NNT-2010-1.book Page 221 Friday, April 9, 2010 4:18 PM

BØKER

NORSK UTENRIKSPOLITIKK – EN KRITIKK

Asle Toje, asle.toje@vr-crisis.com

«KANSKJE VAR JEG til stede ved sammenbruddet av en verdensorden.» Jonas Gahr Støres (2008) ord synes som et passende utgangspunkt for et tilbakeblikk på norsk utenrikspolitikk etter den kalde krigen. Siden årtusenskiftet har «politisk tid» tikket stadig raskere. 90-tallets liberale internasjonalisme har mistet mye av sin magnetisme. Maktbalansene er i endring. Sør-Ossetiakrigen i 2008 var i så måte en brå oppvåkning for mange. Den økonomiske krisen har styrket nasjonalstaten. Overstatlige regimer erstattes av en «spagettibolle» av mellomstatlige bindinger. For et land som Norge, som har investert mye i multilateralisme (og tilsvarende lite i landets forsvar), gir dette grunn til ettertanke.

Til tross for nordmenns sterke og varige interesse for utenrikspolitikk, er det forunderlig lite debatt om grunnlinjene i vår egen utenrikspolitikk. Norske medier er gjennomgående flinkere til å se flisen i andre lands øyne. Konsensustradisjonen i den utvidede utenrikskomiteen har gjeldet Stortinget som kontrollinstans. Sivilsamfunnet er i så stor grad finansiert av og sammenfiltret med statsmakten at det knappest kan kalles uavhengig. Bjørn Olav Knutsen (2010) har derfor rett når han påpeker at kritikken mot den norske engasjementspolitikken primært har kommet fra akademisk hold.

Det var derfor med høye forventninger jeg gikk til det siste av faglitteratur. Det sentrale spørsmålet som forsøkes besvart her, er grunnleggende: Har norsk utenrikspolitikk i årene etter en kalde krigen vært preget av brudd eller kontinuitet, og, i forlengelsen av dette, er engasjementspolitikken nå under avvikling? Før jeg skisserer enkelte av de svar litteraturen gir på disse spørsmålene, la meg si noen ord om hva som menes med kontinuitet.

De lange linjer i norsk utenrikspolitikk

Over de siste årene har det blitt utgitt en rekke bøker som tar for seg forskjellige aspekter ved norsk utenrikspolitikk etter den kalde krigen. Antologien *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk* spør hvorvidt slutten på den kalde krigen virkelig var et brudd (Lange, Pharo & Østerud 2009). Dette spørsmålet inviterer, som så ofte er tilfellet, til flere andre. Svaret avhenger av faktorenes orden. Målet med utenrikspolitikk kan, grovt sett, deles i fire: *sikkerhet, autonomi, økonomi* og *prestisje.* Tradisjonelt har sikkerhet vært brukt som «uavhengig variabel» i analysen av norsk utenrikspolitikk. Sikkerhet bestemte hvem vi handlet med, hvem vi samhandlet med og hvor vi viste oss frem. Det var beslutningen som tok andre beslutninger med seg.

Olav Riste (1983) har presentert et utsyn over norsk utenrikspolitikk siden 1905 hvor det først og fremst er de utvendige rammene for norsk utenrikspolitikk som skifter. Mens de underliggende realitetene har «i heile perioden vore nesten forbløffande stabile». I dette ligger at Norge satte sin lit til at en av stormaktene –

NNT-2010-1.book Page 222 Friday, April 9, 2010 4:18 PM

NNT-2010-1.book Page 223 Friday, April 9, 2010 4:18 PM

først Storbritannia, siden USA – «i eigen interesse ville sikre Norges sjølvstende overfor andre stormakter». Linjen går fra alliansefrihet (1905–1914) til nøytralitet (1914–1918) til kollektiv sikkerhet (1918–1940) til krigsallianse (1940–1945), brobyggingspolitikk (1945–1949) og kaldkrigsallianse (1949–1989).

Geir Lundestad (1985) har argumentert for at norsk utenrikspolitikk har vært preget av et sterkt ønske om internasjonalt samarbeid på den ene siden, og Norges skepsis til konkrete forslag om forpliktende samarbeid på den andre. «Andre skulle ikke få påvirke oss, men ingen kunne vel ta skade av at vi påvirket dem litt.» Når det kom til stykket, var konklusjonen som oftest at enten kunne Norge ikke være med, eller så måtte vi i det minste ha varige særordninger. Kjell Dragnes (2009) bemerker en tilsvarende tendens i omgang med motstandere, da gjennom bruk av avskrekking og beroligelse.

Ingen stat kan unnslippe sin geografi. Framstillinger av norsk utenrikspolitikk opererer gjerne med fire geografiske «sirkler» – en atlantisk, en europeisk, en nordisk og en global. Det kan ha mye for seg. Under den kalde krigen var den atlantiske den viktigste. Norge kombinerte nære bilaterale forbindelser med USA med et sterkt territorialforsvar (Skogrand 2004). NATO var rammen omkring dette bilaterale forholdet (se også Førland 1988). Alliansetilknytningen var helhjertet, men ikke uten forbehold. Demilitariseringen av Finnmark og kjernevåpenreservasjoner var viktige suverenitetsmarkører. Norge lå på en geopolitisk bruddlinje. Det ga norske ledere større tyngde i Washington. Veivalgene på 1940-tallet har vært tema for flere historikerstrider, eksemplifisert i debatten mellom Nils Morten Udgaard og Olav Riste om «slangen i tunnelen» og «totrinnsraketten». Førstnevnte bilde peker på buktninger i grenselandet mellom alliansefrihet og allianse, sistnevnte refererer til stormaktsgarantier (Riste 1973). Etter 1949 var norsk forsvar tuftet på oppholdende strid fulgt av amerikansk unnsetning.

Om den atlantiske dimensjonen var preget av sikkerhetspolitikk, så var den europeiske preget av økonomi. Ett eksempel kan stå for mange. Johan Jørgen Holst (1972) protesterte heftig mot Nei-sidens bruk av «Nei til union» som slagord:

> Det er bemerkelsesverdig at norske EF-motstandere forfekter troen på en automatisk sammenheng mellom integrasjon på det økonomiske område og en tilsvarende utvikling på det politiske plan. Dette er forestillinger som alle seriøse forskere av integrasjonsprosessen i Europa har forlatt.

Norge skygget lenge Storbritannia i forholdet til Europa. Reiseføiget tok slutt da Norge i 1972 overrasket mange (inkludert sine egne folkevalgte) med å takke nei til medlemskap.

Den selektive samarbeidsviljen har også manifestert seg i nordisk samarbeid. Som skandinavismen før den, har den nordiske dimensjonen forblitt uforløst. Planer for et nordisk forsvarsforbund havarerte i 1949. Norge og Sverige klarte ikke å bli enige. Norge var gjennomgående skeptisk til ethvert forslag som kunne så tvil om alliansetilknytningen til USA. Et eksempel var 1950-tallets forhandlinger om en nordisk tollunion. Norge var i prinsippet for, men i praksis imot. I dag står arven etter nordisk samarbeid med sin passfrihet og samordning mest som et frampek mot europeisk integrasjon.

Fra 1960-tallet oppstod eller gjenoppstod – avhengig av perspektiv – en fjerde sirkel i norsk utenrikspolitikk – den globale. Under den kalde krigen var denne dimensjonen primært knyttet til bistand til utviklingslandene. Trebindsverket *Norsk utviklingshjelps historie* (2003) viser hvor-

NNT-2010-1.book Page 224 Friday, April 9, 2010 4:18 PM

dan lutheransk misjonsimpuls og sosialistisk internasjonalisme fant sammen i et prosjekt som mer enn noen annen del av norsk utenrikspolitikk har søkt bred folkelig oppslutning. Den globale dimensjonen var ifølge Torbjørn L. Knutsen (Knutsen, Særbo & Gjerdåker 1995: 31) fra starten preget av en særnorsk blanding av realisme og idealisme.

Det firedobbelte sikkerhetsnett

Det er ingen lett oppgave å skrive første utkast av historien. Faktorene er fortsatt i spill. Forfatterne og redaktørene bak *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk* hevder at de ikke er enige om hvorvidt årene 1989–91 representerer et vendepunkt. De viser til at «vi enda ikke har hatt tilstrekkelig avstand til å kunne besvare dette spørsmålet på en tilfredsstillende måte» (Lange m.fl. 2009: 8). Dette virker en smule kokett all den tid de bruker «etter den kalde krigen» som tidsangivelse i bokens undertittel. Hvis ikke dét er et vendepunkt, hva i all verden er det? Forsiktigheten ville vært bedre anvendt i diskusjonen om vi har passert enda et vendepunkt, hvorvidt «etter den kalde krigen» er å anse som et avsluttet kapittel?

Norsk utenrikspolitikk etter den kalde krigen har vært preget av både kontinuitet og endring. Da NATO i 1999 gjenskapte seg fra en defensiv forsvarsallianse til en offensiv ekspedisjonsallianse, var Norge med på lasset (Melbye 2009: 155). Men alliansepolitikken var mindre helhjertet enn før. På 2000-tallet har Norge vist større vilje til å føre en annen politikk enn USA. Oslo har gjentatte ganger avslått troppeforespørsler til Afghanistan og har åpent motarbeidet amerikanske målsetninger i spørsmål som NATOs øst-utvidelse og rakettskjold. Hvorvidt tapet av plassen blant USAs nærmeste allierte er et resultat av norsk oppsetsighet eller redusert geopolitisk sentralitet, er et tema som vil oppta framtidens forskere.

Forholdet til Europa har vært preget av diskré integrasjon. Mens de andre nordiske landene (med unntak av Island, enn så lenge) gikk med i EU, har Norge vært hva Helene Sjursen (2008) kaller en «medløper». Etter at søknaden om EU-medlemskap i 1994 havarerte, har norske eliter nøyd seg med samstemt lavmælt klagen over dette. Norge har lagt seg tett opptil EU gjennom EØS-avtalen, som i praksis sikrer økonomisk medlemskap. Reservasjonsretten mot EU-direktiver er forblitt ubrukt. Det siste tiåret er mye investert i å få tilgang til EUs sikkerhetspolitiske samarbeid, hvor Norge (etter amerikansk påtrykk) nå får bidra.

Også den nordiske dimensjonen har vært motsetningsfylt. Blant de mest nevneverdige initiativene var Norges forsøk på å blåse nytt liv i den gamle tanken om en nordisk forsvarsunion (Stoltenberg 2009). Tenketanken Res Publicas bok *Mellom maktene* er et pasjonert innlegg for nettopp dette (Marthinsen & Ørnhøi 2008). Initiativet belyser en viktig ny trend i norsk alliansepolitikk: En bevegelse bort fra et tett og asymmetrisk forhold til USA og i retning av multilaterale institusjoner. Institusjoner med NATO i spissen gikk fra å være rammen rundt det bilaterale forholdet til stormaktene til å bli mål i seg selv. På 1990- og 2000-tallet vokste det fram en sikkerhetspolitisk konsensus basert på tre premisser: 1) eget forsvar kan ikke trygge norsk integritet i en «globalisert» verden, 2) at det norske militærets hovedoppgave derfor var å finne oppdrag på vegne av internasjonale institusjoner som – 3) garanterer Norges eksistens. I samsvar med dette ble invasjonsforsvaret avviklet, om ikke i teorien, så i praksis. De operative kapasitetene ble rettet mot utenlandsoppdrag. Bakkeberedskapen i Nord-Norge er, ifølge *Offisersbladet* (2010), bare reell i to ganger tre måneder i året. Vernepliktsforsvaret brukes som ekstradeler til utenlandsoppdragene (for mer, se Matlary & Østerud 2005 og Ulriksen 2002).

NNT-2010-1.book Page 225 Friday, April 9, 2010 4:18 PM

Entusiasmen for nye kollektive sikkerhetsordninger og nedrustning kommer av en antagelse om at det ikke finnes noen territorielle trusler mot Norge (Forsvarsdepartementet 2009: 40). Færre ressurser ble spredt på flere arenaer. John O. Egeland (2007) beskriver at målet med den nye norske sikkerhetsarkitektur er «å bygge et omfattende nettverk av allianser og samarbeidsformer over NATO-tilknytningen». I metaforisk forstand har «totrinnsraketten» blitt erstattet av et «firdobbelt sikkerhetsnett» hvor de geografiske fire sirklene er tenkt å tjene som overlappende brannseil fra FN til EU til Norden og med NATO i bunnen (se Forsvarsdepartementet 2009: 29–43). Stormaktsgarantier er erstattet av institusjoner. Jo flere, jo bedre (se St.meld. nr. 15 (2008–2009): 11).

Etter krigen mellom Russland og Georgia har en nervøsitet spredt seg i Utenriksdepartementet. Som en insider uttrykte det «Jonas Gahr Støre feil-leste Russland fullstendig». Stormakten i øst synes ikke å slutte seg til tanken om at militærmakt er utdatert som utenrikspolitisk virkemiddel. Mens Norge har rustet ned, har Russland rustet opp. Norges ensidige avrustning av landminer og klasevåpen, uten at Russland gjør det samme, vitner om en rørende tillitsfullhet. Så sent som i 2008 var regjeringen blant de mest russlandsvennlige i NATO (se Reuters 2007). I 2010 har Norge plutselig begynt å betone NATOs «kjerneoppgaver», som er kodeord for invasjonsforsvar mot Russland (Aftenposten 2010). Uten at det er snakk om å gjenreise det norske territorialforsvaret. Forsvarsdepartementet har til gode å utforme et strategisk konsept som klart formulerer forsvarets relevans for Norges sikkerhet, eller hva Øyvind Østerud (2009) kaller «de nye krigene». Ambisjonene i forsvarets nye strategiske konsept (Forsvarsdepartementet 2009) er åpenbart mye større enn evnene til å leve opp til dem. Forvitringen av forsvaret er den mest iøynefallende indikatoren på den mest nevneverdige trenden i norsk utenrikspolitikk over de to siste tiårene: Sikkerhet ble erstattet av prestisje i utenrikspolitikkens høysete.

Engasjementspolitikkens tre bølger

Når vi ser tilbake på de to tiårene som ligger bak oss, er det slående i hvilken grad Sovjets implosjon og Amerikas vilje til å opprettholde det internasjonale systemet, åpnet spillerommet for norsk utenrikspolitikk. Først og fremst gjennom å minske sikkerhetstruslene som i 60 år hadde vært et jernkorsett. I november 2009 inviterte Norsk utenrikspolitisk institutt seks norske utenriksministre til dialog. Ett av konsensusmomentene var opplevelsen av økte muligheter til å velge hva de ville bruke sin tid og landets ressurser på. Globalt engasjement gikk fra å være tilføyelser til å bli bærebjelker i norsk utenrikspolitikk, hva Rolf Tamnes (1997: 69) har kalt «engasjementspolitikken».

Engasjementspolitikken har kommet i tre bølger under slagordene «humanitær stormakt» (Egeland 1985), «fredsnasjonen» (Støre 2006) og nylig, «miljøforegangslandet» (St.meld. nr. 15 (2008–2009)). Omleggingen er åpenbar i disponeringen av utenrikspolitiske ressurser. På et administrativt plan ble Norad innlemmet som et koordineringsorgan for bistand innen Utenriksdepartementet, hvor «Seksjon for fred og forsoning» opplevde rask vekst i penger, pulter og prestisje. Miljøpolitikk ble for alvor en del av engasjementspolitikken da den ble lagt under samme ministerpost som utviklingspolitikken i 2007. Dette speiles i sivilsamfunnet hvor de store bistandsaktørene utvider sine kompetansefelt i takt med bevilgende myndigheters interesseområder.

Det er flere tenkelige grunner til at Norge brukte «mulighetsvinduet» som fraværet av trusler ga til globalt engasjement. Misjonerende idealisme er ikke noe nytt fenomen her til

NNT-2010-1.book Page 226 Friday, April 9, 2010 4:18 PM

lands. Å rette protestantisk misjonsimpuls og sosialistisk internasjonalisme utad har også tjent husfreden. Det er i denne sammenhengen man må se hangen til eksepsjonalisme. Norge ser på seg selv som en legemliggjøring av universelle verdier. I likhet med USA har landet et skamløst godt selvbilde, kronet med en implisitt antagelse om at alle andre land kan, vil og bør bli mer som oss. De foretrukne norske maktmidlene er dialog og pengegaver. Engasjementspolitikken fikk sin distinkte form av hva Max Weber (2002: 45) kalte «verdirasjonalitet», hvor en handling motiveres ikke av mål–middel-tankegang, men av troen på at handlingen er viktig i seg selv. Gode saker antas å være gjensidig forsterkende (det tas for gitt at kvinnerettet bistand hjelper miljøet og skaper fred) (se St.meld. nr. 11 (1989–1990): 35). Norge anses som spesielt egnet til å løse problemer på global skala i kraft av internasjonalt sinnelag og betalingsvilje. Og det er store beløp som settes i omløp. I 2009 var bistandsbudsjettet alene på 26,2 milliarder kroner, mer enn Fijis samlede BNI.

Utenriksminister Støre la fram sine tanker om landets rolle i foredraget «Norge som fredsnasjon» (2006). Målet er å fremme fred og omfordeling på en global skala gjennom ensidige eller multilaterale tiltak. Globalt fokus og et verdensforandrende ambisjonsnivå kjennetegner hva Robert Keohane (1969) kaller en «systempåvirkende makt», en mellommakt. I denne klassen, mellom stormaktene og småstatene finner vi land som Iran, Italia og Argentina. Men Norge er ingen mellommakt, det er en småstat. Teorien bak denne selvmotsigelsen er å finne i Jan Egelands bok *Impotent Superpower – Potent Small State* (1985), hvor han argumenterer for at småstater er særlig egnet til idealpolitikk og at det er i deres interesse å vie seg til slikt. Tanken om Norge som «humanitær stormakt» er overdrevet, kan hende, men har allikevel en kime av sannhet Norge rykket virkelig opp en maktdivisjon: Fra småstat til mellommakt. Terje Tvedt (2009a) har hevdet at engasjementspolitikken er mest til innvortes bruk og at dette forklarer hangen til å redusere innfløkte problemer til selvhevdende posering. Dette «godhetsregimet» har skapt et intellektuelt klima som har utviklingshemmet kritiske perspektiver. I de senere år har kritikken økt. Trolig har ingen annen del av utenrikspolitikken tiltrukket seg mer akademisk oppmerksomhet det siste tiåret. Dette er ikke rett sted å oppsummere denne mangslungne debatten. Det rekker å si at på et overordnet plan har kritikken falt langs tre hovedlinjer – resultatene ute i verden, effektene hjemme i Norge og engasjementspolitikkens gehalt. La meg kort nevne noen av hovedmomentene som har kommet fram.

Resultatene ute i verden. Over tid har det festnet seg et inntrykk av at resultatene ikke står i forhold til innsatsen. Dette oppsummeres i en bemerkelsesverdig kronikk av Thorbjørn Jagland (2008). Han begynner med å påpeke: «Nær sagt alle fredsprosesser vi har vært involvert i, ligger i grus», og avslutter med spørsmålet: «Er det vår egen verdensanskuelse det er i ferd med å bli noe galt med?». På 2000-tallet har fokus i økende grad blitt rettet mot resultatene av engasjementspolitikken. Dette førte til et nytt fokus på evaluering, noe som blant annet fikk utløp i årlige resultatrapporter fra Norad (2007, 2008 og 2009). Dessverre har sammenblandingen av politiske og byråkratiske målsetninger gjort at Norads rapporter lider under en mangel på etterprøvbare data og en tendens til å måle resultater i adjektiver (Toje 2007).

Øyvind Østeruds artikkel «Lite land som humanitær stormakt» (2006) gir et overblikk over de sentrale innvendingene (se også Christie 2007). Kort fortalt bruker Østerud innsikter fra statsvitenskapen til å sette spørsmålstegn

NNT-2010-1.book Page 227 Friday, April 9, 2010 4:18 PM

ved hvorvidt midlene som Norge bruker er egnet til å nå de målsetningene som landet har satt seg. Han påpeker at bistand, rent faktisk, sjelden skaper utvikling. Resultatene tatt i betraktning er den enorme tiltroen til bistand uforklarlig. Uten at dette har hemmet stadig vekslende visjoner om hva u-hjelp skal oppnå. Artikkelen setter også spørsmålstegn ved Norges fredsengasjement og den normative antagelsen om at krig er et resultat av mangel på dialog og at løsningen ligger i å oppmuntre partene til å oppdage sine «virkelige» interesser (se Galtung, 2004).

Den norske modellen. Ifølge Helge Pharo har akademikere som har nærmet seg bistandspolitikken i kritisk modus blitt møtt med «ihjeltielser, utenomsnakk eller rasende avsvergelser» (Pharo & Fraser 2008: 88) fra det etablerte. Mye kan sies om dette, blant annet at det er sant. Det er denne samstemtheten som Terje Tvedt tar for seg i boken *Utviklingshjelp, utviklingspolitikk og makt*, som nylig kom i ny utgave (2009a, se også Tostensen 2004). Her argumenterer han for at statsmakt, forskningsinstituttene og sivilsamfunnet har knyttet seg sammen i en «neokorporativ struktur». Disse tre aktørene forenes i stadige krav om eskalering av norsk engasjement. Sidene i trianglet utgjør også en sammenhengende karrierestige hvor en gitt person snart sitter på den ene siden av bordet, snart på den andre. Gjennom å spille på lag har de tre frambrakt en enorm budsjettvekst, uavhengig av resultater.

Modellen bidrar til å forklare hvorfor kritikken av engasjementspolitikken har kommet, ikke fra instituttsektoren, men fra universitetene. Det forklarer også hvorfor veien er kort fra politikken til bistandsindustriens ledersjikt. Når man leser Tvedts betenkninger omkring sentrale aktører som Røde Kors, Norad og Nupi, styres tanken hen mot Samuel Huntingtons avhandling (1950) om «institutional capture», hvor en statsmakt blir tatt som gissel av næringene den var ment å regulere. Tvedt (2007, 2009b) hevder at dette ikke ville vært mulig uten ukritisk mediedekning. Bistandsindustriens suksess lå i å overbevise seg selv, og andre, om at menneskehetens beste er synonymt med deres egeninteresse. Og at dette igjen er synonymt med Norges interesser.

Idealpolitikk som realpolitikk. Knut Vollebæk (Dagens Næringsliv 1998) argumenterte åpent for at idealpolitikk skulle gå foran nasjonale interesser. Siden ble det vanligere å se de to som komplementære. Henrik Thune (19977) har kalt antagelsen om at idealpolitisk prestisje kan veksles om i interessepolitisk valuta «det intellektuelle rammeverket» for Arbeiderpartiets utenrikspolitiske linje. Utenriksminister Bjørn Tore Godal (1995) oppsummerte: «Ved å fremme rettferdighet og velferd for verdenssamfunnets svakeste vil vi (...) tjene fredens sak og styrke vår egen sikkerhet.» Men er det slik? Det er ingenlunde åpenbart at prestisje kan veksles om i autonomi, velstand eller sikkerhet. Manglende evne til å omsette militærmakt i økonomisk framgang var kjernen i Sovjets kollaps. Janne Haaland Matlary har testet antagelen om at idealisme bevist omformes til «ekte» nasjonale interesser, uten å finne bevis for slik *transsubstansiasjon* (2002). Olav Riste (2007) advarer mot at Norge er «blitt så oppteken av sitt sjølvbilde at vi står i fare for å drukne i det», at engasjementet har sterke innslag av narsissisme.

St.meld. nr. 15 (2008–2009) befatter seg også med dette spørsmålet. Her understrekes det at Norge har kompetanse og ressurser til å gjøre en forskjell, og at Norge derfor har en «etisk plikt til å stille opp». Samtidig understrekes det at det globale engasjementet ikke skal gå på bekostning av norske interesser i de nære områdene. Dette kan synes tilforlatelig helt til det viser det seg at dette er koblet med en konstruktivistisk antagelse om at «utvidede egen-

NNT-2010-1.book Page 228 Friday, April 9, 2010 4:18 PM

interesser» ikke «reserveres for materielle størrelser» (Lunde, Thune & Fleischer 2008: 12). Idealer er også interesser. Slik «interesser» brukes i stortingsmeldingen, fungerer det som et synonym for «politikk» – hva UD gjør, eller planlegger å gjøre, defineres automatisk som interesse. Slik mister begrepet, som Rolf Tamnes har påpekt, «sin verdi som analytisk og operativt verktøy».

Det er betydelig kontinuitet mellom St.meld nr. 11 fra 1989 og St.meld nr. 15 fra 2009. I begge meldingene er NATO det sikkerhetspolitiske ankerfestet, Russland det største usikkerhetsmomentet, det nordiske samarbeid har det største potensialet og forholdet til EU er viktig, men vanskelig å håndtere. Begge meldingene overser imidlertid at idealer og interesser ofte trekker i motsatt retning. Torbjørn L. Knutsen (2009: 528) skriver at ved å kalle slike misforhold «utfordringer», skapes et inntrykk av at man kan balansere absolutt motstridende hensyn. For eksempel har Norge som utsatt småstat en interesse av å forsvare suverenitet som ubrytelig prinsipp, mens engasjementspolitikken er basert på inngripen i andre lands interne anliggender. Men mens Sverige rettet sterk kritikk mot Russland for Sør-Ossetiakrigen som brudd på suverenitetsprinsippet, var Norges posisjon utstudert vag.

Vendepunktets anatomi

Slik jeg ser det representerer altså slutten på den kalde krigen et brudd. Sikkerhetspolitikken ble underordnet engasjementspolitikken; i alliansepolitikken har «totrinnsraketten» blitt erstattet av et «firedobbelt sikkerhetsnett»; forståelsen av Norges plass i det internasjonale systemet har endret seg, og skillet mellom statsmakten og sivilsamfunnet har blitt visket ut. Men i den norske grunnholdningen ser vi også kontinuitet. Integrasjon og avskjerming (overfor venner), avskrekking og beroligelse (overfor motstandere). Norge ønsker fortsatt å ha hjelpen nær, men hjelperen fjern; aktiv og avventende (Neumann & Leira 2005). Så til et svangert spørsmål: Har vi i 2010 passert enda et vendepunkt? For å svare på dette er egenevalueringer problematiske kilder. Makthavere er gjennomgående flinkere til å innrømme andres feil enn sine egne. Hvis engasjementspolitikkens antagelser viser seg å være gale, kan mange ønske å skape distanse mellom seg selv og sine tidligere standpunkter.

Det ligger stor definisjonsmakt i å holde pennen som skriver historien. Det er kanskje i denne sammenheng at makthavernes plutselige entusiasme for å «diskutere» norsk utenrikspolitikk må forstås. Det har over de siste par årene oppstått en ny sjanger, hvor politisk polemikk blandes med byråkratisk form (Pharo 2007). Dette er bøker med offisielt klingende titler som under dekke av folkeopplysning setter fram en første skisse av historien. Refleksjonsboken *Å gjøre en forskjell* (2008), bakgrunnsrapporten *Norske interesser* (2008) og Norads resultatrapporter har det til felles at de etterlater et inntrykk av at norsk utenrikspolitikk er, for å si det med Pangloss, «den beste av alle tenkelige verdener». Samtidig ser vi det åpenbare tegn til at engasjementspolitikken er under omlegging.

Den plutselige interessen for NATOs artikkel 5 kan være et tegn til uro over «en vev av komplementære sikkerhetsforanstaltninger» (St. meld. nr. 15 (2008–2009): 11). Sikkerhetsnettene har åpenbare hull. Nedrustningsengasjementet har ført tilensidig avrustning *vis-à-vis* Russland; EU har ingen kapasitet for kollektivt forsvar; Stoltenberg-kommisjonens forslag om en «nordisk forsvarspakt» falt til jorden. Geografisk utsatte og forsvarsmessig svake Norge er en mindre attraktiv alliansepartner enn enkelte liker å tro (Marthinsen & Ørnhøi 2008). Tiden da sikkerhetsgarantier kunne utstedes

NNT-2010-1.book Page 229 Friday, April 9, 2010 4:18 PM

uten tanke på å leve opp til dem, er over. Heller ikke NATO er den jernpakten den engang var. Uten USA er evnen til kollektivt forsvar ytterst liten. Norsk forsvar er bare «tidsriktig» hvis man antar et håpefullt trusselbilde. Russisk revisjonisme og USAS reduserte nærvær i Europa gir grunn til uro. Hvis framtiden vil minne mer om 1890-tallet enn 1990-tallet, slik Robert Kagan (2008) har hevdet, vil Norge være i et akutt sikkerhetsdilemma.

Det sterke behovet for å kle opp engasjementspolitikken i realismens språkdrakt, bunner i en gryende erkjennelse av at «idealisme som realpolitisk nødvendighet» er et regnestykke som ikke går opp. Engasjementspolitikkens relevans for norske interesser i vanlig forstand er høyst uklar. En høy profil er ikke alltid en fordel for en småstat. – Det kan for eksempel tenkes at arbeidet for å rette stormaktenes oppmerksomhet mot nordområdene, hvor vi mangler robust nærvær, kan ha uønskede konsekvenser. Det er her nærliggende å minne om møtet i London i 2006 hvor den britiske regjeringen hadde invitert en rekke stormakter inkludert Russland for å diskutere Svalbards framtid, bak Norges rygg. I samme korg hører tanken om at *det internasjonale systemet er i ferd med å svekkes og at Norge derfor må bygge opp det internasjonale systemet*. Dette bygger på en elementær nivåfeil. Norge kan ikke hindre det internasjonale system i å gå i stykker like lite som vi kan rive det ned. Norge er ikke en mellommakt, vi er en småstat. Ei reke som hevder at den er en hummer, er fortsatt ei reke.

Da Støre inntok UD, var en av hans hovedprioriteringer å omorganisere departementet. Forsøket sprang ut av en erkjennelse av at engasjementspolitikkens ambisjonsnivå var større enn de administrative ressursene klarte å håndtere. *Hvis alt er viktig, hva skal ha første, andre eller tredje prioritet?* Faren er «at midler og mål blandes i en slik grad at de går ut på ett. Engasjementspolitikkens verdirasjonalitet har gjort at Norge har drevet med mekling og gi bistand, selv når dette ikke var den mest rasjonelle måten å oppnå en gitt målsetning på (se, Henriksen Waage 2009). Faren er at nasjonale interesser (i vanlig forstand) misligholdes. Små land må bruke sine utenrikspolitiske ressurser klokt, nettopp fordi de er begrensede (Keohane 1969: 295–296). Bak kompromisset i Stortingsmelding nr. 15, hvor engasjementspolitikken simpelthen omdefineres som interessepolitikk, har vi det siste året sett en klar tendens til å tone ned den misjonerende idealismen. Tanken er nå at Norge først og fremst skal engasjere seg på de stedene der vi har interesser og vil kunne gjøre en forskjell. Det er grunn til å avvente hva de selvpålagte begrensningene vil innebære i praksis, husk at Støres forsøk på å reformere UD mislyktes.

Mange spennende debatter ligger foran oss. De problematiske sidene ved den norske modellen er underrapportert. Er sivilsamfunnets kollegiale holdning til makten et resultat av økonomisk avhengighet (*rent seeking*)? Har sivilsamfunnets rolle som statsforvaltningens forlengede arm endret statens interesser (*institutional capture*), og i hvilken grad spiller sivilsamfunnet rollen som politiske vannbærere (*agenda chasing*)? I hvilken grad brukes ansettelser som privilegier (*clientism*), og i hvilken grad er engasjementspolitikken preget av offentlig praksis til privat vinning (*moral hazard*)? Har politisk kontroll med forskningsinstituttenes budsjetter ført til selvsensur? Vi vet ikke. Norsk utenrikspolitikk preges av gruppetenkning hvor de involverte parter minimerer konflikt og bygger konsensus uten å kritisk analysere, teste eller evaluere sine ideer (*group think*). Det er ennå ikke skrevet noen god oversikt over norsk utenrikspolitikk etter den kalde krigen. Det er på tide at det gjøres. En tanke kan være å mobilisere forfatterne bak *Norges utenrikspolitikk* til ny dyst (Knutsen m.fl. 1995).

NNT-2010-1.book Page 230 Friday, April 9, 2010 4:18 PM

Engasjementsutmattelse

Mange i Norge så unipolaritet som forspillet til en overnasjonal tidsalder, slik David Mitrany hadde forespeilet i 1933, og som Thomas Hylland Eriksen ønsket velkommen i 1993. I snart to tiår har den postmoderne agendaen trillet nedover rullebanen uten å nå *take-off*-fart. Verden av 2010 minner lite om idealistenes 90-tallvisjoner. Det bringer oss tilbake til utgangspunktet: Er vi inne i en ny epoke slik Støre foreslo – og i forlengelsen av dette: er engasjementspolitikken passé?

Svaret på dette spørsmålet er, forutsigbart nok, at det er for tidlig å si. Norges utenrikspolitikk styres fortsatt av prestisjemålsetninger. Det er grunn til uro. Mens engasjementspolitikken har lønt seg for operatørene, er relevansen for norske interesser høyst usikker. Omleggingen så langt har primært vært av retorisk art. Norge vil allikevel trolig finne det stadig vanskeligere å forsette engasjementspolitikken. Grunnen er enkel: Engasjementspolitikken var i realiteten en småstat som tok på seg kappen til en mellommakt. Norge har i en tid «bokset over sin vektklasse». Siden ambisjonsnivået er større enn landets ressurser tillater, har utenrikspolitikken blitt usammenhengende og uproporsjonal. Norge bruker historisk lite av BNI på forsvar (1,4 prosent anno 2007) og historisk mye (anslagsvis 1,2 prosent anno 2010) på engasjementspolitikken.

Det er grunn til å spørre om vi vil kunne holde stand. Normene som Norge har investert så mye i har en tendens til å fordampe når stormakter kommer i bevegelse. Multipolaritet vil trolig kreve mer av mellommaktene enn hva Norge har å gi. Til dette kommer det at resultatene ikke har stått i forhold til innsatsen. Mens engasjementspolitikken har lønt seg for operatørene, er relevansen for norske interesser høyst usikker. Heller ikke resultatene ute i verden innbyr umiddelbart til fornyet tillit. Man kan kanskje snakke om engasjementsutmattelse. Hvis (og når) det blir åpenbart at prestisje ikke kan omsettes i nasjonal sikkerhet vil Norge måtte revurdere bruken av utenrikspolitiske resurser. På en veldig stille, veldig norsk måte, vil engasjementspolitikkens svekkelse trolig bli traumatisk. Kan hende kommer fagsjargong til kort i å beskrive slikt. W.H. Auden (1939) er mer treffende enn hva jeg kan håpe å være:

> The vases crack, the ladies die,
> The Oracles are wrong:
> We suck our thumbs or sleep;
> the show is gamey and too long.

Bøker

Lange, E., H. Pharo & Ø. Østerud (2009). *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk: Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen.* Oslo: Unipub.

Lunde, L., H. Thune & E. Fleischer (2008). *Norske interesser: Utenrikspolitikk for en globalisert verden.* Oslo: Cappelen Damm.

Marthinsen, M. & S. Ørnhøi (2008). *Mellom maktene: Norske strategiske interesser.* Oslo: Res Publica.

St.meld. nr. 15 (2008–2009). *Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.* Det kongelige utenriksdepartement.

Støre, Jonas Gahr (2008). *Å gjøre en forskjell.* Oslo: Cappelen Damm.

Tvedt, Terje (2009a). *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt: den norske modellen.* Oslo: Gyldendal.

Østerud, Øyvind (2009). *Hva er krig?* Oslo: Universitetsforlaget.

Øvrig litteratur

Aftenposten (2010). «Hvis du ikke er i ditt eget område, er du i trøbbel», 2. februar.

Auden, W.H. og C. Isherwood (1939). *Journey to a war.* New York: Random House. Christie,

NNT-2010-1.book Page 231 Friday, April 9, 2010 4:18 PM

L. (2007). «Intensjoner og intervensjoner» i *Nytt Norsk Tidsskrift* 24 (1): 105–108.

Dagens Næringsliv (1998). «Vollebæk ordner opp», 15. januar.

Dragnes, K. (2009). «Halvveislandet Norge». Aftenposten, 18. november.

Egeland, J.O. (1985). *Impotent superpower – potent small state*. Oslo: International Peace Research Institute.

Egeland, J. O. (2007). «Den nordiske dimensjon». Dagbladet, 11. oktober.

Eriksen, T.H. (1993). *Kulturterrorismen. Et oppgjør med tanken om kulturell renhet*. Oslo: Spartacus.

Førland, T.E. (1988). «1949 som 'vendepunkt': Er NATO-medlemskapet bare kulisse?» *Internasjonal Politikk* 46 (6): 69–86.

Forsvarsdepartementet (2009). «Evne til innsats». Strategisk konsept for Forsvaret.

Galtung, J. (2004). *Transcend and transform: An introduction to conflict work*. Bolder, Colo: Paradigm. Godal, B.T. (1995). «Nødhjelp og norsk utenrikspolitikk». Aftenposten, 16. februar.

Henriksen-Waage, H. (2009). «Fredspolitikk i Midtøsten» i E. Lange, H. Pharo & Ø. Østerud (red.): *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Unipub.

Holst, J.J. (1972). «Det europeiske fellesskap». Arbeiderbladet, 28. august.

Huntington, S.P. (1950). Clientalism: a study in administrative politics. Thesis, Harvard University.

Jagland, T. (2008). «Våre egne myter». Aftenposten, 4. januar.

Kagan, R. (2008). *The return of history and the end of dreams*. New York: Knopf.

Keohane, R.O. (1969). «Lilliputians' dilemmas: Small states in international politics». *International Organization*: 291–310.

Knutsen, B.O. (2010). «Norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk – dilemmaer og utfordringer» i G.L. Dyndal (red.): *Norsk strategisk ledelse i krise og krig*. Bergen: Fagbokforlaget.

Knutsen, T.L., G.M. Særbo & S. Gjerdåker (1995). *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen.

Knutsen, T.L. (2009). Kommentarer til Stortingsmelding nr. 15. *Internasjonal politikk* 67 (3).

Lundestad, G. (1985). «Nasjonalisme og internasjonalisme i norsk utenrikspolitikk: Et faglig-provoserende essay». *Internasjonal Politikk*, Temahefte I: 39–54.

Matlary, J.H. (2002). «Verdidiplomati – kilde til makt?». Rapport nr. 46. Oslo: Maktutredningen.

Matlary, J.H. & Ø. Østerud, red. (2005). *Mot et avnasjonalisert forsvar*. Oslo: Abstrakt forlag

Melbye, S. (2009). «NATO, amerikansk maktpolitikk og Norge» i E. Lange, H. Pharo & Ø. Østerud (red.): *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Unipub.

Mitrany, D. (1933). *The Progress of International Government*. London: George Allen & Unwin.

Neumann, I.B. & H. Leira (2005). *Aktiv og avventende: Utenrikstjenestens liv 1905–2005*. Oslo: Pax.

Neumann, I. (2007). «When Did Norway and Denmark Get Distinctively Foreign Policies?», *Cooperation and Conflict* 42 (1): 53–72.

Norad (2007, 2008 og 2009). Resultatrapport. Oslo.

Offisersbladet (2010). «Krisetilstander i Hæren?» Leder, 5. februar.

Pharo, H.Ø. (2007). «Om å møte seg selv i døren i oppdragsforskningens irrganger». *Historisk tidsskrift* 86 (2): 277–287.

Pharo, H.Ø. & M.P. Fraser (2008). *The aid rush*. Vol. 1, *Aid regimes in Northern Europe during the Cold War*. Oslo: Unipub.

Reuters (2007). «Norway urges NATO debate of missile shield», 24. april.

NNT-2010-1.book Page 232 Friday, April 9, 2010 4:18 PM

Riste, O. (1973). «Alliansepolitikk og brubygging». *Historisk tidsskrift* 52: 261–267.

Riste, O. (1983). «Frå integritetstraktat til atompolitikk: Det stormaktsgaranterte Norge 1905–1983». FFHS-notat nr. 2. Oslo: Forsvarets Høgskole.

Riste, O. (1989). «Merkeår i norsk utenrikspolitikk: Vendepunkt eller ledd i ein gradvis prosess?». *Internasjonal Politikk* 478: 188–191.

Riste, O. (2007). «Narcissus Norvegicus». Aftenposten, 1. juli.

Rothstein, R.L. (1968). *Alliances and Small Powers*. New York: Columbia University Press.

Simensen, J., A.E. Ruud, F. Liland & K.A. Kjerland (2003). *Norsk utviklingshjelps historie*. Bergen: Fagbokforlaget.

Sjursen, H. (2008). «Fra bremsekloss til medløper: Norge i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk». *Nytt Norsk Tidsskrift* 25 (4): 323–335.

Skogrand, K. (2004). *Alliert i krig og fred 1940–1970. Norsk forsvarshistorie*, bind 4. Oslo: Universitetsforlaget.

Stoltenberg, T., red. (2009). «Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk» Forslag overlevert de nordiske utenriksministere på ekstraordinært nordisk utenriksministermøte, 9. februar.

St.meld. nr. 11 (1989–1990). *Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk*.

St.meld. nr. 35 (2003–2004). *Felles kamp mot fattigdom*.

St.meld. nr. 11 (2007–2008). *På like vilkår: Kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken*.

St.meld. nr. 15 (2008–2009). *Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*.

Støre, J.G. (2006). «Norge som fredsnasjon», på Norges Fredssenter 24. april.

Støre, J.G. (2008). «En ny verdensorden». Aftenposten, 30. juli.

Tamnes, R. (1997). *Oljealder. Norsk utenrikspolitikks historie*, bind 6. Oslo: Universitetsforlaget.

Tamnes, R. (2009). Kommentarer til Stortingsmelding nr. 15. *Internasjonal politikk* 67 (3).

Thune, H. (1997). «Idealisme og egennytte». Dagbladet, 24. november.

Toje, A. (2007). «Norads resultatrapport gir få svar». *Bistandsaktuelt* nr. 15, desember.

Tostensen, Arne (2004). Bokanmeldelse i *Historisk tidsskrift* 83 (2): 338–344.

Tvedt, T. (2007). «De hvite hjelperne i de hvite bilene». Aftenposten, 5. mars.

Tvedt, T. (2009b). «Journalistikkens sammenbrudd». Dagbladet, 1. desember.

Ulriksen, S. (2002). *Den norske forsvarstradisjonen*. Oslo: Pax.

Weber, M. (2002). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Østerud, Ø. (2006). «Lite land som humanitær stormakt». *Nytt Norsk Tidsskrift* 23 (4): 303–316.