

Politisk økonomi i Afrika – mellom formell og uformell struktur

Morten Bøås

(f. 1965) er forsker ved
Senter for utvikling og
miljø, UiO

Gjesteredaktør
dette nummer

Introduksjon – makt og uformelle strukturer

Det er omtrent like mange måter å forholde seg til makt på som det finnes skoleretninger innenfor samfunnsvitenskapene. Her velger jeg å benytte en tilnærming utviklet for å studere forholdet mellom formelle og uformelle sektorer i Afrika. Denne tilnærmingen hevder at det ofte er et skille mellom legal og reell makt i de afrikanske statene. Det er med andre ord ikke nødvendigvis noen sammenheng mellom legalitet og makt. Legaliteten er et teater, mens den reelle makten er lokalisert i det William Reno (1995) refererer til som «skyggestaten». Et eksempel på en slik skyggestat er den uformelle maktstruktur som ble utviklet av Siaka Stevens og hans etterfølgere i det sierraleonske presidentembete. Den sierraleonske statens legale og byråkratiske apparat var til stede, men dens tilstedeværelse var kun formell. Det formelle statsapparat var nærmest helt uten innflytelse over politikk og økonomi. Dets viktigste funksjon var å oppføre et teaterstykke til «ære» for utenlandske donorer. Den virkelige makten hadde presidenten og hans nære medarbeidere forflyttet fra statens legale og byråkratiske apparat og over i en uformell politisk-økonomisk struktur basert på patron-klient-forhold. Dette var skyggestaten hvor den virkelige makten holdt hus.

Denne sosioøkonomiske praksisen er ikke enestående for Sierra Leone. Det er ikke vanskelig å hente frem tilsvarende eksempler fra dagens afrikanske virkelighet. I stikkords form kan vi nevne presidentfamiliens (*akazu*) rolle i Rwanda før og under borgerkrigen i 1994. Denne familien hadde festet et kraftig grep om de uformelle strukturene i landet, noe som viste seg med full styrke ved

folkemordet på tutsier og moderate hutuer. Andre eksempler er Beti-lobbyen i Kamerun, Yakoma-klanen i Den sentralafrikanske republikk og klikken rundt nå avdøde Mobutu. Sistnevnte blir ofte fremstilt som den ubestridte lederen i Zaire/Kongo i sin regjeringsperiode, men mye tyder på at han selv i perioder var kontrollert av en gruppe ledende offiserer og forretningsmenn fra hans hjemprovins (se Bayart, Ellis & Hibou 1999). Denne typen sosioøkonomisk praksis er derfor et sentralt aspekt ved den afrikanske tilstanden. Spesielt tydelig ble dette på 1990-tallet. En vesentlig årsak til dette var den stadig tiltakende grad av kondisjonalitet i forbindelse med bistand til afrikanske land fra bilaterale og multilaterale donorer. Poenget er at den afrikanske staten i økende grad kom under press fra to kanter samtidig: på den ene siden fra multilaterale finansinstitusjoner som Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet (IMF) og på den andre fra aktører i «skyggestaten» som ønsket å beholde sine økonomiske privilegier (som for eksempel «retten» til visse prosenter av statlige avgifter osv.). Etter hvert som staten ribbes for reell makt, øker tilstrømningen til uformelle arenaer og strukturer. Konsekvensen blir en stadig mer person- og nettverksbasert politikk.

Eksterne aktører har også bidratt til denne utviklingen. Et eksempel på dette er de personlige bånd som i lang tid eksisterte mellom afrikanske ledere og franske presidenter. Ved å føre en politikk overfor Afrika basert på personlige forbindelser, bidro Frankrike også til å avformalisere utenrikspolitikk og internasjonal politikk i Afrika (se Dokken 2000).

Nettverkets logikk

Afrika er derfor koplet til verdensøkonomien gjennom en komplisert vev av politiske og økonomiske relasjoner som ofte har en utpreget etnisk, korporativ eller kommunal karakter. Slike handelsnettverk skaper sine egne regioner. Noen ganger kan slike uformelle regioner overlappe eller atskille seg fra formelle regioner, som den sørafrikanske SADC-regionen (se Söderbaums artikkel) eller den vestafrikanske ECOWAS-regionen (se Dokkens artikkel). Uansett er det i stor grad uformelle handelsnettverk som binder de formelle regionene sammen. Et eksempel er de mange nettverk med utspring i Den demokratiske republikken Kongo. Kivu i det østlige Kongo er utgangspunkt for et etnisk handelsnettverk basert på Nande-folket. Dette nettverket strekker seg fra Kivu til Dubai på Den arabiske halvøy og til Hongkong i Sørøst-Asia via Sudan og de mange havnene (blant annet Mombasa) langs den

afrikanske østkysten.¹ Andre kongolesiske nettverk handler med diamanter via Sør-Afrika eller driver eksport og import gjennom langtransportruter til Nigeria.

På tross av det somaliske statssammenbruddet som nå har vedvart i flere tiår, besitter den somaliske diasporaen i Øst-Afrika en nøkkelrolle i store deler av handelen mellom dette området og landene i Den persiske golf og Italia. De somaliske nettverkene er basert på klan- og familietilhørighet, og deres rolle som mellommenn i denne handelen bygger på historisk tradisjon og at de har den samme religion som handelsmennene i golfstatene. Handelsmønstre er et resultat av sosial praksis som gjentas over tid, og ofte endres de saktere enn vi tror (se Bøås 2002).

Eksempler på tilsvarende praksis finner vi også i Vest-Afrika. Et godt eksempel er de ulike senegalesiske religiøse brorskap. Flere slike har en helt sentral posisjon i handelen mellom middelhavsområdet og Vest-Afrika, og mellom USA og Vest-Afrika. Den sistnevnte handelen er spesielt konsentrert om oppkjøp av brukt elektrisk utstyr og apparater i USA som selges med god fortjeneste på for eksempel markeder i Liberia og Sierra Leone. Det meste kan skaffes til veie så lenge du har penger og så lenge du aksepterer at den varen du kjøper, allerede er brukt. Det er slike erfaringer som får sierraleonere til å snakke om «Africa as a continent comprised of second-hand nations» (Utas 2002:2).

Nettverkets logikk i denne sammenhengen er den uuttalte kunnskapens logikk. Den postkoloniale tilstanden er derfor også preget av usikkerhet, vilkårlighet og mangel på mening:

Life is nothing but permanent struggle. This is why, here, the ordinary person defines herself/himself as a «fighter». To the question «What is your occupation?» she/he will reply, «I get by». Such is life in this country where people easily get angry, where everything can be traded for something and *vice versa* (Mbembe 2001:157).

Virkeligheten er uoversiktlig og ukontrollerbar. Det er i slike sammenhenger at «entreprenøren» og nettverkets logikk kommer til sin rett. Entreprenøren selv kjenner bare en del av «virkeligheten», men den kjenner han eller hun godt. Entreprenøren er en skikkelse som kan ordne opp, arrangere avtaler og ikke minst gi mening til

1 Spesielt Dubai og resten av De forente arabiske emiratene er blitt et knutepunkt for handel til og fra Afrika. Historisk sett er ikke dette et nytt fenomen, men snarere at etter et brudd representert ved kolonitiden og avkolonialiseringens første fase, vender regionen tilbake til swahilikulturens opprinnelige handelsmønstre.

objekter i den forstand at de får en salgsverdi utover den lokale pris. Det sistnevnte ordnes ofte gjennom tilknytning til ulike regionale nettverk. Varer passerer gjennom ledd etter ledd av entreprenører. Den enkelte entreprenør kjenner ikke nettverkets totale omfang, men tilstrekkelig til å la varen passere videre til neste ledd i nettverket. Slike systemer fungerer som oftest uten legale kontrakter eller andre typer av papirbaserte eller elektroniske spor som statsmakt og andre autoriteter kan spore opp. Det som holder denne typen systemer sammen, er ulike former for sosial kapital konstruert rundt tillit og gjensidighet basert på identitetsbasert lojalitet. Denne typen nettverksbasert regional og internasjonal handel er derfor avhengig av sosial orden, men ikke nødvendigvis av det slag som formell statsmakt er ment å representere. Snarere ser denne typen økonomisk aktivitet ut til å ha et komparativt fortrinn fremfor andre typer av økonomisk organisering når hverdagen er preget av den grad av vilkårlighet og uoversiktligheit som særpreger en betydelig del av den postkoloniale tilstanden i Afrika. Krig og konflikt ser heller ikke ut til å stoppe denne typen økonomisk aktivitet fra å utfolde seg lokalt, nasjonalt, regionalt og internasjonalt. Snarere ser det ut til å være slik at krig og konflikt fører med seg nye muligheter for økonomisk gevinst for visse typer av slike nettverk. Dette gjelder spesielt dem som omfatter handel med lett omsettelige mineraler, som for eksempel diamanter. Slik handel innebærer også stor risiko for nettverkets deltakere, særlig for dem som må drive sin økonomiske virksomhet inne i selve krigssonen. For mange mennesker er imidlertid krig mer enn bare økonomisk tap og menneskelig lidelse. Krig er ikke bare en negasjon av menneskets muligheter. Krig og konflikt snur ofte opp ned på etablerte sosioøkonomiske strukturer, og slik sett innebærer krig og konflikt også nye sosiale og økonomiske muligheter.

Den afrikanske tilstanden

Afrika eksisterer i en tilstand av stor usikkerhet. Med dette forstår jeg en form for samfunnstilstand hvor regler og rammeverk som før ble tatt for gitt, ikke lenger er til å stole på. Denne usikkerheten er knyttet både til økonomiske ressurser (inntekt, land og kapital) og til politikk (makt, forbindelser og innflytelse). Slik sett kan krisen på det afrikanske kontinentet ses som en modernitetskrise.² Men

2 Patric Chabal & Jean-Pascal Daloz' bok *Africa Works: Disorder as Political Instrument* kan leses på denne måten.

samtidig er det kanskje like riktig å si at dagens Afrika forfølger sin egen form for modernisering. Uansett hva som måtte være den mest korrekte beskrivelsen, er det liten tvil om at de prosesser som nå finner sted på det afrikanske kontinentet, har dype røtter i historien til de samfunn hvor prosessene pågår. Utfordringen for samfunnsvitere er å forstå den afrikanske tilstanden og beskrive den slik at den gir mening. De andre tre artiklene i denne spesialseksjonen av *Internasjonal politikk* gjør dette fra ulike innfallsvinkler, men alle tre er opptatt av de reelle utfordringene Afrika står overfor. Afrika er av betydning både for internasjonal politikk og for studiet av denne.

Det tradisjonelle bildet av Afrika er av et marginalisert kontinent som bare i ubetydelig grad er integrert i verdensøkonomien. Dette bildet er både riktig og misvisende. Formelt sett er Afrika en helt marginal aktør i dagens globaliserte verdensøkonomi. En afrikansk finanskriser ville aldri fått slike globale ringvirkninger som den asiatiske fikk. Til det er kontinentet av altfor liten betydning for verdens finansielle sentra i London, Frankfurt, Tokyo og New York. Videre er det også riktig at omfanget av handel mellom afrikanske land formelt sett er lite. Gjennomsnittlig ligger nivået på mellom fem og syv prosent av de afrikanske landenes totale utenrikshandel. De afrikanske økonomiene er ikke komplementære, men konkurrerende. De produserer samme type råvarer for de samme internasjonale markeder. Deres økonomiske produksjon er dermed rettet inn mot å konkurrere med hverandre på verdensmarkedet. Dette er delvis en konsekvens av koloniale produksjons- og infrastrukturenter, men også et vitnesbyrd om afrikanske statslederes manglende evne til å skape større mangfold i sine respektive lands økonomier. Dette er én side ved den afrikanske tilstanden, men det finnes også en annen side ved denne virkeligheten som frem til nå i mindre grad har vært reflektert i den nordiske debatten.³ Dette er den delen av den afrikanske virkeligheten som jeg har skissert ovenfor. Dette er et Afrika som er integrert i verdensøkonomien gjennom uformelle arenaer og strukturer. Med uformelle arenaer og strukturer forstår jeg her de møteplassene som etableres mellom en lokal afrikansk politisk økonomi og den globale økonomien. Her spiller egenmektige ledere og/eller sosioøkonomiske/kulturelle entreprenører (både

3 To unntak er Berner & Trulsson (2000) og Bøås & Dokken (2002). Det er en rekke årsaker til at denne debatten ikke tidligere har fått et nordisk nedslagsfelt. En årsak kan være at mye av Afrika-forskningen i Norden er knyttet direkte eller indirekte til bistand. Dette kan ha gjort det vanskelig å sette søkelyset på de mer uformelle aspektene ved den afrikanske virkeligheten.

bedriftsledere, sosiale ledere, krigsherrer og kombinasjoner av disse tre) betydelige roller (Bøås 1998, Bøås & Dokken 2002:37).

Konkluderende betraktninger

Den virkeligheten som er beskrevet ovenfor, må analyseres videre. Vi trenger nye begrepsapparater og rammeverk for våre analyser, men samtidig må Afrika-kunnskapen som et samlet fagfelt ikke miste de tradisjonelle tilnærmingene av syne. De fremskaffer fortsatt kunnskap både om formell og uformell struktur og spenningen mellom disse dimensjonene. På ulike områder gjelder dette også de andre artiklene her. To av dem anlegger et regionalt perspektiv. Fredrik Söderbaum analyserer det han betegner som den nye regionalismens politiske økonomi i det sørlige Afrika. Karin Dokken tar for seg multilateral konflikthåndtering i Vest-Afrika og spør om ECOWAS er et egnet forum for dette. Det regionale perspektivet har de to forfatterne til felles, men det er et teoretisk skille mellom de to. Mens Dokkens bidrag hviler på et neofunksjonalistisk institusjonelt fundament, skriver Söderbaum innenfor en skoleretning som er blitt gitt merkelappen «nyregionalisme».⁴ Det mest interessante her er imidlertid hva som forener disse to arbeidene. I sin beskrivelse av den virkeligheten ECOWAS både er en del av og opererer innenfor, bruker Dokken begreper som neopatrimonialisme, kvasistatlig og transstatlig regionalisering for å stille spørsmål knyttet til forholdet mellom formell og uformell struktur i Vest-Afrika. På samme måte, dog med en helt annen forståelseshorisont, er Söderbaum opptatt av hvordan det sørlige Afrika er i ferd med å bli regionalisert nedenfra. Dette er en prosess Söderbaum mener kan knyttes til de mange strukturtilpasningsprogrammene som landene i denne regionen har gjennomgått. Uformell sektor har alltid vært et viktig element ved afrikansk politisk økonomi, men samtidig er det ingen tvil om at sammenbruddet i formelle sektorer har tvunget mange afrikanere over til uformelle overlevelsestrategier.

Mens Dokken og Söderbaum bruker regionen som hovedreferent i sine bidrag til denne utgaven av *Internasjonal politikk*, fokuserer Liv Tørres på Sør-Afrika. Hun minner oss om at selv om avviklingen av apartheid i Sør-Afrika kan karakteriseres som et politisk mirakel, er levekårene blant alle de millioner arbeidsledige og sysselsatte i uformell sektor fortsatt svært dårlige. Overgangen

4 Denne sistnevnte tilnærmingen er nær knyttet til Björn Hettne ved Göteborg Universitet.

til flertallsstyre har ikke ført til utjevning, men snarere til økt ulikhet, arbeidsledighet og fattigdom. I tillegg sliter Sør-Afrika med en av verdens mest nedslående kriminalitetsstatistikker og en aidsepidemi ingen ser noen ende på. Sør-Afrikas evne til å finne løsninger på sine problemer vil ha betydelig innvirkning på både det sørlige Afrika og resten av kontinentet.

I analyser av utenrikspolitikk og internasjonal politikk i Afrika er regionen en viktig referent. Undertegnede er spesielt opptatt av at vi setter fokus på hvordan forholdet mellom ulike afrikanske regioner og omverdenen formes og endres gjennom uformelle strukturer og arenaer. Dette innebærer at vi ikke tilnærmer oss regionen kun som en fysisk manifestasjon, som en formell grense mellom to atskilte geografiske områder, men som et sosialt konstruert fenomen som blir til gjennom sosial praksis. Deler av denne sosiale praksisen er relativt harmløse og omfatter stort sett handel med vanlige produkter, mens andre deler av denne praksisen også i høy grad omfatter våpen, naturressurser (diamanter) og narkotika. Mitt formål har imidlertid ikke vært å diagnostisere eller legge frem forslag til politikk som kan stoppe denne typen uformell politisk-økonomisk interaksjon. Det ville for det første være lite realistisk eller hensiktsmessig. Vi kan ikke isolere et helt kontinent. For det andre er det liten tvil om at det er mer enn bare en viss grad av gyldighet i utsagnet om at «den uformelle struktur har reddet Afrika». Utsagnet er korrekt i den forstand at statsapparatet i mange land er så dysfunksjonelt at det er økonomisk virksomhet innenfor uformell sektor som holder befolkningen i live. Mitt siktemål med å skrive disse ordene er derfor langt mer beskjedent. Det strekker seg ikke lenger enn til å trekke frem noen få sentrale aspekter ved den afrikanske virkeligheten slik at de får sin plass i den nordiske Afrika-debatten.

Referanser

- Bayart, Jean-François, Stephen Ellis & Béatrice Hibou (1999) *The Criminalization of the State in Africa*. Oxford: James Currey.
- Berner Boel & Per Trulsson (red.) (2000) *Manoeuvring in an Environment of Uncertainty: Structural Change and Social Action in Sub-Saharan Africa*. Aldershot: Ashgate.
- Bøås, Morten (1998) «Den postmoderne staten», *Samtiden* 5/6: 47–58.
- Bøås, Morten (2002) «Handelsmannen» i Iver B. Neumann (red.) *Global politikk: handel, krig, diplomati og kommunikasjon i praksis*. Oslo: Cappelen (under utgivelse).
- Bøås, Morten & Karin Dokken (2002) *Internasjonal politikk og utenrikspolitikk i Afrika sør for Sahara*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Chabal, Patric & Jean-Pascal Daloz (1999) *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. Oxford: James Currey.
- Dokken, Karin (2000) «Frankrike og Afrika ved tusenårsskiftet», *Internasjonal politikk* 58 (2): 233–250.
- Mbembe, Achille (2001) *On the Postcolony*. Berkeley: University of California Press.
- Reno, William (1995) *Corruption and State Politics in Sierra Leone*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Utas, Mats (2002) «Mobile Mania in Dakar – Just a Modernity Mirage?» *The Living Beyond Conflict Seminar Newsletter* 2: 2–3.

Den nya regionalismens politiska ekonomi i södra Afrika

Fredrik Söderbaum

(f. 1968) er doktorand i freds- og utviklingsforskning ved Gøteborgs universitet

Introduktion

Trots att regionalism närmast blivit ett modeord i studiet av internationella relationer hävdas det ofta att det endast finns en primitiv regionalism i Afrika. Regionalismen i Afrika är «misslyckad» heter det, oavsett om man lägger tonvikt vid mellanstatliga regionala organisationer och projekt eller den låga nivån av intra-regional handel (se t.ex. Asante 1997, Foroutan 1993). Detta hindrar givetvis inte många debattörer från att betona den viktiga roll pan-afrikanskt samarbete kan ha för framtida fred, säkerhet och ekonomisk utveckling.

Beträffande södra Afrika fanns det under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet enormt stora förväntningar på ett framgångsrikt regionalt samarbete och integration efter apartheidregimens fall. Det beror givetvis på de tragiska konsekvenserna av apartheid, som låste fast hela södra Afrika i en ond cirkel av ondska, rashets, krig, konflikter och exploatering. I debatten vad som skulle hända efter apartheid målades det upp en rad olika, oftast relativt positiva, framtidsscenarier (Davies 1990, Martin 1991, Odén 1993). Det fanns skeptiker redan i slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet, men det är betydligt vanligare att peka på negativ, «misslyckad» eller asymmetrisk regionalism i södra Afrika idag (Ahwireng-Obeng & McGowan 1998). Det är gamla välkända argument som återkommer, speciellt en betoning på ineffektiva re-

* Författaren är tacksam för konstruktiva kommentarer från Björn Hettne och två anonyma kommentatorer, samt för finansieringen från Sida/SAREC.

gionala organisationer och/eller låg och polariserande handel och investeringar.

Enligt mitt förmenande är många analyser av regionalism i södra Afrika alltför koncentrerade på formella mellanstatliga organisationer och projekt eller på regional handelsintegration med utgångspunkt i integrationsteorier utvecklade från och för Nord i allmänhet och Europa i synnerhet. Antagande och teorier baseras på speciella uppfattningar om staten, hur regionala organisationer antas fungera och på vikten av handelsintegration som, i min mening, inte alltid är så värst behjälpliga för att förstå regionalismens politiska ekonomi i södra Afrika.

Syftet med denna artikel är att med utgångspunkt i «nyregionalismen» lyfta fram en alternativ och bredare analys, som framhäver att det finns en livlig, dynamisk och multidimensionell regionaliseringsprocess i södra Afrika. Enligt detta teoretiska perspektiv är södra Afrika i många avseende ett sofistikerat regionalt system där regionen och gränsöverskridande regionala relationer historiskt sett har spelat och fortfarande spelar en viktig roll för många statliga såväl som icke-statliga aktörer. Regionalismer återfinns i alla sektorer i södra Afrika. Och alla typer av aktörer (stater, marknadsaktörer, civilsamhällets aktörer samt externa aktörer) är med och skapar det regionala fenomenet. I denna artikel lägger jag speciellt fokus på internationell politisk ekonomi (IPE), och syftet är att lyfta fram hur den nya regionalismens politiska ekonomi i södra Afrika manifesteras i några olika typer av delvis sammanlänkade och överlappande regionalisering: (i) öppen regionalism, (ii) mikroregionalism, (iii) företagsstyrd regionalism och (iv) informell regionalism underifrån.

De olika regionalismerna kan ha positiva såväl som negativa konsekvenser, och det är viktigt att betona att regionalismerna oftast följer ett mönster som inte kommer fram på samma sätt eller till och med är svåra att upptäcka och förstå med teoretiska perspektiv och referensramar som bygger på en viss förståelse av den europeiska integrationsprocessen (oavsett om den baseras på realism, liberalism eller neoklassisk/nyliberal ekonomisk teori).

Analysen i denna artikel tar sin utgångspunkt i «nyregionalismen», som utvecklats inom ramen för kritisk internationell politisk ekonomi (IPE).¹ I kontrast till positivistiska och konventionella teorier tas

1 För «nyregionalismen» («New Regionalism Approach»), se Hettne *et al.* (1999, 2000a, b, c, 2001), Hettne & Söderbaum (1998, 2000), Mittelman (2000), Schulz *et al.* (2001). Bøås *et al.* (1999) har utvecklat en distinkt men nära

regionen här inte som given. Staterna och ekonomierna ses inte som aggregerade och diskreta enheter, eller som enhetliga och rationella aktörer som går omkring och bär på fasta och klart definierade (nationella) intressen. Eftersom regioner ses som sociala konstruktioner finns det inte några givna eller «naturliga» regioner och inte några naturliga regionala intressen heller. Enligt detta nyregionala synsätt skapas regioner av reflexiva aktörer genom politiska handlingar. «The existence of regions is preceded by the existence of region-builders» (Neumann 1999:115). Dessa (statliga såväl som icke-statliga) regionbyggare kan använda regionalisering för en rad olika men inte nödvändigtvis kompatibla syften. Snarare än att analysera vad som försiggår inom en viss på förhand väl avgränsad region/regional organisation med hjälp av positivistisk teori byggd på «rational choice», nyttomaximering och mer eller mindre på förhand definierade intressen (Mansfield & Milner 1997, Mattli 1999), syftar «nyregionalismen» till att studera regionaliseringsprocesser och processen av hur regioner konstrueras och dekonstrueras i en bredare historisk, holistisk och sociologisk mening.

Perspektivet lägger betoningen på multidimensionaliteten i regionalismen och att regionalismerna konstrueras av reflexiva statliga och icke-statliga aktörer där materiella resurser såväl som idéer, identiteter och kognitiva aspekter är av betydelse. Utifrån detta perspektiv läggs betoningen på ofta negligerade frågor såsom: hur och varför uppstår regioner och regionalismer (i plural), vilka aktörer driver och bejaktar specifika (och ibland konkurrerande) regionala projekt och regionaliseringsstrategier, med vilka motiv, strategier och konsekvenser, vilka aktörer och strukturer befäster regionen, och vilka är vinnare och förlorare?

relaterad ansats, kallad «nyregionalismerna» («new regionalisms/new realist approach»). Det finns dock stora likheter mellan dessa två perspektiv, speciellt vad gäller analysen av regionalism i Syd. Utan att för den skull förringa skillnaderna, ses de två ansatserna som del av ett bredare kritiskt IPE-perspektiv på regionalism i denna uppsats. I de flesta viktiga avseenden är dessa två ansatser kompatibla med det perspektiv som utvecklats av Daniel Bach (1999a, b). För att undvika missförstånd ska det nämnas att prefixet «ny» här inte avser en ny era eller ny våg av regionalism, och inte heller innebär att alla processer nödvändigtvis är «nya» till sin natur, även om vissa aktiviteter faktiskt är det. Det nya härrör mer ifrån att «nyregionalismen» åtminstone delvis kan ses som en «ny» teoretisk ansats. Men återigen har vissa teoretiska komponenter en lång historia och har använts tidigare. På samma sätt som man inom IR och IPE pratar om en ny politisk ekonomi eller en ny realism förefaller det relevant att prata om en ny regionalism i teoretisk mening. Men på samma sätt som i dessa ansatser så kan det «nya» förstås som heterodox, icke-konventionellt och dylikt (Murphy & Tooze 1991).

Det är viktigt att gå bortom ett snävt fokus på stater som de enda politiska och regionala aktörerna (man behöver alltså packa upp den «enhetliga staten»). Vidare fokuserar nyregionalismen definitivt inte bara på regionalism och regionala organisationer formaliserad och institutionaliserad «uppifrån» (Bach 1999a, b, Bøås *et al.* 1999, Clapham 1999, Hettne *et al.* 1999, Schulz *et al.* 2001, jfr. Neumann 1999). Man behöver givetvis förstå regionalismen «uppifrån», men vad som kan kallas regionalism «underifrån» («regionalism from below») måste *också* inkluderas i analysen. Det senare inkluderar en rad olika (icke-statliga) aktörer, såsom transnationella företag, företagsnätverk, civilsamhällen, NGOs, privata armér, krigsherrar, handelsnätverk och andra typer av informella nätverk osv. Poängen är att eftersom regionalism «uppifrån» och «underifrån» påverkar varandra i ett komplicerat samspel ska de inte separeras som i de flesta ortodoxa perspektiv, utan integreras i en och samma analysram (Bøås *et al.* 1999:905–6).

Artikeln är upplagd på följande sätt. I avsnitt 2 ges en historisk beskrivning av hur södra Afrika är socialt konstruerat och institutionaliserat kring ras, kolonialism, stat, profit, apartheid och det kalla krigets logik. Den historiska analysen är viktig dels för att förstå begränsningarna i de traditionella teorierna om regionalism (realism, liberalism, neoklassisk integration) men kanske ännu mer som «ingång» för att förstå hur södra Afrika konstrueras efter apartheid. Avsnitt 3 fokuserar på den nyliberala ekonomiska regionalismen, med betoning på öppen regionalism, och snarare än att se denna som en «teori» analyseras den som ett specifikt politiskt projekt. Avsnitt 4 betonar mikroregionalism i form av spatiala utvecklingsinitiativ (SDIs) och utvecklingskorridorer. Det framhävs att SDIs i själva verket kan ses som en manifestation av hur nyliberal ekonomisk regionalism får sin tillämpning på mikroregional nivå. I avsnitt 5 framhävs företagsstyrd regionalism, och speciellt den kontroversiella roll som sydafrikanska företag har i etablerandet av en speciell typ av regionaliseringsmönster i södra Afrika. Därefter analyseras informell regionalism underifrån. Trådarna dras ihop i avslutningen, och det framhävs att även om det finns en rad olika regionaliseringsprocesser påverkar de ofta varandra och hänger ofta ihop. I många avseenden skapas de fyra typerna av regionalismer i en kontext som domineras av nyliberalism, ekonomisk globalisering och statens kris, och vissa regionalismer (speciellt de tre första) rider på detta och försöker förstärka globaliseringen, medan andra (speciellt informell regionalism underifrån) växer fram i dess kölvatten.

Konstruktionen av regionen södra Afrika i ett historiskt perspektiv

I tidig ålder var de flesta samhällen i södra Afrika självförsörjande och relativt isolerade. Kontakter med omvärlden skedde främst genom olika typer av expansioner, krig, handel och migrationsströmmar. Portugisernas ankomst år 1482 var startskottet för kraftiga förändringar i regionen. Kapkolonin grundades 1652, men liksom portugiserna höll holländarna främst till vid kusten, med enbart sporadiska räder mot inlandet. Successivt inlemmades södra Afrika som en bricka i ett större globalt kolonialt nätverk med handel av guld och slavar, där kuststäderna tjänade som viktiga uppbunkringsplatser för handelsfartyg på väg till Indiska Oceanen och Sydostasien (Niemann 2000).

Expansionen med fler och fler nybyggare fortgick. Ökad brist på land och miljömässiga påfrestningar ledde till en mängd olika konflikter mellan boer, briter och afrikaner, och sedan till stora migrationsströmmar, främst «voortrekkers» som migrerade norrut från Kapkolonin, samt de afrikanska folkomflyttningarna (som oftast benämns «mfecane»). Migrationsströmmarna hade stora politiska effekter och ledde till att större, starkare och bättre organiserade stater bildades. Boerna etablerade till exempel Oranjefristaten och Transvaal, medan Ngunifolk etablerade kungariket i Gaza, Ndebele i Zimbabwe, Kololo i Zambia, Ngori i Malawi och så vidare. Dessa politiska förändringar lade grunden för och utgör början till södra Afrika som en distinkt region (Niemann 2000).

Nästa viktiga steg i konstruktionen av södra Afrika inleddes i och med upptäckten av diamanter (1870) och guld (1886). Detta kom att förändra regionen för alltid. Från att ha varit av sekundärt intresse för kolonialmakterna inriktades nu all kraft på att få kontroll över de nya mineralerna. Tidigare krig och konflikter kan liknas vid skärmytslingar jämfört med de mycket omfattande och destruktiva krig som uppstod som ett resultat av strävan efter att få kontroll och makt över territorium och mineraler. Man slog ner afrikanska uppror med stor kraft i vad som idag skulle betecknas som etnisk rensning. Ett av de mer destruktiva kolonialkrigen var Sydafrikanska kriget mellan 1899 och 1902, som bevarats i medvetandet hos boerna ända fram tills idag. Slutligen vann den brittiska imperiedrömmen, med Cecil Rhodes i spetsen, vilket de andra kolonialmakterna i södra Afrika var tvungna att anpassa sig till (Ohlson & Stedman 1994).

Detta utgjorde början till mer organiserat och konsistent imperiebyggande och kolonialism i södra Afrika. Ur ett regionalt perspektiv

är det viktigt att förstå att stats- och kolonialbyggandet och befästandet av gränser gick hand i hand med en konsolidering och en politisk-ekonomisk integration av regionen. I detta avseende var migrantarbetare en viktig integrerande faktor. Stora mängder arbetskraft importerades från Moçambique, Lesotho och Swaziland för att arbeta i gruvorna och plantagen i Sydafrika och även till Nord- och Sydrhodesia. Dessa migrantarbetare utgjorde en stor andel av den totala arbetskraften. För att pressa ner lönerna, speciellt i gruvorna, var det enbart den produktiva arbetskraften som var intressant. Vidare var det i första hand engelskt men även tyskt kapital som möjliggjorde de stora investeringarna i grannländerna, till exempel i infrastruktur. Under hela 1900-talet institutionaliserades och integrerades på så sätt södra Afrika allt mer genom de regionala strukturer av arbetskraft, varor, kapital, transporter och infrastruktur som byggts upp genom historien. Detta konsoliderade staterna på samma gång som det konsoliderade regionen enligt ett mönster baserat på ras, stat och exploaterande kapitalism (Davies 1990).

Den speciala regionala dynamiken konsoliderades och befästes ytterligare från och med 1948 när Nationalistpartiet vann valet i Sydafrika på en plattform baserad på apartheid. Nu blev rassegregationen än mer institutionaliserad, och gränsen mellan «inside» och «outside» gick inte på grundval av gränser eller vilken stat/koloni man tillhörde utan blev alltmer beroende av hudfärg. Inom Sydafrika försökte apartheidregimen skapa en «etniskt ren» stat, och placerade inhemska befolkningen i reservat/bantustans och gjorde dem till objekt snarare än subjekt och medborgare. Det var ett regionalt system av exploatering, och skillnaden mellan att bo i hemländer såsom Bophuthatswana och Venda var närmast akademisk jämfört med att tillhöra suveräna stater såsom Lesotho, Swaziland, Botswana och (södra) Moçambique. Connie Mulder, en av Nationalistpartiets ledare, uttryckte det på följande vis i parlamentet år 1978:

If our [National Party] policy is taken to its logical conclusion as far as the black people are concerned, there will not be one black man with South African citizenship. Every black man in South Africa will eventually be accommodated in some independent new state in this honourable way and there will no longer be a moral obligation on this parliament to accommodate those people politically.²

2 Citerad i Poku (2001:115).

Apartheidregimens arkitekter utnyttjade och konsoliderade skickligt de gamla strukturerna av exploaterande kapitalism som etablerats under flera hundra år av kolonial expansion. I och med avkolonialiseringen karaktäriserades regionen alltmer av kampen mot apartheid. Regionen blev en arena för konflikt. De frigjorda staterna inledde kampen tillsammans med frihetsrörelserna i de ännu icke frigjorda staterna. Även solidaritetsrörelserna och vissa stater i Nord, speciellt i Norden, stödde kampen mot apartheid. SADCC («Southern African Development Coordination Conference») bildades 1980 som ett ekonomiskt komplement till det (säkerhets)politiska samarbetet inom ramen för Frontlinjestaterna. Syftet var att bryta det ekonomiska beroendet av Sydafrika och omvärlden samt bygga ömsesidiga länkar mellan medlemmarna på mer jämbördig basis.

Den organiserade och formella regionalismen inom ramen för SADCC var på så sätt «defensiv» och helt statsstyrd. Utöver att man lyckades mobilisera en hel del bistånd till olika projekt så anses de materiella resultaten i allmänhet vara ganska klena. SADCC byggde på en decentraliserad modell där nationella projekt och nationella intressen dominerade och det saknades en tydlig och genomgripande regionaliseringsstrategi. Även om det ofta framhåvs att SADCCs resultat var svaga, måste man behålla i minnet att det regionala samarbetet påverkades mycket kraftigt i negativ riktning av Sydafrikas «totala strategi» (Hanlon 1986a och b). Apartheidregimen kunde effektivt utnyttja det kalla krigets logik och framställa sig som ett bålverk mot kommunismen och på så sätt få (både formellt och informellt) stöd från viktiga krafter i främst USA och Storbritannien (Thompson 2000). De negativa strukturerna i regionen bevarades också genom framförallt brittiskt och amerikanskt kapital och företagande. Med hänsyn till den starka övermakten behöver inte nödvändigtvis SADCCs resultat ses som svaga. Sydafrika förstörde ofta vad SADCC byggde upp i form av infrastruktur, och oavsett om biståndsmedlen kanske hade kommit länderna till del i alla fall så lyckades man mobilisera externa resurser. Vidare kanske den viktigaste betydelsen av SADCC var på ett kognitivt plan. Både Frontlinjestaterna och SADCC var starkt bidragande orsaker till att södra Afrika betraktades ur ett regionalt perspektiv och inte som en samling enskilda stater som var isolerade grannar till apartheidregimen. Kaire Mbuende, SADCs förre generalsekreterare, framhåvde ofta att SADCCs kanske största framgång var att det grundlade en mentalitet av att «tänka SADCC».

Efter kalla kriget och den mödosamma nedbrytningen av apartheid har förutsättningarna för regionalisering förändrats igen. I för-

ståelsen av hur södra Afrika rekonstrueras och dekonstrueras har man stor nytta av den historiska analysen. Dels underlättar den att sätta in regionen i dess rätta historiska och strukturella kontext (en aspekt som ibland glöms bort). Analysen understryker också att södra Afrika redan i högsta grad är en integrerad region, och därför ej kan förstås utan ett regionalt perspektiv. Genom århundraden har regionen konstruerats både «utifrån» och «inifrån», och det kommer den att fortsätta göra. Den har inte heller formats och regionaliserats enbart av statsaktörer utan av en komplex blandning av aktörer: stater och kolonialister, transnationella bolag och företag (från utanför regionen såväl som innanför), lokala småföretagare och näringsidkare, INGOs och NGOs, solidaritets- och befrielserörelser och inte minst av internationella institutioner och givare. Formella regionala organisationer har i sig själva haft mindre betydelse, och oftast har olika typer av regionala aktörer kommit samman i mer informella nätverk, allianser, grupperingar och rörelser. Det har funnits en mängd olika, ofta konkurrerande, visioner och strategier om hur regionen ska byggas och vad den ska vara. Och regionen är definitivt inte enbart konstruerad kring materiella resurser utan olika former av identiteter, idéer, etniciteter och hudfärg har varit en integrerad del av regionbyggande, regionförstörande och motstånd.

Öppen regionalism

Den övergripande ideologiska basen för regionalt samarbete och integration i Afrika är den rad av fördrag och visioner som utarbetats inom ramen för Afrikanska enhetsorganisationen (OAU). I de två mest kända, Lagosplanen (1980) och Abujafördraget (1991), betonas att de afrikanska länderna och ekonomierna är «för små» men att tillsammans kan de övervinna balkanisering och samtidigt hävda sig i världen (se Asante 1997). Traditionellt har man betonat att detta ska ske genom relativt «inåtriktat» pan-afrikanskt och regionalt samarbete. Idag har strukturalismen och beroendeskolan slängts på sophögen och det är (ny)liberal ekonomisk politik som gäller, som i många viktiga avseenden är kompatibel med Världsbankens, Internationella valutafondens och givarnas betoning på (ny)liberal ekonomisk politisk och marknadsstyrd integration (Haarløv 1997). Receptet är entydigt: för att inte marginaliseras ytterligare bör Afrika integreras mer i den globala ekonomin.

Det stora flertalet regionala projekt i södra Afrika bygger på visionen om att den ekonomiska integrationen ska vara marknads-

styrd och syfta till att främja rörligheten av varor, kapital, investeringar och tjänster inom regionen såväl som gentemot resten av världen. Staterna ska (eller får) inte skapa «distortioner» genom interventioner eller regleringar, utan de ska istället bidra till ökad liberalisering och konkurrens. Det finns självklart vissa motstånd mot denna linje, vilket oftast försvaras av att man inte klarar av de långtgående liberaliseringskraven, eftersom detta anses slå ut inhemsk industri och företagsamhet. Det är dock diskutabelt i vems syfte motståndet mot liberaliseringen sker. Som även framkommer senare i denna artikel, i avsnittet om transstatlig regionalism, behöver det definitivt inte vara det «gemensamma bästa» som ligger bakom motståndet. Till exempel, i den mycket segdragna omförhandlingen av SACU-avtalet är det, enligt en representant i det sydafrikanska förhandlingsteamet, istället dominerande «rentier-elite fractions» i de andra SACU-länderna som «are dragging their feet because the old formula is advantageous to them» (citerat i Sidaway & Gibb 1998:178). Riktningen på reformerna är dock klar, och det råder ingen tvekan om att det pågår en generell och stark trend av liberalisering i södra Afrika. Paradigmet drivs av ekonomer i de internationella finansinstitutionerna, hos givarna såväl som traditionella ekonomer inne i regionen, på finans- och handelsministerierna, i de enskilda regionala organisationerna och bland många policy-expert. Paradigmet sammanfattas väl av två framstående ekonomer:

For all SADC members, regional integration should not be perceived as an alternative to more general trade liberalization, which is crucial if African economies are to grow, but rather as a one step in a process of greater integration into international markets. Regional integration is complementary to global integration: it can play an important role in facilitating trade and investment through creating larger markets, which could ultimately enable SADC to compete in the global context (Jenkins & Thomas 2001:168).

Detta synsätt, eller rättare sagt «projekt», benämns oftast «öppen regionalism» (Cable & Henderson 1994). Den nyliberala karaktären på öppen regionalism gör den kompatibel med andra nyliberala reformer och strategier. Man behöver alltså förstå öppen regionalism i ett bredare perspektiv än att enbart koncentrera sig på ett individuellt integrationsprojekt, såsom t.ex. COMESA eller SADC. På *horisontell* nivå finns det egentligen ingen större motsättning mellan det stora antalet handels- och integrationsprojekt, såsom SADC, COMESA, SACU («Southern African Customs Union»), CMA («Common Monetary Area»), CBI/RIFF («Cross-Border

Initiative/Regional Investment Facilitation Forum») och IORTB («Indian Ocean Rim Trade Bloc»), så länge som de bidrar till liberalisering och minskad protektionism.³ Detsamma gäller *vertikalt* sett. Det stora antalet liberala och avreglerande projekt och reformer på olika «nivåer» är i själva verket kompatibla och rentav förstärkande, såsom «New Partnership for Africa's Development» (NEPAD), Afrikanska Renässansen, regionala ekonomiska integrationsprojekt och handelsområden, mikroregionalism, spatiala utvecklingsinitiativ och utvecklingskorridorer (se nedan), bilaterala handelsinitiativ och nationella reform- och liberaliseringsprogram (i form av post-strukturanpassning, givarkonditionalitet och «good governance»).

En sådan här nyliberal regionalisering baseras på en ekonomisk idealtypsmodell av marknadens välsignande funktioner. Den är «öppen» för all liberalisering (och nya medlemmar), men motverkar i princip alla former av intervention och stabiliserande mekanismer. Nyregionalismen och kritisk IPE-teori betonar att detta inte enbart handlar om «ekonomi», som dess förespråkare vill göra gällande, utan är i högsta grad också ett politiskt projekt och en utstuderad regionaliseringsstrategi. Varken nyliberalism eller öppen regionalism är neutrala eller naturliga, utan är skapade av specifika aktörer enligt en viss ideologi, med ett visst syfte och för en viss grupp av aktörer. Den nyregionala ansatsen studerar vilka som driver dessa strategier, för vilket syfte och vem som gynnas respektive missgynnas, och man försöker även identifiera alternativa strategier.

Utifrån nyregionalismen finns det all anledning att vara skeptisk till den öppna regionalismen. Denna strategi betonar ganska ensidigt «avreglering», «liberalisering» och «rätta priser», och utgör på så sätt en integrerad del av ett nyliberalt perspektiv där utveckling ska ersättas med ekonomisk tillväxt, och där staten ska ersättas med marknad. För mycket «government» ses som ett systemfel och «good governance» definieras som mindre «government». Staten och det offentliga reduceras till att skapa en främjande miljö («enabling environment») för marknaden och privata intressen. Detta innebär att det offentliga och «det gemensamma bästa» har blivit underordnat det privata, och därigenom blir det reducerat till sum-

3 Se Handbook of Regional Organizations in Africa (Söderbaum 1996, Nordiska Afrikainstitutet) för regionala organisationer och projekt i Afrika, och dess medlemskap. I detta sammanhang kan nämnas att visionen om «utvecklingsintegration» som ofta diskuteras inom ramen för SADCC/SADC i praktiken har blivit en tvädelad blandform av funktionalistiskt projektsamarbete och neoklassisk/nyliberal handelsintegration.

man av ett antal privata intressen som kommer till uttryck på en (oftast skev) marknad. Mänskliga behov och kollektiva nyttigheter blir «privatiserade» och på så sätt beroende av marknadens funktionssätt och karaktär. En dåligt fungerande stat ska alltså ersättas av en ännu sämre fungerande marknad. Det nyliberala perspektivet bygger på en omskrivning av statens roll i den ekonomiska historien och innebär en återgång från statens traditionella utvecklings- och välfärdsambitioner. I nästa avsnitt ges en mer konkret illustration av hur denna nyliberalism verkar på «marken» och på mikroregional nivå.

Mikroregionalism⁴

Södra Afrika håller på att rekonfigureras genom implementeringen av ett stort antal så kallade spatiala utvecklingsinitiativ, SDIs («Spatial Development Initiatives»). Dessa SDIs är riktade och kortsiktiga interventioner som syftar till att attrahera («crowd-in») privata investeringar och på så sätt skapa global konkurrenskraft, tillgång till globalt kapital, utveckling av infrastruktur, främja den privata sektorns deltagande i ekonomin och nya arbetstillfällen. Fokuset ligger på avgränsade mikroregionala områden som har möjligheter att utvecklas och som blivit missgynnade på grund av historiska och politiska omständigheter, främst apartheid och importsubstitution (Jourdan 1998:718–26, SDI 2002).

Fram tills idag finns det fjorton initiativ i Sydafrikas SDI-program, varav några involverar vissa grannländer.⁵ På papperet innehåller investeringsportföljen för sju av de största SDI-projekten nära 800 investeringsprojekt till ett totalt värde av mer än 32 miljarder USD, och med en officiell kapacitet att generera mer än 85 000 nya arbeten. I officiella kretsar och i massmedia anses Sydafrikas SDI-program vara en stor framgång. Detta har gjort att ett ansevärt antal så kallade regionala SDIs planeras och håller på att implementeras i södra Afrika.⁶ Namibia har redan implementerat Walvis Bay SDI

4 Se Söderbaum & Taylor (2001) för en mer utförlig analys.

5 De fjorton initiativen är Maputokorridoren, Phalaborwa, Lubombo, Platinum, Richards Bay-Empangeni, Pietermaritzburg/Msunduzi, Blyde River, West Coast, Fish River: Wild Coast, Gauteng, Maloti/Drakensberg, Durban och Gariep (SDI 2002).

6 Några av de mest uppmärksammade regionala SDIs inkluderar: Walvis Bay SDI, Malange utvecklingskorridor, Lobito utvecklingskorridor, Namibe utvecklingskorridor, Okavango-Upper Zambezi SDI, Coast-2-Coast SDI, Tazara utvecklingskorridor, Nacala utvecklingskorridor, Beira utvecklingskorridor och Moçambique-Zambezi SDI (SDI 2002).

och Transkalaharikorridoren. Moçambique har ett eget SDI/korridorprogram. Denna form av mikroregionalism diskuteras eller har börjat implementeras även i Angola, Botswana, Malawi, Swaziland, Tanzania, Zambia och Zimbabwe.

SDIs är designade för att främja global integration men även regional ekonomisk integration. Det är ett mycket utpräglat marknadsparadigm som styr investeringsmöjligheterna. En av arkitekterna bakom SDI-programmet framhäver att:

In order to be selected for inclusion in the SDI process, a project must offer a commercially viable return on investment, i.e. it must be a bankable project — a project which a commercial financial institution would be willing to back (Jourdan 1998:720).

En central komponent av SDIs är att involvera den privata sektorn. För detta ändamål använder man sig av renodlade privatiseringar och så kallade «public-private partnerships» (PPPs), som är instrument för att involvera den privata sektorn och bredda ägarskapsbasen i ekonomin, först och främst vad gäller infrastruktur såsom vägar, järnvägar, energi, telekommunikationer, hamnar och så vidare.

Utöver att attrahera privat investeringskapital syftar SDIs till att så snabbt som möjligt förändra lagstiftning, förändra statens roll i ekonomin, bredda ägarskapet i ekonomin och främja konkurrens. På så sätt utgör det en del av det bredare nyliberala paradigmet, och öppen regionalism och SDI regionalism förstärker och kompletterar varandra. De två typerna av regionalism drivs i princip av liknande eller samma aktörer, bestående av en allians av viktiga delar av den politiska eliten och internationellt inriktade storföretag i södra Afrika, speciellt i Sydafrika, ivrigt påhejade av de internationella finansinstitutionerna, privata investerare och de statliga givarna.

Det står bortom allt tvivel att SDIs och PPPs skapas av specifika ekonomiska och politiska eliter, för vissa specifika syften och oftast med negativa konsekvenser för de fattiga och de marginaliserade på grund av den speciella typ av exkluderande utveckling den befrämjar (Söderbaum & Taylor 2001, Taylor 2000). Dynamiken i processen blir till stor del beroende av investeringsviljan hos internationella investerare. Och denna kan vara svag, inte minst på grund av att många projekt som lanserats kan ses som önskeprojekt. Ett annat stort problem är att konventionella kollektiva nyttigheter, varor och tjänster privatiseras eller görs om till PPPs. Detta indikerar en tillbakagång av staten hand i hand med en kommersi-

alisering av ekonomiska basbehov. Vägtullar är en global trend men det är klart att de höjer bördan mest för de utan resurser och redan förfördelade, speciellt i Moçambique där man kan finna några av de fattigaste människorna i hela världen.

SDIs omges av en universalistisk retorik av människocentrerad utveckling och fattigdomsbekämpning, men i realiteten finns det ytterst lite av detta i den faktiska implementeringen. Det främsta målet tycks vara tillväxt (utan jobb), global export för intjänandet av hårdvaluta och kapitalintensiva mastodontprojekt, såsom aluminiumsmältverk och järn- och stålverk, och inte mycket annat. På samma sätt som i fallet med öppen regionalism resulterar detta i att «good governance» innebär mindre «government». I fallet med SDI förs denna ideologi ytterligare ett steg, och statens roll blir reducerad till att först och främst främja nya privata och kommersiella investeringsprojekt. I denna process blir staten reducerad till en investeringsagent; ett transmissionsbälte för transnationellt kapital snarare än en utvecklingsbefrämjare (Söderbaum & Taylor 2001).

En rad problem uppstår som ett resultat av nedmonteringen av staten, i synnerhet eftersom det inte finns mycket som kan ersätta den. Med hänsyn till den enorma storleken av SDIs är de mycket svagt institutionaliserade. Den uttryckliga målsättningen är att vara icke-institutionaliserad, flexibel och obyråkratisk för att bättre kunna tillgodose marknadens krav och intressen. Konsekvensen är en mycket smal och exkluderande institutionell struktur som enbart syftar till att främja privatiseringar och privata investeringsbehov. På så sätt är den inkapabel att tillgodose ett bredare kollektivt och offentligt intresse i implementering och beslutsfattande. Detta är den institutionella innebörden av receptet att «good governance means less government». Återigen, denna informella struktur tjänar de redan mäktiga och starka, och framförallt det privata och transnationella kapitalet samt vissa delar av det politiska ledarskapet som på så sätt tillfredsställer kraven på exportinkomster.

Företagsstyrd regionalism

I flera hundra år har olika typer av ekonomiska aktörer varit djupt involverade i konstruerandet av södra Afrika som en speciell och asymmetrisk region. Gruvbolag, plantageägare, storbönder, handelsföretag, transportföretag, investerare, kapitalister, etniska företags- och handelsnätverk, privata småhandlare och andra privata aktörer har varit med i denna mångfacetterade process. I takt med ekonomiska reformer och kommersialisering av offentliga och stat-

liga bolag har även serviceföretag inom till exempel energi och vatten blivit mer involverade i den regionala ekonomin. Historiskt sett har sydafrikanska ekonomiska aktörer och företag spelat en mycket viktig roll. Under apartheid kunde det möta hinder att göra affärer i regionen men det var definitivt inte omöjligt, och regionen spelade en viktig roll för Sydafrika även under sanktionstiden. Efter apartheid och kalla kriget, och i takt med fördjupade ekonomiska reformer har större möjligheter återigen öppnat upp sig. Marknadsaktörer är mycket aktiva i rekonfigurationen av södra Afrika, och det gäller i synnerhet sydafrikanska storföretag.

Efter apartheid blickar sydafrikanska företag och ekonomiska intressen med förnyat intresse mot Afrika, speciellt södra Afrika. Med undantag av några enskilda företag, speciellt gruv- och diamanbolag, har sydafrikanska företag dock begränsade expansionsmöjligheter utanför den afrikanska kontinenten. De är helt enkelt inte tillräckligt konkurrenskraftiga. I Afrika har man dock en komparativ fördel jämfört med europeiska, nordamerikanska och asiatiska företag, som i de flesta fall inte vill ge sig in på de afrikanska marknaderna, i alla fall inte utan någon form av samarbete. Det finns alltså stora expansionsmöjligheter på den afrikanska kontinenten, speciellt i södra Afrika. Sydafrikanska företag och företagskedjor är en vanlig syn i SACU-länderna, men på senare tid har detta blivit en alltmer vanligare förekomst längre norrut. Dessa aktiviteter spelar (ännu?) ingen fundamental roll för Sydafrikas ekonomi som helhet, men det är en påtaglig trend och den är mycket betydelsefull i vissa sektorer och för de enskilda företagen. Sydafrikas handel med icke-SACU-länder i Afrika har ökat i mycket stor omfattning under det sista decenniet, och till skillnad från Sydafrikas fortsatta export av mineral, ädelstenar och råvaror till Nord, så är Afrika nu den viktigaste destinationen för förädlade produkter, med närmare 30 procent av den förädlade exporten (Ahwireng-Obeng & McGowan 1998:11).

Sydafrikanska investeringar och företagsetableringar i regionen är också en viktig dimension av denna typ av regionalism. De sydafrikanska företagen aktiverar sig främst i sektorer såsom turismnäringen, bankväsendet och den finansiella sektorn, försäkringar, livsmedel, mat och dryck, detaljhandel, transporter och kommunikationer, skogs- och jordbruksindustri, tillverkning, gruvnäring, stål och gas. Några av de viktigaste och starkaste sydafrikanska företagen är Anglo-American, Afrox, De Beers, Eskom, Gencor, JCI Ltd. Illovo Sugar, Iscor, McCarthy Retail, Pick'n Pay, Protea Hotels, Sasol, Shoprite Checkers, South African Breweries, Spoornet,

Standard Bank, Steers och Sun International (Ahwireng-Obeng & McGowan, 1998, BusinessMap 2000, Corporate Research Foundation 1998)

Strategierna dessa företag använder sig av och effekterna av deras verksamhet är mycket omstridda. Även om det här saknas utrymme att gå in i detalj på denna fråga, så kan några aspekter lyftas fram som kan ge en viss inblick i de intressen och krafter som verkar för regionalisering och för motstånd. Vad gäller de mer kritiska analyserna av dessa processer, menar Ahwireng-Obeng & McGowan (1998) att sydafrikanskt kapital nu är på väg att skapa vad apartheidregimen misslyckades med på politisk väg, en «Constellation of Southern African Economies» (CONSAE) istället för en «Constellation of Southern African States» (CONSAS). En viktig orsak till denna kritik rör att den inhemska företagsamheten i de andra länderna anses behöva visst skydd för att kunna utvecklas. Problemet anses vara att de inhemska företagen antingen blir uppköpta eller konkurreras ut helt och hållet av sydafrikanska företag. Ett exempel på det förra är Sydafrikanska bryggerierna (SAB) som har köpt upp en rad bryggerier i de andra länderna, vilket har skapat kritik. Ett exempel på det senare är att lokala livsmedelshandlare och kedjor har stora svårigheter att möta konkurrens från de mycket starka sydafrikanska bolagen, såsom Shoprite Checkers, som nu etablerar sig runtom i regionen. Kritikerna menar att det inte är «jämbördig» konkurrens. Det förekommer även kritik mot de sydafrikanska företagens managementkultur och ledarskapsmetoder (som bland annat anses vara präglade av rasism) (Ahwireng-Obeng & McGowan 1998). Ett mer strukturellt betingat problem är att trots företagsetableringarna i grannländerna importeras ofta insatsvarorna från Sydafrika. Nya investeringar av sydafrikanska företag tenderar därmed alltså att öka det redan extremt asymmetriska handelsunderskottet mot Sydafrika. Ytterligare ett problem är att ibland framhävs att nya företagsetableringar i grannländerna sker för att de sydafrikanska företagen vill undkomma den hårdare arbetsrättslagstiftningen och de högre lönerna i Sydafrika. Enligt ett klassiskt «industrial flight» argument flyttas därför enbart produktionen till grannländerna medan den sydafrikanska marknaden fortfarande är målmarknad. Den sydafrikanska fackföreningsrörelsen, COSATU, har varit mycket kritisk till denna trend. Man anser att länderna inte ska spela ut varandra genom att erbjuda låga löner och dåliga arbetsförhållanden.

Det finns dock olika tolkningar av effekterna av den företagsdrivna regionalismen (BusinessMap 2000, Corporate Research

Foundation 1998). Vissa menar att denna process skapar konkurrens och att framförallt konsumenterna gynnas genom att varorna och tjänsterna till skillnad mot förr nu «levereras» och finns tillgängliga. På så sätt kan de sydafrikanska företagen ses som «marknadsutvecklare». Med tanke på de enorma svagheter som finns inom till exempel banksektorn i de flesta länderna i södra Afrika har det ibland framhävts att sydafrikanska banker kan ha en i första hand positiv roll. Vidare torgförs att utan sydafrikanska investeringar blir det inga investeringar alls, och även om man kan se vissa negativa aspekter är det trots allt viktigt att investeringarna blir av. Inom transportsektorn gör till exempel Transnet och Spoornet viktiga investeringar inom sektorer som länge präglats av underinvesteringar eller inga investeringar alls. Ett annat exempel är den sydafrikanska energijätten Eskom, som är ett av världens största energibolag. Tore Horvei (1998:162) är mycket entusiastisk angående Eskoms möjligheter att på ett positivt sätt «powering the region». Eskom har en stark teknologisk och finansiell position, såväl som en stark inhemsk efterfrågan, och Horvei menar att därigenom kan Eskom främja en regional elektricitetspool som gynnar alla inblandande aktörer, inklusive de mindre staterna i regionen.

Oavsett vilken tolkning man gör av effekterna av den företagsstyrda regionalismen så är det tydligt att södra Afrika håller på (och fortsätter) att regionaliseras enligt ett visst mönster där sydafrikanska företag har en extremt dominerande ställning. Det är ännu för tidigt att dra några generella slutsatser utöver det faktum att investeringstrenden pågår, att den är asymmetrisk och att det verkar finnas positiva såväl som negativa effekter. Mer forskning på området behövs utan tvekan. Men det finns en klar tendens till att denna typ av regionalism först och främst sker i de sektorer där potentialerna och vinsterna är stora. Det återstår alltså att se hur omfattande och bestående processerna är, om och vart de sprider sig och med vilka konsekvenser.

I detta sammanhang bör det också påpekas att den företagsstyrda regionalismen inte sker utan de olika staternas (ibland tysta) medgivande. I själva verket finns det en informell allians mellan den politiska klassen och storföretagen, starkt uppmuntrad av finansinstitutionerna och givarsamfundet. Statsmakten (såväl som givarna) kan ibland se riskerna och vara medveten om problemen av denna smala utvecklingsstrategi, men i en era dominerad av nyliberala ekonomiska idéer och reformprogram verkar det inte som om statens beslutsfattare och givarna ser eller vill se alternativa utvecklingsstrategier. Staten har inte kapacitet för en bredare roll i

ekonomin, och ska heller inte ha det enligt dominerande synsätt. Statens roll är i första hand att främja investeringar och attrahera globalt kapital och uppmuntra företag som kan främja landets export. Produktion sker alltså inte för landets egen befolkning och inhemska marknaden utan först och främst för export som kan generera hårdvaluta. Den öppna regionalismen och mikroregionalismen öppnar vägen, går hand i hand med och förstärker ofta den företagsstyrda regionalismen som behandlats i detta avsnitt.

I kölvattnet av statens tillbakadragande och de nyliberala reformprogrammen på alla nivåer (regional och nationell) så finns det tydliga indikationer på att den formella ekonomin inte fungerar eller åtminstone bara fungerar för ett fåtal. Som en konsekvens tenderar människor att ta del i den tilltagande informella och andra ekonomin. I nästa avsnitt uppmärksammas det faktum att den informella ekonomin också har en stark regional dynamik, och på så sätt utgör den en egen «typ» av regionalism.

Informell regionalism underifrån

Alla som studerar Afrika torde vara medvetna om den informella eller «andra» ekonomins betydelse. Även de som studerar makroekonomisk regionalism och handelsintegration accepterar detta, men påpekar ofta i nästa andetag att antingen är den för svår att studera (dvs. det saknas officiell statistik att modellera med) eller att den inte har speciellt starka regionala dimensioner. Jag vill mena att detta är olyckligt.

Det finns en hel del forskare som framhäver ett motsatt perspektiv: att södra Afrika är eller håller på att regionaliseras «underifrån», genom informell gränsöverskridande sociokulturell, socioekonomisk och «transstatlig» interaktion som i första hand byggs «underifrån» (Bach 1999a, b, Bøås 2001, Bøås *et al.* 1999). Det hävdas att hand i hand med att staten monteras ned och/eller att den formella ekonomin kraschar, vilket ses som en konsekvens av strukturanpassning och nyliberalism, växer den andra ekonomin upp i en mängd olika skepnader. (Detta står alltså i kontrast till nyliberalernas uppfattning att den informella sektorn försvinner i takt med ekonomiska reformprogram, och att «staten» är huvudproblemet.) En viktig poäng som framhävs av de informella regionalisterna är att den andra ekonomin inte enbart är lokal utan ofta har en stark transnationell karaktär (både regional och global). Som en forskare skriver:

The black market is thriving today as never before. It is a reborn, dynamic market force. (...) In many African countries, large groups of the population, and sometimes the entire state apparatus owe their survival to the semi-official, often illegal, flows of trade, capital and services, which go across boundaries (Bøås 2001:34).

Den informella sektorn erbjuder en stor mängd överlevnadsstrategier, till exempel i form av småskalig handel. I Moçambique går det under benämningen «mukhero», som avser den mängd moçambikanska kvinnor som handlar med varor fram och tillbaka mellan Maputo och Johannesburg, först och främst för att sälja på den informella marknaden. Fenomenet har uppstått som en konsekvens av strukturanpassningsreformerna och i och med att statens skyddsnät har dragits bort sedan slutet av 1980-talet. «Mukhero» börjar ofta i småskalig omfattning, men i många fall har verksamheten expanderat och lett till etableringen av större företag som inte så sällan ger sig in på den mer formella sektorn (Lundin & Söderbaum 2002). I Östafrika är de handlare som bedriver småskalig gränshandel kända som «wananchi» (Bøås 2001). De zimbabwiska kvinnor som bedriver liknande typer av gränsöverskridande handel mellan Harare-Gaborone-Johannesburg är ett annat dokumenterat fenomen (Mupedziwa & Gumbo 1998). Listan kan göras lång. Även om det självklart krävs djupa fältstudier för att studera denna typ av regionalism så räcker det ofta att spendera en dag vid en strategisk gränsövergång någonstans i södra Afrika för att få första inblick i dess dynamik.

Vissa forskare ser relativt positivt på den informella sektorn, och man menar att den erbjuder överlevnadsmöjligheter i en svår situation. Det betonas att den formella regionalismen och de storstilade planerna för statsstyrd regionalt samarbete är avskärmade från de existerande realiteterna på «marken» (Bøås 2001). Den formella statsdrivna regionalismen inom ramen för till exempel OAU, FNs ekonomiska kommission för Afrika (ECA), COMESA och SADC anses vara retoriska och misslyckade projekt, och för att kunna få någon relevans måste de istället bygga bättre på och utnyttja den enorma potential som finns i den informella regionalismen underifrån. Kort sagt, den formella, statsstyrda regionalismen måste ta till vara kraften och dynamiken i den informella ekonomin.

Andra forskare inom denna genren har en något mer skeptisk inställning till de informella processerna och menar att olika typer av statsaktörer i själva verket är djupt involverade i dessa aktiviteter. Daniel Bach (1999a, b) har myntat begreppet transstatlig regionalism, vilket ska ses som en hybrid av å ena sidan (informell)

transnationell (icke-statlig) ekonomisk regionalism och å andra sidan *statsregionalism*. Bach menar att transstatlig regionalism grupperar statsaktörer och informella marknadsaktörer i en hybrid, som i huvudsak är negativ och improduktiv.

Statsdimensionen är relaterad till det faktum att politiker och byråkrater, enligt Bach, är aktivt involverade i dessa informella och oftast illegala marknadsaktiviteter. Det kan framhåvas att, till exempel, den parallella ekonomin i det forna Zaire, som översteg den formella ekonomin i storlek, expanderade som en konsekvens av president Mobutos systematiska korruption och stöld av statsintäkter. Den transstatliga regionalismens dynamik bygger på en avsaknad av transparens i statsapparaten samt på en stor flexibilitet och anpassningsförmåga av de transstatliga aktörerna. Dessa aktiviteter är till sin natur informella, hemliga, instabila och, enligt Bach, också negativa eftersom de bygger på «rent-seeking», privata intressen och privat ackumulation. De baseras på exploaterandet av olikheter över gränserna och politiska och ekonomiska olikheter, och en viktig poäng är att de kräver att dessa olikheter består. Den kontroversiella konsekvensen är dels att transstatlig regionalism uppmuntrar och är avhängig av statens kris, minskade regleringsfunktioner och territoriella kontroll, och dels att den faktiskt kräver den formella regionalismens misslyckande för att kunna fortsätta.

Vinsterna i den konventionella typen av informell regionalism och de nya typerna av transstatlig regionalism är ansevärda. Bach menar att transstatlig regionalism är en viktig komponent för stora delar av befolkningen och även statens policy i vissa länder i Afrika. Han har först och främst utvecklat analysinstrumentet för Västafrika, men menar att det även finns i södra Afrika, och då främst sker över gränserna mellan medlemsländer och icke-medlemsländer i SACU och CMA (Bach 1999b). Det finns en uppenbar risk att försöken att minska dessa aktiviteter istället innebär att dessa entreprenörer ger sig in på alltmer kriminella aktiviteter, kretsande kring droger, vapensmuggling, krigets handelsvaror, stulna bilar och så vidare (Bach 1999a). Detta visar även att det finns ett starkt och tragiskt samband mellan transstatlig regionalism och den typ av konflikt- och krigsregionalism som upprätthålls genom krigsherrarnas logik, till exempel i konflikterna runt de Stora Sjöarna och i Centralafrika (Reno 1998). Det visar också på att det finns ett nära samband mellan vad som händer på nationell och regional nivå. Om det är så att vi har krigsherrar, militärdiktaturer, despoter och en stark informell sektor på nationell nivå verkar dessa typer av processer också präglade av regionalismen. Annorlunda uttryckt, det är

mycket som tyder på att de förhållanden mellan stat, marknad och samhälle som vi kan se inom afrikanska stater också präglar regionaliseringsprocesserna. Man kan också vända på resonemanget, det är inte troligt att den formella och institutionaliserade regionaliseringsdynamik som i viktiga avseenden präglar till exempel den europeiska integrationsprocessen, och som är sprungen ur denna speciella historiska erfarenhet och kontext, präglar regionalismen i södra Afrika.

Avslutning

Studiet av regionalism i södra Afrika domineras av uppfattningen att den är antingen svag eller misslyckad. Ofta framhävs de svaga mellanstatliga regionala organisationerna, att staterna inte klarat av att stävja olika typer av konflikter och/eller att den redan låga nivån av (officiell) intra-regional handel får negativa effekter i form av handelsomfördelning. Det finns alltså «inte mycket nytt under solen»; som om inget egentligen hade förändrats de sista årtiondena.

I denna artikel har jag lyft fram en alternativ eller åtminstone kompletterande analys till de dominerande perspektiven. Med «ny-regionalismen» som teoretisk ansats visar jag till att börja med att södra Afrika ej kan förstås utan ett regionalt och historiskt perspektiv. Regionen har formats både «utfifrån» och «innifrån», och en fascinerande blandning av stats-, marknads-, samhälleliga och externa aktörer – med en mängd olika, ofta konkurrerande, visioner och strategier – har byggt, konstruerat och dekonstruerat regionen.

Sedan lyfter jag fram fyra olika typer av regionalism i södra Afrika efter kalla kriget och apartheid: öppen regionalism, mikro-regionalism, företagsstyrd regionalism samt informell regionalism underifrån. Även om de fyra typerna av regionalism på sätt och vis är distinkta, är de också i viktiga avseenden sammanlänkade och förknippade med varandra (vilket man tycks behöva en historisk-holistisk ansats till studiet av regionalism för att förstå).

Vad gäller den första typen av regionalism, öppen regionalism, så är detta den dominerande statsstyrda regionalismen på makronivå. Den föreskriver «liberalisering» och syftar till att öppna upp och integrera södra Afrika i den globala ekonomin. På horisontell nivå finns det ingen egentlig motsättning mellan de många olika regionala integrationsprojekten i regionen eftersom (eller så länge som) de främjar liberalisering. Vertikalt sett är den öppna regionalismen kompatibel med ekonomisk globalisering såväl som med ekonomiska liberaliserings- och reformprogram på nationell nivå.

Den andra huvudtypen av regionalism, mikroregionalism, i form av SDIs och utvecklingskorridorer, är också kompatibel med nyliberalismen och visionen om marknadsstyrd ekonomisk integration. Denna typ av mikroregionalism syftar i första hand till att attrahera privata investeringar och generera exportinkomster genom kapitalintensiva industriprojekt samt att driva igenom en förvandling av statsapparaten i nyliberal riktning. Den har väldigt lite med utveckling och deltagande att göra och kan kanske bäst förstås som ytterligare ett steg och en fördjupning av det nyliberala projektet.

Södra Afrika håller också på att regionaliseras genom en företagsstyrd regionalism, i synnerhet genom sydafrikanska storföretag. Ännu så länge sker detta framförallt i sektorer där potentialerna och vinsterna är stora, såsom gruvnäring, turismsektorn, bank- och finanssektorn, servicesektorn, och inom dryck och livsmedel. I många avseenden sker detta också med staternas/politikernas (ibland tysta) medgivande. Den öppna regionalismen och mikroregionalismen öppnar vägen och går hand i hand med den företagsstyrda regionalismen – även om förhållandet på intet sätt är linjärt. På så sätt är dessa tre regionalismer ofta kompatibla och förstärker varandra. Problemet är att de driver utvecklingen och regionalismen i en specifik nyliberal riktning. Det gynnar en snäv utvecklingsstrategi som i stor utsträckning är avhängig av storföretagens och «marknadens» (o)förmåga att skapa sysselsättning, deltagande och fattigdomsbekämpning.

I kölvattnet av de negativa effekterna av nyliberalismen i generell mening och den tre-eggade formen av regionalism – byggd kring öppen regionalism, mikroregionalism och sydafrikanska storföretag – tilltar den informella och andra ekonomin i storlek. Det intressanta här är att den informella ekonomin tenderar att få en allt starkare regional karaktär, vilket skapar en tilltagande informell regionalism underifrån bestående av en komplex blandning av gränsöverskridande informella aktiviteter. Även om den informella ekonomin erbjuder överlevnadsstrategier så ska den inte romantiseras. Transstatlig regionalism är en speciell och mer negativ typ av informell regionalism som grupperar informella marknadsaktörer och statsaktörer. Den uppstår också som en konsekvens av statens kris och minskade territoriella kontroll, men samtidigt grundas den på att de formella barriärerna finns kvar. Därför kan dess aktörer aktivt försöka motverka implementeringen av den formella regionalismen, speciellt den öppna regionalismen.

Litteratur

- Ahwireng-Obeng, Fred & Patrick J. McGowan (1998) «Partner or Hegemon? South Africa in Africa: Part One», *Journal of Contemporary African Studies* 16 (1):5–38.
- Asante, S. K. B. (1997) *Regionalism and Africa's Development. Expectations, Reality and Challenges*. London: Macmillan.
- Bach, Daniel C. (1999a) «Revisiting a Paradigm» i Daniel C. Bach (red.) *Regionalisation in Africa. Integration & Disintegration*. London: James Currey: 1–14.
- Bach, Daniel C. (1999b) «Regionalism versus Regional Integration: The Emergence of a New Paradigm in Africa» i Jean Grugel & Wil Hout (red.) *Regionalism Across the North–South Divide: State Strategies and Globalization*. London: Routledge.
- BusinessMap (2000) *SADC Investor Survey. Complex Terrain*. A BusinessMap SA Report. Johannesburg: BusinessMap.
- Bøås, Morten (2001) «Regions and Regionalisation: A heretic's view», Discussion Paper 11. Uppsala: Nordic Africa Institute.
- Bøås, Morten, Marianne H. Marchand & Timothy M. Shaw (red.) (1999) *Third World Quarterly. Special Issue: New Regionalisms in the New Millennium* 20 (5) (October).
- Cable, Vincent & David Henderson (red.) (1994) *Trade Blocs? The Future of Regional Integration*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Clapham, Christopher (1999) «Boundaries and States in the New African Order» i Daniel C. Bach (red.) *Regionalisation in Africa: Integration & Disintegration*. London: James Currey: 53–66.
- Corporate Research Foundation (1998) *The 50 Most Promising Companies in South Africa*. Halfway House: Zebra Press.
- Davies, Robert (1990) «Reconstructing South-Southern African Economic Relations after Apartheid: Some Key Issues», *Southern African Perspectives* No. 2. Centre for Southern African Studies, Bellville: University of the Western Cape.
- Fourtutan, Faezeh (1993) «Regional Integration in Sub-Saharan Africa: Past Experience and Future Prospects» i De Melo, Jaime & Arvind Panagariya (red.) *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haarløv, Jens (1997) *Regional Cooperation and Integration within Industry and Trade in Southern Africa*. Aldershot: Ashgate.
- Hanlon, Joseph (1986a) *Beggar Your Neighbours: Apartheid's Power in Southern Africa*. London: Catholic Institute for International Relations (CIIR).
- Hanlon, Joseph (1986b) *Apartheid's Second Front: South Africa's War against Its Neighbours*. Harmondsworth: Penguin.
- Hettne, Björn, Andras Inotai & Osvaldo Sunkel (red.) (1999) *Globalism and the New Regionalism*. London: Macmillan.
- Hettne, Björn, Andras Inotai & Osvaldo Sunkel (red.) (2000a) *National Perspectives on the New Regionalism in the North*. London: Macmillan.
- Hettne, Björn, Andras Inotai & Osvaldo Sunkel (red.) (2000b) *National Perspectives on the New Regionalism in the South*. London: Macmillan.
- Hettne, Björn, Andras Inotai & Osvaldo Sunkel (red.) (2000c) *The New Regionalism and the Future of Security and Development*. London: Macmillan.

- Hettne, Björn, Andras Inotai & Osvaldo Sunkel (red.) (2001) *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development*. London: Palgrave.
- Hettne, Björn & Fredrik Söderbaum (red.) (1998) *The New Regionalism*. Special Issue of *Politeia* 17 (3).
- Hettne, Björn & Fredrik Söderbaum (2000) «Theorizing the Rise of Regionness», *New Political Economy* 5 (3): 457–473.
- Horvei, Tore (1998) «Powering the Region: South Africa & the Southern African Power Pool» i David Simon (red.) *Reconfiguring the Region. South Africa in Southern Africa*. London: James Currey.
- Jenkins, Carolyn & Lynne Thomas (2001) «African Regionalism and the SADC» i Mario Telò (red.) *European Union and New Regionalism. Regional actors and global governance in a post-hegemonic era*. Aldershot: Ashgate.
- Jourdan, Paul (1998) «Spatial Development Initiatives (SDIs) – The Official View». *Development Southern Africa* 15 (5): 717–725.
- Lundin, Iraê Baptista & Fredrik Söderbaum (2002) «Micro-regionalism and the Construction of Development in Southern Africa: the Case of the Maputo Development Corridor» i Markus Perkmann & Ngai-Ling Sum (red.) *Globalization, Regionalization and the Building of Cross-Border Regions*. Basingstoke: Palgrave.
- Mansfield, Edward D. & Helen V. Milner (red.) (1997) *The Political Economy of Regionalism*. New York: Colombia University Press.
- Martin, William G. (1991) «The Future of Southern Africa: What Prospects After Majority Rule?», *Review of African Political Economy* 50 (1): 115–134.
- Mattli, Walter (1999) *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mittelman, James H. (2000) *The Globalization Syndrome. Transformation and Resistance*. Princeton: Princeton University Press.
- Mupedziswa, Rodrick & Perpetua Gumbo (1998) «Structural Adjustment and Women Informal Sector Traders in Harare, Zimbabwe», *Research Report* No. 106. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Murphy Craig N. & Roger Tooze (red.) (1991) *The New International Political Economy*. Boulder: Lynne Rienner.
- Neumann, Iver B. (1999) *Uses of the Other. The East in European Identity Formation*. Manchester: Manchester University Press.
- Niemann, Michael (2000) *A Spatial Approach to Regionalisms in the Global Economy*. London: Macmillan.
- Odén, Bertil (red.) (1993) *Southern Africa after Apartheid. Regional Integration and External Resources*. Seminar Proceedings No. 28. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Ohlson, Thomas & Stephen John Stedman (1994) *The New is Not Yet Born. Conflict Resolution in Southern Africa*. Washington D.C.: Brookings.
- Poku, Nana (2001) *Regionalization and Security in Southern Africa*. Basingstoke: Palgrave.
- Reno, William (1998) *Warlord Politics and African States*. London: Lynne Rienner.
- Schulz, Michael, Fredrik Söderbaum & Joakim Öjendal (red.) (2001a) *Regionalization in a Globalizing World. A Comparative Perspective on Actors, Forms and Processes*. London: Zed Books.
- Schulz, Michael, Fredrik Söderbaum & Joakim Öjendal (2001b) «Key Issues in

- the New Regionalism: Comparisons from Asia, Africa and the Middle East» i Björn Hettne, Andras Inotai & Osvaldo Sunkel (red.) *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development*. London: Palgrave.
- SDI (2002) «Spatial Development Initiatives (SDIs) in Southern Africa». www.sdi.org.za.
- Sidaway, James & Richard Gibb (1998) «SADC, COMESA, SACU: Contradictory Formats for Regional Integration in Southern Africa» i David Simon (red.) *Reconfiguring the Region. South Africa in Southern Africa*. London: James Currey.
- Söderbaum, Fredrik (1996) *Handbook of Regional Organizations in Africa*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Söderbaum, Fredrik (2001) «The Dynamics of Security and Development Regionalism in Southern Africa» i Nana Poku (red.) *Security and Development in Southern Africa*. New York: Greenwood Press.
- Söderbaum, Fredrik & Ian Taylor (2001) «Transmission Belt or Facilitator for Development – Problematising the Role of the State in the Maputo Development Corridor», *Journal of Modern African Studies* 39 (4):675–695.
- Taylor, Ian (2000) «Public-Private Partnerships: Lessons from the Maputo Development Corridor Toll Road», Development Policy Research Unit, *DPRU Working Paper* no 00/44, University of Cape Town.
- Thompson, Carol B. (2000) «Regional Challenges to Globalisation: Perspectives from Southern Africa», *New Political Economy* 5 (1): 41–58.

Multilateral konflikthåndtering i Vest-Afrika

Er ECOWAS et egnet forum?

Karin Dokken

(f. 1961) er første-
amanuensis ved Institutt
for statsvitenskap,
UiO

Innledning

Borgerkrigene i Liberia og Sierra Leone er blant de konfliktene som har fått størst oppmerksomhet i internasjonale medier, også her i vårt fredelige hjørne av verden. Grusomhetene har vært overveldende og avmakten likeså. Internasjonale hjelpeorganisasjoner, statlige så vel som ikke-statlige, har opplevd å stå uten effektive hjelpeapparater overfor de to vestafrikanske statene. I mellomtiden har langvarig krig og ekstrem fattigdom gjensidig forsterket hverandre.

En kort periode på begynnelsen av 1990-tallet opplevde vi en viss optimisme i forbindelse med at den vestafrikanske organisasjonen ECOWAS (Economic Community of West African States) for første gang i afrikansk historie stablet på bena en internasjonal styrke bestående av soldater fra de afrikanske statene selv. Styrken, som ble etablert under navnet ECOMOG (ECOWAS Cease-fire Monitoring Group), og som gikk inn i Liberia, møtte imidlertid ganske raskt sterk motbør. Årsakene til dette er mange. Blant annet var planleggingen og koordineringen mellom statene svært mangelfull. I tillegg rådet det en vesentlig uenighet mellom de ulike medlemsstatene i ECOWAS. Ikke alle var like positive til denne formen for virksomhet i regi av en organisasjon som i utgangspunktet var etablert for å bidra til bedret økonomisk utvikling i regionen. Det var særlig Nigeria som ivret for etableringen av styrken, og ECOMOG var i mange år sterkt dominert av nettopp Nigeria.

På tross av omfattende problemer, av både praktisk og politisk karakter, har ECOMOG fortsatt å eksistere, også inn i dette årtusen. Styrken har etter hvert også blitt kreditert for positiv utvikling

i flere i av de nevnte konfliktene. I tillegg har den vært satt inn i konflikter i Guinea-Bissau og nå sist i Guinea-Conakry.

I tillegg til ECOMOG har ECOWAS etter hvert også utviklet andre institusjoner myntet på konflikthåndtering i regionen. Dette har særlig foregått i perioden *etter* at man hadde sett hvilke problemer som knyttet seg til ECOMOG. Per i dag har ECOWAS en egen avdeling og en egen visegeneralsekretær for forsvars- og sikkerhetspolitikk. Man er videre i ferd med å opprette regionale sonekontorer for tidlig varsling av konflikter. Organisasjonen har dessuten iverksatt særlige tiltak mot spredning av håndvåpen i regionen. I tillegg til dette har ECOMOG vært gjenstand for omfattende revisjon (Dokken 2001). Disse institusjonelle nyvinningene tatt i betraktning blir spørsmålet dermed: *I hvilken grad er ECOWAS et egnet forum for konflikthåndtering i vestafrikanske stater?*

Regionaliseringsprosesser i Afrika er svært forskjellige fra slike prosesser i Europa. Dette gjelder sikkerhetspolitisk regionalisering så vel som økonomisk og andre former for regionalisering. Lenge var analyseverktøyet – teoriene – sterkt preget av å være utviklet på bakgrunn av erfaringer med europeisk integrasjon. De senere årene har dette bedret seg noe. Teoriutvikling basert på afrikanske erfaringer med regionalt samarbeid er et voksende felt i studiet av internasjonal politikk. Likevel er det slik at vi fremdeles bare opererer med *brokker av teori* i analysen av afrikansk regionalisering. I det følgende vil jeg kort presentere teoribidrag som kan være til hjelp for å forstå sikkerhetspolitiske regionaliseringsprosesser i Vest-Afrika. Jeg vil deretter gi en summarisk oversikt over ECOWAS' virksomhet generelt før jeg går videre til å analysere de sikkerhetspolitiske aspektene ved organisasjonens virksomhet, sett i lys av de teoretiske perspektivene.

Neopatrimonialisme og kvasistatlig regionalisering

Sikkerhetsproblemer i Vest-Afrika er vanligvis ikke et resultat av mellomstatlige konflikter i stor skala, men i hovedsak en konsekvens av konflikter og regimesammenbrudd *innenfor* de territoriene vi vanligvis omtaler som nasjonalstater. Dette betyr imidlertid ikke at det er fravær av regionalisering i sikkerhetsproblematikken i Vest-Afrika. Tvert imot. Det eksisterer en turbulent regionaliseringsdynamikk i tilknytning til sikkerhetsproblematikken i regionen.

For å forstå denne dynamikken er det nødvendig å kjenne til særtrekkene ved den vestafrikanske staten.

Begrepet kvasistat (Jackson 1990) er mye brukt for å betegne

den spesielle statsformen i Vest-Afrika. Begrepet brukes som en beskrivelse på stater som nyter godt av internasjonal anerkjennelse, men som samtidig mangler substansielle og troverdige trekk vanligvis knyttet til stater, i internasjonal juridisk forstand. I sine internasjonale relasjoner legger kvasistater hovedvekten på formell og absolutt suverenitet – i betydningen opprettholdelse av eksisterende grenser og prinsippet om ikke-intervensjon i innenrikspolitiske saker – fordi dette styrker makten til den styrende politiske elite og dens evne til å beholde denne (Söderbaum 2001).

Når det gjelder den innenrikspolitiske situasjonen, er det i de fleste tilfeller slik at den postkoloniale staten styres av egenmektige ledere, militære regimer og/eller såkalte «warlords» (Bøås 2001). Disse lederne bruker ofte statens tvangsinstrumenter for å monopolisere sin makt, fremme sine egne interesser samt nekte eller begrense andre gruppers politiske rettigheter.

I forlengelsen av dette kan man hevde at de fleste vestafrikanske stater er såkalte neopatrimoniale stater, dvs. stater der patrimonialisme¹ og byråkratiske normer går side om side.²

I tilknytning til regionalt samarbeid i konvensjonell forstand er sikringen av nasjonal stabilitet vis-à-vis interne og eksterne trusler et hovedanliggende. Dette er i tråd med den westfalske sikkerhetstenkningen og prinsippet om absolutt suverenitet, og det kan brukes av ledere og militære regimer for å fremme deres egne interesser. Mange vil derfor hevde at den viktigste motivasjonen for regionalt samarbeid i slike stater er ønsket om regimestabilitet og personlig berikelse for seg selv og sin egen gruppe.

De såkalte neopatrimoniale kvasistatene vil typisk være mer opptatt av å beskytte en absolutt suverenitet enn å dele suverenitet og beslutningsmyndighet med andre stater, slik regionalt samarbeid og integrasjon vanligvis forutsetter.

I Vest-Afrika har man sett mange eksempler på uformell militær nettverksbygging, der ledere og militærregimer har vært i stand til å «dele» makt og suverenitet og søke uformelle allianser – ofte i samarbeid med utenomregionale stater, spesielt stormaktene og Frankrike – for å stabilisere sine egne svake regimer overfor intern opposisjon (Bøås & Dokken 2002).

1 Patrimonialisme er betegnelse på et system kjennetegnet av såkalte patron-klient-relasjoner som bygger på gjensidig personlig utbytte mellom aktører som ikke er jevnbyrdige. Se også Østerud *et al.* (1997).

2 For en god fremstilling av ideen om neopatrimonialisme i afrikanske stater, se Médard (1996). For en kortere diskusjon av fenomenet, se Bøås & Dokken (2002).

I perioden 1960 til slutten på den kalde krigen opplevde regionen en «relativ stabilitet», i den forstand at interne konflikter og ulike kupp ikke eskalerte til brutale borgerkriger og heller ikke utviklet seg til å bli regionale konflikter. Konfliktene i Vest-Afrika ble «løst» eller snarere stabilisert i tråd med den kalde krigens logikk, gjennom sterk fransk tilstedeværelse og dessuten en stor grad av beskyttelse fra militærregimet i Nigeria (*ibid.*).

Etter den kalde krigens slutt er situasjonen endret i den forstand at stormaktene ikke lenger har den samme interesse av å være til stede i regionen. Det har dermed oppstått et slags politisk og militært maktvakuum i regionen. Nigeria har til en viss grad forsøkt å fylle dette, men er delvis hemmet av fortsatt fransk tilstedeværelse i tidligere franske kolonier. I tillegg kommer det faktum at de fleste statene i regionen har opplevd store økonomiske vanskeligheter på 1990-tallet. Som en følge av dette har en rekke stater gjennomgått omfattende strukturtilpasningsprogrammer i regi av IMF. Et sentralt trekk ved disse programmene er privatisering av tidligere statlig virksomhet. Enkelte vil hevde at nettopp dette har vært med på å styrke graden av militarisering i regionen, noe som igjen har økt forekomsten av væpnede konflikter i de ulike statene (Reno 1998, referert i Söderbaum 2001: 67).

Regionaliseringen av borgerkriger: sikkerhet for hvem?

Det er mulig å snakke om en slags krigssone som strekker seg fra Senegal til Liberia, der opprørsledere fra de fleste vestafrikanske stater er deltakere av en rekke ulike grunner. Serien av kriser tok til i 1990 da Samuel Does korrupte styre i Liberia ble truet fra en rekke kanter og av flere opprørsledere, blant dem den nåværende presidenten i Liberia, Charles Taylor. Borgerkrigen i landet utviklet seg på en ekstremt brutal måte og ble tidlig «regionalisert». I august 1990 ble en flernasjonalt styrke under navnet ECOWAS Ceasefire Monitoring Group (ECOMOG) sendt til Liberia. Som allerede nevnt, er det en rekke uheldige aspekter ved ECOMOGs deltakelse i konflikten. Dette kan delvis forklares med de begrepene jeg nettopp har introdusert. Det tydeligste er kanskje den personlige nettverksbyggingen mellom statsledere i subregionen. Forbindelsen mellom Nigerias president Babangida og Liberias president Doe var en direkte forklaring på det sterke nigerianske engasjement i Liberia, en form for engasjement som både provoserte andre stater i regionen og som dessuten brøt med et av de viktigste prinsippene i multilateral konfliktløsning, nemlig upartiskhet.

En lignende krig som den man var vitne til i Liberia, brøt snart ut i nabolandet Sierra Leone (1991). På samme måte som i Liberia brøt krigen ut i en neopatrimonial stat med liten legitimitet i befolkningen og i dyp økonomisk krise. Som vi skal se, hadde Revolutionary United Front (RUF) som overordnet mål å styrte Momohs ettpartistyre og gjenopprette demokratiet i Sierra Leone. Krigshandlingene kom imidlertid raskt ut av kontroll, og konflikten utviklet seg til et anarki uten sidestykke.

Det var nær forbindelse mellom krigene i Liberia og Sierra Leone. Som jeg skal komme tilbake til, inntok RUF det østlige Sierra Leone fra liberisk territorium, kontrollert av Charles Taylor, i mars 1991. Opprørerne var støttet av Charles Taylor og mottok også viktige økonomiske bidrag fra forretningsmenn i Liberia og Burkina Faso.

Kuppforsøket i Guinea-Bissau i 1998 er et annet eksempel på hvordan en tilsynelatende intern konflikt utløser en vestafrikansk regional konfliktdynamikk. Det sittende styret, under president Vieira, ble truet av opprørere og ville med all sannsynlighet bli styrtet uten umiddelbar militær hjelp utenfra. Denne gangen kom hjelpen fra Senegal og Guinea. Årsaken til det raske senegalesiske engasjementet var sannsynligvis at Senegal selv fryktet opprør i Casamance-regionen og at opprørslederen i Guinea-Bissau, Ansumane Mané, var engasjert i våpensmugling til separatistene i nettopp denne regionen (Bermann & Sams 2000).

ECOMOGs rolle i de tre omtalte konfliktene er mye omdiskutert.³ Kritikere vil mene at ECOMOG like mye bidro til å forlenge konfliktene som til å løse dem. De fleste vil nok likevel hevde at den flernasjonale styrken hadde en betydningsfull rolle når det gjaldt å komme frem til (i alle fall en foreløpig) fred og forsoning i de brutale konfliktene. Det er likevel viktig å spørre: Hva slags fred? Hva slags forsoning? *Hvem* har ECOMOG sikret? Den freden som i dag hersker i Vest-Afrika, er uten tvil kontroversiell. For å oppnå den er Charles Taylor, en av de mest brutale krigsherrene i regionen, blitt valgt til president i Liberia. Og i Sierra Leone ble den tidligere lederen for RUF, Foday Sankoh (også en typisk «warlord»), valgt til leder for den nasjonale mineralkommisjonen og hadde en periode status som visepresident.⁴ I mai 2002 stiller RUF med egen kandidat til presidentvalget i Sierra Leone. Slike og andre momenter

3 Se særlig Huband (1998). Se også Bøås (2001).

4 Foday Sankoh sitter nå fengslet, og RUF har fått ny leder, Issa Sesay.

sier noe om hvor betent den politiske virkeligheten i regionen sannsynligvis fremdeles er.

Det finnes flere ulike forklaringer på ECOMOGs intervensjoner. Én forklaring er at den internasjonale interessen for regionen hadde avtatt betraktelig etter slutten på den kalde krigen. Dermed oppsto det et slags maktvakuum i Vest-Afrika. De mektigste statene og de mest relevante internasjonale organisasjonene sto på sidelinjen. Generalsekretæren i ECOWAS på den tiden, Abbas Bundu, har sagt at beslutningen om å intervenere i Liberia ble truffet fordi man innså at dette var et problem som alle andre løp vekk fra (Söderbaum 2001: 69). Det er likevel sannsynlig at det også var andre, mer egennyttige, motiver som lå til grunn for intervensjonen. Dette gjaldt særlig Nigeria, som følte seg truet av et scenario der sivile opprørere styrtet et militærregime. Daværende president i Nigeria, Babangida, uttrykte det slik: «[T]oday it is Liberia, tomorrow it could be any one of you» (sitert i Bøås 2001: 710).

Det er hele tiden viktig å være klar over hvilken stor betydning Nigeria hadde for opprettelsen av ECOMOG. Uten Nigeria hadde sannsynligvis ikke ECOMOG eksistert. De finansielle tilskuddene fra Nigeria er alene nok til å hevde dette. Men selv om Nigeria var viktig for ECOMOG, har landet også vært kilden til mange av de problemene som hele tiden har heftet ved styrken (Huband 1998). Flere av de opprørsgruppene ECOMOG skulle møte, hevdet at styrken i første rekke var et instrument for Nigerias egeninteresse og hegemoniske intensjoner i regionen. Også blant observatører og forskere er det vanlig å anta at de militære lederne i Nigeria brukte ECOMOG-intervensjonene for å fremme sine egne interesser og konsolidere sitt eget despotiske styresett. På denne måten brøt ECOMOG helt fra starten av et av de viktigste prinsippene i tilknytning til fredsbevarende styrker, nemlig prinsippet om upartiskhet.

Transstatlig regionalisering

Regionaliseringsprosessene i Vest-Afrika har i all hovedsak utelatt den private sektor og det sivile samfunn, ofte som et resultat av politiske beslutninger. Begrepet transstatlig regionalisering signaliserer at det ofte er relativt kontroversielle årsaker til mangelen på suksess i de formelle regionaliseringsprosessene.⁵ Transstatlig regionalisering er nemlig ikke knyttet til en institusjonalisert og formell prosess, selv om den ofte avhenger av politiske beslutninger i

5 For en diskusjon av fenomenet, se for eksempel Risse-Kappen (1995).

staten og av statens politiske eliter. De transstatlige regionale prosessene er ikke egentlig tjent med at de formelle beslutningene i tilknytning til regionalisering implementeres, snarere tvert imot.

Begrepet transstatlig regionalisering kan virke noe forvirrende i denne forbindelse. På den ene siden signaliserer det at staten er involvert. På den andre siden vet vi at denne formen for regionalisering står i et bevisst avstandsforhold til offisiell intergovernmental regionalisering. La oss se litt nærmere på nettopp dette. Statsdimensjonen i begrepet er relatert til det faktum at politikere og tjenestemenn i den offentlige forvaltning er aktivt involvert i virksomheten. Vi vet for eksempel at den såkalte parallelløkonomien i Sierra Leone, som overstiger den offisielle økonomien i omfang, stadig vokste som et resultat av systematisk korrupsjon, tyverier fra statskassen og det personlige regimet til tidligere president Siaka Stevens. Denne typen stat ble senere referert til som «skyggestat», en stat der korrupte politikere beskyttes av den politiske maktens formelle fasade. Det er denne typen stater transstatlig regionalisering i første rekke refererer til. Vitaliteten i slik regionalisering vil igjen avhenge av mangelen på gjennomsliktighet i statsapparatet, samt graden av fleksibilitet og tilpasningsdyktighet i virksomheten selv. Transstatlig regionalisering underminerer i stor grad statens regulære kapasitet. Dette forsterkes av pågående privatiseringsprosesser. Transstatlig regionalisering kan nemlig også ses som overlevelses- og tilpasningsstrategier i møte med liberalisering og ulike strukturtilpasningsprogrammer. Her er det imidlertid viktig å legge til at denne typen regionalisering ikke på noen måte er begrenset til handel med legale produkter. Produkter som er forbudt på det regionale markedet, er en vel så viktig del av virksomheten. Dette gjelder i første rekke narkotika, inkludert heroin og kokain, og håndvåpen og annet krigsutstyr.

Ulike strategier i tilknytning til transstatlig regionalisering er av vital betydning for store deler av befolkningen i mange av regionens stater, og enkelte ganger også for selve statsapparatet i landene (Bach 1999). Dermed er også viljen til å komme dem til livs heller laber.

Hvordan passer ECOWAS' sikkerhetspolitiske reformer i dette bildet? Tar de ulike aspektene ved ECOMOGs virksomhet, samt andre sikkerhetspolitiske reformer i ECOWAS, høyde for den generelle erkjennelsen jeg nettopp har referert til?

Før jeg svarer på dette, vil jeg kort gjennomgå noen aspekter ved ECOWAS' generelle utvikling. Dette er viktig for å forstå sentrale trekk ved organisasjonens virksomhet.

ECOWAS: bakgrunn og mål

Som så mange andre steder i det vi gjerne refererer til som den tredje verden, har de fleste forsøkene på regional integrasjon i Vest-Afrika vært drevet av ønsket om å overkomme problemet med økonomisk «litenhet». Dette gjelder også ECOWAS. De vestafrikanske statenes små økonomier var en av de viktigste drivkreftene bak opprettelsen av organisasjonen i mai 1975. Både den opprinnelige traktaten, *The Treaty of Lagos* (ECOWAS 1975), og den reviderte versjonen i 1992 inneholder initiativer for å fremme samarbeid og utvikling innenfor de fleste saksområder. De 15 statsoverhodene som signerte den opprinnelige traktaten, så regional integrasjon som en skrittvis prosess som etter hvert skulle lede til en tollunion og deretter et fellesmarked. Spesifikt sies det at ECOWAS ønsker å

(...) promote cooperation and development in all fields of economic activity, particularly in all fields of industry, transport, telecommunications, energy, agriculture, natural sciences, commerce, monetary and financial questions and in social and cultural matters for the purpose of raising the standard of living of its peoples, of increasing and maintaining economic stability, of fostering closer relations among its members and of contributing to progress and development of the African continent (Article 2.1., *Treaty of the Economic Community of West African States*, Lagos, May 1975) (ECOWAS 1975).

I praksis har dette betydd samarbeid innenfor følgende områder:

- ▼ utvidelse av det regionale markedet
 - ▼ harmonisering av jordbruks- og industripolitikk
 - ▼ samarbeid om fysiske infrastrukturer
 - ▼ monetær og finansiell integrasjon for å lette handelen mellom medlemslandene
 - ▼ opprettholdelse av regional fred, stabilitet og sikkerhet, og
 - ▼ sikring av fri bevegelse av personer, inkludert rettigheter til bosetting og etablering
- (Aryeetey 2001:14).

ECOWAS omfatter i dag over 200 millioner mennesker i 15 vestafrikanske stater. (Mauretania forlot organisasjonen i desember 1999). Organisasjonen drives gjennom en Conference of Heads of State, et Council of Ministers, et eksekutivsekretariat, et fond for utvikling og samarbeid og fem spesialiserte komiteer. Prosedyrene for beslutningstaking i ECOWAS går inn under det vi vanligvis re-

fererer til som intergovernmentalisme.⁶ Det såkalte Authority of Heads of State and Government (heretter «the Authority») sitter på toppen av hierarkiet for de styrende organene. All makt til å styre organisasjonen kommer fra dette organet, som møtes én gang i året.

Erfaringene med ECOWAS' arbeid i Vest-Afrika

Dersom man utelukkende ser på organisasjonens mål for markedsintegrasjon, har ECOWAS oppnådd relativt lite. Andelen intra-ECOWAS-handel vokste marginalt fra 3% i 1975 til 6% i 1991, og på tross av den samtidige nedgangen i regionens deltakelse i verdenshandelen har den holdt seg på dette lave nivået siden (Aryeetey 2001). Det organisasjonen har oppnådd, bør imidlertid ikke bare vurderes i forhold til markedsøkonomiske standarder, særlig ikke dersom vi tar ECOWAS' bredere målsetting i betraktning.

Det ville føre for langt å gå inn på alle de områdene der ECOWAS har gjort fremskritt. La oss derfor foreta et utvalg og bruke dette som en illustrasjon på organisasjonens virksomhet frem til i dag:

- ▼ Samarbeidet om industriproduksjonen i Vest-Afrika var fra starten av et av de viktigste områdene for organisasjonens virksomhet. Dette er også et område hvor man, relativt sett, har kommet ganske langt. Innen utgangen av 1997 hadde man kommet til enighet om ca. 450 industriprodukter fra til sammen mer enn 150 industriforetak i 11 medlemsland. I samsvar med organisasjonens reguleringsbestemmelser kommer disse produktene inn under handelsliberaliseringsprogrammet (Ojo 1999). I 1994 vedtok ECOWAS en regional hovedplan for industriutvikling. Denne planen skal sette organisasjonen i stand til å etablere en industriell databank samt legge til rette for industrielt samarbeid. Dette inkluderer identifiseringen av mulige regionale industriprosjekter som organisasjonen kan delta i eller være med på å fremme. Tre transnasjonale industrisoner skal opprettes, og man er i ferd med å søke finansiering for disse.

⁶ Intergovernmentalisme kan defineres som en samarbeidsform der aktørene er regjeringer eller regjeringsrepresentanter. Intergovernmentalisme bygger vanligvis på prinsippet om enstemmighet.

- ▼ Organisasjonens opprinnelige traktat (The Treaty of Lagos) skapte etter hvert en del problemer for medlemslandene. Man hadde i arbeidet med traktaten tatt utgangspunkt i en rekke forutsetninger som rådte i Europa og ikke i de spesielle forholdene i den vestafrikanske regionen. Utover på 1980-tallet begynte man etter hvert å diskutere hvorvidt det var behov for en grundig revisjon av det eksisterende reglementet for ECOWAS' virksomhet. Sekretariatet i Lagos deltok aktivt i denne diskusjonen. Sekretariatets kampanje for å utdype integrasjonsprosessen i stedet for å utvide den, la grunnlaget for en revidert ECOWAS-traktat, som ble godkjent av medlemslandene i Kotonou i 1993 (*ibid.*).
- ▼ Utbedring av de til dels umulige telekommunikasjonsforholdene i Vest-Afrika ble vurdert som svært viktig for at integrasjonsprosjektet skulle kunne lykkes. Medlemslandene var helt fra starten av enige om å sette inn store ressurser på dette. Det første telekommunikasjonsprogrammet (INTELCOM I) ble offisielt fullført i 1995, med automatisk forbindelse mellom hovedstedene i alle medlemslandene. Et nytt telekommunikasjonsprogram (INTELCOM II) ble vedtatt i august 1997.
- ▼ Et annet område som utpekte seg som sentralt for ECOWAS' virksomhet, var utbedring av veinettet i regionen. Det veinettet som eksisterte i Vest-Afrika på den tiden ECOWAS ble opprettet, var sterkt hemmende for den regionale handelen. Store ressurser ble derfor satt inn på å bygge og utbedre veier i regionen. Sommeren 1997 ble den transsahelske motorveien, som strekker seg fra Dakar i Senegal til Ndjamena i Tsjad, erklært 87% fullført, mens 83% av kystmotorveien mellom Lagos (Nigeria) og Nouakchott (Mauritania) var ferdig asfaltert (*ibid.*). Dette var også tilfellet for 70% av de motorveiene som skulle knytte de to nevnte motorveisystemene sammen (*ibid.*).
- ▼ Et av de områdene som i særdeleshet hemmet det økonomiske samkvemmet i regionen, var pengesystemet. Dette gjaldt særlig for de engelskspråklige statenes utenrikshandel. Alle disse statene hadde ulike, ikke-konvertible valutaer. Man opprettet ganske snart The West African Clearing House (WACH) for å forsøke å komme problemet til livs. Men selv om WACH gjorde situasjonen noe lettere, har det ikke på noen måte løst de monetære problemene i regionen. Medlemslandene har derfor besluttet å gå grundigere til verks. ECOWAS' monetære samarbeidsprogram, som ble vedtatt i 1987, var ment å skulle sørge for konvertibilitet mellom alle de vestafrikanske valuta-

ene, og dessuten åpne for opprettelsen av en felles valuta innen år 2000. Dette har man ennå ikke oppnådd. WACH ble i 1993 omdannet til West African Monetary Agency (WAMA). I den forbindelse ble det også opprettet et fond for kredittgaranti. Siden 1998 har det dessuten blitt utstedt særskilte vestafrikanske reisesjekker. Siktemålet er nå å oppnå en felles vestafrikansk valuta innen år 2004. I arbeidet med dette har man også opprettet West African Monetary Institute. Hovedoppgaven til dette instituttet er å etablere en felles sentralbank med én felles valuta, med sikte på økonomisk utvikling i den vestafrikanske monetære sonen (ECOWAS' hjemmeside 30. mai 2002).

- ▼ Helt siden organisasjonen ble opprettet, har spørsmålet om fri bevegelse av befolkningen i medlemsstatene stått sentralt. Det er gjort en rekke vedtak for å sikre fri bevegelse, men disse er ved flere anledninger blitt brutt av statene selv. «The ECOWAS Protocol on Free Movements of Community Citizens», vedtatt i 1992, fastslo den enkeltes rett til innreise i alle ECOWAS-land uten visum, samt oppholdstillatelse og retten til å søke arbeid overalt i regionen. Enhver ECOWAS- borger har dessuten rett til å etablere forretningsforetak i ethvert annet medlemsland, under de samme lover og forordninger som eksisterer for andre borgere i landet. Denne protokollen er ratifisert og iverksatt. Det må imidlertid bemerkes at fri bevegelse av personer i regionen fremdeles er forhindret av ulike årsaker.
- ▼ I en region som Vest-Afrika, der de økonomiske forskjellene mellom statene er store, er det viktig for en regional organisasjon som ECOWAS å etablere mekanismer som skaper balanse med hensyn til hva de ulike statene tjener og taper på samarbeidet. Dette har også vært et viktig tema for medlemslandene i hele perioden. The Fund for Cooperation, Compensation and Development (FCCD) er organisasjonens viktigste instrument for å sikre jevn fordeling av kostnader og inntekter mellom medlemslandene som følge av integrasjonsprosessen. Dette fondet har hatt en spesielt viktig rolle innenfor områdene transport, telekommunikasjon og infrastruktur. Lån innvilget av fondet var i 1999 kommet opp i 81,7 billioner såkalte «unités de compte» (spesielle trekkrettigheter),⁷ hvorav ca. 30% skulle benyttes til

⁷ «unités de compte» er en spesiell pengeenhet som ECOWAS' finansielle institusjoner benytter seg av i sin regnskapsførsel. Enheten er opprettet med tanke på å få til en mer stabil valuta og regnes ut på nøyaktig samme måte som IMF's «Special Drawing Rights» (SDR).

telekommunikasjonsprosjekter, ytterligere 30% til transportprosjekter og omkring 25% til utvikling på landsbygda og industrielle prosjekter. I desember 1999 ble det besluttet at fondet skulle omformes til en regional investerings- og utviklingsbank (ECOWAS' hjemmeside, 24. april 2002).

Organisasjonens problemområder

Manglende evne til å iverksette de vedtakene som er gjort, har vært en svakhet i ECOWAS' virksomhet helt siden opprettelsen i 1975. En viktig årsak til dette er ganske sikkert det vell av intergovernmentale organisasjoner (IGOer) som eksisterer i Vest-Afrika. Ved årtusenskiftet var det ca. 30 IGOer i regionen. Vedtak som fattes i én organisasjon, kan da lett komme i konflikt med vedtak i en annen.

En viktig årsak til den svake fremgangen i økonomisk forstand er uten tvil mangelen på økonomisk komplementaritet i regionen. Statene produserer stort sett de samme varetypene. Primærnæringene utgjør hoveddelen av økonomiene i alle medlemslandene. De eksporterer dessuten i hovedsak til de samme markedene, nemlig USA og Europa. Fordi statene produserer de samme eller likeartede produkter, blir de heller ikke hverandres kunder, og en nedbygging av tollbarrierer får liten betydning.

Manglende tillit mellom ECOWAS' medlemmer har vært til hinder for samarbeidet i en rekke tilfeller. Dette henger åpenbart sammen med landenes korte historie som selvstendige stater. Organisasjonen ble opprettet bare drøye ti år etter at de fleste landene var blitt selvstendige. De fleste av dem var i 1975 på et tidlig stadium i sin nasjonsbyggingsprosess. Sett i forhold til dette er det ikke vanskelig å forstå at de ved en rekke anledninger har vært skeptiske til å avstå statlig suverenitet, som en integrasjonsprosess innebærer.

Disse tre forholdene er sannsynligvis de viktigste av de mer grunnleggende problemene ved ECOWAS' virksomhet. I tillegg kommer problemer av mer praktisk karakter, slik som monetære, kommunikasjonsmessige og språklige problemer. Dette er imidlertid problemer det er lettere for statene å forholde seg aktivt til. Og som vi allerede har sett, har ECOWAS per i dag gjort viktige fremskritt på flere slike områder (Dokken 1997).

Tilblivelsen av ECOMOG og ECOMOGs virksomhet i Liberia og Sierra Leone

Det er rimelig å hevde at tilblivelsen av ECOMOG er et direkte resultat av borgerkrigen i Liberia⁸ og av de interesser andre stater i regionen hadde i denne konflikten. ECOMOG kan betraktes som en improvisert respons på denne blodige krigen.

Det var i første rekke Nigeria som ivret for et regionalt sikkerhetspolitisk tiltak i Liberia i regi av ECOWAS. Bakgrunnen for engasjementet var en direkte henvendelse fra Liberias president de siste ni årene, Samuel Doe. Doe følte seg på den tiden sterkt truet av Charles Taylors National Patriotic Front of Liberia (NPFL). På grunn av sin brutalitet og manglende støtte blant ulike etniske grupper i Liberia hadde ikke Doe mange allierte i Vest-Afrika. Nigeria var blant de få som støttet diktatoren, og president Babangida henvendte seg straks til de andre vestafrikanske lederne for å samle støtte til en «redningsaksjon» for Doe. En generell bekymring over konfliktenes destabiliserende effekt i regionen, i tillegg til frykt for en humanitær katastrofe i Vest-Afrika, gjorde at flere andre ECOWAS-stater var villige til å vurdere militær intervensjon (Berman & Sams 2000, Dokken 2001).

ECOWAS-traktaten hadde imidlertid ingen bestemmelser om sikkerhetspolitiske tiltak av denne typen. Medlemslandene måtte derfor etablere en særskilt doktrine *utenfor* traktaten for å kunne intervenere militært. En slik doktrine ble fremforhandlet på det ekstraordinære toppmøtet i Bamako i 1990 og ble kalt «Solidaritet oppnådd ved konsensus». Det var denne doktrinen som banet vei for den påfølgende intervensjonen i Liberia. På toppmøtet i Banjul i mai samme år nedsatte man den såkalte «Standing Mediation Committee» (SMC), og det var denne komiteen som etablerte ECOMOG (Dokken 2001). Selv om avgjørelsen om å nedsette SMC ikke henviser til noen spesiell konflikt, er det åpenbart at komiteen ble skapt for at ECOWAS skulle kunne engasjere seg i borgerkrigen i Liberia. Nigeria var medlem av komiteen og kunne dermed øve betydelig innflytelse på hvilke tiltak som skulle settes i verk. Øvrige medlemmer av komiteen på den tiden var Gambia, Ghana, Mali og Togo.

Avgjørelsen om å etablere ECOMOG, og særlig måten dette skjedde på, forsterket de langvarige spenningene mellom engelsk- og franskspråklige stater i regionen. Selve styrken som etter hvert

8 For en fylldig fremstilling av borgerkrigen i Liberia, se Huband (1998).

ble satt inn i Liberia, besto nesten utelukkende av personell fra engelskspråklige stater. Begge de franskspråklige medlemmene av SMC, Mali og Togo, trakk tilbake sin opprinnelige støtte til intervensjonen etter å ha opplevd massiv motstand mot tiltaket i den franskspråklige leiren. Den eneste franskspråklige staten som støttet en militær intervensjon, var Guinea, og dette var i første rekke fordi landet hadde opplevd et massivt tilsig av flyktninger fra Liberia siden borgerkrigen brøt ut. Alle de engelskspråklige statene i regionen deltok i aksjonen. De var alle bekymret for de mulige implikasjonene av Taylors eventuelle maktovertakelse i Liberia (Berman & Sams 2000). Samtlige var dessuten styrt av en autoritær leder hvis hovedanliggende var å beholde makten i eget land. For disse lederne var Samuel Doe dermed en beslektet sjel. Utover dette hadde presidentene Babangida og Doe et spesielt nært forhold. De hadde begge styrtet en sivil regjering og hadde siden konsolidert sin makt i sine respektive stater. Babangida var imidlertid på slutten av 1980-tallet under sterkt press fra den vestlige verden for å gjeninnføre en demokratisk valgt regjering. For å motstå dette presset var det derfor viktig for ham å beholde Samuel Doe ved makten i nabolandet (*ibid.*).

Selv om Nigeria fikk støtte fra de andre engelskspråklige statene i Vest-Afrika til å gå inn i Liberia, var det allerede fra starten av uenighet om *formen* for intervensjon. For Nigeria var ECOMOG et instrument for å redde Doe og hindre at Taylor kom til makten. De andre statene som deltok i styrken, så på dem som et instrument for å bevare status quo. Til å begynne med var disse to synspunktene forenlig, men etter at Samuel Doe ble myrdet, var Nigerias anti-Taylor-linje vanskeligere å skjule og mer problematisk å forene med de andre statenes hensikter. Nigeria hadde på sin side frem til da forsøkt å kamuflere sin dominerende rolle i ECOMOG først og fremst gjennom å hyre en ikke-nigeriansk øverstkommanderende til styrken. Arnold Quainoo fra Ghana ble dermed ECOMOGs første øverstkommanderende. Han ble imidlertid avsatt som en direkte følge av at Doe ble myrdet. Den neste øverstkommanderende, Joshua Dogonyaro (og alle øverstkommanderende siden den gang), var nigeriansk (*ibid.*).

Det første Dogonyaro gjorde var å sette i gang en «begrenset offensiv» mot Taylors NPFL. Dette bidro åpenbart til å gjøre mulighetene for en diplomatisk løsning enda vanskeligere. Taylor ble stadig mer kritisk til ECOMOGs tilstedeværelse og særlig den nigerianske aktiviteten i «ly av» ECOMOG (Huband 1998, Bøås 2000). I februar 1991 ba han om at nigerianerne umiddelbart skulle

trekke seg tilbake fra Liberia. Ettersom frykten for mer voldsbruk nå økte, ble Dogonyaro (ganske uventet) kalt hjem til Nigeria. Under Dogonyaros lederskap hadde ECOMOG kommet nærmere en militær seier over Taylor, men på samme tid hadde mulighetene til en forhandlet løsning på konflikten avtatt betraktelig.

I oktober 1992 satte Taylor i gang en storoffensiv for å få kontroll over Monrovia. Over 3000 mennesker ble drept i forbindelse med denne offensiven og 8000 såret. Nigeria svarte med å forsterke sitt militære engasjement i ECOMOG. Fra da av hadde man stadig eksempler på at ECOMOG bidro med ulike former for utstyr, transport og våpen til opprørsgruppene i Liberia (Bermann & Sams 2000, Bøås 2001).

I et forsøk på å styrke ECOMOG samt forholde seg til klagen om Nigerias dominans, gikk USA inn og støttet Senegals deltakelse i styrken i 1991. Dette ble imidlertid aldri noen suksess, og Senegal trakk styrkene sine tilbake i 1993.

I september 1993, mer enn tre år etter at ECOMOG ble involvert i borgerkrigen, ble UN Observer Mission in Liberia (UNOMIL) opprettet. Heller ikke dette ble noen suksess, og UNOMIL ble ganske snart kraftig redusert i antall (til 160) (*ibid.*).

Et av de største problemene med ECOMOG har vært utilstrekkelig finansiering. Dette hadde helt klart en negativ effekt på troppe-nes moral og disiplin. Soldatene kunne gå uten betaling i flere måneder, og man fikk etter hvert mange eksempler på episoder der soldater solgte våpen og annet utstyr til egen berikelse. ECOMOG ble dermed ikke bare en part i konflikten, men også en part i den illegale økonomien i regionen (Bøås 2000, 2001, Dokken 2001). Mangelen på penger hadde naturligvis også negativ innflytelse med tanke på de behovene man faktisk hadde for å holde virksomheten i gang.

Sekretariatet i Nigeria hadde liten oversikt over ECOMOGs virksomhet og bidro bare med minimal politisk og økonomisk veiledning. Dessuten var ECOMOGs juridiske status hele tiden uklar (Dokken 2001).

Sierra Leone⁹

Det er sannsynlig at ECOMOGs virksomhet i Liberia både bidro til å øke intensiteten i borgerkrigen der (Huband 1998) og var en medvirkende årsak til borgerkrigen i Sierra Leone. Taylor støttet RUF og Foday Sankoh. Kampene mellom RUF og regjeringen i Sierra Leone startet i 1991, og RUF invaderte Sierra Leone fra Liberia. Gjennom å støtte RUF bidro Taylor til å underminere Sierra Leones tilslutning til ECOMOG. Samtidig flyttet han ECOMOGs fokus bort fra Liberia (Berman & Sams 2000:111).

Også denne gangen var ECOMOGs intervensjon et direkte resultat av Nigerias allerede pågående engasjement. Nigeria og Sierra Leone hadde undertegnet en bilateral forsvarsavtale to måneder tidligere. Da RUF invaderte, var Nigeria raskt ute til støtte for Kabbahs regime. På denne tiden var allerede 900 nigerianske soldater utplassert i Sierra Leone. Etter kuppet mot Kabbah ble disse soldatene satt inn i kamper med den klare målsetting å gjeninnsette presidenten. Mindre tropper fra Ghana og Guinea ble også satt inn i kampene. Disse var imidlertid uten særlig betydning og ble sannsynligvis satt inn først og fremst for at styrkene skulle få et mer multinasjonalt preg (Dokken 2001).

Nigerias mandat for å intervenere i Sierra Leone var ganske tvilsomt. Nigerianerne var derfor raskt ute med å betegne intervensjonen som en ECOMOG-operasjon. ECOWAS sentralt hadde imidlertid aldri godkjent intervensjonen. Formell autorisasjon fikk man ikke før tre måneder etter at Nigeria først hadde intervenert. På dette tidspunktet var ingen institusjonalisert sikkerhetsmekanisme blitt etablert i ECOWAS. Nok en gang var det sikkerhetspolitiske engasjementet svært adhoc-preget. Og selv om intervensjonen etter hvert ble formelt godkjent av ECOWAS, var flere av medlemslandene svært bekymret for hvilke implikasjoner dette kunne få, både på grunn av de økonomiske belastningene og de særskilte nigerianske hensiktene, som var mer eller mindre åpenbare for samtlige medlemsland. I tillegg til dette var også intervensjonen i Sierra Leone som nevnt problematisk på grunn av spenningen mellom engelskspråklige og franskspråklige stater i regionen. Flere franskspråklige stater fryktet at ECOMOG II var nok et instrument for nigeriansk dominans i Vest-Afrika (*ibid.*).

På grunn av den lukrative handelen med diamanter og mulighe-

9 For en fylldig fremstilling av konflikten i Sierra Leone, se Richards (1996). For en fremstilling av borgerkrigen i Sierra Leone på norsk, se også Bøås (2000).

tene for å engasjere seg i andre former for forretningsvirksomhet, var nok et betydelig antall soldater i Sierra Leone først og fremst for sin egen økonomiske vinnings skyld. Også her ble soldatene beskyldt for å selge militært utstyr til egen berikelse. Korrupsjon, dårlig disiplin og manglende korpsånd har vært gjennomgående problemer for ECOMOG både i Liberia og Sierra Leone.

Kombinasjonen av ECOMOGs generelle problemer og det internasjonale samfunnets mangel på støtte til Kabbah gjorde det mulig for opprørstyrkene å rykke frem til Freetown i september 1998. Regjeringen i Sierra Leone, med støtte fra Nigeria, bestemte nå at tidligere RUF-soldater skulle kjempe side om side med ECOMOG-styrkene (Berman & Sams 2000: 123). Dette viste seg imidlertid å være et dårlig trekk. Mange av rekruttene var fremdeles lojale mot opprørsstyrkene, og hele situasjonen ble ganske snart svært komplisert (*ibid.*).¹⁰ I januar 1999 foretok RUF en storoffensiv. De nigerianske tapene ble betydelige (500–700 drepte). Dette skapte stor frustrasjon internt i ECOMOG og førte til at en rekke soldater iverksatte rene hevnaksjoner. En FN-initiert menneskerettsrapport fra denne perioden kan fortelle om systematiske henrettelser av et stort antall mennesker som ble mistenkt for å stå i ledtog med RUF. I juni 1999 tok ECOMOG tilbake kontrollen over Freetown. Siden den gang har RUF ikke gått til motangrep. Organisasjonen stilte opp i presidentvalget den 14. mai under navnet Revolutionary United Front Party (RUF) med egen presidentkandidat (Bangura). Ifølge FN er RUF per i dag fullt demobilisert.¹¹

Erfaringene med ECOMOG: om behovene for å videreutvikle ECOWAS i sikkerhetspolitisk sammenheng¹²

De erfaringene man etter hvert fikk med ECOMOG i ulike vestafrikanske stater, gjorde at aktørene begynte å diskutere muligheten for reformer internt i organisasjonen med tanke på å gjøre ECOWAS bedre egnet til å takle sikkerhetspolitiske utfordringer.

10 Berman & Sams refererer her til personlig intervju med pålitelig kilde i 1999. Det er likevel enkelte som hevder at det ikke medfører riktighet at tidligere RUF-soldater i en periode kjempet side om side med ECOMOG-soldater.

11 Det er mange blant dem som tviler på sannhetsgehalten i denne opplysningen, men det har – av åpenbare grunner – ikke vært mulig for undertegnede å skaffe fullt ut troverdig og oppdatert informasjon.

12 Opplysningene i dette kapitlet er innhentet i forbindelse med et konsulentoppdrag utført for Utenriksdepartementet våren 2001 og feltarbeid i Nigeria i april 2001 (se Dokken 2001).

Blant de viktigste problemene var mangelen på samordning mellom aktørene, Nigerias dominans, finansiell utilstrekkelighet, korrupsjon og annen form for kriminell virksomhet blant soldatene samt generelle juridiske og institusjonelle uklarheter. Mot slutten av 1990-tallet gikk aktørene derfor i gang med å reformere ECOWAS' sikkerhetspolitiske mekanismer.

Et resultat av dette er at rammeverket for organisasjonens sikkerhetspolitiske virksomhet nylig er blitt forsterket gjennom opprettelsen av en ny permanent institusjon, The Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution (heretter: Mekanismen). De viktigste institusjonene i tilknytning til Mekanismen er

- a) The Authority
- b) The Mediation and Security Council
- c) The Executive Secretariat.

Med hensyn til det konkrete arbeidet for fred og sikkerhet er det sannsynligvis The Mediation and Security Council som er av størst betydning. De viktigste funksjonene for dette rådet skal være

- a) å ta avgjørelser i alle saker knyttet til fred og sikkerhet,
- b) å bestemme og implementere all politikk for konfliktforebygging, konflikthåndtering og konfliktløsning,
- c) å gi autorisasjon i alle former for intervensjon, og ta særskilte avgjørelser når det gjelder utplassering av politiske og militære operasjoner,
- d) å godkjenne mandat og arbeidsvilkår for slike operasjoner,
- e) å revurdere mandat og arbeidsvilkår jevnlig, på basis av hvordan situasjonene utvikler seg,
- f) å utnevne en spesiell representant for generalsekretæren og øverstkommanderende etter anbefaling fra generalsekretæren.

Til hjelp for The Mediation and Security Council er følgende organer opprettet:

- a) The Defence and Security Commission
- b) The Council of Elders
- c) ECOWAS Ceasefire Monitoring Group (ECOMOG).

I Mekanismens protokoll er også ECOMOGs formelle rolle beskrevet. Her kan man lese at ECOMOG har ansvaret for følgende typer virksomhet:

- a) observasjon og overvåkning
- b) fredsbevaring og gjenoppbygging av fred
- c) humanitær intervensjon til støtte i humanitære katastrofer
- d) gjennomføring av sanksjoner
- e) preventiv utplassering av styrker
- f) fredsoppbygging, avvæpning og demobilisering
- g) aktivitet i tilknytning til kontroll av organisert kriminalitet og svindel
- h) andre typer aktiviteter i henhold til avgjørelser tatt av The Mediation and Security Council.

Hvis vi sammenligner dette med ECOMOGs tidligere virksomhet, er det tydelig at man nå både har utvidet og revidert institusjonens rolle. Tidligere var ECOMOG sammensatt av de landene som hadde vilje og kapasitet til å støtte den. Troppene ble også finansiert av medlemsstatene. Fra nå av skal troppene finansieres av ECOWAS, og hver medlemsstat skal være representert i ECOMOG. Problemet med kommandoen over troppene betraktes dermed som løst. Fra nå av skal øverstkommanderende utnevnes av The Mediation and Security Council, og hvert medlemsland skal ha etablerte standby-enheter. Dette vil sannsynligvis bidra til at enkeltstatenes særlige interesser blir mindre fremtredende i forbindelse med ECOMOGs virksomhet.

En viktig nyvinning i forbindelse med Mekanismen er opprettelsen av subregionale observasjonssystemer for fred og sikkerhet. I Mekanismens protokoll slås det fast at regionen skal deles opp i fire observasjonssoner, hver med sitt hovedkvarter.¹³ I tillegg skal det opprettes et eget observasjonssenter ved sekretariatet i Abuja. De ulike sonesentrene skal, på dag-til-dag-basis, samle inn data og indikasjoner som har innvirkning på fred og sikkerhet i sonen og i regionen for øvrig. I skrivende stund er disse sentrene i ferd med å bli etablert. Regionens politikere så vel som forskere og observatører betrakter disse observasjonssentrene som svært viktige for å kunne oppnå fred og sikkerhet i Vest-Afrika. Observasjon og tidlig varsling vil være avgjørende for hva slags tiltak som settes i verk.¹⁴

13 Sone 1 består av Cape Verde, Gambia, Guinea-Bissau og Senegal og har sitt hovedkvarter i Banjul. Sone 2 består av Burkina Faso, Elfenbenskysten, Mali og Niger og har sitt hovedkvarter i Ouagadougou. Sone 3 består av Ghana, Guinea, Liberia og Sierra Leone og har sitt hovedkvarter i Monrovia. Sone 4 består av Benin, Togo og Nigeria og har sitt hovedkvarter i Cotonou.

14 Per april 2002 er det ikke mulig å si hvorvidt disse sentrene vil fungere etter hensikten. I personlig intervju med beslutningstakere i ECOWAS i 2001 fikk jeg opplyst at sentrene var under opprettelse. Det vil være behov for videre forskning for å bringe på det rene hvorvidt observasjonssentrene faktisk fungerer.

Håndvåpenmøratoriet

Et av de feltene der ECOWAS har fått størst oppmerksomhet internasjonalt, er i tilknytning til det såkalte «håndvåpenmøratoriet» (The ECOWAS Moratorium on the Import, Export and Manufacture of Light Weapons), som ble signert 31.oktober 1998. Møratoriet har solid politisk støtte blant medlemsstatene, men fremgangen i arbeidet er foreløpig ikke særlig imponerende. Dette skyldes sannsynligvis i første rekke at medlemsstatene mangler kapasitet til å gjennomføre de vedtakene som er gjort. Møratoriets første treårsperiode utløp i oktober 2001, men statene vil etter all sannsynlighet fortsette arbeidet i en ny treårsperiode. Formålet med håndvåpenmøratoriet er å skape et trygt rammeverk for videre sosioøkonomisk utvikling i regionen. Per i dag er mer enn åtte millioner håndvåpen i illegal sirkulasjon i regionen. Møratoriet oppfordrer medlemslandene til å iverksette effektive tiltak for å:

- ▼ kontrollere importen, eksporten og produksjonen av alle typer håndvåpen
- ▼ registrere og kontrollere bevegelsen i og bruken av legitime våpenlagre i regionen
- ▼ oppspore og ødelegge alle ulovlige og overflødige håndvåpen
- ▼ innvilge unntak fra møratoriet bare i henhold til svært strenge kriterier (ECOWAS 2000: 4–5).

Konkrete retningslinjer for gjennomføring av møratoriet ble vedtatt av ECOWAS' statsoverhoder i Lomé i desember 1999. I tillegg til dette opprettet FNs utviklingsprogram (UNDP) et eget program til støtte for og gjennomføring av vedtakene (UNDP Programme for Coordination and Assistance for Security and Development) (PCASED). I de konkrete retningslinjene for programmet heter det at man vil konsentrere seg om fire hovedpunkter:

- ▼ trening og teknisk bistand
- ▼ forskning og utvikling av databaser og våpenregistre
- ▼ informasjon, publisering og rådgivning, inkludert harmonisering av de ulike statenes lovverk i tilknytning til håndvåpen
- ▼ støtte til administrativ virksomhet, inkludert etablering av nasjonale kommisjoner.

Som allerede nevnt, er fremgangen i arbeidet med møratoriet foreløpig relativt beskjedent. Likevel er enkelte resultater av betydelig viktighet:

Trening

Et treningsprogram er utviklet av ECOWAS og PCASED i fellesskap. Selve treningen er ennå ikke kommet i gang, men programmet er i seg selv et viktig fremskritt.

Database

PCASED og ECOWAS' Computer Centre i Lomé har samarbeidet om et program for registrering og for opprettelsen av en database. Selve registreringen har ennå ikke startet.

Nasjonale kommisjoner

Det er besluttet at nasjonale kommisjoner skal etableres i alle medlemsstatene. Disse kommisjonene skal være ansvarlige for registrering og koordinering. I april 2001 var bare tre nasjonale kommisjoner etablert; i Guinea, Mali og Niger. Kommisjonene består av medlemmer fra regjeringen og det sivile samfunn i den enkelte stat. Deres ansvar er blant annet å innvilge unntak fra moratoriets reglement. Utover dette vil retningslinjene for de nasjonale kommisjonene utarbeides av ECOWAS' sekretariat. Mange mener at kommisjonene vil være viktigere for kampen mot håndvåpen enn sekretariatet i Abudja.

Harmonisering av lovgivning

En av de viktigste utfordringene når det gjelder gjennomføringen av moratoriet, vil være harmonisering av lovgivningen om håndvåpen i de ulike statene. I flere av statene er disse lovene svært gamle, i enkelte tilfeller fra kolonitiden. Det er dessuten lover som ikke har vært i bruk særlig ofte. I enkelte tilfeller har statene ikke vært i stand til å finne den relevante loven. Sommeren 2001 var åtte av 15 lover samlet inn.

Selv om håndvåpenmoratoriet uten tvil er en av ECOWAS' hovedprioriteringer, har ikke organisasjonen kapasitet til å gjennomføre en rekke av de vedtakene som er gjort. Det samme gjelder PCASED. Dette gir seg tydelige utslag i at mange av delprosjektene ennå ikke er kommet i gang eller bare så vidt er påbegynt (Dokken 2001). Ikke desto mindre bør moratoriet betraktes som et svært viktig ledd i den generelle konflikthåndteringspolitikken i Vest-Afrika. Håndvåpenmoratoriet har dessuten gitt ECOWAS mye positiv oppmerksomhet utenfor regionen.

Ett aspekt ved de vestafrikanske statenes til dels sterke engasjement i forbindelse ved håndvåpenmøratoriet er hvorvidt det betraktes som hensiktsmessig av autoritære regimer å begrense spredningen av håndvåpen i regionen. Et særtrekk ved mange afrikanske stater generelt er at de ofte ikke besitter den kontrollen med bruk av væpnet makt som ideen om moderne statssystemer forutsetter. De statlige regimene har ofte bare kontroll over bruk av væpnet makt i de mest sentrale strøk. I rurale og perifere strøk er det ofte «halvstatlige» grupperinger som kontrollerer bruk av våpen (Bøås & Dokken 2002). For å styrke sin egen posisjon vil det derfor være opportunt for den sentrale politiske eliten å redusere omfanget av håndvåpen i regionen.

Sikkerhetspolitisk avdeling i ECOWAS

I mai 2001 ble fire nye visegeneralsekretærer tilsatt i ECOWAS' sekretariat. Blant disse er visegeneralsekretæren for politisk virksomhet, forsvar og sikkerhet av særlig interesse med hensyn til regional konfliktløsning. De fleste, både i politiske og administrative rekker, knytter store forventninger til denne nye stillingen. Det er sannsynlig at særskilte sikkerhetspolitiske behov vil bli bedre ivaretatt når man nå har en egen avdeling i sekretariatet med ansvar for denne typen virksomhet (Dokken 2001).

Opprettelsen av en slik avdeling kan også betraktes som en erkjennelse av at Afrika i mindre grad enn tidligere kan forvente at det internasjonale samfunnet engasjerer seg i forbindelse med konflikthåndtering i Afrika. Dette henger sammen med både den kalde krigens slutt og den pågående globaliseringen. Generelt er det slik at globaliseringsprosesser fører til at de mer marginale områdene i verdenssamfunnet velger regionale løsninger på det som tidligere ble bilateralt håndtert av enkeltstatene og de vestlige (stor-)makterne. En egen sikkerhetspolitisk avdeling vil dessuten kunne bidra til å styrke den regionale overbygningen i sikkerhetspolitiske spørsmål. Dermed vil det i fremtiden være vanskeligere for en stat som for eksempel Nigeria å kjøre sitt eget løp i regionale sikkerhetspolitiske spørsmål.

Konklusjon: regional sikkerhetspolitikk og transstatlig regionalisering

Den regionale faktor i vestafrikansk politikk er blitt viktigere på flere sentrale områder i løpet av de siste tiårene. Dette gjelder også sikkerhetspolitikk. En analyse av hvorvidt ECOWAS er et egnet forum for løsning av regionens kolossale sikkerhetspolitiske utfordringer, må imidlertid ta «skyggestat»-fenomenet med i betraktning. Som jeg har vist ovenfor, ble ECOMOG ganske snart en del av den såkalte transstatlige regionaliseringen, i form av illegitim handel med våpen, diamanter og narkotika. Ikke desto mindre makttet landene, med ECOMOG i spissen, å komme frem til felles standpunkter og arbeide for en løsning på krisene i de landene der styrken var engasjert.

Siden ECOMOG første gang ble satt inn i en vestafrikansk konflikt, har både det internasjonale samfunnet, den regionale politiske virkeligheten og ikke minst ECOWAS' egen struktur endret seg betraktelig. I ECOWAS' sekretariat har endringene vært omfattende. Introduksjonen av en egen visegeneralsekretær for sikkerhetspolitiske spørsmål blir av de fleste betraktet som en svært viktig del av ECOWAS' fremtidige muligheter i tilknytning til regional konflikthåndtering. Det samme gjelder etableringen av de ulike sonesentrene. I arbeidet med å *forebygge* konflikter er tidlig varslingsen av de mest avgjørende faktorene. (Det gjenstår å se hvorvidt disse sentrene vil fungere etter hensikten.)

Håndvåpenmoratoriet står i en særstilling i forbindelse med den transstatlige regionaliseringen. Som jeg allerede har nevnt, er transstatlig regionalisering betinget av mangel på gjennomsliktighet i de uformelle handelssystemene. Når det gjelder håndvåpenmoratoriet, er noen av de viktigste momentene nettopp å skaffe databaser og registre. Utveksling av informasjon mellom statene er sentralt. Dersom disse aspektene ved moratoriet virkelig gjennomføres, vil de føre til en langt større gjennomsliktighet når det gjelder den regionale omsetningen av håndvåpen. Dette betyr i realiteten at den transstatlige regionaliseringen og håndvåpenmoratoriet står i et motsetningsforhold til hverandre. Det er vanskelig å si hvilken av de to som vil slå sterkest gjennom i Vest-Afrika i årene som kommer. Slik det ser ut i dag, vil det være mest økonomisk lønnsomt for et stort antall politikere å ofre moratoriet på den transstatlige regionaliseringens alter. På den annen side kan det, som nevnt, være hensiktsmessig for en del av de autoritære regimeene i regionen å begrense spredningen av håndvåpen.

Også andre sikkerhetspolitiske reformer i ECOWAS kan sies å

stå i motsetningsforhold til den transstatlige regionaliseringen. Det viktigste når det gjelder ECOMOG, vil være at beslutninger som tidligere ble fattet av enkeltstater, nå skal fattes – etter klare kriterier – av ECOWAS sentralt. Det er dessuten meningen at det for fremtiden skal være ECOWAS sentralt som skal finansiere ECOMOGs virksomhet, og ikke enkeltstatene. Hvorvidt dette blir en realitet i fremtidige konflikter, gjenstår å se. ECOMOGs økonomi per i dag skulle ikke tilsi at organisasjonen uten videre vil kunne finansiere omfattende fredsbevarende operasjoner.

Så langt er fremskrittene innenfor vestafrikanske integrasjonsprosesser begrenset. Enkelte, særlig sektoravgrensede, prosjekter har vært vellykkede, men den generelle tendensen er at utviklingen er beskjedent. Likevel må man kunne si at den gradvise fremveksten av markedsorienterte økonomier¹⁵ og flerpartisystemer i mange av landene sakte, men sikkert har bedret betingelsene for statsdrevet regionalt samarbeid og integrasjon. Hvordan utviklingen vil arte seg i årene som kommer, vil i stor grad avhenge av relasjonene mellom denne offisielle, statsdrevne integrasjonen og det jeg ovenfor har betegnet som transstatlig regionalisering. Slik det ser ut i dag, er de to prosessene delvis overlappende, delvis konkurrerende. For en vellykket integrasjon i fremtiden er det nødvendig at disse to prosessene ikke motarbeider hverandre. Og det er gode muligheter for at man skal kunne unngå dette. Observatører har pekt på at integrasjonsprosessene (de offisielle) i Vest-Afrika er overpolitisert (Söderbaum 2001). Elitepolitikere i regionen har generelt vært svært skeptiske til å gi fra seg kontroll til andre grupperinger i samfunnet. Ideen om absolutt suverenitet har nærmest vært en besettelse. Dette har ganske sikkert vært rasjonelt, sett i forhold til de politiske tradisjonene i regionen – det jeg ovenfor har betegnet som neopatrimonialisme eller kvasistater. Sett i forhold til det moderne globaliserte verdenssystemet, der stater står i et stadig sterkere gjensidig avhengighetsforhold, er det imidlertid ikke rasjonelt.

Reformene i ECOWAS er utarbeidet av de vestafrikanske poli-

15 Hvorvidt økonomisk liberalisering vil styrke eller svekke statsdrevne integrasjonsprosesser, er sterkt avhengig av statens kapasitet til å bidra med et effektivt rammeverk som er egnet til å regulere økonomisk interaksjon til beste for befolkningen som helhet. Et byråkratisk system som legger forholdene til rette for regional økonomisk integrasjon, vil være avgjørende. Frem til i dag har byråkratiene i de vestafrikanske statene nesten utelukkende vært bygd opp for å ivareta nasjonale interesser. I en artikkel publisert ved Nordiska Afrikainstitutet har Kate Maegher diskutert dette (2001: 50).

tikerne selv. Dette er i seg selv et viktig kriterium for at regionale løsninger skal kunne fungere i Vest-Afrika (Dokken 1997). Det at politikerne har satset på økt grad av gjennomsiktighet, er et moment som peker i retning av at man ønsker å lage helhetlige løsninger på de regionale sikkerhetsproblemene. Med økt grad av gjennomsiktighet har man større mulighet til å komme de uheldige aspektene ved den transstatlige regionaliseringen til livs.

Referanser

- Aryeetey, Ernest (2001) *New Forms of Integration and Cooperation in Emerging Africa. Regional Integration in West Africa*. OECD, Development Centre, Technical Papers No. 170.
- Bach, Daniel (1999) «Revisiting a Paradigm» i Daniel Bach (red.) *Regionalisation in Africa: Integration and Disintegration*. Oxford: James Currey.
- Berman, Eric G. & Katie E. Sams (2000) *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*. Geneva: UNIDIR.
- Bøås, Morten (2000) «Borgerkrigen i Sierra Leone», *Internasjonal politikk* 59(4): 559–582.
- Bøås, Morten (2001) «Liberia and Sierra Leone – dead ringers? The logic of neo-patrimonial rule», *Third World Quarterly* 22(5): 697–723.
- Bøås, Morten & Karin Dokken (2002) *Internasjonal politikk og utenrikspolitikk i Afrika sør for Sahara*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dokken, Karin (1997) *Environment, Security and Regional Integration in West Africa*. Dissertation submitted to the Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, University of Oslo.
- Dokken, Karin (2001) *Norwegian Collaboration with the Economic Community of West African States (ECOWAS)*. Report to the Norwegian Ministry of Foreign Affairs.
- ECOWAS (1975) *Treaty of the Economic Community of West African States*. Lagos.
- ECOWAS (1998) *The ECOWAS Moratorium on the Import, Export and Manufacture of Light Weapons*. Abuja.
- ECOWAS (1999) *Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-keeping and Security*. Abuja.
- ECOWAS (2000a) *Implementing the Small Arms Moratorium: The Next Steps*. Abuja.
- ECOWAS (2000b) *The West African Bulletin*, No. 8. Abuja: Executive Secretariat.
- ECOWAS' hjemmeside: <http://www.ecowas.int/>
- Huband, Mark (1998) *The Liberian Civil War*. London: Frank Cass.
- Jackson, Robert (1990) *Quasi-states, Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maegher, Kate (2001) «Informal Integration of Economic Subversion? Parallel Trade in West Africa» i R. Lavergne (red.) *Regional Integration and Cooperation in West Africa: A Multidimensional Perspective*. Trenton, N.J.: Africa World Press.
- Médard, Jean-François (1996) «Patrimonialism, neo-patrimonialism and the study of the post-colonial state in Sub-Saharan Africa» i Henrik Secher Marcussen

- (red.) *Improved Natural Resource Management – the role of formal organisations and informal institutions*. Roskilde: IDS: 76–97.
- Ojo, Olatunde J.B. (1999) «Integration in ECOWAS: Successes and Difficulties» i Daniel Bach (red.) *Regionalisation in Africa: Integration and Disintegration*. Oxford: James Currey.
- Richards, Paul (1996) *Fighting for the Rainforest. War, Youth & Resources in Sierra Leone*. Oxford: The International African Institute & James Currey.
- Risse-Kappen, Thomas (red.) (1995) *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Söderbaum, Fredrik (2001) «Turbulent Regionalization in West Africa» i Michael Schulz *et al.* (red.) *Regionalization in a Globalizing World*. London: Zed Books.
- Østerud, Øyvind *et al.* (red.) (1997) *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Sør-Afrika, hva nå?

Liv Tørres
(f. 1961) er
forskningsleder,
Fafo

Sør-Afrikas framtid

Tross bekymring over Afrikas framtid lente vi oss alle lettet tilbake over utviklingen i Sør-Afrika og tenkte at i hvert fall ett land var på rett vei. Men mens verdenssamfunnet nå har funnet andre problemer å fokusere på, sliter sørafrikanerne fortsatt med den tunge oppgaven å gjenoppbygge landet etter apartheid. Mange var bekymret for at Sør-Afrika ville vandre samme vei som en del andre land i Afrika med etniske konflikter, fattigdom, økonomiske problemer og politisk ustabilitet. Andre understreket at Sør-Afrikas unike stilling på kontinentet, med en sterk og relativt industrialisert økonomi, relativt høyt utdanningsnivå og godt organisert befolkning, ga lyse utsikter for landet. Regnbuenasjonen, kalte Mandela det.

Etablering av nye demokratier er som kjent ikke gjort i en håndvending. Utfordringene stopper ikke ved innføringen av frie valg. Ikke minst har utviklingen i Afrika for øvrig de siste tiårene vist oss at nye demokratier er sårbare for økonomiske nedgangsperioder, autoritære tilbakefall og nye bølger av folkelige protester. Tre forhold har vist seg å være spesielt viktige for nye demokratiers overlevelsessevne og stabilitet:¹ økonomisk vekst og fordeling, leveringsdyktige demokratiske institusjoner og sist, men ikke minst, tillit og støtte i befolkningen til institusjonene så vel som til regje-

1 Med demokratiseringsbølgen i utviklingslandene på 1980-tallet (gjerne kalt den tredje bølgen av demokratisering, se Huntington 1991) våknet det også til live ny akademisk interesse for forutsetningene for demokrati og demokratisk konsolidering. Tidsskriftet *Journal of Democracy*, som gis ut av Johns Hopkins University Press, har fått en sentral plass i debatten om kriteriene for demokratisering og demokratisk stabilitet.

ringens konkrete politikk. Hvor går så Sør-Afrika nå? Har de klart å levere de sosiale og økonomiske godene som folk forventet å få igjen fra demokratiet? Har de klart å etablere leveringsdyktige institusjoner og beslutningssystemer som kan forene brede grupper bak de politiske endringene og som finner støtte og legitimitet i folket?

Sør-Afrikas vei framover vil bestemme retningen for hele det sørlige Afrika. Samtidig preges Regnbuenasjonen av interne konflikter og spenninger knyttet til økonomisk politikk, uenighet om aidsstrategi og om strategier overfor nabolandene og spesielt Zimbabwe. Med dette utgangspunktet kan veien framover synes lang og tung for både Sør-Afrika og regionen for øvrig.

Arven etter apartheid

Utfordringene som det nye demokratiet arvet etter apartheidregimet, må ikke undervurderes. Apartheidlovgivningen hadde som kjent delt opp hele befolkningen etter rase og regulert hvor og med hvem de ulike gruppene kunne leve og bo, hva slags arbeid de kunne utføre, hvem de kunne gifte seg med og sist, men ikke minst, reservert politiske rettigheter kun for den hvite befolkningen. Velstand, utdanning og ressurser for øvrig var fordelt etter rase. Arven den nye regjeringen måtte overta, inkluderte behov for omfordeling og nasjonal forsoning mellom de ulike befolkningsgruppene. Det rasedelte arbeidsmarkedet hadde ført til stor mangel på kvalifisert arbeidskraft i den moderne økonomien, samtidig som det var massiv arbeidsløshet blant svarte. På denne bakgrunn vokste det fram massive utfordringer når det gjaldt oppbygging av kompetanse og ressurser i arbeidslivet og samfunnet for øvrig. Selv om det skortet på formelle og reelle kvalifikasjoner i utdanning og arbeidslivet, bar sørafrikanerne historien fram med relativt høy politisk bevissthet, toleranse og aktivisme, som kom til å legge fundamentet for det nye demokratiet (Tørres 2000).

På 1980-tallet var vi vitner til en folkelig mobilisering mot apartheid – med kirken og ikke minst fagbevegelsen i spissen – som vi sjelden har sett maken til. Brede grupper overbeviste verdenssamfunnet og FN-systemet om at internasjonale sanksjoner var et helt nødvendig hjelpemiddel i kampen mot apartheid. Det var den massive bølgen av intern folkelig protest, koblet med internasjonale sanksjoner, som overbeviste apartheidregjeringen om at de verken hadde økonomisk eller politisk bærekraft til å opprettholde apartheid. Verken internasjonal isolasjon, økonomiske innstramminger

eller folkelig opprør var bra for næringslivet. På dette grunnlag åpnet president de Klerk parlamentet i 1990 med å kunngjøre løslatelsen av Nelson Mandela, legalisering av ANC og andre opposisjonspartier og åpnet således for offisielle forhandlinger om en demokratisk styreform i Sør-Afrika. Selv om omfattende og økende politisk vold og kriminalitet skapte frykt for at reformprosessen ville ende i anarki og borgerkrig, ble det i all hovedsak en fredelig overgang. På denne bakgrunn betegnes forhandlingene på begynnelsen av 90-tallet og demokratiseringen deretter som et mirakel av både politikere og akademikere internasjonalt. Forhandlingsvilje og -evne, bred politisk bevissthet og folkelig deltakelse skulle bli blant de viktigste ressursene i overgangen til demokrati.

Det demokratiske valget i Sør-Afrika i 1994 ga for første gang fulle og like rettigheter til alle innbyggerne i landet. Men den nye regjeringen arvet også gigantiske utfordringer. Økonomiske, sosiale og politiske skillelinjer preget hverdagen på alle områder. Fravær av grunnleggende rettigheter for det store flertallet av befolkningen og manglende tillit og respekt mellom folkegrupper måtte tas tak i. En tredjedel av befolkningen var uten arbeid. 18 millioner mennesker levde under fattigdomsgrensen. De hadde mer enn fattigdom til felles. De fleste var svarte. 60 prosent av svart ungdom var analfabeter. 7 millioner svarte levde i brakkebyer rundt storbyene, og 70 prosent av befolkningen hadde ikke tilgang på strøm. 12 millioner mennesker hadde ikke tilgang på rent drikkevann. Underernæring og dårlig helsestell førte til at et afrikansk liv i gjennomsnitt var 13 år kortere enn livet til en hvit.

I tillegg til omfordeling av ressurser måtte offentlig administrasjon totalt omorganiseres. Tidligere hadde det vært separate forvaltninger og lover for hvert av hjemlandene som var satt av til de svarte, i tillegg til at administrasjonen for gruppene innenfor det som regjeringen så på som det «hvite» Sør-Afrika, var delt i ulike departementer. Dermed hadde for eksempel Sør-Afrika under apartheid 11 presidenter eller statsministere, 14 finansministere, 11 innenriksministere og 18 helseministere – alle med sine egne administrasjoner! Likeledes måtte selvfølgelig alt av lover og regler harmoniseres og befolkningsgruppene likestilles. På toppen av alt arvet den nye regjeringen også en gigantisk utenlandsgjeld og store økonomiske problemer.

Folk hadde samtidig enorme forventninger til den nye regjeringen. En spørreundersøkelse Fafo gjorde i 1994, viste at mer enn 70 prosent av arbeiderne i Johannesburg-området forventet at levestandarden deres skulle øke etter valget. Forventningene blant millio-

nene av arbeidsledige og fattige på landsbygda var minst like høye. Samtidig var tilliten til politikerne og ikke minst ANC stor. Nærmere 60 prosent av arbeiderne vi intervjuet, hadde tillit til politikerne og partiene, og rundt 70 prosent hadde tillit til de politiske lederne i gjenoppbyggingen av landet!

Mahube:² Soloppgangen i det nye Sør-Afrika?

Sør-Afrikas framtid har betydning ikke bare for våre egne håp til Afrika, men reell politisk og økonomisk betydning for det afrikanske kontinent. Det sørlige Afrika er avhengig av handel med Sør-Afrika. Sør-Afrikas handelsinntekter er også avgjørende for flere av nabolandene på grunn av fordelingen av tollinntektene som denne handelen genererer. Videre retter president Thabo Mbeki søkelyset mot behovet for godt styresett og sosial endring på hele kontinentet og er dermed selv å betrakte som en rollemodell i så måte.

Samtidig har krisen i Zimbabwe spilt inn også over Sør-Afrika. Den har bidratt til økende uro i valuta- og pengemarkedet i hele regionen. Den har gitt det internasjonale samfunn et bilde av at hele den sørlig afrikanske regionen er ustabil med påfølgende økonomiske tap. Og den har skapt usikkerhet rundt Sør-Afrikas Zimbabwe-politikk og det som kritikerne oppfatter som Mbekis støtte til president Mugabe på bekostning av den demokratiske opposisjonen i Zimbabwe. På denne bakgrunn oppfattes den afrikanske utviklingsplanen som både nødvendig og krevende.

Økonomisk politikk

Da det nye ANC-styret ble satt inn i 1994, arvet det en økonomi som ikke bare var urettferdig, men som også var i nedgang. Til tross for store inntekter fra gull og diamanter hadde apartheid-regjeringen også bygd opp stor utenlandsgjeld. På bakgrunn av årelang boikott hadde det også utviklet seg et næringsliv basert på produksjon for innenlandske markeder av varer som folk ikke fikk tilgang på utenfra. Mineralene ble eksportert uten særlig videreforedling, og eksport for øvrig var det dårlig med. Internasjonale

2 President T. Mbeki refererer til «Mahube», som på et av de sørafrikanske språkene (SeTswana) betyr soloppgang: «As the sun continues to rise to banish the long years of colonialism and apartheid, what the new light over our land must show is a nation at work to create a better life for itself» (Mbeki 2001).

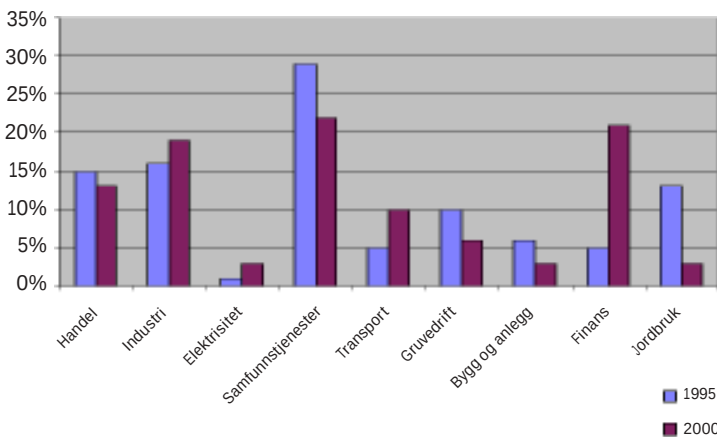
kriser hadde i tillegg slått inn gjennom bl.a. lave gullpriser og valutaproblemer. Beslutninger fattet i overgangsperioden fram til 1994 fikk også betydning for den nye regjeringen. Spillerommet for omfordeling ble innskrenket ved stramme statsbudsjetter. Overfor Det internasjonale pengefondet (IMF) og vestlige banker godtok regjeringen å betale tilbake apartheidregimets gjeld. I denne perioden ble det også startet opp privatiseringsprogrammer, som mange mente hadde til hensikt å undergrave ANC's muligheter til økonomisk planlegging og omfordeling etter 1994.

Men selv om liberaliseringen startet allerede på begynnelsen av 90-tallet, er selvfølgelig ikke dagens politikk lenger pålagt av det gamle regimet. I 1996 presenterte regjeringen sin økonomiske strategi, GEAR,³ der de sikter mot en årlig vekst på minst 6 prosent innen år 2000 og rundt 200 000 nye arbeidsplasser hvert år. Det overordnede målet var å øke tilliten til regjeringen blant utenlandske investorer, som var bekymret for de radikale kreftene i ANC, ved å demonstrere regjeringens vilje til makroøkonomisk stabilitet. Virkemidlene for å nå målet inkluderte ekspansjon i privat sektor, men også i offentlig infrastruktur, goder og tjenester som legger vekt på arbeidsintensive metoder. Mer konkurranse i markedet, ef-

fektivisering av offentlig sektor, større fleksibilitet i arbeidsmarkedet og vekt på utvikling og videreopplæring av arbeidsstyrken sto sentralt. Statsbudsjettet skulle omgjøres med sikte på sterkere omfordeling i de offentlige utgiftene; det offentlige underskuddet på 5 prosent skulle kuttes til 3 prosent før 2000. En aktiv valutapolitikk skulle holde realrenten stabil, og en konsistent pengepolitikk skulle holde inflasjonen i sjakk.

Åtte år etter er budsjettunderskuddet redusert fra

BNP per sektor 1995 & 2000 (World Development Report 1996 & OECD 2002)

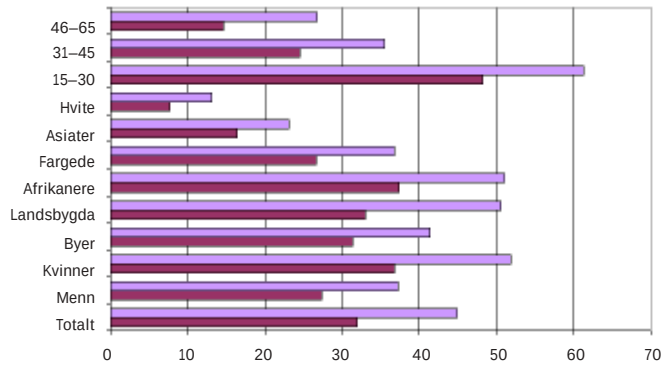


3 «Growth, Employment and Redistribution. A Macro-Economic Strategy».

8 til rundt 2 prosent av BNP. Samtidig har inflasjonen vært holdt rimelig under kontroll på rundt 6 prosent per år. Men regjeringen er samtidig under sterkt press. Presset er først og fremst knyttet til konflikter rundt økonomisk politikk. Til tross for at GEAR har vært vellykket når det gjelder reduksjon av budsjettunderskudd og kontroll med inflasjonen, har den økonomiske veksten vært relativt lav. Mens økonomien årlig vokste med rundt 1 prosent i snitt mellom 1980 og 1990, lå veksten i snitt på 2 prosent årlig mellom 1990 og 2000 (World Bank 2002). Veksten har ligget på rundt 3 prosent per år etter 1995, noe som ikke er nok til å holde tritt med befolkningsveksten og økningen i arbeidsstyrken. Få av regjeringens målsettinger om økt konkurranseevne, eksport og omstilling av næringslivet har lyktes i særlig grad. Utenlandsgjelden er fortsatt stor – i 2000 er den på 38 milliarder USD (30 prosent av BNP). Selv om en del har skjedd når det gjelder omleggingen av økonomien, tyder sammensetningen av BNP på at disse endringene neppe har gått i den retning regjeringen hadde til hensikt. Istedenfor vekst i arbeidsintensive bransjer har vi sett relativ vekst i kapitalintensive sektorer som for eksempel finanssektoren.

Utenlandske investeringer gikk kraftig ned mot slutten av 90-tallet og var i 2000 for første gang negative. Når sørafrikanernes egne investeringer i tillegg er lave og de offentlige investeringene også synker, gjør det ikke bildet noe lysere. Og mange forbinder manglende investeringer med lav tillit til regjeringens langsiktige økonomiske politikk og ikke minst dens evne til å løse fattigdoms- og arbeidsledighetsproblemene, som påvirker økonomisk og politisk stabilitet.

Samtidig har regjeringens privatiseringsplaner ført til sterke protester. Foreløpig har delprivatisering av f.eks. telekommunikasjonssektoren bidratt til økte priser for forbrukerne, bruduljer med fagbevegelsen og oppsigelser. Regjeringen varsler imidlertid ytterligere privatisering. Statlige selskaper innen energi, transport, telekommunikasjon og forsvarsindustrien skal privatiseres og forventes derigjennom å innbringe store inntekter til staten. Salget av statlige selskaper er antatt å bringe inn nærmere 3 milliarder USD til statskassen. Parallelt med privatisering har det også skjedd en omfattende liberalisering og åpning av økonomien. I gjennomsnitt har tollbarrierene blitt redusert fra 28 til 10 prosent etter 1995. Enda mer omfattende har liberaliseringen av finanssektoren vært. Etter implementeringen av regjeringens økonomiske program i 1996 har verdien på den sørafrikanske valutaen falt med over 200 prosent og med 40 prosent i 2001 alene, etter at regjeringen fjer-

Arbeidsledighet (Tørres et al. 2002).

	Totalt	Menn	Kvinner	Byer	Landsbygda	Afrikanere	Fargede	Asiater	Hvite	15–30	31–45	46–55
Arb.ledighet (bred)	44,9	37,2	51,9	41,3	50,5	51,0	36,8	23,1	13,1	61,2	35,4	26,7
Arb.ledighet (snever)	31,9	27,4	36,7	31,4	33,0	37,3	26,6	16,4	7,6	48,2	24,6	14,6

net flere restriksjoner på eksport av kapital, og massiv eksport av kapital har funnet sted (Naidoo 2002).

Sørafrikanerne selv setter jobb på toppen av ønskelisten. Likevel øker arbeidsledigheten. Fafos tall⁴ viser at 32 prosent av arbeidsstyrken er ledige. Da har vi kun regnet med dem uten arbeid som aktivt leter etter en ny jobb.

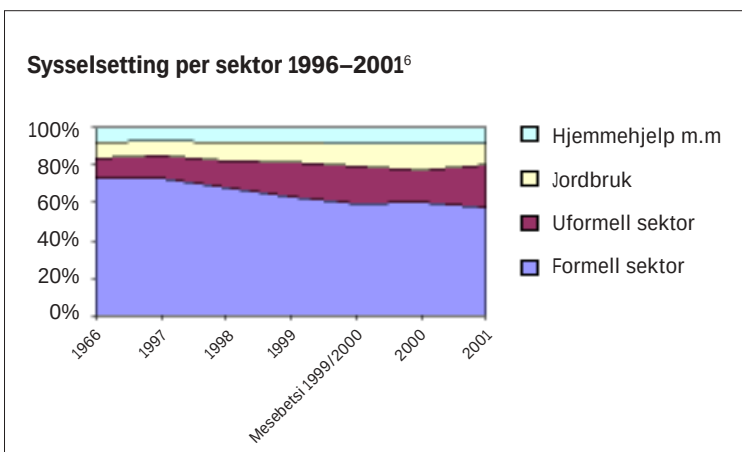
Mange har i tillegg gitt helt opp å søke etter arbeid. Det er få jobber tilgjengelig på markedet. Arbeidskontorer er det dårlig med, og stillingsannonser er det få som får napp på. Blant dem som fortsatt aktivt leter etter arbeid, vandrer de fleste fra bedrift til bedrift, eller spør blant familie og venner. Hvis vi regner med alle dem som er tilgjengelig for arbeid, men har gitt opp å lete etter jobb, ligger arbeidsledigheten ifølge våre tall på hele 43 prosent. Bare i underkant av 10 millioner av en befolkning på rundt 48 millioner har faktisk en jobb.⁵

4 Arbeidskraftsundersøkelse utført for det sørafrikanske arbeidsdepartementet i 1999/2000 (Tørres et al. 2002). Undersøkelsen omfattet intervjuer med et representativt nasjonalt utvalg på 10 000 husholdninger med rundt 50 000 individer dekket. Sysselsettingstallene inkluderer hushjelpere, som er en stor gruppe i Sør-Afrika, men ikke jordbruket.

5 Fafos befolknings- og arbeidsledighetstall er høyere enn tallene fra det statistiske sentralbyrået (StatsSA) i Sør-Afrika. Vi brukte kart fra folketellingen til StatsSA (1996), men fant gjennomgående flere bebodde tomter («stands») og større befolk-

Her ligger da også regjeringens største hodebry. Der regjeringen lovte mange tusen nye jobber årlig, har de isteden tapt arbeidsplasser hvert år. Spesielt dramatisk er arbeidsledigheten blant ungdom, der det store flertall av dem som går ut av skolen, ikke finner jobb. Blant ungdom er ledigheten på over 60 prosent. Kvinner og folk på landsbygda er dessuten ekstra utsatt i arbeidsmarkedet, med høyere ledighet og lavere lønnsnivå blant dem som faktisk har en jobb. I tillegg har fremdeles arbeidsmarkedet markante skillelinjer når det gjelder rase: Svarte har høyere arbeidsledighet, samt lavere lønn og dårligere beskyttelse i arbeidslivet enn hvite.

Forsiktige anslag tyder på at minst 1 million av svarte arbeidstakere i formell sektor fremdeles er ufaglært arbeidskraft, mens mindre enn 1 prosent av hvite er ufaglærte. Mangel på utdanning og kvalifikasjoner – som følge av apartheidsystemets utdanningssystem – gjør ikke forsøkene på å utjevne skjevhetene i arbeidslivet lettere. Programmer for positiv kvotering av kvinner og svarte har gjort noe for å endre skjevhetene på topplan både i privat og offentlig sektor, men i det store bildet har lite endret seg.



ning per tomt i hvert av de distriktene vi gjorde intervjuer. Når det gjelder definisjonen av arbeidsledighet, fulgte vi de internasjonale standardene (ref. ILO), men har stilt respondentene relativt mange detaljerte spørsmål for å kartlegge sysselsetting og ledighet. Vi måler i tillegg arbeidsledighet på basis av om folk er tilgjengelige for arbeid i løpet av de neste 4 ukene (noe som vanligvis også oppfattes som en mer følsom målemetode overfor kvinner) der byrået måler om de er tilgjengelige for arbeid i løpet av neste uke (se for øvrig Tørres *et al.* 2002 for nærmere redegjørelse). Snever definisjon av arbeidsledighet vil inkludere dem som er uten arbeid, er tilgjengelige for arbeid og aktivt leter etter jobb. Bred definisjon av ledighet inkluderer dem som er uten arbeid, er tilgjengelige for arbeid, men har gitt opp aktivt å lete etter jobb.

- 6 Noe forsiktighet må vises ved sammenlikninger av sysselsettingstall over tid i Sør-Afrika. Like fullt viser figuren en rimelig klar trend når det gjelder tap av arbeidsplasser i formell sektor, økning i uformell sektor og i landbruket. Takk til Line Eldring ved Fafo for sammenstillingen. Tallene for 1999/2000 er fra Mesebetsi arbeidskraftsundersøkelsen, mens alle andre tall er fra statistisk sentralbyrå i Sør-Afrika (StatsSA).

Av de mange arbeidsledige er mange langtidsledige, dvs. de har vært mer enn ett år uten arbeid og har gitt opp å lete etter jobb. Det formelle arbeidsmarkedet absorberte bare ca. 40 prosent av veksten i arbeidsstyrken i 1994 (Standing *et al.* 1996). I 2000 ekspanderer arbeidsmarkedet med omtrent 500 000 nye jobbsøkende hvert år, men uten noen økning i antall arbeidsplasser (Altman 2001).

Samtidig som arbeidsledigheten har økt, har det også skjedd relativt store endringer internt på arbeidsmarkedet. Antall ansatte i offentlig sektor og i privat tjenesteyting har økt. Mens gruvesektoren har tapt inntekter og arbeidsplasser, har flere jobber blitt skapt i landbruket, selv om mye tyder på at dette først og fremst er småbønder. De største endringene i arbeidslivet ser vi imidlertid gjennom en voldsom vekst i såkalt uformell sektor, dvs. bedrifter som verken er registrert av myndighetene eller omfattet av arbeidslivslovene. Totalt anslås rundt 3,2 millioner å jobbe i uformell sektor, dvs. 32 prosent av dem som er i arbeid. De fleste av disse er svarte (afrikanere), og et flertall er kvinner. Det store flertall er hushjelpere, holder på med gatesalg eller er «selvstendig næringsdrivende» i barer/shebeens, syr og selger klær, jobber som tradisjonelle medisindoktorer, jobber i butikker e.l. Jobbene deres kjennetegnes av svært lave lønninger, dårlige arbeidsforhold og ingen sikkerhetsnett ved sykdom, inntektsbortfall o.l.

Den høye arbeidsledigheten må i noen grad ses på bakgrunn av omstillingsproblemer, åpning av markeder for internasjonal konkurranse, befolkningsvekst grunnet bl.a. innvandring og sist, men ikke minst, manglende investeringer. I tillegg argumenterer sterke krefter i regjeringen, og en del arbeidsgivere, for at fagbevegelsen må vise moderasjon og mer fleksibilitet i forhandlingene for å gi plass til flere i arbeidslivet.

Og på bakgrunn av hva kritikerne kaller feilslått markedsliberalisering, har det utviklet seg sterke spenninger mellom regjeringspartiet ANC og deres partnere i fagbevegelsen COSATU (Congress of South African Trade Unions) og kommunistpartiet. Fagbevegelsen på sin side mener arbeidsledigheten skyldes grunnleggende problemer med den økonomiske politikken, altfor rask åpning av økonomien for internasjonal konkurranse og at for sterkt markedsfokus på bekostning av omfordelingspolitikk har ført til dagens problemer. Streiker og demonstrasjoner toppet seg i 2001 etter at gjentatte forsøk på å komme fram til enighet om den økonomiske politikken hadde slått feil. Statsråder og framtreddende representanter for ANC mener fremdeles at politikken er god, men at resultatene har vært for dårlige. Ledelsen i COSATU uttaler at

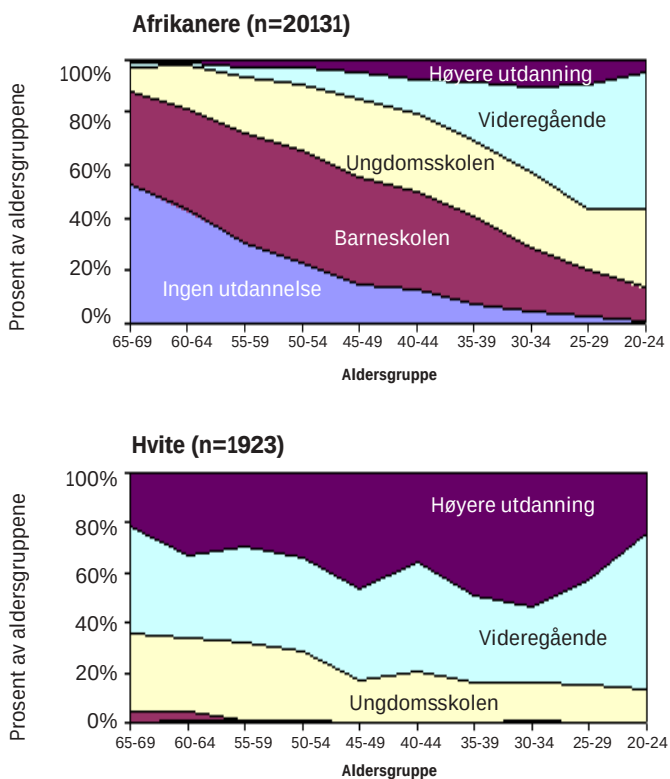
konsultasjonen om økonomisk politikk nå likner på diktater fra ANC. ANC mener fagbevegelsen og kommunistpartiet vil bruke opp pengene på forskudd. Fagbevegelsen mener det vil være lite penger igjen med dagens politikk. Regjeringen mener penge- og finanspolitikken må brøyte vei for vekst og derigjennom også omfordeling. Fagbevegelsen mener omfordeling er grunnleggende for å få i gang veksten.

Fattigdom og utjevning

ANC gikk til valg på et ambisiøst gjenoppbyggingsprogram med søkelys på behovene til de aller fattigste. Programmet skulle betales gjennom effektivisering, kutt i andre deler av offentlige budsjetter, bidrag fra næringslivet og internasjonal støtte. Regjeringen lovet massiv jobbskaping. Minst en million hus skulle bygges, og 2,5 millioner skulle få lagt inn strøm i løpet av de første fem årene. Skole og utdanning skulle forbedres og positiv kvotering settes i verk for å gjøre arbeidslivet mer representativt.

Åtte år etter innføringen av demokrati er det merkbare framgang på flere fronter. Staten finansierer gratis helsetjenester til gravide og småbarn. Barnestrygden, som tidligere stort sett bare ble utbetalt til enslige forsørgere blant hvite og fargede, er nå behovsprøvet for alle barn opp til seks år, og de fleste mottakere er nå afrikanere. Rundt fem millioner barn får ett måltid hver dag på skolen, og får dermed dekket ca. en fjerdedel av ernæringsbehovene. Rundt

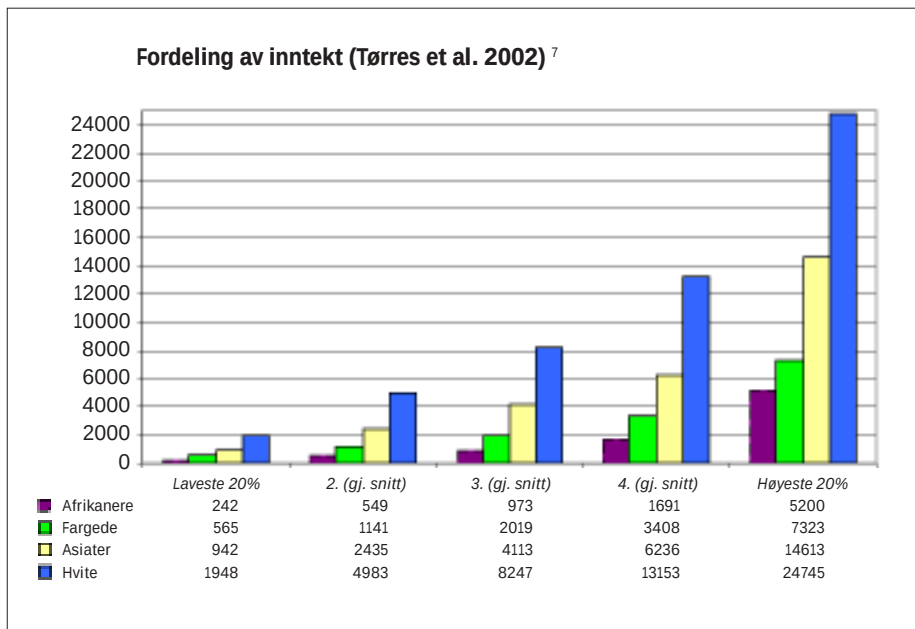
Utdanning og rase (Tørres et al. 2002)



700 nye helseklinikker er bygd siden 1994. Mer enn syv millioner mennesker har fått tilgang til vann, og to millioner hjem på landsbygda og fattige i byene har fått lagt inn strøm. Innen utgangen av første femårsperiode ble det bygd en million nye hus. I tillegg mottar rundt tre millioner mennesker en eller annen form for offentlig støtte (pensjoner, barnetrygd o.l.). Når det gjelder utdanning, har det vært merkbar framgang i løpet av 90-tallet. Selv om arven etter apartheids utdanningssystem fremdeles er reflektert i store forskjeller både når det gjelder formelle og reelle kvalifikasjoner mellom rasene, har andelen svarte uten grunnutdanning blitt kraftig redusert på 90-tallet. Denne utviklingen startet imidlertid allerede før apartheids fall.

Samtidig ligger Sør-Afrika blant verdenstoppen når det gjelder konsentrasjon av velstand og forskjeller mellom fattig og rik. De pengesterke er fremdeles først og fremst hvite. Svarte arbeidstakere tjener i snitt rundt 1300 kroner i måneden, og hvite til sammenlikning rundt 5000.

I 1994–95 hadde 10 prosent av landets husholdninger (5,8 prosent av befolkningen) tilgang på 40 prosent av de totale inntektene, mens 40 prosent (53 prosent av befolkningen) av husholdningene



⁷ Figuren viser inntekt i den sørafrikanske valutaen rand. 1 rand er nå ca. 0,8 NOK (april 2002).

sto for bare 10 prosent av inntektene (World Development Report 1994/1995). Fem år etter har bildet forverret seg ytterligere. Nå har 10 prosent av befolkningen tilgang på 50 prosent av inntektene, mens halvparten av befolkningen (50prosent) må dele 10 prosent av landets totale inntekter (Tørres *et al.* 2002).

Innen hver av befolkningsgruppene har også forskjellen økt, selv om det kanskje ikke er så overraskende. Blant svarte er det etablert en liten overklasse og en voksende middelklasse, samtidig som den store gruppen av de fattigste ikke er vesentlig rikere i dag enn de var på begynnelsen av 90-tallet. Blant hvite har det også vokst fram en liten gruppe fattige. Selv om denne gruppen ikke er stor, har den i hvert fall blitt synlig blant tiggerne i bybildet i storbyene. Den fattigste femtedelen av den afrikanske befolkningen har en gjennomsnittsinntekt på rundt 200 kroner i måneden, mens den fattigste femtedelen av den hvite befolkningen har en gjennomsnittsinntekt på rundt 1800.

Gjenoppbyggingsprogrammet til regjeringen ga høy prioritet til omfordeling av velstand, men konsentrasjonen av rikdom er høyere i dag enn i 1994. I 1994 la 60 000 hvite bønder beslag på over 80 prosent av jorda i et land med over 40 millioner innbyggere. Men til tross for at ANC tok mål av seg til å overføre 30 prosent av jorda til svarte gårdbrukere innen 1999, har dette ifølge OECD slått feil på grunn av den markedsorienterte politikken til regjeringen (OECD 2002). Kun 1 prosent av jorda antas å ha skiftet eiere.

Regjeringen har satt av en stadig økende andel av offentlige utgifter til velferdsoppgaver, helse og skole. Sør-Afrika bruker også en langt større andel av offentlige utgifter til velferd enn de fleste andre land. Samtidig som kontantoverføringer i mange land har vist seg å ha større omfordelingseffekt enn velferdsprogrammer, er det en relativt lav andel av offentlige utgifter (rundt 5 prosent) som overføres til husholdningene direkte i form av pensjoner, trygd og andre former for kontantstøtte. Selv om det brukes relativt mye penger på velferd og skole, går mye av pengene til administrasjon av store programmer. Mens vi her hjemme vet at det kan lønne seg å investere også middelklassens interesser i offentlig sektor gjennom universelle goder, er det meste av velferdsgoder i Sør-Afrika behovsprøvet. De fattigste overlever da heller ikke på overføringer fra staten, men på overføringer fra familiemedlemmer som er i arbeid. Og jobbene blir det altså færre og færre av.

Institusjonene og spillereglene

ANC vant 63 prosent av stemmene i valget til parlament og provinsstyrever ved det første demokratiske valget i 1994. Parlaments- og provinsvalgene i 1999 ga forsterket oppslutning om ANC. ANC mangler nå faktisk bare ett mandat på to tredjedels flertall i parlamentet. I syv av ni provinser har de rent flertall og full kontroll. Samtidig har de fortsatt nærmest full oppslutning blant det svarte flertallet.

Presset mot regjeringen er altså ikke først og fremst fra en politisk opposisjon. Til tross for at det var andre partier som stakk av med seieren i to av provinsene,⁸ er den politiske opposisjonen i hovedtrekk liten, fragmentert, dårlig organisert og/eller uten evne til å målbeare et alternativt program til ANC. Det gamle Nasjonalistpartiet som i sin tid utviklet apartheid, prøver nå å etablere et samarbeid med ANC. Det eneste afrikanskdominerte partiet på venstresiden (Pan African Congress) oppnådde knapt seter i parlamentet ved forrige valg. Kommunistpartiet lever i utgangspunktet innenfor ANCs vegger og har ikke stilt egne lister til valg. Inkatha har aldri klart å få særlig fotfeste utenfor provinsen KwaZulu-Natal, og Det demokratiske partiet har i praksis appell kun til hvite. Til tross for at det lenge har vært snakk om å etablere et opposisjonsparti på venstresiden, har ingen foreløpig klart å stable noe slikt på beina.

Er så ANC sin sterke posisjon en trussel mot demokratiet? Motstandere har fryktet at ANC nå er i en posisjon der de kan endre grunnloven og dermed svekke de demokratiske spillereglene, men Sør-Afrika er et konstitusjonelt demokrati med kontrollmekanismer for den utøvende makt. Sammenliknet med mange andre land på kontinentet, har Sør-Afrika også et relativt sterkt organisasjonssamfunn med en kultur og tradisjoner bl.a. fra motstandskampen som vil opponere mot sentralisering og eventuelle autoritære tendenser. Den interne frigjøringsbevegelsen som ligger til grunn for organisasjonssamfunnet, vokste fram bl.a. på 1970- og 80-tallet og vektla konsultasjon, forhandlinger, samarbeid og respekt for sivile og politiske menneskerettigheter. Sør-Afrika har dessuten en av verdens mest progressive grunnlover, som fastsetter for eksempel at arbeid og rett til inntekt er en menneskerett. Kompromissvilje har avfødt institusjoner som Sannhetskommisjo-

8 I Vestlige Kapp scoret det gamle Nasjonalistpartiet sterkest i 1994, og i 1999 overtok Det demokratiske partiet. Og i KwaZulu-Natal har Inkatha Freedom Party gått seirende ut av valget i begge runder (1994 og 1999).

nen, som ble etablert for å avdekke overgrep under apartheid og derigjennom bidra til bred forsoning. Samarbeidsmodellen har avfødt fora og trepartsinstitusjoner på 90-tallet som har forhandlet fram politikk på det økonomiske området, når det gjelder velferdsprogram, innlegging av strøm og vann ved husbygging og arbeid mot vold i lokalmiljøet. Ikke minst ble forhandlingsforumet NEDLAC⁹ etablert i 1995, et forum der hver av partene kunne fremme krav om forhandlinger rundt økonomisk politikk, gjenoppbyggingsprogrammet og enhver sak som skal opp for parlamentet. Videre har Sør-Afrika relativt oppegående og kritiske medier samt et relativt godt utbygd domstolssystem. ANC har heller ikke signalisert noe ønske om omveltinger i de konstitusjonelle spillereglene. Det er også etablert forhandlingsinstitusjoner og meglingsinstanser innen en rekke områder som for eksempel på arbeidsmarkedet.

Samtidig ligger det en rekke spenninger i forholdet mellom den lovgivende og utøvende makt. Med dagens partisammensetning har parlamentet i realiteten liten kontroll over regjeringen. Hvis kritiske røster reiser seg fra ANCs egen benk i parlamentet, kan representantene utvises fra partiet og dermed miste sin plass også i parlamentet. Dette har skjedd med framtrepende kritikere som Bantu Holomisa. Spenninger mellom parlamentet og regjeringen har kommet til uttrykk gjentatte ganger. Dette skjedde blant annet i forbindelse med spørsmål om korrupsjon knyttet til regjeringens bevilgning til musikalen Sarafina, og ikke minst i forbindelse med det omstridte våpenkjøpet som regjeringen initierte på slutten av 90-tallet.

Fra 1994 skjedde ikke de viktige politiske debattene mellom de politiske partiene eller i parlamentet, men først og fremst innenfor ANC og i partiets allianse med fagbevegelsen og kommunistpartiet. Det var her de store beslutningene ble fattet på 90-tallet. De siste to årene har det imidlertid begynt å skurre stadig mer i alliansen og ikke minst i samarbeidet mellom ANC og fagbevegelsen. Innenfor alliansen er det sterke grupper som ønsker seg en mer venstre-vridd kurs og en dramatisk endring av den økonomiske politikken til regjeringen. Kritikerne har spesielt tatt til orde mot den sterke markedsdreiningen til ANC.

Offentliggjøringen av Sannhetskommisjonens rapport om overgrep og menneskerettighetsbrudd under apartheid også internt i ANC ble forsøkt stanset av ANC-ledelsen. President Mbeki har videre fått mye oppmerksomhet for sine utspill om at aids ikke er

9 National Economic Development and Labour Council.

forårsaket av hiv, men av fattigdom. Presidenten påstår at 2,2 prosent av dødsfallene blant dem mellom 15 og 40 år er forårsaket av aids, mens en hemmelig rapport fra Det medisinske forskningsrådet er lekket til mediene og antyder 40 prosent.¹⁰ Regjeringen ville ikke offentliggjøre verken slike tall eller kriminalitetsstatistikk. Som følge av sterkt press fra opinionen måtte etter hvert kriminalitetsstatistikken offentliggjøres. Støtten til president Mugabe i nabolandet Zimbabwe har heller ikke falt i god jord hos demokratene i Sør-Afrika. Da det oppstod rykter om mulige opposisjonskandidater til partilederposten ved neste ANC-kongress, kom reaksjonene fra presidenten og hans menn raskt og unisont. Dette var å betrakte som en sammensvergelse mot presidenten og måtte slå hardt ned på. Politiet startet undersøkelser av det som altså bare var mulige motkandidater til partilederembetet. Det var imidlertid betryggende at Mbeki selv etter hvert beklaget at politiet hadde blitt blandet inn i et internt partianliggende, men han sa samtidig at politisjefen bare hadde gjort jobben sin. Det er verdt å merke seg at sterke krefter i fagbevegelsen, kirken og andre organisasjoner raskt og resolutt engasjerte seg i saken og understreket at opposisjonspolitikk og mulige motkandidater til embeter er en naturlig del av et demokrati.

Sentraliseringen innen ANC har blitt tydeligere de siste par årene. Etter hvert har en rekke politiske posisjoner på lokal- og provinsnivå og i stillinger i departementene blitt bekledd av personer utpekt av den sentrale ledelsen og presidenten selv. Som svar på kritikken har ANC-ledelsen forsøkt å stramme til med enda sterkere vekt på kontroll, sentralstyring og forsøk på å legge lokk på intern debatt og opposisjon. De grunngir dette med at de er stilt overfor nasjonale kriser som arbeidsledighet og fattigdom og derfor må stå samlet istedenfor å splittes av interne debatter. Tendensen til sentralisering ser vi også i signalene fra ANC om ønsker om samarbeid og sammenslåing med andre partier i parlamentet framfor konkurranse innen et flerpartisystem. I egne dokumenter understreker ANC at det er *de* som står i spissen for alliansen og framstiller kritikken fra f.eks. fagbevegelsen som forsøk på kupp fra noen få venstrevridde innen COSATU.¹¹

10 Ifølge UNAIDS ligger Sør-Afrika nå på toppen av verdensstatistikken når det gjelder andel av befolkningen som er smittet av hiv med mer enn 20 prosent av den voksne befolkningen (15 til 49 år). Smitteraten øker også raskere her enn i noe annet land. På dette grunnlag antas forventet levealder å gå ned fra 66 år til 47 år fram mot 2003.

11 ANC 2001 Briefing Notes on the Alliance. Paper, National Executive Committee, October 2001.

De i ANC som har kritisert regjeringen, har som regel ikke blitt lenge i partiet. Fra slutten av 2001 har medienes rapporter om splittelse mellom ANC-regjeringen og dens tradisjonelle alliansepartnere i fagbevegelsen og kommunistpartiet blitt stadig sterkere. Kritikk fra fagbevegelsen fikk regjeringen til å kalle dens ledere for løgnere og forrædere. Motstanderne av ANCs privatiseringsprogram, deriblant fagforeningsfolk som ifølge ANCs hemmelige rapporter skal ha lekket til mediene, skvises ut av ANCs maktkorridorer. Fagbevegelsen tar nå til gjengjeld åpent til orde mot presidenten og regjeringen. De understreker at fattigdom og arbeidsledighet nå har nådd proporsjoner av en nasjonal krise. De planlegger også møte med kirken og frivillige organisasjoner for å diskutere økonomisk politikk og gjenoppbygging. Det minner nok ANC-regjeringen om det møtet mellom fagbevegelse og organisasjoner i Zimbabwe som dannet opptakten til det nye demokratiske partiet og opposisjonen i Zimbabwe.

ANC er en bred politisk bevegelse som ikke uventet har lokket til seg folk fra brede lag med ulike interesser, og også ulike politiske synspunkter. Det betyr også at det er nødvendig å fokusere på partipolitisk lojalitet og disiplin. Samtidig har ønsket om å legge lokk på konflikter bidratt til at ledelsen også lett kveler konstruktiv kritikk, noe som verken fører til bedre styring eller bedre politikk. Hele bevegelsen utviklet seg på basis av kjerneprinsippet om at indre samhold var et viktig forsvar mot ytre fiender. Kritikk skal fremdeles helst skje innenfor husets fire vegger. Og selv *der* oppfatter tydeligvis nå fagbevegelsen og folk med kritikk av ledelsens politikk at de i økende grad blir møtt med diktater framfor konsultasjon, dialog og forhandlinger.

Til tross for at valgoppslutningen ikke synes særlig påvirket av indre strid mellom ANC og alliansepartnerne, eller konflikter mellom sentralledelse og grasrota i flere av provinsene, er valgdeltakelsen stadig synkende. Bare om lag 16 millioner mennesker deltok ved valget i 1999, mot nesten 20 millioner i frigjøringsvalget i 1994. Samtidig tyder også spørreundersøkelser på at folks oppslutning om ANC ikke nødvendigvis må tolkes som en reell støtte til partiets politikk, men må ses på bakgrunn av mangelen på reelle og legitime alternativer (Mattes 2001). ANCs alliansepartnere finner seg alternative kanaler for påvirkning. Der f.eks. NEDLAC tidligere var enerådende forhandlingsforum for arbeidsmarkedspolitikk, har nå fagbevegelsen og arbeidsgiverne startet direkte forhandlinger uten myndighetene gjennom institusjoner som Millennium Labour Council. Til tross for at dette er et supplerende organ til NEDLAC,

oppfattes det av enkelte som en direkte følge av partenes manglende gjennomslagskraft overfor regjeringen.

Demokratisk kultur og tillit

Befolkningens holdninger, tillit og støtte til regjeringen og demokratiets institusjoner er naturlig nok avgjørende for å kunne bevare og stabilisere demokratiske regimer. Folkets holdninger og forventninger utvikler seg selvfølgelig ikke i et vakuum. Tvert imot formes de på bakgrunn av regjeringens og institusjonenes leveringsdyktighet og i hvilken grad folk oppfatter at deres ønsker og behov faktisk blir møtt.

Før vi ser nærmere på institusjonenes og ledernes legitimitet blant folket, kan det være verdt å ta et kort tilbakeblikk på den politiske kultur og aktivisme som har utviklet seg gjennom, og på tross av, tiår med undertrykkelse. Parallelt med at svarte var nektet politiske rettigheter, ble det bygd opp omfattende ressurser, organisasjonskunnskap og politisk kompetanse gjennom et utall organisasjoner i det sivile samfunn. En undersøkelse Fafo gjennomførte i 1994, viste at over 70 prosent av svarte arbeidere i townshippene utenfor Johannesburg mente at de var godt informert om politikk. Nærmere 60 prosent oppga at de holdt seg informert om den politiske utviklingen og slett ikke syntes at politikk var for vanskelig. Nærmere halvparten mente også at de selv kunne påvirke politiske beslutninger. Det store flertallet av arbeiderne deltok regelmessig i demonstrasjoner, politiske streiker, boikottaksjoner og politiske møter. Sammenlikner vi med hvite arbeidere, lå faktisk det politiske aktivitetsnivået langt høyere blant svarte. 80 prosent av arbeiderne deltok aktivt i to organisasjoner eller mer, og bare 4 prosent av arbeiderne var uten noe organisasjonstilknytning. Over halvparten stolte fullt og helt på sine politikere. Politiske ressurser er med andre ord ikke bare knyttet til formelle valgkanaler, men til adgang til alternative arenaer og organisasjoner der man kan bygge demokratisk kompetanse. Fagbevegelsen spilte her en særskilt rolle. Medlemmene deltok mer aktivt i politikk og demokratiske aktiviteter, og fagbevegelsens ledelse stod i spissen for etableringen av en rekke av de trepartsorganene som i dag utformer og forvalter politikk på ulike områder.

Selv om mange var redde for fortsatt rasisme og spenninger mellom de ulike befolkningsgruppene etter overgangen til demokrati, har det vært lite rasistiske spenninger til tross for enkeltstående episoder. Få oppgir at rasisme eller diskriminering er et

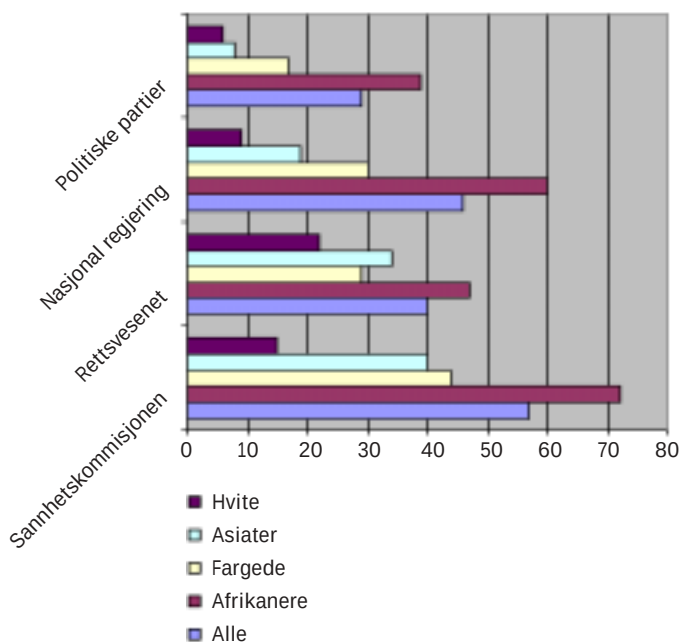
utpreget problem i dag. En fersk spørreundersøkelse viser at rasisme settes opp først på niendeplass av landets uløste problemer (Mattes 2001). Og det store flertall av befolkningen identifiserer seg heller ikke på basis av klasse, religiøs, språklig eller rasemessig bakgrunn, men tvert imot på basis av nasjonal identitet. Spørreundersøkelser helt tilbake til begynnelsen av 90-tallet viser at det store flertall ser seg selv som «sørafrikanere» og er stolte av det.

Støtten til demokratiet er imidlertid mer blandet. Samtidig som støtten til demokrati versus ettpartistat er lavere i Sør-Afrika enn i mange andre land i regionen, uttaler et stort flertall av sørafrikanerne at demokratiets verdi er avhengig av om det kan levere sosiale og økonomiske framskritt og velstand (Mattes 2001). Selv om ikke konflikter med andre befolkningsgrupper virker som et overhengende problem for de fleste, oppgir rundt en fjerdedel av de svarte (afrikanerne) at de vil hindre representanter fra andre partier i å drive valgkamp, og til og med å bo, i deres nabolag (Idasa 1997).

Parallelt med den økonomiske utviklingen og den stigende arbeidsledigheten og fattigdommen har også tilliten til politikerne og de politiske partiene sunket. I den grad Fafu-undersøkelsen blant svarte arbeidere i 1994 gir ledetråder til holdningene til den svarte befolkning som helhet, har tilliten til de politiske partiene sunket dramatisk fra rundt 70 til under 40 prosent.

Mer bekymringsfullt er det kanskje at det som i utgangspunktet var en av Afrikas politisk mest bevisste og demokratiske nasjoner, nå i re-

Tillit til de politiske institusjonene, (prosent) (HSRC 1998)¹²



12 Spørsmålene som ble stilt var: «Synes du Sannhetskommisjonen har vært bra eller dårlig for Sør-Afrika?» og «Hvor mye tillit, eller mistillit, har du til følgende institusjoner i Sør-Afrika for øyeblikket?» Figuren er basert på data samlet inn av Kjetil Stene i hans arbeid med hovedoppgaven ved Institutt for statsvitenskap, UiO.

gionale sammenlikninger kan tyde på å ha blitt mer passiv og fremmedgjort (Mattes 2001).¹³ Kun 11 prosent av sørafrikanerne oppgir (sommeren 2000) at de ofte er engasjert i politiske diskusjoner. Under 10 prosent sier de har hatt kontakt med en representant for et parti, en regjering, en lokalsamfunnsorganisasjon eller et medlem av parlamentet (*ibid.*). Samtidig har Sannhetskommisjonen, som bl.a. ble etablert for å bidra til forsoning mellom befolkningsgruppene og reparere skadene etter apartheid, hatt begrenset suksess. Der rundt 60 prosent av alle sørafrikanere støttet tanken om å etablere en sannhetskommisjon for å granske overgrep under apartheid, tyder spørreundersøkelser på at dens arbeid har hatt relativt begrenset effekt når det gjelder nasjonal forsoning.¹⁴ Etableringen av kommisjonen var en viktig brikke i forhandlingene som ledet fram til ny grunnlov og frie valg, men har hatt relativt liten betydning når det gjelder å endre folks demokratiske holdninger og toleranse.

To skritt fram og ett til siden?

Med høy kriminalitet og skremmende aidsproblemer, arbeidsledighet, fattigdom og lav økonomisk vekst, koblet med politisk sentralisering og spenninger, er det all grunn til å spørre: Hvor går Sør-Afrika? Mens den daglige kampen for å overleve på en del områder har blitt hardere, finnes det heldigvis en rekke lyspunkter som gir grunn til optimisme og håp for framtiden. På bakgrunn av de utfordringene landet stod overfor i 1994, har Sør-Afrika gjort store framskritt. Regjeringen fortjener honnør for å ha fått kontroll med utenlandsgjelden og inflasjonen. Den har utvilsomt gjort framskritt også når det gjelder konkurransepolitikk og videreutvikling av finanssektoren. Og landet har et unikt utgangspunkt, med et godt utviklet og moderne banksystem og infrastruktur både i internasjonal sammenlikning og i regionalt sørafrikansk perspektiv. Mye har skjedd på næringslivssiden med oppbyggingen av regionale utviklingssoner osv. Også på den sosiale fronten har det skjedd mye når det gjelder utjevning av skoletilbudet og andel av befolkningen som nå har tilgang på offentlige helsetilbud o.a.

13 The Institute for a Democratic Alternative in South Africa har gjennomført spørreundersøkelser som måler holdninger til demokratiet i 12 afrikanske land (The Afrobarometer) (Mattes 2001).

14 Idasas «Political Tolerance Survey» fra 1997 måler folks holdninger til demokratiet og demokratiske institusjoner. Idasa har også gjennomført nyere holdningsundersøkelser om demokratiet, Opinion 99.

Like fullt lever fortsatt millioner i brakker. Levekårene blant alle de millionene arbeidsledige og de som er ansatt i såkalt uformell sektor, er svært dårlige. Fattigdom, arbeidsledighet og ulikhet har faktisk blitt mer omfattende problemer etter 1994. Sammen med fattigdommen øker også kriminaliteten. Sør-Afrika ligger nå på verdenstoppen av mordstatistikken. Og sammen med kriminaliteten øker også utvandringen, og da først og fremst utvandringen av dem som har ressurser til å forlate landet, nemlig de med høy utdanning som landet sårt trenger. Mange trodde at de skulle få mat på bordet og tak over hodet da Mandela ble frigitt. Men hverdagen for den store skaren av fattige på landsbygda og i brakkebyene har forandret seg lite fra det historiske øyeblikket da Mandela vandret ut av fengselet. På denne bakgrunn er det også en reell fare for at oppslutningen om demokratiet synker. Bare en tredjedel av de stemmeberettigede deltok i lokalvalgene i 1995. Mindre enn halvparten av førstegangsvelgerne deltok ved lokalvalget i 2000. Samtidig var folks forventninger i 1994 enorme og kanskje urealistiske. Gjenoppbyggingen etter apartheid vil ta tid. Og det at folks levekår til dels har blitt vanskeligere etter apartheids fall, betyr selvfølgelig ikke at apartheidsystemet var bedre eller at folk vil ønske å gå tilbake til apartheid.

Kompromisser, forsoningspolitikk og en myk overgang utover 1990-tallet var helt nødvendig. Men kritikerne mener det er gjort altfor lite for å bøte på tidligere urett, og at forsoning ikke er mulig uten en dyptgripende forandring og utjevning i samfunnet. Selv om demokratiet utvilsomt er i live i dagens Sør-Afrika, vil det vanskelig kunne skaffes varig overlevelsessgrunnlag uten at man driver reell omfordelingspolitikk og reduserer fattigdommen. Den reelle faren for demokratier i dagens Afrika ligger kanskje oftere i at de spises opp nedenfra av fattigdom og oppgitthet, med tilhørende korrupsjon og kriminalitet, enn av kupp og folkelig mobilisering.

Økonomisk vekst er avgjørende for å få Sør-Afrikas utvikling inn på et bedre spor. Samtidig tyder mye på at den politikken regjeringen foreløpig har drevet, ikke alene er nok til å sikre vekst og fordeling. Flere retter derfor i disse dager søkelyset mot behovet for aktiv stimulerings- og investeringspolitikk fra myndighetenes side. Samtidig rettes søkelyset mot behovet for jobbskaping gjennom bl.a. å gjøre det enklere å etablere småbedrifter, avsette ressurser til videreforedling av råvarer, utbygging av turismen og videreforedling av landbruksprodukter osv.

En mer aktiv omfordelingspolitikk må realiseres for å sikre bå-

de støtte fra befolkningen, stimulering av lokal etterspørsel og etablering av lokale markeder, og for å sikre utenlandske investorers tillit til langsiktig stabilitet. Alliansen med fagbevegelsen og videreføringen av samarbeidspolitikken er viktig av flere grunner. For det første gjør fraværet av en effektiv politisk opposisjon i parlamentet og på andre nivåer at det er fagbevegelsen og organisasjonslivet for øvrig som fungerer som garantist for demokratiske og kritiske diskusjoner. For det andre er støtten fra partene i arbeidslivet av stor viktighet for økonomisk ro og stabilitet. For det tredje har Sør-Afrikas nære fortid vist oss at det sterke organisasjonsapparatet og det deltakerorienterte beslutningssystemet er en viktig ressurs i omveltnings- og omstillingsfaser. Fagbevegelsen var i mange år et av de viktigste talerørene for de fattiges sosiale aspirasjoner og demokratiske krav. Samtidig stod den i spissen for en folkelig bevegelse som gjorde seg bemerket både på grunn av evnen til å mobilisere og til å balansere mellom folkelig mobilisering, passiv motstand, aktiv deltakelse og forhandlinger. For mange, også utenfor egne medlemsrekker, er det fagbevegelsen som fortsatt gir grunnlag for håp og optimisme.

På denne bakgrunn er de pågående samtalene om en «sosial kontrakt» mellom regjeringen og partene i arbeidslivet lovende. Både president Mbeki og handelsminister Erwin har signalisert at man i næringspolitikken nå må sette seg ned og se nærmere på jobbskaping, selektiv støtte til spesielle bransjer som kan fungere som lokomotiver for økt konkurransekraft på det internasjonale marked og en eventuell sosial kontrakt med fokus på jobbskaping og investeringer. Signaler om at man vil ta aidskatastrofen mer på alvor, er også et godt tegn.

Sør-Afrika er ikke på vei i retning av borgerkrig eller etniske konflikter. Likevel er det bekymringsfulle trekk å spore både når det gjelder effekten av den økonomiske politikken, svekket oppslutning om og tillit til demokratiet og de politiske institusjonene, og når det gjelder spenningene og konfliktene mellom regjeringen og organisasjonene og internt i alliansen. Sørafrikanernes tillit til regjeringen og støtte til demokratiet – og dermed Sør-Afrikas framtid – vil avhenge av regjeringens evne til å gripe an problemfeltene fattigdom, jobbskaping og ulikhet samt dens evne og vilje til å utforme politikken på disse områdene gjennom samarbeid, dialog og alliansebygging.

Litteratur

- Altman, M. (2001) *Employment, Unemployment and Policy Options for South Africa*. Paper presented to the Global Employment Forum: Creating Decent Work in the 21st Century, ILO, Geneva 1–3 November.
- Huntington, R. (1991) *The Third Wave. Democratisation in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Idasa (1997) «Political Tolerance Survey». Cape Town: the Institute for democracy in South Africa.
- Mattes, R. (2001) «South Africa: democracy without the people?», *Journal of Democracy*, December.
- Mbeki, T. (2001) *Mahube. The Dawning of the Dawn*. Braamfontein: Skataville.
- Naidoo, R. (2002) «Government needs to redirect offshore stampede», *Sunday Times*, 06.01.02
- OECD (2002) *African Economic Outlook 2001/2002*.
- Standing, G., J. Sender & J. Weeks (1996) *Restructuring the Labour Market: the South African Challenge, an ILO Country Review*. Geneva: International Labour Organisation.
- Theissen, G. (1999) *The Truth and Reconciliation Commission in South Africa — A Review of Public Opinion Surveys*. Paper.
- Tørres, L. (2000) *Amandla Ngawethu? Trade Unions and Political Change in South Africa*. PhD thesis. Oslo: Fafo.
- Tørres, L., D. Drury, L. Eldring, P. Lewis & J. R. Vass (2002) *Mesebetsi Topline Report*. Oslo & Cape Town: Fafo.
- World Bank (1995) *World Development Report 1994/1995*.
- World Bank (2002) *World Development Report 2001/2002*.

Internasjonal terrorisme – folkerettslige konsekvenser

Espen Barth Eide
(f. 1964) er leder i
avdelingen for inter-
nasjonal politikk,
NUPI

Normene som binder det internasjonale samfunnet sammen, er i stadig forandring. De utvikles i tråd med skiftende oppfatninger om rett og galt, om forholdet stater imellom, om forholdet mellom statene og deres innbyggere og om det internasjonale samfunns ansvar for hva som foregår innad i den enkelte stat. De utvikles i en konstant brytning mellom dem som vil forandre og dem som ønsker å bevare verden mest mulig slik den er i dag. Slik sett pågår det en permanent debatt om hvordan vi skal organisere oss her på kloden.

Det internasjonale samfunnet er ingen rettsstat i den forstand at en høyere myndighet uten videre kan gripe inn og omgjøre urett i tråd med på forhånd vedtatte kjøreregler, slik domstoler og politi kan gjøre det i et enkeltland. Men det internasjonale samfunnet er heller ikke et lovløst rom der den sterkeste rett gjelder uavkortet. Siden det moderne statssystemet ble etablert i 1648, har man sett en utvikling i retning av visse grunnleggende regler for samspillet mellom stater.

Sammen med en rekke andre land har Norge helt siden Folkeforbundets dager engasjert seg sterkt for å bygge opp en stadig mer rettsbasert internasjonal orden. Dette er ikke minst et produkt av at vi, som et lite land med en åpen økonomi, er særlig avhengig av forutsigbarhet og beskyttelse i forhold til alt fra spørsmål om krig, fred og miljøets overlevelse til mer hverdagslige utfordringer innen handel og økonomisk utnyttelse av havets ressurser. Derfor har vi også tradisjon for å engasjere oss aktivt i debatten om hvordan folkeretten bør utvikles videre.

Basert på et foredrag i Oslo Militære Samfund, 18.03.2002

Selv om det til enhver tid foregår en gradvis og forsiktig utvikling innen folkeretten, er det gjerne gjennom kriser og krig at de virkelig store spørsmålene kommer på dagsordenen og systemiske skifter kan finne sted.

Den andre verdenskrig ble én slik brytningstid, også for folkeretten. Allerede tidlig i krigen begynte de allierte diskusjonen om en ny etterkrigsorden, og initiativet ble tatt både til det som skulle bli til FN, de internasjonale finansinstitusjonene, en økonomisk og politisk samling av Europa og til en avvikling av kolonivesenet. San Francisco-konferansen om opprettelsen av en ny verdensorganisasjon hadde avsluttet sitt arbeid allerede før Japan kapitulerte som den siste av aksemaktene. Kort tid etter krigen ble også de gamle fiendene invitert inn i den nye verdensorganisasjonen.

Folkeretten vil alltid være preget av maktforholdene i samtiden. Slik var det også da FN-pakten ble skrevet i 1945. Et uttrykk for dette ser man i sammensetningen av FNs sikkerhetsråd, der nettopp de fem stormaktene som kom ut som seierherrer etter den andre verdenskrig ble belønnet med permanent sete og vetorett. Norge stemte imidlertid for vetoretten i San Francisco, ut fra den realistiske vurdering at det var viktigere å skape en verdensorganisasjon som stormaktene faktisk sluttet opp om, enn å lage et politisk impotent forum som kunne fatte prinsipielt høyverdige vedtak om at verden skulle bli bedre, men uten å være i stand til å gjøre noe med den. Dette representerer en vanskelig, men viktig avveining mellom pragmatisme og ideelle fordringer som jeg tror vi gjør klokt i å ta med oss i den videre debatt om folkerettens muligheter. Men også denne «pragmatiske idealisme» må brytes mot en ny tids utfordringer.

Bærebjelken i FN-pakten er at bruk av militær makt mellom stater er forbudt, unntatt dersom ett av to vilkår foreligger: enten at den brukes i selvforsvar, eller ved at militær makt brukes på vegne av FN etter vedtak i Sikkerhetsrådet når dette anser at internasjonal fred og sikkerhet er truet.

Selvforsvarsretten – artikkel 51 i FN-pakten – gjelder ikke uavkortet. Retten til individuelt eller kollektivt selvforsvar gjelder inntil Sikkerhetsrådet har blitt i stand til å ta kontroll over situasjonen. Rådet ble gitt en svært viktig regulerende funksjon hva angår spørsmålet om krig og fred etter andre verdenskrig. Imidlertid førte den kalde krigen til sterke begrensninger på FNs virke innen organisasjonens kjerneområde – internasjonal fred og sikkerhet.

Etter den kalde krigen kom FNs opprinnelige kjernefunksjoner igjen frem i lyset. Etter Iraks folkerettsstridige annektering av Kuwait i 1990 reagerte et samlet sikkerhetsråd raskt og effektivt, og

autoriserte en amerikanskledet internasjonal militæraksjon som gjenopprettet Kuwaits suverenitet. Dette representerte ikke ny folkerett, men snarere en ny praksis fordi man denne gangen, grunnet endrede relasjoner mellom øst og vest, faktisk kunne bruke Sikkerhetsrådet slik det opprinnelig var tenkt brukt.

I oppfølgingen av Golfkrigen, derimot, så vi de første tegn på en ny tenkning om forholdet mellom statssuverenitet og FNs ansvar. Operasjonene nord i Irak fra 1991 hadde først og fremst til hensikt å beskytte de irakske kurderne mot Saddam Husseins vrede. At FN legitimerte denne type innblanding i Iraks indre anliggender, ble imidlertid formelt begrunnet med at konflikten mellom kurderne og den irakske staten truet internasjonal fred og sikkerhet. Det ble fortsatt ikke sett som tilstrekkelig å legitimere dem med den humanitære situasjonen i seg selv.

Gjennom 1990-tallet var vi vitne til et stort antall såkalte «nye» konflikter, som alle hadde det til felles at de først og fremst var borgerkriger. Mange av dem truet imidlertid med å spre seg til regionale konflikter. FN ble stadig mer aktivt engasjert i å forsøke å håndtere disse, og en lang rekke FN-mandater for ulike former for inngripen i interne konflikter ble legitimert nettopp med at disse truet internasjonal fred og sikkerhet. Man engasjerte seg følgelig stadig oftere i «interne» anliggender, men søkte å begrunne dette ut fra FNs klassiske oppgave, nemlig å forhindre mellomstatlige konflikter.

Denne nytolkningen av FN-pakten fant ikke sted uten sverdslag. Helt sentralt i debatten sto forholdet mellom det generelle ikke-intervensjonsprinsippet, som er nedfelt i FN-paktens artikkel 2.4, og på den annen side diskusjonen om hvor grensen for Sikkerhetsrådets myndighetsområde går. Ikke-intervensjonsprinsippet etter artikkel 2.4 slår fast at «intet i denne traktat skal autorisere inngripen i en stats indre anliggender» (...), men sier samtidig at «dette ikke skal være til hinder for utøvelsen av Sikkerhetsrådets tvangsmyndighet etter kapittel 7». Med andre ord, så lenge Sikkerhetsrådet fatter sine vedtak i tråd med etablerte prosedyrer, er det stort rom for skjønn med hensyn til myndighetsområdet.

De fleste vil i dag akseptere at rådet står temmelig suverent til å tolke grensene for sin egen myndighet. Det finnes da heller ikke noen «konstitusjonsdomstol» som kan overprøve rådets tolkning av egen myndighet. Derfor har en generell referanse til «trussel mot internasjonal fred og sikkerhet» i et FN-vedtak i praksis fremstått som tilstrekkelig til å legitimere inngripen i interne konflikter. Russland, Kina og en rekke land i den tredje verden har vært skeptiske

til denne utviklingen, men de har som hovedregel valgt ikke å blokkere den heller. (Konflikten rundt Kosovo representerte et unntak fra denne hovedstrømmen. Det viste seg da ikke mulig å komme frem til noe mandat fra Sikkerhetsrådet.)

For å oppsummere så langt: Slutten på den kalde krigen markerte et tidsskille i internasjonal politikk, noe som vi ser gjenspeilet i utviklingen av folkeretten. Vi har sett en forsiktig bevegelse fra et uavkortet prinsipp om ikke-intervensjon til økt vekt på individets grunnleggende rettigheter og krav på beskyttelse mot overgrep fra egen stat – men fortsatt innen rammen av en klart statsbasert internasjonal orden.

Tidligere generalsekretær i FN, Javier Perez de Cuellar, har påpekt en tilsvarende glidning i internasjonal opinion: «We are witnessing what is probably an irreversible shift in public attitudes towards the belief that the defence of the oppressed in the name of morality should prevail over frontiers and legal documents.»

...

Terroraksjonene mot USA den 11. september i fjor blir av mange sett på som et tidsskille av tilsvarende dimensjoner. Dette tror jeg langt på vei er riktig, i hvert fall hva angår vår *tenkning* om internasjonal politikk og sikkerhet.

Jeg tror imidlertid det har vel så mye for seg å si at terroraksjonene mer enn noe annet visualiserte hvordan verden allerede var i dyp forandring. Det er dessverre grunn til å frykte at disse begivenhetene ikke var et uhyggelig enkelttilfelle eller et mareritt vi nå kan våkne opp fra. Snarere var det et uttrykk for en ny form for sårbarhet som ingen flekk på jordkloden kan erklære seg fullstendig immun mot.

Derfor tror jeg at den kanskje viktigste konsekvensen av begivenhetene for et halvt år siden er at vi fikk øynene opp for en rekke langsiktige utviklingstrekk i det internasjonale samfunnet. Dette dreier seg om utviklingstrekk som stiller oss overfor sikkerhetspolitiske utfordringer av en fundamentalt annen natur enn dem vi så for oss i løpet av det halve hundreår etter den andre verdenskrigs slutt.

La meg bare minne om et par av de viktigste endringene.

For det første ser vi en utvikling der trusselbildet i stadig større grad må ses på som «asymmetrisk». Det vestlige fellesskap vi utgjør en del av, står ikke lenger overfor noen organisert, potensiell motstander som ligner på oss. Sovjetunionen og Warszawapakten

representerte et politisk, økonomisk og militært system som kunne utfordre Vesten på mer eller mindre likeverdige vilkår. Militær planlegging, for eksempel, ble derfor innrettet på å kunne møte en likeverdig eller, på visse områder, overlegen motstander på slagmarken. I vår tid finnes det ikke noen motstander av denne typen; krig som et «likeverdig» spill mellom to sammenlignbare parter er derfor ikke lenger en relevant tilnærming.

Derimot har vi til fulle fått demonstrert at også en økonomisk og militært underlegen motstander kan påføre oss betydelig skade, frykt og usikkerhet dersom han er i stand til å tenke kreativt og overraskende. Når passasjerfly fulle av bensin kan gjøres om til «presisjonsvåpen» av folk som er villige til å ofre både egne og andres liv, ser vi at vår egen sivile infrastruktur kan vendes mot oss selv. Vi kan selvsagt et stykke på vei søke å forhindre at akkurat dette skjer igjen, men da vil motstanderen skifte arena og bruke overraskelseselementet på nytt. Tenk, for eksempel, på alle de millioner av containere som flyttes rundt på verdenshavene hver eneste dag. Dersom bare én av dem inneholder et masseødeleggende våpen, trenger man ikke engang å losse den av for å gjøre ubotelig skade på en storby, det er nok å detonere den i havnebassenget. Og slik kan man fortsette; bare fantasien setter grenser. Desto viktigere er det at vår fantasi ikke står tilbake for deres.

En annen viktig erkjennelse er at vi lever i en tid der sikkerheten er global. Statssammenbrudd og fremveksten av apokalyptiske sekter i Sentral-Asia kan føre til ødeleggende angrep på den andre siden av jordkloden, for eksempel på nedre Manhattan. Tilsvarende viste det amerikanske militære svaret at for klodens eneste gjenværende supermakt er det ikke lenger nødvendig med store, permanente baser og betydelige troppeforflytninger jorden rundt for å hamle opp med et regime av Talibans karakter: Gjennom et samspill av internasjonalt diplomati og målrettet bruk av militær makt lyktes man faktisk i å drive dem fra makten i Kabul. De militære operasjonene ble drevet fra kommandosentra i Tampa, Florida, der man satt på både sanntids etterretningsinformasjon fra slagmarken og direkte kontroll over egne stridsmidler titusenvís av kilometer borte. Begge disse utviklingstrekkene viser hvordan klassiske forestillinger om territoriets betydning er på vei ut. Tanken om for eksempel å stole på verdien av «strategisk dybde» må nok derfor snarest mulig ut av krigsskolenes repertoar.

Disse utviklingstrekkene har egentlig vært synlige – og påpekt – helt siden den kalde krigens slutt. De har også, i hvert fall et stykke på vei, vært erkjent som reelle utfordringer på politisk nivå. Men

vi har bare i begrenset grad trukket konklusjonene av den veldige omformingen dette innebærer for vår sikkerhets- og utenrikspolitikk, det være seg i FN, NATO eller hjemme i Norge.

...

På den annen side skal vi ikke male bildet svartere enn det er. Det finnes betydelige lyspunkter i det internasjonale samfunnets virkemåte ved inngangen til et nytt årtusen. Slutten av det 20. århundre medførte jo blant annet den endelige etableringen av det vi kan kalle den «liberale orden» som en felles plattform for de aller fleste fungerende stater. Opprinnelig vestlige verdier som demokrati, menneskerettigheter og markedsøkonomi har større oppslutning enn noensinne. Latin-Amerika, Øst-Europa og viktige deler av Asia og Afrika har beveget seg i mer demokratisk retning i løpet av de siste tiårene. Kommunismen som alternativt politisk-økonomisk system har mistet sin tiltrekningskraft. Kina har allerede meldt seg inn i Verdens handelsorganisasjon, og Russland er på vei inn.

USA og dets allierte vant følgelig den kalde krigen uten et militært oppgjør, og USA fremstår som verdens eneste gjenværende supermakt og derfor også som «hegemonen» i den liberale orden.

Delvis som følge av denne brede konsensus om grunnleggende verdier er forholdet mellom de aller fleste stater i verden bedre enn på noe tidspunkt i moderne tid. Krig i *tradisjonell* forstand, forstått som militær makt brukt mellom to eller flere stater, er blitt et meget sjeldent fenomen.

På den annen side ser vi at transnasjonale nettverk av ulike karakter utfordrer inntrykket av en fredelig liberal orden. Fenomenet al-Qaida er kanskje det mest ekstreme uttrykk så langt, men også andre grupper kan tenkes å planlegge systematiske angrep på den liberale orden eller på enkelte av dens uttrykk.

Dette bringer meg over på det vi kan kalle globaliseringens skyggeside. For samtidig som det har oppstått en liberal orden, der demokrati og internasjonal markedsøkonomi står sentralt, har store områder av kloden falt utenfor utviklingen. En ting er at disse områdene ofte er svært fattige. Et vel så viktig forhold er at vi ser at statene i mer utsatte deler av verden mister grepet og bryter sammen – enten fordi de ikke evner å styre landet, fordi landet rives i stykker av borgerkriger og krigsprofitører, eller rett og slett fordi statsstyret overtas av folk som setter egen vinning foran alle andre hensyn. Statssammenbrudd – eller fremveksten av såkalte *failed states* – er en systemisk utfordring til den liberale orden fordi vi har

forutsatt statenes eksistens som en sentral organisator for lov og rett. I stedet for rettsstater får vi politiske og legale tomrom som utvikler seg til hjemmebase for alt fra diamantsmugling til terrorisme. Markedsøkonomien kan ikke leve uavhengig av politisk kontroll, men krever et rettsvesen, forutsigbarhet, indre og ytre sikkerhet, osv. Følgelig kommer man raskt inn i en negativ spiral, der statssammenbrudd fører til fattigdom og sosial oppløsning, noe som igjen fører til ytterligere forfall i evnen til å styre. Og selv om ingen har det hele og fulle svaret på dette problemet, så vet vi i hvert fall nok til å konkludere med at internasjonal bistand alene ikke løser problemet. I enkelte utgaver har bistanden kanskje til og med bidratt til å gjøre situasjonen verre.

For dem av oss som er opptatt av å få til en bedre organisert verden, betyr dette at vi er nødt til å tenke kreativt og nytt om forholdet mellom utvikling og sikkerhet.

På det folkerettslige plan krever det at vi tenker nytt rundt hva som er en stat og hvilke forpliktelser og rettigheter suverene stater kan og bør ha i vår tid. Det er ikke nødvendigvis lenger åpenbart at alle stater skal ha samme grad av respekt for sine indre anliggender: Det *er* forskjell på for eksempel Botswana og Sudan når det gjelder viljen til å praktisere godt styresett, ivareta internasjonale forpliktelser osv. Det *kan* være at vi blir nødt til å diskutere betingelser for suverenitet. Dette er imidlertid litt av et minefelt. Mange land i den tredje verden vil øyeblikkelig assosiere slike tanker med nykolonialisme eller lese det som nyopplaget av «The White Man's Burden». Dette vil de ikke gjøre helt uten grunn heller, ettersom det jo finnes tallrike historiske eksempler på at angivelige «gode forsetter» har vært brukt som skalkeskjul for ekspansjonisme og interessepolitikk. Om vi går i denne retningen, skal også vi passe på at vi ikke kaster barnet ut med badevannet: Prinsippet om ikke-intervensjon er ikke så mye et uttrykk for den sterkestes rett som det er et normativt prinsipp – et prinsipp som utvilsomt har bidratt til å begrense antallet konflikter mellom stater ved mang en historisk korsvei, men som samtidig har prioritert staten over individene. Dette er derfor *ikke* en debatt mellom godt og ondt, men mellom hver for seg gode prinsipper som ikke alltid lar seg forene.

Nettopp derfor er det så viktig at en slik normativ bevegelse skjer innenfor representative internasjonale fora, og ikke bare blir de vestlige landenes selverklærte misjon i verdenssamfunnet.

...

En beslektet nyorientering i folkeretten som så vidt jeg kan se finner sted i disse dager, er at man ikke lenger tolererer at stater tillater terrorgrupper å operere fra sitt territorium. Å tillate terrorister opphold – «to harbour terrorism» – blir i økende grad likestilt med direkte støtte. Dette er faktisk nytt. I 1985 forsøkte israelerne å få aksept for en slik tilnærming i FN etter at de hadde angrepet PLOs hovedkontor i Tunis. Deres argument var at ettersom Tunisias regjering ikke ønsket, eller var i stand til, å motvirke angrep på Israel fra ikke-statlige aktører på eget territorium, måtte Israel ha lov til å gripe inn som en form for selvforsvar. Dette argumentet ble kraftig imøtegått i FN og nedstemt i Sikkerhetsrådet, 14 av 15 medlemmer stemte imot Israel, mens USA var avholdende.

Etter 11. september synes dette å være i forandring. Sikkerhetsrådets resolusjon 1368 nevner eksplisitt at «those responsible for aiding, supporting or harbouring the perpetrators, organizers and sponsors of these acts will be held accountable».

Denne utviklingen utfordrer i sin tur det hevdvunne nøytralitetsprinsippet, som så langt har vært et bærende element i folkeretten. Som president Bush fremstiller det, er man jo heretter enten med eller mot USA: «Either you are with us, or you are with the terrorists.» Dette er en temmelig absolutistisk tilnærming, som i sin ytterste konsekvens umuliggjør den form for nøytralitet i krig som eksempelvis Sverige eller Sveits praktiserte under den andre verdenskrig.

Utviklingen bort fra det tradisjonelle nøytralitetskonseptet begynner imidlertid ikke med dette. Også utviklingen innenfor FNs bruk av økonomiske sanksjonsmekanismer har ført til at muligheten for å stå «imellom» partene i en konflikt ikke lenger er hva den var. Sanksjoner, slike som sanksjonene mot Irak og inntil for kort tid siden mot Jugoslavia, er bindende for alle medlemsland. De representerer en form for tvangsmakt selv om det ikke er militær makt det er snakk om. Verken juridisk eller normativt er det lenger så legitimt å stille seg helt på siden av internasjonale stridsspørsmål.

Et annet folkerettslig spørsmål som kommer til å stå sentralt i tiden som kommer, er hvor langt selvforsvarsretten går etter 11. september.

La oss ta det enkleste først: Det synes å være bred internasjonal enighet om at USA hadde folkerettslig grunnlag for å reagere mot så vel al-Qaida-nettverket som Taliban-regimet etter 11. september.

USA så på seg selv som utsatt for et væpnet angrep, noe som i utgangspunktet gir rett til selvforsvar etter FN-paktens artikkel 51.

Både gjennom FN og på annen måte ble denne tolkningen slått fast. Sikkerhetsrådets resolusjon 1368 fra 12. september viste til retten til individuelt og kollektivt selvforsvar i en resolusjon som dreide seg om angrepene dagen før. Dette bør anses som tilstrekkelig etter som det ikke foreligger noe krav om eksplisitt FN-mandat før man iverksetter selvforsvarstiltak. Det denne resolusjonen derfor først og fremst bidrar med, er en bekreftelse på at et massivt angrep fra en ikke-statlig aktør også er et angrep i FN-paktens forstand. Dette vil kunne ha vidtrekkende konsekvenser for videreutviklingen av folkeretten.

NATO-rådet gjorde en tilsvarende tolkning da de, også den 12. september i fjor, slo fast at USA var blitt utsatt for et angrep som utløste artikkel 5-mekanismene i NATO. NATOs artikkel 5 er igjen direkte avledet av selvforsvarsretten i FN-paktens artikkel 51. På det tidspunkt var beslutningen betinget av at det ble slått fast at angrepene var styrt utenfra. Dette ble så slått fast i oktober, slik at også denne betingelsen ble tatt bort.

Enkelte forsøkte å argumentere mot denne utviklingen og viste til at angrepet som sådant ikke kom fra en annen stat, men fra en ikke-statlig gruppe, og at det derfor var kriminalitet og ikke væpnet angrep man snakket om. Riktignok var det nok en stats angrep på en annen man tenkte på i 1945, i tråd med datidens sikkerhetspolitiske utsyn. Dette er imidlertid ikke noen eksplisitt begrensning. Folkeretten snakker om væpnet angrep, ikke om hvem som er kilde. Avgrensningen må derimot finne sted mot internrettslige regler for alminnelig kriminalitets-forebyggelse, noe som ville være det naturlige sted å finne tiltak mot terrorisme av mer «alminnelig» skala.

Det ville være et problem dersom en overdrevent konservativ tolkning av folkeretten hindret en stat i å treffe mottiltak mot en internasjonal terrorisme som i hvert fall har fått passiv beskyttelse av andre stater. Vi ville da komme i den situasjon at folkeretten ikke hadde noe svar på det som mange vestlige land ser på som den fremste trusselen i vår tid. Slike diskrepanser mellom opplevd og legal virkelighet vil på lengre sikt lett kunne undergrave folkeretten.

Et langt mer komplisert spørsmål er hva selvforsvar mot terrorisme egentlig skal gå ut på. For det første gjelder naturligvis de alminnelige regler om proporsjonalitet og rimelig sammenheng i tid. Dette er skjønsmessige spørsmål, men samtidig et uttrykk for et ønske om at forsvarstiltak må stå i forhold til det opprinnelige angrepet. Hva angår operasjonene i Afghanistan, synes det igjen å være bred enighet om at USA og dets allierte har opptrådt i tråd

med proporsjonalitetsprinsippet. Man har brukt målrettet makt mot kilden til trusselen (al-Qaida og Taliban), og man har søkt å begrense sivile tap.

For det andre er det klart at det faktisk at man er utsatt for et angrep som gir rett til selvforsvar, ikke gir noen automatisk rett til å reagere mot hvem som helst uten å måtte dokumentere sammenhengen med det opprinnelige angrepet. Men også her er det uklareheter. Er, for eksempel, den annonserte utvidelsen av krigen til en såkalt andre fase uten videre uproblematisk?

Irak illustrerer problemet godt. De fleste av oss er vel enige om at Saddam Hussein er en alvorlig trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, og at hans programmer for å skaffe seg masseødelegelsesvåpen er en betydelig utfordring for regionen og for hele det internasjonale samfunnet. Det er derfor god grunn til å fortsette og dertil øke presset på Saddam, ikke minst for igjen å få internasjonale våpeninspektører tilbake på plass.

Men kan man legitimere et eventuelt angrep på Irak med at det er en del av svaret på det som skjedde den 11. september? Her er det viktig at heller ikke amerikanerne påberoper seg å kjenne noen kopling mellom al-Qaida og irakske myndigheter. USAs FN-ambasador har likevel informert Sikkerhetsrådet om at amerikanerne «forbeholder seg retten til også å angripe andre stater» som et ledd i utøvelsen av sin rett til selvforsvar.

Muligheten for et angrep på Irak har utløst hektisk diplomatisk aktivitet. Mange av USAs allierte er skeptiske til en utvidelse, ikke bare på grunn av det omstridte rettslige grunnlaget, men også ut fra en bekymring for konsekvensene for regionen for øvrig og for effekten på den internasjonale koalisjonen mot terrorisme. Vi kan innen kort tid stå overfor en diskusjon om hvorvidt *forebyggende angrep* på en stat som antas å ha skumle hensikter, blir påberopt av vår fremste allierte. Det ville være fornuftig å begynne å tenke rundt denne problemstillingen i dag, og da ikke minst hva slags presedensvirkninger dette vil ha i andre deler av verden.

...

På terskelen til en ny internasjonal orden synes det viktig for oss alle å diskutere hva hegemonens, altså USAs, rolle ideelt sett bør være.

Jeg nevnte innledningsvis at vi har med oss en tradisjon fra 1945 der vi kombinerte en god dose realisme omkring hva som er oppnåelig, med en idealistisk fordring om en mer rettsbasert orden.

Etter mitt syn gjelder det nok en gang å kombinere to hensyn. For det første må vi innse at det er i vår alles interesse at hegemonen er militært og politisk effektiv. Det ville vært uholdbart om man ikke reagerte på et terrorangrep, om man lot terrorister operere uten effektive mottiltak, eller ga etter for det politiske presset terroristene eventuelt representerer. Symbolske reaksjoner, som dem Clinton-administrasjonen forsøkte seg på etter ambassadebombingene i Afrika i 1998, er heller ikke noe fullverdig svar. Det er grunn til å tro at en slik de facto passivitet ville oppmuntre til ytterligere angrep, noe som ville være en alvorlig utfordring for oss alle.

Men samtidig har hegemonen i en *liberal* orden nettopp et ansvar for at de verdiene som binder oss sammen, også opprettholdes underveis. Det er viktig at demokratiske og tolerante rettsstater som bekjemper totalitære motparter, forblir demokratiske og tolerante rettsstater også den dagen kampen er over. I stridens hete kan de begrensninger rettsstaten pålegger de styrende, sikkert av og til virke som unøvendige eller kontraproduktive. Men i det lange løp har dette vist seg som en svært overlevelsedyktig samfunnsform. Det var da heller ikke først og fremst Vestens militærmaskineri, men Vestens normative, politiske og økonomiske tiltrekningskraft som førte til at den liberale orden ble etablert i første omgang.

Problematikken rundt al-Qaida og Taliban-fangene på Guantanamo-basen har fått stor oppmerksomhet nettopp av denne grunn. USA ble utsatt for betydelig kritikk frem til landet etter noen måneder aksepterte at fangene på Guantanamo skulle få en behandling tilsvarende den de ville fått etter Genève-protokollene.

Mange amerikanere hadde problemer med å forstå denne kritikken: USAs behandling av fangene fra al-Qaida var da vel mye bedre enn hva Taliban selv hadde drevet med? Naturligvis var den det. Problemet var at mange av USAs allierte var opptatt av at hegemonens makt ikke bare skal utøves gjennom fysisk makt, men også gjennom norm-setting. Hvis vi ønsker at andre skal leve etter internasjonalt anerkjente regler, må vi vise verden at vi gjør det selv. Alternativet er at man stiller seg åpen for kritikk om doble standarder, eller at man legitimerer en slags rett til «unntak» fra internasjonale menneskerettighetsnormer. Alle som har arbeidet en del med menneskerettigheter, vet at antidemokratiske regimer verden rundt nettopp har for vane å påberope seg «spesielle unntak» grunnet en «spesiell situasjon». Dette har vi fra vestlig side så langt pleid å avvise kontant. Reglene gjelder alle, har vi hevdet, og uansett situasjon. Desto viktigere er det at man går foran med et godt eksempel når hegemonen selv er offer for en meget spesiell situasjon.

Mer generelt ser vi at «kampen mot terrorismen» bringer på banen en av de store, klassiske debattene i spørsmål om statsform og rettssamfunn, nemlig avveiningen mellom sikkerhet og frihet. Dette er vanskelige avveininger, og det krever en bevisst offentlighet. I praksis kan man verken ha absolutt frihet eller absolutt sikkerhet, fordi det ene, i ytterste konsekvens, ville undergrave det andre. Thomas Hobbes viste i sin tid hvordan menneskenes frihet i det han kalte naturtilstanden også var friheten til å slå hverandre i hjel, slik at livet ble hardt, brutalt og kort. En regulerende myndighet – Leviatan – måtte til for å tilby innbyggerne sikkerhet, men da på bekostning av deres frihet. Alle stater har av samme grunn akseptert at visse begrensninger på borgernes frie utfoldelse er nødvendig i kollektivets interesse.

På den annen side har vi sett at regimer som forsøker å maksimere sikkerheten, i ytterste konsekvens ikke bare blir fullstendig ufrie, men til slutt går til grunne. Det absolutte sikkerhetsregime blir fort utålelig. Vi vil alltid måtte avveie sikkerhet mot frihet i så vel filosofisk som praktisk forstand. Og da kan det være at vi *ikke* skal frykte sårbarheten fremfor alt annet. Mye av tenkningen om «sikkerhet i fellesskap» går nettopp ut på at en viss sårbarhet alltid vil eksistere, og at dette binder menneskene sammen på tvers av land og grenser fordi vi er sårbare sammen. Trangen til å bygge fysiske, mentale eller politiske «skjold» mot «alt det onde der ute» kan kanskje ende opp med å undergrave det opprinnelige formål.

Slike avveininger må gjøres ikke bare i prinsipielle debatter og på lang sikt, men også konkret, her og nå og i våre egne samfunn. Dette gjør at de debattene som nå finner sted i USA om i hvilken grad man skal kunne være uenig med de styrende omkring krigen mot terrorismen samtidig som man arbeider i en mediebedrift eller på et universitet, er så viktige. Vi husker hvordan mccarthyismen utfordret de grunnleggende liberale verdiene USA er tuftet på, men vi husker også hvordan det amerikanske sivile samfunnet til slutt slo denne trenden tilbake.

Også i vårt eget land står vi foran viktige debatter omkring Sårbarhetsutvalgets innstilling og Justisdepartementets utkast til ny lovgivning om terrorbekjempelse. Som sådan faller den debatten utenfor kveldens tema, og jeg vil ikke markere noe bestemt syn på dette her. Jeg ønsker bare å minne om at disse mer «hjemlige» diskusjonene er deler av det samme sakskompleks som spørsmålet om folkerettens videre utvikling.

...

Vi lever i en omskiftelig tid, og vi lever midt oppe i overgangen fra en orden til en annen. Vi beveger oss fra den orden som vi arvet fra etterkrigstiden, via de tilpasninger som fant sted på 1990-tallet, og frem mot etableringen av en ny orden tilpasset det 21. århundres utfordringer. Det vi snakker om da, er den rettslige kodifisering av forsvaret for den liberale orden. I motsetning til i 1945, da FN og tilliggende organisasjoner erstattet Folkeforbundet, vil neppe helt nye globale institusjoner bli opprettet for å erstatte dem vi allerede har. Forandringen er imidlertid allerede i full gang *innenfor* de formelle regimer som allerede eksisterer.

I tradisjonen fra Norges mangeårige innsats for en bedre organisert verden er det bare rett og rimelig at vi engasjerer oss i denne viktige debatten sammen med likesinnede land. Alternativet til at retten setter rammer for makten, er som kjent at makten rår grunnen alene, noe få av oss er tjent med. Men dette krever også vilje til mental omstilling.

Jeg har forsøkt å illustrere hvordan kaos og statssammenbrudd, slik vi finner det i en rekke land i Afrika, Transkaukasus og Sentral-Asia, er en av de store, langsiktige truslene mot vår felles sikkerhet i dag. En oppdatert folkerett må ta hensyn til dette. Jeg tror vi må begynne å ta inn over oss at statssuvereniteten ikke må være et skjold mot enhver form for ytre innblanding, og at vi også i rettslig form må begynne å sette betingelser for suvereniteten. Verden er såpass knyttet sammen at fullstendig «sorte hull» i statssystemet ikke kan tolereres i lengden. Men dette er vanskelige spørsmål: Som jeg var inne på, må man trå varsomt rundt hvordan man arbeider for en slik endring for ikke å fremstå som nykolonialist. På den andre siden må det være en grense for hvor lenge Vestens dårlige samvittighet skal hindre oss i å påpeke reelle svakheter hos landene i sør.

For det andre må de statene som faktisk fungerer – og det er jo tross alt de aller fleste – gå sammen om et langt sterkere og juridisk forpliktende samarbeid omkring bekjempelse av internasjonal organisert kriminalitet, narkotika-, våpen- og menneskesmugling, piratvirksomhet og terrorisme. I en verden der motsetningene i mindre grad går mellom stater, og der motkreftene i større grad består i antistatsgrupperinger som opererer i diffuse, internasjonale nettverk, må kollektivt forsvar og kollektiv sikkerhet utøves på helt andre måter enn hva vi er vant til. Samspillet mellom politi og rettsvesen, militært forsvar, sivil beredskap, toll- og skattemyndigheter må derfor tenkes om slik at det passer til vår tids utfordringer. Dette betyr i sin tur at skillet mellom regler for krig og regler for interna-

sjonalt samkvem i fredstid må ses i en større sammenheng enn i dag.

Og for det tredje må vi se enda nærmere på sammenhengen mellom utvikling og sikkerhet. Det er altfor enkelt å påstå at terrorisme er et uttrykk for fattigdom og undertrykkelse. Bin Laden, Mohammad Atta og deres omgangskrets fremstår mer som frustrerte og identitetssøkende overklassegutter enn som de fattiges apostler.

Men det *er* et vel dokumentert faktum at fattigdom og undertrykkelse bidrar til å skape et rekrutteringsgrunnlag for internasjonal terrorisme. Noe av svaret vil vi derfor måtte søke å finne i nytenkningen omkring internasjonal utviklingsbistand. Et tegn på at dette faktisk begynner å skje, fikk vi i forbindelse med den store FN-konferansen om finansiering av utvikling som ble gjennomført i Monterey i mars 2002.

...

Debatten om hvordan vi skal organisere oss på en stadig mer sammenvevd klode, fortsetter med full styrke. Noe av dette kan kanskje synes som høytflygende, filosofiske ideer. Det er naturligvis lett å forstå at politisk og militær tankekraft blir konsentrert om de umiddelbare utfordringer, som er mer enn krevende nok om dagen.

Men de allierte lederne under andre verdenskrig hadde vidsyn nok til å tenke på den kommende orden midt i stridens hete, og det på et tidspunkt da Vestens verdier var under sterkere press enn noen gang tidligere i historien.

Det er etter mitt syn ingen grunn til at vår generasjon skal være noe dårligere enn dem.

Vår utfordring er å tenke like visjonært. Ved inngangen til et nytt årtusen kan vi ikke nøye oss med å finne svar på de akutte utfordringene vi står overfor. Minst like viktig blir det å redefinere selve agendaen for internasjonal sikkerhet, slik at den passer til den tid vi nå er på vei inn i.

Kommentar

Dark side of the moon

Thomas Hylland Eriksen
(f. 1962) er professor
i sosialantropologi,
UiO

Forhenværende statssekretær Espen Barth Eide har alt i en årrekke vært en av landets mest interessante tenkere i skjæringsfeltet mellom geopolitisk forskning og praktisk politikk. Artikkelen hans dokumenterer en vilje til ikke bare å oppdatere verdenskartet etter den kalde krigen, men gir en skisse til et ganske nytt verdenskart basert på tildels nye koordinater.

Når det gjelder Barth Eides *diagnose*, er jeg i all hovedsak enig i den. At jeg ikke nødvendigvis er enig i hans *resept*, kommer jeg tilbake til. 11. september representerte noe nytt, og det er nesten utrolig at enkelte kommentatorer forsøker å avfeie begivenheten som «en nyhet» etter at et halvt år er gått. Borgerrettighetene i USA er presset, det føres stadig krig i Afghanistan, opptrappingen på Vestbredden henger indirekte sammen med terrorangrepene, USA nekter å gi sine krigsfanger rettigheter som krigsfanger, overgrepene mot tsjetsjenerne fortsetter, og USA varsler nye kriger i fjerne strøk. Bare for å nevne noen få ringvirkninger av «nyheten» om Twin Towers og Pentagon.

Det er likevel riktig at internasjonal terrorisme er gammelt nytt, og noen av de skarpeste sikkerhetspolitiske analytikerne i USA har lenge advart om en ny konflikttype. To forskere tilknyttet RAND Corporation har lenge skrevet om «netwars» som den nye, dominerende konflikttypen (se f.eks. David Ronfeldt og John Arquilla: «Networks, Netwars and the Fight for the Future». *First Monday* 2001, http://www.firstmonday.org/issues/issue6_10/ronfeldt/index.html). Konflikten mellom statens territorielle makt og nettverkernes fleksible og deterritorialiserte struktur gjenfinnes mange steder og ikke bare i kampen mot terrorisme, men også f.eks. i for-

søkene på å kontrollere Internett og spredningen av sykdommer av typen aids og kugalskap.

Det nye består altså i at kampen mot deterritorialiserte nettverk blir et sentralt premiss i sikkerhetspolitikken, blant annet i USA. Erkjennelsen av at fienden prinsipielt er overalt, kan få to konsekvenser: aggressiv paranoia eller økt vilje til forsoning og anstendighet. Mange håpet at USA ville reagere på sistnevnte måte etter 11. september. Det er ennå lov å håpe.

I tillegg kommer det folkerettslige spørsmålet om innblanding i indre anliggender. Gjennom hele 1990-tallet var de vesentligste konfliktene «interne», og mange kunne beskrives som stat versus nettverk. Innblanding utenfra har forekommet relativt sjelden, men det er altså blitt vanligere, og kan bli enda vanligere i årene som kommer. Barth Eide spør i denne sammenheng hvilken rolle FNs sikkerhetsråd kan ha. Den er nok betydelig, men ettersom Sikkerhetsrådet er selvlegitimerende (ingen står over det), kan det ofte være verd å tenke på alternativene. I europeisk sammenheng burde EU bli en mer aktiv aktør, og i Afrika har allerede OAU (Organisation of African Unity) gitt sin velsignelse til militæraksjoner med sikte på å stanse interne konflikter. Det er flere år siden Ugandas president Yoweri Museveni kritiserte OAU for å ta altfor lett på overgrep som ble begått av afrikanske ledere, så i den delen av verden har temaet vært aktuelt lenge.

Hvis vi ser litt stort på det, kan 11. september betraktes som en påminnelse om globaliseringens skyggesider. Solsiden av globaliseringen er den nye åpenheten på tvers av grenser, sosialt utjevning, migrasjon og kulturell utveksling, økonomisk vekst mange steder (og ikke bare i de rikeste landene), en ny global ansvarlighet med hensyn til økologi og menneskerettigheter, og selvfølgelig – for oss rikinger – fenomener som Internett og billige feriereiser til fjerne strøk. Skyggesiden kan beskrives ved hjelp av ord som aids, relativ deprivasjon (de fattige *opplever seg selv* som desto fattigere for såvidt som de blir eksponert for rikdommen), tydelig gradering av menneskeverd (en nordamerikaner = ca. 100 000 afghanere?) og en marginalisering som oppleves stadig verre etter hvert som globaliseringens flomlys blir skrudd på overalt unntatt i ens egen landsby. Fattigdom er viktig, men det er også vesentlig at millioner av mennesker opplever seg som usynlige. Grunnen til at tusener står i kø for å fornedre seg på direkten i tv-programmer av typen «Big Brother», er jo at anerkjennelse og synlighet er blant de aller knappeste ressursene i informasjonsalderens verden.

Så er det spørsmålet om hva som bør gjøres. Barth Eide anty-

der at en rekke «soft states», altså stater som verken er i stand til å kontrollere eller hjelpe sine innbyggere, bør settes under administrasjon. Det er kanskje nødvendig; uansett er dette en problemstilling som må diskuteres seriøst. Da må også USAs rolle tematiseres eksplisitt. Den ubehagelige blandingen av menneskerettighetsretorikk og bisnissinteresser som styrer USAs utenrikspolitikk, nå også ispedd nasjonal paranoia og gammeldags kristendom, gjør landet lite troverdig som verdenspoliti.

For å demme opp for nettverkens destruktive kraft er andre virkemidler likevel viktigere enn internasjonal kontroll over dårlig fungerende stater. Ettersom grensen mellom samfunnets utside og innside stadig kollapser i en globaliserende tid (spektakulært 11. september; mer prosaisk f.eks. i debatter om Burger King i New Delhi og om tvangsekteskap i Norge), finnes det ikke lenger noe «her» og «der» i arbeidet for en mer anstendig verden. Første reaksjon på 11. september i Norge burde derfor bestå i å tilby afghanske flyktninger asyl samt å sette inn ekstra ressurser for å minske diskrimineringen av innvandrere her. Ikke bare av humanitære hensyn, men av hensyn til oss selv. Vi er som kjent alle i samme båt, og det er bare rotter som forlater skipet i stedet for å prøve å holde det flytende.

Tilsvaret

I globaliseringens skygge

Espen Barth Eide
(f. 1964) er leder i
avdelingen for inter-
nasjonal politikk,
NUPI

Thomas Hylland Eriksen innleder sitt svar til meg med at han i all hovedsak er enig i min diagnose, men ikke nødvendigvis i min resept.

Hans kommentarer om globaliseringens skyggesider slutter jeg meg helhjertet til. Økonomisk vekst, kulturell åpenhet, økt kontakt mellom kulturer og grensenes stadig svekkede betydning må, som Hylland Eriksen påpeker, kontrasteres mot fenomener som aids, relativ deprivasjon og marginalisering. Litt mer presist kan man vel si at det ikke er globaliseringen som sådan, men snarere sammenfallet av økonomisk og kulturell globalisering og fraværet av politisk styring på internasjonalt nivå som er hovedproblemet.

Jeg er også enig i Hylland Eriksens ønske om at ikke bare FN, men også regionale organisasjoner som EU, Den afrikanske union etc. påtar seg en mer sentral rolle i arbeidet for en bedre og mer rettferdig internasjonal orden. Kompleksiteten i de utfordringer det internasjonale samfunnet står overfor, er så stor at vi trenger internasjonalt samarbeid både på globalt og regionalt nivå, både mellomstatlig og overnasjonalt, og både mellom stater og mellom andre typer aktører.

Hylland Eriksen er derimot ikke like begeistret for min resept. Han mener at vi snarere enn å se på hva som kan gjøres med svake eller sammenbrutte stater, bør slippe flere flyktninger inn hos oss og arbeide mot diskriminering på hjemmebane.

Vi bør absolutt se med et kritisk blikk både på norsk flyktning- og integreringspolitikk. Det var sant før 11. september 2001 og er minst like sant i dag. På mange måter har vi kommet til kort her, noe vi begynner å merke konsekvensene av nå, og Norge er vel på ingen måte så gjennomgripende liberalt som vi av og til forestiller oss. Men noe *strukturelt* svar på en av verdens mest akutte utfordringer – fraværet av «godt styresett» og oppblomstringen av kriminelle subkulturer, krigsherre-økonomier osv. – er ikke dette. Innvandring har mange fordeler både for oss som mottakere av nye impulser, for innvanderne og i noen tilfeller også for landene de kom fra. Men å si at svaret er økt tilflytning til Norge, er uansett å behandle symptomene på, og ikke årsakene til, verdens skjeve gang. En kraftinnsats for å fremme «godt styresett» – og, i visse tilfeller, internasjonal administrasjon av «kaosområder» i en overgangsfase – forblir etter min mening fortsatt et av de aller viktigste svarene på vår tids «nye» sikkerhetspolitiske utfordringer.

Det er helt greit å feie for egen dør. Men i disse spørsmålene er nok innsatsen for det globale fellesskapet vel så viktig – for dem, men i det lange løp, også for oss.

Aktuelt

Hva skjedde med fredsforhandlingene i Colombia?

Roy Krøvel
(f. 1964) er historiker
og forfatter

Håpet var stort da partene i Colombia startet forhandlingene om en mulig fredsavtale etter 37 års borgerkrig. Norge var med i «Vennelandsgruppen» som støttet fredsprosessen. I forrige uke brøt forhandlingene sammen. Hvorfor?

Det blir ikke fred i Colombia så lenge vi insisterer på å løse våre narkotikaproblemer på Colombias regning.

Etter snart fire tiår med blodige kamper burde borgerkrigen i Colombia etter alle solemerker være «moden» for en løsning. Det mente også mange i det internasjonale samfunnet, som de siste årene har investert tid, krefter og penger i fredsprosessen i landet. Et område så stort som Sveits ble ryddet for at geriljaen skulle kunne arrangere samtaler med regjeringen. President Andrés Pastrana ble valgt av et krigstrøtt folk og reiste sporenstreks for å forhandle med den største geriljaorganisasjonen, FARC. I forrige uke sendte den samme presidenten hæren inn for å gjenerobre området der FARC hadde «regjert» de siste tre årene.

Bare et mirakel kan redde Colombia fra en grufull opptrapping.

Så hvorfor var likevel ikke krigen «moden» for en løsning? Det henger sammen med USAs og Europas umettelige behov for kokain.

Geriljaopprøret er mye eldre enn kokainboomen. Lederne for FARC har kjempet for sin sak siden en gang på femtitallet. Det blir derfor feil å knytte geriljaopprøret direkte sammen med den internasjonale kokainhandelen. Men når det er sagt, er det mange grunner til at krigen i Colombia har blomstret voldsomt opp de siste årene. En viktig grunn er kokain.

Mellom 1980 og 2000 brukte amerikanerne ca. 600 tonn kokain.

På verdensbasis ble det omsatt kokain for ufattelige 1600 milliarder dollar på 20 år.¹ Det aller meste av denne summen har blitt igjen i de rike landene der det meste av kokainen omsettes, men mye er «investert» i Colombia, Bolivia og Peru.

Siden 1980-tallet har den internasjonale narkotikapolitikken forsøkt å stanse produksjon og smugling med massive tiltak, som støtte til hærene i Andes-regionen, politi, tollvesen, domstoler og fengsler. George Bush lanserte, for eksempel, «Andesinitiativet» i 1989. Da skulle USA, med 2,2 milliarder dollar i potten, sørge for at produksjonen av kokain ble redusert med 60% og at prisene dermed steg dramatisk. Slik gikk det ikke. Prisene falt – selv om de likevel er mange ganger høyere enn de ellers kanskje ville ha vært – noen studier antyder at prisene er rundt 25 ganger høyere.² Samtidig viser kokainbruken at misbruket i liten grad påvirkes av prisen på kokain. Konsekvensen av denne politikken er todelt: På den ene siden kan den kanskje ha bidratt til at færre enn ellers begynner å bruke kokain. På den andre siden har den ført til at mer enn tusen milliarder dollar har blitt pumpet inn i den illegale økonomien de siste 20 årene. Noe har tilfalt bøndene som dyrker kokablader i Bolivia, Peru og Colombia. Mye ble brukt til å forsyne laboratoriene som foredlet kokablade til base og til ferdig kokain. Noe ble brukt til å «beskytte» laboratoriene. Rene hærer ble bygd opp. Mye gikk med til å bestikke politifolk, offiserer, politikere og andre. Noe ble brukt til å betale smuglerne som fraktet kokainen over landegrensene. Og deler av overskuddet ble brukt til å kjøpe eiendommer, forretninger og storgods i landene der «kartellene» holdt til.

Mange titalls milliarder dollar ble tilført denne svarte økonomien hvert år i landene i Andes-regionen. Konsekvensene var dramatiske. Rettsvesen og myndigheter ble underminert. Korrupsjonen bredte seg, og narkobaronene finansierte egne hærer som spredte terror. De aggressive tiltakene mot kokadyrkingen spredte også død og fordervelse. Kokain var bensin på bålet i Colombia.

Geriljaopprøret har altså i utgangspunktet ingenting med koka-inhandelen å gjøre. Likevel er det ikke til å komme forbi at også marxistene i FARC og ELN etter hvert tjente gode penger på å skattlegge handelen med kokablader i de områdene der de sto sterkt.

FARC hadde i 1991 omkring 5600 geriljasoldater fordelt på 49 frontavsnitt. I 1994 var det blitt 60 frontavsnitt med til sammen nesten

1 Krøvel, Roy: Upublisert manuskript.

2 Thoumi, Francisco E.: *Political Economy & Illegal Drugs in Colombia*, Colorado 1995, s. 135.

7000 geriljasoldater. I 2000 hadde tallet på geriljasoldater økt til hele 15 000. De var fordelt på 63 fronter.³ FARC hadde gjennomgått en imponerende vekst. De var nå spredd over hele landet og hadde styrket de mange frontene med flere geriljasoldater og bedre våpen. Uoffisielle kilder for 2001 tydet på at FARC økte med minst 2–3000 nye soldater.⁴

Men den raske militære veksten viser bare litt av FARC's potensial. I 1994, fortalte en regjeringsoppnevnt kommisjon, var FARC's samlede inntekter på rundt 600 millioner dollar. Utgiftene var bare på 65 millioner.⁵ Det betyr at de hadde et overskudd på rundt 535 millioner dollar – noe som gjorde FARC til Colombias mest lønnsomme foretak i 1994. FARC's overskudd er – ifølge den colombianske regjeringen – større enn overskuddene til både Det nasjonale kaffefondet og oljeselskapet Ecopetrol.

FARC var uten tvil i en helt annen situasjon enn for eksempel geriljabevegelsene i El Salvador og Guatemala på nittitallet. FARC hadde et stort ubrukt potensial da de gikk inn i forhandlingene. De forventet å få noe i forhandlingene – først og fremst ville de ha jordreformer, dernest et oppgjør med de paramilitære styrkene som fikk herje mer eller mindre fritt. Dessuten krevde de politisk makt. Det var flere grunner til at president Andrés Pastrana ikke kunne innfri kravene. Det er rett og slett tvilsomt om han kunne innfri noen krav i det hele tatt.

President Andrés Pastrana representerer det konservative partiet – et parti som historisk sett har stått godseierne nær. Og nettopp fra de store godseierne kom det hardnakket motstand mot fredsprosessen. På den ene siden var disse livredde for alt som smaker av jordreformer. Det var kanskje ikke annet å vente. Men problemene sluttet ikke der. Narkobaronene investerte milliarder i landbruk og ble etter hvert betydelige jordeiere. Noen anslag går ut på at narkobaronene har kjøpt bortimot fire millioner hektar jord. Denne gruppen jordeiere er blant de mest reaksjonære i Colombia og har støttet oppbyggingen av de paramilitære dødsskvadronene.

Motstanden mot fredsprosessen har også vært stor blant enkelte internasjonale gruveselskaper og oljeselskaper.

Den alvorligste trusselen kom fra de paramilitære dødsskvadronene som har satt seg fore å ødelegge alle forsøk på politiske og

3 Tall hentet fra El Tiempo 26. juli 1995 og andre colombianske medier.

4 Tallene i avisene varierer betydelig.

5 Richani, Nazih: «Colombia at the Crossroads: The Future of the Peace Accords», NACLA Report January/February 2002:29.

sosiale reformer med terror. AUC er den raskest voksende væpnede gruppen i Colombia og har nå rundt 10 000 leiesoldater i sine rekker – deriblant eksperter fra Israel og USA. De har inntekter i området 200–300 millioner dollar i året (dersom vi skal tro tall fra det colombianske politiet), mens det bare koster mellom 50 og 80 millioner dollar å holde «hæren» av leiesoldater i drift.⁶ De paramilitære vil med andre ord fortsette å vokse i mange år framover. De står nå for nesten 80% av bruddene på menneskerettigheter i landet. I 2000 tok de for eksempel livet av 1226 mennesker i en rekke store massakrer flere steder i Colombia.

Hæren har også fått tilbake lysten på videre krigføring. Delvis skyldes den kraftige økningen i forsvarsbudsjettet fra 1,8% av bruttonasjonalproduktet i 1994 til 3,7% i 2000. Men hærens nye optimisme skyldes mest av alt USA nye vilje til å finansiere krigen. Plan Colombia frigjorde i første omgang 1,3 milliarder dollar, som for det meste gikk til kjøp av våpen og utstyr, trening av en ny bataljon og til etterretning og informasjon. Hæren har systematisk motarbeidet Pastranas fredsprosess.

Enda mer bekymringsfullt er meldingene om at det gamle samarbeidet mellom hæren og dødsskvadronene fortsetter.⁷ Det virker som om det er gjort en slags arbeidsdeling mellom hæren og de paramilitære dødsskvadronene der ledende offiserer i begge organisasjonene ser på hverandre som partnere som utfyller hverandre. Samarbeidet minner på mange måter om det som foregikk i Mellom-Amerika på åttitallet, men de paramilitære i Colombia er de første dødsskvadronene i Latin-Amerika som har utviklet en egen selvstendig økonomisk basis. De er selvfinansierende gjennom bidragene fra industri, godseiere og fra kokainsmuglingen. Dermed er de en enda verre trussel enn dødsskvadronene var i El Salvador og Guatemala.

Med slike «venner» har ikke Pastrana kunnet gi noe i forhandlingene. Likevel er ikke bildet helt mørkt. En stor del av næringslivet har forstått at Colombia ikke tåler stort mer krig. Den delen av næringslivet som er avhengig av internasjonal handel, har støttet fredsprosessen. 14 representanter for denne delen av næringslivet reiste i 2001 til FARC for å føre samtaler. Til sammen representerer disse kanskje rundt en fjerdedel av Colombias totale økonomi.

Da partene i Guatemala og El Salvador kom fram til en freds-

⁶ Richani, Nazih.

⁷ «Colombia. The Ties that Bind: Colombia and Military-Paramilitary Links», *Human Rights Watch* 2000.

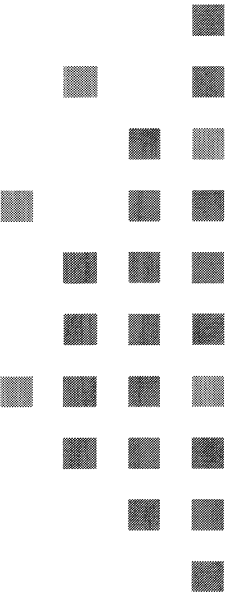
avtale for rundt ti år siden, spilte nettopp denne delen av næringslivet en avgjørende rolle. De utgjorde en motvekt til de reaksjonære storgodseierne og deres allierte i hæren, og vippet maktbalansen til fordel for et kompromiss. I Colombia har ikke maktbalansen tippet i en slik retning. Kokainbaronene har blitt en mektig og reaksjonær del av det colombianske samfunnet, og med de paramilitære døds-skvadronene i ryggen har de bygd opp en formidabel styrke.

Fredsforhandlingene brøt sammen, men Norge bør ikke gi opp. Norge har bygd opp kunnskap og erfaringer og har flere dyktige mennesker engasjert i fredsprosessen. Likevel må Norge gå bort fra satsingen på selve «forhandlingsprosessen». I skyggen av Oslo-prosessen «suksess» har det norske diplomatiet forelsket seg i «forhandlinger», «samtaler», «tilrettelegging» og «prosesser». Men slik Osloprosessen førte Arafat rett i husarrest, sitter også den norske utenriksministeren i et slags intellektuelt fengsel – livredd for å mene noe holder Norge helst kjeft. Dette er ikke en tid for å holde kjeft om Colombia.

For det første må det protesteres mot Plan Colombia og USAs militære støtte. Dernest må båndene mellom hæren og de paramilitære angripes. Men mest av alt haster det å gjøre noe med milliardene fra kokainindustrien som pumpes inn i krigen. Narkotikapolitikken har blåst opp inntektene fra kokainproduksjonen til enorme proposjoner samtidig som den totalt har mislykkes i å stanse produksjonen av kokain. Krigen mot narkotika har bare skapt mer krig. Det er en krig som har gjort det mulig å produsere mer kokain. Slik har krigen mot kokain undergravd seg selv.



[2002] Forum for Development Studies

A decorative graphic consisting of a grid of small squares, some of which are filled with a grey pattern, arranged in a roughly rectangular shape to the left of the text.

Forum for Development Studies presents articles on development and North-South relations, including development co-operation. Discussion on theoretical approaches and issues, development strategies, and current development and research policies is invited. The journal also reviews current literature within these fields.

Forum for Development Studies is published twice a year – June and December.

Editor: Olav Stokke

Subscription rates:

NOK 220 [Nordic Countries]

NOK 300 [Outside the Nordic Countries]

Single copies:

NOK 120 + (+postage)

Norwegian Institute
of International
Affairs

Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt

Bokspalte

The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa : Legitimizing the Post-Apartheid State

Richard A. Wilson

Cambridge University Press, Cambridge 2001.

Sindre Bangstad (f. 1973) er cand. polit. i sosialantropologi og tilknyttet Chr. Michelsens Institutt i Bergen.

I tenkningen omkring overgangen fra sterkt autoritære til demokratiske regimer i ulike deler av verden har behovet for *sannhet* og *forsoning* fremstått som noe av et mantra siden midten av 1980-tallet. Den sørafrikanske sannhets- og forsoningskommisjonen (Truth and Reconciliation Commission, TRC) representerte det så langt mest ambisiøse forsøket på å sette politiske kompromisser i forhold til menneskerettighetsbrudd under foregående autoritære regimer inn i en rettslig ramme. TRC blir regelmessig fremholdt som en modell for resten av verden. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved hva slike forsoningsprosesser oppnår. Richard Wilsons bok gir oss anledning til å reflektere over begrensningene i den prosedurale liberalismens perspektiv på forsoningsprosesser.

Richard A. Wilson er sosialantropolog tilknyttet University of Sussex i Storbritannia. Utgangspunktet for Wilsons bok er et tolv måneders opphold i Sør-Afrika som foreleser ved University of the Witwatersrand fra 1995. Det empiriske materialet i boken skriver seg fra Wilsons tilstedeværelse ved ulike offentlige høringer i regi av TRC, samt studier av township-domstoler i Boipatong i Vaal-regionen.

Allerede i innledningen signaliserer Wilson at han ikke oppfatter seg som bidragsyter til den euforien som er blitt TRC til del utenfor Sør-Afrika. Han fremhever at debattene om sannhet og rettferdighet i overgangen til demokrati har vært dominert av filosofisk orienterte analyser løstrevet fra spesifikke kontekster. Wilsons kritikk retter seg spesifikt mot statsvitenskapelig modellbygging, som ofte utgår fra et premiss om at man kan utvikle generaliserbare model-

ler om hvordan slike overganger fra autoritære regimer til demokrati faktisk finner sted, og dernest, hvordan de ideelt sett *burde* finne sted. Siden Wilsons kritikk i forhold til statsvitenskapelige arbeider på feltet er nokså krass, kunne det vært ønskelig med en mer utførlig presisering av hvilke statsvitere som er skyteskiver for denne kritikken.

Sterkt forenklet kan det skilles mellom et proseduralt og et substansielt syn på forsoning.¹ Det prosedurale synet vektlegger de formelle aspektene ved forsoning, så som de institusjonelle mekanismene som må være på plass for at man skal kunne snakke om en forsoningsprosess. Det substansielle synet retter søkelyset på de materielle vilkår for forsoning. Wilsons bok kan sies å knytte an til et substansielt syn. Den sørafrikanske TRC opplevde, som Wilson påpeker, sterke indre stridigheter nettopp langs disse aksene. Etableringen av TRC i 1995, ett år etter at ANC hadde vunnet de første frie valgene i sørafrikansk historie, fant sted mot en bakgrunn av en globalisering av de liberale demokratiske modeller og av en diskurs om menneskerettigheter. I anti-apartheidbevegelsens ledelse hadde det ved inngangen til 1990-tallet funnet sted et skifte fra det Seekings (2000) har karakterisert som et «mer substansielt syn på deltakende demokrati» til «et proseduralt syn på demokrati som vektla valg og et representativt styresett» (*ibid.*: 296–297). Wilsons betenkeligheter i forhold til dette er blant annet knyttet til at den nevnte diskursen gir primat til klassiske individuelle snarere enn sosio-økonomiske rettigheter. For den økonomiske (og i stor grad

1 Filosofen Charles Taylor (1995) er blant dem som trekker et skille mellom prosedural og substansiell liberalisme. Taylor fremhever at den prosedurale liberalismen ser samfunnet som en sammenslutning av likestilte individer med ukrenkelige rettigheter, som ikke er basert på noen forestilling om det felles gode. I sin moderne og senmoderne utgave kan den prosedurale liberalismen særlig knyttes til John Rawls (1971) og Richard Rorty (1991). Rawls argumenter for at en liberal stat er nøytral eller likegyldig overfor de ulike krav og meninger som dets enkelte medlemmer har. Rawls fremhever rettslige mekanismer som den beste garanti for en liberal stat. Blant statsvitere som behandler overganger til demokrati og som kan hevdes å operere innenfor et proseduralt liberalt paradigme står Huntington (1991) og Dahl (1989) sentralt. Den substansielle liberalismen vektlegger at samfunnet skal realisere målsetninger om «det gode», og at dette bare kan finne sted innenfor rammen av sosiale felleskap. Rettigheter blir dermed ikke nøytrale og individuelle, men kulturelle og kollektive. Blant de mest sentrale representanter for substansiell liberalisme i senmoderne filosofi er Taylor selv (1994, 1995) og Will Kymlicka (1989). Samtidig er det grunn til å presisere at min fremstilling her er forenklet: Det finnes flytende overganger mellom prosedural og substansiell liberalisme, noe blant annet Rawls senere arbeider (for eksempel Rawls 2001) kan leses som uttrykk for.

«hvite») eliten i et av de land i verden som har størst sosial ulikhet, var en politisk orden basert på klassiske individuelle rettigheter betryggende siden de selv insisterte på en liberal politisk økonomi. Den sosiale ulikheten i Sør-Afrika har økt etter 1994 (se f.eks. Tørres *et al.* 2001), selv om koblingen mellom «svart» hudfarge og fattigdom ikke er like klar som før (Nattrass & Seekings 2000). Menneskerettigheter må bli et språk for å oppnå sosial rettferdighet, hevder Wilson, og det fremstår som nokså klart at han ikke mener å ha funnet det i den sørafrikanske forsoningsprosessen, som han mener har vært karakterisert av «overdreven legalisme». Dette er et poeng som den ugandiske samfunnsviteren Mamdani (2000) også har vært inne på. Mamdani påpeker blant annet det absurde i at TRC bare hadde mandat til å kunne vurdere handlinger som var straffbare i henhold til apartheidlovgivningen som alvorlige menneskerettighetsbrudd. Lovgivningen under et system som selv var kriminelt, blir med andre ord retningsgivende for TRCs arbeid. Følgelig ble ikke apartheid som system satt på tiltalebenken med TRC. Isteden fokuserte man på en sekvens av funn vedrørende enkeltstående menneskerettighetsbrudd. For Wilson fremstår erstatningene til ofre og etterlatte etter menneskerettighetsbrudd under apartheid som den svakeste delen av TRCs arbeid fra 1995 til 2000. TRC hadde ikke egne midler å utbetale til ofrene og kunne derfor bare foreta uforpliktende anbefalinger til presidentens fond. Dette resulterte i at ofrene til slutt måtte true ANC-regjeringen med rettssaker for å få utbetalt de erstatninger de hadde krav på.

Som bokens tittel antyder, er det et sentralt anliggende for Wilson å påvise hvordan TRC bidro til legitimeringen av post-apartheidstaten og dens forsøk på å etablere en enhetlig og utfordret administrativ og legal autoritet vis-à-vis befolkningen. På akkurat dette punktet synes det for meg som om Wilson ikke underbygger sine hypoteser i tilstrekkelig grad med empirisk materiale. Under tegnede er ikke i tvil om at Wilson har grunnleggende rett i disse antakelsene, men han makter ikke å vise hvordan denne legitimeringen faktisk manifesterer seg. Spørsmålet blir derfor om ikke Wilson her *ex post facto* reduserer en prosess med mange mulige utganger, og motsigelser i forløpet, til et uttrykk for én fundamental logikk. Det kan også innvendes at ANC, og i særdeleshet bevegelsens militære gren, Umkhonto we Sizwe, ikke kom plettfri fra TRCs behandling av overgrep under apartheid, og at i den grad post-apartheidstaten er knyttet til ANCs maktutøvelse, kan ikke TRC sies å ha utstyrt denne med uforbeholden legitimitet.

Wilsons fremstilling er imidlertid særdeles sterk i påvisningen av

eksistensen av folkelige forestillinger om rettferdighet som står i skarp motstrid til den straffefrihet som TRC åpnet for. Her makter Wilson å demonstrere hvordan antropologien – med sin historiske vektlegging av betydningen av studier av lokale «mikro»-kontekster for analysen av sosiale prosesser – kan levere substansielle bidrag til litteraturen om forsoningsprosesser. TRCs leder, den anglikanske erkebiskopen Desmond Tutu, hevdet flere ganger at «afrikanske» forståelser av rettferd, uttrykt i begrepet *ubuntu* («people are people through other people»), var restorativ snarere enn retributiv. I det urbane «svarte» Sør-Afrika har vigilantisme en forhistorie som strekker seg tilbake til begynnelsen av 1900-tallet (se f.eks. Brewer 1994). Med bakgrunn i den folkelige populariteten til township-domstoler, vigilantisme og regelrett hevn overfor lovbrøttere, som har fått økt oppslutning i takt med den eksplosive kriminalitetsutviklingen siden 1980-tallet, kan Wilson med rette karakterisere Tutus fremstilling som «romantisk naivisme». Wilson demonstrerer at TRCs vektlegging av tilgivelse istedenfor hevn ikke kan sies å ha påvirket folkelige oppfatninger av hva rettferdighet innebærer i nevneverdig grad. Mitt eget feltarbeid i en «farget» township i Cape Town i Sør-Afrika i 2000 bekreftet dette inntrykket: Den muslimskdominerte vigilantebevegelsen PAGAD (People Against Gangsterism and Drugs) hadde få år tidligere møtt stor grad av moralsk støtte for sine drap på narkotikalangere. Mine spørsmål om hva de syntes om TRC, ble møtt med likegyldige skuldertrekk. I den grad lokale informanter hadde noen oppfatning, var disse overveiende negative, fordi TRC ble sett på som å gi amnesti for bestialske forbrytelser. At det skulle være slik er ikke til å undres over i en kontekst hvor tilliten til politi- og rettsvesen er lav etter apartheidårene, og hvor ressursene statsapparatet råder over for å kontrollere kriminalitetsutviklingen, er svært begrensede. At kravet om å gjeninnføre dødsstraffen (som ble erklært grunnlovsstridig av Grunnlovsdomstolen i 1995) støttes av nærmere 80 prosent av sørafrikanere, taler ellers sitt tydelige språk om at TRCs fremstilling av rettferd ikke har almann oppslutning. Det statlige voldsapparatets tilslutning til TRCs forsoningsidealer har også vært begrenset. Statistikk viser at det hvert år siden 1994 har dødd flere fanger i varetekt enn i løpet av noe enkelt år under apartheid. Derfor har Wilson utvilsomt rett når han hevder at TRC ikke var spesielt effektiv med hensyn til å fremme en ny menneskerettighetskultur eller større respekt for loven blant sørafrikanere.

Wilsons bok er et viktig og ytterst nødvendig korrektiv til den euforien som den sørafrikanske TRC har møtt utenfor Sør-Afrika.

Utbredelsen forsoningsmodellen har fått, kan synes å ha tilknytning til de instrumentelle interesser de politiske og økonomiske elitene i nylig demokratiserte land, og vestlige liberale demokratier, har i rettsoppgjør som ikke berører fordelingen av materiell rikdom i slike land. Med etableringen av Den internasjonale straffedomstol (ICC) har vi fått en utvikling i retning av en sterkere betoning av nødvendigheten av straff for omfattende menneskerettighetsbrudd, og dette er en utvikling som både for Wilson og undertegnede fremstår som positiv.

Av et tungt akademisk forlag burde man kunne forvente at mer tid og ressurser ble brukt på bearbeidelsen av manuskriptet. Fotnote 34 på side 90 skulle i realiteten ha vært fotnote 37, og i fotnote 29 på side 239 hevdes det at Eugene de Kock i 1996 ble dømt for åtte tilfeller av mord, mens det på side 66 hevdes at det var snakk om seks mord. Men dette er tross alt bagateller i en bok som vil kunne bidra til å løfte debatten om forsoningsprosesser opp på et høyere nivå.

Referanser

- Brewer, John D. (1994) *Black and Blue: Policing in South Africa*. Oxford: Clarendon Press.
- Dahl, Robert (1989) *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Huntington, Samuel P. (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kymlicka, Will (1989) *Liberalism, Community and Culture*. Oxford: Clarendon Press.
- Mamdani, Mahmood (2000) «A Diminished Truth» i W. James & L. van de Vijver (red.) *After the TRC: Reflections on Truth and Reconciliation in South Africa*. Cape Town: David Philip.
- Nattrass, Nicoli & Jeremy Seekings (2000) «Two Nations? Race and Economic Inequality in South Africa Today». *Dædalus* 130 (1).
- Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, John (2001) *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Rorty, Richard (1991) *Philosophical Papers*, vol. I–III. Cambridge: Cambridge University Press.
- Seekings, Jeremy (2000) *The UDF: A History of the United Democratic Front in South Africa 1983–1991*. Cape Town: David Philip.
- Taylor, Charles (1994) «The Politics of Recognition» i Amy Gutman (red.) *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press.
- Taylor, Charles (1995) *Philosophical Arguments*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Tørres, Liv *et al.* (2001) *The Mesebetsi Labour Force Survey*. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.

Handbook of Sports Studies

Jay Coakley & Eric Dunning (red.)

Sage Publications, London 2000, 570 sider.

Andreas Selliaas (f. 1970) er doktorgradsstipendiat ved NUPI og forsker på sikkerhetspolitiske utfordringer i Baltikum og Sentral-Europa.

Vitenskapelige studier og oversiktsverk om sport og samfunn er en mangelvare innenfor akademien. Derfor er Jay Coakley og Eric Dunning's *Handbook of Sport Studies* (2000) en viktig bok. Boken gir en god oversikt over sportsforskningen de siste 50 årene og de utfordringene sportsforskningen står overfor i fremtiden. Ved å gjøre oversiktsartikler og sentrale tekster tilgjengelig for forskere og studenter håper Coakley og Dunning å rekruttere nye sportsforskere, stimulere til undervisning i sportsstudier og inspirere til nye sportsforskningsprosjekter. Det greier de med denne boken.

Boken kan ses på som en oppfølger til Günther R. F. Lüschen og George H. Sages *Handbook of Social Science of Sport* fra 1981, som ved utgivelsen var ny i sitt slag og samlet vitenskapelige artikler om sport på sentrale områder, med hovedvekt på sosiologiske tekster om sport. Svakheter ved boken fra 1981 var at den la for mye vekt på de sosiologiske aspektene ved sport, at bibliografien tok for mye plass i forhold til fagartiklene og at boken hadde et for snevert geografisk nedslagsfelt både med hensyn til bidragsytere og temaer. *Handbook of Sport Studies* (2000) retter langt på vei opp disse skjevhetene ved å hente bidrag fra flere fagdisipliner enn sosiologi og fordi det er en god balanse mellom artikler og bibliografi. Den har også et større geografisk nedslagsfelt ved at den har med bidrag fra forskere i flere deler av verden og artiklene dekker mer av verden.

Boken er omfattende (570 sider og 44 kapitler) og den er delt i fire deler. Del 1 tar for seg *sju teoretiske innfallsvinkler* til studiet av sport (funksjonalisme, marxisme, kulturstudier, feminisme, fortolkende studier, prosessorientert sosiologi og fransk poststrukturalisme). Hvert kapittel presenterer fremveksten og utviklingen av de forskjellige perspektivene med særlig vekt på hvordan de har blitt brukt i sosiologiske analyser av sport. Hvert kapittel har også med en oppdatert bibliografi med aktuelle bidrag og relevante arbeider som kan brukes som utgangspunkt i fremtidige studier av sport. Del 2 gir en *oppdatert oversikt over sportsforskningen* innenfor antropologi, økonomi, samfunnsgeografi, historie, filosofi,

politikk og psykologi. Forfatterne skisserer hvordan deres fagfelt kan bidra til økt forståelse for sport og samfunn og hvor de enkelte fagdisiplinene skiller seg fra andre fagdisipliner i studiet av sport. Bibliografiene til kapitlene i denne delen skal hjelpe studenter til å få lettere adgang til de syv disiplinene som presenteres. Del 3 diskuterer *teori og forskning innenfor 18 felt* (utviklingen av moderne sport, sport og politisk økonomi, utdanning, status og sosiale klasser, likestilling, rasisme og etnisitet, nasjonalisme, globalisering, sosial kontroll, vold, helse, bevegelseshemming, kroppsstudier, doping, følelser, management og organisasjon og nye sportsgrener). Del 4 gir en *oversikt over sportsforskningen i forskjellige deler av verden* (Afrika, Australia og New Zealand, Øst-Europa, Frankrike, Tyskland, India, Japan, Korea og Sørøst-Asia, Latin-Amerika, Norden, Portugal og Spania).

Det blir for mye å komme inn på alle aspektene ved den nye håndboken i dette bokessayet. Jeg har derfor valgt å se nærmere på Barrie Houlihans kapittel «Politics and Sport» (kap. 13) og Lincoln Allisons kapittel «Sport and Nationalism» (kap. 22) Jeg har valgt disse to fordi de representerer noe nytt i forhold til håndboken fra 1981, fordi de er mest relevante for et tidsskrift som *Internasjonal politikk* og fordi jeg mener at dette er temaer som bør få langt mer oppmerksomhet hos norske forskere i tiden fremover. Jeg vil i fortsettelsen bruke begrepene idrett og sport om hverandre. Det er ikke en uproblematisk avgjørelse siden det er en viss forskjell på sport og idrett. Begrepet sport favner og omfatter flere aktiviteter enn idrett. Begrepet idrett henspiller mer på den fysiske anstrengelsen og på konkurranseaspektet ved sport.

Sport og politikk og politikk i sport

De som hevder at sport og politikk ikke hører sammen, tar feil! Det er nok av eksempler som viser at sport og politikk utspilles på samme arena. Black Power-markeringen under sommer-OL i Mexico i 1968, Vestens boikott av sommer-OL i Moskva i 1980, USAs pingpongdiplomati på 1970-tallet, gisselaksjonen under OL i München i 1974 og utstengingen av apartheidstaten Sør-Afrika fra internasjonale sportsarrangementer er noen få eksempler på at sport og politikk lever side om side i enkelte sammenhenger. Men til tross for klare koblinger mellom sport og politikk har sportens betydning for politikk og politikkenes betydning for sport til nå fått en beskjeden plass i samfunnsforskningen.

Barrie Houlihan betrakter koblingen mellom sport og politikk på

to måter. På den ene siden kan man analysere koblingen mellom sport og politikk ved å se på enkeltstaters bruk og utnyttelse av sport i sin politikk eller man kan se på den politikken som foregår innenfor de forskjellige ikke-statlige sportsorganisasjonene som for eksempel FIFA, IOC og IAAF. Den første måten har hovedfokus på staten (politikk og sport) og den andre på det sivile samfunnet (politikk i sport).

Politikk og sport: Det er oppsiktsvekkende hvor liten forskjell det er på koblingen mellom demokratiske og autoritære, fattige og rike, og politisk stabile og ustabile stater når det gjelder grunner til å engasjere seg i sport. Måten stater engasjerer seg i sport på, gjør det ofte vanskelig å skille mellom sportens nasjonale og internasjonale rolle. Houlihan identifiserer minst seks forhold der stater engasjerer seg i sport for å oppnå innenrikspolitiske målsettinger.

Innenrikspolitiske målsettinger: For det første har stater engasjert seg i sport fordi de ønsker å *kontrollere* utviklingen av en sport eller fordi de ønsker å *forby* sporten av politiske eller sosiale grunner. Et eksempel er Norges forbud mot proffboksing av helsemessige årsaker. For det andre har offentlige myndigheter knyttet sammen sport og arbeidet for å *opprettholde og forbedre forsvarsevnen*. Den dårlige fysiske kvaliteten til soldatene under den første verdenskrig og antakelsen om at neste krig ville bli vel så arbeidskrevende, førte blant annet til at flere europeiske land innførte lovgivning som var myntet på den fysiske kvaliteten til rekruttene. For det tredje knytter offentlige myndigheter sportslige aktiviteter til arbeidet med *sosial integrasjon*, som ofte innebærer kamp mot ungdomskriminalitet og integrering av etniske grupper. For det fjerde brukes sport til å *skape en nasjonal identitet*. Dette kan foregå på flere måter. Statlige myndigheter kan enten satse på enkeltidretter på massenivå eller på elitenivå. Ressurser kan tilføres lokale idrettslag for å fremme utviklingen av for eksempel fotball eller volleyball, og store ressurser kan kanaliseres til de nasjonale forbund for at de skal kunne utvikle eliteidretten. Eliteidretten blir ofte fremmet for at man skal bli gode på den internasjonale arena. Statlige myndigheter kan også bruke sport for å fremheve enkelte nasjonale gruppers dominans over andre, eller man kan bruke sport for å samle nasjonale grupper under ett flagg. Farene ved elitesatsning er at den kan gå på bekostning av masseidretten. Fremming av enkelte nasjonale grupper kan fremmedgjøre andre nasjonale grupperinger, og en integrerende sportspolitikk kan true enkeltes nasjonale identitet og stolthet. For det femte og nær knyttet til det forrige punktet er staters bruk av internasjonal sportsbe-

givenheter for å *promotere nasjonen i utlandet*. Moderne stater ønsker ikke bare nasjonal enhet og å være forskjellig fra andre nasjoner, men også å vise frem sine særpreg. For det sjette bruker stater sportsbegivenheter som et virkemiddel til å *oppnå økonomisk utvikling*. OL-søkere har i stadig økende grad som motiv for å arrangere OL å promotere egen industri og teknologi, sin levemåte, skape økt turisme eller å fremskynde regional utvikling.

Internasjonale målsettinger: Som det har vært antydnet, er det noen ganger vanskelig å skille mellom innenrikspolitiske og utenrikspolitiske motiver for statlig engasjement i sport. Den raskt voksende internasjonaliseringen av sportsarrangementer de siste 50 årene og medias økte interesse for sportsarrangementer har gjort sport til et virkemiddel i det internasjonale diplomatiet. En av grunnene til det er at sport har stor rekkevidde og bred appell, og lave kostnader. Hvor effektivt sportsdiplomati er, er usikkert. Enkelte hevder at sportsdiplomati er et kostnadseffektivt diplomati, mens andre ser på sport som en lite prestisjetung start på mer avanserte former for diplomati. Det som er sikkert er at sportsdiplomati har vært, er og kommer til å forbli ett av flere verktøy i utenrikspolitikken til flere stater og i det internasjonale diplomatiet.

Houlihan identifiserer minst fem forhold der stater engasjerer seg for å oppnå internasjonale resultater. For det første har sport vært brukt som virkemiddel for å *bygge bro mellom fiender*. Det mest kjente eksemplet er pingpongdiplomati mellom USA og Kina tidlig på 1970-tallet, som senere ble fulgt opp av basketballdiplomati. Bordtennis og basketball ble valgt fordi Kina ble forventet å vinne bordtennisturneringen og USA å vinne basketballkonkurransen. Ved å gjøre det på den måten fremhevet man de respektive lands spesialidretter uten at det gikk utover de to landenes nasjonale og politiske prestisje. For det andre blir sport brukt til å *oppretholde gode bånd mellom allierte*. De britiske samveldelekene er et eksempel på det. Lekene har blitt stadig viktigere for samveldet etter som den politiske betydningen av det har sunket. For det tredje blir sport i økende grad brukt som virkemiddel til å *isolere en stat fra deltakelse i internasjonale sportsarrangementer* eller å *boikotte utvalgte sportsbegivenheter* for å vise sin misnøye med enkeltstaters eller politiske alliansers politikk. Vestens boikott av OL i Moskva i 1980 i protest mot Sovjetunionens invasjon av Afghanistan i 1979 er det mest kjente eksemplet på sanksjoner av denne art. For det fjerde kan sport brukes til å *inkludere stater i det internasjonale samfunnet igjen*. OL i Tokyo i 1964 og OL i München i 1972 var i så måte et symbol på at Japan og Tyskland og den internasjo-

nale idrettsfamilie definitivt hadde lagt andre verdenskrig bak seg. For det femte kan sport brukes til å *fremme interessene til enkeltstater*. Tradisjonelt har slike ønsker vært basert på ideologiske motsetninger og ideologisk kamp. Dette var særlig tilfelle under den kalde krigen, men man finner fortsatt eksempler på dette. Hvorfor satser Cuba på å bli verdens ledende nasjon i amerikanernes nasjonalidrett baseball?

Politikk i sport: Offentlige myndigheter samarbeider med sportsorganisasjoner for å oppnå politiske mål, for eksempel ved å gi skattefordeler og/eller overføringer for å oppnå økonomiske og sosiale mål. På en måte skaper dette et avhengighetsforhold mellom offentlige myndigheter og de ikke-statlige idrettsorganisasjonene. Det betyr imidlertid ikke at nasjonale og internasjonale idrettsorganisasjoner er helt avhengige av statlige aktører. Tvert imot ser man en økende tendens til at nasjonale og internasjonale idrettsorganisasjoner som NFF, NOK, IOC og FIFA får en egen politisk og økonomisk status. Houlihan mener det kommer tydelig frem på tre områder. For det første i forbindelse med den økende kommersialiseringen av idretten, for det andre i likestillingsspørsmål og for det tredje i rase- og nasjonalitetsspørsmål.

Når det gjelder kommersialiseringen, innebærer den flere forskjellige aspekter. For det første ser stadig flere multinasjonale selskaper på sport og sportsarrangementer som en viktig arena for markedsføring av sine produkter. For det andre ser tv-selskaper på sportsbegivenheter og sportsprogrammer som en mulighet til å selge reklame. For det tredje søker produsenter av sportsutstyr å øke fokus på de sportsgrenene de lager produkter til. For det fjerde ønsker alle som investerer i sport, å få mest mulig igjen for pengene de investerer. For det femte ønsker de forskjellige sportsorganisasjonene å opprettholde og øke sin andel av pengetilstrømmingen i et stadig tøffere marked. Når det gjelder adgang til deltakelse har den gradvis blitt bedre, men den gjenspeiler ennå ikke målet om økt deltakelse av kvinner og nasjonale minoritetsgrupper. En organisasjon som IOC har for eksempel en lang vei å gå for å få kvinneandelen opp slik at den gjenspeiler kjønnsfordelingen i samfunnet og har en god bit igjen når det gjelder å akseptere kvinner i idretter som i dag er forbeholdt menn (skihopping er ett eksempel).

Patriotisme, nasjonal identitet og nasjonalisme og sport

Det er ingen grunn til å anta at det finnes noe universelt forhold mellom sport og nasjonalisme. Hvert tilfelle er unikt, og konteksten er avgjørende. Noen eksempler kan illustrere det. For det første kan støtte til et lag eller enkeltutøvere være et uttrykk for en kulturelle tilknytning og ikke nødvendigvis et uttrykk for nasjonalisme. For det andre kan sportsbegivenheter være katalysator for underliggende fiendskap og nasjonale motsetninger. Fotballkampen mellom El Salvador og Honduras i 1969 er det mest kjente eksemplet i så måte. Kampen endte i krig, med 6000 drepte soldater og 24 000 sårede. For det tredje kan sport være en metode for nasjonsbygging. Sovjetunionen og Canada er eksempler på at dette ikke lykkes, mens fotballandslaget til Nigeria, Kamerun og Brasil har vist seg samlende for alle slags grupper i de respektive land. Det samme har langdistanseløperne i Kenya og Etiopia gjort. Identitet er her et nøkkelord.

Lincoln Allison mener at det beste eksemplet på hvordan en person identifiserer seg med et landslag, er Bjørge Lilleliens ekstatiske kommentering under fotballkampen mellom Norge og England i 1981 der Norge vant 2-1. Lillelien kunne «meddele» Shakespeare, Churchill og Thatcher at «we gave your boys a hell of a beating!» Lillelien snakket til norske tilhørere på engelsk for at tilhørerne skulle vite at beskjeden ville nå ut til resten av verden (noe den også gjorde). For Lillelien og tilhørerne var det uproblematisk å si VI fordi Norge var et relativt homogent samfunn. Det er mer problematisk andre steder. I multinasjonale stater eller i stater der nasjonale grupper kjemper for selvstendighet, har vi-begrepet et annet innhold. Katalanere og baskere i Spania er svært lite entusiastiske til det spanske landslaget i fotball og anser Barcelona (katalanere) og Atletico Bilbao (baskere) som sine landslag. Det betyr at klubber signaliserer nasjonale følelser mer enn det offisielle landslaget. I den forbindelse er det nødvendig å spørre seg om hvilken nasjon et landslag representerer der det er forskjellige måter å definere nasjonal identitet på.

Nasjonen kan oppfattes på flere forskjellige måter. Den kan oppfattes som et fellesskap definert av territorielle grenser (fransk modell), kultur (tysk modell), religion eller ideologi. Nasjonalisme er en politisk doktrine der man har et politisk prosjekt for sin nasjon basert på det forestilte fellesskapet enten det dreier seg om politisk uavhengighet, kulturell bevaring eller nasjonal ekspansjonstrang. Nasjonalisme blir dermed noe mer enn patriotisme og/eller sjåvinisme, som bare trenger å være knyttet til spesielle begivenheter, og noe

mer enn bare nasjonal identitet, som ofte bare er kulturelt betinget og ikke nødvendigvis inneholder en politisk doktrine.

Noen eksempler kan vise hvordan forskjellige nasjonsbegreper og blandingen av patriotisme og nasjonal identitet uttrykker seg forskjellig. I Irland dekker det nasjonale fotballforbundet bare den irske republikk, mens rugbyforbundet har med Nord-Irland. Undersøkelser viser at skotske Celtic-tilhengere, som i overveiende grad er katolikker, støtter det irske landslaget selv om de spiller mot Skottland, fordi Irland er katolsk og Skottland er protestantisk. I Sør-Afrika er situasjonen noe annerledes. Under apartheid var det utbredt at svarte støttet motstanderne til Sør-Afrika i sportssammenheng fordi de selv var utestengt fra å delta. Selv om apartheid er opphevet, er det flere ting som tyder på at det fortsatt er slik at den hvite minoriteten har sterkere følelser for Sør-Afrika under internasjonale sportsbegivenheter, for eksempel i cricket. Dette kan imidlertid endre seg raskt. For å få noen mening ut av denne kompleksiteten hevder Allison at det er nødvendig å skille patriotisme fra nasjonalisme og nasjonalisme fra nasjonal identitet. Det gjør vi best ved å ha klart for oss hva vi mener med en nasjon, og hvilken betydning nasjonalisme har for sport og sport for nasjonalisme.

Sportsforskningens fremtid

Handbook of Sport Studies er en god håndbok for dem som ønsker å sette seg inn i sportsforskningens verden. Boken har med teoretiske bidrag som gir et godt innblikk i de enkelte teoriretninger og er tilrettelagt for fremtidige studier av sport. Teoridelen mangler riktignok et teorigapittel om internasjonal politikk. Boken gir også et godt innblikk i et bredt spekter av temaer i spennet mellom sport og samfunn. Kapitlet om sport og politikk gir en god oversikt over forskjellige roller som sport kan spille i politikk, hvilken rolle politikk kan spille i sport og hvilken politikk som kan utspille seg i sport. På en god måte fremstiller også kapitlet om sport og nasjonalisme de forskjellige fasettene av nasjonalisme i sport og sport i nasjonalismen. Distinksjonen mellom patriotisme, nasjonal identitet og nasjonalisme er viktig. Kapitlene om sport og nasjonalisme kan kritiseres for ikke å diskutere forhold der sport blir brukt som konfliktskaper eller der sportsbegivenheter skaper konflikt. Sportens rolle i nasjoners frigjøringskamp kunne også vært bedre dekket. Det hadde også vært ønskelig om forfatterne hadde reflektert mer over viktigheten av enkeltidretter for politikken og for nasjonalismen. Fotball spiller en viktigere rolle i storpolitikken enn skiorientering, og

basketball betyr mer for den nasjonale identiteten til litauere enn det gjør for nordmenn. Slike problemstillinger kunne vært drøftet mer inngående. Redaktørene av boken oppnår sitt mål om å skape interesse for ny sportsforskning. Både fordi den gir mange interessante og opplysende bidrag om forskjellige forskningsprosjekter i tilknytning til sport og fordi den har svakheter som man ønsker å rette opp. La oss håpe at den politiske dimensjonen ved sport får mer plass i neste håndbok.

Litteratur

Lüschen, Günther R. F. & George H. Sage (red.) (1981) *Handbook of Social Science of Sport*. Champaign, Illinois: Stipes Publishing Company.

Coakley, Jay & Eric Dunning (2000) *Handbook of Sports Studies*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.

Internasjonal politikk og utenrikspolitikk i Afrika sør for Sahara

Morten Bøås & Karin Dokken

Oslo: Universitetsforlaget 2002, 185 sider.

Knut G. Nustad (f.1968) sos. ant. UiO og redaktør for Internasjonal politikk

Et av hovedpoengene i den kritiske litteraturen om utviklingshjelp som har vokst frem i de siste ti årene, har vært at utviklingsdiskursen har etablert et monopol på diskusjoner om forholdene mellom rike og fattige land (se for eksempel Escobar 1995). Det er fortsatt vanskelig å diskutere Afrikas forhold til Europa, eller forhold internt i Afrika, uten å benytte seg av et begrepsapparat som har forankeringer i utviklingsteori. Dette er problematisk fordi de begrepene som benyttes i analyser, nødvendigvis løfter frem noen aspekter av det feltet som studeres, samtidig som andre ikke fanges opp.

Bøås og Dokken har levert det første «bistandsfrie» verket om politikk i Afrika på norsk, og dette initiativet fortjener i seg selv honnør. For en som ikke er skolert i internasjonal politikk, var denne boken gledelig lesning på to måter: For det første behandler den de politiske forbindelsene mellom afrikanske stater, og mellom

Europa og Afrika, som et felt i seg selv og ikke som et fenomen innenfor en bistandsdiskurs. Forfatterne greier derved å gi studiet av politikk på kontinentet en ny epistemologisk forankring i forhold til den som vanligvis presenteres. Dette grepet styrkes av den eksplisitte komparasjonen som foretas mellom statsvitenskapelige ideer, som er utviklet i og for en europeisk kontekst, og den afrikanske empirien. For det andre gir boken en god oversikt over den regionale politiske organiseringen på kontinentet. For en antropolog blir ofte organisasjoner som ECOWAS og Southern African Development Community (SADC) uklare størrelser i forhold til den levde virkeligheten som møtes på lokalt nivå. Boken er således en nyttig introduksjon til et felt som den også er med på å konstituere.

Åpningskapitlet skisserer bokens hovedargument. Staten i Afrika, hevder forfatterne, er preget av et tilsynelatende paradoks. På den ene siden er staten opplagt svak. Afrikanske stater har ofte ikke kontroll over hele sitt territorium, de har ofte ikke monopol på bruk av vold, mangler muligheter til å skattlegge store deler av befolkningen og er på grunn av sitt avhengighetsforhold til institusjoner som Det internasjonale pengefondet og Verdensbanken ikke tunge aktører i internasjonale forhandlinger. På den andre siden viser det seg at både formelle statsgrenser og regimer har vært overraskende stabile. Det siste fenomenet forklares med det som er et av bokens hovedpoeng: De svake statene kan være stabile fordi de fungerer etter en annen modell enn idealmodellen av en nasjonalstat. Den neopatrimoniale staten, som Jean-François Médard karakteriserte den, opererer med et formelt skille mellom embete og person, offentlig og privat, mens disse skillene i praksis viser seg å være mindre klare. I praksis viser det seg at posisjoner er vevd sammen i ulike bytteforhold mellom likemenn og mellom patron og klienter. Bayart (1993) har hevdet at dette forholdet også gjenskapes i relasjoner mellom afrikanske stater og internasjonale institusjoner. I forhandlinger har de internasjonale institusjonene en stor grad av makt til å bestemme hvilke økonomiske disposisjoner den afrikanske staten skal foreta for å kvalifisere for lån, men hvordan pengene brukes i praksis, er et annet spørsmål. Bøås og Dokken støtter denne analysen og hevder at det nettopp var pengestrømmen utenfra som utgjorde grunnlaget for den neopatrimoniale staten. Pengene ble fordelt internt og brukt til å bygge opp nettverk av personer som har vist seg forbausende stabile. Problemet for staten i dagens Afrika er at denne pengestrømmen i stor grad stoppet opp med slutten av den kalde krigen.

Det andre kapitlet går gjennom de viktigste teoriene om inter-

nasjonal politikk slik de har blitt utviklet i en fagdisiplin som tradisjonelt har vært opptatt av vestlige stater. Av det vi ble presentert for i det første kapitlet, blir det klart for leseren at disse modellene ikke kan fange opp den afrikanske virkeligheten. De uformelle nettverkene som konstitueres av de ulike bytteforholdene, skiller ikke klart mellom statlige og ikke-statlige aktører, men vever sammen private foretak, offentlige tjenestemenn og krigsherrer i kompliserte nettverk som ofte strekker seg ut over nasjonalstatens grenser. Teorigjennomgangen følges av flere gode oversiktskapitler, som omhandler avkolonialiseringen (kapittel 3), de afrikanske statenes svakhet i møte med det globale politisk-økonomiske systemet representert ved EU, WTO, Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet (kapittel 4), den internasjonale politiske organiseringen av kontinentet gjennom Organisasjonen for afrikansk enhet (OAU), som nå har blitt erstattet av Den afrikanske unionen (kapittel 5) og en god oversikt over bakgrunnen for og arbeidet til regionale organisasjoner som ECOWAS og SADC (kapittel 6). I kapittel 7 diskuteres de afrikanske statenes forhold til de tidligere kolonimaktene.

Forfatterne gjør et poeng av at den britiske modellen med indirekte styre førte til en annen postkolonial organisering av staten enn den franske modellen, som inkluderte den kolonialiserte befolkningen som franske borgere. Dette er et område hvor jeg kunne ha ønsket meg en utdyping. Det er liten tvil om at de ulike kolonimaktenes politikk fikk forskjellige konsekvenser, men å hevde at «britene valgte å la de tradisjonelle mønstrene for sosial organisering forbli mer eller mindre intakte» (s. 124) blir for enkelt. Flere forskere har pekt på at den britiske politikken med indirekte styre omformet den afrikanske sosiale organiseringen i vel så stor grad som den franske. Mamdani (1996) viser hvordan apartheidregimet i Sør-Afrika vokste ut av britisk segregering av de ulike folkegruppene, som var tuftet på ideer om indirekte styre. Idet man forsøkte å formalisere afrikansk politisk praksis, og nedtegne og formalisere legal praksis i et skrevet lovverk, endret man systemet fundamentalt. Terence Ranger har beskrevet det systemet som ble opprettet med basis i tradisjonelle institusjoner, på denne måten:

The new rigidities, immobilizations and ethnic identifications, while serving very immediate European interests, could nevertheless be seen by the whites as fully «traditional» and hence as legitimated. The most far-reaching inventions of tradition in colonial Africa took place when the Europeans believed themselves to be respecting age-old African custom. What were called customary law, customary land-

rights, customary political structure (...) were in fact *all* invented by colonial codification (Ranger 1983:249–50, uthevinger i originalen).

Denne diskusjonen kunne med fordel ha vært inkludert i et kapittel om forholdet mellom afrikanske stater og tidligere kolonimakter.

Kapittel 8 er et av bokens virkelige viktige bidrag. Gjennom detaljerte case-studier av regionale konflikter i Vest- og Sentral-Afrika underbygges de teoretiske poengene og modellkritikken vi har blitt presentert for tidligere i boken. Disse eksemplene viser med all tydelighet at disse konfliktene ikke kan forstås med et tradisjonelt teoretisk apparat som behandler stater som autonome aktører.

Afrika har blitt marginalisert i perioden etter den kalde krigen. Kontinentet mottok en jevn strøm av bistandsmidler så lenge stormaktene anså det som viktig å sikre seg allierte på kontinentet. Interessen for afrikanske stater som sikkerhetspolitiske aktører har derfor avtatt sterkt. Men ut fra den analysen som Bøås og Dokken leverer, er det klart at Afrika vil fortsette å være en viktig global politisk aktør. Dette henger sammen med den dobbelte karakteristikken av de afrikanske statene som både sterke og svake. De uformelle nettverkene som regimene har bygd seg opp på, strekker seg også langt utenfor kontinentet og inkluderer viktige områder som våpen- og narkotikahandel. Derfor konkluderer forfatterne med at vi ikke har råd til å la Afrika få ha den marginaliserte rollen kontinentet har blitt tildelt i årene etter den kalde krigens slutt.

Boken har vært et svært gledelig bekjentskap, og den kan anbefales på det varmeste til alle som har interesse for afrikansk politikk som et felt i seg selv, og ikke som et moment i bistandspolitikken.

Litteratur

- Bayart, Jean-François (1993) *The state in Africa: the politics of the belly*. London: Longman.
- Escobar, Arturo (1995) *Encountering development: the making and unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Mamdani, Mahmood (1996) *Citizen and subject: contemporary Africa and the legacy of late colonialism*. Princeton: Princeton University Press.
- Ranger, Terence (1983) «The invention of tradition in colonial Africa» i Hobsbawm & Ranger (red.) *The invention of tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Det **20.** århundres klassikere

Teori som våpen

Tim Dunne om *E. H. Carr og internasjonal politikk*

Oversatt av
Ole Jacob Sending og
Anja Bakken,
NUPI

De fleste tenker på Edward Hallett Carr som en teoretiker i internasjonal politikk, men selv ville han nok foretrukket betegnelsen intellektuell aktivist. Hans interesse for internasjonal politikk var motivert av et ønske om å påvirke praktisk politikk. Dette kunne så være i form av Vestens tilsvar til Sovjetunionen, eller ut fra ønsket om å rekonstruere det britiske samfunn og britisk økonomi etter andre verdenskrig. Carrs deltakelse i politiske debatter og ønske om å påvirke historiens gang førte på 1940-tallet til problemer. Da kom det styret ved Woodrow Wilson-stiftelsen for øre at professoren de hadde ansatt som bestyrer for Institutt for internasjonal politikk ved Universitetet i Aberystwyth, tilsynelatende var mer opptatt av å påvirke historiens gang enn å studere den. Konflikten omkring hans forsøk på å kombinere akademisk analyse og politisk påvirkning blekner likevel i forhold til de langvarige konflikter som hans akademiske arbeider har ført til.

Carrs anseelse innenfor internasjonal politikk står og faller på de mange og konkurrerende fortolkningene av hans bok *The Twenty Years' Crisis* (1939). I løpet av den første såkalte «great debate» havnet Carr i en kryssild der ingen ville identifisere seg med ham og hans verk. Liberalt orienterte idealister så, ikke overraskende, en trussel i Carr. Mer overraskende er at den mest drepende kritikken kom fra den fremste representanten for realismen, Hans J. Morgenthau. Carrs anseelse var i det hele tatt på et lavmål i den umiddelbare etterkrigsperioden, sammenlignet med i dag. I en innflytelsesrik artikkel fra midten av 1980-tallet pekte realisten Robert Gilpin ut Carr som en av de tre store teoretikerne i realismetradisjonen (Gilpin 1986). Teoretikere som Robert Cox, Ken Booth og Andrew Linklater bruker i den «postrealistiske» debatten Carr som

grunnlag i formuleringen av en ny teoretisk plattform i studiet av internasjonal politikk. Postmoderne teoretikere har imidlertid ikke reflektert over Carrs analyse i *The Twenty Years' Crisis*. Gitt Carrs interesse for makt og pragmatisme er dette overraskende. Hans arbeider innbyr likevel fortsatt til kritikk fra ulike politiske fløyer (se Rosenberg 1994).

Carr deltok ikke i den akademiske debatten innenfor studiet av internasjonal politikk etter andre verdenskrig. Hans akademiske skifte til studiet av Sovjetunionens historie gjorde det mulig å pleie forkjærligheten for russisk litteratur og politikk. Gjennom sitt monumentale studium kunne Carr fordype seg i akademisk analyse samtidig som han kunne påvirke Vestens oppfatning av Sovjetunionen. Gjennom *The Twenty Years' Crisis* forsøkte han å bøte på det han så som påfallende mangler i de politiske lederes oppfatninger på 1930-tallet. På samme måte forsøkte han gjennom sine analyser av Sovjetunionen å nyansere den propaganda om regimet i øst som ble spredt i Vesten under den kalde krigen. Carr trådte her inn i et politisk minefelt. Han ble kraftig kritisert av konservative politikere og avfeid av de fleste, unntatt den marxistiske venstresiden.

Fokus for denne artikkelen skal ikke være hvorvidt Carrs analyse av Sovjetunionen var feilaktig eller ikke, eller om hans analyse av internasjonal politikk var preget av inkonsistens og motsetninger. Snarere skal vi konsentrere oss om hvordan Carrs biografi, ideologi og plass i den akademiske verden kan kaste lys over følgende to tema: For det første; hva mente Carr med begrepene «realisme» og «utopisme»? Argumentet vil være at Carr brukte termen realisme ikke som teoretisk begrep, men som et kritisk våpen mot «utopisme». Istedenfor en ikke-utopisk realisme lander Carr på et perspektiv der realisme og utopisme står i et komplekst og spenningsfylt forhold til hverandre. Denne sentrale spenningen mellom realisme og utopisme står sentralt i Carrs analyse. Imidlertid har den falt ut i den ortodokse realistiske kanon, der Carr fremstår som selve grunnleggeren av realismen som teoritradisjon. Poenget er ikke å undersøke at det finnes genuine argumenter for realismen i *The Twenty Years' Crisis*, men snarere å identifisere ambivalensen og den iboende spenningen mellom realisme og utopisme. For det andre; i hvilken grad kan Carr betegnes som en moralsk relativist? Hvordan søkte Carr å begrunne sine ideer om en ny global orden etter andre verdenskrig? I fornuften? Eller i maktforholdene (slik som hans kritikere skulle hevde)? I denne delen av analysen vil fokuset forflyttes til Carrs idé om utvikling slik den ble formulert i *What is History?* gjennom tesen om en «widening horizon».

Carr og internasjonal politikk: «Politisk tenkning er en form for politisk handling»

Carrs skoloring i studiet av internasjonal politikk fikk et løft da han arbeidet som britisk diplomat i Riga mellom 1925 og 1929. Her oppstod hans interesse for russisk kultur og historie. Carr foretrakk å lese russisk 1800-tallslitteratur fremfor å vanke i operaen sammen med diplomatkolleger. I denne litteraturen så Carr en kraftfull kritikk av det borgerlige, kapitalistiske samfunn. I tillegg til å være diplomat og biograf, utviklet han et tredje yrke som kommentator og essayist. I en viss forstand var det i egenskap av det siste at Carr var på sitt beste. Her kombinerte han en stilfull argumentasjon med en imponerende bredde i historisk kunnskap.

Mellom 1930 og 1933 var Carr rådgiver i det britiske utenriksdepartementet med Folkeforbundet som spesialfelt. I en kritisk omtale av *The Twenty Years' Crisis* bemerket Sir Alfred Zimmern at Carr nok «sat in the Foreign Office with an observing eye». Carr trekker selv frem sin doble rolle som diplomat og kommentator. Han understreker at han fikk viktige innsikter som diplomat. Disse kom til å prege hans kritiske syn på den liberale doktrine. Mer generelt uttrykker denne orienteringen en distansering fra liberalismens doble fundament i kapitalismen og demokratiet. Gjennom den kritiske distansen til liberalismen finner Carr inspirasjon i marxismens evne til å avkle de moralske pretensjoner i det liberale demokratiet.

Da Carr ble Woodrow Wilson-professor i internasjonal politikk i 1936, kritiserte han den liberale internasjonalisme som Wilson stod for. David Davies, hvis familie støttet Carrs professorstilling finansielt, har bemerket at Carrs realisme representerte den siste spikeren i kisten til det perspektivet på internasjonal politikk som professoratet var ment å fremme (Ellis 1972). Davis sies å ha sterkt beklaget måten Carr, som instituttbestyrer, hadde «worked consistently against the programme I have spent most of my time and money advocating; namely, the development of the League (of Nations) with a real international authority». Davies konkluderte med at slike støtteordninger for professorater «is a very dangerous experiment».

Vi bør likevel ikke støtte oss for mye til Davies' analyse, hans fanatiske støtte til Folkeforbundet og den fornuftsbaserte kritikken av idealismen dersom vi skal forstå Carrs virke som professor ved universitetet i Aberystwyth. Som Aberystwyths historiker har bemerket: «hell hath no fury like an idealist disillusioned» (Ellis 1972: 259). På mange måter var Carrs år ved Aberystwyth oppsiktsvekkende produktive. I løpet av tre år publiserte han tre større verk

samtidig som han under krigen tjenestegjorde som sjef for utenlandsk presse ved informasjonsdepartementet. Etter en dispuTT med sin nye sjef, statsråd Sir John Reith, brukte Carr mesteparten av sin tid til å skrive ledere og kommentarer i *The Times*. Samtidig publiserte han bøker og pamfletter, hovedsakelig om utfordringen om å skape fred. Carrs arbeid for *The Times* kom i konflikt med det ansvar han hadde ved Aberystwyth, og i 1947 forlot Carr sin post som instituttbestyrer. Etter sin avgang ble han forbigått ved en rekke ansettelse i akademiske stillinger, selv om han var godt kvalifisert. Den åpenbare forklaringen på dette akademiske eksil er at Carrs åpne sympati for Sovjetunionen ble en profesjonell hemske.

Hvorfor ble så Carr en «disenchanted liberalist»? I sin korte biografi bemerker Carr at hans liberale holdning fortsatt var intakt under fredskonferansen i Versailles. På begynnelsen av 1930-tallet var han blitt gjennomgående pro-sovjetisk (og var heller ikke alene om å forfekete et slikt syn). Han tilhørte en generasjon desillusjonerte liberale som så kapitalismen falle og demokratiets lovnader rakne. I forordet til *Britain: a Study of Foreign Policy from the Versailles Treaty to the Outbreak of the War* (1939) nevner Carr at «there are now few thinking men who will dismiss with confidence the Marxian assumption that capitalism, developed to its highest point, inevitably encompasses its own destruction». Studenter av internasjonal politikk liker å peke på at sovjetiske utenrikspolitikere var raske til å skifte ham, fra revolusjonære til diplomater. I E. H. Carrs tilfelle var det diplomaten som ble revolusjonær.

Teori som våpen: realisme i *The Twenty Years' Crisis*

The Twenty Years' Crisis ble utgitt i slutten av 1939, like etter at Storbritannia hadde erklært krig mot Nazi-Tyskland. Boken har kommet i to utgaver, hvorav den andre utgaven alene har solgt i over 30 000 eksemplarer. Ved slutten av andre verdenskrig bemerker Carr at boken hovedsakelig er «a study of the period» (1919–1939) og må vurderes slik. I lys av bokens langvarige innflytelse på studiet av internasjonal politikk er det ikke merkelig at de færreste innenfor faget deler Carrs egen oppfatning. Ikke bare er det den første boken man leser som student i internasjonal politikk (i Storbritannia), det er også en bok som mer erfarne forskere vender tilbake til. Det er endog den eneste bok skrevet av en britisk forsker i internasjonal politikk, som har blitt antatt som en sentral tekst for forståelsen av realismen i amerikansk akademia. Stanley Hoffmann har kalt boken «the first 'scientific treatment' of modern world

politics» (1959: 5). Mer nylig har Michael Joseph Smith hevdet at boken fra første stund ble ansett som en utfordring til den dominerende intellektuelle tilnærmingen til internasjonal politikk. I hans øyne har den fortsatt status som en klassisk formulering av realismen (1986). Bokens innflytelse stopper ikke her; den har blitt holdt frem som den definitive vinner i den første såkalte «great debate» mellom idealisme og realisme.

Analysen av *The Twenty Years' Crisis* (presentert nedenfor) bifaller Ken Booths oppfatning av boken som briljant og bristfeldig på samme tid, et verk som til stadighet blir feiltolket av realismens tilhengere innenfor studiet av internasjonal politikk. Det briljante er hvordan erklæringer om Carr som realist brukes til å torpedere Carrs besnærende argumenter om sannhetens og moralens universalitet. En gjennomgående svakhet er at det empiriske grunnlaget for de kritiske argumentene som fremsettes, ikke holder vann. Men det er ikke Carrs bruk og misbruk av historien som har høstet mest kritikk; hovedinnvendingen har gått på at han setter henholdsvis makt og realisme over moral og utopisme. Her ligger også den største misforståelsen av verket. Denne kritikken evner ikke å se at det ligger et genuint (om enn ambivalent) utopisk mål i Carrs analyse. Videre er hans påståtte relativisme basert på en feilaktig tolkning. Analysen som presenteres her skiller seg imidlertid fra Ken Booths utlegning. Han hevder at boken har hatt en lite fruktbar innflytelse på studiet av internasjonal politikk (Booth 1991: 530). Man kan argumentere for at boken bærer i seg et potensial til en immanent kritikk av den teoriretning som går under navnet «international society», og som i de senere år har fått økt tilslutning. Carr anvender blant annet en kunnskapssosiologisk tilnærming i sin analyse av diplomatiet. I dette perspektivet kan man penetrere aktørenes bevissthet. På denne måten avdekkes de materielle faktorer og sosiale strukturer som påvirker deres handlinger, og forvrenger deres selvforståelse og forklaringer på egne handlinger. I tillegg reiser Carrs kritikk av de asymmetriske maktrelasjoner i det internasjonale system en rekke problematiske spørsmål for senere britiske teoretikere på dette feltet, deriblant Hedley Bull. Sistnevnte tiller stormaktene en spesiell rolle i å opprettholde den internasjonale orden. Den skjeve maktfordelingen blir således en sentral forutsetning for utviklingen av en orden som skulle komme *alle* stater til gode.

E. H. Carrs motiver for å skrive boken var knyttet til realismen så vel som utopismen. Med et blikk inn i fremtiden blir boken tilegnet dem som skulle bygge freden etter andre verdenskrig og bære ansvaret for å skape et nytt «post-war utopia». På den annen side

var boken også skrevet som et forsøk på å motvirke det Carr så som en nærmest total neglisjering av maktforhold i angloamerikansk tenkning i mellomkrigstiden. Termen han brukte om disse «children of lightness», var altså «utopister». Men *hvem* var disse «utopistene», og *hvordan* var de ansvarlig for de underliggende, om ikke umiddelbare, årsakene til sammenbruddet av den internasjonale orden? Hva slags falske diagnoser presenterte de? Hvordan kunne man bli kvitt sykdommen de identifiserte? Hvordan kunne internasjonal politisk teori og praksis gjenoppfinnes?

Det første og mest åpenbare trekk ved Carrs analyse av utopismen, er den nedsettende måten han bruker betegnelsen på, særlig i første del av boken. Å være utopist er, ifølge Carr, å være umoden og infantil. Det er å foretrekke ønskedrømmer fremfor kritisk tenkning. Hans opprinnelige beskrivelse av utopisme refererer til fagdisiplinen internasjonal politikk som sådan. Dette er en disiplin som han mener har utviklet seg fra sin første «primitive» fase. Et sentralt trekk ved denne fasen av fagets utvikling er at målene prioriteres fremfor midlene, representert ved Woodrow Wilsons formulering om Folkeforbundet: «if it won't work, it must be made to work.» Legg her merke til hvordan Carr skifter sin referanseramme fra disiplinen som sådan til spesifikke statsledere. Utopister tenderer, ifølge Carr, til å gi generelle prinsipper og absolute standarder forrang fremfor til spørsmål knyttet til hvordan disse skal benyttes i praksis. Fra de utopiske statslederes utopisme skifter Carr nok en gang referanseramme. Denne gang til den politiske venstresiden, som målbærer visse ideer snarere enn spesifikke løsningsforslag. Dersom man så løfter fokuset fra det politiske til det filosofiske, vil man se at utopisme kan føres tilbake til opplysningstradisjonen. Utopismens epistemologi er nemlig rasjonalismen, som bygger på troen på at fornuften kan levere den uhildede og presise sannhet.

Disse refleksjonene over utopismens mange dimensjoner danner grunnlaget for en inngående analyse av hvordan utopismen som tankegods bidro til den internasjonale krise i mellomkrigstiden. For Carr begynner rasjonalismen og troen på den menneskelige fornuft, slik den ble formulert av Kant og Bentham, å prege verdensanskuelsen til vestlige statsledere og offentligheten i begynnelsen av det 20. århundre. Det var en økende tiltro til fornuftens kraft når det gjaldt å etablere og sikre demokratiet, som igjen ville overvinne anarkiet i internasjonal politikk. Ekvivalenten til utopisme blir altså for Carr den demokratiske rasjonalismen. Det er denne demokratiske rasjonalismen som kommer til uttrykk, hevder Carr, gjennom

Folkeforbundets charter. Der etableres universelle standarder for å sikre freden gjennom kollektiv sikkerhet. Med rasjonalismens universelle og innlysende preg som standard fremstår derfor alle avvik som patologiske. Det er mot denne bakgrunn at Carr karakteriserer utopiske tenkere fra 1931 og fremover. Dette gjør han ved å vise til hvordan de karakteriserer statsledere som avviker fra den etablerte, rasjonalistiske standard som «wicked», «egoistic» og «cowardly».

Carrs karakteristikk av utopismen er preget av et høyt generalitetsnivå (og inkonsistens). Individuelle tenkere, spesifikke tekster, vitenskapelige disipliner og innenriks- og utenrikspolitikk blir alle referanser til utopisme. Dette medfører en problematisk sammenblanding av utopisme som prinsipp og som faktisk handling. Det neste steget i *The Twenty Years' Crisis* er å vise hvordan teorien om utopisme faktisk har bidratt til sammenbruddet av den internasjonale orden i mellomkrigstiden. Her samler Carr de mange dimensjonene ved utopismen, representert ved tesen om en «interesseharmoni». I filosofien fremsetter utilitarismen at søken etter egeninteresse bidrar til fellesgoder. Videre kobler neoklassisk økonomisk teori sammen individuell egeninteresse med markedsmekanismens effektivitet. Til slutt hevder den liberale internasjonalismen at det ikke eksisterer grunnleggende motsetninger mellom nasjonalstater. Carr mener at den gryende erkjennelsen rundt århundreskiftet av at det eksisterer interessekonflikter i internasjonal politikk, bidrar til å avsløre tomheten i den hegemoniske, liberale moral som hadde dominert politisk tenkning i halvannet århundre. På denne bakgrunn konkluderer han med at «The inner meaning of the modern international crisis is the collapse of the whole structure of utopianism based on the concept of the harmony of interest» (1939: 62).

Denne analysen av mellomkrigstiden kan kritiseres på mange punkter. Selv om ideen om en interesseharmoni gjennomsyret politisk tenkning i Storbritannia, Frankrike og Folkeforbundet generelt mellom 1919 og 1939, var det på ingen måte slik i det post-revolusjonære Russland og andre revisjonistiske stater, som Italia og Japan. Her ble alle de liberale politiske og økonomiske prinsipper forkastet lenge før man kunne ane konturene av en begynnende krig. Likeledes blir det innenfor denne modellen vanskelig å forklare hvorfor USA besluttet ikke å gå med i Folkeforbundet, som jo viser en klar frakobling mellom nasjonale og internasjonale interesser. En fruktbar måte å illustrere denne svakheten i *The Twenty Years' Crisis* er gjennom følgende påstand: Det er høyst usannsynlig at de europeiske stormaktene selv kunne ha forhindret kri-

gens utbrudd i 1939. For den sentrale forklaringen på andre verdenskrig er sosiale bevegelser utenfor vestlige staters kontroll, ikke illusjoner om fred basert på liberale stater.

Carr bruker realisme for å beskrive kritikken av utopismen. Det er viktig å trekke et formelt skille mellom realisme i betydningen teori om internasjonal politikk, og Carr sin realisme som et epistemisk «verktøy» eller «våpen». Med basis i den type analyse, som kjennetegner marxistiske arbeider, avfeier Carr tesen om en interesseharmoni. I stedet reduserer han denne til «the ideology of the ruling group concerned to maintain its predominance by asserting the identity of its interests with those of the community as a whole». Som eksempel trekker han frem at Storbritannias argumenter for frihandel i det 19. århundre var nær knyttet til landets særskilte interesser i en slik orden. På samme måte viser Carr til at freden i Versailles representerte interessene til de seirende parter, ikke interessene til menneskeheten som sådan. Antakelsen om at det er en internasjonal «usynlig hånd» som suverent koordinerer et globalt felles gode ut av et mangfold av spesifikt nasjonale interesser, er en illusjon. Interessekonflikter er ifølge Carr «real and inevitable» (1939: 60).

Realismens formål er å relativisere alle påstander om et universelt gode. Deretter skal den kunne identifisere de partikulære interesser som ligger under og motiverer dem. De «absolutte standarder» som Carr kjempet imot, var den moral og rett som ble forfektet av de etablerte stormakter. Han skriver: «What matters is that these supposedly absolute and universal principles were not principles at all, but the unconscious reflections of national interests at a particular time» (*ibid.*: 83). Ved å bruke denne læresetning på internasjonal politikk konkluderer Carr med at det ikke kan være noen internasjonal orden utenom og over den som blir forfektet av de dominerende statsmakter. Dette var åpenbart en ødeleggende kritikk av den idealistiske bevegelsen som ville institusjonalisere en legal og moralsk orden i det internasjonale system. Men det var også et kritisk våpen som kunne rettes mot Carrs etterfølgere: Martin Wight, Hedley Bull og R. J. Vincent. Til tross for sin forkasting av idealismen mente de like fullt det var mulig å etablere en fordelaktig orden for alle stater.

Som den følgende analysen vil vise mer detaljert, er alle Carrs kritikere samlet i sin avvisning av den relativisme som ligger i hans realisme. For Carr er imidlertid denne relativismen selve innbegrepet på realismen som analytisk verktøy: «The weapon of the relativity of thought must be used to demolish the utopian concept of a

fixed and absolute standard by which policies and actions can be judged» (*ibid.*: 75). Hvor henter så Carr denne formelen om realisme-som-relativisme fra? Her står den ungarske sosiologen Karl Mannheim sentralt. Carr refererer til Mannheim allerede i forordet til *The Twenty Years' Crisis*. Det er likevel i et senere arbeid, publisert i *Times Literary Supplement* i 1953, at Carr mest systematisk argumenterer for at Mannheims sentrale bidrag var hans kunnskapssosiologi. Den sentrale tesen i Mannheims kunnskapssosiologi er ifølge Carr at den sosiale ordens materialitet situerer og blir reflektert i politisk tenkning. Mannheim, og dermed Carr, står altså her i en marxistisk tradisjon der ideer (superstruktur) er refleksjoner av materielle forhold (basis). Dette til tross for at denne basis her ikke knyttes spesifikt til økonomiske forhold som hos Marx. «Mannheim deserves consideration by students of international relations,» bemerker Charles Jones. «Chiefly because he provided Carr with the dialectical structure of *The Twenty Years' Crisis* and a distinctively post-positivist social scientific methodology that would mark him off from the dominant positivism of the Anglo-Saxon world of his day.»¹ Gjennom bruken av Mannheims kunnskapssosiologi rettfærdiggjør Carr sin egen metode. Samtidig er han bevisst de problemer Mannheims relativisme fører med seg. Dette kommer til uttrykk spesielt på ett punkt hvor Carr forsøker å distansere seg fra Mannheim, nemlig i oppfatningen av hvorvidt intellektuelle kan være autonome i sitt virke.

Utopismens tilbakekomst

Hedley Bull argumenterer i artikkelen «*The Twenty Years' Crisis Thirty Years On*» for at Carrs verk er en eksersis i kritikk, som ikke evner å etablere en ny teoretisk struktur på ruinene av det han har revet ned. Det samme argumentet er fremført av mer sympatisk innstilte kritikere. Hans J. Morgenthau har for eksempel hevdet at Carr i siste instans blir fanget av «the immanence of power». Leonard Wolf har karakterisert Carr som en realist uten forståelse for moralens rolle, og tillegger ham følgende formel: «Power is a reality; force is a reality; war is inevitable; peace is utopian.». Endelig spør Whittle Johnson hvordan Carr unngår å bli «washed over the rapids into a normless relativism?» (1967: 863). Disse konvergerende oppfatningene av *The Twenty Years' Crisis* og Carrs andre

1 Sitert av Dunne s. 225. Jones, Charles. (1998) *E.H Carr and International Relations*. Kap. 6. s. 2.

arbeider er preget av tre relaterte feil som kommenteres nedenfor. For det første tar ikke kritikken tilstrekkelig høyde for Carrs forslag om å muliggjøre en fredelig endring i internasjonal politikk. For det andre blir den ambivalente og produktive spenningen mellom utopisme og realisme oversett, til tross for at den finnes i Carrs tekster. For det tredje underslår de at Carr var seg bevisst behovet for å etablere et moralsk fundament. Dersom man analyserer Carrs historiske filosofi, er det tydelig at han etablerte, riktignok forsiktig, et rom for fornuften i historiens gang og dermed overkommer relativismen som riktignok finnes i hans analyse.

Et felles kjennetegn ved disse kritiske kommentarene til Carr er at de alle ukritisk antar en logosentrisk forståelse av forholdet mellom realisme og idealisme. Dette gjør de i den forstand at de forstår maktperspektivet i realismen slik at det setter idealismens ønsketenkning til side. En slik analyse overser at selv om Carr kan argumentere i den retningen, gjør han det aldri uten kvalifikasjoner. Allerede i åpningskapittelet til *The Twenty Years' Crisis* skriver Carr at realismen er et «korrektiv» som selv må bli balansert av utopismen. I motsetning til konvensjonell logikk vil en revisjonistisk forståelse av forholdet mellom disse to polene understreke den dialektiske bevegelsen i ulike stadier av historiens og vitenskapens gang. Der er ikke skillet mellom sannhet og falskhet klart definert, men viskes delvis ut. Argumentet for en slik revisjonistisk forståelse blir ikke styrket av at Carr beveger seg frem og tilbake mellom en slik historisk-dialektisk forståelse av forholdet mellom realisme og utopisme, og en romlig og tidløs forståelse der de to polene løper parallelt som separate moralske univers. Poenget er imidlertid ikke å komme frem til en spesifisering av forholdet mellom realisme og utopisme, men å innse hvordan Carr fortolker disse to elementene. Det er nettopp denne dimensjonen som gikk tapt i den såkalte «great debate». Thorbjørn Knutsen har fanget inn dette poenget:

(...) whereas Carr in the late 1930s had emphasized the dynamic interaction between utopianism and realism, scholars of the late 1940s often saw the two in static opposition. Post-war students, unaccustomed to Carr's dialectics, simply considered utopianism a naïve alternative to realism; they treated it as a straw man which they could knock over in order to better portray the mature wisdom of the realist alternative (1997: 242).

Resultatet av denne koloniseringen av *The Twenty Years' Crisis*

har vært at lite oppmerksomhet har blitt viet Carrs bruk av begrepet om utopisme som konstruktivt element i sin analyse. Etter at realismen som analytisk verktøy har fjernet den masken som skjuler de nasjonale interesser, innser Carr viktigheten av å bygge et nytt Utopia. Hva var så hans egen idé om et Utopia? Det er her fruktbart å skille mellom det Joseph Nye har kalt «end-point Utopias» og «process Utopias». Carrs primære skyteskive var de som forfektet en «end-point Utopia» i form av total nedrustning, som om forutsetningene for dette allerede var til stede. Ikke ett sted i *The Twenty Years' Crisis* finner man Carr kritisere de små reformerende skrittene karakteristisk for en «process Utopia». Carr beskriver til og med i en senere publikasjon utopisme som bevegelsen mot et mål, selv om dette målet skal vise seg aldri å kunne oppfylles.

Problemene knyttet til hvordan man skulle få til nødvendige og ønskelige endringer uten krig, var et gjennomgående tema i 1930-tallets utopistiske litteratur om internasjonal politikk. For Carr var to nødvendige betingelser knyttet til en mer vennlig og fredlig innstilling fra Storbritannia vis-à-vis Tyskland, nemlig makt og moral. Men Carr diskuterer ikke hvordan man skal evaluere syntesen av disse to nivåene. Han nevner for eksempel ingenting om hvor mange statlige grenser Hitler skulle få lov til å forandre før makt skulle settes inn som motvekt til Tysklands revisjonistiske krav. Styrken i Carrs dialektiske forståelse av endring ligger i at den gir rom for et samspill mellom makt og moral. Svakheten i argumentet er at Carr ikke forklarer *hvordan* det er mulig å kombinere makt og moral. Dette gjelder også balansen mellom bakgrunnsteoriene om realisme og utopisme.

Hedley Bulls argument i sin kommentarartikkel er at Carrs forsvaret for «appeasement» brakte frem den moralske relativismens endelikt siden den «denied all independent validity to moral argument» (s. 629). Men denne lesningen av Carr underslår at han var klar over at politiske programmer uten etisk innhold var forfeilet. Selv påpeker Carr at selv om moral aldri kan skilles fra maktforhold, så er det viktig at vi *tror* på et absolutt gode atskilt fra makten. Og på tross av at Carr langt fra er overbevist om at moralen kan etablere et fundament for en verdensorden, foreskriver han likevel viktige internasjonale reformer.

Disse skissene av utopistiske argumenter i Carrs arbeider bidrar til å undergrave forenklete gjengivelser av Carr som en dyrker av realpolitikens maktforhold. De bidrar imidlertid ikke til en teoretisk utgang fra den relativisme som har basis i den mannheimske

kunnskapssosiologi han støtter seg til. I *What is History?* forsøker Carr å etablere en slik utgang fra relativismen, men det vil være feilaktig å konkludere med at dette plasserer Utopia utenfor realismens relativistiske fengsel. Når Carr forsøker å svare på eller løse problemet knyttet til hvordan moralens vurderinger skal kunne grunngis, faller han tilbake på argumentet om at det ikke finnes ahistoriske standarder for et slikt fundament. I den siste Trevelyan-forelesningen åpner Carr opp et nytt etisk rom som han kaller «the widening horizon». Carr fører her inn de moralske dimensjoner som rådet grunnen i den liberale historiker Lord Actons æra på 1800-tallet. Denne perioden, hevder Carr, «possessed two things, both of which are badly needed today: a sense of change as a progressive factor in history, and a belief in reason as our guide for the understanding of its complexities». (1962). I denne sammenheng benytter Carr de sentrale elementene i utopismen – fornuften og fremskrittet – som fundament for en ny og inkluderende sosial orden.

Konklusjon

E. H. Carr så det kritiske potensialet i realisme-relativismen som realismens sterkeste side. For kritikerne hans skulle dette være selve akilleshælen i *The Twenty Years' Crisis* og Carrs senere arbeider. Men lyktes de i sin kritikk? Et tilsvaret til Carrs kritikere er at de misforstår teorien når de hevder at den realisme som Carr forfekter, representerer en autonomt seirende enhet over utopismen. Ved å bringe frem det Derrida kaller «the not-seen» i Carrs analyse, har analysen identifisert lesningen som endimensjonal. Denne teknikken viser frem alternative lesninger av etablerte og motstridende fortolkninger: realisme og utopisme forstått dualistisk, dualitetisk og dialektisk. Ved å lokalisere denne spenningen i Carrs tenkning, og kanskje særlig i hans historiefilosofi, er det gode grunner til å tro at realisme og utopisme står i et dialektisk forhold til hverandre. Dette understrekes av Carr selv gjennom hans utsagn om at «we still need to build a utopia of our own, which will one day fall to the same weapons» (1939). Det eneste problemet med denne «kritiske» lesningen er at den underslår det faktum at utopisme forblir en ustabil kategori hos Carr. Dette til tross for hans håp om at fornuften kan åpne opp en «widening horizon» og et rom der en sosial og demokratisk politikk kan oppstå. Gitt den ustabiliteten som hefter ved utopismen som begrep, og dermed også det dialektisk relaterte begrepsparet realisme-utopisme, kan Carrs posisjon kanskje best defineres som en postmoderne realisme. Denne

betegnelsen fanger inn den (fragmentariske) pragmatiske epistemologien man finner i Carrs arbeider, og ikke minst troen på at universelle moralske prinsipper ikke kan slippe unna makt-politikkens konstante nærvær.

Det tør være klart at ethvert forsøk på å stabilisere en bestemt tolkning eller representasjon av de sentrale analytiske kategoriene i *The Twenty Years' Crisis* nødvendigvis blir feilslått. Vi bør derfor frigjøre Carr fra de store meta-narrativer – realisme, marxisme, statisme – som har definert de ulike tolkningene av hans arbeid. Et bedre alternativ er å erkjenne at det ikke finnes fakta, bare tolkninger, slik Carr fremhever når han avviser positivismen. Vi bør også ta med oss i studiet av internasjonal politikk hans metafor om realismen som «våpen». Gitt den kulturelle heterogeniteten i internasjonal politikk blir pretensjoner om universalisme problematiske. Ved å benytte relativismen som analytisk våpen kan vi åpne rom for å tenke kritisk om fundamentet – og interessene – som ligger under påstander om sikker kunnskap. Carr avfeide ideen om at det kan være genuint felles verdier mellom stater i et hierarkisk ordnet internasjonalt politisk system. Han trodde videre at fagdisiplinen internasjonal politikk var del av problemet, ikke løsningen. Carr kom i denne forbindelse til å vende realismen som våpen mot academia i internasjonal politikk med følgende formulering: «The study of international relations in the English speaking countries is simply the study of the best way to run the world from positions of strength» (1939). I siste instans er det denne forakten for fagdisiplinen internasjonal politikk som gjør dissident av E. H. Carr.

Referanser

- Carr, E. H. (1939) *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*. London: Macmillan.
- Carr, E. H. (1945) *Nationalism and After*. London: Macmillan.
- Carr, E. H. (1962) *What is History?* London: Macmillan.
- Ellis, E. L. (1972) *The University College of Wales, Aberystwyth 1872-1972*. Cardiff: University of Wales Press.
- Gilpin, R. (1986) «The Richness of the Tradition of Political Realism» i Keohane, R. (red.) *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press.
- Rosenberg, J. (1994) *The Empire of Civil Society: A Critique of the Realist Theory of International Relations*. London: Verso Press.
- Hoffman, S. (1959) «An American Social Science: International Relations» i *Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Relations*. Boulder: Westview Press.
- Smith, J. M. (1986) *Realist thought from Weber to Kissinger*. Louisiana: Louisiana State University Press.

Summaries

African Political Economy – Between Formal and Informal Structures

By Morten Bøås

The African state of affairs can be described as one of great uncertainty. This uncertainty is expressed both in economic terms (income, land and capital) and in political terms (power, connections and influence). Thus, in the African state the separation in the ideal model of the Western state between politics and economics, between legality and power is often blurred or non-existent. This has led to a kind of socioeconomic practice in which real political power is no longer necessarily embedded in the formal state apparatus, but in an informal political and economic structure based on patron–client relations. Consequently, politics become not only personalised, but also to a large degree based on participation and access to networks. This suggests that Africa is linked to the world economy through a complex cobweb of political and economic relations which have an ethnic, corporative or communal character. These networks and the distinct type of political economy they create should constitute an integral part of the study of African politics.

Internasjonal politikk 60 (2) 2002: 131–138

The Political Economy of the New Regionalism in Southern Africa

By Fredrik Söderbaum

Drawing on the New Regionalism Approach (NRA) this article analyses the political economy of the new regionalism in Southern Africa in the post-cold war and post-apartheid era. The NRA challenges much of conventional wisdom in the field, which is seen as narrowly focused on intergovernmental regional organisations and intra-regional trade. The analysis identifies four main types of regionalism in Southern Africa, which to a large extent occur within the larger context of economic globalisation, neoliberalism and the retreat of the state: i) open regionalism, ii) microregionalism, iii)

private firms-led regionalism, and iv) informal regionalism from below. Both open regionalism and microregionalism (as built around the concept of spatial development initiatives) seek to reinforce economic globalisation, market integration and attract foreign direct investment to bankable private investment projects. Together with the firms-driven regionalism, which is constructed by and around large South African business enterprises, these three types of regionalism sustain a particular pattern of elite-driven regionalism centred on economic growth, trade and capital-intensive projects in the formal economy, with little focus on development and poverty reduction. To a large extent the myriad of activities included in informal regionalism from below emerges as a consequence of the negative and exclusionary effects of neoliberalism and the three types of elite-driven regionalism.

Internasjonal politikk 60 (2) 2002: 139–162

Regional Conflict Management in West Africa: Is ECOWAS Suitable?

By Karin Dokken

Since the beginning of the 1990s, ECOWAS (The Economic Community of West African States), through the so-called ECOWAS Ceasefire Monitoring Group (ECOMOG), has been involved in several internal conflicts and civil wars in the region of West Africa. The experiences with the operations of ECOMOG have been mixed. The critics of the whole concept have been many. Because of that, ECOWAS has, during the recent years, revised its entire institutional framework regarding conflict prevention, conflict management and conflict resolution.

After a short introduction to valuable theoretical contributions within the field of African international politics, the article goes through the main achievements of ECOWAS, both generally and in relation to armed conflicts. Thereafter the article presents the main security political revisions of the recent years. Finally, the article discusses whether these revisions are suitable, seen in relation to both the theoretical contributions and to the practical security political experiences of the organisation.

Internasjonal politikk 60 (2) 2002: 163–188

South Africa, where now?

By Liv Tørres

Many worried about the future of the newly established democracy in South Africa in 1994. Three factors have been demonstrated to impact on the stability and survival of newborn democracies: economic growth and distribution; the establishment of democratic institutions and legitimacy and support in the population for the institutions and their policies.

On the background of the challenges confronted in 1994, South Africa has made some impressive steps forward. We may, however, also find reasons to worry in the high crime, poverty, unemployment and low growth as well as political centralisation and tensions towards their traditional alliance partners in the union movement and the Communist party. Redistribution and delivery of socio-economic benefits to the poverty stricken majority as well as alliance building and commitments to policy development through partnerships, negotiations and dialogue are critical for the future.

Internasjonal politikk 60 (2) 2002: 189–210

Frank Cass in association with the European Association of
Development Research and Training Institutes (EADI)

EADI Book Series 24. London and Portland

Food Aid and Human Security

Edited by **Edward Clay** and **Olav Stokke**

The future role of food aid is in question. This matters because food aid has been historically a major element of development aid to support longer-term development and the primary response to help countries and people in crisis. Doubts about food aid are arising because there is a growing mismatch between the new circumstances produced by rapid political and economic change and the international arrangements and institutions for food aid that are predicated on an earlier reality.

In an environment of risks, uncertainty and rapid change, prevailing in the 1990s, food aid and other assistance have increasingly been organised as part of efforts to assure human security in terms of livelihoods, food, health, a sustainable environment, personal and political security. However, to what extent is this multiplicity of goals realised in practice? To what extent do the modalities and institutional arrangements for aid permit them to be realised? It is on institutional questions therefore, that this fresh examination of food aid focuses in particular.



This is an important book, edited by two authorities involved in analysing food aid for many years, that should be read by those concerned with the future direction of food aid.

In many ways, this book represents an important watershed in the way food aid and its users are analysed, at least on this side of the Atlantic. Gone are the tired references to disincentive effects based on prejudice and anecdotal evidence. In place of calls for an end to food aid, and doubts about its future, a new and enlarged role is sought.

D. J. Shaw in Development Policy Review

Food Aid and Human Security

2000, 408 pp.

US\$62/£45.00

www.frankcass.com