

FOKUS: NORDEN OG VERDEN

Introduksjon: Nordiske svar på geopolitiske utfordringer

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

Verdenspolitikken er alltid i fluks. Likevel: politikere, journalister og forskere synes relativt enige om at endringene de siste årene er mer omfattende og dyptgående enn på lang tid. USA har i snart to år hatt en president som aktivt utfordrer etablerte spilleregler for internasjonalt samarbeid. Samtidig knirker det i sammenføyningene til det europeiske integrasjonsprosjektet – etterkrigstidens kanskje viktigste institusjonelle bidrag til et fredelig Europa. Finanskrisen og migrasjonskrisen har tæret på samholdet mellom EUs medlemsland, og selv om brexit-forhandlingene har skapt en midlertidig felles front, står nye utfordringer i kø også etter at Storbritannia har forlatt beslutningsbordet. Høyrepopulistiske partier, mange med en innvandrings- eller integrasjonskritisk agenda, har vunnet terreng i nasjonalforsamlinger over hele Europa de siste årene. Flere av disse utfordrer narrativet om den liberale orden og det vestlige verdifelleskapet fra innsiden.¹ Alt dette forløper mens tilliten mellom Russland og Vesten er på sitt skraleste siden den kalde krigens slutt, og næringslivsaktører verden over konkurrerer om Kinas gunst, herunder særlig innpass på det kinesiske marked. Hvordan tilpasser de nordiske landene sin utenrikspolitikk til disse omveltningene?

I denne fokusspalten i tidsskriftet *Internasjonal Politikk* studerer vi hvordan de fem nordiske landene – Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige – fremstiller og responderer på utfordringer som de overnevnte. Nordens strategiske beliggenhet – i Europas nordlige utkant, med grense mot Russland på den ene siden og store havområder på den andre – gjør at endringer i sikkerhetspolitikken og i maktbalansen mellom stormaktene er av umiddelbar relevans. «Vi ligger der vi ligger», som vår

¹ For en god, kortfattet gjennomgang, se Holm & Tjalve (2018).

*Kontaktinformasjon: Kristin Haugevik, e-post: kmh@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). Introduksjon: Nordiske svar på geopolitiske utfordringer, 76:311–315. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v76.1474>

egen statsminister Erna Solberg har uttrykt det (se f.eks. *Dagbladet* 2016). De fem artiklene drøfter hovedtrekk ved de nordiske landenes nåværende utenrikspolitikk, hver for seg, men til dels også sammen, sett i lys både av historiske linjer og nåværende geopolitiske rammebetingelser. Med særlig vekt på de enkelte lands relasjoner til stormaktene USA, Russland, EU og Kina, og til sikkerhetsinstitusjonene FN og NATO, fremhever bidragene noen særtrekk ved den hjemlige utenrikspolitiske debatten i de enkelte land, og kartlegger hvilke ressurser og virkemidler det enkelte land typisk velger å ta i bruk i møte med ulike utfordringer. Bidragsyterne til spalten kommer fra de fem nordiske utenrikspolitiske instituttene. *Louise Riis Andersen* fra Dansk institutt for internasjonale studier (DIIS) har skrevet om Danmark; *Katja Creutz* fra Utrikespolitiska institutet i Finland (FIIA) om Finland; *Björn Fägersten* og *Björn Jerdén* fra Utrikespolitiska institutet (UI) om Sverige og *Baldur Thorhallsson*, *Pia Hansson* og *Auður Birna Stefánsdóttir* fra Institute of International Affairs på Island om Island. Undertegnede har stått for det norske caset.

Analysene avdekker mange likheter – i hvordan utenrikspolitikk tenkes, utformes og iverksettes i de nordiske land, hvilke politiske løsninger som foretrekkes, og hvordan de enkelte landene oppfatter sin egen rolle i det større bildet. For alle de nordiske landene er det viktig å bidra til den internasjonale ordens overlevelse. For alle er det viktig å støtte opp om felles regler, demokratiske verdier og godt styresett. Disse ryggmargsrefleksene er også en viktig del av grunnen til at de nordiske landene, sett fra Beijing, Washington D.C., Moskva eller for den saks skyld Brussel, nok kan fremstå som relativt like. De nordiske land oppfattes generelt av andre land som gode verdensborgere, lojale mot institusjonelle avtaler og stødige bidragsytere til en regelbasert orden. Derfor er de også blitt beskrevet som «norm-entreprenører» (Ingebritsen 2002). Samtidig observerer vi at de mange fellestrekkene mellom de nordiske landene, og det rådende narrative om godt nordisk naboskap og fellesskap, kan bidra til å underkommunisere at det *også* er til dels viktige forskjeller mellom landene. Den institusjonelle tilknytningen til NATO og EU trekkes gjerne frem, fordi det er en åpenbar formell forskjell som tradisjonelt har gitt seg utslag i ulike utenrikspolitiske identiteter og sikkerhetspolitiske tilnærminger. I de første årene etter at NATO ble opprettet, ga disse ulikhetene opphav til ideen om «nordisk balanse», hvor de ulike sikkerhetspolitiske veivalgene utfylte og balanserte hverandre i relasjonen til stormaktene.² Mens Danmark, Norge og Island gjennom den kalde krigen søkte forsvarsgarantier fra USA, har Finland og Sverige frem til nå holdt fast ved alliansefriheten, selv om begge de siste tiårene har fått gradvis sterkere bånd til USA og NATO. Det at disse to ble medlemmer av EU i 1995, knyttet dem også

² I praksis handlet dette om høy grad av gjensidig forståelse og avpassning mellom de nordiske landene hva gjelder valg av forsvarspolitikk og tilnærming til stormaktene USA og Sovjetunionen. Tre ulike tilnærminger – hhv. «membership of an alliance with one superpower», «well-armed neutrality» og «neutrality with 'arms control' in the framework of a friendship treaty with the other superpower» balanserte hverandre, og bidro til lavere spenning i regionen som helhet (Brundtland 1966: 30).

sterkere til det vestlige sikkerhetsfellesskapet (se f.eks. Rieker 2006). Endelig setter den felles grensen med Russland, Finland og Norge i en særstilling blant de nordiske landene. Et kjennetegn ved norsk sikkerhetspolitikk har vært balansegangen mellom å pleie godt naboskap og dialog med Russland på den ene siden, og være lojal NATO-alliert på den andre.

På den internasjonale arena har de nordiske landene til dels utviklet sine særpregede nisjer og «varemerker». Danmark, som også er eneste land med medlemskap i både EU og NATO, er «superatlantisisten» – villig bidragsyter til NATOs operasjoner, men med et rennommé som mer skeptisk «fodslæber» i EU-sammenheng, som særlig de danske forbehold under justis-, sikkerhets- og forsvarspolitikken underbygger (Andersen 2018). Når Storbritannia forlater EU i 2019, vil Danmark i praksis stå igjen som EU-landet med mest omfattende forbehold (Wivel & Sørensen 2017: 118). Sveriges varemerke har lenge vært som «den moralske supermakten», med en feministisk utenrikspolitikk som seneste vending. EU er i dag den viktigste plattformen for svensk utenrikspolitikk, samtidig som den tidligere nøytralitetspolitikken er erstattet med «solidaritetspolitikk», hvor også partnerskap med NATO og styrkede bilaterale forsvarspolitiske bånd til USA inngår (Fägersten & Jerdén 2018). Norge kombinerer stødig NATO-linje med det man kan kalle et aktivt utenforskap i EU og har den internasjonale fredsmeglerrollen og engasjementspolitikken som sterke merkevarer (Haugevik & Sending 2018). Island har tilbakelagt finanskrisen og er i ferd med å bygge opp en ny nisje som en «arktisk» småstat. Relasjonene til USA, NATO og EU, gjennom EØS, forblir de viktigste pilarene i islandsk utenrikspolitikk (Thorhallsson mfl. 2018). Finland har lagt seg på en pragmatisk linje i utenrikspolitikken, med EU som ankerfeste, samtidig som identiteten som Russlands nabo kombineres med å knytte stadig sterkere bånd til USA og til NATO (Creutz 2018).

Hvor står så det nordiske samarbeidet i dette sammensatte bildet? I hvilken grad inngår «Norden» og «nordisk samarbeid» i de fem landenes utenriks- og sikkerhetspolitiske verktøykasser? Mye er blitt sagt og skrevet om Norden og nordisk samarbeid de senere årene, oftest med et positivt fortegn. Et tilbakevendende tema har vært den nordiske samfunnsmodellens tiltrekningskraft: De nordiske landene topper rutinemessig globale rangeringer som måler generell levestandard, vilkår for ytrings- og pressefrihet og likestilling, deltakelse i valg og grad av tillit til myndighetene. Slike rangeringer, og bildet de skaper av de nordiske land, reiser gjerne spørsmålet om hvorvidt den nordiske samfunnsmodellen kan egne seg som eksportvare eller modell for andre land. Da Storbritannias statsminister David Cameron tok imot Jens Stoltenberg på besøk i London i 2011, var for eksempel pappapermisjon et sentralt tema (VG 2011). Norden er den neste supermodellen, fastslo *The Economist* på lederplass i 2013, nettopp på bakgrunn av observasjonen over tid av at de nordiske land stadig er finne øverst på ulike rangeringer – fra økonomisk konkurransevne til generell opplevelse av tilfredshet (*Economist* 2013).

En annen nordisk suksesshistorie handler om fred og stabilitet mellom landene, og det flere forskere har omtalt som det nordiske sikkerhetsfellesskap. De nordiske

landene har lang – mange vil si unik – erfaring med fredelig sameksistens, både med hverandre og – for Finlands og Norges del – i naboskapet med Russland. Også her reises gjerne spørsmålet om nordiske erfaringer kan være overførbare, eller til inspirasjon, for andre regioner, for eksempel på Balkan. Videre er også evnen til å finne gode, praktiske løsninger – gjerne uformelt – en viktig del av fortellingen om det gode nordiske samarbeidet. De nordiske landene kan vise til velutviklede og velfungerende praksiser for informasjonsutveksling, samordning og integrasjon på tvers av landegrensene – med den nordiske passunionen og felles nordisk arbeidsmarked (begge fra 1954) som tidlige, institusjonaliserte eksempler. Siden 2009 har landene også samarbeidet om forsvarspolitikken gjennom NORDEFECO-satsingen, og samlet deltatt også i utvidede samarbeidsfora.³

I senere tid er også nordisk samarbeid i utlandet, for eksempel samordning og lokalisering av nordiske ambassader, blitt et varemerke. For eksempel har de fem nordiske ambassadene i Berlin vært lokalisert i et felles ambassadekompleks siden 1999. Samarbeid innenfor internasjonale institusjoner, og da spesielt FN, brukes ofte som eksempel. I FN-systemet har de nordiske landene ofte utvekslet synspunkter og avstemt posisjoner (Laatikainen 2003). Tross ulike tilknytninger til EU og NATO har landene også løpende dialog om, og nytte av gjensidig utveksling rundt, disse to arenaene. Også i relasjoner med tredjeland hvor de nordiske har sammenfallende interesser og posisjoner, eller hvor det diplomatiske trykket er stort, kan det være stordriftsfordeler å hente. «De nordiske land bokser over sin vektklasse», fastslo USAs president Barack Obama da han tok imot de nordiske regjeringssjefene i Det hvite hus i 2016 (Obama 2016). Obama-møtet har foreløpig ikke blitt fulgt opp med tilsvarende fellesnordiske initiativ, men det erkjennes i de nordiske hovedstedene at gruppetiltak i en del henseender vil kunne gi mer innpass og gjennomslag. I relasjon med Kina har de nordiske landene både sammenfallende interesser og utfordringer, men i praktisk tilnærming fremstår de likevel noen ganger som «en ukoordinert kvintett» (Sverdrup-Thygeson & Hellström 2016).

Når de nordiske land møtes, fremheves nordisk samarbeid på den internasjonale arena som et tilnærmet ubetinget gode. Artikkene i dette nummeret bekrefter langt på vei at dette er den rådende fremstillingen i den politiske debatten i de nordiske nasjonalforsamlingene. Virkelighetsforståelsene er stort sett sammenfallende, synet på hvilke virkemidler som egner seg, likeså. Samtidig, under den harmoniske overflaten er det nyanser. De andre nordiske landene brukes ofte som inspirasjon og eksempler til etterlevelse, men i opphetede hjemlige debatter kan de også bli brukt som referansepunkt for hva man *ikke* ønsker. Norges tidligere justisminister Sylvi Listhaugs bruk av begrepet «svenske tilstander», som synonym for feilslått integrering, er et nylig eksempel. Visjoner om ytterligere samarbeid kan støte på praktiske utfordringer når de skal konkretiseres og settes ut i live. Videre vil de nordiske landene i enkelte sammenhenger

³ For eksempel NB8 (de nordiske og baltiske landene) og Northern Group (NB8 + Storbritannia, Polen, Nederland og Tyskland).

kunne ha en interesse i å bygge egne varemerker på den internasjonale arena, i tillegg til det fellesnordiske. De nordiske landene er kanskje brødrefolk, men søsken kan som kjent også rivalisere. I tillegg er det ikke opplagt at det i alle sammenhenger er nyttig å fremstå med felles nordisk front. For eksempel forklarer diplomater at for omfattende samordning av nordiske posisjoner, for eksempel i FN, ikke er entydig positivt. Den ene grunnen er at de nordiske landene, når de står samlet, vil kunne risikere å fremstå som moralsk selvforherligende, eller litt selvgode, som Sveriges utenriksminister Margot Wallström nylig fastslo under Nordisk råds møte i Oslo (Wallström 2018). Den andre grunnen er at de nordiske landene selv har gått i bresjen for å bryte opp faste stemmekonstellasjoner i FN-sammenheng, og at det derfor kan fremstå som om man bryter med egne prinsipper dersom koordineringen blir for omfattende.

Om artikkelen

Takk til Karsten Friis og *Internasjonal Politikks* redaktører for gjennomlesning og innspill til denne teksten.

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

- Andersen, Louise Riis (2018) «Det nødvendige og det mulige. Aktuelle spændinger i dansk udenrigspolitik». *Internasjonal Politikk*, 76 (2).
- Brundtland, Arne Olav (1966) «The Nordic Balance. Past and Present». *Cooperation and Conflict*, 1 (4): 30–63.
- Creutz, Katja (2018) «Finlands pragmatiska kurs i de globala omvälvningarnas svallvågor». *Internasjonal Politikk*, 76 (2).
- Dagbladet* (2016) «Erna fikk gjennomslag – NATO ruster opp i Nord-Atlanteren», 9. juli.
- Economist* (2013) «The next supermodel», lederartikkel, 2. februar.
- Fägersten, Björn & Björn Jerdén (2018) «Den moraliska stormakten i en post-neutral era: Svensk utrikespolitikk 2011–2018». *Internasjonal Politikk*, 76 (2).
- Haugevik, Kristin & Ole Jacob Sending (2018) «Norske svar på internasjonale utfordringer: Retorisk endring, stabilitet i tiltak». *Internasjonal Politikk*, 76 (2).
- Holm, Minda & Vibeke Schou Tjalve (2018) «Visions of An Illiberal World Order? The National Right in Europe, Russia and the US». Policy rapport. Oslo: NUPI.
- Ingebritsen, Christine (2002) «Norm entrepreneurs. Scandinavia's role in world politics». *Cooperation and Conflict*, 37 (1): 11–23.
- Laatikainen, Katie Verlin (2003) «Norden's Eclipse. The Impact of the European Union's Common Foreign and Security Policy on the Nordic Group in the United Nations». *Cooperation and Conflict*, 38 (4): 409–441.
- Obama, Barack (2016) «Toast at the Nordic State dinner», tale, transkribert i *Washington Post*, 13. mai.
- Sverdrup-Thygeson, Bjørnar & Jerker Hellström (2016) «Norden og Kina: En ukoordinert kvintett?». *Internasjonal Politikk*, 74 (3): 1–7.
- Thorhallsson, Baldur, Pia Hansson & Auður Birna Stefánsdóttir (2018) «Island: En småstat på leting etter sin nisje». *Internasjonal Politikk*, 76 (2).
- Wallström, Margot (2018) Innlegg i Nordisk råd, Oslo, 31. oktober.
- Wivel, Anders & Catharina Sørensen (2017) «Danmark efter Brexit: Business as usual eller en ny begyndelse for dansk europapolitik?». *Internasjonal Politikk*, 75 (2).