

FOKUS: DIPLOMATIMINISTER BRENDE

Utenriksminister Børge Brende (2013-2017): Reaktivt avventende¹

Iver B. Neumann
NOVA

Sammendrag

En utenriksministers utfordringer kan sorteres i C-momenter – tiltak som utvider handlingsrommet, B-momenter - slå til seg og gjennomføre konkrete og avgrensede policy-initiativer og A-momenter – skjøtte løpende initiativer, løse allerede aktualiserte problemer og overhale eget apparat og den beslutningsstrømmen det er en del av. Artikkelen trekker på de andre bidragene til dette symposiet og konkluderer med at Børge Brendes innsats som utenriksminister (2013-2017) er den svakeste siden Jan Petersens tid (2001-2005).

The tasks of a Foreign Minister may be sorted by degree of difficulty, from expanding one's country's room for manoeuvre, via initiating and implementing specific projects, down to taking care of running work, solving everyday problems and nursing one's organisational resources. Building on the other contributions to this symposium, this article sums up Børge Brende's period as Norwegian Foreign Minister (2013-2017) and concludes that this is the weakest performance since the tenure of Jan Petersen (2001-2005).

Nøkkelord: Norsk utenrikspolitikk • norske utenriksministre • Norge-China.

¹Arbeidet med artikkelen er finansiert av Norges forskningsråd, prosjekt 'Undermining Hegemony', nr. 240647.

Det er et sunnhetstegn for et lands politiske kultur at dets forskningsmiljøer deltar i en løpende bedømmelse av landets ledere. *Internasjonal Politikk* har dette tiåret gjort sin borgerplikt i så måte. Tidsskriftets bedømmelser har forholdt seg aktivt til faglitteraturen og har lagt vekt på å sammenligne med tidligere norske utenriksministre. Norske utenriksministre har også i noen grad vært sammenlignet med andre lands utenriksministre, gjerne de samtidige. Det som har manglet, er konkrete sammenligninger med ikke-utenriksministre. Hovedgrunnen er at andre norske forskningsmiljøer ligger etter med ministerbedømmelser. Vi trenger en bredere litteratur om politiske ledere generelt. Terje Rasmussens (2017) ferske bok, der han trekker opp et sett kriterier for å bedømme hvilke norske politikere som fortjener betegnelsen statsmann/kvinne, er et eksempel til etterfølgelse. Det er videre på tide at andre miljøer, så som helse- og skoleforskningen, også aksler det ansvar som ligger i å bedømme «sine» ministre, slik at vi kan få et enda bredere grunnlag å sammenligne på.

Hva utenrikspolitikk angår, var årene 2013-2017 preget av reaksjon mot globalisering som preget bildet i det forutgående kvarte århundret. Russland, Norges stormaktsnabo, la seg generelt på en mer nasjonalistisk linje enn før, bombet Syria, gikk til krig mot Ukraina ved stedfortreder og brøt internasjonal rett ved å annektere Krim-halvøya. USA, Norges viktigste allierte, valgte en president som angriper snarere enn støtter alt og alle, inklusive sine nominelt allierte. Storbritannia, Norges nest viktigste europeiske allierte, holdt en folkeavstemning om fortsatt EU-medlemskap som gav et nei. Så langt har resultatet vært at Storbritannia har lukket seg og ikke i samme grad er til stede i europeisk politikk. I hele resten av Europa, ikke minst i Ungarn, Hellas og Østerrike, kan man også spore en nasjonalistisk reaksjon mot globaliseringen, først og fremst, men ikke utelukkende, i form av økt oppslutning om ekstreme fløypartier.

Alt dette er dårlig nytt både for et lite lands utenrikspolitiske handlingsrom og for verdens utenriksministre. For et lite og rikt europeisk land med en åpen økonomi innebærer enhver endring i verdensorden bort fra multilateralisme og globalisering en potensiell materiell og politisk forverring. Den nasjonalistiske vendingen i verdenspolitikken 2013-2017 kalte altså i enda høyere grad enn vanlig på norske fremstøt for å styrke den nåværende verdensorden. Som vist i innleggene ovenfor, oppfattet imidlertid ikke utenriksminister Brende situasjonen på samme måte. Det finnes ingen indikasjoner, hverken formelle eller anekdotiske, på at Brende som utenriksminister forsøkte å utvide Norges utenrikspolitiske handlingsrom. C-momentet for en minister er å utvide handlingsrommet som er tilgjengelig. Brende hadde en rekke muligheter her. Han kunne ha koblet to politikkområder som åpenbart henger sammen, men som er institusjonalisert som adskilte og som derfor så langt aldri blir sett i sammenheng, nemlig innvandring og utenrikspolitikk overfor stater en rekke innvandrere har et forhold til (spesielt Polen og Pakistan, men også Eritrea, Somalia, India, Tyrkia, Sverige osv.) Han kunne ha forsøkt seg på en ny giv i nordenspolitikken, eller tatt til orde for en Marshall-plan for Afrika (et tiltak som før eller senere må komme, ikke minst om man vil unngå storstilt økning i den allerede omfattende illegale innvandringen

til Europa). Brende valgte altså konsekvent å holde seg unna denne typen overgripende initiativer. Han kunne ha redet grunnen for en ny europadebatt, men i sitt innlegg ovenfor understreker Haugevik og Græger at Brende, til tross for at både han personlig og det parti han representerer er europapositive, valgte å overlate europapolitikken til forvaltningen. Nå skal det i rettferdighetens navn også nevnes, slik Holm gjør ovenfor, at regjeringen Brende var en del av i alle fall i navnet oppgraderte europapolitikken rolle. Man skal heller ikke glemme at de to foregående utenriksministre, Jonas Gahr Støre og Espen Barth Eide, som også var og er europapositive, også stort sett valgte å la forvaltningen ta seg av Europa, men de hadde i alle fall den unnskyldning at de representerte et parti som er dypt splittet i europapolitikken.

Om C-momentene i en utenriksministers repertoar dreier seg om å utvide handlingsrom, har B-momentene å gjøre med å slå til seg og gjennomføre konkrete og avgrensede policyinitiativer. Heller ikke her er det lett å få øye på noe. Den beste kandidaten er vel utviklingspolitikken, der Brende har lagt opp til et sterkere landfokus og mer næringslivsfokus, men dette er snarere en justering tilbake til allerede utprøvede ting enn noe nytt (se de Carvalho og Skumsrud Andersens bidrag ovenfor). Det dreier seg om A-momenter.

A-momentene for en minister er å skjøtte jobben: passe på at allerede igangsatte initiativer følges opp, at allerede aktualiserte problemer løses, at det systemet som allerede er på plass, får anledning til å gjøre jobben. Det beste eksempelet på at Brende har fulgt opp initiativer, er hans villighet til å vise flagget. Dette var, som de Carvalho og Skumsrud Andersen understreker i sitt bidrag til dette forumet, spesielt viktig i gjennomføring av Norges tilretteleggerrolle i Colombias fredsprosess. Hva problemløsning angår, er Brendes egen kandidat til ettermøte hans løsning av konflikten med Kina. Her er det imidlertid stort rom for kritikk. Norge har siden Gerhardsens Kråkerøy-tale i 1948 holdt en ganske konsistent avstand ikke bare til kommunisme og kommunister spesielt, men til autoritære regimer generelt. Fellesdokumentet som bila konflikten med Kina, der det heter at Norge respekterer Kinas sosiale system, bryter med denne linjen. Vi snakker altså om et brudd med 70 års norsk utenrikspolitikk her. Når det i tillegg dreier seg om forholdet til det som etter all sannsynlighet vil bli en av verdens to viktigste makter i overskuelig fremtid, er dette en overveldende viktig begivenhet. de Carvalho og Skumsrud Andersen henleder vår oppmerksomhet på to sider ved denne saken som burde ha fått adskillig mer oppmerksomhet enn de så langt har fått. For det første bidrar vårt knefall for Kina til å svekke den nåværende verdensorden, for det likestiller våre egne måter å ordne det sosiale på med Kinas - det er vanskelig å lese vår «respekt» for Kinas autoritære sosiale orden på noen annen måte. For det andre tapper vårt knefall for Kina noe av den moralske autoriteten Norge så langt har hatt i internasjonal politikk, for knefallet betyr at vi ikke er konsistente i vår støtte til at demokratiske prinsipper skal legges til grunn for verdensordenen. Prinsipielt kan man vurdere den moralske siden av norsk utenrikspolitikk på tre forskjellige måter. Man kan se den idealistisk, som en naturlig videreføring av norsk innenrikspolitikk. Man kan se den realistisk, som løsrevet fra

politikken for øvrig og en luksus vi kan tillate oss fordi vi har råd til det. Dette er for eksempel holdningen som gjør det mulig for de Carvalho og Skumsrud Andersen å hevde at «Der egeninteressen ikke rår, dvs. der uegennytteten er i førersetet, er det verdien som styrer kursen» (de Carvalho & Skumsrud Andersen 2017). Alternativt kan man tenke på Norges moralske autoritet som en realpolitisk ressurs, noe som bygges opp for å kunne brukes ikke bare på spesifikke saksområder som fred og forsoning, nødhjelp og utviklingshjelp, men som en støtte til å opprettholde en verdensordning som tjener Norges interesser og et instrument som kan støtte Norges samlede utenrikspolitikk (Neumann 2015).

Om Brende har fulgt opp initiativer og også løst noen problemer som han arvet fra sine forgjengere, riktignok til en pris som kan synes svært høy, har den tredje typen A-momenter en utenriksminister må hankses med, nemlig å passe sitt apparat og skjøtte den utenrikspolitiske beslutningsprosessen generelt, ikke falt så heldig ut for ham. Det finnes ingen indikasjoner på at Brende forsøkte å styrke UD, hverken innad eller utad. Han gjorde intet for å effektivisere den utenrikspolitiske beslutningsprosessen aktører imellom, heller ikke hva angikk å formalisere forholdet til europaministeren som hadde stukket av med en viktig del av utenriksministerens tradisjonelle portefølje og tatt den med til Statsministerens kontor. Heller ikke gjorde han noen fremstøt for å involvere flere grupper i beslutningsprosessen, eller for å involvere flere i den offentlige samtalen om utenrikspolitikk. Som Leira og Græger understreker i innledningen til dette symposiet, la han seg tvert imot ut med sitt apparat ved konsekvent å legge opp til mikromanagement og skylde på sine folk når han satt fast. Han etterlot seg en mer sprikende beslutningsprosess ved å la europaministeren få holde på uten nevneverdig samordning. Han skapte mindre konsensus i ordskiftet simpelthen ved å være fraværende. Både utenrikspolitisk og innenrikspolitisk var hele Brendes virke innstilt på *business as usual* og mikromanagement, og det i en situasjon som kalte på nye tiltak. Sammenligner vi Brendes innsats med tidligere norske utenriksministres, er konklusjonen at vi må tilbake til partifellen Jan Petersen (2001-2005) for å finne en like reaktiv utenriksminister som Brende.

Til slutt, en titt i krystallkulen. Ine Eriksen Søreide er Norges første kvinnelige utenriksminister. Endelig må vi som generaliserer om Norges utenriksministre skrive «han eller hun». 12. mars 2017 har hun sittet for kort til at man kan si noe meningsfylt utover å peke på én tabbe. Søreides første større oppgave var å godkjenne et A-moment, nemlig norsk formannskap i OSSE. Dette er en typisk del av den systemopprettholdende virksomheten som Norge har investert i over lang tid, og skulle ha vært en lett seier å innkassere. Prisen var i denne sammenheng lav, anslagsvis 250 millioner. Like fullt valgte Søreide OSSE-formannskapet bort, blant annet til bestyrtelse for vår viktigste europeiske allierte, Tyskland. Dette var en klar begynnertabbe som en så godt plassert politiker som Søreide ikke uten videre bør tilgis.

Søreide har jobbet seg opp via partiet og skulle kjenne det til bunns. Hun er tidligere forsvarsminister (2013-2017). Hun har stortingserfaring fra 2001 av og ledet utenriks- og forsvarskomiteen 2009-2013. I tillegg er hun godt likt av pressen. Forrige

gang jeg generaliserte om norske utenriksministre, skrev jeg at utenriksministre som har en langvarig og mangslungen vervskarriere i sitt parti og bred diplomatisk erfaring, vil ha optimale kort på hånden (Neumann 2010: 121). Søreide har riktignok ikke vært ansatt i UD, slik de fleste som er blitt utenriksministre de siste 35 årene har vært, og hun har begrenset erfaring fra internasjonale organisasjoner. Dette er, ved siden av erfaring fra frivillig sektor, det eneste området der hun har en svakere utgangsposisjon enn Brende, som da han tiltrådte hadde vært generalsekretær i World Economic Forum i to år. Dette var da også den stillingen Brende falt tilbake på da han ikke ville mer som utenriksminister. Om nettverket det gav ikke synes å ha vært til nevneverdig nytte for norsk utenrikspolitikk, ble det en forsikring og en lise for Brende personlig. De 200 reisedagene i året var i alle fall ikke bortkastet for Brende som person. Alt i alt er Brendes etterfølger Søreides strukturelle utgangsposisjon meget god. Høyres utenriksministre siden 1945 har vært John Lyng, Svenn Stray, Jan Petersen og Børge Brende. Gitt Søreides posisjonering, skulle det ikke by på uoverkommelige problemer å slå de tre sistnevnte.

Referanser

- de Carvalho, Benjamin & Morten Skumsrud Andersen (2017) «Engasjementspolitikk på autopilot: Fredsbygging, fredsbevaring og fredsmedling under Børge Brende», *Internasjonal Politikk*, 74 (3/4): 230–236.
- Leira, Halvard (red.) (2013) «Fokus: Arven etter Støre», *Internasjonal Politikk*, 71(3): 371–451.
- Neumann, Iver B. (2015) «Institutionalizing Peace and Reconciliation Diplomacy: Third-Party Reconciliation as Systems Maintenance» i Ole-Jacob Sending, Vincent Pouliot og Iver B. Neumann (red.) *Diplomacy and the Making of World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press (140-167).
- Neumann, Iver B. (2010) «Utenriksministerens spillerom, 1972–2010», *Internasjonal Politikk*, 68 (1): 115–130.
- Rasmussen, Terje (2017) *Ansiktet foran makten: Om politisk lederskap*. Oslo: Novus.