

Terje Tvedt

Statens «bortdøen» og norsk utviklingsforskning

Sokrates skal ha sagt for snart 2500 år siden at ingen har gjort så mye godt som den som grunnla den første staten. Andre har nærmest oppfattet statens oppkomst som synonymt med menneskesamfunnets syndefall; som Bakunin og hans anarkistisk-inspirerte etterfølgere, en gren av marxismen og en del populistisk-politiske retninger. I opposisjon mot hva som ble oppfattet som en generell trend i europeisk samfunnsvitenskap, ga Theda Skocpol m.fl. i 1985 ut en bok med tittelen *Bringing the state back in*.¹ Året etter åpnet J. Hall sin bok *States in History* med følgende setning: «Det er stor enighet nå om at staten er i sentrum for vår oppmerksomhet.»² Hva med norsk forskning om 'utviklingslandene'? Hvor er staten i dette bildet?

Norsk forskning om Asia, Latin-Amerika, Afrika og Oceania har i stor grad vært en samfunnsvitenskap (de humanistiske disiplinene har vært helt perifere) «uten stat». Den har vært svært lite opptatt av spørsmålet om staten, staters rolle og ulike funksjonsmåter. NORDREC-katalogene, som med visse forbe-

hold kan brukes som kilde til norsk utviklingsforsknings historiografiske profil, har for perioden 1980 til 1987 registrert fire forskjellige forskningsprosjekt under nøkkelordet stat, statsmakt eller statsintervensjon.³ 1987-katalogen inneholder bare ett prosjekt med et slikt nøkkelord. Det var ganske sikkert flere prosjekter som behandlet temaet, uten at det var i fokus. Statsproblematikkens plass innen feltet som helhet kan belyses ved noen enkle sammenlikninger: den samme katalogen registrerte 27 prosjekter under etnisitet, 32 under kvinner, 12 under økologi og 24 under jordbruk.

Statsmaktens perifere plass i det norske forskningsbildet har vært et slående og derfor også interessant trekk ved norsk utviklingsforsknings historiografi. På den ene siden samsvarer det med en generell samfunnsvitenskapelig profil: denne «statens bortdøing» er pekt på som et trekk ved moderne samfunnsforskning overhodet. Den har bl.a. blitt forklart ved at den klassiske liberale tradisjonen (J.S. Mill og H. Spencer) og dens motstykke, den marxistiske tradisjonen, vurderte statens

Forum for utviklingsstudier kommer med to nummer i året.

Abonnement: kr. 100.

Enkelthefter. kr. 60

Priser i norske kroner gjelder abonnenter i Norden. Abonnement gjelder kalenderåret, betales på forhånd og anses som løpende inntil oppsigelse.

Forum for utviklingsstudier kan bestilles ved henvendelse til Norsk Utenrikspolitisk Institutt, postboks 8159 Dep., 0033 Oslo 1 ved innbetaling på postgiro 5 08 64 18. Henvendelser om abonnement og forsendelse rettes til Tidsskriftkontoret.

rolle enten med prinsipiell mistro eller reduserte den til en avspeiling av forhold i det sivile samfunn, som klasser, økonomiske mekanismer osv.⁴

Innenfor utviklingsforskningen har fokus på politikk som kamp om makt og utøvelse av makt på nasjonalt og statlig topplan, også av vitenskapseksterne grunner, stått tematisk i skyggen av stadig nye interesseområder, som fattigdomsforskning, økologi, kvinneforskning osv.⁵ Dette temaets plass i forskningsbildet kan indirekte avdekke noen av de faktorer som påvirker forskningsfeltets nysgjerrighetsorientering. I tråd med 1980-tallets dominerende bistandspolitiske retning i Norge — den målgruppeorienterte fattigdomsorienteringen og satsingen på de frivillige organisasjonene — har også forskningen fokusert grasrotutvikling og grasrotorganisasjoner heller enn statsapparatet og dets rolle. En kan si at statsapparatens karakter, bakgrunn og funksjonsmåte har vært et slags oversett *missing link* mellom globale maktrelasjoner og landsbyen.⁶ Profilen til feltets dominerende disipliner i Norge, som antropologi og til dels geografi (i NORDREC-katalogen 1987 var disse to disiplinene til sammen representert med omtrent 120 prosjekter), har trukket i samme retning: deres tematiske interesse og geografiske fokus har ofte vært lokalsamfunn og eventuelt regionale sammenhenger.

Som bokspalten i dette nummeret kan indikere, har internasjonal utviklingsforskning de siste årene gjort en god del arbeid omkring stats spørsmålet.⁷ Denne nye interessen

har i stor grad oppstått på grunn av politisk-økonomiske hendelser i 'den tredje verden'. Både den økonomiske framgangen til de «fire tigrene» i Øst-Asia og sammenbruddet i deler av Afrika har ført til ny oppmerksomhet om landenes politikk og dermed statenes karakter og funksjonsmåte. Vedtaket på en konferanse for afrikanske forskere og statsmenn kan synes tidstypisk: «Den nåværende krise i Afrika er i store trekk en institusjonell krise. Særlig er den en 'crisis of the state'.»⁸

Stater og de klassene, gruppene eller personene som kontrollerer dem, har alltid spilt en viktig rolle i å skape forutsetninger for utvikling, modernisering eller sosial endring. Dette har vært tilfelle uavhengig av statens politiske ideologi. I nyere tid har f.eks. statens rolle vært mindre synlig og hatt en annen form i Sør-Korea enn i Kina, i Malaysia enn i Tanzania, i Sudan enn i Norge osv. Form og synlighet utsier imidlertid ikke direkte noe om statens betydning for samfunns utvikling. Akkurat hvordan stater har intervenert, hvilken politikk og hvilke endringer de har fremmet, hvilke sosiale krefter eller klasser som har vært dominerende osv. har selvsagt variert svært mye.

Selv om grunnleggende økonomiske og sosiale problemer ligger bak mange av de institusjonelle problemene, kan disse ikke endres uten politiske løsninger. Selv om staten selv og dens apparat ofte er kilden til vanskene, finnes det ikke alternativ til stater som en hovedmekanisme for å oppnå politiske løsninger. Vestens politiske og kulturelle tri-

umf har skapt en verden som krever og har framtvunget statsdannelser over hele kloden.

Dette temanummeret om statsbygging har som målsetting å bidra til mer balanse i u-landsforskningens tematiske og dermed metodiske orientering. Innenfor norsk historietradisjon var det en frigjøring da andre temaer enn stat og toppolitikk ble stuerene. Innenfor norsk utviklingsforskning er det for pluralismens og perspektivrikdommens skyld viktig med flere statsstudier, mer fokus på politikk, mer søkelys på grupper av personer og individer som gjennom sin handling har muligheter til å påvirke lands utvikling. Flere statsstudier betyr derfor også mindre dominans til et forskningsbilde av den tredje verden som gjør landene ansiktsløse, som gjør menneskene handlingslammede stilt overfor ytre sosioøkonomiske mekanismer, som fratrar landene deres identitet ved å holde dem opp mot generelle utviklingsmålsettinger. Faglige «frigjøringsveier» kan altså ta forskjellige retninger ut fra hvilke «perspektivets fengsel» en lever innenfor.

Redaksjonen har ønsket å presentere artikler av noen norske forskere som i de siste årene har vært opptatt av stats spørsmålet, i håp om å stimulere til forskning og bistandspolitisk debatt på dette feltet. Målet er ikke å bidra til en ny trend, men å fokusere på et viktig tema.

Dette nummeret er redigert etter ytterligere to retningslinjer: Vi har ønsket å presentere artikler som kan framvise noe av mangfoldet i det som går under sekkebetegnelsen statsformer i 'utviklingslandene'. Derne st har vi ønsket å få fram

fruktbarheten i ulike perspektiv og tilnæringsmåter i analyser av statens historie og funksjon.

For det første tror vi det er fruktbart å tone ned abstrakte diskusjoner om staters overgripende rolle og generelle karakter til fordel for mer konkrete historisk-empiriske analyser. Stater og staters rolle og politikk kan med fordel fortolkes og analyseres konkret innenfor deres respektive kontekst og i forhold til forskjellige former for utvikling. Flere av bidragene kommenterer imidlertid aspekter av forskjellige teorier, men da ut fra hvor hensiktsmessige de er som hjelpemiddel til å forstå konkrete stater eller konkrete statlige virksomheter.

For det andre har det vist seg problematisk å formulere generelle statsmodeller som er nyttige for å fortolke alle statene i den tredje verden; eller i Asia; eller i Afrika. De grunnleggende formene, de sosiale funksjonene, de institusjonelle grensene og de legitimerende prinsipene til statene, selv i det relativt homogene Afrika sør for Sahara, varierer gjennom ulike historiske epoker og i dag (bare tenk på staten i Zimbabwe, Botswana eller Sør-Sudan). De økonomiske, økologiske, kulturelle og sosiale faktorene som påvirker disse statsdannelsene, er også så forskjellige at de vanskeliggjør meningsfulle teorier med generell rekkevidde. Ved å analysere ulike stater konkret reduseres også problem med selve begrepet, som er høyst uklart og ofte formulert på en vestlig-historisk erfaringsbakgrunn. Det er f.eks. åpenbart at mange av de mest dominerende og mest ambisjonsrike teoretiske bygg-

verkene og begrepsdannelsene i vestlig samfunnsvitenskap, har gjort få forsøk på å inkludere statsformer i ikke-europeiske samfunn, jfr. f. eks. den store debatten mellom Miliband og Poulantza. Mange av de generelle teoriene om staten baserer seg enn videre på et nøkkelbegrep som inneholder to ulike analysenivå; det «institusjonelle» og det «funksjonelle», dvs. både på hvordan staten ser ut og på hva den gjør. I en konkret historisk analyse kan disse svakhetene lettere kontrolleres for.

Nummeret presenterer ulike empiriske studier av ulike statsdannelser på ulike tidspunkt i deres historie i fire verdensdeler og 7 land; Nicaragua, Zimbabwe, Kenya, Sudan, Tanzania, India og Norge. Mens forenkling kan være villedende, kan for mange detaljer være forvirrende. Derfor er hovedpoenget her ikke de empiriske funnene som sådanne, men hvordan ulike disipliner og ulike perspektiv kan være fruktbare for å forstå staten. Det er altså ikke ment som en samling case-studier som sådan, men snarere en samling perspektiver på statsbyggingsprosessen. Ideen er å vise hvordan forskjellige lyskastere plassert forskjellige steder kan oppdage og kaste lys over forskjellige viktige forhold.

Dernest har vi lagt vekt på at nummeret som helhet skal kunne gi inntak til komparative forståelsesmåter og tilnæringsmåter, ikke bare mellom land og stater i den såkalte tredje verden, men også mellom u-land og industrialiserte land, i denne sammenheng Norge. Norsk u-landsforskning har i stor grad opptrådt som et ekko av Kipling hundre

år etter: «East is East, West is West». Det vil si den har ikke bare fokusert på utviklingslandene, men bygget gjerder omkring forskningsfeltet som om «de andre» er noe fundamentalt forskjellig fra «oss». Vi har ønsket å vise, bl.a. gjennom å inkludere en artikkel om staten i Norge i høymiddelalderen, at slike geografiske gjerder er lite hensiktsmessig — for en forskning som konsentrerer oppmerksomheten om utviklingslandene, men indirekte også for norsk forskning om Norge. Det er åpenbart at mange norske konvensjonelle, men generaliserte forestillinger om staten og staters rolle og funksjon, ikke kan opprettholdes konfrontert med det empiriske mangfoldet slike stater tar. Jamfør f.eks. statsdefinisjonen i Aschehougs konversasjonsleksikon. Der står det at stat er en «betegnelse som brukes såvel om de organer som har monopol på bruken av fysiske tvangsmakter i et territorielt avgrenset samfunn, som om samfunn hvor det finnes slike organer». En slik definisjon av staten skaper stater av områder som i dag er underlagt en stat, men kontrollert av rivaliserende sentrifugale krefter, og eliminerer med et pennestrøk stater som i det internasjonale samfunn er anerkjent som det.

Historikeren Sverre Bagge analyserer framveksten av statsapparatet i Norge fra borgerkrigstidene (1130—1241) til ca. 1300, dvs. under høymiddelalderen. Artikkelen avviser en utbredt teleologisk historieoppfatning: statens etablering i Europa og Norge var ikke noen uunngåelig utvikling. Denne avvísningen skjer på et komparativt

grunnlag. Bagge sammenlikner med utviklingen i Swat-dalen i Afghanistan og Burmas høyland. Det grunnleggende spørsmålet som stilles er hvorfor og hvordan nettopp Norge kunne utvikle en permanent stat som i stor grad ble bevart som en territoriell enhet, til tross for statens relative fattigdom og få tvangsmidler.

Bagges gjennomgang av norsk leidangsvesen og kirkestruktur kaster lys over to hovedmodeller i fortolkningen av staters oppkomst; fulgte utbygging på funksjon eller funksjon på utbygging, eller er denne dikotomien forkjært stilt? Bagges analyse av kristendommens rolle for etableringen av et varig statsapparat i Norge holdes opp mot en sammenlikning av islams karakter. Bagges analyse er ikke en ny versjon av Webers tese om den «protestantiske etikken» betydning. For det første er det Norge han beskriver det førprotestantiske, katolske Norge. For det andre er det ikke så mye ideene som kirkens organisatoriske og byråkratiske strukturer han fokuserer på.

Historikeren Pamela Price argumenterer for en kulturhistorisk tilnærming, eksemplifisert ved en studie av hvordan førkoloniale forestillinger og konsepsjoner har påvirket politikken i Tamil-India i siste halvdel av det 20. århundre. Hennes kritikk av statsteorien til den «politiske økonomien» fremhever at denne modellen ikke fanger inn politiske prosesser som (i ulik grad) foregår løsrevet fra produksjonsstrukturer. «The statist approach» anerkjennes for at den ser staten som samfunnsmessig arkitekt, den

frigjør altså staten fra enkle reduksjonistiske modeller. Ifølge Price har begge disse tilnærmingene den styrke at de ofte anvender et langt perspektiv i studiet av utviklingsprosessen, men likevel — deres tidsperspektiv er for kort. Den begynner først med de senere stadier av europeisk imperialisme. Price presenterer M. Sahlins historiske antropologi, som hun hevder kan redde tradisjonell kulturhistorie fra en fallgrube: Den neglisjerer ikke individuelle erfaringer og enkeltpersoners viljer i den historiske prosessen.

Statsviteren Tor Skålnes' grunnleggende tilnærming tar utgangspunkt i en oppfatning av de afrikanske statene som krysninger eller hybrider, dvs. han stiller seg skeptisk til om det finnes ett begrep eller én modell som er dekkende for f.eks. Mobutus «kleptokrati» og Mugabes Zimbabwe. Han drøfter begrensningene ved ulike statsmodeller; den bonapartistiske (representert ved H. Alavi); den korporative (T. Shaw) og den absolutistiske modell (T. Callaghy). Skålnes' åpne modell blir så anvendt for å beskrive og fortolke den zimbabwiske staten under Mugabe, dens særpregede form og hvordan den er vokst fram både på grunnlag av økonomiske strukturer og som et resultat av statens historie som autonom aktør.

Sosiologen Arne Tostensen drøfter en rettssak som vakte stor oppmerksomhet i Kenya i 1987: Hvor skulle Otieno, en kjent jurist, som tilhørte Luo-folket, begraves? I jorda til sin gjenlevende kones familie, som tilhørte Kikuyu-folket, eller i Luo-land? Denne hendelsen blir brukt for å vise hvor gjennomtren-

gende og privat motsetningen mellom statsbygging og tradisjonelle lojaliteter kan bli. Det belyser problemet med å fortolke de ofte motstridende, artikulerte behovene til 'stat' og 'nasjoner'. Rettssaken tok form av et oppgjør mellom ulike nasjonaliteter, men var i like stor grad en konflikt mellom staten og tradisjonelle lover, hvor de ulike nasjonalitetene bekreftet statens overhøyhet ved å underordne seg Høyesteretts rettsforhandlinger. Tostensen trekker en skarp begrepsmessig grense mellom nasjon og stat eller nasjonsbygging og statsbygging, og oppfatter både statsbygging og nasjonsbygging som ideologiske metaforer.

Sosialantropologen Hans Petter Buvollen drøfter i sin artikkel den sandinistiske maktovertakelsen i Nicaragua, som et eksempel på revolusjoner i fler-etniske samfunn. Han diskuterer begrensninger ved marxistisk inspirerte frigjøringsstrategier som har tendert mot å redusere spørsmålet om hvem som er venn og hvem som er fiende til økonomiske kategorier, og teorier om klassekamp og stat som neglisjerer det etniske aspekt. Etter Díaz Polanco innfører han typologien etnonasjonale grupper, dvs. etniske grupper hvis politiske aspirasjoner bringer dem i konflikt med nasjonalstaten og krever særrettigheter innenfor denne, og nasjonalistiske grupper, som etterstreber selvbestemmelsesrett eller separatisme, og analyserer den nicaraguanske (den spanske elittens) statens forsøk på å etablere statens legitimitet blant den indianske minoriteten. Artikkelen kan leses som en case-studie av hvordan en

«tredje verden»-revolusjon kan oppfattes som nasjonal frigjøring av den statsbærende nasjonaliteten, men som bare en annen form for kolonialisme av «den fjerde verden»-minoriteten i det samme samfunnet.

Økonomen Just Faaland tar utgangspunkt i staten som selvstendig aktør, hvis valg får stor, men varierende betydning for den økonomiske politikken. I praksis avviser han forestillinger om staten som kun eller i hovedsak en arena for kamp mellom ulike samfunnsgrupper eller klasser. Tvert om. Det er staten som et dynamisk element i jordbrukspolitikken han setter søkelyset på. Med utgangspunkt i Gunnar Myrdals skille mellom «harde og bløte stater», diskuterer Faaland hvilke muligheter og begrensninger stater i utviklingsland har til å påvirke modernisering av landbruket.

Statsviteren Thorvald Grans artikkel er det første bidraget i en artikkelserie: *Forum for utviklingsstudier* vil i de kommende nummer invitere representanter fra ulike fagmiljøer, med sikte på å få fram potensialet ved ulike disipliners tilnæringsmåte til studier av utviklingsproblemer generelt. Denne gangen er dette knyttet til utforskningen av staten. Hensikten med artikkelen er å avgrense noen problemstillinger med utgangspunkt i et organisasjonsteoretisk og statsvitenskapelig begrepsapparat.

Artikkelen er et konsentrat av et større programdokument for studie av stat og organisasjon som Gran leder ved Institutt for administrasjons- og organisasjonsvitenskap i Bergen. Utgangspunktet er et begrep om statens autonomi i forhold til økonomi

og samfunnsklasser og en problematisering av utbredte statsvitenskaplige forestillinger om at eksisterende statsapparater har hatt alminnelig legitimitet. Spørsmålet blir derfor hvordan staten tilkjemper seg denne legitimiteten i møte med andre maktgrupper og organisasjoner. Et nøkkelledd blir det Gran beskriver som det spenningsfylte forholdet mellom organisasjoners behov for mobilisering og kontroll, og identitetsforming og maktutøvelse. Metodisk peker det på behovet for handlingsfortolkende tilnæringsmåter av organiserte handlinger og kollektiv atferd i ulike historiske kulturer.

Med utgangspunkt i D. Senghaas'

begrep om autosentrisitet, som oppfattes som en grunnforutsetning for reell utvikling, blir oppgaven derfor å fortolke i hvilken grad og i hvilke sammenhenger ulike statsformer oppmuntrer og frigjør de skapende kreftene i organisasjonene og bevegelsene i samfunnet. Dette perspektivet blir så anvendt i en analyse av Norges og Tanganyikas (hoveddelen av nåværende Tanzania) moderne statshistorie.

I bokspalten gir historikeren Tore Linné Eriksen er fyldig presentasjon av nyere litteratur innenfor temaet, både internasjonalt og med et spesielt søkelys på Afrika og afrikanske forskere.

Terje Tvedt

Noter

1. P. Evans, D. Rueschmeyer, T. Skocpol: *Bringing the state back in*, Cambridge University Press, Cambridge 1985.
2. J. Hall (red): *States in History*, Basil Blackwell, Oxford 1986: 1.
3. Se *Norwegian Development Research Catalogues* for 1981, 1984, 1987, alle utgitt ved Chr. Michelsens institutt, Bergen.
4. J. Hall (red): *Op. cit.*, s. 1–21.
5. Se T. Tvedt: «Historie og utviklingsforskning», i *Historisk Tidsskrift*, 2, 1989.
6. Det finnes viktige unntak, men typisk for dem begge er at de har stått utenfor utviklingsforskningens miljøet i snever for-

stand. S. N. Eisenstadt og S. Rokkans *Building State and Nations*, Beverly Hills, Sage Publications, og Ø. Østerud, *Nasjonenes selvbestemmelsesrett. Søkelys på en politisk doktrine*, Universitetsforlaget, Oslo 1984. Ingen av bøkene begrenser seg til stats- og nasjonsbyggingsprosesser i utviklingslandene, men begge gir interessante innføringer i mange grunnleggende teoretiske og begrepsmessige problemer.

7. Se også bibliografien i C. Clapham: *Third World Politics. An Introduction*, Croom Helm, London, 1985.
8. «The State and the Crisis in Africa. In Search for a Second Liberation» i *Development Dialogue*, 2, 1987, 6.