

Nye politiske relationer i Europa og verdenssamfundet?

Rebecca Adler-Nissen & Ulrik Pram Gad (red.), 2013

European integration and Postcolonial Sovereignty Games.

The EU Overseas Countries and Territories

Routledge, Abingdon

272 sider, 969,95 kr.

Denne bog er udkommet som nummer 52 i en serie udgivet på Routledge med titlen „*The New International Relations*“. Seriens titel og de mange udgivelser i serien kunne tyde på, at der må være behov for at gentænke „internationale relationer“ som vidensfelt.

Den amerikanske professor i retshistorie, og tidligere Sovjet-forsker, Harold Berman foreslog i en lille artikel i 1995 i *Fordham International Law Journal*, at man udskiftede begrebet „international ret“ med „verdensret“, „world law“. Han skriver, at man efter anden verdenskrig begyndte at lede efter nye betegnelser, der kunne bruges til at kategorisere retsområder, som overskred „mutual transactions between sovereigns as such“. Berman mente, at vi befinder os i en ny æra, som han kaldte „emerging world society“. Han mente, at det rette navn for reguleringen i denne æra var „verdensret“ som et bredere begreb, der kunne omfatte aktiviteter som handel, finansielle transaktioner, sport og sundhed praktiseret af fx virksomheder og organisationer.

Berman konstaterede, at denne ændrede virkelighed ikke var slået igennem i retsvidenskaben, og det gælder utvivlsomt også for de „internationale relationer“, der ligesom jura og statskundskab i lang tid har haft blikket stift rettet mod staten.

Serieredaktøren, Iver B. Neumann, skriver i sit korte forord, at „Good studies of liminals always tell us something about the main categories.“ Det er en god og fyndig beskrivelse. Bogen er et både interessant og anbefalelsesværdigt studie af nogle af de globale og europæiske udviklinger, der understreger behovet for at fokusere på „nye“, mindre statscentrerede relationer og udvikle adækvate begreber til at beskrive tidens organiseringer af politisk samliv. Den har en ny og frugtbar synsvinkel, og den bærer præg af forfattergruppens indsigt og veloplagte engagement.

Den fokuserer på EU og EU's integrationsprocesser, på oversøiske lande og territorier (OCT) med tilknytning til EU via deres metropolstater, og på de „sen-suveræne“ relationer og post-koloniale „suverænitets spil“, som karakteriserer disse relationer.

For EU's vedkommende er der tale om det EU, der i det 21. århundrede er blevet udvidet med små og større suveræne stater især fra Centraleuropa, der „frivilligt“ har tilsluttet sig unionen.

OCT-enhederne beskrives som unikke „postkoloniale, mikro-, potentielt suveræne *polities/enheder*“. Bogen indeholder 9 case-studier, der alle identificeres i forhold til det *hav*, de befinder sig i: *Det Caribiske Hav* (Cayman Islands, British Virgin Island, Hollandsk Caribien), *Stillehavet* (Fransk Polynesien, Ny Caledonien), *Det Indiske Ocean* (Mayotte) og *Nordatlanten* (Grønland). De ni områder har haft kolonirelationer til Storbritannien, Frankrig, Holland og Danmark og har fortsat relationer til disse lande. Ud fra serieredaktørens beskrivelse er de marginale geografisk, socialt og politisk – og det gælder utvivlsomt i forhold til metropolstaterne og EU. Om det også gælder i forhold til andre verdensdele og samfund er måske diskutabelt.

Disse enheder befinder sig i et verdenssamfund af global og gensidig afhængighed, som de forsøger at få mest muligt ud af. Heri udøver de en del af de „suverænitets spil“, der er bogens teoretiske omdrejningspunkt.

Begrebet suverænitets spil er inspireret af Wittgensteins diskussion af „sprogspil“. Wittgenstein afviste tanken om, at sprog havde en direkte forbindelse til virkeligheden og taler om familier af begreber, og begreber der kan være meningsfulde uden at være klart definerede.

Redaktørerne definerer i introduktionen et suverænitets spil på følgende måde: Et suverænitets spil involverer to eller flere spillere, som i deres interaktion fremsætter strategiske krav om autoritet og ansvar med reference til et traditionelt „enten/eller“ begreb om suveræniteten. (s.10)

Der er altså tale om strategiske krav og strategiske referencer til suveræniteten fra spillerne, og det er disse processer, de ni case-studier illustrerer.

Etableringen og udviklingen af EU har i sig selv stillet stadig flere spørgsmål ved forestillingerne om det traditionelle, statsfikserede suverænitetsbegreb. De postkoloniale suverænitets spil drejer sig om, hvorvidt en af parterne i spillet overhovedet kan betragtes som

en part. I OCT-relationerne drejer spillet sig imidlertid ikke (nødvendigtvis) om opnåelse af suverænitet. Her kan man netop stille selvstændige krav om at give afkald på uafhængighed.

Denne strategiske tilgang er både paradoks og realistisk, eftersom det politiske liv generelt i dag er baseret på gensidig afhængighed som en grundlæggende betingelse. Er stater uafhængige, fordi de kalder sig og har 'ret' til at kalde sig stater? I en verden med næsten 200 stater af uhyre forskellig størrelse er der måske behov for en differentiering af de politiske begreber inklusive statsbegrebet.

Bogen indeholder ud over redaktørernes introduktion tre meget læseværdige almene, teoretiske artikler om *Postcolonial sovereignty: experimentation with statehood and self-determination* (S.N. Grovogui), *Late sovereignty in post-integration Europe: continuity and change in a constitute concept* (Cormac Mac Amhlaigh) og *The micropolity sovereignty experience: decolonizing, but not disengaging* (Godfrey Baldacchino).

Grovogui beskriver bl.a. historiske „multiple regimes of sovereignty“. Suverænitet, kan historisk nærmest forstås som autoritet, guddommeligt, sekulært og lokalt (Det Hellige Romerske Imperium, Hansestæderne, de italienske bystater). Suverænitet må forstås i kontekst, og det gælder også den post-koloniale suverænitet, der bl.a. vedrører symbolske og materielle ressourcer. „Sovereignty takes form through multiple, complex, and differentiated institutions that congeal into formal and informal regimes of authority and practices.“ (s. 37) Suverænitet reflekterer historiske fordelinger af magt og subjektivitet i den internationale orden og deres modsvarende symbolske og materielle økonomier.

Mac Amhlaigh understreger også *udviklingen* af suverænitet og ser den som en form for *normativ diskurs*, der bl.a. skifter fra at tale om „høj suverænitet“ til „sen suverænitet“. I den sidste af de to betyder autonomi fx ikke territorial eksklusivitet. Staternes hegemoni udfordres, antallet af deltagere udvides og inkluderer politiske enheder, der som EU ikke passer til den klassiske statsmodel.

„... late sovereignty can be said to relate to an *institutional plausible claim* (X) to ultimate authority over a specific functional domain (Y) in the context of a multi-level political discourse.“ (s. 43)

Mac Amhlaigh mener, at sen-suverænitetsspilsparadigmet kan åbne muligheder for OCT-enhederne i en EU-kontekst for at stille sen-suveræne krav om (overtagelse af) forskellige funktioner, uden at det resulterer i uafhængighed og dermed i risikoen for at blive opgivet af metropolstaten – hvad der kunne blive et uundgåeligt resultat af at stille høj-suveræne krav. Sen-suverænitetsspillet udvider repertoiret for OCT-enhederne, så de kan undgå „the undesired goal of independence“. (s. 47)

Baldacchino viderefører denne tanke, når han skriver, at „In the contemporary world, there may be solid definitive advantages in *not* being independent“, selvom den værdiladede mainstream political science-diskurs er udtryk for „an enduring obsession with the mantra of sovereignty“. (s. 53) Små, autonome territorier kan udnytte deres jurisdiktion strategisk som en ressource, men det behøver ikke at være sammenfaldende med uafhængighed og suverænitet. Ikke-suverænitet behøver ikke at betyde afmagt, selvom det har været den dominerende opfattelse i moderniteten og det meste af afkoloniseringsperioden. Og små stater behøver ikke at være svage, sårbare og uberegnelige. Selvom der er en tendens til at betragte „store stater“ som normale, så er der en mere optimistisk tilgang til de små politiske enheder (polities). Den mindre størrelse kan give en fleksibilitet og tilpasningsmulighed, som større stater ikke har.

„The undercurrent leitmotifs here are self-reliance, authenticity, self-management, popular democratic participation, and a plausible reaction against mass anonymity and insignificant peripherality.“ (s. 58)

Dette synspunkt understøttes måske af, at en del af OCT-enhederne faktisk har en højere gennemsnitsindkomst end de nye EU-medlemsstater. Samspillet med (metropolstaten og) andre enheder og fleksibiliteten gør tilsyneladende uafhængighed til en mindre betydningsfuld værdi i senmoderniteten end i moderniteten. Der er derfor behov for en omtænkning af ældre begreber om suverænitet og af det internationale statssystem i en periode af meget kompleks global, politisk og juridisk geometri.

Uligheden mellem parterne i dette senmoderne landskab får OCT'erne til at foretrække en post-kolonial selvrepræsentation i forhold til EU og til at insistere på videreførelse af en „asymmetrisk afhængighedsrelation“, skriver Ida Hannibal, Kristine Holst og Gad og Adler-Nissen i en artikel om EU og OCT'erne (s. 78). Retorikken har i det sidste årti været præget af „partnerskabsbegrebet“, uanset om parterne har været af meget forskellig størrelse. OCT'erne fremstilles – og fremstiller muligvis også strategisk sig selv – som havende meget begrænsede ressourcer og benytter deres privilegerede tilgang til både metropolstater og EU – som til forfatterens forbavselse fungerer både tæt og relativt ukontroversielt. Kommissionen betragtes/fremstilles ofte som monolitisk af OCT'erne. De fremstiller til en vis grad sig selv som en del af den „europæiske familie“ (som man ikke lige uden videre kan blive smidt ud af), og som dem der spreder „europæiske værdier“ rundt omkring i verden(shavene).

For mange vil det være disse første knap hundrede sider af bogen, der indeholder mere generelle artikler nok være det, man hurtigst vender sig imod som læser. De underbygger i sig selv bogens argument om relevansen

og værdien af at beskæftige sig med postkoloniale suverænitetspil.

Som anmelder har jeg dog haft fornøjelsen af at læse alle bogens artikler, og det har været en særdeles informativ og interessant læsning.

Ikke mindst beskrivelsen af de britiske oversøiske territorier; især Cayman Islands og British Virgin Islands giver et sjældent og uhyre interessant indblik i disse små enheders udnyttelse af globaliseringsræens behov og muligheder for at udvikle, hvad jeg vil kalde, „skræddersyede retsforhold“. Artiklerne giver et billede af den historiske udvikling af „Euromarkedet“ efter 1957, den specielle juridiske status for City of London og dens samarbejde med disse OCT'er, Storbritanniens fortsatte juridiske magt over dem og EU's og G20 og G8s interesser i at kontrollere skattely. Meget intrikate og interessante relationer.

Beskrivelsen af de franske OCT'er er ikke mindst historien om varetagelsen af geostrategiske interesser og spredningen og sikringen af „europæiske værdier“. Det „hjemlige“ nordatlantiske, grønlandske eksempel sættes i et nyt og interessant lys i denne sammenhæng.

Denne bog er sjældent inspirerende læsning, og den giver et nyt og meget nyttigt indblik i nogle af de praktiske, komplekse relationer af politisk, retlig, økonomisk og social art, som kendetegner den postkoloniale verden i det 21. århundrede. Der er mange faggrupper, der vil kunne få fornøjelse af den.

Hanne Petersen

Professor, dr.jur. Det Juridiske Fakultet,
Københavns Universitet

Hjælper vi?

Ole Winckler Andersen, Eva Broegaard og Jens Kovsted, 2012

Hjælper vi? En Introduktion til Evaluering af Udviklingsbistand
København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag
224 sider, 345 kr.

Udviklingsbistand er de senere år kommet højere op på den politiske dagsorden og har hyppigere været i den offentlige debat. Der er blevet sat spørgsmålstejn ved, om bistanden overhovedet har en effekt, om den bidrager til at reducere fattigdom, og om ikke pengene bare forsvinder i korrupsion.

Der ligger dog ofte alt for høje ambitioner om, hvad bistanden kan på dette generelle niveau. For at vurdere, om vi hjælper, må man bevæge sig væk fra makroniveauet og se på de enkelte bistandsprogrammer for sig. „Hjælper vi?“ giver en introduktion til netop dette; hvordan man vurderer, om de enkelte bistandsindsatser har haft en effekt. I en tid, hvor debatten ofte ender med at være delt i to lejre (for eller imod bistand), er bogen et velkomment bidrag til nuancering. Den er skrevet af tre forfattere, der med deres store erfaring inden for området har de bedste forudsætninger for at skrive en sådan introduktion, og der har været med til at gøre Danidas evalueringsenhed så anerkendt, som den er blandt andre donorer.

Formålet med „Hjælper vi?“ er at give en introduktion til de metoder, der anvendes til evaluering af udviklingsbistand, og samtidig beskriver den, hvordan den kontekst, hvori evalueringer foretages, ændrer sig og bliver

mere kompleks. „Hjælper vi?“ er bygget op, så den først redegør for de forandringer, bistanden har været gennem i de senere år og for de forskellige bistandsmodaliteter, der anvendes. Herefter introducerer forfatterne en række centrale begreber inden for evaluering og de mest anvendte tilgange til evaluering af udviklingsbistand. Efter disse indledende og afklarende kapitler følger tre centrale kapitler, der fokuserer på henholdsvis de kvantitative, de kvalitative og de blandede metoder til evaluering af udviklingsbistand.

Formålet er ikke at undervise læseren i selve metoderne, men mere at fortælle om hvilke metoder der bliver brugt til at evaluere hvilke typer bistandsprogrammer – og hvorfor. Man skal altså ikke læse bogen for at lære metoden, men for, som forfatterne selv udtrykker det, „at blive i stand til at forholde sig kritisk til fortolkning og anvendelse af“ metoderne. Kapitlet om de kvantitative metoder diskuterer eksempelvis udfordringerne ved dataindsamling og evaluatorens rolle i indsamlingen af data. Svarer folk helt oprigtigt i spørgeskemaundersøgelser, eller svarer de ud fra, hvad de tror vil passe evaluator bedst?

Kvantitative metoder er gode til mange ting, fx til at vurdere, om der går flere børn i skole, eller om en

indsats med myggenet har ført til et fald i dødeligheden af malaria. Kvantitative metoder kan, når de fungerer, isolere effekten af en bistandsindsats, fordi andre faktorer holdes konstante, men de har svært ved at dokumentere processer eller påpege udfordringer i implementeringen af en bistandsindsats. Her kommer de kvalitative metoder ind, og dette kapitel diskuterer udfordringer ved interviews, case-udvælgelse mm. Det introducerer også en række perspektiver på kvalitative evalueringmetoder, som fx deltagerperspektivet, der understreger inddragelse af deltagere i projektet, der evalueres.

Blandede metoder, altså en kombination af kvantitative og kvalitative metoder, anvendes i stigende grad i evalueringer, og forfatterne helliger også et kapitel til dette. Kernen er, at de to metoder ikke er gensidigt udelukkende, men kan supplere hinanden på forskellige måder, og at denne erkendelse kan tænkes ind i selve evalueringens design. Fx kan kvalitative interviews bruges til at forklare, hvorfor den kvantitative del har vist, at der ingen effekt har været af et program; eller de kan forklare hvorfor, eller præcist hvad ved en indsats, der har haft en effekt.

Afslutningsvist bruger forfatterne et kapitel på at diskutere evalueringers anvendelse. Hvorfor bliver evalueringer ofte ikke brugt bedre, end de gør? Hvordan fortolkes evalueringerne af de forskellige interessenter? Og ikke mindst, hvordan påvirker det stigende antal aktører inden for og den stigende kompleksitet af udviklingsbistand evalueringers anvendelse? Kapitlet overvejer, hvorfor evalueringer ofte ikke har en høj kvalitet, og skitserer faktorer på både efterspørgsels- og udbudssiden, der kan påvirke evalueringers karakter. Gennem hele bogen er der i adskilte bokse eksempler fra konkrete bistandsprogrammer på nogle af de begreber og udfordringer, forfatterne skitserer.

Formålet med „Hjælper vi?“ er introducerende, og det formål opfyldes fint. Læseren bliver nemlig introduceret til en lang række begreber og eksisterende metoder samt overvejelser om, hvornår den ene metode kan bruges frem for den anden. Imidlertid kunne jeg som læser godt have ønsket mig en lidt anden vægtning: Lidt færre begreber og lidt mere plads til diskussion af udfordringer og dilemmaer i et evalueringsforløb. Forfatterne lægger forholdsvis meget vægt på, at vi stifter bekendtskab med begreber og metoder, men dette sker til en vis grad på bekostning af disse dybe og svære diskussioner. Nogle begreber, for eksempel output, outcome og impact, er helt centrale, og det er nødvendigt at få på plads, hvad forskellen mellem dem er. Andre begreber – som fx ordinal og nominal skalaniveau, eller gennemsnit, median og standardafvigelse – hører efter min mening bedre hjemme i en decideret metodebog. Visse oplysninger af definitioner kunne så-

ledes have vejet pladsen for de lidt sværere diskussioner om for eksempel interessenter og politisk økonomi, som berøres, men ikke behandles særlig dybt.

Forfatternes overvejelser om valg af metode er gode, og der er referencer til den væsentlige litteratur på området. I bund og grund må man, som vi lærer i samfundsvidenskaberne, vælge den metode, som bedst svarer på problemstillingen. Og problemstillingen er vel ofte givet af de, der bestiller evalueringen. I den forbindelse kunne man savne en dybere diskussion af, hvordan det bliver besluttet, hvad der skal evalueres, hvornår, og af hvem, og hvordan disse beslutninger påvirker metodevalg.

Selvom kvantitative metoder i stigende grad anvendes, findes der mange situationer, hvor disse metoder simpelthen kommer til kort. Det gælder især, når implementeringsprocesser skal evalueres. Denne pointe kommer frem i bogen, men man kunne godt savne en mere fylldig redegørelse for case-studier, valg af cases og ikke mindst den komparative metode, som kun kort berøres (s. 139-40). De forskellige måder at udvælge cases på opremses, men uddybes ikke tilstrækkeligt. De er heller ikke på samme niveau og kan derfor ikke sammenlignes. Sneboldsmetoden har eksempelvis mest at gøre med at vælge interviewpersoner, mens den kritiske case er en helt central måde at vælge en case (fx en implementeringsproces) på. Det er godt at forfatterne (i et senere kapitel) behandler potentialet i metaevalueringer. Dette indeholder også komparation, men der efter min vurdering et stort uudnyttet potentiale i at sammenligne relativt ens programmer på tværs af lande. Det kunne være en evaluering af støtte til menneskerettighedskommissioner i to-tre afrikanske lande eller støtte til landbrugsprogrammer på tværs af to eller flere lande. Her kunne man anvende tilnærmede „most different systems designs“ (maksimum varians-metoden som den kaldes i bogen) eller „most similar systems design“ (som slet ikke nævnes).

Forfatterne holder sig klogt væk fra debatten om, hvorvidt og hvordan man kan måle vækst og bistandens effekt på vækst. Det er også spørgsmålet, som indledningsvist nævnt, om man overhovedet kan forlange af ulandsbistanden, at den skal føre til vækst på nationalt niveau. Det er på for eksempel sektorniveau, man må vurdere indsatsers effekt. Forfatterne kunne dog måske godt have brugt lidt mere plads på at diskutere, hvorvidt man kan stole på statistikkerne om for eksempel BNP per indbygger; noget der indenfor de seneste år er skrevet en del om.

Eksemplerne i boksene er virkelig gode og brugbare i forhold til at illustrere de mere abstrakte begreber. Imidlertid kunne disse bokseksempler godt have været suppleret med en mere direkte eksemplificering i selve teksten også. Det kunne være en reference til forskellige fælles-

evalueringer i kapitlet om det stigende antal aktører og anvendelse af evalueringer eller debatten om den nylige store evaluering af Danmarks Afghanistan-bistand.

Det undrer, at der ikke er et indeks, for bogen kunne fungere glimrende som opslagsværk for dem, der leder efter definitioner på nogle af de centrale begreber inden for evaluering. Derudover skæmmes bogen af en række trykfejl, der nemt kunne have været undgået fra forlagets side.

Disse mindre savn til trods kan „Hjælper vi?“ anbefales til alle studerende, forskere og praktikere, der interesserer sig for udviklingsbistand. Ud over at den i sig selv er

både interessant og en god introduktion til evaluering, er bogens store styrke, at den viser, hvor kompleks bistanden er, og hvor svært det kan være at evaluere den. Den viser dog også, at vi er bedre klædt på til det end tidligere, og den fortæller om en række nye redskaber til formålet. Spørgsmålet om, hvorvidt vi rent faktisk hjælper, får vi ikke svar på, men vi får hjælp til bedre at kunne vurdere det.

Anne Mette Kjær

Lektor, Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet