

FOKUS: NORDEN OG VERDEN

Norske svar på internasjonale utfordringer: Retorisk endring, stabilitet i tiltak

Kristin Haugevik og Ole Jacob Sending
Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Sammendrag

Norsk utenrikspolitikk omtales ofte som preget av konsensus og stabilitet, hvor kobling til NATO og USA, støtte til FN, og en aktiv europapolitikk er hovedelementer. Inspirert av innsikter fra institusjonell teori om «organisert hykleri» – altså hvordan organisasjoner ofte må frikoble tale og handling – analyserer vi norsk utenrikspolitikk. Vi finner at det er tendenser til slikt integrert flertydighet, som ikke er overraskende gitt de motstridende krav og forventninger som preger våre omgivelser. Vi peker på hvordan et slikt perspektiv kan bidra til kritisk refleksjon rundt effektivitet i ulike virkemidler, og diskuterer også hvordan dette preger tilnærmingen til «Norden», som del av den utenrikspolitiske verktøykassen.

Nøkkelord: norsk utenrikspolitikk · Norden · NATO · EU · USA
 institusjonell teori

Den såkalte liberale verdensordenen, konkretisert gjennom multilaterale organisasjoner og NATOs rolle som vestlig sikkerhetsgarantist, har vært selve bærebjelken i norsk utenrikspolitikk de siste sytti årene. I likhet med kollegaer i andre europeiske land uttrykker imidlertid norske beslutningstakere nå bekymring for at denne ordenen er i ferd med å kollapse: «Makt forskyves. Og det er økt uforutsigbarhet, inkludert i våre nærområder. Det er liten tvil om at stormaktrivalisering og klassisk geopolitikk er tilbake», fastslo utenriksminister Ine Eriksen Søreide i sin redegjørelse til Stortinget våren 2018 (Søreide 2018). Med utgangspunkt i denne

*Kontaktinformasjon: Ole Jacob Sending, e-post: ojs@nupi.no

©2018 Kristin Haugevik og Ole Jacob Sending. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.
 Citation: Kristin Haugevik og Ole Jacob Sending (2018). Norske svar på internasjonale utfordringer: Retorisk endring, stabilitet i tiltak, 76: 366–383. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v76.1380>

virkelighetsbeskrivelsen er det rimelig å spørre hvilke grep som nå foretas i norsk utenrikspolitikk for å møte den økte usikkerheten. Hvilke internasjonale utfordringer identifiseres som de mest prekære, og hvilke verktøy har – og bruker – Norge for å håndtere dem?

På den internasjonale arena har Norge i mange sammenhenger holdt sin moralske fane høyt,¹ og vært opptatt av å føre en ansvarlig og gjenkjennelig utenrikspolitikk. Samtidig har norske regjeringer også fremhevet egen omstillingsevne: at Norge som liten stat er i stand til å effektivt tilpasse seg endringer i verdenspolitikken. I denne artikkelen skal vi utfordre disse selvforståelsene med utgangspunkt i to observasjoner: Den ene er at utenrikspolitikk i stor grad handler om såkalte talehandlinger, som gjør at det er rom for fleksibilitet i omtalen av ‘viktige andre’ som Russland, USA, Kina og EU, ut fra saksfelt, kontekst og til dels også talere. Det betyr at fremstillinger ikke alltid faller sammen i et koherent hele eller en entydig politikk. Den andre observasjonen er at det ikke alltid er samsvar mellom det man sier og det man gjør i utenrikspolitikken. Ingen av disse observasjonene er spesielt overraskende. Likevel utfordrer de en idealtypisk forståelse av utenrikspolitikk som et sett eksplisitt formulerte målsettinger, iverksatt av representanter for regjeringen, og rettet inn mot bestemte mål, situasjoner og aktører utenfor statens grenser (Carlsnaes 2002: 335).

For å diskutere dynamikken mellom prinsipper, talehandlinger og praksis i norsk utenrikspolitikk trekker vi veksler på en sentral innsikt fra institusjonell teori om hvordan en organisasjon – her en stat og dets utenriksdepartement – typisk håndterer motstridende hensyn og krav i sine omgivelser. Meyer og Rowan (1977) har hevdet at en sentral mekanisme for å håndtere slike spenninger er å frikoble ord og handling. Et eksempel vil være en organisasjon som fronter likestilling eller miljø i strategidokumenter, men ikke setter av ressurser eller iverksetter tiltak for å gjøre noe med saken. Brunsson (1989; 1993) videreutviklet Meyer og Rowans argument med tesen om ‘nødvendig hykleri’. Han beskriver hvordan organisasjoner, i møte med uforenlige krav fra sine omgivelser, tilpasser seg på ulike måter. En løsning kan være å tillate ulike signaler fra ulike deler eller nivå av organisasjonen, f.eks. fra politisk ledelse og embetsverk. En annen kan være å tilpasse retorikk til sak, kontekst og publikum. En tredje kan være å systematisk la talehandlinger, beslutninger, ressursallokeringer og tiltak sprike. Stater som møter motstridende krav, vil da kunne «*snakke* på en måte som tilfredsstillt ett krav, og *beslutte* på en måte som tilfredsstillt et annet, og *handle* på en måte som tilfredsstillt et tredje» (1989: xi, vår overs.). En slik tilnærming til norsk utenrikspolitikk supplerer de utenrikspolitiske selvbildene en gruppe NUPI-forskere identifiserte for et tiår siden – av Norge som ‘ihuga atlantist’, ‘utenforland’, ‘fredsnasjon’, ‘stort bistandsland’, ‘forkjemper for multilateralisme’, ‘altruistisk stat’, ‘humanitær stormakt’ osv. (Leira m fl. 2007: 9). Norsk

¹ Dog er det Sverige av de nordiske landene som omtales som den ‘moralske supermakten’, se Fägersten & Jerdén (2018). For en diskusjon av de nordiske landenes rolle som ‘norm-entreprenører’, se Ingebritsen (2002).

utenrikspolitikk kan sies å være alt dette, men den er også i høyeste grad preget av flertydighet. Faktisk vil vi hevde at dette er en integrert, og tilnærmet uunngåelig del av praktisk utenrikspolitikk, særlig for små stater som ikke bare vektlegger interesser, men også verdier i formuleringen av utenrikspolitikken. Uten et visst rom for fleksibilitet og pragmatisme blir handlingsrommet snevert.

Vi begynner med et kort riss av det som gjerne kalles «de lange linjene» i norsk utenrikspolitikk. Deretter ser vi på noen hovedtrekk ved norsk utenrikspolitikk i dag: hva som er Norges viktigste utenrikspolitiske relasjoner, og hva som er Norges internasjonale selvbilder og «spisskompetanse» på den internasjonale arena. Her går vi særlig inn i Norges relasjoner til stormaktene USA, Russland, EU og Kina, med FN og NATO som nøkkelarenaer. Avslutningsvis går vi inn i spørsmålet om Norges utenrikspolitiske verktøykasse og hvilket handlingsrom den gir: Hva presenteres som de viktigste sakene og utfordringene, og i hvilken grad følger talehandlinger, beslutninger, ressursallokeringer og tiltak av disse? Ettersom artikkelen er del av en større studie av nordiske svar på geopolitiske utfordringer, drøfter vi i denne delen også når og hvordan nordisk samarbeid fremheves som et nyttig og prioritert utenrikspolitisk verktøy for Norge. Datagrunnlaget består av åpne kilder, herunder offisielle dokumenter, avisartikler og sekundærlitteratur. I tillegg har vi hatt flere bakgrunnssamtaler med norske UD-ansatte i perioden 2017–2018.

Hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk

Overordnet er historien om norsk utenrikspolitikk en historie om stabilitet, gjennkjennelighet og bred forankring i Stortinget. En rådende forståelse har vært at Norges utenrikspolitiske handlingsrom formes av geopolitiske rammebetingelser (f.eks. naboskap, størrelse, kystlinje, havområder, perifer beliggenhet), historiske erfaringer (f.eks. krig, kampen for selvråderett, samfunnsutviklingen for øvrig) og de til enhver tid gjeldende materielle ressurser (f.eks. befolkningsstørrelse, økonomi, forsvarsevne, naturressurser).² Da Norge fikk sin selvstendighet fra Sverige ved inngangen til 1900-tallet, var utgangspreferansen å stå utenfor allianser og konstellasjoner som kunne trekke landet ufrivillig inn i krig (Riste 2001: 75). Beslutningen fremstår i ettertid som en interessant løsning på problemet med å håndtere motstridende krav i omgivelsene: Man valgte en (utsatt) tredjeposisjon ved å velge bort formelle og uttalte bindinger til andre. At Norge ufrivillig ble dratt inn i andre verdenskrig, endret denne grunnposisjonen. Etter en kort overgangsperiode med «brobyggingspolitikk» ble nøytralitetspolitikken offisielt tilbakelagt, og «aldri mer 9. april» ble det nye sikkerhetspolitiske dogmet (Græger & Leira 2005). To eksplisitte samarbeidsforpliktelser har siden utgjort grunnmuren i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk: forpliktelsen til multilateralt samarbeid gjennom FN (1945), og til transatlantisk

² Se f.eks. Eriksen & Pharo (1997), Tamnes (1997), Riste (2001). For kritiske blikk på norsk utenrikspolitikk, se f.eks. Neumann (2001) og Tvedt (2017).

forsvarssamarbeid gjennom NATO (1949). I motsatt fall valgte Norge å stå utenfor da forløperne til dagens EU-samarbeid vokste frem mot slutten av 1950-tallet, og satset i første omgang heller på det mellomstatlige EFTA (1967). Som vi skal komme tilbake til, har norsk europapolitikk vært et av feltene hvor det tydeligst har vært et spenningsforhold mellom retorikk og praktisk politikk.

Gjennom den kalde krigen tok norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk form gjennom relasjonen til «de atlantiske stormaktene» USA og Storbritannia, og den skiftende relasjonen til nabolandet Sovjetunionen/Russland, mens den økonomiske politikken hadde tyngdepunkt i Europa. Storbritannia var ledestjernen i norsk sikkerhets- og europapolitikk på 1950- og 1960-tallet,³ men med tiden overtok USA rollen som sikkerhetspolitisk garantist, mens EF/EU selv og enkeltland som Vest-Tyskland fikk en stadig viktigere rolle som handelspartner i Europa. Skandinavia og Norden ble tidlig vurdert som et sikkerhetspolitisk alternativ til NATO. Flertallskonklusjonen i Stortinget var imidlertid – da som nå – at nordisk samarbeid var ønskelig, men å betrakte som et supplement til transatlantisk og europeisk sikkerhetssamarbeid heller enn et selvstendig alternativ.

Utenrikspolitiske selvbilder og utenrikspolitiske realiteter

Med unntak av spørsmålet om EU-medlemskap, som dominerte valgkampen ved stortingsvalget i 1993, har utenrikspolitikk generelt spilt en begrenset rolle i norske valgkamper.⁴ De to største partiene i norsk politikk, Arbeiderpartiet og Høyre, har aldri sittet i regjering sammen, men denne «lilla» blokken har i stort vært enige om hovedlinjene i utenrikspolitikken.⁵ Utenriksministre fra begge partier har holdt fast i hovedfortellingen om norsk utenrikspolitikk som hevet over partipolitiske motsetninger og skillelinjer, og verdien av «konsensus om de lange linjene i utenrikspolitikken».⁶

Ideen om norsk utenrikspolitikk som langsiktig, forutsigbar og konsensusorientert passer godt med Brunssons (1993) beskrivelse av organisasjoner som systemer for koordinert og systematisert handling: I slike systemer tas gjennomtenkte beslutninger på toppen, før de lojalt implementeres i og av resten av organisasjonen (*hierarki*). Interne konflikter unngås eller tones ned (*konsensus*), og alt og alle i organisasjonen jobber mot samme virksomhetsmål (*konsistens*) (Brunsson 1993: 1). Brunsson mener imidlertid dette idealet sjelden er å finne igjen i faktisk organisatorisk praksis. I tillegg

³ For en gjennomgang, se Haugevik (2015).

⁴ Utenrikspolitiske saker sto heller ikke høyt på dagsorden i valgkampen før stortingsvalget i 2017, men i en undersøkelse utført av Sentio for NUPI sommeren 2017, oppga 2 av 3 respondenter at utenrikspolitikk har betydning for hvilket parti de stemmer på (NUPI 2017).

⁵ Med bare noen få unntak har disse to partiene hatt stats-, utenriks- og forsvarsministerpostene i norske regjeringer siden 1945. KrF har hatt to statsministre, tre utenriksministere og en forsvarsminister siden 1945; Senterpartiet har hatt en statsminister og en utenriksminister, og Venstre har hatt en forsvarsminister.

⁶ For å bruke nåværende utenriksministers formulering, se Søreide (2018).

gjør han et poeng av at intern konsistens ikke nødvendigvis bør være et mål for organisasjonene selv. Han poengterer at de mest suksessrike organisasjonene ofte ikke er dem som lever tettest opp mot 'konsistensidealet', men dem som evner å håndtere motsetningsfylte krav gjennom å tillempe retorikk, beslutninger og tiltak (Brunsson 1993: 2). For norsk utenrikspolitikks vedkommende har Tunsjø (2011) fremmet et lignende argument: Han mener en garderingsstrategi (såkalt *hedging*) kan være hensiktsmessig for små stater som Norge, i møte med motstridende hensyn knyttet til ulike stormakter. Garderingen foregår gjennom å sende blandede signaler, holde flere muligheter åpne, og alltid være på vakt for tapte muligheter og alternativkostnader (Tunsjø 2011: 73). Et av eksemplene han løfter frem, er hvordan Norge under den kalde krigen kombinerte avskrekking (gjennom NATO) med beroligelse (bilateralt) i relasjonen til Sovjetunionen (Tunsjø 2011, se også Holtmark & Nielsen 2015: 633–635). Som vi skal argumentere for under, finner vi en lignende form for integrert flertydighet ikke bare i norsk politikk overfor Russland i dag, men også i omtalen og operasjonaliseringen av relasjonene til andre viktige stater og organisasjoner for Norge.

Den krevende balansegangen: USA, NATO og Russland

Det er vanskelig å finne beslutninger eller uttalelser fra en norsk statsråd som rokker ved Norges sterke binding til USA eller ved norsk NATO-politikk. Snarere har forholdet til NATO og USA fremstått som et særlig stabilt element i norsk utenrikspolitikk de siste sytti årene. Forsvarsgarantien fra USA, institusjonalisert i NATO, var hovedfokuset i norsk sikkerhetspolitikk gjennom den kalde krigen, og satte også tydelig preg på utenrikspolitikken for øvrig. Lenge handlet den norske forsvarsdiskursen først og fremst om nasjonalt, territorielt forsvar, men på 1990-tallet ble Norge likevel med da NATO tok steget «out of area».⁷ Som 'ihuga atlantisist' (Leira m fl. 2008) har Norge – i likhet med Danmark – vært opptatt av å være en pålitelig bidragsyter til NATOs internasjonale operasjoner.⁸ Dette kan forstås som et uttrykk for Norges vilje til å «ta sin del av byrden», men også som en måte å søke innflytelse og status på, især i Washington D.C. (Græger 2015). Norge innfrir riktignok ikke toprosentmålet i NATO (1,62 prosent i 2017), og var et av landene som sommeren 2018 fikk tilsendt brev fra president Trump om å øke bidraget. Norge besitter imidlertid en annen viktig ressurs i NATO-sammenheng, fordi den strategisk viktige plasseringen i nord gjør Norge til en attraktiv arena for alliert øving. Den klare tendensen de senere år har vært at det blir mer alliert øving, gjennom NATO, og at flere bilaterale avtaler med allierte som USA og Storbritannia har kommet på plass.

⁷ Norge var imidlertid en aktiv pådriver på 2010-tallet for at NATOs (og USAs) oppmerksomhet i større grad skulle vende hjem til «nærområdene» (se Hilde & Widerberg 2014).

⁸ I NATOs operasjoner er det Danmark som har størst bidrag av de nordiske. I NATOs nåværende Afghanistan-operasjon har Danmark p.t. 155 utsendte, mens Norges bidrag er 55 og ikke-medlemmene Finland og Sverige bidrar med 29 hver (NATO 2018). For et dansk perspektiv, se Andersen (2018).

Selv om NATOs posisjon i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk er relativt uomstridt i det hjemlige politiske ordskiftet, så har hensynet til naboskapet med Sovjetunionen, senere Russland, ofte skapt behov for politisk og diplomatisk balansegang. For Norge er det to overordnede hensyn som skal gå i hop: effektivisering av forpliktelsen til NATO på den ene siden, og forsikringen om at man ønsker godt naboskap og fredelig sameksistens med Russland på den andre. Norsk basepolitikk er et opplagt eksempel: Som svar på en direkte henvendelse fra Sovjetunionens ambassadør i Oslo i 1949 garanterte Gerhardsen-regjeringen at regjeringen ikke ville «åpne baser for fremmede makters stridskrefter på norsk territorium så lenge Norge ikke er angrepet eller utsatt for trusler om angrep» (*Baseerklæringen* 1949). Denne selvrestriksjonen har siden ligget fast, og er i dag en integrert del av norsk NATO-politikk. Sytti år senere er det imidlertid verdt å merke seg kritikken norske regjeringsmedlemmer møter – fra Russland og fra deler av den hjemlige opinion – når de insisterer på at beslutningen om å tillate amerikanske soldater på Værnes, Trøndelag, ikke er et brudd med basepolitikken fordi den hyppige rulleringen av soldater gjør at stasjoneringen ikke kan anses som en permanent base (se f.eks. *Adresseavisen* 2017). Russisk UD ser saken annerledes, og har uttalt at stasjoneringen «undergraver tillit og forutsigbarhet i forholdet mellom Russland og Norge» (sitert i *NRK* 2018).

Den russiske reaksjonen er viktig fordi norsk utenrikspolitisk identitet *også* handler om historikken med fredelig sameksistens og velfungerende praktisk samarbeid med Russland. Denne erfaringen forstås sågar som en verdifull kompetanse Norge har i sin utenrikspolitiske verktøykasse, og som andre aktører potensielt kan lære av.⁹ Balansegangen mellom norsk NATO-politikk og, særlig, hensynet til «naboskapet i nord» er et gjennomgangstema i norsk utenrikspolitikk. Delelinjeavtalen mellom Norge og Russland, som ble undertegnet av Dmitry Medvedev og Jens Stoltenberg i 2010, ble feiret som et historisk gjennombrudd i Norge-Russland-relasjonen. Etter Ukraina-krisen og Russlands annektering av Krim i 2014 har imidlertid også det bilaterale forholdet blitt svekket (se f.eks. Rowe 2018). Norge la seg på EUs linje og innførte restriktive tiltak mot Russland fra august 2014, og har vært opptatt av å være en pålitelig alliansepartner for NATO i oppfølgingen. Bare fem år etter at delelinjeavtalen ble undertegnet, uttalte daværende forsvarsminister Ine Eriksen Søreide at det for Norges del ikke fantes noen «normalsituasjon» å gå tilbake til når det gjaldt forholdet til Russland (sitert i *CNN* 2015, se også *Wilhelmsen & Gjerde* 2018).

På den annen side ønsker Norge, med nåværende forsvarsminister Frank Bakke-Jensens ord, å ha et «nyansert» forhold til Russland (sitert i *Dagbladet* 2017). Også i stortingsmeldingen *Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk* (2016–2017) heter det at man skal «videreutvikle samarbeidet med Russland basert på felles interesser og en fast og forutsigbar politikk» (UD 2016–2017: 6). I norsk russlandspolitikk ser vi dermed et eksempel på hvordan motstridende krav i omgivelsene fremkaller et behov for flere spor, og dermed talehandlinger som peker i litt forskjellig retning:

⁹ Denne egenvurderingen deler Norge med Finland, se Creutz (2018).

Tilslutning til en regelbasert orden gjennom aktiv deltakelse i EUs sanksjoner mot Russland, samtidig som man ønsker å «nyansere» og «videreutvikle» samarbeidet med Russland «basert på felles interesser», for eksempel arbeidet med atomsikkerhet. Statssekretær Audun Halvorsen uttalte f.eks. nylig at dette arbeidet er en «sentral dimensjon i det bilaterale forholdet, og bidrar til sikkerhet og tillitsbygging på begge sider av grensen» (UD 2018a). I motsatt fall har spørsmålet om president Putin skal inviteres til 75-årsjubileet for frigjøringen av Kirkenes og Øst-Finnmark, skapt hjemlig debatt. Ordføreren i Sør-Varanger mener Putin bør inviteres, det gjør også AP-leder Jonas Gahr Støre. Utenriksminister Søreide vil «ikke utelukke» en invitasjon, mens forsvarsminister Bakke-Jensen sommeren 2018 mente en invitasjon måtte ses i sammenheng med Russlands brudd på folkeretten (sitert i *Klassekampen* 2018).¹⁰

Innenfor, men utenfor: Norges forhold til EU

Mens det både i FN- og NATO-sammenheng har vært viktig for Norge å signalisere både i ord og handling at man *bidrar* – har utgangsposisjonen som «ikke-medlem» og «utenforland» i EF/EU gjort at norsk europapolitikk har vært preget av en motsatt logikk: utpreget tilslutning til europeisk integrasjon og store økonomiske overføringer til EU (gjennom EØS-midlene), som man nettopp ikke har ønsket å omtale som sådan, gitt EU-motstanden i store deler av befolkningen og på Stortinget.¹¹ Selv om norske regjeringer ved to anledninger har forsøkt å få Norge inn i EF/EU, har som kjent to folkeavstemninger – i 1972 og 1994 – gitt flertall for fortsatt utenforskap. Norges relasjon til EU er i dag forankret i EØS-avtalen (undertegnet i 1992), som innlemmer EFTA-medlemmene Norge, Island og Liechtenstein i det indre marked. I tillegg har Norge frivillig sluttet seg til EU-samarbeidet på en rekke andre områder, inkludert på justis- og utenriksfeltet. Den betydelige integreringen i EU som blant annet den norske Europautredningen pekte på (NOU 2012: 2), og ikke minst det faktum at Norge selv har tatt initiativ til å dele et omfattende regelverk med EU på mange områder, står i kontrast til utfallet av to folkeavstemninger og det nåværende stortingsflertallet, som ikke går inn for EU-medlemskap. Forholdet til EU, gjennom EØS-avtalen og andre avtaler med EU, fremstår i så henseende som inkonsistent: Norge har besluttet å stå utenfor EU, men bidrar med betydelige ressurser inn i EU-systemet, og handler i mange henseender som om man var medlem – ikke minst ved å innlemme nær sagt alle EUs regler i egen lovgivning. Som tidligere europaminister Vidar Helgesen uttrykte det:

Hver dag i 20 år, har Stortinget vedtatt fem EU-regler. Fem om dagen. Det er sunt for norsk økonomi. Om det er sunt for norsk demokrati er et annet spørsmål (sitert i *Dagsavisen* 2015).

¹⁰ For en oppdatert og detaljert studie av endringer i norsk-russiske relasjoner etter 2014, se Wilhelmssen & Gjerde (2018).

¹¹ Det siste er relativt nytt, inntil nylig gikk både Høyre og Arbeiderpartiet inn for norsk EU-medlemskap, disse partiene har til sammen flertall på Stortinget.

Mens det i Danmark, Finland og Sverige har vært økende oppslutning om EU-medlemskap de siste årene, har utviklingen i Norge gått motsatt vei: Andelen «nei-velgere» lå stabilt over 80 prosent på målinger i første halvdel av 2018 (Aardal 2018). Mens det lenge ikke var samsvar mellom stortingsflertallets og folkeflertallets syn på EF/EU-medlemskap, er dette nå endret. Etter at Arbeiderpartiet utelot målsettingen om EU-medlemskap i sitt siste partiprogram, er det bare Høyre som fortsatt går inn for medlemskap. Men igjen ser vi at endringer i politiske posisjoner og uttalelser ikke påvirker praktisk politikk i nevneverdig grad: EØS-avtalen ligger fast, Norges overføringer til EU som del av EØS-avtalen øker, Norge er fortsatt blant de landene som er raskest til å implementere EU-regler, og har også selv tatt initiativ til en rekke avtaler og samarbeid som ligger utenfor EØS-avtalen. Denne spenningen kan kanskje omtales som et slags bevisst selvbedrag.¹² I vårt perspektiv tjener det som en illustrasjon på hvordan motstridende krav i omgivelsene – økonomisk og politisk avhengighet av EU på den ene siden, og lojalitet til utfallet av folkeavstemningen i 1994 på den andre – kan føre til politiske og konstitusjonelle *beslutninger* som peker i én retning, mens løpende politisk *handling* peker i en annen retning.

Prinsipper v. interesser: Forholdet til Kina

Forholdet til Kina er kanskje det klareste eksemplet på krevende balansegang mellom motsetningsfylte krav. Den politiske relasjonen mellom Norge og Kina kollapset etter den norske Nobelkomiteens fredspristildeling til regimekritikeren Liu Xiaobo i 2010. Selv om den norske regjeringen insisterte på Nobelkomiteens uavhengige stilling, fastholdt Kina sin oppfatning av at tildelingen – til det Kina anså som en kriminell – var bifalt av norske myndigheter. Få dager etter kunngjøringen avlyste den kinesiske regjeringen et planlagt møte med Norges fiskeriminister, i det som ble starten på en lang periode for Norge «i fryseboksen». Det tok seks år med diplomatisk arbeid før forholdet ble «normalisert» (se Sverdrup-Thygeson 2016). Tidligere utenriksminister Børge Brende vurderte da også «normaliseringsavtalen» med Kina i 2016 som en av sine største utenrikspolitiske seire. Avtalen fikk imidlertid blandet mottakelse på hjemmebane: Der kritikere mente den norske regjeringen i praksis hadde valgt handelsavtaler og lakseeksport foran menneskerettigheter (se f.eks. Bentzrud 2017), argumenterte andre for at tiden det tok å enes om en avtaletekst, indikerte at også Norge hadde stått «ganske så hardt på kravene» (Gaasemyr 2017).

Det norske statsbesøket til Kina i oktober 2018 betraktes allment som en bekrefteelse på at gode forbindelser er gjenopprettet. Med i det norske kongeparets reisefølge var utenriksministeren, næringsministeren og det som ble omtalt som en «rekordstor næringslivsdelegasjon» (UD 2018b). Ifølge Innovasjon Norge ville over førti avtaler signeres mellom norsk og kinesisk næringsliv i løpet av besøket. Hva så med menneskerettighetsspørsmålet? Norske regjeringsmedlemmer har ved flere anledninger

¹² Vi takker våre kollegaer Nina Græger og Halvard Leira for denne formuleringen.

forsikret om at de ikke er redde for å ta opp menneskerettigheter med kinesiske representanter, og ikke opplever seg begrenset av normaliseringsavtalen eller av Kinas reaksjon på fredspristildelingen i 2010. Utenriksministeren ville «ikke forskuttere» at menneskerettigheter ville bli tatt opp i hennes egne samtaler med president Xi, men informerte norsk presse om at menneskerettigheter hadde blitt tatt opp i forberedende politiske konsultasjoner før statsbesøket (sitert i *Dagsavisen* 2018). Også i norsk Kina-politikk ser vi dermed et eksempel på hvordan talehandlinger kan brukes til å tilfredsstillere ett krav fra omgivelsene (ta opp menneskerettigheter med Kina), mens andre talehandlinger, beslutninger, ressursallokeringer og tiltak tilfredsstiller andre behov (normalisere forbindelser, sikre markedsadgang). Kina aksepterer tilsynelatende at Norge snakker om menneskerettigheter, mens handlinger er et vanskeligere terreng. Da Dalai Lama besøkte Norge i 2014, fikk han ikke møte norske regjeringsmedlemmer. Norge ønsket, ifølge daværende utenriksminister Brende, å «unngå en ytterligere forverring av forholdet mellom Norge og Kina» (sitert i *Aftenposten* 2014).

Verdensbeskrivelser, verktøykasse, tiltak

Når utenrikspolitikk skal operasjonaliseres og settes ut i livet, vil det som vi har sett ikke alltid være samsvar mellom ord og handling, mellom staters selverklærte prinsipper og deres faktiske adferd. I krysningpunktet mellom idealer og forventninger på den ene siden og økonomiske og kulturelle rammebetingelser på den andre, vil mange stater gå i det Weaver (2008: 19) har kalt 'hyklerifella'.¹³ Imidlertid er Brunssons (1993) poeng, som nevnt over, at inkonsistens ikke trenger å være problematisk, faktisk vil en viss frikobling mellom ord og handling i mange sammenhenger være en nødvendig og naturlig del av utenrikspolitikken.

Et annet uttrykk for dette finner vi i forholdet mellom den *beskrivelsen* av verdenssituasjonen og norsk utenrikspolitikk som finnes i de to siste stortingsmeldingene om norsk utenrikspolitikk, på den ene siden, og de tiltakene og ressursallokeringene som kjennetegner norsk utenrikspolitikk, på den andre. Meldingene «Interesser, ansvar og muligheter» (UD 2008–2009) og «Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk» (UD 2016–2017) illustrerer poenget godt: Der førstnevnte melding drøftet norske utenrikspolitiske prioriteringer i møte med internasjonale utfordringer knyttet til klimaendringer, global helse, finanskriser og global styring, vektlegger sistnevnte noen sentrale utviklingstrekk først og fremst knyttet til utviklingen i nærområdene (Russlands rolle) og hos Norges viktigste allierte (USA, Storbritannia, EU).¹⁴ Det siste synes å indikere en mer grunnleggende endring i selve innretningen av norsk utenrikspolitikk, og hvem våre nærmeste allierte og samarbeidspartnere er.

Ser vi på statsbudsjettet for 2018, ser vi imidlertid at *tiltakene* som beskrives og ressursene som allokeres, for eksempel mellom det såkalte 02- (utenrikspolitikken

¹³ I likhet med Krasner (1999), studerer også Weaver internasjonale organisasjoner.

¹⁴ For en utfyllende sammenligning av disse to meldingene, se Holm (2017).

og forvaltning/administrasjon av denne) og 03-området (utviklingshjelp) i Utenriksdepartementets budsjett, kun inneholder mindre justeringer. Videre er det vanskelig å se at beskrivelsen av økt usikkerhet rundt Norges relasjoner – som Storbritannias forestående EU-uttreden, et mer «selvhevdende» Russland, eller utviklingen i USAs utenriks- og sikkerhetspolitikk under Trump – har gitt store utslag på prioriteringene. I statsbudsjettet slås det fast at Norge vil «videreføre (sine) gode politiske og økonomiske forbindelser med Storbritannia», at regjeringen også i fortsettelsen vil kombinere tydelig NATO-politikk overfor Russland med naboskapstilnærming, og at «regjeringen har etablert gode relasjoner til den nye amerikanske administrasjonen» (FIN 2017–2018: 14).

Til tross for navnet handlet «Veivalg»-meldingen for 2016–2017 derfor i stor grad om å videreføre og forsterke etablerte spor i norsk utenrikspolitikk. Meldingen løftet frem videreføring av etablerte prinsipper, styrking av den europeiske og nordiske dimensjonen, og økt innsats i Europas ustabile sørlige nabolag som særlig viktige *føringer*. Disse veivalgene må forstås i lys av rammebetingelser og reflekterer tradisjonen for lange linjer, gjenkjennelighet og konsensus rundt norsk utenrikspolitikk. Samtidig er det lite som tyder på at ressursbruken og verktøykassen er tilpasset den endrede verdenssituasjonen som regjeringen og utenriksdepartementet selv beskriver i utenrikspolitiske redegjørelser og stortingsmeldinger. Det er for eksempel stor forskjell mellom beskrivelsen av forholdet til Russland i de to stortingsmeldingene fra 2008–2009 og 2016–2017, men ser vi på statsbudsjettets post 118.70 «Nordområdetiltak og prosjektsamarbeid med Russland» for budsjettårene 2010 og 2018, så er postens relative størrelse noenlunde den samme: 300 millioner bevilget i 2010, mot drøyt 331 millioner i 2018 (FIN 2009–2010; 2017–2018).

Motsatt ser vi at beskrivelsen av arbeidet for fred, forsoning og demokrati er relativt likt beskrevet i de to stortingsmeldingene, men her reflekteres *ikke* stabiliteten i beskrivelsen av den internasjonale situasjonen med stabilitet i ressursallokering. Her finner vi isteden en betydelig *reduksjon* i post 164.70: «Fred, forsoning og demokratiltak» fra hhv. 647 millioner i 2010 til 435 millioner i 2018. Dette indikerer at den offisielle, utenrikspolitiske beskrivelsen og begrunnelsen for ulike handlinger ikke er direkte koblet til ressursallokeringer og virkemidler. Dette synes å være et særtrekk ved utenrikspolitikken og noe som skiller dette politikfeltet fra for eksempel helse, transport eller skole, hvor politiske målsettinger i større grad forventes å følges opp av konkrete, observerbare og målbare tiltak. På det utenrikspolitiske feltet synes politikken i større grad å ligge i hva man kommuniserer til hvem, og hvordan man gjør det, enn i hva slags tiltak som settes inn, og hvor mye ressurser som allokeres. Effektene av enkelttiltak er dessuten vanskeligere å isolere – og dermed evaluere eller å måle – ettersom de vanligvis inngår i en langt større kontekst. Her er vi inne på det særegne ved diplomati som en del av staten: Det handler om å skape og utnytte handlingsrom i omgivelser som i begrenset grad tillater slikt handlingsrom: Fred og forsoning er avhengig av at partene selv finner en løsning de kan leve med; bistand til fattigdomsreduksjon har en begrenset effekt all den tid strukturelle politiske og

økonomiske forhold er avgjørende; og Norges relasjon til sentrale maktsentre – EU, Russland, Kina og USA – bestemmes i stor grad av forhold som Norge kun i begrenset grad kan påvirke. Likevel beskrives tiltakene som settes inn, som viktige for å påvirke disse forholdene, uten at det er noen reell evaluering eller kritisk refleksjon om hvorvidt slike tiltak kan tenkes å ha den ønskede effekt.

Dette reflekteres også delvis i en annen side ved utenrikspolitikken, nemlig at det er viktig *i seg selv* å bli sett, hørt og anerkjent av mektige stater. Dette er delvis en realpolitisk refleksjon: Om man hjelper USA på ett område – som for eksempel via freds- og forsoningsarbeid i Colombia eller ved bistand til de palestinske selvstyremyndighetene – så er antakelsen at USA vil være mer velvillig innstilt til å lytte og trå til i situasjoner der norsk sikkerhet eller sentrale norske interesser står på spill. På samme måte ble invitasjonen til å være gjesteland under det tyske formannskapet i G20 definert som en mulighet for Norge til å være en god partner som kunne hjelpe til å fremme den ambisiøse tyske G20-agendaen på sentrale områder. Det er derfor ikke overraskende at Norge, i likhet med andre nordiske land, ofte låner uttrykket om å «bokse over sin vektklasse» for å beskrive verdien og viktigheten av den utenrikspolitikk som føres. Norge kan i et slikt perspektiv anses å ha «spisskompetanse» som stormakter som USA ikke har. En sentral idé for norsk utenrikspolitikk siden 1990-tallet har da også vært at små stater kan ha andre handlingsalternativer enn stor- og supermakter nettopp fordi de er små, har høy administrativ kapasitet og er mindre bundet av ytre forventninger (Egeland 1989). Et av Norges fremste varemerker og «komparative fortrinn» på den internasjonale arena har lenge vært ansett for å være sterke prioriteringen av såkalte globale fellesgoder (bærekraftige mål, fred og forsoning etc.), og da ofte gjennom globale ordninger og internasjonale organisasjoner. Utviklingsminister Astrup uttrykte nylig:

Norge er en betydelig aktør i verdens arbeid med å nå bærekraftsmålene. Statsministeren leder pådrivergruppen. Vi har et relativt stort bistandsbudsjett på en prosent av BNI og hevder oss i mange internasjonale fora (Astrup 2018).

Programområdet 'Internasjonal bistand' (03) utgjør da også 84 % av totalbudsjettet av norsk UD's programbudsjett. Av dette igjen går om lag 94 % til 'bilateral bistand', 'globale ordninger' og 'multilateral bistand' (FIN 2017–2018). Drøyt halvparten av den norske bistanden (54 %) kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner, som FN og Verdensbanken (Norad 2018). Antakelsen har vært – og er fortsatt – at økonomisk kapital gir høyere politisk kapital via internasjonale organisasjoner, fordi det både gir status og innpass direkte i disse organisasjonene og godvilje hos USA som hegemonisk aktør. Således beskrives norsk spisskompetanse av andel utviklingshjelp, kompetanse og meritter på fredsmekling og pålitelige bidrag til internasjonale operasjoner som en perfekt kombinasjon av moralsk høyverdig politikk og samtidig god realpolitikk. Men vi *vet* ikke at dette er en effektiv utenrikspolitikk for å sikre norske kjerneinteresser. Antakelsen er at når man hjelper en stormakt, så vil denne stormakten hjelpe oss på andre områder. Og denne antakelsen viser hvordan ideen om

at «alle gode ting går sammen», noen ganger kan skjule at dette er snakk om to helt ulike målsettinger: Man forsøker både å bidra til å skape fred og redusere fattigdom, som gir gjenklang hos hjemlig opinion og noen ganger også velvilje i utviklingsland, samtidig som det skal åpne dører og gi tillit i Washington D.C. fordi dette handler om å tjene USAs interesser som global hegemon.

Støtte til såkalt fredsbygging var tidligere begrunnet delvis normativt, altså at Norge må hjelpe stater som har vært i krig, med å bygge liberale og demokratiske institusjoner. I dag er den samme ressursbruken begrunnet delvis humanitært, inkludert flyktning- og asylpolitikken, delvis sikkerhetspolitisk, hvor 'stabilisering' og bekjempelse av terrorgrupper er viktigst. Dette forholdet mellom tale og handling, mellom retorikk og ressurser, peker på et annet sentralt forhold, nemlig at der det stilles krav i omgivelsene til at en utenriksminister tilpasser tale og beskrivelser til endringer i omgivelsene, så følger det ikke av dette at den samme ministeren rår over tiltak som kan gjøre noe med situasjonen. I så fall er dette et tegn på *avmakt* som ikke er fullt ut erkjent: Tiltak beskrives og begrunnes som svar på utfordringer i våre omgivelser, men de faktiske justeringene vil være små, eller i liten grad påvirke omgivelsene.

Nordisk samarbeid: En del av den norske verktøykassen?

Norge er stolt av å rutinemessig toppe internasjonale rankinger som måler likestilling, velferdsstat, egalitært samfunn og presse- og ytringsfrihet. Dette er samfunns- og karaktertrekk Norge i stor grad deler med de andre nordiske landene, og har vært en viktig del av det vi kan kalle den fellesnordiske identitetsbyggingen. I tillegg kommer ideen om at den velfungerende nordiske samfunns- eller samarbeidsmodellen kanskje kan betraktes som en særegen merkevare eller «brand» – som potensielt kan eksporteres til andre regioner og sammenhenger (se f.eks. Browning 2007). Samarbeidet er omfattende, lite kontroversielt og har generelt sterk støtte i befolkningen. Kanskje er det også i ferd med å få et oppsving: Da nordisk samarbeid ble debattert i Stortinget i mai 2018, observerte nordisk samarbeidsminister Jan Tore Sanner:

Det nordiske samarbeidet er mer aktuelt enn noensinne. Verden er i rask endring. Usikkerheten og uforutsigbarheten er høy. Da blir samarbeidet med våre nærmeste ekstra viktig. For i usikre tider trenger man venner, og i Norden er vi ikke bare venner, vi er familie (Sanner 2018).

Både fra Norge og de andre nordiske landene signaliseres det nå et ønske om å styrke nordisk samarbeid, og under det norske formannskapet i Nordisk ministerråd i 2017 skulle samarbeidet styrkes under overskriftene «Norden i omstilling», «Norden i Europa» og «Norden i verden» (KD 2018). Det reiser imidlertid spørsmålet om når og hvordan nordisk samarbeid inngår i den norske utenrikspolitiske verktøykassen? Og: Hvorfor samarbeider ikke de nordiske landene *enda* mer, hvis samarbeidet er så entydig positivt, og fordelene så opplagte?

For Norges del synes et tilbakevendende trekk å være at Norge vender seg mer til Norden i perioder preget av økt usikkerhet i internasjonal politikk. Norden er i den innerste konsentriske sirkelen for Norge. De nordiske landene har ofte lignende beskrivelser av virkeligheten, og harmonerende preferanser. Selv om det er åpenbare forskjeller, med formell tilknytning til NATO og EU som kanskje den mest fremtredende, oppleves de nordiske landene som relativt sett mer «likesinnede» enn andre europeiske land, mye på grunn av beslektede språk, partipolitiske systemer, samfunnsmodeller og verdier. De nordiske landene er også et viktig referansepunkt for Norge, ikke bare i utenrikspolitiske spørsmål (f.eks. EU-tilknytning og FN-bidrag), men også i en rekke innenrikspolitiske spørsmål – fra helsetjenester til utdanning (Finland), varm skolemat (Sverige) til innvandring og integrering (Sverige vs. Danmark). Parlamentsvalg i særlig Danmark og Sverige følges tett i media, Danmark og Sverige topper listen over nordmenns feriemål (bak Spania), og ligger også høyt på listen over yrkesreiser (SSB 2018). Norge er også opptatt av sine nordiske naboer enkeltvis: Norge og Sverige deler grense, Norge og Danmark deler for eksempel statusen som atlantisk orienterte NATO-land. Norge og Island har felles utgangsposisjon som EØS-medlemmer via EFTA.¹⁵ Finland er historisk sett det minst nære av de nordiske, men Norge er i økende grad bevisst likheter, ikke minst at også Finland har langvarig erfaring med dialog og naboskap med Russland (sml. Creutz 2018).

Ser vi på de to stortingsmeldingene fra 2008–2009 og 2016–2017, finner vi en interessant variasjon i omtalen av Norden og nordisk samarbeid. Mens førstnevnte melding nevner «Norden» og «nordisk» 97 ganger, opptrer de samme ordene bare 24 ganger i 2016–2017-meldingen. En del av forklaringen er nok at 2008–2009-meldingen er nesten dobbelt så lang som 2016–2017-meldingen (hhv. 178 og 45 sider), og at Stoltenberg-rapporten med tretten forslag for nordisk samarbeid ble overlevert de nordiske utenriksministrene i februar 2009 og nevnes flere steder i 2009-meldingen. Imidlertid er det interessant å merke seg at i budsjettforslagene for de to aktuelle årene, hhv. 2010 og 2018, går trenden i motsatt retning: «Norden» og «nordisk» nevnes 69 ganger i budsjettet for 2010, mot 89 ganger i budsjettet for 2018.¹⁶ Videre, går vi enda nærmere inn i materien, fremstår ambisjonene for nordisk samarbeid slik de beskrives i 2018-budsjettet, mer konkretiserte enn i 2010-budsjettet. Eksempler på ambisjoner som omtales for 2018, men ikke i 2010, er «nordisk samarbeid på flere utenriksstasjoner», «mer samarbeid om gjennomføring av EU/EØS-regelverk» og «videreføre og om mulig styrke arbeidet for å nedbygge ulike grensehindre i Norden». Tiltakene er særlig konkrete på administrativt plan, her nevnes

... samlokalisering av utenriksstasjoner, innplassering av tjenestemenn på annen nordisk ambassade, samarbeid innen krise- og sikkerhetshåndtering og felles honorære konsulater (FIN 2017–2018: 71).

¹⁵ For et blikk på relasjonen sett fra islandsk side, se Thorhallsson mfl. (2018).

¹⁶ Russland/russisk opptrer til sammenligning 196 ganger i 2010-budsjettet, og 162 ganger i 2018-budsjettet. USA/amerikansk omtales 50 ganger i 2010-budsjettet, og 62 ganger i 2018-budsjettet.

Det er imidlertid vanskelig å spore i 2018-budsjettet bevilgninger som viser hvordan det nordiske utenrikspolitiske samarbeidet konkret skal styrkes. Tilskuddet til Nordisk ministerråds virksomhet ligger på omtrent samme nivå i de to budsjettene, cirka 22 prosent av det totale budsjettet for post 70 «Tilskudd til internasjonale organisasjoner». I stortingsmelding 11 om nordisk samarbeid (UD 2017–2018) fremheves det at regjeringen ønsker å konkretisere nordisk politisk samarbeid, og særlig er opptatt av å styrke nordisk samarbeid om europapolitikken og i utenriks- og sikkerhetspolitikken i bredere forstand. Det er imidlertid vanskelig å identifisere konkrete operasjonaliseringer eller fremtidsambisjoner utover de overnevnte. Snarere beskriver meldingen eksisterende fordeler av lignende syn og posisjoner i internasjonale spørsmål, verdien av informasjonsutveksling og fellesnordiske innlegg i FN-sammenheng, og eksempler på praktisk samarbeid mellom utenriktjenestene, for eksempel konsulærsamarbeid og samlokalisering. NORDEFECO trekkes også frem som en viktig satsing (UD 2017–2018: 24).

En utfordring med nordisk samarbeid kan være at suksesshistorien om nordisk samarbeid, og ideen om de nordiske samfunns- og samarbeidsmodellene som eksportvare, kan gjøre det vanskeligere å snakke om utfordringer og uenighet. I bakgrunnsamtaler med diplomater og forskere i arbeidet med denne artikkelen fremgår det at forskjellene mellom de nordiske landene i blant kan være større enn vi liker å tro, og strekker seg utover ulik medlemstilknytning i NATO og EU. Et punkt handler om at de nordiske landene utviser ulik grad av engasjement for nordisk samarbeid. For EU-landene Finland, Sverige og Danmark er Norden en tilleggsdimensjon innenfor EU, for ikke-medlemmene Norge og Island er Norden en viktig uformell informasjons- og påvirkningskanal inn mot EUs beslutningsorganisasjoner.¹⁷ I noen sammenhenger kan vi observere søskenrivalisering mellom de nordiske landene, i andre sammenhenger kan landene ha behov for å beholde egen «merkevare» i profileringen overfor andre stater, og være mindre interessert i å utvide fra for eksempel en norsk til en nordisk «fredsmegler»-modell. På slike områder kan nordisk samarbeid fremstå som eksempel på frikobling mellom tale og handling: Betydningen av Norden i norsk utenrikspolitikk er noe man omtaler som viktig, da dette har resonans i befolkningen og fremhever identitets- og språkfelleskap. Det er også utstrakt koordinering med de andre nordiske land i internasjonale organisasjoner. Det er like fullt et område av utenrikspolitikken der det er vanskelig å identifisere et klart sammenfall mellom det som sies og symboliseres – for eksempel gjennom møter i Nordisk ministerråd – og de ressursene som investeres i dette fra norsk (og andre nordiske lands) side. Nordisk samarbeid fremstår som noe det er viktig å snakke om og omtale i positive ordelag, men ikke nødvendigvis noe det investeres betydelige ressurser i mellom de fellesnordiske møtene. Der forholdet til NATO kjennetegnes av relativ stabilitet

¹⁷ Tilsvarende funksjon har Norden hatt for Sverige og Finland i NATO, se Fägersten & Jerden (2018) og Creutz (2018). For en diskusjon av norsk diplomati opp mot nøkkelallierte, som en del av «kjøkkeninngangen» inn i EU, se Haugevik (2017).

og også sammenfall mellom beskrivelse og ressursbruk, har det hittil vært større grad av variasjon mellom retorikk og ressursbruk i forholdet til Norden.

Avsluttende betraktninger

Norsk utenrikspolitikk preges av konsensus, stabilitet, og gjenkjennelighet. Som vi har forsøkt å vise, er imidlertid flertydighet og variasjon en integrert del av den daglige utenrikspolitikken for de fleste land. For Norges del observerer vi at det er et visst spenn i hvordan relasjonen til viktige andre presenteres på det utenrikspolitiske plan, ut fra kontekst, publikum, saksfelt og talere. For det andre, at det ikke alltid er samsvar mellom norske regjeringers beskrivelser av internasjonale forhold på den ene siden, og på den andre siden de beslutninger, tiltak og ressursallokeringer de samme regjeringene foretar i møte med utfordringer. Sett ut fra tradisjonell faglitteratur om utenrikspolitikk, skulle man kanskje forvente at utenrikspolitiske talehandlinger vil følges opp og reflekteres i alle relevante beslutninger, ressursallokeringer og handlinger. Med utgangspunkt i Brunsson (1993) har vi argumentert for at det motsatte like gjerne være tilfelle: Uttalelser, beslutninger, ressursallokeringer og tiltak kan sprike, fordi de ivaretar ulike verdier og interesser, eller håndterer ulike, kanskje uforenlige krav, i omgivelsene. Derfor er de tiltakene som løftes frem i stortingsmeldinger og i statsbudsjett, ikke nødvendigvis direkte koblet til utfordringene som fremheves i utenrikspolitiske redegjørelser.

I sum: Økt usikkerhet rundt amerikansk, britisk og russisk utenrikspolitikk, og rundt den videre retningen på den europeiske integrasjonsprosessen, rokker ikke ved hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk. Prioriteringer, samarbeidspartnere og hovedarenaer ligger i all hovedsak fast. Vi kan observere enkelte avpasninger i den utenrikspolitiske retorikken, men det er få initiativer å spore som er myntet på å endre verktøykassen eller utvide handlingsrommet. Snarere fremstår retorikken som tilpasset omgivelsene, mens det i praksis ofte er de samme allierte, de samme tiltakene og den samme ressursallokeringen som gis en ny begrunnelse.

Den hjemlige debatten preges i liten grad av krav om endring, og tilpasninger i den utenrikspolitiske retorikken synes derfor først og fremst å være drevet frem av eksterne utviklingstrekk. Disse retorikktilpasningene vil i et lengre perspektiv kunne gi seg utslag i praksis – gjentatte, utbredte representasjoner har en tendens til å legge føringer for handlingsrommet også i utenrikspolitikken. Men vel så viktig i denne sammenhengen, vil vi hevde, er det at vi som en integrert del av hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk *også* finner inkonsistens og intern spenning. Talehandlinger følges ikke alltid opp med handling – noen ganger handler man uten å snakke om det i det hele tatt, i andre tilfeller utvikler man nye begrunnelser for allerede etablerte handlinger og ressursallokeringer. Vårt overordnede poeng er imidlertid ikke at stater er 'hyklerske' fordi tale, beslutninger, ressursallokering og handling ikke alltid går i hop. Snarere ønsker vi å peke på at det iboende behovet for en viss inkonsistens i utenrikspolitikken ikke fullt ut erkjennes, og at det dermed er en utbredt tendens til

å tro at «alle gode ting går sammen», for eksempel at fremme av menneskerettigheter og liberale demokratier i andre verdensdeler også reduserer faren for krig. Eller at omfattende økonomisk støtte til ulike FN-organisasjoner som jobber med å nå bærekraftsmålene, også nødvendigvis bidrar til en mer «regelbasert orden».

Om artikkelen

Denne artikkelen inngår i en komparativ studie om nordiske lands svar på geopolitiske utfordringer, finansiert av Nordic Ministerråd i 2017 og 2018. Vi vil gjerne takke Louise Riis Andersen, Katja Creutz, Pia Hansson, Björn Fägersten, Björn Jerdén, Auður Birna Stefánsdóttir og Baldur Thorhallsson for godt samarbeid og gode felles utvekslinger. Vi vil også takke Nina Græger, Halvard Leira, Iver B. Neumann, Ulf Sverdrup, Julie Wilhelmsen og Anders Wivel for gode kommentarer til tidligere versjoner av denne teksten. Takk også til *Internasjonal Politikk*s redaktører og anonyme fagfelle for konstruktive tilbakemeldinger.

Om forfatterne

Kristin Haugevik er seniorforsker på Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI), og leder for forskningsgruppen for Global orden og diplomati. Ole Jacob Sending er forskningssjef på Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI).

Litteratur

- Aardal, Bernt (2018) «Nordmenns syn på EU. Gjennomsnitt av siste målinger». Oppdatert 27. juni 2018. <http://www.aardal.info/wp-content/uploads/2017/12/eu2000-2.pdf>
- Adresseavisen (2017) «US Marines får bli ett nytt år på Værnes», 21. juni.
- Aftenposten (2014) «Dalai Lama får ikke møte noen regjeringsmedlemmer», 25. april.
- Andersen, Louise Riis (2018) Det nødvendige og det mulige. Aktuelle spændinger i dansk udenrigspolitik. *Internasjonal Politikk*, 74 (2).
- Astrup, Nikolai (2018) «Utvikling er mye mer enn bistand – slik jobber Norge for å nå bærekraftsmålene», tale, Trondheim, 22. mars.
- Baseerklæringen (1949)
- Bentzrud, Inger (2017) «Regjeringen selger ut alle prinsipper for et stykke laks», Kommentar, *Dagbladet*, 3. juli.
- Browning, Christopher (2007) «Branding Nordicity. Models, identity and the decline of exceptionalism». *Cooperation and Conflict*, 42 (1): 27–51.
- Brunsson, Nils (1989) *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Copenhagen Business School Press.
- Brunsson, Nils (1993) «The necessary hypocrisy». *The International Executive*, 35(1): 1–9.
- Carlsnaes, Walter (2002). «Foreign Policy», kap. 17 i Carlsnaes, Walter, Thomas Risse & Beth A. Simmons (red.) *Handbook of International Relations*. Sage.
- CNN (2015) «Norway: ‘We are faced with a different Russia»», 26. februar.
- Creutz, Katja (2018) «Finlands pragmatiska kurs i de globala omvälvningarnas svallvågor». *Internasjonal Politikk*, 74 (2).
- Dagsavisen (2015) «– EØS-regler er sunt for oss», 2. mai.
- Dagsavisen (2018) «Norske diplomater mener Kina strammer grepet», 16. oktober.
- Dagbladet (2017) «Norges nye forsvarsminister: - Vi skal ikke frykte Russland», 20. oktober.

- Egeland, Jan (1989) *Impotent Superpower – Potent Small Power: Potentials and Limitations of Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway*. Norwegian University Press.
- Eriksen, Knut Einar & Helge Ø. Pharo (1997) *Kald krig og internasjonalisering 1949–1965*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fägersten, Björn & Björn Jerdén (2018) «Den moraliska stormakten i en post-neutral era: Svensk utrikespolitikk 2011–2018». *Internasjonal Politikk*, 74 (2).
- FIN – Finansdepartementet (2009–2010) Prop. 1.S Statsbudsjettet. Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2010.
- FIN – Finansdepartementet (2017–2018) Prop. 1 S. Statsbudsjettet. Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2018.
- Græger, Nina (2015). «From ‘forces for good’ to ‘forces for status’?: Small state military status-seeking». I de carvalho, Benjamin & Iver B. Neumann (red.) *Small States and Status Seeking : Norway’s Quest for International Standing*. Routledge.
- Græger, Nina & Halvard Leira (2005) «Norwegian strategic culture after World War II. From a local to a global perspective». *Cooperation and Conflict*, 40 (1): 45–66.
- Gaasemyr, Hans Jørgen (2017) «Mer enn laks og menneskerettigheter», kronikk, NRKYtring, 5. april.
- Haugevik, Kristin (2015) «Ledestjernen som forsvant. Storbritannia i norsk utenrikspolitikk». *Nytt Norsk Tidsskrift*, 32 (4): 341–351.
- Haugevik, Kristin (2017) «Diplomacy through the back door: Norway and the bilateral route to EU decision-making». *Global Affairs*, 3 (3): 277–291.
- Hilde, Paal Sigurd & Helene Forsland Widerberg (2014) «Norway and NATO: The Art of Balancing», i Allers, Robin, Carlo Masala & Rolf Tamnes (red.) *Common or Divided Security? German and Norwegian Perspectives on Euro-Atlantic Security*. Peter Lang Publishing Group.
- Holm, Minda (2017) «Å hoppe etter Refleks: Brendes Veivalg». *Internasjonal Politikk*, 75 (3/4): 212–219.
- Holtmark, Sven G. & Jens Petter Nielsen (2015) «Norge og Russland 1814–2014: Et asymmetrisk vennskap», i Holtmark, Sven G. (red.) *Naboer i frykt og forventning. Norge og Russland 1917–2014*. Oslo: Pax.
- Ingebritsen, Christine (2002) «Norm entrepreneurs. Scandinavia’s role in world politics». *Cooperation and Conflict*, 37 (1): 11–23.
- Klassekampen (2018) «Bakke-Jensen mener Putin må gjøre seg fortjent til et Finnmark-besøk», 9. august.
- KD – Kunnskapsdepartementet (2017–2018) «Meld. St. 11. Nordisk samarbeid».
- Krasner, Stephen D. (1999) *Sovereignty. Organized hypocrisy*. Princeton University Press.
- Leira, Halvard, Axel Borchgrevink, Nina Græger, Arne Melchior, Eli Stamnes & Indra Øverland (2007) «Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk». Oslo: NUPI.
- Meyer, John W. & Brian Rowan (1977) «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony». *American Journal of Sociology*, 83 (2): 340–363.
- Neumann, Iver B. (2001) *Norge - en kritikk*. Oslo: Pax.
- Norad (2018) «Mer norsk bistand til krise og konflikt», Nyheter, 9. april. <https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2018/slik-var-norsk-bistand-i-2017/>
- NOU (2012:2) «Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU», Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet 7. januar 2010 (Europautredningen).
- NRK (2018) «Russisk UD: Norge undergraver forholdet mellom Oslo og Moskva», 15. juni.
- NUPI (2017) «Hva mener velgerne om norsk utenrikspolitikk?», nyheter, 30. august. <http://www.nupi.no/Nyheter/Hva-mener-velgerne-om-norsk-utenrikspolitikk>
- Riste, Olav (2001) *Norway’s foreign relations – a history*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rowe, Lars (2018) «Fornuft og følelser: Norge og Russland etter Krim». *Nordisk Østforum*, 32: 1–20.
- Sanner, Jan Tore (2018) Hovedinnlegg, møte om innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om nordisk samarbeid, Stortinget, 29. mai.
- SSB (2018) «Reiseundersøkelsen», oppdatert 11. september. <https://www.ssb.no/reise>
- Sverdrup-Thygeson, Bjørnar (2016) «Forbrytelse og straff: Forholdet mellom Norge og Kina». *Internasjonal Politikk*, 74 (3)
- Søreide, Ine Eriksen (2018) «Utenrikspolitisk redegjørelse», Stortinget, 27. februar.
- Tamnes, Rolf (1997) *Oljealder, 1965–1995*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thorhallsson, Baldur, Pia Hansson & Auður Birna Stefánsdóttir (2018) «Island: En småstat på leting etter sin nisje». *Internasjonal Politikk*, 74 (2).
- Tunsjø, Øystein (2011) «Geopolitical shifts, great power relations and Norway’s foreign policy», *Cooperation and Conflict*, 46 (1): 60–77.

Norske svar på internasjonale utfordringer: Retorisk endring, stabilitet i tiltak

- Tvedt, Terje (2017) Det internasjonale gjennombruddet. Fra «ettpartistat» til flerkulturell stat. Oslo: Dreyer Forlag.
- UD – Utenriksdepartementet (2008–2009). «Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk 2008–2009». Meld. St. 15.
- UD – Utenriksdepartementet (2016–2017). «Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk 2016–2017». Meld. St. 36.
- UD (2017–2018) Prop. 1 S. Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Utgiftskapitler: 100–172. Inntektskapitler: 3100. For budsjettåret 2018.
- UD (2018a) «Statssekretær Halvorsen til Russland 3.–7. september», pressemelding, 3. september.
- UD (2018b) «Statsbesøk til Kina», nyhet, 3. oktober.
- Weaver, Catherine (2008) Hypocrisy trap. The World Bank and the Poverty of Reform. Princeton University Press.
- Wilhelmsen, Julie & Kristian Lundby Gjerde (2018) «Norway and Russia in the Arctic: New Cold War Contamination?». *Arctic Review on Law and Politics* 9.