

JONAS GAHR STØRE

UTENRIKS- POLITIKK

I FORANDRINGENES TID

Når maktforholdene endrer seg i verden, må vi bestemme oss for hva som er norske interesser, hva som ligger fast og hvor vi må endre utenrikspolitikken.

PÅ VENTEROMMET i Utenriksdepartementets 4. etasje henger bilder av Norges utenriksministere gjennom hundre år – fra 1905 til 2005 – tjuseks i alt, fra Jørgen Løvland til Jan Petersen. Hver gang jeg er innom dette rommet lar jeg blikket gå over de to radene med fotoportretter, og lurur på hvordan verden så ut da de hadde ansvaret.

Jeg tenker på Halvdan Koht, utenriksminister i de dramatiske krigsårene. Han som satt der i skinnet fra stearinlys i morgentimene den 9. april 1940, og fortalte den tyske sendemannen at konsekvensen av ultimatumet fra Hitler var at Norge og Tyskland var i krig. Eller Hallvard Lange, utenriksminister gjennom 19 år, som våren 1947 levde med en daglig frykt for sovjetisk invasjon. Og Jørgen Løvland, Norges første utenriksminister, utnevnt høsten 1905, ansvarlig for å utvikle norsk utenrikspolitikk fra nesten ingenting.¹

Opplevde de, som jeg gjør det, at mye grunnleggende er i forandring, akkurat nå? Spurte de seg, som jeg gjør ukentlig, om hvordan de best kan møte utfordringene og leve opp til ansvaret i den tilmålte tiden de har som utenriksminister?

Jeg tenker litt ekstra på Lange her jeg sitter og skriver på denne artikkelen, døgnvill etter å ha vært fem travle dager i New York under FNs generalforsamling. New York-flyet lander 09.30, tidlig nok til at vi rekker en dag på jobben etter ankomst. Det var annerledes på Langes tid. Han tok amerikabåten til New York i følge med noen ekspedisjonssjefer og sekretærer. En hel måned var han borte. Det var en annen tid.

Men hvilken er min tid som utenriksminister?

La meg skissere en hovedbegrunnelse for de veivalgene som har inspirert utenrikspolitikken de siste fem årene. Jeg begynner med det store bildet og spør: Finnes det et treffende begrep som beskriver den verden det norske samfunnet befinner seg i akkurat nå?

Navn på verden

Blant fagfolk har det ikke manglet på merkelapper. I de tidlige årene av George W. Bushs periode hørte vi at verden var blitt såkalt «hegemonisk» eller «unipolar», dominert av USA. I dag hører vi beskrivelser som trekker i den motsatte retningen, nemlig at verden er i ferd med å bli «post-amerikansk». Noen ser for seg en «multipolar» orden. Tanken er at vi befinner oss i en historisk overgangstid, bort fra en vestlig eller USA-ledet orden som har kjenetegnet det siste århundret. I stedet vil vi i fremtiden se nye maktsentra som konkurrerer med hverandre, land som Kina, USA, India, kanskje Russland, Brasil og, hvem vet, EU?

Det finnes et vell av merkelapper: «Informasjonssamfunnet». «Kollisjonen mellom sivilisasjoner». «Terroriåret». «Risikosamfunnet». «Hyperkapitalisme». «Klimakriger», kjente overskrifter og påstander fra det siste tiårets samfunnsdebatt.

Jeg tror det er begrenset nytte i å forsøke å fange inn samtiden med denne typen navn og begreper. Faren er alltid at merkelappene blir mektigere enn virkeligheten. Men summen av alle de konkurrerende merkelappene sier likevel noe viktig. De forteller om en brytningstid. At den

økonomiske veksten og globaliseringen som har kjennetegnet utviklingen de siste to tiårene, er full av dynamikk og full av motsetninger. På den ene siden opplever vi mer internasjonalisering og mer kontakt mellom kulturer. På den andre siden ser vi

formulerte han det slik: «I dag blir det avgjort korleis verda kjem til å bli i 2050, og vi førebur korleis ho kjem til å sjå ut i 2100. Alt etter korleis vi handlar, vil barna og barnebarna våre bu i ei leveleg verd eller i eit helvete dei kjem til å hate oss for.»

” Faren er alltid at merkelappene blir mektigere enn virkeligheten ”

økt nasjonalisme, fragmentering av verden i ulike identiteter, og polarisering og hat mellom religioner og grupperinger.

Den samme typen motsetningsforhold gjelder også for USAs maktposisjon i verden. På den ene siden ser vi at USAs dominerende rolle svekkes, både økonomisk og politisk. Samtidig ser vi tegn på det motsatte når vi opplever hvordan veksten i Asia og Latin-Amerika øker oppslutningen om amerikanske kultursymboler, enten det er produsert i Hollywood, eller utviklet hos Apple og Microsoft i California. Amerikanske forskningsinstitusjoner er fortsatt ledende i verden. Og som forsvarsminister Gates bemerket, da han hørte at noen var bekymret for stillingen til US Navy: «Vel, vår marine er større en de 13 neste marinene i verden til sammen. For øvrig er 11 av de 13 vår allierte».

Min opplevelse er at verden befinner seg i en rastløs overgangsfase, en tid der makt flyttes, ny teknologi og verdier bryter gjennom, nye stater rykker opp i verdenspolitikens toppdivisjon. Verden endres, men vi ser ennå ikke konturene av en ny og tydelig orden. Kanskje opplever vi snarere en «kompleks uorden», der krefter spiller seg ut, men hvor utfallet ennå ikke er gitt.

Den franske tenkeren og politikeren, Jacques Attali, ga i fjor ut en bok i Norge med tittelen *Kort historie om framtida*.² Der

Attali har mye rett. Nærvær av en kompleks uorden kan tolkes som en tid preget av større usikkerhet. Men en brytningstid gir også muligheter til å påvirke utviklingen, for stater og grupper som har ambisjoner, mål og ressurser til å nå dem. Vi bør være blant dem som har slike ambisjoner.

La oss ta et skritt til og se nærmere på fire viktige utviklingstrekk som former verden rundt oss og det norske samfunnet, og som vi derfor må forholde oss til.

(1.) Sammensmeltingen (av samfunn)

Fra skrivebordet mitt i utenriksdepartementet ser jeg ikke bare utover Oslo sentrum. Jeg ser også rett inn i ansiktet på Fridtjof Nansen, portrettert av Erik Werenskiold i 1915. Nansen var polfareren, oppdageren og vitenskapsmannen, men han var også en av Norges første diplomater, vår ambassadør til London fra 1906 og den første høykommissær for flyktninger etter den første verdenskrigen. Nansen var en globetrotter, han beveget seg fritt rundt i verden. Det var ikke mange som ham i hans tid. I dag er svært mange av oss globetrottere, ikke bare som turister og reisende, men på nett og som forbrukere. Selv samfunnet vårt har flyttet seg over grensen, ut i verden.

«Samfunnssammensmelting», kan vi kalle det; det er et langt ord, men gjenkjennelig. For det er et hverdagsfenomen, og gjelder for hvem som helst: Klærne på kroppen produsert av fabrikkarbeidere utenfor Shanghai; eplet i matpakken fra jordbruksområdet i Chile; surfing på internett som er avhengig av fiberoptiske kabler og servere spredt rundt hele jorden; fjernsynsbildene på nyhetene fra nød i Afrika som treffer oss emosjonelt; eller naboen med familien fra Pakistan, født i Norge, men

– et reisende folk. Til enhver tid er hundretusenvis spredd rundt om i verden, på jakt etter opplevelser og stimulanser, sårbare for katastrofer og kriser.

Et langt skritt, men likevel: Noe liknende kan vi si om finanskrisen. Finanskollaps i USA ble til rekordgjeld og velferdskutt for folk midt i Norge. Vi kan følge det på utviklingen i verdiene i Statens Pensjonsfond Utlandet – eller oljefondet på folkemunne. Ørsmå utslag på økonomiske barometer som måler arbeidsledig-

” Verden endres, men vi ser ennå ikke konturene av en ny og tydelig orden ”

med antenner mot gamlelandet, preget av turbulensen og dramatikken derfra.

For nesten tretti år siden skrev en annen av mine forgjengere, Knut Frydenlund, en av dem som har inspirert meg mest, om det han kalte «internasjonaliseringen»: «I hele etterkrigstiden har vi hatt [...] en utvikling som har bundet de enkelte land og folk nærmere sammen og gjort dem stadig mer avhengig av hverandre».³ Nå, i 2010, har denne utviklingen kommet mye lengre. Vi snakker ikke bare om «avhengighet» mellom samfunn. Det er snarere slik at samfunn har smeltet sammen på avgjørende områder som økonomi, finans, kultur – og klimatrusselen.

Tsunamien i Det indiske havet julen 2004 ble en sterk påminnelse om dette. Vi opplevde spennet mellom den fysiske katastrofen der ute og den katastrofen alle de som mistet sine nære opplevde her hjemme. Nød langt unna ble til nød tett på oss. Katastrofen fortalte om hvor sårbare livene er langs kyststripene, der mennesker stimler til som en del av den moderne folkevandringen – utsatt for ekstremvær og naturkatastrofer. Men den fortalte også om et stykke moderne Norge

het og forbruksmønster i Hong Kong eller Arizona, kan få store og direkte utslag på aksjekurser, rentenivåer, offentlige utgifter, velferd og arbeid i Europa.

Gjensidig avhengighet, sammensmelting og globale nyhetsbilder skaper ikke nødvendigvis større nærhet for hver og en av oss, men snarere en veldig opplevelse av samtidighet. Mer informasjon, større global kunnskap og hyppigere kultur møter betyr ikke at mennesker automatisk bytter ut sine nasjonale og lokale identiteter med en ny global identitet. Nei, det motsatte kan skje – og skjer i politikken flere steder, med sjåvinistisk nasjonalisme, fryktkultur og stigmatisering av det fremmede som en mulig fare.

Og i bakgrunnen forflyttes maktforholdene i verden, raskere enn vi kanskje tror

(2.) Forskyvningen (av verdens tyngdepunkt)

Få steder merker vi kraften i den globale utviklingen bedre enn i Beijing. I august besøkte jeg byen i bare ett døgn, men jeg opplevde det samme som ved hvert møte med Kina: opplevelsen av å bevege seg

gjennom konstant forandring. Jeg ser ikke dette som en historisk nyhet, snarere som at Kina vender tilbake med full kraft etter noen hundre års innadvendt fravær fra verdensscenen. Midt i dette

tyngdepunkt fra Atlanterhavet og øst- og sørover.

Av og til er jeg usikker på om vi i Norge helt har erkjent betydningen av denne maktforskyvingen. Til nå har vi sett

” Av og til er jeg usikker på om vi i Norge helt har erkjent betydningen av denne maktforskyvingen ”

århundret vil Vesten, ifølge en artikkel i Foreign Affairs, være redusert til rundt 12 % av verdens befolkning, europeernes andel vil synke til rundt 6 %. Før utbruddet av den første verdenskrigen var det like mange europeere som kinesere i verden. Økonomisk anslås det at Europa vil stå for rundt 30 % av verdens verdiskaping rundt 2050 – det er en andel tilsvarende tilstanden midt på 1800-tallet, og ned fra 68 % i 1950.⁴

Langs noen størrelser ser vi altså en retur til noe gammelt. Likefullt er det som skjer historisk og unikt. Kina, et samfunn på 1,3 milliarder reiser seg; hundrevis av millioner løftes ut av fattigdom. På drøyt

det som en forflytning av produksjon og økonomisk makt. Men fenomenet stikker dypere. Kina blir også et kraftsentrum for kunnskap og innovasjon, drevet av millioner som er sultne på et bedre liv de ser innen rekkevidde. Nye stater med andre verdigrunnlag blir førende, politisk og kulturelt, gjennom økonomisk tyngde. At vestlige land er i mindretall i verden, er ikke noe nytt. Men at ikke-vestlige stater blir økonomisk og teknologisk ledende, er et vannskille. Det har aldri hendt før at en stat ikke veksler inn voksende økonomisk og teknologisk makt i tilsvarende økt politisk innflytelse. Kina er der nå, selv om Kina, i motsetning til Vesten tidligere i his-

” Nye stater med andre verdigrunnlag blir førende, politisk og kulturelt, gjennom økonomisk tyngde ”

ti år har kineserne bygget mer enn 24 000 kilometer med motorvei; over 80 000 skyskrapere; og minst 250 000 fabrikker. Mellom 1992 og 2010 var den gjennomsnittelige vekst på 9,3 prosent per år.

Denne veksten vil ikke vare evig, alle raskt voksende økonomier vil oppleve vekstproblemer, og Kina er intet unntak. Men utfallet av utviklingen er tydelig: Kina og de andre vekstøkonomiene i Asia og Latin-Amerika forskyver verdens

torien, ikke markedsfører sin modell som en universell verdi.

Etter mange tiår der seierherrene fra den andre verdenskrigen har dominert de internasjonale styringsorganene er det nå kommet bevegelse. Ikke i form av en etterlengtet FN-reform, der nye stormakter kommer inn i FNs Sikkerhetsråd og FN blir mer tilpasset dagens utfordringer og blir mer representativ. Vi ser snarere at de store tar seg til rette, nå i det uformelle og

selvoppnevnte G20 – med Kina, India, Brasil og Sør Afrika ved bordet – som tar nye roller og mandater.

Man trenger ikke å reise til Asia for å merke forskyvingene. I Afrika møter vi Kina nesten alle steder. Landet er i ferd med å bli en stormakt på det afrikanske kontinentet, en storentreprenør som finansierer og utfører utviklingsprosjekter vi knapt har sett maken til. Dette utfordrer andre aktører, ikke minst internasjonale bistandsorganisasjoner. Kina er nå den største importøren av olje fra Saudi-Arabia og den fremste investoren

vil også forme utenrikspolitikken. Det vil påvirke USAs oppfatning av egne interesser. Vi kan få et USA som trekker seg tilbake fra verden, framfor å styre internasjonalt – slik vi er blitt vant til. Og det vil påvirke vår oppfatning av det transatlantiske verdifellesskapet.

(3.) Svermen (av saker og øyeblikk)

Det fantes en tid da stater og statsledere rundt omkring i verden hadde full kontroll over utenrikspolitikken. Her i landet ble utenrikspolitikken til å begynne

” Vi har ennå ikke sett den fulle konsekvensen av USAs interne økonomiske og sosiale ubalanser ”

i Iraks oljesektor, som regnes for å være verdens nest største. Og Kina stiller ingen «bryssomme» krav om respekt for menneskerettighetene og demokrati. Motsettingene slår i mot oss: For Kina, det mest fremadstormende landet av alle, er stabilitet selve styringsmålet.

Kinas vekst tydeliggjør også at USAs posisjon er i endring. Over tid får det betydning for oss. USAs interne politiske og økonomiske base vil forme landets avtrykk i verden. Vi gjør klokt i å vende større oppmerksomhet mot endringene som nå pågår i USA. Vi har ennå ikke sett den fulle konsekvensen av USAs interne økonomiske og sosiale ubalanser. Vi kjenner oppmerksomheten rundt voksende forskjeller mellom de aller rikeste og resten. Men det mest betydningsfulle er å følge en middelklasse som er stadig mer urolig for jobb, privatøkonomi og fremtid. Denne type uro får politiske utslag når fremtidsbildene skifter fra håp til frykt. Den sosiale fryktbølgen som nå skyller innover amerikansk innenrikspolitikk,

tatt hånd om av en liten håndfull menn, med skikkelser som Nansen og Wedel-Jarlsberg i spissen. Slik er det ikke lenger, og godt er det. Utenrikspolitikken er blitt demokratisert. Ansvar, kompetanse og beslutninger i enkeltsaker er fordelt på ulike fagdepartementer; alle har internasjonale kontaktflater. Frivillige organisasjoner, aktivistgrupper, nyhetsmedier, tenketanker, nettsider, rockestjerner og internasjonale konferanser er blitt en del av utenrikspolitikken infrastruktur og arena.

«Sverming» blir dette av og til kalt, og etter en arbeidsuke ved FN i New York kan jeg bekrefte at slik oppleves det også. Stadiet flere aktører involveres i internasjonale prosesser. Antall meningsberettigede grupper og organisasjoner vokser. I tillegg er det mange flere saker på agendaen.

På toppen av dette har tempoet i all politikk, også utenrikspolitikken, økt radikalt. Hver eneste dag dukker det opp saker som må vurderes og konkluderes, ofte i løpet av noen timer. Noe av dette

skyldes at informasjonsteknologien har krympet tidsavstanden i verden. Men mye skyldes også nyhetsmedia. Vi som lever i politikken opplever hvordan jaget mot deadline og spisse vinklinger flytter fokus bort fra de lange linjene over mot det som er dagsaktuelt og dramatisk. I løpet av ett år mottar UD flere enn 10 000 mediefore-spørsler. I fjor behandlet vi 120 000 saker som var knyttet til nordmenn med problemer i utlandet, flere av dem ble hovedsaker i det norske nyhetsbildet.

Alt dette stiller oss som politikere overfor et krevende valg: Vi må unngå å

den endelige utviklingsmodellen. Mange utviklingsland ser mot den kinesiske utviklingsmodellen fremfor den vestlige, til tross for åpenbare mangler på områdene demokrati og menneskerettigheter.

(4.) Norges beliggenhet (på verdenskartet)

Helt uavhengig av hvor gode vi er i neste runde med globalt klimadiplomati og klimateknologi, vil klimaendringene sette sitt preg på Norge. Og dette er det fjerde viktige utviklingssporet som setter sitt

” Vi må unngå å sette likhetstegn mellom politikk og håndtering av media ”

sette likhetstegn mellom politikk og håndtering av media. De politiske målene må meisles ut fra politiske verdier og interesser. Det å verne tid til analyse, strategisk planlegging og fokus på mål lengre fremme i tid, er blitt en kritisk politisk ressurs. Særlig i utenrikspolitikken.

Klimautfordringene fanger opp mye av dette. Hvordan utforme en virksom nasjonal politikk for det fenomenet som ikke bare er globalt i hele sitt vesen, men der de virkelige utfordringene strekker seg mange år inn i fremtiden, langt utover demokratiets fireårsyklus og medienes fokus på det dramatiske og aktuelle øyeblikksbildet? Til nå har ikke det globale klimadiplomati bestått prøven. Det haster med forbedringer. Kanskje overrasker Kina og India med en tilnærming langt fra den vestlige. Kina har overrasket før: Landet står ikke bare for de største utslippene av CO₂, Kina er også den største produsenten av vind og solkraft. Det er ikke slik at Vesten besitter

avtrykk på Norge: Geografien rundt Norge er i ferd med å endre seg.

I slutten av august i år hyret det norske rederiet Tschudi Shipping Company, lasteskipet MV Nordic Barents til å frakte last fra Kirkenes til Kina – gjennom nordøstpassasjen, langs Russlands arktiske kyst. Både skipet og lasten er historiske. Lasten, fordi voksende markeder i Asia har gjort det mulig å gjenåpne gruvene i Sør-Varanger, vi snakker om et industrielt comeback. Skipet, fordi den viser vei langs en ny internasjonal skipsled.

Nedsmeltingen i Arktis er i gang, og i dette århundret vil store deler av Polhavet bli isfritt hele eller deler av året. Først og fremst er dette en illustrasjon av klimaendringenes realitet. Rett ved den norske kysten åpner det seg et nytt gigantisk område for skipstrafikk, ressursutnyttelse og annen aktivitet, med nye politiske, økonomiske og miljømessige utfordringer i kjølvannet.

Når jeg møter kollegaer hører jeg ofte

snakk om hvordan verden beveger seg østover, ut av Europa, mot Asia og Det indiske havet. Siden 2005 har jeg minnet de samme kollegene om at verden også vil bevege seg nordover. Til de første møtene hadde jeg med meg kart for å illustrere en ny verdensdel som selv europeiske kolleger knapt hadde anelse om. «Nordområdene?» spurte en tysk professor etter at jeg hadde holdt et foredrag ved Humbolt-universitetet, «er ikke det Schleswig-Holstein?»

Nå er det en helt annen oppmerksomhet rundt Arktis og Nordområdene. Det utmeisles arktiske strategier fra Washington til Beijing, via Ottawa, Brussel, Moskva, Seoul og Tokyo – mange av dem inspirert av strategiene vi har utviklet i Norge. Politikere og observatører i stadig flere land ser mot nord, og mange ser mot oss. Realiteten er at vi står ved kanten av et «nytt» verdenshav ved Norges kyst. Et hav som vil knytte Asia, Europa og Amerika

genhet på verdenskartet» – er utviklings-trekk som illustrerer brytningstiden. Utenrikspolitikken utfordring handler om å møte denne utviklingen i tråd med norske politiske verdier og sentrale samfunnsinteresser.

Hvordan gjør vi dette? Hvordan ivaretar vi det norske samfunnet når våre liv påvirkes av så sammensatte krefter, ofte med utspring fra steder langt unna? Hvordan forholder vi oss til veksten i Asia? Hvordan unngår vi å drukne i det daglige fokuset på øyeblikk? Hvor langt skal UD gå i å være en serviceinstans for nordmenn i utlandet? Kort sagt: Hvordan skal det norske demokratiet bruke utenrikspolitikken?

I Norge har vi tradisjonelt hatt noen få, men klare utenriks- og sikkerhetspolitiske hovedlinjer. «Norsk politikk ligger fast», er et uttrykk som ofte er blitt brukt, og slik har det også vært i lange perioder. Vi hadde

” Konsensus har tradisjonelt hatt forrang fremfor debatt, når spørsmålene er blitt ansett som viktige ”

sammen med kortere avstander og med økt adgang til verdifulle naturressurser. Når dette skjer vil også den geopolitiske situasjonen omkring Norge endre seg. Norge får en ny strategisk horisont mot nord. I dag er Kirkenes og Hammerfest utkanten av verdenshavens sjøfartsruter. I fremtiden kan de være midtpunkter i en hovedtransportåre mellom Asia og Europa.

Nye spørsmål

Så, disse fire overskriftene: «Sammenmeltingen av samfunn», «Forskryvningen av verdens tyngdepunkt», «Svermen av saker og øyeblikk» og «Norges belig-

genhet på verdenskartet» frem til krigen, og «alliansepolitikken» i årene etterpå. Dette la føringer på hva Norge gjorde på de fleste andre områder.

Den norske utenrikspolitiske tilnærmingen har dessuten vært basert på bred politisk enighet. Vi har hatt intense debatter om Nato og EEC/EU, og norsk militær deltakelse i Balkan, Irak og Afghanistan. Likevel har det mest slående vært den store graden av enighet tvers gjennom mye av norsk partipolitikk. Konsensus har tradisjonelt hatt forrang fremfor debatt, når spørsmålene er blitt ansett som viktige. Historisk har UD opptrådt som en vokter av denne enigheten. Og den naturlige

dragningen mot brede flertall bak norske posisjoner, har bidratt til å begrense det kritiske ordskiftet.

Passer denne tradisjonen for Norge i dag? Noe passer, men langt fra alt. Enighet er en styrke, særlig for et land på vår størrelse, og særlig hvis vi befinner oss i en utsatt situasjon som under den kalde krigen. På kjerneområder er kontinuitet fortsatt en ressurs, og jeg mener at fire viktige deler av norsk utenrikspolitikk bør ligge fast.

Det første er Norges medlemskap i Nato. Med vårt naboskap i nord, med vår internasjonale eksponering, er forankring i det transatlantiske fortsatt av stor betydning. Det handler om vårt fundamentale verdifelleskap. Fortsatt ivaretar Nato Norges grunnleggende sikkerhetsbehov, og Norge har stor interesse av å investere ressurser for å opprettholde organisasjonens styrke.

Det neste gjelder båndene til Europa. Jeg mener at behovet for politisk forankring fortsatt taler for norsk EU-medlem-

skap. Flertallet vil det annerledes. Likefullt er EØS-avtalen avgjørende som tilknytningsform til Europa. Det er en forutsetning for norsk næringsliv og økonomi i et felles europeisk marked, samt en avtafefestet likebehandling av nordmenns liv og virke i Europa. Dermed har også avtalen sikkerhetspolitisk betydning.

skap. Flertallet vil det annerledes. Likefullt er EØS-avtalen avgjørende som tilknytningsform til Europa. Det er en forutsetning for norsk næringsliv og økonomi i et felles europeisk marked, samt en avtafefestet likebehandling av nordmenns liv og virke i Europa. Dermed har også avtalen sikkerhetspolitisk betydning.

Det tredje er Norges prinsipielle støtte til FN-pakten. Norge har en dyptgripende avhengighet av en internasjonal rettsorden, og er blant de land som har hatt mest nytte av FN. Vi har vernet

mot ikke-innblanding og mot aggresjon, som særlig tjener små land, og vi har FN-konvensjonene om fiske, petroleumsvirksomhet, urfolks interesser og den viktige Havretten. Norges viktigste sikkerhetsbehov og tyngste næringsveier er blitt ivarettatt av møysommelig utarbeidede avtaler innen rammen av FN. Selv med en endret internasjonal styringsorden, ja særlig da, er vi tjent med å hegne om FN's rolle og mandater.

Og for det fjerde: Norges forankring i et nordisk identitetsfelleskap. Her er vi mest hjemme, kulturelt og historisk, her har vi fortsatt rom for å utvikle felles svar, til tross for ulik tilknytning til EU og Nato – slik utredningen fra Thorvald Stoltenberg, på vegne av de nordiske utenriksministrene, viste.⁵

Men – og det er et viktig *men*. I en verden som ikke er støpt fast i en bestemt verdensorden, der det norske samfunnet har vokst sammen med andre samfunn og nordmenn vil bevege seg fritt rundt – i

en slik verden stilles det også nye krav til utenrikspolitikken. Vi må ha evne til å vise fleksibilitet, en metode til å prioritere, en tilnærming som er både innovativ og initiativrik. Og så må vi ha kløkt til å knytte nye bånd og allianser.

For å greie alt dette er vi helt avhengig av debatt og meningsmangfold for hele tiden å teste ut om det vi gjør er riktig. Et åpent, kritisk ordskifte, der vi våger å utfordre tradisjonelle svar, og ikke frykter uenighet, er avgjørende for å møte fremtidens norske utfordringer.

Afghanistan – et samtidsdrama

Engasjementet i Afghanistan er et eksempel på en sak der et opplyst ordskifte er nødvendig. Både i norsk og internasjonal politikk er Afghanistan et samtidsdrama som illustrerer viktige kjennetegn og utfordringer ved en sammensatt verdensorden. For meg fremstår engasjementet i Afghanistan som en konsekvens av tre kjensgjerninger og tre dilemmaer ved det utenrikspolitiske samtidsbildet.

Kjensgjerningene først, hvorfor er vi der med tropper, diplomater og bistand?

FN-engasjement, eller slik vi «liker» å se Norge engasjert. Det er en operasjon full av motsetninger i et land fullt av motsetninger. Målet er å sette afghanerne i stand til å styre Afghanistan. Samtidig stiller vi grunnleggende spørsmål ved landets politiske kultur, kulturelle normer, syn på kvinner og universelle menneskerettigheter. Kan vi stå inne for hvordan afghanerne til sist bestemmer seg for å styre eget land?

For det andre: Operasjonen er farlig, livsfarlig; for soldater, hjelpearbeidere, diplomater, ministre – og journalister. Aller farligst er konflikten for sivile afg-

” Det er krevende for allierte å fase seg inn i de vekslende politiske og militære strategiene som kommer fra Washington ”

For det første for å bekjempe et utspring for internasjonal terrorisme (Al-Qaida), et nettverk som fikk forankring hos Taliban i det borgerkrigsrammede Afghanistan og som gjennomførte terror mot bl.a. New York, Madrid og London. Altså: En illustrasjon på en samtidstrussel; koplingen mellom statssammenbrudd og internasjonal terrorisme.

For det andre fordi FN's sikkerhetsråd enstemmig har vedtatt at tilstanden i Afghanistan utgjør en trussel mot regional og internasjonal fred og sikkerhet. Altså, oppfølging av en lang norsk utenrikspolitisk linje om å legge avgjørende vekt på vedtak i FN og ta internasjonalt medansvar, også med militære midler. Og endelig: Vi er der fordi Nato, vår forsvarsallianse, har engasjert seg som ryggraden i ISAF-operasjonen. Som en troverdig del av den alliansen, tar vi vår del av ansvaret.

Så til dilemmaene, jeg velger tre: For det første; dette er ikke en fredsbevarende operasjon slik vi er vant til gjennom år med

hanere. Opprøret har ikke stilnet. Vi ser og erfarer at det ikke bare dreier seg om Taliban, men om dypt forankrede afghanske motsetninger mellom grupper og interesser. Fiendebildet blir uklart. Mens dramatikken daglig når overskriftene i mediene er dekningen langt svakere av alt det som går i riktig retning, og det er en hel del. Det viser seg svært vanskelig å formidle den afghanske kompleksiteten, de afghanske motsetningene.

Et tredje dilemma er dette: Nato er engasjert, men i Nato er én alliert større enn alle de andre. Dette er for alle praktiske formål en USA-ledet operasjon. Det er ikke unaturlig. Men det er krevende for allierte å fase seg inn i de vekslende politiske og militære strategiene som kommer fra Washington – fra Bush til Obama, og alle operasjonsplanene som kommer fra den ene ISAF-kommandanten til den andre og tredje og fjerde og femte. Vi har som alliert og deltaker arbeidet iherdig for å vri fokus fra at dette var en strid som

kunne vinnes militært, til at denne konflikten krever en politisk løsning, at afgha-nerne må forsones, at den sivile innsatsen må vektlegges og samordnes bedre, og at vårt militære nærvær må fokusere på opplæring av afghanernes egne styrker. Her har vi bidratt til å endre fokus.

De afghanske motsetningene opphører heller ikke ved de afghanske grensene. Vi ser hvordan Afghanistan er vedt inn i sin regions komplekse konfliktmønster, der Pakistans dramatiske ferd kanskje er selve hovedsaken. Eller der stridigheter mellom land og grupper i regionen, som mellom India og Pakistan, som mellom Iran og USA, som mellom folkegrupper

” Nordområdepolitikken er regjeringens strategiske prioritet i utenrikspolitikken ”

og interesser i nord, flyttes inn på det afghanske teatret i dramatiske oppsetninger. Derfor ligger ikke svaret bare i en bred og representativ politisk løsning innad i Afghanistan, men også i en helhetlig, regional løsning, der nabolandene må vise ansvar, men der vi også må vise forståelse for deres synspunkter og sikkerhetsbehov.

Ved inngangen til dette århundret var det knapt noen som så en potensiell sammenheng mellom utviklingen på landsbygda i Afghanistan og det norske samfunnet. Noen år senere er den samme landsbygda åstedet for det meste dramatiske kapitlet i norsk sikkerhetspolitikk etter den andre verdenskrigen. Dette er sammenhenger vi ikke kan velge bort.

Nye metoder

Afghanistan-engasjementet til tross: En viktig linje i regjeringens utenrikspoli-

tikk siden 2005, har vært å fokusere langt mer på våre egne nærområder. Nordområdepolitikken er regjeringens strategiske prioritet i utenrikspolitikken. Den har lagt beslag på mye av min tid, både i form av arbeid overfor naboer i nord, argumentasjon i mange land og internasjonale fora, samt gjennom tjue besøk til Nord-Norge for tett dialog og forankring. Utviklingen i nord er en norsk hovedinteresse. Det handler om framtidig sikkerhet, verdiskapning, miljø og velferd.

Avtalen om delelinjen som Norge signerte med Russland 15.9.2010 er et tydelig resultat av dette arbeidet, men bare én del av en mer omfattende innsats for å flytte

fokus og ressurser nordover. Generasjoner har arbeidet med delelinjen. Nå var tiden kommet for sluttspillet, fordi partene hadde tilstrekkelig tillit og fordi vi aktivt anvendte det mest moderne innholdet i havretten og prinsippene i de mest aktuelle avgjørelsene fra internasjonale domstoler. Og ikke minst; fordi vi sammen kunne tegne en attraktiv oppside for både Russland og Norge.

Et annet viktig svar i forandringenes tid, er «maksimering av norsk innflytelse». Vi har brukt mye ressurser på å utvikle en utenrikspolitisk metode der vi fokuserer Norges innsats og ressurser mot de områdene der Norges stemme kan bety noe, og de arenaene der vi kan få gjennomslag. Vi har lagt vekt på å forfølge saker som er viktige i seg selv, men som også byr på muligheter til å utvikle nye normer og bygge nettverk med viktige land rundt i verden.

Et eksempel på dette, var da vi valgte å normalisere samarbeidet med den pales-

tinske samlingsregjeringen – der også Hamas var representert – i mars 2007. Dette var kontroversielt i enkelte kretser, også i Norge. Men vi gjorde det fordi vi mente det var riktig, og at den positive effekten ville være større enn de diplomatiske kostnadene, enten det var i Jerusalem, Washington eller på den norske høyresiden. Det ville vært enklere å ha lagt

nalt nettverk for helse- og utenrikspolitikk sammen med makter som Sør-Afrika, Brasil og Indonesia.

Fellesnevneren for disse satsingene er at de kombinerer arbeid for viktige saker med et videre perspektiv om å etablere nettverk og kontakter. Erik Solheim og jeg har dessuten lagt vekt på langt tettere bånd, samordning og maksimering av

” Flertallet ønsket å gjøre som Norge. Men de som ville minst, bestemte mest ”

seg bak USA og adventet, slik EU gjorde. I ettertid har det vært tankevekkende å høre de fleste av mine EU-kolleger si at det var feil å ikke engasjere samlingsregjeringen. Flertallet ønsket å gjøre som Norge. Men de som ville minst, bestemte mest. Det er i seg selv ganske talende for EUs strev med å definere seg som en tydelig utenrikspolitisk aktør.

For Norges del var politikken en del av et langsiktig fokus. Fordi Norge har troverdighet og langvarige nettverk i alle leire, satte vår stemme i gang en viktig prosess. Det blir ikke varig fred mellom israelere og palestinere uten en politisk forsoning mellom palestinere og etablering av en palestinsk stat. Norge kunne vise at det fantes en europeisk stat som tok egne valg, tettere på realitetene i regionen. Norges rolle som leder av giverlandsgruppen til de palestinske selvstyremyndighetene bygger videre på dette brede nedslagsfeltet.

Andre eksempler på aktiv maksimering av norsk innflytelse, er den norske pådriverrollen for et forbud mot klasevåpen i 2008, innsatsen for utviklingen av vaksinealliansen GAVI, lederrollen innen global helse for å nå tusenårsmålene mot fattigdom, regnskogsatsingen i Brasil og Indonesia, samt initiativet til internasjo-

samspelet mellom utenriks- og utviklingspolitikken. I forhold til de nye økonomiske kjempene har vi utviklet nye strategier og, etter hvert, politiske satsninger overfor Kina, India og Brasil. Og kontaktene med land som Brasil, Indonesia og Sør-Afrika får igjen betydning for vårt arbeid i andre multilaterale sammenhenger, fra FN til WTO. Vi styrker vårt diplomatiske nærvær i disse landene ved å prioritere ned nærværet i andre deler av verden.

En sak som fikk mye oppmerksomhet, var beslutningen om at Norge skulle delta for fullt i den såkalte Durban II-prosessen, FN-konferansen mot diskriminering og rasisme. Her hadde noen stater inntatt ekstreme posisjoner, langt fra hva vestlige demokratier kunne akseptere. Ja, vestlige stater er ikke lenger i flertall, verken i verden eller i verdensorganisasjonene. Men det betyr ikke at flertallet ville støtte de ekstreme. Det store flertallet av verdens stater ønsker moderate og inkluderende løsninger. Derfor ble Norge værende i prosessen for å arbeide aktivt for å sikre flertall bak en tekst som til slutt var i fullt samsvar med våre verdier og posisjoner.

Noen røster, internasjonalt og i Norge, har kritisert denne dialog-linjen. Vi har hatt et debattklima der dialog blir

fremstilt som den svakes vei, vi husker mantraet fra George W. Bush om at «enten er du for meg eller mot meg». Jeg er grunnleggende skeptisk til denne linjen. Svekket

av tålmodig arbeid mot langsiktige mål – som i freds- og forsoningsprosesser, og håndtering av dagsaktuelle kriser og situasjoner. Det både krever og åpner for

” Dialog krever styrke og tillit til egne interesser og argumenter, med rom til å finne løsninger, men også fasthet til å si nei ”

tro på dialog og engasjementspolitikk er tegn på en negativ utvikling i internasjonal politikk. Dialog er et viktig virkemiddel, og en avgjørende metode som ikke betyr svakhet. Dialog krever styrke og tillit til egne interesser og argumenter, med rom til å finne løsninger, men også fasthet til å si nei.

Mandelas valg er den mest rendyrkede formen. Han kunne ha valgt strid og kamp da han slapp ut etter 27 år i fengsel, massene ville ha fulgt ham og verden ville ha samtykket. Men for å bruke et begrep fra faglitteraturen, Mandela «maksimerte sine interesser» ved å engasjere apartheidregimet i dialog og forhandlinger, og fire år senere var demokrati og flertallstyre en realitet.

Dialog har to motsatser – taushet og monolog. Det er få sammenhenger hvor disse to er å foretrekke. Essensen i våre bidrag til konfliktløsning vil alltid være dialog. Vårt freds- og forsoningsarbeid har blitt styrket både i metode og bruk av virkemidler. Her er det helt klart et rom for en stat i Norges stilling. Vi kan bidra – og bidrar – til uformell dialog som leder frem mot formelle forhandlinger og til strukturert dialog i forhandlinger mellom partene i en rekke konflikter. Alternativet til en søken etter dialog vil være å la politikens ytterkanter, ekstremister på begge sider, få lov til å dominere den internasjonale arenaen, uimotsagt.

Utenrikspolitikken er en blanding

at vi går inn på nye områder som er med på å forme folks fremtidsutsikter. Midt i den omfattende sammensmeltingen av samfunn som vi observerer, ser vi også den økende betydningen av identitet, et undervurdert fenomen, både i faglitteraturen og den politiske samtalen. Den franske forfatteren Dominique Moisi gir en tankevekkende begrunnelse for hvordan folk og kulturer kan deles inn i grupper knyttet til egen oppfattelse av identitet, formet av håp, frykt eller ydmykelse.⁶ Moisis poeng er at vi bare kan forstå den verden vi lever i, dersom vi tar inn over oss og forstår folks følelser og syn på fremtiden. Det krever blant annet en bedre innsikt i religioners rolle. Ja, religion viser seg å være en spire til konflikt. Men systematisk fokus på kulturelle kontakter og religiøs dialog har også kimen i seg til fredelige løsninger og forsoning.

Et politisk svar: Global realisme

I orienteringen av utenrikspolitikken retning blir to dyptgripende mål stående igjen: Vi må fokusere på våre opplyste egeninteresser og vi må fokusere vår innsats i verden.

1: «Norge må fokusere på sine opplyste egeninteresser i verden.»

I Norge har vi ofte vegret oss for å snakke om interesser. I kommentarer og debat-

ter snakkes det ofte om «vår rolle», «vår posisjon» eller «vår plass» i verden. Langt sjeldnere snakkes det tydelig om hva som er norske interesser og behov. Hvis vi ikke kjenner våre interesser vil politikken miste retning, være tilfeldig, og vi risikerer

politikken må handle om å ha en retning for å styre de økonomiske, politiske og menneskelige ressursene. For meg er veiviseren å finne ærlige svar på følgende to spørsmål: 1) Er dette viktig for norske interesser? Og 2) Kan Norge gjøre en forskjell?

” Langt sjeldnere snakkes det tydelig om hva som er norske interesser og behov. ”

rer å styre etter kortsiktige impulser fra media, eller rustne politiske reflekser.

Av og til får noen kommentatorer det til å høres ut som om norske interesser er det samme som å være «seg selv nok». Slik er det ikke. Norske interesser har forandret seg, og strukket seg lenger ut i verden. Tradisjonelle skiller mellom såkalt «idealpolitikk» og «realpolitikk» er en overdrevet motsetning. Myk fredsbyggingspolitikk og bistandspolitikk i Afrika og Midtøsten kan være hard sikkerhetspolitikk, akkurat som sunn norsk forvaltning av fisk og oljeressurser i egne nærområder har global betydning og må forstås som ivaretagelse av et norsk medansvar. Det samme er bruk av den norske samfunnsmodellen for å bistå kinesisk samfunnsutvikling, eller langvarig innsats i fredsprosessen i Sudan.

2: «Norge må samle sin innsats i verden.»

Å kjenne sine interesser er viktig, men likevel ikke nok. Norge er, med sine ressurser og politiske rekkevidde, et mellomstort land i verden. På knapt noen områder har Norge mulighet til å forme brede utviklingstrekk alene. Det er alltid en fare for at vi sprer innsatsen og ressursene for tynt. Vi må prioritere, gjøre mindre av noe for å gjøre mer av noe annet.

God langsiktig prioritering i utenriks-

Vårt mål er å styre våre ressurser mot satsingsområder der svaret er ja på disse to spørsmålene. Om svaret er ja på det første spørsmålet – at det er viktig for norske interesser, men nei på det andre – at vi ikke kan gjøre en forskjell – da må vi streve etter å skaffe oss mer innflytelse. Om svaret er nei på begge, må vi jobbe for avvikling eller sterk reduksjon. Slikt gir resultater over tid.

La meg ta ett eksempel. Tidligere var det en uttrykt målsetting at ingen norsk stol skulle stå tom i FN. Deltagelse var i seg selv en målestokk. I dag prioriterer vi deltakelse i de sammenhengene vi har mulighet til å bidra, samt kraft til å ta initiativer. For å få til dette må vi prioritere. Derfor må den norske stolen av og til stå tom, selv i FN.

Hvilke områder peker seg så ut for særlig oppmerksomhet? Jeg mener disse punktene er de viktigste:

• *Norges særegne geografiske interesser:* Hav, sokkel, naboskap i nord, sikkerhet og ressursforvaltning, den samiske befolkning.

• *Avhengigheten av internasjonal rettsorden:* Folkeretten, legitimitet til internasjonale organer og FNs troverdighet, økt internasjonal styring.

• *Norge som energinasjon:* Rollen som langsiktig leverandør av olje og gass, forvalt-

ning av vår finansformue, klimapolitikk, strategier for verdiskaping etter oljen.

· *Det norske engasjementet*: Universelle sosiale og politiske menneskerettigheter, den nordiske likhetsmodellen, strategisk satsing på forsoning og internasjonal dialog.

Norges kjerneinteresser kretser omkring disse fire områdene. Her bør fokuset i utenrikspolitikken ligge. På disse områdene er verden ikke bare viktig for oss. Det er antageligvis på disse områdene Norge kan gjøre en forskjell, i praksis.

Etter fem år

I løpet av fem år har jeg registrert ulike typer innvendninger mot regjeringens utenrikspolitikk. Noe av kritikken peker på at en sterkere norsk fokusering på interesser innebærer at vi forskusler våre politiske idealer, at vi blir mer opptatt av oss selv.⁸ At vi fortrenger idealismen fra

fra 2008 og alle bidragene fra Utenriksdepartementets Refleksprosjekt inviterte til.⁹ Norske klimainteresser kan komme i spenn i forhold til norske olje- og gassinteresser; jeg erfarer at fred og forsoningsarbeid betyr at vi av og til må forholde oss til krefter vi ideologisk står milevis unna; økonomisk avhengighet til Kina kan konkurrere med menneskerettigheter, alliansen med USA kan oppfattes belastende i lys av amerikansk politikk vi er dypt uenige i, osv.

Men dilemmaer har alltid tilhørt utenrikspolitikken. Vi kan ikke styre utenom, men må søke etter akseptable løsninger. Vi kan ikke avvise å definere våre egne interesser, og ivareta dem, fordi det vil oppstå spenninger. I 1991 ga den britiske politiske tenkeren, Isaiah Berlin, ut en bok med tittelen: *Av så krum ved som mennesket er laget av, kan det ikke tømres noe helt rett.*¹⁰ For meg oppsummerer dette mye av politikkens vesen.

En annen type innvendning går i motsatt retning, nemlig at regjeringen ikke er

norske grenser må beskyttes og summen av dette har gjort nordområdene til vår hovedsak. Men jeg vil også være den første til å si, som jeg har skrevet i denne artikkelen, at vi befinner oss i en tid da vi må forstå hvordan globaliseringen har

forflyttet det norske samfunnets yttergrenser utover.

Vi bommer stygt hvis vi unnlater å se hvordan dagens globale virkelighet forutsetter en ny og utvidet forståelse av norske nasjonale interesser.

NOTER

- 1 For en interessant gjennomgang av denne historien, se Iver B. Neumann og Halvard Leira (2005), *Aktiv og avventende. Utenriksstjenestens liv 1905–2005*. Oslo: Pax.
- 2 Jacques Attali (2009), *Kort Historie om Framtida*, Oslo: Samlaget.
- 3 S. 12 i Knut Frydenlund (1982), *Lille land – hva nå? Refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon*, Oslo: Universitetsforlaget.
- 4 *Foreign Affairs*, Volume 89, Number 1, Jan/feb 2010.
- 5 «Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk», Forslag overlevert de nordiske utenriksministere på ekstraordinært nordisk utenriksministermøte, Oslo, 9. februar 2009.
- 6 Dominique Moisi (2010), *Politikk og følelser. Hvordan frykt, ydmykelse og håp forandrer verden*, Oslo: Pax.
- 7 Asle Toje (2010), «Norsk utenrikspolitikk: En kritikk» i *Nytt Norsk Tidsskrift* 1, 2-2010.
- 8 Forsker Stein Tønnesson er en av dem som har fremført en slik posisjon, *Dagsnytt 18 og Morgenbladet*, september 2008.
- 9 Leiv Lunde & Henrik Thune (red.) (2008), *Norske interesser. Utenrikspolitikk for en globalisert verden*, Oslo: Cappelen-Damm. Boken var en grunnlagsrapport fra Utenriksdepartementets Refleksprosjekt.
- 10 Isaiah Berlin (1991), *The Crooked Timber of Humanity*, London: Fontana Press.
- 11 Se for eksempel Asle Toje (2010), «Norsk utenrikspolitikk: En kritikk» i *Nytt Norsk Tidsskrift* 1, 2-2010 eller Eirik Bergesen (2010), «Hyperaktivt avventende», i *Minerva* 30. Juli 2010.

” Vi lever moralske liv og ønsker å se og sammenheng mellom hva vi tror på og hva vi gjør ”

politikken. Jeg forstår argumentet, men kjøper det ikke. Det er ikke slik at idealer er altruisme, mens interesser er kynisk egen nytte. Det betyr noe for oss selv hvordan andre mennesker har det. Andres ulykke og nød kan ramme oss. Vi lever moralske liv og ønsker å se en sammenheng mellom hva vi tror på og hva vi gjør, for å finne meningen i politikken.

Ikke desto mindre: I utenrikspolitikken oppstår det stadig vekk spenninger mellom interesser. Norge står, som alle land, overfor en rekke dilemmaer, og det er det ingen grunn til å tilsløre. Vi bør snarere ha mer debatt om det, slik boken *Norske interesser*

tilstrekkelig opptatt av interesser.¹¹ At vi ikke fokuserer skarpt nok. Dette er det alltid verdt å diskutere. Hovedtyngden av denne kritikken synes gjennomgående å være politisk motivert, den kommer gjerne fra høyresiden av norsk politikk som tradisjonelt har sett seg som særlig utvalgt til å definere hva norske interesser egentlig består i. Det er en ærlig sak.

Men jeg er uenig med dem som setter et strengt likhetstegn mellom norske interesser og forhold i våre umiddelbare nærområder. Jeg er den første til å si at nærområder i nord er viktige; at forholdet til Russland er helt avgjørende; at

MARGBOK HALVSIDE ANNONSE

Leveres fredag 8 oktober