om dette. Uten belegg hevder han kort og godt at samtlige «members of the foreign policy elite subscribe to certain fundamental axioms of national security» (*ibid.*: 12).

For det første er listen Gurtov presenterer langt fra uttømmende. Det er mange fremtredende aspekter ved USAs rolle i verden som utelates. Utvalget er med andre ord selektivt. For det andre ville de fleste representanter i den politiske eliten aldri ha skrevet under på alle de syv punktene. Tvert imot er det vanskelig å se for seg at noen uforbeholdent ville stått inne for alle. Mistanken vekkes derfor om at Gurtov introduserer oss for en stråmann. Ved å føre leseren bak lyset på denne måten slår han seg selv på munnen, ettersom det blant annet er villedning han kritiserer Bush-administrasjonen for.

Det andre ankepunktet jeg har mot Gurtov er at han innimellom er omtrentlig i sin omgang med fagbegreper. Jeg skal nøye meg med ett eksempel: Bruken av begrepet «groupthink». Under redegjørelsen om de sentrale målbærerne av den nykonservative ideologien fremhever Gurtov en uvanlig meningskonformitet. Han peker på at administrasjonens tenkning var preget av ensidighet («singlemindedness»), med et snevert utvalg av synspunkter («limitation of viewpoints»). Gurtov synes å mene at alle som én i Bush-administrasjonen mente og tenkte det samme: «What we may have here is a *classical case of groupthink*, a shared consensus among Bush's advisers that terrorism was part of a 'sustained, systematic campaign to spread devastation and chaos'» (*ibid.*: 63, min uth.).

Problemet er at dette *ikke* er «et klassisk eksempel på gruppetenkning». Gruppetenkning viser til et ganske annet fenomen: Når personer med markert *forskjellige* oppfatninger opptrer i en gruppe som skal komme til enighet, kan man observere en tendens til at hver enkelt forlater sin egen oppfatning og fortier motforestillinger for å oppnå konsensus. Mener Gurtov at samtlige medlemmer av Bush-administrasjonen på forhånd resonnererte ut ifra identisk ideologi, kan han ikke samtidig kalle det som foregikk for «groupthink». Ingen stor glipp dette, men det er ikke den eneste.¹³

13 Den psykologiske fagtermen Gurtov muligens er på jakt etter og burde brukt, er «pluralistisk ignoranse». Frykt for misbilligelse eller (sosial) straff kan ha avskrekket personer i Bush-administrasjonen fra å tilkjenne tvil eller fremføre alternative syn. Tausheten i hoffet rund keiseren, kjent for sine «nye klær», er et kuriøst, men illustrerende eksempel på dette fenomenet. Jon Elster (2007: 373–80) gir en instruktiv redegjørelse for pluralistisk ignoranse. Innholdet i Greg Newbolds (2006) artikkel «Why Iraq Was a Mistake» tyder på at fenomenet pluralistisk ignoranse gjorde seg gjeldende i Pentagon forut for Irakkriegen. Newbold deltok, som Pentagons øverste operasjonsoffiser fra 2000 til oktober 2002, i beslutningsprosessen som endte med beslut-

Den største innvendingen jeg har til Gurtovs bok er likevel fraværet av skarpsindig refleksjon rundt egen tese. Det dreier seg både om at han (a) ikke forsøker å lodde dypere i sin egen tese, og (b) at han ikke tar sin egen tese opp til kritisk vurdering. La meg utdype.

(a) For mange er det fortsatt en gåte at USA faktisk angrep Irak i 2003. De oppfatter det som uforståelig, ettersom argumentene *mot* krig åpenbart var tungtveiende da beslutningen om krig ble fattet. Hvilken forklaring gir Gurtov dem? Han fremholder at beslutningstakerne var innhyllt i en nykonservativ ideologi der ideen om å avsette Saddam Hussein hadde en sentral plass. Etter 9/11, hevder Gurtov, åpnet muligheten seg for å virkelig gjøre ett av ideologiens sentrale mål. Ved bruk av to uavhengige variabler, ideologi og 9/11, mener Gurtov å kunne forklare utbruddet av Irakkrigen, den avhengige variabelen. Men er dette en forklaring vi kan slå oss til tåls med? Gjør dette Irakkrigen forståelig? Nei, ikke helt.

I mine øyne bidrar Gurtovs forklaring snarere til å gjøre gåten enda mer ugjennomtrengelig. Å vise til, slik Gurtov gjør, at mange mennesker støttet opp under en ideologi med premisser og antakelser vi ikke forstår, gjør gåten bare enda vanskeligere å løse. Etter å ha lest Gurtovs bok forblir det uklart hvordan de nykonservative faktisk begrunnet sin ideologi. Hvordan argumenterte de? Hvorfor var ønsket om regimeskifte i Irak så sterkt? Hvorfor grep de ikke sjansen til å unngå krig? Hvordan kunne de vinne frem med sine standpunkter når disse åpenbart hadde svakheter? Slike spørsmål blir for lite utforsket av Gurtov. Han gir en forklaring uten at vi forstår. Det reduserer bokens verdi.

(b) Gurtovs tese kan også problematiseres. Det burde han i større grad gjort. Hvordan kan han være så sikker på at det nettopp var ideologi som var utslagsgivende for beslutningen om å angripe Irak? Kunne ikke noe av det samme ha inntruffet med andre mennesker ved roret? Gabriel Kolko (2006: 96) antyder for eksempel at: «most of the frustrations that the United States experienced after Bush came to office were due to the basic assumptions he shared with his predecessors. Had the neocons not existed, the policy had been essentially the same, although the arguments in favor would have been different and perhaps less grandiose. The neocons have been a crucial, but not decisive factor.»

Gurtov synes i motsetning til Kolko å vite at nykonservativ ideologi var «the decisive factor». Selvsagt vil vi aldri med sikkerhet være i stand til å bekrefte eller avkrefte dette. Det er uråd å skaffe seg fullstendig oversikt over

ningen om å styrte Saddam Hussein. Han skriver: «When they [Pentagon's military leaders] knew the plan was flawed, saw intelligence distorted to justify a rationale for war, or witnessed arrogant micromanagement that at times crippled the military's effectiveness, many leaders who wore the uniform chose inaction...while still others must have believed that the principle of obedience does not allow for respectful dissent» (*ibid.*). Alle så at keiseren var naken, men ingen våget å si ifra.

hvilke faktorer som var nødvendige og tilstrekkelige for det som skjedde. Men nettopp derfor bør dette diskuteres. For eksempel: Hvilken rolle spilte ønsket om å signalisere handlekraft til amerikanske velgere? Hvor viktig var frykten for al-Qaidas økte makt og nye terrorangrep (jf. Thukydide)? Hvor mye sterkere måtte FN eller normene i «det internasjonale samfunn» ha vært for å hindre USA i å gå til krig? Hvilken betydning hadde det såkalte militærindustrielle kompleks? Eller Israel-lobbyen? Jeg hevder ikke å vite at Gurtovs monolittiske ideologiforklaring ikke stemmer. Jeg hevder bare at det hadde styrket boken dersom han hadde tatt opp sin egen påstand til kritisk vurdering. I motsetning til Kolko fremstår Gurtov som litt for bastant.

4.

USAs utenrikspolitikk i kjølvannet av 9/11 har vært gjenstand for enorm oppmerksomhet. De aller fleste, både lek og lærd, har villet mene noe om Bush. De akademiske fagmiljøene har bidratt tungt. Historiske, filosofiske, statsvitenskapelige, medievitenskapelige og sosiologiske dybdeanalyser av Bush-administrasjonens politikk fyller allerede før Bush går av som president, flerfoldige hyllemeter. Ikke desto mindre vil nye analyser bli publisert i lang tid fremover. Det nærmer seg et paradoks: En president som ofte fremstilles som en enfoldig mann, og som man derfor skulle tro ville føre en politikk det ville være nokså enkelt å forklare, har det vitenskapelige samfunn funnet det nødvendig å vie en ganske formidabel forskningsinnsats. Er vi blitt noe klokere? Hva koker resultatene av forskningen ned til?

Hvis jeg blir tvunget til å sammenfatte analysene jeg har lest av Bush-administrasjonens politikk, inkludert Campbell og Gurtovs bøker, ned til én konklusjon, blir det denne: *Vi lærer ikke av historien*. Den amerikanske tv-kanalen C-Span viste nylig en reprise av et intervju med Dick Cheney fra 15. april 1994, der han sier det ville vært et grovt feiltrinn å styrte Saddam Hussein etter å ha drevet hans styrker ut av Kuwait i 1991. (På nettstedet youtube.com kan man høre utvalgte deler, deriblant disse, av det samme intervjuet.) Det ville ha ført oss inn i en hengemyr, sier Cheney. Han forklarer journalisten hvordan regimeskiftet ville splittet Irak i ulike fraksjoner og sannsynligvis oppløst landet i sekterisk vold og borgerkrig. Hele regionen ville blitt ustabil, predikerer han. Å finne en avløser til Hussein ville dessuten ha blitt vanskelig. Eventuelle positive konsekvenser av regimeendring ville aldri veie opp for de negative. Det er simpelthen ikke verdt å ofre amerikanske liv for å styrte Saddam Hussein, konkluderer Cheney i 1994. Med denne bevisstheten er samme mann snaue ti år senere visepresident i en administrasjon som bestemmer at USA skal gjøre nettopp det hans historiekunnskap i 1994 frarådet ham å gjøre. Vi *kan* lære av historien, men gjør det ikke alltid likevel.

Det hadde vært fint om politikere trakk veksler på all tidligere erfaring, samlet ideell mengde informasjon, tolket informasjonen etter beste skjønn, gjorde seg opp en velbegrunnet oppfatning, veide kostnader og gevinster av ulike handlingsalternativer, reviderte sine oppfatninger i lys av nye data og ikke lot seg påvirke av følelser, luner, religiøse dogmer, ønsketenkning, ideologi eller personlig gevinst. Kort sagt, det hadde vært fint om politikere opptrådte som rasjonelle aktører. Men politikere gjør ikke det. Det koker Bush-forskningen ned til. Irakkriegen er bare nok et historisk vitnesbyrd om sviktende politisk dømmekraft. Beslutningen om å gå til krig mot Irak føyer seg inn i en lang rekke bekreftelser på at politikere er like feilbarlige og glemsomme som folk flest.

I forordet til artikkelsamlingen *Once There Was a War*, slår John Steinbeck (1994: x) resignert fast: «If we could learn from our accidents it might be well to keep the memories alive, but we do not learn.» Selv om Campbell og Gurtov gjør det de makter for å få oss til å huske, så hjelper det lite. Bøkene deres bidrar absolutt til at USAs beslutning om å gå til krig mot Irak vil bli stående som en slags idealmodeell for sviktende rasjonell beslutningstaking. Likevel er det grenseløst naivt å tro at det er siste gang noe tilsvarende kommer til å skje.¹⁴

Vissheten om at tenkningen kommer til å svikte oss igjen og igjen, er en av de tyngste tankene å bære.

¹⁴ Ser man mørkt på det, slik Thomas Powers (2007: 36) åpenbart gjør, kan neste krig være «just another mistake away».

Litteratur

- Biddle, Steven (2006) «Seeing Baghdad, Thinking Saigon», *Foreign Affairs* March/April (<http://www.foreignaffairs.org/20060301faessay85201/stephen-biddle/seeing-baghdad-thinking-saigon.html?mode=print>).
- Bush, George W. (2007) «President Bush Attends Veterans of Foreign Wars National Convention, Discusses War on Terror», Kansas City, Missouri, 22.08. Washington DC: The White House, Office of Press Secretary (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/08/print/20070822-3.html>).
- Campbell, Kenneth J. (2007) *A Tale of Two Quagmires. Iraq, Vietnam, and the Hard Lessons of War*. Boulder & London: Paradigm Publishers.
- Elster, Jon (2007) *Explaining Social Behavior. More Nuts and Bolts for the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press.
- Gaddis, John Lewis (2004) *Surprise, Security and the American Experience*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gurtov, Mel (2006) *Superpower on Crusade. The Bush Doctrine in US Foreign Policy*. Boulder & London: Lynne Rienner Publishers.
- Hoagland, Jim (2007) «Bush's Vietnam Blunder», *Washington Post* 24.08 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/08/23/AR2007082301835.html>).
- Jervis, Robert (1976) *Perceptions and Misperceptions in International Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jervis, Robert (1997) *System Effects. Complexity in Political and Social Life*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kolko, Gabriell (2006) *The Age of War. The United States Confronts the World*. Boulder & London: Lynne Rienner Publishers.
- Newbold, Greg (2006) «Why Iraq Was a Mistake», *TIME* 9.04 (<https://www.time.com/time/printout/0,8816,1181629,00.html>).
- Powers, Thomas (2007) «The Reason Why», *The New York Review of Books* LIV(14), 27.09.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2006) *The Risk Society at War*. New York: Cambridge University Press.
- Record, Jeffrey & Andrew Terrills (2004) *Iraq and Vietnam: Differences, Similarities, and Insights*. Carlisle Barracks, PN: Strategic Studies Institute (SSI), US Army War College Publications (<http://www.carlisley.army.mil/ssi/>).
- Russell, Bertrand (1946/2005) *History of Western Philosophy*. London & New York: Routledge Classics.
- Shakespeare, William (1996) *Julius Cæsar* (gjendiktet av Erik Bystad). Oslo: Aschehoug.
- Steinbeck, John (1994) *Once There Was a War*. London: Penguin Books.
- Thucydides (1954) *The History of the Peloponnesian War*. London: Peoples Library Publishers.
- Walderon, Jeremy (2007) «What Would Hannah Say?», *The New York Review of Books* LIV (4), 15.04.

ANMELDELSER

**Tajikistan in the New Central Asia: Geopolitics,
Great Power Rivalry and Radical Islam**

Lena Jonson

London: I B Tauris 2006, 252 s.

Anmeldt av BO PETERSSON, Lunds universitet



Lena Jonson har gjort sig känd som en av Skandinavien mest initierade bedömare av den samtida politiska utvecklingen i Centralasien. Detta är hennes andra tunga monografi på välrenommerat internationellt förlag under en tvåårsperiod. Det imponerar. Där den förra volymen (Jonson 2004) analyserade utvecklingen utifrån det ryska perspektivet, studeras nu skeendet inifrån en av de centralasiatiska staterna, närmare bestämt Tadzjikistan. De frågor som hon ställer sig rör sig framför allt kring den unga tadjjikiska statens utrikespolitik. Hur har den förändrats efter den 11 september 2001? Vad beror förändringarna på och vilka implikationer kan förändringarna få internt och i regionen?

För att kunna svara på dessa frågor tecknar Jonson först en nyttig bakgrund i form av den historiska utvecklingen i regionen, från århundradena före vår tideräknings början, över emiratet i Buchara och khanaten i Chiva och Kokand, via införlivandet i ryska imperiet fram till sovjettiden och det första decenniet av självständighet med Tadzjikistans blodiga inbördeskrig under åren 1992–1997. Bokens egentliga analysdel omfattar kapitlen 4–8 där författaren tar itu med bokens huvudtema, d v s förändringarna i den tadjjikiska statens utrikespolitik efter 11 september. Man kan egentligen säga att före detta datum, eller åtminstone så länge inbördeskriget varade, var utrikespolitik en lyx som Tadzjikistan knappast kunde unna sig. När själva statens överlevnad hotades, när den interna konsolideringen lämnade allt övrigt att önska, när Ryssland var den enda makt som regimen kunde ty sig till för att kontra säkerhetshot från ett talibanrevolutionärt Afghanistan och ett expansionsvilligt Uzbekistan, var det den reaktiva strategin som gällde framför varje form av självständigt kalkylerande av alternativ. 11 september ändrade detta. Plötsligt blev Tadzjikistan ett land som i kraft av sitt strategiska läge invid Afghanistans gräns var en attraktiv samarbetspartner för det av

regionen tidigare tämligen ointresserade USA. Att orientera sig närmare USA och övriga västländer för att balansera det ryska inflytandet och ändå hålla Uzbekistan stängden blev nu en realistisk option. Samtidigt uppfylldes inte alla förhoppningar om att västländerna skulle etablera sig på bred front i landet, och från 2004 och framåt har Tadzjikistan åter närmat sig Ryssland. En roll i detta har troligen färgrevolutionerna spelat; ett under Putin allt mera auktoritärt Ryssland torde ha lättare att fördrå en icke-demokratisk regim i Tadzjikistan än ett USA som bl a tämligen hårt kritiserat Uzbekistan för dess brutala krossande av oroligheterna i Andizjan försommaren 2005.

I sin strävan att undersöka vad förändringarna i den tadjjikiska utrikespolitiken berott på isolerar Jonson tre möjliga förklaringsfaktorer. För det första diskuterar hon den globala stormaktspolitiken och dess återverkningar på regionala samsambandskonstellationer i Centralasien. För det andra beaktar hon regimen Rahmonovs försök att konsolidera sin maktposition, och för det tredje studerar hon inverkan av samhällsprocesser i form av sekulärpolitiska, religiösa och etnonationella opinionsyttringar. Hon finner därvid, måhända föga förvånande, att det är stormaktspolitiken och de regionala samsambandsmönstrens förskjutning som har spelat den mest framträdande rollen.

Möjligen frestas man säga att bokens teoretiska instrumentering utgör bokens minst imponerande del. När Jonson lutar sig mot teoribildning kring utrikespolitisk förändring och stödjer sig på Stephen Walts ofta använda distinktion mellan *bandwagoning* med stormakterna eller *balancing* mot dem såsom en småstats främsta strategier på det säkerhetspolitiska området, känns det som något som författaren gör ganska mekaniskt och utan större engagemang. Detta är en teoribildning som har mer än 15 år på nacken, och något nytt tillför inte Jonson här. Inte heller gör hon några försök att identifiera några nyare verk inom småstatslitteraturen (t ex Ingebritsen *et al.* 2006), eller att flytta över en teoritradition som kanske främst applicerats på industrialiserade stater i väst till en postkolonial kontext. Detta hade annars kunnat göra boken avsevärt mera läsvärd i sina teoretiskt resonerande delar.

Bokens huvudfrågeställningar till trots tycker jag att den faktiskt är allra bäst i de avsnitt där författaren diskuterar den *inrikespolitiska* arenan i Tadzjikistan. Kunnigt och engagerat kartlägger hon försoningsprocessen efter inbördeskriget, den kortvariga liberaliseringen som följde i dess spår, islamismens tövande framväxt, de traditionella motsättningarna mellan regionerna, liksom president Rahmonovs småningom allt mera auktoritära manövrer för att konsolidera sin maktposition gentemot såväl kända politiska motståndare som tidigare allierade. Här tycks Jonson röra sig på sin hemmabana och där har hon också värdefulla insikter att förmedla.

Lena Jonson är som sagt en mycket insatt bedömare av det samtida Cen-

tralasien. Emellanåt tenderar hennes beskrivningar att bli väl detaljrika med deras myller av namn och vem-mötte-vem-när-upplysningar. Samtidigt är det ovärderligt att någon tagit sig tid att så detaljerat analysera dessa skeenden i ett land som alltfjämt är föga känt i omvärlden. Boken utgör därför ett värdefullt referensverk. Den behandlar en tid som är i hög grad formande för den centralasiatiska regionens politiska öde och utveckling och har en hel del angeläget att säga.

Referenser

- Ingebritsen, Christine (2006) *Small States in International Relations*. Seattle, WA: University of Washington Press.
- Jonson, Lena (2004) *Vladimir Putin and Central Asia: the Shaping of Russian Foreign Policy*. London: I.B. Tauris.
- Walt, Stephen M. (1987) *The Origins of Alliances*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

The English School of International Relations. A Contemporary Reassessment

Andrew Linklater & Hidemi Suganami
Cambridge University Press 2006 (302 s.)

Anmeldt av OLE ANDREAS LINDEMAN, Nærings- og handelsdepartementet



En av den engelske skoles (ES) mest sentrale teoretikere, Martin Wight, mente at de viktigste spørsmålene i internasjonal teori lå i forholdet mellom rett og samfunn i statssystemet. Wight, som skrev sine viktigste tekster på 1960-tallet, hevdet at den internasjonale teoris problem var at den var gjort til fange av den politiske teoris språk og metode. Hans poeng var at politisk teori og internasjonal teori retter seg mot grunnleggende ulike ordensforståelser. Den første dreier seg om forhold innenfor staten, hvor vold og omveltning er *unntak fra orden*. Den andre tar utgangspunkt i forestillingen om konflikt som den *rådende orden* (naturlilstanden). Politisk teori er derfor uegnet som verktøy i studiet av internasjonale forhold, konkluderte Wight. Denne observasjonen og det ledsagende spørsmål «Why is there no International Theory?», ga opphav til systematisk utforskning av det internasjonale samfunns historie og en forskningsagenda som etter hvert dannet skole.

Førti år senere går teppet opp for Andrew Linklater og Hidemi Suganamis

The English School of International Relations. A Contemporary Reassessment. Verken Linklater eller Suganami er typiske representanter for ES, selv om de aldri har befunnet seg langt fra den. Suganami har skrevet mye om suverenitet som institusjon og sosialt fenomen i det internasjonale samfunn. Linklater forbinder mange først og fremst med kritisk teori. Linklater og Suganami stiller tre overordnede spørsmål: 1) Hvordan kan historien kaste lys over nåtidig og fremtidig utvikling av internasjonale forhold? 2) Hva slags internasjonalt samfunn dannes gjennom forbindelser mellom stater og hvordan kan vi studere dette vitenskapelig? 3) Hvilken betydning har normer og verdier og hvordan kan man stille slike spørsmål uten å bli «normativ»? Deres oppgave er å vise hvorfor akkurat ES kan bidra med svar. Hva forfatterne legger i begrepet «contemporary», hva som er nytt i tiden og som ansporer dem til en fornyet gjennomgang av ES, skal jeg komme tilbake til.

Boken er satt sammen av to deler, hvor hver forfatter har satt sitt tydelige merke. Hver del står godt alene, samtidig har forfatterne klart å gjøre boken til en helhet i form og innhold. Det er historiens forklaringskraft de bruker som «grep» for å knytte Suganamis teoretiske og tilbakeskuende del til Linklaters fremadskuende del. I første kapittel omtales ESs herkomst, hvordan den har vokst frem og plasserer seg i forhold til annen IP-forskning. Her omtales og kommenteres en del sentrale teoretikere og deres tekster, og leseren får en grei innføring i teoriens utvikling på 1980- og 1990-tallet. Dette gir et innblikk i teoriutviklingen like før og etter opphøret av den bipolare verdensorden. Enhver teoretisk disiplin må tåle omgang med den virkelige verden, og akkurat møtet med Sovjetunionens fall var smertefullt for mange miljøer innen internasjonal teori. En vesentlig erkjennelse er at det var indre forhold i Sovjetunionen som fikk det hele til å rakne. Riktignok ble økonomisk og politisk forfall fremskyndet av ytre forhold, så som et våpenkappløp så kostbart at det ble Sovjetunionens bane. Men hvorfor så man ikke dette komme, og hva ser man egentlig av indre variabler når man studerer de ytre forbindelser mellom stater? Enda viktigere blir dette spørsmålet om en retter oppmerksomheten fremover: Betyr slutten på den kalde krigen slutten på den bipolare orden, eller en ny begynnelse (s. 76)? Dagens Russland viser at problemstillingen fortsatt er aktuell.

Dermed er leseren alt inne i andre kapittel, hvor det spørres etter ESs metodiske tilnærming, hvordan skolen strukturerer sitt argument. Utgangspunktet ligger i ESs vektlegging av det internasjonale samfunnets *strukturelle, funksjonelle* og *historiske* dimensjoner. For det første kjennes skolen ved sin interesse for selve fremveksten av en internasjonal struktur basert på suverene stater. For det andre er den opptatt av hvordan internasjonale institusjoner bidrar til orden mellom dem. Her er det forestillingen om pluralisme og solidarisme og deres funksjon som norm- og regelbevegere

som kjennetegner ES. For det tredje finner vi utforskning av historiske spenninger mellom statssystemet, med særegne institusjoner og regler for staten som (folkeretts)subjekt, og det globale menneskelige samfunn som er overgripende og hviler på universelle rettsregler og moralnormer.

I tredje kapittel trekkes linjene igjen bakover, men denne gangen for å se på hvorledes skolen slekter på sentrale tanketradisjoner i europeisk filosofi. Et kjennetegn ved ES-teori er oppdelingen av verden i tre idealtypiske strukturer: internasjonalt system, internasjonalt samfunn og verdensfellesskap. De fleste ES-teoretikere har konsentrert oppmerksomheten om trekk ved det internasjonale samfunn. Med unntak av Buzan, har de viet systemet og fellesskapet mindre interesse. De har sett på systemet som et mer primitivt sted, som verden beveger seg ut av, og fellesskapet som et ønskelig sted å sikte mot, men som verden ennå ikke er moden for. Et nødvendig spørsmål blir likevel; hvordan kjenner vi igjen det internasjonale samfunn (til forskjell fra system eller fellesskap)? Suganami trekker her på Finnemores poengterte spørsmål fra teoridebatten med Buzan ved årtusenskiftet (s. 103). Finnemores egentlige anliggende var å avklare kausale mekanismer for endring mellom idealtypene. Hvordan beveger politikken seg fra hobbessiansk naturtilstand og over mot utvikling av gjensidig og bindende samarbeidsstrukturer (s. 106)?

Dette spørsmålet markerer overgangen til Linklaters mer normativt orienterte del. I fjerde kapittel diskuterer han «fremskrittet og dets begrensninger» i lys av de tre idealtypene. Linklater utforsker sammenhengen mellom staters interaksjon og sosiale læringsprosesser, og spør hvordan det siste bidrar til å skyve normer, regler og praksis fra system mot samfunn og fellesskap. Linklaters ståsted i kritisk sikkerhetsteori gjør det naturlig at han er mindre opptatt av system, det han vil *fra*, og mer av kjennetegnene ved samfunn og fellesskap, det han vil *til*. Fellesskapet forbinder han med kantiansk kosmopolitisme, der «hensynet til menneskeheten», i motsetning til «statshensynet», betyr at dialog og enighet må råde i forholdet mellom stater, fremfor styrke og makt. Men, igjen; Linklater er opptatt av normer, ikke av å gjøre ES til en normativ teori. Fremskrittets *begrensning* ligger i at stater, og særlig stormaktene, strukturelt sett er ute av stand til å bryte ut av gjensidige strategiske maktrelasjoner (s. 123).

I femte kapittel trenger Linklater dypere ned i forskjellen på internasjonalt samfunn og fellesskap. Spennet mellom rasjonell institusjonalisme (Grotius) og kosmopolitisme (Kant) åpner for vanskelige avveininger mellom rettsorden og en *rettferdig* orden. Betyr en etisk utenrikspolitikk at rettferdighetskravet må være absolutt, i tråd med en helt ut konsekvent sinnelagsetikk? Problemet er like praktisk som filosofisk, og kan eksemplifiseres ved avveiningene som i dag ledsager temaene humanitær intervensjon og staters beskyttelsesansvar. For Linklater blir forening av moral med institusjonalisme i en «radikal rasjonalisme» veien ut av dilemmaet (s. 160–69).

Dette kommer han til etter å ha utforsket møtet mellom de moralske sider ved Grotius, i synet på forholdet mellom stater, med de rasjonelle sider ved Kant, i synet på forholdet mellom statssystemet og det menneskelige verdensfellesskap.

Linklater åpner her for en diskusjon om etikk og utenrikspolitikk som utdypes i sjette kapittel. Han stiller utviklingen av humanitære normer og regler (internasjonal humanitærrett, MR- og folkemordkonvensjonen – «*cosmopolitan harm conventions*») opp mot ikke-aggresjonsprinsippet i statssystemet (formalisert ved maktforbudet i FN-pakten – «*international harm conventions*»). Gradvis sementering av humanitære normer i internasjonal politikk påvirker utviklingsnivået i statssystemet; det blir et konkret uttrykk for hvordan kosmopolitiske fellesskapshensyn over tid endrer de ordnende institusjoner i det internasjonale samfunn. Basert på Wights studier av statssystemets sosiologi finner Linklater to historiske hovedtrekk. Det ene er at strukturelle maktkonstellasjoner bevirker dannelse av rivaliserende triangler (så som forholdet mellom Russland, Kina og USA). Rivaliseringen ender med makthegemoni av en viss varighet for den ene part. At slike hegemonier jevnlig avløser hverandre, er det andre hovedtrekket; «[t]riangles, like duels, are relationships of conflict, and are resolved by war» (s. 193). Før vi nå går rett i bomberommet er det viktig å understreke at dette er pasifisten Wights funn fra historien, og ga opphav til hans utviklingspessimisme. Linklaters spørsmål er heller; hva kan vi si om utviklingen som tilsier at dette *ikke* skal skje? Hvordan skal vi kunne tro at dette mønsteret er brutt? Linklater mener at det statistiske fraværet av krig mellom utviklede demokratier danner et sterkt argument. Men hva kan vi si om årsakssammenhengen? Har kosmopolitiske normer etter hvert fått en så sterk stilling at noe nytt skjer med statssystemet; «en pasifisering av sentrale mekanismer i det internasjonale systemet» (s. 199)? Man kan jo forestille seg at det ligger reelle muligheter i menneskehetens økende bevissthet om seg selv som nettopp dette, og i kunnskapen om at morgendagens virkelige problemer er globale og at de krever at stater viser globalt ansvar. I så fall betyr det at sosial læring bidrar til å bryte ned barrieren mellom individets nasjonale identitet og fellesmenneskelige tilhørighet (s. 205). Gradvis endres i så fall en av de grunnleggende strukturelle betingelsene for dagens internasjonale system. Linklaters poeng er at dette ikke skjer ved oppløsning av suverene stater som internasjonal organisasjonsform, men ved endring i synet på staters internasjonale formål. Stat og individ avstemmer sine internasjonale roller.

I kapittel sju utforsker han muligheten for at stater dermed i større grad kommer til å opptre som «gode internasjonale borgere». Det er her studiet av statssystemets historiske sosiologi kan bidra med ny kunnskap. Linklater tar tak i statens rolle som beskytter av universelle verdier og interesser. Han viser til at det internasjonale samfunnet historisk sett er en forutsetning

for verdensfellesskapet. Enkelt sagt; forholdet mellom stater vedrører mer grunnleggende forhold i verden enn forholdet mellom stater alene. Denne «nye» erkjennelsen gir grunnlaget for bruken av ordet *contemporary* i bokens undertittel. Godt internasjonalt borgerskap løser det sentrale spørsmål om staters internasjonale rolle: Stater er på én og samme tid både den største trussel mot og den grunnleggende betingelse for individets sikkerhet. Kanskje det er denne erkjennelsen globaliseringen egentlig handler om?

Linklater og Suganami bruker statssystemets historiske sosiologi til å bygge et teoretisk argument for å se internasjonal politikk i et utviklingsoptimistisk perspektiv, tross alt. Det er betingelsene for normativ endring og fremskritt i det internasjonale samfunn deres bok handler om. Vektlegging av historiens forklaringskraft er det som skaper det tydeligste skillet mellom britisk IP og den mer strukturorienterte amerikanske. Linklater og Suganami får frem at ES er en moderne teori, eller, mer presist, at det er en teori som i kraft av sin historiske ballast kan være egnet til å drøfte moderne problemstillinger. Kanskje ligger ESs styrke nettopp i det faktum at dagens internasjonale utfordringer har visse grunnleggende og derfor varige trekk, og at ensidig og ahistorisk maktteori kan ha hatt sitt politiske og teoretiske øyeblikk under den kalde krigens strukturelt sett enklere verdensanskuelse. Dette er en god bok for alle som er opptatt av internasjonal politikk. Den er særlig egnet for den som er nysgjerrig på hvordan historiske studier kan være en kilde til forståelse av dagens internasjonale samfunn. Boken taler også til dem som fortsatt tør å tro at verden beveger seg i riktig retning og som mener at nøkkelen til en positiv verdensutvikling ligger i hvordan vi strukturerer forholdet mellom stater.

Litteratur

- Bull, Hedley ([1977]2002) *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. New York: Palgrave.
- Buzan, Barry (2001) «The English School: an underexploited resource in IR», *Review of International Studies* (27): 471–88.
- Finnemore, Martha (2001) «Exporting the English School», *Review of International Studies* (27): 509–13.
- Watson, Adam (1992) *The Evolution of International Society. A comparative historical analysis*. London: Routledge.
- Wight, Gabriele & Brian Porter ([1991]2002) *International Theory. The Three Traditions of Martin Wight*. London: Royal Institute of International Affairs, Continuum.
- Wight, Martin (1966) «Why is there no International Theory?» i Herbert Butterfield & Martin Wight (red.) *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*. London: George Allen and Unwin Ltd (17–34).

Begrepet om det politiske

Carl Schmitt

Oslo: Vidarforlaget 2007

Anmeldt av ERLEND MØINICHEN LEONHARDSEN

Universitetet i Oslo



«This is where Carl Schmitt meets liberalism,» uttalte en forhenværende diplomat og folkerettsprofessor på en internasjonal folkerettskonferanse for et par år tilbake. Prompte spratt en meget prominent akademiker opp og ropte forarget: «Are you calling us Nazis?» Det er med andre ord en kontroversiell teoretiker som nå for første gang har blitt oversatt til norsk med boken *Begrepet om det politiske* (originaltittel *Der Begriff des Politischen*).

Kontroversen stammer nok i særlig grad fra det faktum at Schmitt først oppnådde virkelig anerkjennelse som Adolf Hitlers «kronjurist» på et grunnleggende tidspunkt for Det tredje rike, og selv om Schmitt ikke ble dømt for dette i oppgjøret etter krigen, tok han heller aldri tydelig avstand fra sin fortid. Han nærer antisemittiske, eller «anti-jødiske» sympatier, og hans politiske verker gjennomsyres av en skarp kynisme – eller realisme – av minst machiavelliske dimensjoner.

Der Begriff des Politischen ble opprinnelig publisert som en lengre artikkel i 1927, basert på ideer Schmitt hadde utviklet for ulike konferanser og seminarer ca. 1925–26 innen den på daværende tidspunkt unge akademiske disiplinen statsvitenskap. Ifølge Hans Morgenthau hadde artikkelen en «sensasjonell virkning på tysk politisk tenkning». Den ble utgitt i bokform i 1932, med endringer og tillegg. Året etter kom enda en ny versjon. Den norske utgaven som nå foreligger, er basert på et gjenoptrykk av 1932-utgaven fra 1963.

I tillegg til selve «Begrepet om det politiske», som er en tekst på bare ca. 70 sider, inkluderer boken artikkelen «Nøytraliseringens og avpolitiserings tidsalder» (1929), tre korollarer, Schmitts egne noter fra gjenoptrykket av andreutgaven i 1963, og Leo Strauss' anmeldelse av 1932-utgaven av boken, nyttig oppdatert med henvisninger til den norske utgaven.

Så vidt jeg kan se, er dette de samme tekster som er med i den engelske utgaven fra i år (University of Chicago Press), bortsett fra at et forord fra oversetteren og et glimrende etterord fra Norges antakelig fremste Schmitt-kjenner, Helge Høibraaten, her er inkludert i tillegg.

Carl Schmitt var jurist, men dette verket må snarere kategoriseres som politisk teori, selv om det inneholder stats- og folkerettslige elementer og innsikter. Det er da også som politisk tenker Schmitt fremstår som betyd-

ningsfull i dag.¹ Han har direkte og indirekte hatt en betydelig innflytelse på etterkrigstidens politiske teori. Blant annet var Hans Morgenthau, E.H Carr og Henry Kissinger i til dels betydelig grad påvirket av Schmitts kritikk av den liberale folkerettens fatale feilsteg i mellomkrigstiden.²

Schmitts språkføring er preget av pregnante lapidarismer, undertiden presset sammen til en uhyre fengende, brutalt aforistisk stilart. Dette resulterer imidlertid i en viss flertydighet. Således bokens berømte første setning: «Begrepet om staten forutsetter begrepet om det politiske.» (s. 35).

Hva er det politiske hos Schmitt? Jo, det er det avgjørende kriterium for å foreta en spesiell type distinksjon, nemlig den mellom venn og fiende.³ Muligheten for konflikt er den opprinnelige betingelse som gir mening til det «politiske». På samme måte som innenfor andre kategorier i det som utgjør den menneskelige sfære – det estetiske skiller mellom vakkert og heslig, det moralske mellom godt og ondt osv. – konstitueres det politiske av, dets kriterium utgjør, denne endelige distinksjonen mellom venn og fiende.

Hva så med begrepet «staten»? For Schmitt fremstår den statlige orden som underordnet, eller betinget av muligheten for konflikt. Innenrikspolitisk binding i en stat forutsetter at den utenrikspolitiske fiendskap overfor en annen stat er mer intens enn de statsinterne motsetninger. Men den reelle muligheten for kamp «må alltid være for hånden så lenge en skal snakke om politikk», dette gjelder også innenrikspolitisk. Muligheten for borgerkrig er dermed et «således artet 'primat for innenrikspolitikken'» (s. 47). En gruppe som ikke anerkjenner noen fiende, plasserer seg på siden av fienden. En gruppe som benekter folkets fiende, anerkjenner i stedet en annen fiende, nemlig resten av folket. Individet kan ikke erklære at det ikke har noen politiske fiender, fordi alt dét ville innebære, er at individet ikke lenger hører til det politiske fellesskap.

En trenger imidlertid ikke nære hat til den politiske fiende, *hostis*, det er ikke tale om noe privat fiendskap. Og det «som er moralsk ondt, estetisk heslig eller økonomisk skadelig, behøver ikke av den grunn bli til» (s. 43)

1 Ingeborg Maus (1997) hevdet imidlertid i en artikkel i *Kritische Justiz* i 1969 at hans viktigste arbeider var om rettsteori, men at disse ikke var verdsatt i tilstrekkelig grad. Denne oppfatning deles neppe av mange i dag, i hvert fall ikke utenfor Tyskland. Jan-Werner Müller (2003) har tvert om påpekt at Schmitts juridiske tekster ofte var impresjonistiske og ulogiske.

2 Førstnevnte anerkjente Schmitt som «en mann av veldig – og intellektuelt velfortjent – prestisje.» Men det tør være av interesse å gjengi Morgenthaus oppfatning av originaliteten til boken som her anmeldes, idet han nevner en spesiell kompliment Schmitt gav ham: «Han endret andreutgaven av sin *Der Begriff des Politischen* i lys av de nye innsikter fra min avhandling, likevel uten å avsløre forfatterens identitet.» Gjengitt i Morgenthau (2005: 100) I 1933 beskyldte Morgenthau Schmitt offentlig for å ha plagiert ham (*ibid*: 102).

3 Det «politiske» hos Schmitt har fellestrekk med det arabiske begrepet *asabiya*, eller kollektiv solidaritet. Turchin (2006) definerer en gruppes *asabiya* som dens evne til å stå sammen, samarbeide. Den gjør det mulig for en gruppe å beskytte seg mot fiender og påtvinge andre dens vilje.

hverken fiende eller venn, politisk sett; det er tilstrekkelig at han «i en spesielt intensiv forstand er eksistensielt sett fremmed». (s. 42)

Denne distinksjonen må ikke forstås metaforisk, men er tvert om helt konkret: «Den reelle mulighet for kamp hører nemlig sammen med begrepet om fienden. (...) Begrepene venn, fiende og kamp får sin reelle betydning derved at de i særlig grad står i forbindelse, og vil fortsette å stå i forbindelse med den *reelle mulighet for fysisk å drepe*.» (s. 47–48, min uthev.) Dette følger av at enhver genuint politisk teori ifølge Schmitt forutsetter at mennesket ikke er godt.

Det er imidlertid viktig å merke seg at den «definisjon av det politiske som her presenteres er hverken krigshissende eller militaristisk, hverken imperialistisk eller pasifistisk. Det er heller ikke hensikten å presentere den seierkronede krig, eller den fullbyrdede revolusjon som 'sosialt ideal', for krig eller revolusjon er hverken noe 'sosialt' eller noe 'idealt'». Schmitts betoning av konflikt som det nødvendige konstitutiv for politikk er således implisitt ikke-normativ.

En verden der mulighetene for konflikt ikke lenger er til stede, «en definitivt pasifisert klode, ville vært en verden uten distinksjonen mellom venn og fiende, derfor også en verden uten politikk» (s. 50). En slik tilnærming søkes av «de (liberale) som forutsetter at mennesket fra naturens side er godt» (s. 71). Troen på at slik *sivilisatorisk* fremgang er mulig, ble særlig kultivert gjennom «forbindelsen mellom en i det 18. århundre hovedsakelig humanitær-moralsk og intellektuell, altså 'åndelig' fremskrittstro, og det 19. århundres økonomisk-industriell-tekniske utvikling» (s. 87).⁴

Hos Schmitt er det imidlertid en forutsetning i alle ekte politiske teorier at mennesket er «ondt» i vid forstand, det vil si at «ondskapen» kan «dukke opp som korrupsjon, svakhet, feighet, dumhet eller også som 'råskap'» (s. 71). Denne formodning, som er en forutsetning for «alle ekte teories» meningsfylthet, endog gyldighet, må vel kunne sies å være svakt fundert hos Schmitt.⁵

Det 19. århundres (liberale) depolitisering gjennom positivismen satte som en forlengelse av opplysningstidens idealer de religiøse, økonomiske og kulturelle sfærene opp som statens antitese. Samtidig førte statens rolle i massedemokratiets fremvekst i det 20. århundre til at ethvert felt i samfunnet ble gjennomsyret av staten. All tenkning fra det nittende århundre om stat og individ, rettspositivisme og verdinøytralitet kulminerte i Weimars

4 Stephen Toulmin (1992:159) mener sammenligningen mellom 1920- og -30-tallet og opplysningstiden ikke er helt treffende. I førstnevnte ble nemlig troen på moderniteten og det universelle hevdet «with *even greater* enthusiasm, and in an *even more extreme* form» enn tilfellet var i opplysningstiden.

5 Anmelderen viker tilbake for her å konkludere om hvorvidt mennesket er «godt» eller «ondt», men det kan godt være Schmitt hadde rett, se f.eks. Gat (2006: 3–113).

grunnlov og politiske kultur (Kennedy 2004: 7). Med fare for å tre over i det rene epigoneri kan vi si at definisjonen av det politiske avslører det apolitiske. Dette fordi den liberale stat preges av en «hyperpolitisering», der alt blir potensielt politisk, men samtidig forvrengt eller endog forfalsket gjennom innholdsløse henvisninger til moralske begreper som «menneskehet», «fremskritt», «universalitet», det motsatte blir det «umoderne», det «uutviklede» og det «barbariske».

Det er sannsynlig at Schmitt var påvirket av erfaringene med Den første verdenskrig i sin tenkning, i tillegg til at bitterheten over Tysklands nederlag og «Diktatfrieden» fra Versailles skinner sterkt igjennom, både i denne og andre tekster: «den ideologiske struktur i Versailles-traktaten svarer nøyaktig til denne polaritet mellom etisk patos og økonomisk beregning» (s. 84), som underkaster politiske synspunkter moralske, økonomiske og rettslige realiteter.⁶ Ikke å undres over den politiske venstresides interesse for Schmitt i dag.

Han mente forsøk på krigføring for å begrense fremtidige kriger – «a war to end all wars» – gav krigen «fasong av å være 'menneskehetens siste og definitive krig'». Kriger av denne typen blir totale, «spesielt intensive og umenneskelige, nettopp fordi de ved å overskride det politiske, degraderer fienden også i moralsk henseende, ... fienden gjøres til umenneskelig styggedom, som en ikke bare skal verge seg mot, men som en også må *tilintetgjøre*» (s. 52). Kriger for menneskeheten kan ikke på samme tid være mot en del av menneskeheten. Det er ikke vanskelig å se hvordan denne typen kritikk finner resonans i en tid hvor Det internasjonale samfunn står mot Ondskapens aksemakter: «Motstanderen kalles ikke lenger fiende, men blir i stedet stemplet som fredsforstyrrer *hors-la-loi* og *hors l'humanité*.»

I denne forstand, når en stat «bekjemper sin fiende i menneskehetens navn, så er det ikke en menneskehetens krig, men en krig i hvilken en bestemt stat forsøker å okkupere et universelt begrep for å identifisere seg med dette på bekostning av fienden, på samme måte som det er misbruk å kreve opphavsrett til begrepene fred, rettferdighet, fremskritt og sivilisasjon» (s. 67). Som Gerry Simpson (2004: 347) har påpekt, benyttet flere fremtredende folkerettsjurister nettopp dette grepet da de forsøkte å beskrive angrepene 11. september som atskilt fra vanlige brudd på folkeretten; snarere som et angrep på den internasjonale rettsorden utenfra selve ordenen.⁷

Enten en nåtidig konflikt som for eksempel Irakkrigen «egentlig» dreide seg om olje eller ikke, virker det i hvert fall plausibelt også i dag at «en krig

6 Den såkalte Critical Legal Theory-retningen i folkeretten har gjort mange av de samme observasjonene gjennom nærlesninger av juridiske og politiske tekster og avgjørelser i relasjon til institusjoner som WTO og IMF, se f.eks. Kennedy (1991).

7 Med referanse til Michael Reisman (2001: 833).

som føres med den hensikt å beholde eller utvide den økonomiske makt-posisjon, må ved hjelp av et stort propagandaapparat gjøres til 'korstog'. Neppe en tanke leseren er helt ukjent med, men Carl Schmitt kan meget vel være dens åndelige opphavsmann. Hans skarpe penn og realistiske innsikt vitner om at politisk teori i dag neppe er mer *utviklet* og *moderne*, og Schmitt selv neppe mindre aktuell, enn da denne boken kom ut for første gang for 75 år siden.

Og når Schmitt endelig er blitt oversatt til norsk, så har resultatet så vidt jeg kan bedømme blitt fortreffelig. Oversetteren yter både originalverket og polyglotte nordmenn tilbørlig respekt, slik at ingen forklaring på de ulike greske, latinske og franske passasjene skjemmer teksten. Et stikkordregister savnes for øvrig.

Anmelderens uforbeholdne kudos går til Vidarforlaget for å ha oversatt det som bør anses som et av de mest sentrale verker i det 20. århundres politiske teori. En får håpe at tilstrekkelig reell kapital også oppbevares, slik at Schmitts storverk *Nomos der Erde* (1950), som i større grad fokuserer på internasjonal politikk og folkerett, kan bli neste bok på listen.

Litteratur

- Gat, Azar (2006) *War in Human Civilization*, Oxford University Press.
- Kennedy, David (1991) «Turning to Market Democracy: A Tale of Two Architectures», *Harvard International Law Journal* 32(3): 373–76.
- Kennedy, Ellen (2004) *Constitutional Failure: Carl Schmitt in Weimar*, Duke University Press.
- Maus, Ingeborg (1997) «The 1933 'Break' in Carl Schmitt's Theory», *Canadian Journal of Law and Jurisprudence* 10(1): 125–40 (oversatt fra tysk til engelsk).
- Morgenthau, Hans (2005) «Om Carl Schmitt», *Slagmark* (43): 99–102 (oversatt fra engelsk til dansk).
- Müller, Jan-Werner (2003) *A Dangerous Mind*, Yale University Press.
- Reisman, Michael (2001) «In Defense of World Public Order», *American Journal of International Law* 95(4): 833.
- Simpson, Gerry (2004) *Great Powers and Outlaw States*, Cambridge University Press.
- Toulmin, Stephen (1992) *Cosmopolis – The Hidden Agenda of Modernity*, The University of Chicago Press.
- Turchin, Peter (2006) *War and Peace and War: The Life Cycles of Imperial Nations*, Pi Press.

Security and Defence in the European Union

Jolyon Howorth

Palgrave Macmillan 2007

Anmeldt av BJØRN OLAV KNUTSEN, Forsvarets forskningsinstitutt



Mye har de senere årene vært skrevet om EU som sikkerhets- og forsvars-politisk aktør. Mange myter har også blitt skapt. Forskere og politiske analytikere innenfor en intergovernmentalistisk skole understreker for eksempel at EU ikke er mer enn summen av medlemsstatenes interesser, og avviser følgelig enhver antydning om at en spesifikk EU-identitet på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området er i emning (se f.eks. Moravcsik 1998). På den andre enden av skalaen finner vi den sosialkonstruktivistiske tilnærmingen. Denne tilnærmingen har en ontologi som ikke bare er åpen for å studere endringer i enkeltstaters og internasjonale organisasjoners interesser, men som også er interessert i betydningen av identitet og normer for konstitueringen av seg selv som aktør i møte med andre (se f.eks. Christiansen, Jørgensen & Wiener 2001).

I boken *Security and Defence Policy in the European Union* (2007) fastslår Jolyon Howorth at ingen av disse tilnærmingene er i stand til å fange opp og på en god nok måte forklare utviklingen av EUs sikkerhetspolitikk slik den kommer til uttrykk i ESDP (European Security and Defence Policy). De rasjonalistiske tilnærmingene (neorealisme, liberal institusjonalisme/liberal intergovernmentalisme og behaviorisme) fanger ikke opp EUs ESDP-prosjekt, dels fordi man ikke er interessert i problematikken i det hele tatt (neorealisme), dels at man ikke fanger opp hvorfor EU også har begynt samarbeid på det militære området (liberal institusjonalisme/liberal intergovernmentalisme) og dels at metodikken enkelte forskere bruker (kvantitative datasett) ikke passer inn i studiet av EUs fremvoksende sikkerhetspolitiske samarbeid. I tillegg er rasjonalister opptatt av å studere stat til stat-relasjoner og kan derfor ikke forklare kompleksiteten i EUs institusjonelle oppbygging og virkemåte som i faglitteraturen ellers omtales som «multilevel governance».

Han sier videre om konstruktivismen «i sin rene form» at den ikke kan forklare hvorfor staters preferanser endres. Konstruktivister kan ikke forklare Tony Blairs og José-Maria Aznars politikk overfor Irak i 2002–2003, som innebar en klar støtte til USA enda befolkningen i begge landene var svært skeptiske til krigen. Bakgrunnen for dette er at denne teorien i for stor grad er opphengt i ren teoridannelse, noe som gjør den langt mer idealistisk og preskriptivt orientert enn analytisk og beskrivende (s. 29).

I boken foreslår derfor Howorth i stedet en såkalt empirisk induktiv metodikk. En slik metodikk innebærer at forskeren først går empirisk til verks («... pursuing relentlessly the concrete realities of coordination and even integration of security and defence policy») (s. 23–24). Det er først med et slikt empirisk grunnlag en, ifølge Howorth, kan teoretisere omkring ESDP som fenomen innenfor en europeisk integrasjonspolitisk kontekst.

Denne boken er derfor i teoretisk og metodologisk forstand rimelig eklektisk i sin tilnærming. Howorth ligger likevel klart nærmere en sosialkonstruktivistisk tilnærming til studiet av internasjonal politikk. Bakgrunnen for det er først og fremst at han er opptatt av utviklingen av sikkerhetspolitiske identiteter og hvordan slike identiteter kan endres både som et resultat av ytre begivenheter (f. eks. den kalde krigens slutt) og endringer i diskursive praksiser (f.eks. endringer i synet på verneplikt i ulike europeiske land der verneplikten tidligere klart ble knyttet til et nasjonsbyggingsprosjekt).

Så er det da heller ikke meningen at denne boken skal gi ny teoretisk inn-sikt i hvordan EUs sikkerhets- og forsvarspolitiske prosjekt henger sammen. Hensikten med boken er først og fremst å gi en helhetlig forståelse av hva ESDP er og hvordan man skal forstå utviklingen av en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk. Howorths syn er at ESDP så langt har vist seg vellykket og at EU som følge av dette har blitt en betydelig sikkerhetspolitisk aktør. Samtidig er han også klar på at EU er en «annerledes» aktør sammenlignet både med nasjonalstater og med andre internasjonale organisasjoner, som NATO.

Boken leverer, etter min mening, i det store og hele det den lover. Dette er et bidrag som først og fremst gir en helhetlig oversikt over utviklingen av ESDP fra dens spede begynnelse i 1998 og frem til høsten 2006. Boken er godt skrevet og er da også utarbeidet av en forsker og professor som svært nøye har fulgt utviklingen av EUs sikkerhetspolitikk fra 1990-tallet og fremover. Boken gir en oversikt over både ESDPs institusjonelle oppbygging og de operasjonene Unionen har igangsatt siden ESDP ble operativ i 2003. Derfor er boken et bidrag mange har sett frem til. Den akademiske litteraturen på området, både i form av bøker og tidsskriftartikler, har hittil bare gitt delanalyser av de ulike politikkområdene som samlet utgjør ESDP. Nå har vi fått et referanseverk man kan ty til for å få en oversikt over hele ESDPs utvikling.

Boken gir innledningsvis en presentasjon av EU som sikkerhetspolitisk aktør og bakgrunnen for at ESDP ble initiert. Deretter gir den en innføring i hva som har vært de viktigste drivkreftene bak denne politikken og ikke minst en beskrivelse av hva ESDP *ikke* er. Howorth presenterer i tillegg en oversikt over den institusjonelle oppbyggingen med vekt på det politisk-institusjonelle rammeverket som har blitt etablert både på militær og sivil side, og en oversikt over de ulike virkemidlene som Unionen rår over i forbindelse

med en inngripen i et konfliktområde. Inntrykket leseren sitter igjen med er at EU er en unik, internasjonal aktør i den forstand at EU på den ene siden rår over et helt unikt spekter av virkemidler, men at disse virkemidlene på den andre siden er underlagt ulike beslutningsmekanismer (enstemmighet versus flertallsavgjørelser) som i sin tur fremmer eller hemmer Unionens handlekraft i sikkerhetsspørsmål.

Vel så interessant som spennet av virkemidler og forskjellige beslutningsmekanismer er imidlertid hvordan ESDP har bidratt til å forme de transatlantiske relasjonene. Howorth gjør ingen hemmelighet av at disse relasjonene har vært under et særdeles hardt press de siste årene. Dette kommer da også til uttrykk i form av at USAs holdninger overfor EU har blitt utarbeidet i et spenningsfelt mellom ambivalens og overbærenhet: På den ene siden bidrar ESDP til at de europeiske landene tar større ansvar for egen sikkerhet. På den andre siden er EU-landene i for stor grad opptatt av sikkerhetspolitiske trivialiteter som debatter om institusjoner samtidig som dette også kan gå ut over USAs tradisjonelle lederskap i NATO. Mot slutten av boken analyserer han utviklingen av en strategisk kultur i EU der han avdekker sin skepsis overfor realismens forklaringskraft og fremhever de ulike innsiktene man kan få ved å anvende en sosialkonstruktivistisk tilnærming. Til slutt i boken gis så en oversikt over de ulike operasjonene av sivil og militær karakter som EU har gjennomført, og perspektiver på EU som sikkerhetspolitisk aktør i årene som kommer.

Boken imponerer med hensyn til empirisk omfang og forståelse for hva ESDP er og hvordan man kan analysere EU som sikkerhetspolitisk aktør. Dette betyr imidlertid ikke at jeg ikke har kritiske innvendinger mot deler av boken. Disse dreier seg i første rekke om to ting. For det første mener jeg at Howorths syn på NATO i for stor grad er status quo-preget. Selv om EU-prosessen ikke er innrettet mot å ødelegge de transatlantiske relasjonene, burde han i større grad kunne medgi at økt EU-kompetanse på det sikkerhetspolitiske området etter hvert vil kunne medføre at EU-landene skifter sine sikkerhetspolitiske identiteter og interesser fra NATO til EU. En slik utvikling er etter mitt syn helt naturlig gitt den logikk EU-prosessen drives fremover av: Når EU-landene innleder et samarbeid på et saksområde, vil EU-rammen også bli den viktigste rammen for samarbeid innen dette området. Dette har først og fremst sin bakgrunn i EUs institusjonelle struktur og at EU-samarbeidet som følge av dette er av langt mer forpliktende art enn noe annet institusjonalisert samarbeid EUs 27 medlemsland inngår i. Jeg mener altså at Howorth i for stor grad undervurderer de systemtransformerende effektene av europeisk integrasjon på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området.

For det andre har jeg en innvending mot kapitlet som omhandler utviklingen av en europeisk strategisk kultur (kap. 6). Min kritikk er ikke rettet

mot det som står der som sådan, men mot det faktum at forfatteren i for stor grad lener seg på andre forskere og unnlater å komme med en selvstendig nok analyse. Især gjelder dette referansene til Bastian Giegerich (2005) og Christoph Meyer (2006), som etter mitt syn i for stor grad refereres til. Både Giegerich og Meyer anvender seg av en sosialkonstruktivistisk tilnærming, og Howorth er som vi forstår klar tilhenger av en slik tilnærming når han studerer utviklingen av en sikkerhetspolitisk strategisk kultur på EU-plan.

Til tross for at deler av dette kapitlet fremstår noe uselvstendig, synes jeg det er viktig å poengtere at Howorth i sin analyse ser en slik strategisk kultur i emning. Dette kommer spesielt til uttrykk i tilknytning til målet om et mer «effektivt multilateralt system» som innebærer en mer multilateral internasjonal orden basert på folkeretten (s. 191). Riktignok står man fremdeles overfor utfordringer knyttet til synet på nasjonal suverenitet og forsvars- og sikkerhetspolitikk (her er Storbritannia klar på at suvereniteten på dette området ikke skal overføres til Brussel), territorielt forsvar (der f. eks Polen og de baltiske landene mener at dette bør være NATOs primær-oppgave) og synet på forkjøpsangrep (her er Tyskland fullstendig avvisende til tanken). Men han viser videre til andre endringer i Tysklands strategiske kultur, der forbundsregjeringens beslutning fra oktober 2006 om at landet vil kunne være med i en europeisk krisestyringsoperasjon «... to right humanitarian wrongs and correct gross imbalances in power relations not between states but between rulers and peoples» (s. 206). Ifølge Howorth er den tyske regjeringens beslutning om dette et klart tegn på at en europeisk strategisk kultur er i emning.

Til tross for disse to svakhetene vil jeg likevel ikke nøle med å anbefale *Security and Defence in the European Union* til andre lesere. Boken har godt språk og er skrevet av en innsiktsfull person som har fulgt EU-prosessen på dette området gjennom flere år. I tillegg baserer han sin analyse på et svært solid empirisk grunnlag, herunder et omfattende antall intervjuer.

Litteratur

- Christiansen, Thomas & Knut Erik Jørgensen, Antje Wiener (red.) (2001) *The Social Construction of Europe*. London: SAGE Publications.
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press.

Topptidsskrifter i internasjonal politikk (II): International Studies Quarterly

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



Amerikanske samfunnsfag er ganske likt organisert. Hvert fag har en fagorganisasjon. Hver fagorganisasjon har et sentralt tidsskrift. Fagorganisasjonen tar hånd om tidsskriftet, som for alle disipliners vedkommende er et av de ledende i disiplinen, nasjonalt så vel som internasjonalt. Med unntak av presidentens foredrag ved den årlige konferansen, publiserer tidsskriftene utelukkende grundig fagfelleverderte artikler. Konferansene er store og kjennetegnes av at de, uten unntak, er verdens viktigste på sine fagfelt, holdes på et nordamerikansk hotell av typen Hilton, har bokutstillinger med mer enn hundre forlag representert og representerer sentrale jobbmarkeder. International Studies Associations (ISA) årlige konferanse drar nå mer enn 3000 IP-forskere fra hele verden, inkludert steder som Iran. De aller fleste IP-forskere med internasjonal profil er medlemmer av ISA og gjengangere på dets årlige konferanse, men det finnes store miljøer, særlig det japanske, som ikke deltar i nevneverdig grad. Redaktørene utpekes av organisasjonene og har utstrakt redaksjonell frihet. De siste årene er redaktøren blitt utnevnt ved at man har nedsatt en såkalt *search committee*, som mottar «bids» fra forskjellige universiteter. Budet angir en redaktør og gjerne et par medredaktører (American Political Science Associations tidsskrift *ASPR* [R for Review] ledes for tiden av en redaksjon på ni), det universitetet måtte ønske å legge i potten av ressurser og ikke minst et *mission statement*. Forholdsvist nytt er det også at enkelte organisasjoner har begynt å gi ut mer enn ett tidsskrift. APSR gir for eksempel også ut *PS* og *Perspectives on Politics*.

Michael W. Giles og James C. Garand har en artikkel i oktober 2007-nummeret av *PS*, «Ranking Political Science Journals: Reputational and Citational Approaches», som ble svært godt mottatt i våre kretser. Et lite resymé kan også kaste mer lys over den generelle eksersisen vi driver i denne spalten: «While in the best of worlds each scholar's performance would be evaluated based on a close reading of his/her published journal articles», skriver de to, «in the actual practices of hiring, tenure, and promotion review, and departmental evaluation this ideal is often honored only in the breach. Instead, evaluators commonly base their judgments on the importance and quality of published articles, at least in part, on the journals in which they appear». Giles og Garland fastslår at mens de andre samfunnsvitenskapene de siste tyve årene har gjort det til vane å rangere både tidsskrifter og forskere ut fra siteringskriteria, er det i statsvitenskapen – og her inkluderer de Internatio-

nal Relations (IR) – fortsatt omdømme (*reputation*) som er «the dominant approach to journal assessment». De to foreslår å kombinere metodene. IRs begeistring for artikkelen er først og fremst knyttet til at IR-tidsskrifter helt dominerer de forskjellige listene over statsvitenskapelige toptidsskrifter: «Political scientists outside of the field of international studies may find the journals of that subfield disproportionately represented among the highest-ranking journals in the preceding analysis. Among the top 10 journals in PS Impact, arguably seven are international studies journals. For WPS Impact, eight international studies journals ranked in the top ten.» Generelt er det *International Organization* som kommer best ut, men ISAs flaggskip, tidsskriftet *International Studies Quarterly* (ISQ), topper listen over «Journals Ranked by Citations Sent by Political Science Journals to Other Political Science Journals on Articles Published 2003 and 2004» (nr. to er *European Journal of International Relations*, mens *International Organization* ligger som nr. tre).

ISQ bruker tre fagfeller, leverer tilbakemelding i løpet av tre måneder (standard for IR-toptidsskrifter) og publiserer sjelden en artikkel uten å kreve endringer i manus. ISQ krever ikke, slik for eksempel APSR gjør, at alle tre fagfeller skal være positive, men om én fagfelle ikke anbefaler omskrivninger og ny omskrivning («revise and resubmit») men mener at manuset ikke egner seg for publisering i ISQ, må redaktørene stikke hodet frem og argumentere for at det skal slippe videre (slikt vet man fordi redaksjonen rutinemessig sender hele filen til alle involverte fagfeller når prosessen er avsluttet). Det er vanlig at manuskriptet går to runder med fagfellevurdering og en ekstra runde med redaksjonen.

ISQ adskiller seg for tiden fra f.eks. *American Sociological Review*, som nesten utelukkende publiserer kvantativt basert forskning, ved å være mer pluralistisk. Linjen er nå at tidsskriftet i noen grad skal avspeile hva som skjer i disiplinen. Det har ikke alltid vært slik; på 1990-tallet var det en overveldende overvekt av kvantativt baserte artikler. Spesialnumre er sjeldne, og tidsskriftet er innholdsrikt. Åtte–ti artikler per nummer er ikke uvanlig.

Akademikere i Norge som har publisert i ISQ er Daniel Heradstveit (med G. Matthew Bonham og Michael Shapiro, 1988), Kristian Skrede Gleditsch (tre ganger: med Michael D. Ward 2000, med Lars Erik Cederman 2004, med Nathaniel Beck og Kyle Beardsley 2006), Ole Jacob Sending og Iver B. Neumann (2005), Nils Petter Gleditsch (med Bethany Lacina og Bruce Russett 2006), Henrik Urdal (2006), Indra de Soysa og Ragnhild Nordås (2007).

Helge Hveem og Olav F. Knudsen er tidligere ISA-visepresidenter, Nils Petter Gleditsch er påtroppende president. På 1990-tallet begynte ISA også å gi ut først et anmeldertidsskrift med bestilte bakanmeldelser samt bokessays og symposier, *International Studies Review* (ISR), og dernest et tidsskrift med artikler om profesjonen selv og internasjonale praksiser, *International Studies*

Perspectives (ISP), en slags parallell til statsviternes *PS*. På 2000-tallet har man utvidet ytterligere ved å la enkelte av organisasjonens seksjoner gi ut egne tidsskrifter: *Foreign Policy Analysis* og *International Political Sociology*. Disse drives på samme måte som ISQ, men da av sine respektive seksjoner, ikke av ISA som et hele. Medlemmer mottar samtlige fem tidsskrifter gratis i posten, har tilgang til tidsskriftene på nettet og får nedsatt pris ved deltagelse på den årlige konferansen og andre tilstelninger herunder de årlige regionale konferansene i USA og felleskonferansene ISA med ujevne mellomrom holder sammen med andre IP-organisasjoner (f.eks. den japanske).

Nettadresser

www.isanet.org

<http://www.isq.unt.edu/>.

Anmeldelse av tidsskrifter – anmerkning fra en begeistret forlegger

VIDAR RØEGGEN, *Universitetsforlaget*



Alle som har sin bakgrunn fra statsvitenskapen i Norge har et forhold til Norsk Utenrikspolitisk Institutt's markante tidsskrift *Internasjonal Politikk (IP)*. Tidsskriftet har med sine 70 årganger eksistert lenger enn faget selv og er med dette å regne som Norges eldste samfunnsvitenskapelige tidsskrift. I 1960 fikk *IP* følge av *Tidsskrift for samfunnsforskning*, og sammen forvaltet disse to norskspråklige tidsskriftene alene den samfunnsvitenskapelige tidsskriftarena frem til midten av 1980-tallet. I dag har nærmest hver «bindestreks-sosiologi» (kjønns-, velferds-, migrasjons-, maskulinitets-, ungdoms-, etc.) sitt eget fagtidsskrift, og i tillegg har vi fagdisiplintidsskriftene (for antropologi, sosiologi, statsvitenskap og medievitenskap m.fl.). En kritisk gjennomgang av dette feltet er viktig, og jeg ønsker derfor en anmelderspalte for tidsskrifter velkommen.

De nye redaktørene i *IP* bærer bud om spennende tider og gode grep. Jeg er begeistret av flere grunner. Først en svært oppløftende leder. Tenk at man fremhever viktigheten av et lokalt fagspråk, selv for et fag som *Internasjonal Politikk*. Dette er som musikk i mine ører. De nasjonale forskningstidsskriftene har en særegen rolle i utviklingen av norsk som fagspråk. Selv i de disipliner, ja kanskje særlig i disse, hvor størstedelen av forskerne arbeider med

engelsk som førstespråk, trenger vi et norskspråklig fagtidsskrift. Forskere har et formidlingsoppdrag. De plikter å gjøre forskningsresultater kjent for en bredere allmennhet i aviser, tv, radio, allmennkulturelle tidsskrifter osv., og de plikter å delta i den generelle samfunnsdebatten med sin kunnskap. De nasjonale fag- og forskningstidsskriftene er først og fremst arenaer for å presentere forskning på norsk i et format som lar seg etterprøve av kolleger. Effekten av å holde seg med slike nasjonale publiseringskanaler er at man utvikler en nasjonal fagterminologi som bidrar til å berike det norske språk og som i neste omgang gjør det lettere å formidle forskningsresultater i en allmenn kanal.

Jeg er også begeistret for spalten til Iver B. Neumann. Dette er en spalte flere nasjonale tidsskrifter kunne lære av eller adoptere. Det er viktig å spre informasjon om og diskutere hva som defineres som de sentrale tidsskriftene innenfor fagfeltet tidsskriftet er ment å dekke, og enda viktigere å informere om kjennetegn ved slike topptidsskrifter. Dette er flott. Begeistringen blir ikke mindre av at Neumann et par steder trækker feil, særlig når han begir seg inn på den svært så omdiskuterte reformen «Vekt på forskning»,¹ eller tellekantmodellen, som den populært kalles. Det er ikke Norges forskningsråd som har ansvaret for nivåene eller de omdiskuterte tellekantene, slik Neumann hevder, men Universitets- og høyskolerådet (UHR). Videre er det ikke et direkte krav til nivå II-tidsskrifter at de skal praktisere *double blind review* eller disse klassiske kjennetegnene som Neumann så flott skisserer. I denne rapporten ble det utviklet spesifikke krav til vitenskapelige publikasjoner. Her gjengir jeg kort fra rapporten:

1. Presentere ny innsikt.
2. Være i en form som gjør resultatene etterprøvbare eller anvendelige i ny forskning.
3. Være i et språk og ha en distribusjon som gjør den tilgjengelig for de fleste forskere som kan ha interesse av den.
4. Være i en publiseringskanal (tidsskrift, serie, bokutgiver, nettsted) med rutiner for fagfellevurdering.

Hvordan man skal forstå fagfellevurdering sies det ingenting om. Kravene til nivå II-tidsskrifter er, og her sakser jeg fra papirene til Det kongelige norske kunnskapsdepartement:

«Det er et krav at nivå II publikasjoner skal være de internasjonalt mest prestisjetunge innen de enkelte fag. I enkelte tilfeller der selve forskningsdisiplinen har et distinkt nasjonalt faglig formål, er norske publiserings-

1 Rapporten «Vekt på forskning, Nytt system for dokumentasjon av vitenskapelig publisering, Innstilling fra faglig og teknisk utvalg til UHR, 12. november 2004».

kanaler aktuelle som kandidater til nivå 2. Universitets- og høyskolerådets publiseringsutvalg avgjør i samarbeid med rådets fagstrategiske organ hvilke tidsskrift og forlag som skal inngå på nivå II.»²

Neumann hevder videre at listen over nivå II-publikasjoner «har en slem tendens til å inneholde norske og nordiske tidsskrifter». Hvis man avlegger Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste et kort besøk, finner man at det per 20. februar 2008 finnes 2 150 tidsskrifter/serier på nivå II. Av disse er 5 utgitt på et norsk forlag og disse er: *Historisk tidsskrift*, *Tidsskrift for rettsvitenskap*, *Maal og Minne*, *Nordisk tidsskrift for Menneskerettigheter* og *Edda*. De tre første oppfyller kriteriene «distinkt nasjonalt faglig formål» som er skissert over, og de to siste er nordiske tidsskrifter der det ene kommer på engelsk og oppfyller de generelle kravene til nivå II om at 2/3 av forfatterne skal komme fra andre land enn utgiverlandet, og det siste tidsskriftet er helt udiskutabelt den fremste publiseringskanalen for forskning på nordiske språk. Norske og nordiske publiseringskanaler finnes altså på listen, men det er vel ikke riktig å si at de dominerer. Jeg skal ikke gå inn på en diskusjon om kvaliteten til de norske tidsskriftene som finnes på nivå II her, men jeg mener det er svært viktig å åpne for norske publiseringskanaler på nivå II der forskningsdisiplinen er utpreget nasjonal, slik det presiseres i skrevet fra Kunnskapsdepartementet.

Rutinene som er etablert for nominering til nivå I og II, der de nasjonale fagråd nominerer publiseringskanalene til de ulike nivåene for sitt fagfelt før publiseringsutvalget til UHR fatter endelig vedtak, sikrer en faglig forankring eller legitimitet. Neumann snakker om «hierarkiet i disiplinen», og i tellekantmodellen er det slik at nivå II-kanalene skal utgjøre 20 % av den totale publiseringen innenfor fagdisiplinen. Dette er altså et dynamisk system som sier at hvis en kanal skal løftes fra nivå I til nivå II, må nødvendigvis en annen kanal tas ned fra nivå II til nivå I for å opprettholde balansen eller 20/80-regelen.

Spalten til Neumann får et tidsskrifthjerte til å banke raskere, og jeg gleder meg til å følge med videre.

2 Orientering om vitenskapelig publisering i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler, brev fra Det kongelige kunnskapsdepartement til norske tidsskrifter og forlag datert 10. september 2007.

«Ingen grunn til å gjenoppfinne hjulet»

ASLE TOJE & ØYSTEIN TUNSJØ, *Institutt for forsvarsstudier*



Iver B. Neumanns innspill er i seg selv et vitnemål om problemet med å lage et særnorsk system. I likhet med mange oppvurderer han steder han selv publiserer og nedvurderer der han ikke gjør det. Argumentet for å ikke ta med *International Security* i tetskiktet er at det ikke dekker hele disiplinen. Men det gjør da ikke *Millennium* eller *European Journal of International Relations* heller? Vi vil foreslå at det faktiske fagfellevurderingssystemet blir vektlagt i større grad når en skal dele inn tidsskrift i ulike kvalitetsskikt. Det er for eksempel stor forskjell på *Internasjonal Politikk* og *Security Dialogue* som har et åpenbart høyere akademisk nivå samt en mer rigid fagfellevurderingsprosess enn førstnevnte. I stedet for å gjenoppfinne hjulet bør Norge bruke Thomson Scientific (tidl. ISI) Impact Factor som hovedmålestokk. Det gjør nemlig de vi liker å sammenligne oss med.

Om hjul og tidsskrifter

BENJAMIN DE CARVALHO & HALVARD LEIRA



Toje og Tunsjø (T&T) har rettet sin kritikk mot Iver B. Neumanns spalte, men ettersom deres kommentarer berører logikken bak spalten har vi, i samråd med Neumann, valgt å svare redaksjonelt, og da også på Røeggens kommentar. Å belyse bakgrunnen for spalten vil forhåpentligvis gi svar. Før vi kommer så langt må vi imidlertid rette opp feilen som Røeggen har gjort oss oppmerksomme på. Neumann skrev i sin innledende spalte at det er NFR som står for den norske rangeringen av tidsskrifter. Det korrekte skal ganske riktig være Universitets- og høgskolerådet (UHR). Neumann beklager feilen og takker for at hans villedning av *Internasjonal Politikk*s lesere på dette punkt er blitt rettet opp. Han takker også for presiseringen av hvilke og hvor mange norske tidsskrifter som er med, og for påminnelsen om at *double blindfold* ikke er blant kravene, men minner om at hans poeng var en kritikk av at staten har valgt å legge seg på et slikt nivå.

Da vi tiltrådte som redaktører, spurte Neumann om vi ville være interesserte i en spalte med tidsskriftnmeldelser, og i samråd satte vi opp en liste med omtrent 20 tidsskrifter som vi med tiden håper å presentere. Alle de tidsskriftene som T&T nevner, var på denne opprinnelige listen. Neumann

ville ikke binde seg for mer enn to årganger, så vi diskuterte oss frem til syv tidsskrifter som han skulle skrive om. Med det utgangspunkt at vi ville prioritere de overgripende tidsskriftene, tidsskrifter som oppleves relevante for norsk IP og de andre utvalgskriteriene Neumann redegjorde for, plukket vi, blant annet ved hjelp av 2005-tallene til Thomson Scientific/ISI, ut de tre ledende amerikanske og de to ledende europeiske tidsskriftene, og la til to, som Neumann påpeker, «mer idiosynkratiske» valg: *Millennium* (i våre øyne det ledende avantgardetidsskriftet) og *Cooperation & Conflict* (det åpenbart ledende nordiske tidsskriftet på engelsk). Hovedkritikken mot spalten, at den gjenoppfinner hjulet, stemmer altså ikke – her presenteres ikke en alternativ liste over topptidsskrifter, men et utvalg, derfor også den ubestemte formen – «topptidsskrifter», ikke «topptidsskriftene». Det er ellers verdt å minne om at UHR-rangeringen i norsk sammenheng er den åpenbart viktigste ressursfordelende rangeringen av tidsskrifter, og at den ikke følger Thomson/ISI slavisk. Å bruke Thomson/ISI-rangering som hovedmålestokk overser altså den fellesnorske sosiale konteksten vi arbeider innenfor, hvilket for oss virker som et empirisk utilfredsstillende og lite samfunnsvitenskapelig grep.

Kritikken om favorisering av egne publiseringskanaler er for oss feilslått. Neumann har riktignok publisert i fem av de syv tidsskriftene som presenteres, men vi har i motsetning til T&T vurdert det som en åpenbar fordel at Neumanns (og andres fremtidige) anmeldelser skrives av noen som har erfaring med å publisere i de nevnte tidsskriftene.

At T&T opplever *EJIR* som lite dekkende er ellers for oss vanskelig å forstå. Med unntak av *ISQ*, som publiserer tre ganger så mange artikler, er *EJIR* etter vår oppfatning det bredeste og mest varierte topptidsskriftet. Av de tidsskriftene Neumann skal anmelde, er det bare *International Organization* som rangeres konsekvent høyere hos Thomson/ISI. Der de amerikanske topptidsskriftene dekker bredt med slagside mot USA, dekker *EJIR* bredt med slagside mot Europa, et område vi liker å sammenligne oss med.

Det er endelig litt uklart for oss hvordan T&T ville foretrekke at en alternativ rangering av tidsskrifter ble satt opp. De sier at de (som oss) vil legge rangeringen til Thomson Scientific til grunn, selv om de nok vil tillegge den større vekt enn vi, men de vil i tillegg (som oss) supplere med en vurdering av «det faktiske fagfellelvurderingssystemet». Ingen ville være gladere enn oss hvis fagfellelvurderingssystem fikk større vekt som kvalitetskriterium. For oss er det nemlig et ufravikelig krav at *Internasjonal Politikk* skal bruke minst to anonyme fagfeller, og for å bedre anonymiseringen i et lite språk-område har vi lagt oss på en bred skandinavisk profil i vurderingene. Faktisk fagfellelvurdering avhenger imidlertid både av tidsskrift og av fagfelle, og det er dessverre ingen nødvendig sammenheng mellom et tidsskrifts *impact factor*-rangering og kvaliteten på de fagfellelvurderinger som sendes ut i dets

navn. Det er heller ikke slik at UHR krever anonymisert fagfellevurdering for å plassere et tidsskrift på nivå 2.

Med mindre man vil følge Thomson Scientific slavisk – og med de problemer som hefter også ved bibliometrien, vil verken T&T eller vi det – er det dermed ingen vei utenom subjektive tilleggsvurderinger. Gitt at også vi har tatt hensyn til Thomson Scientific, og at vi har brukt fagfellevurderings-system som utvalgs-kriterium (i tillegg brukte vi *refusal rate* og at tidsskriftene henvender seg til disiplinen), synes T&Ts kritikk å koke ned til at de ville valgt subjektivt annerledes enn oss. Det gleder oss at det synes å være enighet om noen av de viktigste utvalgs-kriteriene for topptidsskrifter og at ren måling av *impact* ikke er tilstrekkelig. At det så er uenighet om hvilke tidsskrifter som er de aller gjeveste, er ikke annet enn det man kunne vente.

Article Summaries in English

Introduction: India's New Foreign Policy Orientation

By ARILD ENGELSEN RUUD

The article starts by looking at independent India's foreign policy history and moves on to discuss India's contemporary position and challenges in important foreign policy arenas. The article seeks an understanding of the long lines in Indian foreign policy, the causes of change, and what kind of allied and international actor India will emerge as in the near future.

Vol. 65 | Nr. 4 | Desember 2007: 7-20 | ISSN 0020 – 577X

India: Changing Consumption Patterns – Challenges to the Environment

By HAROLD WILHITE

This article, based on an ethnographic study of consumption in Kerala, India from 2001–2004, interrogates why and how consumption of household durables, beauty and cleanliness products is growing rapidly. The analysis examines the importance of India's «opening» to global capitalism after 1991, but also gives attention to changes in the socio-cultural contexts of everyday life including the contributions of family, gender, work migration and advertising. The article contributes insights into important questions regarding the meeting of local practices with globalising processes everywhere in the South, as well as drawing out the implications of increasing consumption for the environment.

Vol. 65 | Nr. 4 | Desember 2007: 21-36 | ISSN 0020 – 577X

Quiet Revolution – Industrialisation and Welfare Policy in Rural Tamil Nadu

By GÖRAN DJURFELDT & STAFFAN LINDBERG

Tamil Nadu belongs to those parts of India, which have experienced considerable economic growth and economic and social development in the past 25 years. In our panel study of six villages in Karur and Tiruchirapalli

districts, we have documented this development in various ways. The most important findings relate to a doubling of real incomes, rapid growth of non-farm incomes and a sharp reduction of inequality in terms of assets and income. The main driving forces behind these development is industrialisation reaching the villages and progressive state social policy interventions providing a safety net for poor people, which has drastically improved their life chances.

Vol. 65 | Nr. 4 | Desember 2007: 37-53 | ISSN 0020 – 577X

India's Energy Challenges

By HANS BLOMKVIST

India and China are fast becoming global giants. Because of an economic growth at about 10 per cent per year over the last one or two decades, their impact on the rest of the world is becoming highly visible – not least in the field of energy. The article analyses India's energy supply situation and IEA's estimates for the next decade. It also discusses India's increased need for and import of fossil fuels, the increased emission of greenhouse gases, and the very uneven distribution of energy consumption. Among the more prominent issues discussed are subsidised or free electricity for agriculture, the immense poverty, and the soft state and corruption. Among India's strong points in facing the energy challenges, two are focused upon here. The article underlines the high level of engineering capacity in the country, central to the development of renewable energy, and the democratic institutions that enable political participation in and influence on energy and climate issues.

Vol. 65 | Nr. 4 | Desember 2007:55-74 | ISSN 0020 – 577X

Bidragstere

HANS BLOMKVIST (f. 1953) er universitetslektor i statsvitenskap og leder av Program for utviklingsstudier ved Uppsala universitet. Han har publisert på temaer som *state capacity*, sosial kapital og demokrati, med særlig henblikk på India. For tiden forsker han på institusjoner og politiske beslutningsprosesser i India knyttet til energi- og bioenergispørsmål. Denne forskningen er finansiert av svenske Energimyndigheten og omfatter også forskere fra naturvitenskap ved Uppsala universitet.

GÖRAN DJURFELDT (f. 1945) är professor i sociologi vid Lunds universitet. Han forskar om jordbruk och landsbygdsutveckling i Indien och Afrika. Bland hans viktigaste publikationer märks *Barriers Broken. Production Relations and Agrarian Change in Tamil Nadu* (1990, tillsammans med Venkatesh B. Athreya och Staffan Lindberg) och *The African Food Crisis: Lessons from the Asian Green Revolution* (red. 2005, medredaktörer Hans Holmén, Magnus Jirstrom och Rolf Larsson).

STEIN SUNDSTØL ERIKSEN (f. 1961) er dr.polit. i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo og seniorforsker ved Avdeling for utviklingsstudier ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI). Han er også medredaktør for tidsskriftet *Agora: Journal for metafysisk spekulasjon*.

BJØRN OLAV KNUTSEN (f. 1964) er forsker ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Han er statsviter fra Universitetet i Oslo og har spesialisert seg på studier av de transatlantiske relasjonene med fokus rettet mot NATOs og EUs politiske utvikling.

HALVARD LEIRA (f. 1976) er stipendiat på NUPI og redaktør for *Internasjonal Politikk*.

ERLEND MØINICHEN LEONHARDSSEN (f. 1982) er vitenskapelig assistent på Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo. Han arbeider for tiden med en masteroppgave om internasjonal investeringsrett.

JON HARALD SANDE LIE (f. 1977) er forsker ved NUPI og stipendiat ved Sosialantropologisk institutt, Universitetet i Bergen, hvor han er tilknyttet forskningsprogrammet «Challenging the State». Sande Lies arbeid fokuserer på statsbygging og utviklingsdiskurser tilknyttet giver-mottaker-relasjoner i utviklingssektoren. Empirisk fokus er Verdensbanken og Uganda. Han er også statist i den Oscar-belønnede *The Last King of Scotland*.

STAFFAN LINDBERG (f. 1943) är professor i sociologi vid Lunds universitet. Han forskar om landsbygdsutveckling och sociala rörelser i Indien. Bland hans viktigaste publikationer märks *Barriers Broken. Production Relations and Agrarian Change in Tamil Nadu* (1990, tillsammans med Venkatesh B. Athreya och Göran Djurfeldt) och *Social Movements in Development. The Challenge of Globalization and Democratization* (red. 1997, medredaktör Árni Sverrisson).

OLE ANDREAS LINDEMAN (f. 1962) (cand. polit.) er avdelingsdirektør i Nærings- og handelsdepartementet. Han er for tiden på permisjon fra utenriks-tjenesten og har vært forsker ved Institutt for forsvarsstudier (IFS). Hans internasjonale erfaring omfatter tjeneste ved ambassadene i Kiev, Paris og Moskva, samt i KFOR, Kosovo. Han har arbeidet med norsk sikkerhetspolitikk, Russland, NATO, OSSE og FN.

SVERRE LODGAARD (f. 1945) er seniorforsker ved NUPI og var instituttets direktør i perioden 1997–2007. Hans siste bok er *Nuclear Proliferation and International Security* (sammen med Morten Bremer Mærli), Routledge 2007. Lodgaard er visepresident i Polyteknisk Forening, medlem av Utenriksdepartementets utvalg for sikkerhet og nedrustning og styremedlem i Oslo-senteret for fred og menneskerettigheter. Han lader batteriene i trønderske daler og fjell, helst med fiskestang.

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

BO PETERSSON (f. 1960) är professor i statsvetenskap vid Lunds universitet där han också är biträdande föreståndare för Centrum för Europaforskning. Hans forskningsintressen rör bl a frågor som nationalism, identitet, främlingsfientlighet och stereotypier. I empiriskt hänseende har han främst analyserat företeelser inom Ryssland, Centralasien och EU-området inklusive Sverige. Bland hans publikationer märks *National Self-Images and Regional Identities in Russia* (Ashgate 2001), *Stories about Strangers: Swedish Media Constructions of Socio-Cultural Risk* (University Press of America, 2006) samt tillsammans med Katharine Tyler *Majority Cultures and the Everyday Politics of Difference* (red. Palgrave 2008).

ARILD ENGELSEN RUUD (f. 1961) er professor i Sør-Asiastudier ved Institutt for kulturstudier og orientalske språk, Universitetet i Oslo. Hans hovedfokus er

på politisk kultur, særlig folkelig forståelse av lederskap og demokrati. Han er forfatter av blant annet *Poetics of Village Politics* (Oxford University Press 2003) og *Indias historie, med Pakistan og Bangladesh* (Cappelen akademisk forlag 2004).

JOHANNES RØ (f. 1980) er doktorgradsstipendiat ved Institutt for forsvarsstudier (IFS) og arbeider med en avhandling i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Tema for avhandlingen er tenkningen som lå til grunn for USAs sikkerhetspolitikk i etterkant av 9/11. Rø er utdannet statsviter fra UiO og Humboldt-Universität zu Berlin, med spesialisering i internasjonal politisk teori. For tiden er han gjesteforsker ved Center for Strategic & International Studies (CSIS) i Washington DC. Han er også kjent for å ha syklet Norge på langs.

VIDAR RØEGGEN (f. 1968) er cand. polit. (administrasjons- og organisasjonsvitenskap), Universitetet i Bergen 1997. Har siden 1997 hatt ansvar for Universitetsforlagets samfunnsvitenskapelige tidsskriftutgivelser og er til daglig prosjektleder for den nasjonale tidsskriftdatabasen idunn.no.

ELI STAMNES (f. 1968) er seniorforsker og leder av FN-programmet på NUPI. Hun har doktorgrad i internasjonal politikk fra University of Wales, Aberystwyth, og har publisert om fredsoperasjoner, kjønnsperspektiver og sikkerhet tidligere. Hennes forskningsinteresser omfatter normative og kritiske tilnærminger til studiet av sikkerhet og internasjonale relasjoner, samt normen «ansvaret for å beskytte» og FNs fredsbygging.

ULF SVERDRUP (f. 1968) er seniorforsker ved ARENA, Senter for europastudier ved Universitetet i Oslo. Han er utdannet statsviter (dr. polit.) og har arbeidet med ulike sider ved europeisk integrasjon og offentlig forvaltning.

ASLE TOJE (f. 1974) er ansatt ved Institutt for forsvarsstudier (IFS).

ØYSTEIN TUNSJØ (f. 1976) er ansatt ved Institutt for forsvarsstudier (IFS).

HAROLD WILHITE (f. 1946) er sosialantropolog og førsteamanuensis ved Senter for utvikling og miljø, Universitetet i Oslo. Han har forsket på forbruk, energi og utvikling i flere verdensdeler, inkludert India. Hans bok *Consumption and the Transformation of Everyday Life: A View from South India* utgis av Palgrave Macmillan i 2008.

Bernt Hagtvet (red.)

Folkemordenenes svarte bok

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

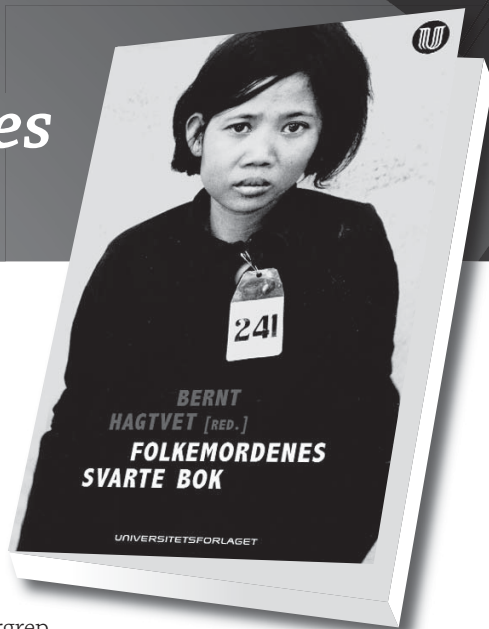
I løpet av forrige århundre ble nærmere 169 millioner mennesker drept i folkemord og politiske masseovergrep. I denne boken tilbyr bidragsyterne - norske og internasjonale eksperter - grundige presentasjoner og komparative analyser av folkemordenes historie. Boken har også et klart politisk siktemål: 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

Årgangen 2007



Nr. 1-07

3: Forord: Russiske miljøpersepsjoner og norsk krigsdeltakelse

Birgitte Kjos Fonn

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

*Geir Hønneland, Jørgen Holten Jørgensen
& Arild Moe*

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

Rune Ottosen

39: Forsvarets mål og strategi: sikkerhet for hvem?

Svein Vigeland Rottem

Aktuelt

61: USAs politikk overfor Midtøsten – drivkrefter og virkninger

Øystein Noreng

Debatt

91: Folk på vandring

Arne Jon Isachsen

Det 20. århundres klassikere:

103: Robert Cox: Approaches to World Order

Morten Bøås

Bokspalte

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

Ole Andreas Lindemann

122: Amerikansk drøm eller amerikansk mareritt?

Halvard Leira

125: From Empire to Community

Erlend Grøner Krogstad

125: Summaries

Nr. 2-07

135: Forord: Internasjonal politikk 70 år.

Birgitte Kjos Fonn

141: Internasjonal politikk i Norge: En disiplins fremvekst i første halvdel av 1900-tallet

Halvard Leira og Iver B. Neumann

173: Internasjonal politikk og Forsvaret: Internasjonalisering og akademisering av den militære utdanningen

Nina Græger

205: Tekst og kontekst. John Sanness om Vietnam og Afghanistan

Oddbjørn Melle

229: Da Diez de Abril kom til verden – og menneskerettighetene kom til Diez de Abril

Roy Krøvel

Aktuelt:

257: «Sakkyndig og objektiv opplysning – og skrevet i en populær form» – Internasjonal politikk 70 år

Birgitte Kjos Fonn

Debatt:

279: Helhetsperspektiver på norsk utenrikspolitikk

Sverre Lodgaard

285: Norske selvbilder – norsk utenrikspolitikk

Halvard Leira

289: Selvbilder med begrensninger

Morten Aasland

Bokspalte:

301: Fusing With Europe? Sweden in the European Union

Marthe Stormes Nordtug

305: War Made New: Technology, Warfare, and the Course of History 1500 to Today

Halvard Leira

309: Summaries

Nr. 3-07

3: Leder: Vår visjon for Intermasjonal Politikk

Benjamin de Carvalho og Halvard Leira

9: En tapt generasjon? IP-fagets utvikling før første verdenskrig

Torbjørn L. Knutsen

45: Egoistenes gode intensjoner.

Konstruksjonen av bistandsbransjen i nyere norsk bistandsdebatt

Kjetil Fretheim

Fokus: Norge og nasjonale interesser

71: Norske nasjonale interesser

Tore Nyhamar

85: Konstruktivisme og nasjonale interesser

Karsten Friis

97: «Nasjonale interesser» fra et antropologisk ståsted

Knut G. Nustad

Debatt:

103: Strategisk bruk av bistand i Vest-Afrika

Erik Solheim

107: Vest-Afrika – politisk ustabilitet og ressursrikdom

Morten Bøås

127: Vietnamkrigen i Norge

James Godbolt

135: Vietnam-debatten – presisering, proporsjonar, perspektiv

Oddbjørn Melle

Anmeldelser:

143: Bokessay: Diplomatiets siste dager?

Anmeldt av Øivind Bratberg

157: Bokessay: Fra imperium til masse

Anmeldt av Erlend Grøner Krogstad og Iver B. Neumann

164: Stabilitetens pris: Stat og politikk i Midtøsten

Anmeldt av Tor Håkon Tordhol

167: Nuclear Proliferation and International Security

Anmeldt av William Walker

171: The European Union and the People

Anmeldt av Jan Erik Grindheim

174: Making Sense of International Relations Theory

Anmeldt av Maria M. Gabrielsen

180: Topptidsskrifter i internasjonal politikk (I)

Anmeldt av Iver B. Neumann

183: Summaries

185: Bidragsytere

Nr. 4-07

3: Leder

Benjamin de Carvalho, Halvard Leira & Kristin M. Haugevik

7: Innledning: Indias utenrikspolitiske nyorientering

Arild Engelsen Ruud

7: India: forbruk i endring – utfordringer for miljøet

Harold Wilhite

37: Revolution i det fördolda. Industrialisering och välfärdspolitik på landsbygden i Tamil Nadu

Staffan Lindberg & Göran Djurfeldt

55: Indiens energiutmaningar

Hans Blomkvist

Aktuelt:

75: Atomavtale mellom USA og India

Sverre Lodgaard

Fokus:

91: Norsk utenrikspolitikk i en ny tid.

Noen randbemerkninger

Ulf Sverdrup

103: Antropologi og studiet av nasjonale interesser

Jon Harald Sande Lie

113: Nasjonale interesser i utviklingspolitikken

Stein Sundstøl Eriksen

Profil:

123: Aktivisme, politikk og forskning i det godes tjeneste

Jan Egeland intervjuet av Eli Stamnes & Halvard Leira

Anmeldelser:

133: Bokessay: Bush-administrasjonens politikk – hva kan vi lære av historien?

Johannes Rø

149: Tajikistan in the New Central Asia: Geopolitics, Great Power Rivalry and Radical Islam

Anmeldt av Bo Petersson

151: The English School of International Relations. A Contemporary Reassessment

Anmeldt Ole Andreas Lindeman

156: Begrepet om det politiske

Anmeldt av Erlend Møinichen Leonhardsen

161: Security and Defence in the European Union

Anmeldt av Bjørn Olav Knutsen

165: Topptidsskrifter i internasjonal politikk (II): International Studies Quarterly

Anmeldt av Iver B. Neumann

167: Anmeldelse av tidsskrifter – anmerkning fra en begeistret forlegger

Vidar Røeggen

170: «Ingen grunn til å gjenoppfinne hjulet»

Asle Toje & Øystein Tunsjø

170: Om hjul og tidsskrifter

Benjamin de Carvalho & Halvard Leira

173: Summaries

175: Bidragsytere

179: Årgangen 2007

Per Kristen Mydske, Dag Harald Claes, Amund Lie (red.)

Nyliberalisme

- Ideer og politisk virkelighet

Den politiske og faglige debatten om nyliberalisme som fenomen kan ses på som en forlengelse av en prinsipiell og omfattende debatt i Europa de siste seksti år om den offentlige sektors rolle og makt i samfunnet i forhold til det private markedet. Reformen i og av offentlig sektor i Norge har særlig handlet om fristilling og deregulering av offentlige oppgaver og større vekt på økonomisk effektivitet og lønnsomhet i offentlig sektor. Har reformene vært til samfunnets beste?



Kr 349,-

Kjøp boka i bokhandelen eller

- På tlf 24 14 76 55 • På fax 24 14 76 56
- E-post: bestilling@universitetsforlaget.no
- Internett: www.universitetsforlaget.no



UNIVERSITETSFORLAGET

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 akademika 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.