



[3·06] Internasjonal politikk

Boring og miljø i nord

Opinionskrigen om Vietnam

Verdi- og realpolitikk før Irak

Amerikanske tenketankers politiske rolle

Karikaturstriden som privatisert utenrikspolitikk?

Den olympiske bevegelse i internasjonal politikk

Nr. 3 - 2006
64. Årgang

Norwegian Institute
of International
Affairs

Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt

Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2006

Redaktør: Birgitte Kjos Fonn
Bokmeldingsred.: Halvard Leira
Red.sekr.: Jan Risvik
Red.utvalg: Henrik Thune, Bent Sofus Tranøy, Ståle Ulriksen

Red.råd: Helge Blakkisrud, Torkel Brekke, Laila Bokhari, Karin Dokken,
Gro Holm, Lars Mjøset, Iver B. Neumann, Knut G. Nustad,
Jarle Simensen, Stein Tønnesson, Nils Morten Udgaard

Manus: Sendes elektronisk til: bkf@nupi.no
Vennligst bruk malen på 3. omslagsside.

Alle synspunkter i *Internasjonal politikk* står for forfatterens
regning og kan ikke tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Internasjonal politikk er indeksert i *The International Bibliography
of the Social Sciences*, *International Political Science Abstracts* og
Gale Directory of Publications and Broadcast Media

Medlem av Norsk Tidsskriftforening: www.tidsskriftforeningen.no

Internasjonal politikk: 4 hefter i året
Abonnement 2004: NOK 360 (innen Norden)
NOK 480 (utenfor Norden)
Enkelthefter: NOK 115 (+ porto/eksp.)
Bestilling: www.nupi.no/Norsk/Publikasjoner/Bestilling/

Tel.: 22 99 40 00
Fax: 22 36 21 82
E-post: pub@nupi.no
Internett: www.nupi.no
Adresse: Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo
Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2

Design: Ole Dahl-Gulliksen
Trykk: Hegland trykkeri as, Flekkefjord
Omslagsbilde: Scanpix

[3] Innhold

- 291 **Forord: Boring og miljø i nord**
Birgitte Kjos Fonn
- 295 **Boring som miljøargument? Norske petroleums-
diskurser i nordområdene**
Leif Christian Jensen
- 311 **Den langvarige opinionskrigen
Vietnam-konflikten i USA, Noreg og Sverige**
Oddbjørn Melle
- 341 **Mellom verdibaserte og realpolitiske interesser
– Norske avveininger før og etter Irak-krigen 2003**
Helene Forsland Berger
- Aktuelt:*
- 365 **Tenketankenets rolle i amerikansk politikk**
Tora Skodvin
- 393 **Grenseløse karikaturer: En privatisering av
utenrikspolitikken?**
Karoline H. Flåm & Torbjørn L. Knutsen
- 413 **Den olympiske bevegelse og internasjonal politikk**
Andreas Selliaas
- Debatt:*
- 427 **Var Robinson Crusoe nordmann?
Norges forunderlige reise mot Europa**
Nils-Johan Jørgensen

Bokspalte

445 **Russia's Oil and Natural Gas: Bonanza or Curse?**

Indra Øverland

448 **Hard Power, Soft Power and the Future of Transatlantic Relations**

Kristin M. Haugevik

451 **Vladimir Putin and the New World Order: Looking East, Looking West?**

Geir Flikke

457 **Summaries**

Boring og miljø i nord

Debatten om utvinning til havs i nordområdene går høyt. Den er også tema for åpningsartikkelen i *Internasjonal politikk* nr. 3 - 2006, *Leif Christian Jensens* «Boring som miljøargument? Norske petroleumsdiskurser i nordområdene». Jensen viser hvordan miljøhensyn er blitt brukt til å argumentere for at Norge raskest mulig må komme i gang med petroleumsutvinning i Barentshavet. Men dette, hevder Jensen, er bare mulig fordi det eksisterer noen veletablerte oppfatninger om «Russland og miljø» i den norske offentligheten. Han argumenterer videre for at disse oppfatningene først og fremst baserer seg på forestillinger som har slått rot i etterkant av Sovjetunionens fall. De har derimot mindre å gjøre med nyere erfaringer med russisk petroleumsindustri og med russiske miljøstandarder mer generelt.

I neste artikkel beveger vi oss tilbake til 1966, da et flertall av den norske befolkningen mente at Kina kom til å legge under seg hele Asia om ikke USA tok grep i Vietnam. Fem år senere var Norge det første NATO-landet som opprettet diplomatiske forbindelser med Nord-Vietnam. Mellom disse to tidspunktene skjedde en grunnleggende endring i norsk opinion, men hvordan? Var det, slik det ofte hevdes, mediene som endret opinionen, eller var det helt andre, og eventuelt sammensatte, årsaker? Opinionskampen om Vietnamkonflikten belyses hovedsakelig i Norge, men til dels også i USA og med komparative glimt til det nøytrale Sverige, i *Oddbjørn Melles* artikkel «Den langvarige opinionskrigen».

I en tidlig fase fremstår Norges USA-binding som viktigere for opinionen enn det som skjedde i Vietnam, noe man også visste lite om. Men krigsintrykk fra Vietnam, kunnskap om landets historie, press fra en intern opposisjon, eksemplet Sverige og en økende opposisjon i USA førte etter hvert Arbeiderpartiet og partiets presse

over i en mer kritisk posisjon – sammen med folkeflertallet. Det var like fullt viktig for partiet å hindre norsk opinion i å bli kritisk til USA på mer generelt grunnlag, noe som kunne undergrave NATO-medlemskapet. I Høyre og i den delen av pressen som stod dette partiet nær, fortsatte krigsstøtten til USA. Knappt noe kunne rokke ved Høyres USA-lojalitet. Melle stiller også spørsmål ved om denne krigen var begynnelsen på USAs vei ned fra den absolutte prestisje- og autoritetskurve i den norske opinionen.

Det vet vi ennå ikke med sikkerhet. Men det vi vet, er at 30 år senere, under opptrappingen til Irak-krigen i 2003, var Norges forhold til USA fortsatt et brennbart tema. Opptrappingen stilte Bondevik II-regjeringen overfor en klar interessekonflikt, der forholdet til USA og forholdet til folkeretten sto mot hverandre, samtidig som det var i Norges interesse å ha begge forhold for øye, skriver *Helene Forsland Berger* i artikkelen «Mellom verdibaserte og realpolitiske interesser – Norske avveininger før og etter Irak-krigen 2003». Da Norge sa nei til å støtte den amerikanskledede invasjonen, ble det begrunnet med henvisning til folkeretten, og avgjørelsen kunne dermed synes som et brudd på landets atlantiske linje.

Avveiningsprosessen viser hvordan regjeringen lyktes i å manøvrere mellom verdibaserte interesser, forholdet til FN og folkeopinionen på den ene siden og realpolitiske interesser, forholdet til USA og alliansen på den andre. Avveiningene illustrerer dermed også de fremtidige utfordringene for småstatens sikkerhetspolitiske handlingsrom, skriver Berger.

Tora Skodvin åpner Aktuelt-delen ved å ta for seg «Tenketankenes rolle i amerikansk politikk», et felt det har vært økende akademisk interesse for de siste 10–15 årene. Artikkelen ser nærmere på noe av denne litteraturen, med fokus på spørsmålene om hva en tenketank er, hvorfor de har så stor utbredelse og vekst nettopp i USA og hvilken innflytelse de har på amerikansk politikkutforming. Litteraturgjennomgangen viser ifølge Skodvin at tenketankfenomenet er mangfoldig: Det spenner fra ren forskningsvirksomhet til ideologisk funderte organisasjoner der en sterk politisk agenda kombineres med pågående markedsføringsteknikker. Hun peker også på at det amerikanske systemet har flere trekk som gir stort spillerom for tenketanker. Et fragmentert system med en svak partistruktur der mediene spiller en vesentlig rolle og der enkeltsaker har en dominerende plass på den politiske agenda, er en viktig faktor her. Det finnes per nå ikke noen god måte å måle tenketankenes generelle innflytelse i politikken på, men casestudier indikerer at den sentrale plassen ideologisk funderte tenketanker etter hvert

har fått, kan bidra til å underminere ekspertenes rolle i amerikansk politikk på lengre sikt.

Etter at *Jyllands-Posten* trykket et dusin tegninger av profeten Muhammed høsten 2005, reiste delegater fra en muslimsk gruppe i Danmark rundt i Midtøsten med et nidskrift som viste tegningene og som kritiserte både *Jyllands-Posten* og den danske regjering. Deretter fulgte aksjoner mot Danmark i en rekke muslimske land. Vestlige kommentatorer har betegnet denne aksjonsformen som forkastelig. Men er det usmakelig at en selvoppnevnt gruppe i ett land går til andre lands myndigheter som så sponser aksjoner på gruppens vegne, spør *Karoline H. Flåm* og *Torbjørn L. Knutsen* i artikkelen «Grenseløse karikaturer: En privatisering av utenrikspolitikken?». Er ikke dette vanlig internasjonal praksis blant vestlige grupper – særlig blant liberale grupper som kjemper for menneskers rettigheter og friheter? De to argumenterer for at karikatursaken viser at det ikke bare er grupper med vestlige, progressive formål som kan benytte en slik taktikk. I en globalisert verden kan den også rettes mot Vestens liberale verdier.

Avslutningsvis utforskes den rollen Den internasjonale olympiske komité (IOC) og den olympiske bevegelse spiller i internasjonal politikk. Andreas Selliaas skriver i artikkelen «Den olympiske bevegelse og internasjonal politikk» at bevegelsen spiller en viktigere rolle etter den kalde krigen enn under, og at dette i hovedsak skyldes tre ting: 1) at IOC og den olympiske bevegelse har tatt en mer aktiv rolle som aktør på den internasjonale arena, 2) at IOC og den olympiske bevegelse har fått større handlingsrom og 3) at internasjonale organisasjoner, som FN, i økende grad ser på IOC og den olympiske bevegelse som en viktig medspiller i kampen for å nå sine egne mål om fred og forsoning.

Internasjonal politikk nr. 3 - 2006 har også, som alltid, bokspalte og debatt. Vi håper på god lesning og tar gjerne imot manus både til fagfellevurdering og til Aktuelt.

NUPI, 15. september
Birgitte Kjos Fonn

Boring som miljøargument?

Norske petroleumsdiskurser i nordområdene

Leif Christian Jensen
master i statsvitenskap
og forsker ved Fridtjof
Nansens Institutt

Ikke siden den kalde krigens dager har nordområdene stått så høyt på den norske utenrikspolitiske dagsorden som tilfellet er i dag. Dette skyldes først og fremst områdets muligheter og utfordringer som fremtidig petroleumsprovins. Siktemålet med denne artikkelen er å belyse et utsnitt av den norske petroleumsdebatten knyttet til utvinning til havs i nordområdene. Jeg skal vise hvordan Russland har blitt tildelt en rolle i den norske debatten og fungert som et viktig premiss for hvorfor Norge raskest mulig bør starte utvinning av petroleum i Barentshavet. Disse oppfatningene av Russland bygger først og fremst på forestillinger som har slått rot i etterkant av Sovjetunionens fall. De har derimot mindre å gjøre med nyere erfaringer med russisk petroleumsindustri eller russiske miljøstandarder mer generelt.

Utover 1990-tallet bidro særlig utviklingen i Nordvest-Russland til å forme norsk nordområdepolitikk. Det var ikke lenger trusler om væpnet aggresjon som stod øverst på den politiske dagsorden, men det som ble ansett som en stadig økende miljøtrussel i form av atomavfall og forurensende industri på russisk side (Hønneland 2005: 23). Ikke minst norske medier ga oss bilder – både retoriske og levende – av «svarte trestumper», «dødsskyer», «et radioaktivt strålehelvete» og utrangerte atomubåter som lå ved kaia i Murmansk som «tikkende bomber». Hønneland (2005: 137) hevder at en såkalt miljøkatastrofediskurs ble unnfanget av sensasjonshungerige massemedier og kjørt frem av idealistiske miljøvernorganisa-

sjoner. Forestillingene om «det radioaktive» Kolahalvøya med sitt «månelandskap» eller sine «svarte ørkener» ble etter hvert adoptert av beslutningstakere og folk flest i Norge. Mitt poeng er at disse oppfatningene har dannet grunnlaget for et mer generelt bilde i den norske offentligheten av Russland som «miljøsinker». Dette mener jeg har vært og er et viktig premiss i en del av den norske debatten om petroleumsutvinning i Barentshavet.

Artikkelen¹ bygger på en gjennomgang av om lag 1200 artikler fra de norske avisene *Aftenposten*, *Dagens Næringsliv*, *Nordlys* og *Klassekampen* i perioden mellom 01.12.2003 og 04.10.2005 (Atekst 2005). Med det Larsen og Munkgård Pedersen (2002: 17) har kalt et samfunnsorientert diskursanalytisk² perspektiv, vil jeg befatte meg med norske petroleumsdiskurser som i neste instans kan tenkes å påvirke norsk petroleumspolitikk. Det er viktig å understreke at jeg skal forsøke å si noe om hvordan den politiske diskursen blir fremstilt i media, ikke hva slags påvirkning media har hatt på den norske opinionen i spørsmålet om petroleumsutvinning i Barentshavet. Jeg forutsetter at media har en påvirkningskraft både overfor opinionen og beslutningstakere. De bildene av virkeligheten massemediene konstruerer, har i tillegg til å forme holdninger og meninger også implikasjoner for hva slags handlingsrom folk oppfatter å ha og hvordan de velger å handle (McCombs 2004: 133).³

Diskurs og diskursanalyse

Veldig forenklet kan vi si at *diskurs* i denne artikkelen refererer til hvordan et saksområde forstås, snakkes om og rammes inn i offentligheten. Diskurs konstruerer sosiale identiteter, sosiale relasjoner og systemer av kunnskap og forestillinger. Slik vil diskursiv praksis bidra til både å reproducere og å forandre samfunnet (Fairclough 1992 i Hågvar 2003: 23). Våre måter å ytre oss på avspeiler ikke bare vår omverden, våre identiteter og sosiale relasjoner nøytralt,

- 1 Denne artikkelen bygger på Jensen (2006). Her gjøres det også grundigere rede for metodiske aspekter knyttet til hvorfor og hvordan koplingen mellom miljø og Russland ble gjort, samt hvordan de to diskursene konkret ble utledet (Jensen 2006: 1–4, 26–28).
- 2 Samfunnsorientert diskursanalyse er i motsetning til tekstorientert diskursanalyse mindre knyttet til konkret tekst og tale og analyse av enkelttekster. Her forstås ordet *diskurs* som en måte å tenke og tale på om bestemte emner, i en bestemt periode og i en bestemt kontekst (Larsen & Munkgård Pedersen 2002: 17). Jeg kommer også til å kommentere konkrete tekstudrag, men dette gjøres mer for å eksemplifisere og dokumentere diskursen i sin helhet, hvor de enkelte utdragene representerer viktige bestandeler i de konstruerte diskursene.
- 3 For en mer utfyllende diskusjon av massemediers påvirkning på offentligheten, se McCombs (2004).

men spiller også en aktiv rolle i å skape og forandre dem (Jørgensen & Phillips 1999: 9). Meningsaspektet er det sentrale i en diskurs ved at det skaper entydighet om et fenomen og ordner verden gjennom begreper og begrepssammensetninger. Ved å delta i en diskurs baserer vi oss på en rekke normer som vi dermed implisitt anerkjenner. Samtidig er det også slik at gjennom diskursiv praksis endres normer over tid, gitt diskursers konstituerende natur. I denne artikkelen opererer jeg med en forståelse av et dialektisk forhold mellom diskurs og samfunn hvor de to størrelsene gjensidig påvirker hverandre (Fairclough 1992 i Hågvar 2003: 23).

Mening konstrueres og rekonstrueres i en kontinuerlig prosess ved at betydningselementer i språket knyttes sammen eller løses fra hverandre. Ved å benytte kategorier på nye måter kan nye betydninger konstrueres og oppstå. Måten dette skjer på, er ved at en betegnelse knyttes til et nytt område eller ved at den avskjæres fra et tidligere virkeområde. Dette kalles gjerne å innleire en sak i en diskurs, eller å lese noe inn eller ut av en diskurs. Aktører kan ifølge Neumann (2001) altså bidra til diskursens dynamikk ved å nærmest fylle språket med nye assosiasjoner og anvende begreper i en ny kontekst.

Diskurser konstrueres ved at forskjellige strategier støter sammen, og denne kampen om å fiksere en spesiell oppfatning eller forståelse av et tema, et problem eller en sak, involverer utøvelse av makt. Av dette følger at diskursanalysen vil forsøke å belyse vår forståelse av maktforhold. Snarere enn en oppfatning av makt som noe statisk og noe som aktører besitter, er poenget å spørre *hvordan* makt fungerer (Flyvbjerg 1991: 106 i Lindseth 2002: 26). I et samfunn hvor interesser og motiver skifter, og hvor makten er spredd utover et mylder av aktører, blir det sentralt å vite mer om maktens *relasjoner*. Makt kan ses som et tett nett av allstedsværende relasjoner og prosesser hvor styrkeforhold endres gjennom kontinuerlige kamper og konfrontasjoner. Diskursanalysen er en teori og metodologi som integrerer en analyse av bredere samfunnsmessige spørsmål, politikk og makt med en analyse av kommunikasjonsprosesser (Jørgensen & Phillips 1999, Lindseth 2002: 26).

Det er viktig å se diskurser som akademiske størrelser jeg har konstruert ut fra empirisk belegg og ikke som noe som ligger der ute, klart til å bli identifisert. Ved å dele debattens mange sider inn i to ulike, men samtidig overlappende posisjoner, mener jeg å kunne avgrense to hoveddiskurser og dermed gjøre det enklere å få øye på det sentrale. De to diskursene jeg har valgt å kalle henholdsvis *Petroleum for utvikling* og *Utvikling mot petroleum*, kjemper om

hegemoniet innenfor en diskursorden⁴ hvor *Russland* og *miljø* i kombinasjon utgjør omdreiningspunkter for og kjernen i diskursene. Denne diskursordenen er en del av det større diskursive feltet vi kan kalle en generell norsk petroleumsdebatt. De to diskursene vil bli presentert og deres bestanddeler vil bli dokumentert og eksemplifisert ved hjelp av utvalgte klipp fra artikler i den analyserte avisdebatten.

Det vil sannsynligvis alltid finnes andre posisjoner hvor virkeligheten vil se annerledes ut. Hvordan kan jeg da argumentere for at min representasjon av verden er bedre eller riktigere enn andre representasjoner? Filosofisk sett er nok dette problemet uløselig, gitt at man aksepterer det sosialkonstruktivistiske premisset om at det er et vilkår for viten at en gitt representasjon kun er én representasjon av verden blant mange mulige representasjoner (Jørgensen & Phillips 1999: 32). Det er altså fullt mulig å foreta andre prioriteringer og trekke frem andre diskurser eller gi de konstruerte diskursene annet innhold eller andre navn. Jeg har foretatt mine avgrensninger og konstruksjoner ut fra en antakelse om at de best representerer de utsnitt av virkeligheten som jeg ønsker å formidle (Hønneland 2005: 174). Denne antakelsen bygger ikke minst på det store antall avisartikler jeg har gjennomgått, og som jeg mener har gitt meg en relativt god forutsetning for nettopp å velge ut de mest typiske og relevante sidene ved denne delen av den norske petroleumsdebatten slik den fremsto i fire norske aviser over en tidsperiode på omkring to år.

Petroleum for utvikling-diskursen

Det mest spesielle med denne diskursen er at den på mange måter fremstår som en miljødiskurs, men med motsatt fortegn. Logikken er altså først og fremst at vi ikke burde avstå fra petroleumsutvinning i Barentshavet for å skåne miljøet, men tvert imot komme raskt i gang for å hjelpe russerne med å bedrive miljøvennlig aktivitet. Et viktig premiss er derfor at russerne uansett kommer raskt i gang med utvinning på sin side, uavhengig av norsk deltakelse. Et annet

4 En diskursorden betegner en gruppe diskurser som opererer innenfor det samme sosiale området. Disse diskursene kan enten være i konflikt med hverandre, eller de kan eksistere fredelig side om side. I denne analysen vil diskursorden være definert ved at jeg på ett nivå ser petroleumsdebatten i de norske avisene som et diskursivt felt. Innenfor dette *petroleumsfeltet* kan jeg identifisere og atskille flere forskjellige diskurser som enten kjemper med hverandre, eller sameksisterer uten særlig grad av konflikt eller kamp. Diskursordenen betegner altså ulike diskurser som delvis dekker det samme terrenget, og som de i mange tilfeller konkurrerer om å fylle med innhold og mening på hver sine måter.

meget viktig premiss er at Russland ikke har evne eller vilje til å drive petroleumsaktivitet til havs etter adekvate miljøstandarder. I tillegg virker denne diskursen å ha fått så stor gjennomslagskraft fordi den, i tillegg til miljøargumentet, spiller på flere ulike typer resonnementer og argumentasjonslinjer: Ved siden av å hjelpe russerne med å drive miljøvennlig utvinning, trekkes geo- og storpolitiske elementer inn som underbyggende argumenter for hvorfor vi må handle raskt. I tillegg vektlegges ofte industriutvikling og en revitalisering av vår nordligste landsdel. Slike poenger blir som regel ikke presentert løsrevet fra miljøargumentasjonen, men mer som en forlengelse av denne for å understreke hvor viktig det er at Norge øker sitt fokus på nordområdene.

Utgangspunktet er altså at det er av helt avgjørende betydning at vi kommer raskest mulig i gang med utvinning i Barentshavet. Først og fremst gjelder dette fordi Norge trenger å *sette miljøstandard* overfor de utvinningsivrige russerne. Etter mitt syn er denne diskursen interessant på flere måter. For det første er påstanden om at vi må komme i gang med boring for å redde miljøet i seg selv oppsiktsvekkende, og ikke umiddelbart forståelig med mindre man trekker på noen allerede etablerte oppfatninger i den norske offentligheten om Russland og landets forhold til miljøet. For det andre har tilhengerne ved å bruke et slikt resonnement langt på vei imøtegått motstandernes desidert viktigste argument som dreier seg om å *ikke* utvinne nettopp for å verne miljøet. Tilhengerne av utvinning har altså beveget seg helt inn i kjernen av motstandernes nøkkelargument og utfordret dets gyldighet ved å sette resonnementet på hodet. Det vil ifølge et diskursanalytisk perspektiv være avgjørende å normalisere sine argumenter og få gjennom sitt samfunnssyn fordi det antas at dersom man lykkes med dette, vil det ha avgjørende konsekvenser for hvilke handlinger, handlingsvalg og handlingsalternativer som vil være tilgjengelige (Jørgensen & Phillips 1999: 57–58). I den grad miljøargumentet ikke lenger «eies» av utvinningsmotstanderne, er det grunn til å anta at deres forutsetninger i debatten er betydelig svekket:

Fylkesordføreren i Finnmark mener Norge ikke lenger kan sitte med hendene i fanget i nord, mens russerne gjør klart for en storstilt petroleumsvirksomhet i det samme området. Dersom Norge blir ytterligere forsinket i vår leteaktivitet, vil det blant annet medføre at vi i liten grad vil være i stand til å sette standardene for miljø og sikkerhet for virksomheten utafor Lofoten og i Barentshavet.⁵

5 Fylkesordfører i Finnmark, Helga Pedersen, til *Nordlys* 02.12.2003. Ortografiske el-

Som statsministeren er kjent med har russiske myndigheter store ambisjoner i forhold til petroleumsvirksomheten øst i Barentshavet, både når det gjelder omfang og ikke minst tempo.⁶

Russernes iver etter å komme i gang *raskt* med *omfattende* utvinning ble stadig gjentatt i ulike former og vendinger gjennom hele analyseperioden. På hvilket grunnlag man baserte disse påstandene, kom derimot sjelden til uttrykk. Den storstilte utvinningsvirksomheten så nærmest ut til å være tatt for gitt, og få aktører blant motstanderne syntes å avkreve en nærmere forklaring på slike uttalelser. Ved å henvise til den påstått *stadig økende oljetransporten* langs norskekysten og en økende, men uspesifisert petroleumsaktivitet på russisk side, er det nærmest skapt et inntrykk av at det allerede *er i gang* i Barentshavet, noe vi skal se senere ikke er en uproblematisk beskrivelse.

Eksemplene under illustrerer på en god måte mitt første poeng, som dreide seg om å styre argumentasjonen inn på den miljøpolitiske arena og kunne ta miljøargumenter til inntekt for sitt eget syn til tross for at man ønsker aktivitet i området:

Det er misforstått miljøpolitikk å la russerne alene sette miljøstandarden for oljeutvinning i nordområdene. Norske politikere må la Nord-Norge få ta del i oljeeventyret, både for miljøet og for verdiskapningens skyld!⁷

[...] Ikke minst fordi russerne allerede er i gang med utbygging, noe som gjør det umulig å verne området i sin helhet, slik det vil være mulig i Lofoten. Det er faktisk også et reelt argument at Norge ved selv å delta vil kunne være med på å sette høye miljøstandarder, i stedet for å være tilskuer til en oljeutvinning som etter alle solemerker vil bli svært omfattende.⁸

I sitatet nedenfor poengteres det blant annet at vi har dårlig tid ved å vise til sannsynlig oppstart på russisk side allerede i 2005, uten at dette verken spesifiseres nærmere eller konkretiseres ytterligere:

ler andre feil er ikke rettet opp av meg. Alle sitatene er gjengitt akkurat slik de stod i Atekstdatabasen.

6 Helga Pedersen, fylkesordfører Finnmark, Paul Dahlø, fylkesrådsleder Troms, Geir Knutson, fylkesrådsleder Nordland, Bjørn Johansen, LO-sekretær Finnmark, Jan Elvheim, LO-sekretær Troms, Øyvind Silåmo, LO-sekretær Nordland, Erling Fløtten, regiondir. NHO Finnmark, Arne Eidsmo, regiondir. NHO Troms og Kurt Jessen Johansson, regiondir. NHO Nordland i *Nordlys* 05.12.2003.

7 Stortingsrepresentant Øyvind Korsberg, Fremskrittspartiet, i *Nordlys* 06.12.2003.

8 Journalist Bjørgulv Braanen i *Klassekampen* 09.12.2003.

Russland har åpnet sine nordområder, både på land og sjø, for leiting og produksjon av olje og gass. På land har olje og gass har vært produsert siden 1970-tallet, og i 2005 er det sannsynlig produksjonsstart i det første offshorefeltet. Russland har annonsert at de vil lyse ut en rekke offshore lete- og produksjonsblokker i Barentshavet i perioden 2003–2006. Den russiske petroleumsaktiviteten og den tilknyttede økende skipstransporten innen russisk og norsk farvann vil ventelig ha betydelig større skadepotensial for både biologiske ressurser og miljø enn den norske petroleumsvirksomheten i nordlige havområder. Det er derfor god norsk miljøpolitikk å søke den beste måten å påvirke miljøprofilen for den russiske petroleumsvirksomheten, og det er god miljøpolitikk å sette seg inn i de russiske planene innen denne sektoren.⁹

Mange vil sikkert regne med at det først og fremst snakkes om det enorme Sjtokmanfeltet,¹⁰ selv om det neppe er dette feltet artikkelforfatteren egentlig sikter til gitt det korte tidsperspektivet for produksjonsstart.¹¹ Videre er det igjen verdt å merke seg det mye brukte argumentet for hurtig norsk inntreden i petroleumseventyret, nemlig den økende skipstransporten, som betegnes som en trussel mot kysten i nord. Per i dag er utfordringene med oljetransport langt større utenfor sørspissen av Norge, hvor tankere som kommer fra Østersjøområdet, passerer flere ganger om dagen. Det er altså en liten del av den totale oljetransporten som kommer fra Nordvest-Russland, noe som blant annet har blitt påpekt av kystdirektør Øyvind Stene (Kystvakten 2005). Videre betegnes samarbeidet med Russland i forbindelse med skipstransport som godt (*ibid.*). Poenget er at det ofte ble presentert argumenter om at russisk petroleumsaktivitet og skipstransport sannsynligvis vil ha et større skadepotensial enn norsk utvinning og transport i det samme området vil medføre.

Den siste setningen i det forrige sitatet underbygger diskursens hovedresonnement og illustrerer på en god måte hvordan miljøargumentasjonen ble forsøkt tatt til inntekt for at det er god politikk å engasjere seg på russisk side og sette seg inn i deres planer. Hva som konkret menes her med å påvirke den russiske *miljøprofilen* vites ikke, men trolig føyer uttalelsen seg inn i argumentasjonsrekken som dreier seg om å hjelpe russerne til å drive miljøvennlig

9 Direktør i Akvaplan Niva, Salve Dahle i *Nordlys* 11.12.2003.

10 Sjtokmanovskoje eller Sjtokman/Shtokman, som det også kalles, vil bli det største offshore gassprosjektet i verden når det settes i produksjon.

11 Stipulert produksjonsstart for Sjtokmanfeltet varierer en god del, men et ofte forekommende årstall er 2010 (petromagasinet.no, mosnews.com). Flere eksperter og oljeanalytikere mener at selv dette årstallet er for optimistisk, og at produksjon tidligst vil komme i gang etter 2015 (rusenergy.com).

petroleumsutvinning. Når slike syn ofte ble fulgt opp av lite flatterende karakteristikk av den russiske siden som både kynisk og egoistisk, blir bildet interessant fordi det ytterligere så ut til å underbygge at Norge må handle raskt i nordområdene. Sitatet nedenfor representerer en slik stemning, som gikk igjen i hele den utvalgte analyseperioden, og ble særlig ført frem av tilhengerne:

[...] Oljeindustrien mangler miljøteknologi, systemer for å forhindre og bekjempe miljøskader, det mangler et upartisk og uavhengig kontroll- og miljøovervåkingssystem, og det sløses med ressurser. (...) Vi må videre erkjenne at den russiske siden er kynisk, de deltar kun dersom de ser fordeler i det for seg selv. Konklusjon: Norges beste miljøpolitikk i forhold til Russland er å støtte opp om at norsk oljeindustri med tilknyttede leverandører i størst mulig grad deltar i utviklingen av russiske petroleumsressurser. Må sette miljøstandarder: Ut fra samme begrunnelse må Norge arbeide for harmonisering av metodene for miljøovervåking av oljevirkksomheten.¹²

Dersom fremstillinger av denne typen danner grunnlaget for hvordan offentligheten oppfatter problematikken, er det nærliggende å anse norsk deltakelse som en vinn-vinn-situasjon: «Ved å starte petroleumsutvinning i Barentshavet hjelper vi både russerne og miljøet i tillegg til å tjene gode penger.» Miljøargumentene ser altså ut til å ha fått fotfeste og resonans hos ulike typer aktører som begrunnelse for hvorfor vi så raskt som mulig bør komme i gang med petroleumsaktivitet i Barentshavet.

Utvikling *mot* petroleum-diskursen

Denne diskursen betrakter jeg ikke som en ny diskurs, men snarere som en variant under den større miljødiskursen som eksisterer innenfor petroleumsdebatten. Hovedbudskapet er at Norge ikke bør drive petroleumsutvinning i Barentshavet fordi miljøet er for sårbart og usikkerheten knyttet til mulige konsekvenser for stor. Dette gjelder uavhengig av om Russland starter opp på sin side eller ikke. Det som imidlertid gjør den forskjellig fra en mer generell miljødiskurs er at russlandsargumentene er sentrale i tilbakevisningen av påstandene om at et norsk petroleumsengasjement i Barentshavet nærmest utelukkende er et gode. Miljøargumentene står naturligvis i en særstilling, men man mener at Norge isteden for å bore sammen med russerne, bør avstå fra dette for å «lede ved eksempel» og vise

12 Direktør i Akvaplan Niva, Salve Dahle i *Nordlys* 11.12.2003.

hva god miljøforvaltning innebærer i praksis. I fortsettelsen av et slikt resonnement peker diskursen på at det i øyeblikket er Norge som presser på for petroleumsutvinning i Barentshavet, og ikke russerne slik *boring for miljøet*-diskursen virker å ta for gitt.

I det neste sitatet er det interessant å merke seg hvordan det å satse *tungt i Barentshavet* innebærer noe ganske annet enn fortest mulig å gi seg i kast med storstilt petroleumsutvinning for å verne miljøet. Mye av den diskursive innsatsen for motstanderne gikk ut på å argumentere mot tilhengers miljøargument. Likevel synes det hvor påfallende lite gjennomslag disse korrigerende argumentene fikk i mediebildet. Essensen i motstandsdiskursen var at vi i stedet for å hjelpe russerne med såkalt miljøvennlig boring, heller burde konsentrere oss om å styrke det sivile samfunnet i Russland for å få miljø på dagsordenen, samt i praksis å vise hva god miljøforvaltning innebærer. Videre ble det også her uttrykt bekymring over storskala transport av olje og gass, noe som presenteres som en direkte trussel mot våre kystområder. Mens tilhengerne på sin side mener at den økte transporten bør tilsi mer norsk aktivitet i området som vil sikre bedre oljevern langs kysten, konkluderer motstanderne stikk motsatt:

[...] Om ikke Norge satser tungt, vil vårt håp om et rent og rikt Barentshav fort kunne bli illusorisk. Storskala utvinning og transport av olje og gass er i ferd med å bli den dominerende faktoren i den politiske utviklingen i Barentsregionen. (...) For det første må Norge videreføre og styrke støtten til det sivile samfunn i Russland. Mangelen på engasjement og debatt, i tillegg til manglende åpenhet og tilgang på informasjon, representerer en alvorlig svakhet ved dagens miljø- og sikkerhetssamarbeid. Politikk må forankres i interessegrupper og i befolkningen for å ha troverdighet og gjennomslagskraft. Uten et velinformert og engasjert sivil samfunn i Russland vil miljø forbli lavt på dagsordenen. Å forandre dette er derfor en hovedutfordring på lang sikt. For det andre må Norge vise i praksis hva vi mener med god miljøforvaltning. Det er en myte at miljøutfordringene i regionen vil bli løst bare norske selskaper får bli med på det russiske oljeeventyret.¹³

Det er altså ikke bare hos tilhengerne man er opptatt av å *hjelpe* russerne. Her er det naturligvis ikke «boring for et bedre miljø» Norge skal bidra med, men snarere å hjelpe dem med å styrke det sivile

13 Generalsekretær i WWF, Rasmus Hansson og leder av WWFs Arktiskontor i Oslo, Samantha Smith i *Nordlys* 09.11.2004.

samfunn.¹⁴ Dersom dette lykkes, vil den russiske allmennheten bli både mer opplyst og engasjert, og vil gjøre det den kan for å hjelpe miljøet, skal vi tro slike resonnementer. Det som synes interessant er hvordan også motstanderne trekker på velkjente forestillinger om at vi har så mye kompetanse som «bør deles med russerne». På dette punktet skiller tilhengerne og motstanderne seg lite fra hverandre; kompetanseoverføringsretorikken lever i beste velgående på begge sider av bordet. Kort oppsummert bør vi ifølge en slik logikk uansett gå foran med et godt eksempel ved å ta forvaltningsansvaret for Barentshavet på alvor, og ikke skyve russerne foran oss i en *bordet fanger*-argumentasjon. Videre består et av våre beste kort i å lede ved eksempel og ikke gjemme oss bak tvilsomme argumenter om at russerne borer uansett, og at det derfor er best at vi er med for å *kontrollere* at alt går for seg på riktig måte.

Selv om det her først og fremst vises til den internasjonale konkurransesituasjonen som begrunnelse for hvorfor tilhengerne argumentasjon er naiv, er det viktigste budskapet ikke til å misforstå, nemlig at Barentshavet er for sårbart til å drive stortilt petroleumsvirksomhet i, enten dette gjøres av norske, russiske eller andre aktører:

Der er petroleumsvirksomhet på trappene i russisk sone. Det får noen til å hevde at russerne trenger norsk spisskompetanse på sikkerhet i sin del av Barentshavet. De mener at vi ikke vil videreutvikle kunnskapen om sikkerhet og miljøvennlige løsninger uten å delta. Dette er noe av argumentasjonen som oljenæringen, politikere og kommentatorer bruker for å åpne vår del av Barentshavet. Naturvernforbundet mener dette er naivt. Tror oljeinteressene virkelig at russerne vil velge norsk teknologi og selskaper uten internasjonal konkurranse? Vi trenger ikke at norske selskaper, eller utenlandske for den saks skyld, skal søle olje i Barentshavet for å finne ut om utstyret de har for å få opp oljen virker under disse forholdene.¹⁵

Inntrykket mitt materiale gir er altså at motstanderne, i tillegg til å ha et smalere spekter av argumenter å spille på, havnet på defensiven i den forstand at de stadig måtte strebe etter å forsvare og gjenerobre miljøargumentet som ble forsøkt tatt fra dem av tilhengerne. Ved å bli tvunget til å imøtegå *boring for miljøet*-resonnementet

14 For en grundigere gjennomgang av sivilt samfunnsdiskurser og miljøvern i Nordvest-Russland, se den sosialantropologiske studien «*Doing good*» in Murmansk?: *civil society, ideology and everyday practices in a Russian environmental NGO* (Skedsmo 2005).

15 Odd Aasheim, leder i Naturvernforbundet i Troms og Tore Killingland, generalsekretær i Norges Naturvernforbund i *Nordlys* 17.12.2003

virket det som om de hadde vanskeligheter med å sette sin egen dagsorden i debatten.

Til tross for at bidrag som det nedenfor var færre i antall enn bidrag *for* boring, vil jeg hevde at de figurete et tilstrekkelig antall ganger over hele perioden til å kunne kalles en reell motrepresentasjon og en viktig bestanddel i motstandsdiskursen. Denne diskursen søkte å korrigere det som syntes å være gjengs oppfatning, nemlig at vi burde komme i gang med utstrakt petroleumsaktivitet så fort som mulig. At russerne «alt er i gang» med offshoreaktivitet i Barentshavet, er altså positivt feilaktig. Det er fortsatt grunn til å være skeptisk til snarlig realisering av Sjøtokmanfeltet. I mange år fremover vil det finnes andre kilder i Russland og Sentral-Asia som er langt billigere enn gass fra Arktis, noe som betyr at oppstart virker sannsynlig først etter 2020 (Moe 2003: 9). Feltet Prirazlomnoje øst i Petsjorahavet virker derimot å være noe nærmere en oppstart, selv om usikkerhet knyttet til økonomiske og andre forhold gjør at selv en produksjonsstart i første kvartal 2008 ser ut som et meget optimistisk anslag (Moe 2003: 10, Bellona 2005).

Mange bruker Russlands planer om oljeboring som brekkstang for at Norge bør gjøre det samme. Men verken forskere eller diplomater mener dette er opplagt. I høst fremla en rekke forskere scenarieartikkelen: «The Russian Barents Sea towards 2015». Ifølge denne er oljebonanza bare et av tre scenarier for hva Russland kommer til å gjøre. Den samme usikkerheten kommer frem i regjeringens nordområdemelding: «Det hersker likevel fortsatt usikkerhet om russiske prioriteringer hva angår utvikling av olje- og gassfelt til havs i nord». Men den oljehungrige «moteekspertisen» i Nordlys, Ap, Frp og regjeringspartiene later som de vet bedre. De «vet» at Russland planlegger storstilt utbygging til havs, og at Norge derfor må kaste seg med for å ikke tape suverenitet og påvirkning. Hvis denne kunnskapsmangelen blir gjeldende politikk kan Norge ha gjort seg skyldig i å ha puffet Russland inn i en oljebonanza ingen er tjent med. Russland har nemlig også en suverenitet å holde i hevd og økt norsk intensitet vil kunne føre til et farlig kappløp. De eneste vinnerne av en slik utvikling er oljeindustrien og USA. Norsk puffing kan dermed føre til et enormt oljeengasjement i regionen, et engasjement som kan være en fare for de maritime ressursene i havet og klimaet på jorda. Nord-Norges fremtid.¹⁶

For perioden sett under ett ser det ut til at det altså er tilhengerne med sitt miljøargument som har lyktes i å endre debattens fokus i betydelig grad. I sitatet over kan vi for øvrig legge merke til at

16 Journalist Terje Morken i *Nordlys* 03.05.2005

logikken er snudd på hodet ved at det hevdes at det faktisk er slik at det er «Norge som presser Russland» og ikke omvendt, slik tilhengerne synes å legge til grunn. Denne måten å argumentere på kjenner vi igjen fra utvinningstilhengernes miljøargument, ved at motpartens poeng blir satt på hodet og tatt til inntekt for ens eget syn. Likevel fikk altså ikke argumentet om norsk petroleumspress overfor russerne tilstrekkelig fotfeste eller klangbunn til å kunne sies å ha endret debatten i avgjørende grad. Bildet som tegnes opp blir imidlertid et ganske annet med denne logikken enn tilhengernes beskrivelser av Norge som en «brikke i et stormaktsspill» eller som en «spurv i tranedans»: Kanskje er det likevel ikke slik at russerne alt er i full gang og at vi er nødt til å kaste oss på karusellen før det er for sent?

To diskurser oppsummert

I denne artikkelen har vi sett hvordan en diskurs om boring for å hjelpe miljøet og Russland nærmest har spilt motstanderne av banen ved å ta miljøargumentet fra dem og gjort det til et viktig premiss for sin egen argumentasjon. Ved å trekke på miljødiskurser har aktører innenfor denne diskursen på kreativt vis klart å ta brodden av motstandernes kjerneargumenter. Å bruke miljøhensyn som argument for hvorfor det er viktig at vi kommer raskest mulig i gang med petroleumsutvinning i Barentshavet, er kun mulig og forståelig dersom man har en oppfatning av Russland som en miljøsinke. Det er interessant å merke seg at denne oppfatningen later til å hvile mer på erfaringer og forestillinger fra atomopprydding på Kola, «dødsskyer» og «svarte trestumper» enn hva slags offshore petroleumsteknologi russerne er i besittelse av. Konkrete henvisninger til russisk teknologi på dette området var nærmest fraværende i den norske debatten, samtidig som sakskoblingene mellom atomopprydding og petroleumsvirksomhet var mange og kreative, noe sitatet under er et eksempel på:

Vi har erfaring og avansert og miljøvennlig oljeteknologi som vil kunne være verdifull når russerne nå skal utnytte de store energiressursene i sin del av Barentshavet. Vi har både verdifull kunnskap og ledig kapasitet for utvikling av ressursene og for transport ut av Barentsområdet. Som naboland er det viktig at Norge jobber sammen med Russland om å rydde opp i miljøproblemene i Nordvest-Russland. [...] Vi må skape forståelse for at miljøproblemene er globale og at de derfor bare kan løses gjennom internasjonalt samarbeid. Særlig gjelder dette de mange atominstallasjoner på Kolahalvøya. I nordområdemeldingen varsler

Regjeringen derfor en styrket innsats i atomsikkerhetssamarbeidet med Russland.¹⁷

Oppfatningene om Russland som miljøsinke så allerede ut til å være tatt for gitt, og må slik sett ha vært basert på noe annet enn erfaringer med russisk petroleumsindustri, russiske miljøkrav og håndhevingen av slike.

Hovedinntrykket er altså at Russland først og fremst er tildelt rollen som miljøsinke i den norske petroleumsdebatten. Miljøet har i den samme debatten vært sentralt først og fremst for å posisjonere Norge som et miljøvennlig foregangsland og Russland som et land med store miljøproblemer og dårlig teknologi. Disse to posisjonene lot det til å herske stor grad av enighet om, både blant tilhengere og motstandere av petroleumsutvinning i Barentshavet. Det er derfor nærliggende å konkludere med at tilhengerne foreløpig har «gått seirende ut av den diskursive kampen» om å definere virkeligheten fordi begge diskursene ser ut til å ha tildelt Norge, Russland og miljøet relativt like roller som grunnlag for sine resonnementer. Russland har altså en sentral plass i den norske petroleumsdebatten, men først og fremst når landet kobles sammen med miljøargumentet. Kombinasjonen Russland og miljø ser videre ut til å ha lagt grunnlaget for en logikk med bred resepsjon som tilsier norsk petroleumsutvinning i Barentshavet. I den grad *boring for miljøet*-retorikken har slått gjennom i den norske offentligheten, vil miljøet som legitimitets- og premissleverandør få en ganske annen betydning enn det som legges til grunn i en mer tradisjonell forståelse av miljøvern.

Hva betyr så disse funnene for den debatten som pågår i Norge om petroleumsutvinning i Barentshavet? Motstanderdiskursen har mistet noe av sin kraft ettersom tilhengerne har overtatt miljøargumentet og får bredt gjennomslag i offentligheten for dette. Dermed fremstår det som et miljømessig gode om Norge raskt starter med petroleumsutvinning. Når det gjelder den overordnede diskusjonen om Norges forhold til Russland, vil jeg på bakgrunn av mitt data-materiale anta at det blir mer av det samme, i betydningen at måten vi fremstiller Russland på vil variere noe, avhengig av temaområde. Men vår posisjonering av «oss selv» og russerne ser ikke ut til å ha endret seg i betydelig grad selv om Russland har noe Norge gjerne skulle hatt, nemlig enorme mengder petroleumsressurser på sin side av Barentshavet. I forlengelsen av dette siste mener jeg å ha sett

17 Daværende statsminister Kjell Magne Bondevik referert av journalist Geir Seljeseth i *Nordlys* 01.06. 2005.

tegn til at enkelte aktører, særlig tilknyttet industrien i Nord-Norge og petroleumsindustrien generelt, omtaler russerne mer som for eksempel «energipartnere» og «en oljenasjon slik vi er» enn som et land vi må hjelpe med å drive miljøvennlig petroleumsutvinning. Foreløpig ser det altså ikke ut til at slike syn på Russland er utbredt nok i debatten til å endre vårt bilde av landet eller den rollen vi tildeleler det i petroleumsdebatten, men det skal ikke utelukkes at det her er grobunn for en ny dynamikk – blant annet avhengig av hvorvidt og i hvilken grad Hydro og Statoil får innpass på Sjøtokmanfeltet. Jeg vil imidlertid påpeke at jeg, igjen basert på mitt datamateriale, ikke anser diskursordenen som politisk lukket, noe som vil si at det fortsatt foregår en diskursiv kamp om å «eie» miljøargumentet hva gjelder Russlands rolle i petroleumsdebatten.

Til slutt vil jeg antyde at det allerede kan være grunnlag for nok et diskursivt skifte i den delen av den norske petroleumsdebatten som har vært gjenstand for analyse i denne artikkelen. Jeg sikter til en geopolitisk eller strategisk dimensjon som ble målbåret gjennom deler av analyseperioden, men som jeg likevel mener ikke fikk en utbredelse som tilsier at den per i dag kan regnes som en egen diskurs. Det er langt fra utenkelig at blant annet petroleum som en knapp og strategisk ressurs i et globalt perspektiv vil bli stadig viktigere som argument for petroleumsaktivitet i Barentshavet. Her skal det bli interessant å følge internasjonal politikk i nordområdene med USA, EU og Russland i spissen og se i hvilken grad endrede forutsetninger som følge av retorikk og realpolitikk vil danne grunnlag for en fremvekst av en ny strategidiskurs i den norske petroleumsdebatten. Dersom dette skulle skje, kan både industridiskurser og miljødiskurser uansett bli marginalisert og gjort nærmest irrelevante: Når vitale nasjonale interesser oppfattes å stå på spill, er alle andre hensyn underordnet.

Litteratur

- Atekst (2005) Artikkelsøk (www.retriever-info.com/atekst.php/) (04.10.2002).
- Bellona (2005) «Offshore i Barents- og Petsjorahavet» (www.bellona.no/) (29.09.2005).
- Fairclough, Norman (1992) *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Flyvbjerg, Bent (1991) *Rationalitet og magt*. København: Akademisk Forlag.
- Hønneland, Geir (2005) *Barentsbrytninger: norsk nordområdepolitikk etter den kalde krigen*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Hågvar, Yngve Benestad (2003) *Hele folkets diskurs: en kritisk diskursanalyse av den gode VG-sak*, Sakprosa nr 7. Oslo: Norsk sakprosa i samarbeid med Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening.
- Jensen, Leif Christian (2006) «Boring for miljøet»: *Russland og miljø i den norske petroleumsdiskursen*, FNI report 2/2006. Lysaker: Fridtjof Nansens institutt.
- Jørgensen, Marianne Winther & Louise Phillips (1999) *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag Samfundslitteratur.
- Kystvakten (2005) «Utfordringer i norske kyst- og havområder», seminar arrangert av Kystvakten, AK RSF/O Grafisk.
- Larsen, Bøje & Kristiane Munkgård Pedersen (2002) *Diskursanalyse for tabere og tenårere* (www.diskurs.dk/litteratur/). København: Nyt fra Samfundsvitenskaberne.
- Lindseth, Gard (2002) «På vei mot bærekraftig utvikling?: en diskursanalyse av Lier og Åls arbeid med Lokal Agenda 21», *Prosus* (4). Oslo: ProSus.
- McCombs, Maxwell E. (2004) *Setting the Agenda: the Mass Media and Public Opinion*. Cambridge: Polity Press.
- Moe, Arild (2003) *Offshore petroleumsproduksjon og transport i Nordvest-Russland: Utfordringer for norsk næringsliv og norske myndigheter*. Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt.
- Mosnews (2005) «Gazprom Announces Shortlist of Contenders for Giant Shtokman Gas Field» (www.mosnews.com/) (10.10.2005).
- Neumann, Iver B. (2001) *Mening, materialitet, makt: en innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Petromagasinet (2005) «10 ganger større enn Shtokman» (www.petromagasinet.no/) (23.09.2005).
- Rusenergy (2005) «Russia is about to start production on the Shtokman shelf not earlier than in 2015, said the Russian Minister of Natural Resources Yury Trutnev» (www.rusenergy.com) (15.10.2005).
- Skedsmo, Pål (2005) «Doing good» in Murmansk?: *civil society, ideology and everyday practices in a Russian environmental NGO*, FNI report 14/2005. Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt.

Den langvarige opinionskrigen

Vietnam-konflikten i USA, Noreg og Sverige

Oddbjørn Melle
dr. art. i historie,
førsteamanuensis ved
Høgskulen i Volda

There has always been a battle, she [Hannah Arendt] says, between truth (alétheia) and opinion (doxa) (Bernstein 1983: 215).

Meaning[s] emerge out of relationships rooted in a particular place and time. [...] Ultimately, meaning[s] cannot be understood outside the power relationships and struggles of a specific context» (Louw 2001: 20).

Opinionens holdning til Vietnam er ganske interessant. Pressen og opinionen i videste forstand har etter hvert snudd helt om (Einar Gerhardsen i *Dagbladet* 10.05.1972).

Det er 30 år sidan Vietnamkrigen tok slutt. Noko av det mest karakteristiske ved denne konflikten var tidsaspektet. Det vart den mest langvarige større krigen i moderne tid og sluttfasen fall saman med ein ny medieepoke. Tids- og medieaspektet gjer konflikten spesiell som studieobjekt for meiningdanning.

Som krigsdeltakar og hegemonisk medieaktør står USA som nøkkellandet i Vietnam-konflikten. Artikkelen startar difor med opinionsutviklinga i denne vår allierte for å få eit bakteppe. Deretter dreiar framstillinga over på den norske meiningarenaen, med sporadiske, komparative sideblikk til det alliansefrie Sverige. Det er hevda at USA tapte krigen på grunn av den vendinga Vietnam-

Takk til anonym fagfelle for nyttige kommentarar og til redaktøren for råd om nedkorting av manus.

debatten tok i amerikanske media og politiske organ. Men kan opinionskrigen på heimefronten i USA og krigen ute separerast?

Sentralt i studien står haldningsendring over tid. Fenomenet tid har meningsendrande potensial. Tidsfylde kan influere persepsjonen av ein konflikt under utvikling. Men også distanse til eit historisk («avslutta») fenomen kan påverke perspektiv, den hermeneutiske konteksten og den historiske re-presentasjonen av fortidige hendingar. Erkjenning er noko meir enn passiv observasjon og mottak av sanseintrykk. Det er ein aktivitet som både impliserer, men som òg kan utfordre, ein ontologi – grunnoppfatninga som gir det observerte mening¹ i ein vidare samanheng. Dette kan gjere omprøving og standpunktendring til ein smertefull prosess. Vietnam-konflikten skulle for mange utfordre grunnposisjonar i den utanrikspolitiske orienteringa.

Meiningsdanning

Språket er ikkje røyndomens spegel, ingen enkel reflektor av ein underliggande historisk realitet. Mening blir produsert innafør språket, av praksis gjennom ulike representasjonssystem. Mening blir konstruert ved å betegne (*signify*) noko, ved å *gi* mening, altså gjennom ein meningsproduserande praksis (Hall 2000: 16–28). Det ligg makt i å framstille noko på ein bestemt måte, til å forme mening og skape verknadshistorie. Historisk representasjon av fortida er eit uavslutta prosjekt så lenge det er interesse for historie.

Folkemeininga om ei sak er ei blanding av førehandskunnskap, samtidspersepsjon, refleksjon og manipulasjon. Folkeopinionen er plastisk. Ei majoritetsoppfatning kan skapast av styresmakter og andre maktgrupper for deretter å brukast som legitimerande referanse for politiske handlingar. Som det er formulert om relasjonen mellom styresmakter og opinion i USA under den kalde krigen: «If government policy were to remain flexible, the public's opinion would have to be kept malleable. [...] Emotion thus became an object of public policy, available for manipulation by public authorities through skilful discursive practices» (Chernus 2005: 783–84). Sitatet er tankevekkande for korleis eit legitimt grunnlag for politiske vedtak kan bli til, også i styreformer basert på folkesuverenitet.

Ein svensk historikar hevdar at den vitskaplege historieskrivinga har vanskeleg for å hevde seg i konkurranse med «dilettanternas

¹ Termen *mening* skal her forståast vidare enn i den snevre leksikalske tydinga. Også predisposisjonar, det underforståtte, metaforar og koherens er aspekt ved fenomenet mening (Fairclough 1995a: 74).

historiesyn», og han formulerer seg slik om konstitueringa av folkeopinionen i feltet mellom journalisten og historikaren:

Folks historiska begrepp kommer inte från lärda historieverk, [...] utan från journalistiska slagord. Historikern måste arbeta långsamt och kommer därför alltid för sent med sina insikter. Om han sedan motsäger allmänna meningen lyssnar man ovilligt på honom och bryr sig inte om vad han säger. I fruktansvärd utsträckning bestäms den allmänna opinionen av halvsanningar och rena myter (Holmberg 1972: 82–83).

I fokus for artikkelen står utviklinga i sentrale opinionsdannande sjikt i USA, Noreg og dels Sverige om Vietnam-konflikten. I norsk samanheng er kjeldene i hovudsak knytte til dei to største politiske partia på den tid, Arbeidarpartiet og Høgre, og er av to slag: For det første leiarartiklar i sentrale aviser med affinitet til desse partia, dernest meningsytringar frå andre opinionsdannarar i dei same partia. Det er då tale om eit majoritetssegment av det meningsberande og haldningsskapande Noreg, nærare bestemt den uformelle storkoalisjonen som norsk utanrikspolitikk har kvilt på sidan 1949. Slik er det eit elitefenomen vi granskar gjennom meningane om Vietnam-konflikten. Stundom kan dette supplerast med opinionsmålingar for å fange inn både folk og elite. Den rådande oppfatninga – doxa – møtte opposisjon og forvitra gradvis med krigsutviklinga som bakteppe.

Om aviser som historisk kjelde skreiv Edvard Bull d.e. allereie i 1929: «Klart er det imidlertid at pressen i det moderne samfund er det viktigste organ til å gi uttrykk for den offentlige mening, langt viktigere end f.eks. parlament, kirke, domstol» (Bull 1929: 24–25).² Mediehistorikaren H.P. Clausen vurderer aviser som kjelde slik: «Aviserne er altså efter dette først og fremmest kilde til parti- eller gruppeanskuelser. Imidlertid er de jo også kilde til de begivenheder, de omtaler. Men på dette felt maner [Leopold von] Ranke til forsigtighed» (Clausen 1962). Med historiefagets terminologi er vi altså primært interessert i å bruke avisene som *levning* – til å forstå mening, opinion eller det Clausen kallar «gruppenskuelser», og ikkje som sannferdig *beretning* om Vietnamkrigen.

Kanskje like avgjerande for meningsproduksjonen om fortida

2 Sjølv om Bull såg begrepet «den offentlige mening» som «en realitet», så var det «meget vanskelig å bestemme klart og nøiaktig». Han kjende ingen god «begrepsbestemmelse» på noko av dei store verdsspråka. Enno i 2005 strevar samfunnsforskarar med å konseptualisere fenomenet *offentleg opinion*. Allereie i 1965 var det katalogisert 50 definisjonar av termen (Johnson-Cartee 2005: 46).

som det vi *trur* var ein historisk realitet («history per se»), er forståingskonteksten til formidlar og mottakar. Slik vil det særskilt vere i ein tidleg lojalitetsfase av den meiningsdannande prosessen om ein konflikt under utvikling. Også etter at krigføringa i Vietnam vart formidla nokolunde uretusjert til verdsopinionen, skreiv David Halberstam slik om sine journalistkollegaer i Vietnam: «...their military reporting was generally a good deal better than their political reporting» (Hallin 1989: 223, n65).

Eit etterslep i meiningsutviklinga ligg i at vi er selektive i vårt mediekonsum. I det lengste evnar vi å ignorere, avvise, gløyme og forvri motgåande kommunikasjon – det som kan rokke vårt standpunktmessige *status quo*. Ifølgje teorien om *kognitiv dissonans* prøver vi å eliminere dissonanselement, det som kan skape ubehag ved å utfordre oppfatningar som harmonerer med overordna forståingsstrukturar (Thomsen 1968: 34–36).

I 1976, mens krigen fortsatt var fersk, skrev informasjonssjef ved NUPI, seinare forsvarsminister, Anders C. Sjaastad: «Vietnamkrigen ble i stor grad utkjempet på andre arenaer enn på slagmarken. Den ble langt på vei vunnet i den amerikanske Kongress og ved at den alminnelige amerikaner gradvis vendte USAs Vietnam-engasjement ryggen.» Han hevdar at analysane måtte vike for «propagandakrigen» (Sjaastad 1976: 163). Min tese er at det var omvendt, at over tid fekk propagandakrigen konkurranse nettopp frå analysar og bakgrunnskunnskap.³

USA i tofrontskrig om Vietnam

Konstitueringa av fortida som «lærdom» er grunnlaget for å utkrystallisere normer for framtida, som juridiske reglar for det internasjonale samfunnet. Mening og opinion har såleis ei naturleg kopling til *folkeretten* som normsettar for det internasjonale samfunnet. I ein av dei første analysane av verdsopinionen som fenomen skriv Peter

3 Mediemakt er som normaltilstand basert på sosioøkonomisk makt. Forholdet kan relaterast til ei oppfatning som allereie Marx hadde om at den herskande klassens idear til eikvar tid også var dei herskande ideane. I kunnskapssosiologien er den sosiale konstruksjonen av «realitet» eit velkjent emne (Berger & Luckmann 1971, Johnson-Cartee 2005). Tematikken frå Marx er vidareført i hegemonianalysen til Gramsci. Hegemonibegrepet integrerer økonomi, politikk, kultur og ideologi. I tilnærminga gjeld det å styre unna både økonomisme og idealisme. Hegemoni inneber leiarskap og dominans i dialektisk samverke på dei ulike samfunnsfelt. Den mest vellukka form for dominans er basert på integrasjon og produksjon av samtykke overfor potensielt opposisjonelle opinionsgrupper. Om diskrepansen mellom sjølvoppfatta røyndom og medierepresentasjon blir oppfatta som problematisk, vil hegemoniet over tid kunne komme under forvitring. Jf. Fairclough (1995b: 14) om ideologi som «meaning in the service of power».

N. Stearns: «World opinion often organizes around definitions of human rights...» (2005: 13). I tråd med dette blir dei folkerettslege sidene ved Vietnamkrigen tangerte, perspektiverte som eit stadium i utviklinga og utforminga av internasjonal rett i krig.

Det er altså ikkje krigshandlingane i seg sjølve som står sentralt i dette arbeidet. Likevel høyrer enkelte harde data med som bakteppe sjølv om fleire av tala er omtrentlege. Tapstala for Den nasjonale frigjeringsfronten, FNL (i Vesten gjerne kalla *Vietcong*) og hæren i Nord-Vietnam: 1,1 million, hæren i Sør-Vietnam: 223 748, USA: 58 202, USAs allierte: 5282, sivile vietnamesarar: kanskje 2–3 millionar. Tala blir meir forståelege når ein veit at det over Vietnam, nord som sør, vart sleppt meir sprengladningar rekna i bombetonn enn på alle krigsarenaer i den andre verdskrigen, og at USA øydela store delar av miljøet ved kjemisk krigføring (Stearns *et al.* 2004: 1019).

Allereie på eit innleiande stadium i krigen (1965 og 1966) peika den *svenske* regjeringa på korleis dette påverka verdsopinionen: «Framför allt är det dock det mänskliga lidande som Vietnam-konflikten innebär som kommit världsopinionen att i så hög grad fångas av det skakande drama vi ser utspelas på den avlägsna scen.»⁴ Statsminister Erlander såg ikkje berre denne effekten av krigføringa. Så tidleg som i august 1965 proklamerte han det som eit svensk mål å delta aktivt i «opinionsbildningen» om krigen (*Sverige och Vietnamfrågan* 1968: 19).

I den tidlege fasen var media under tilnærma kontroll av amerikanske styresmakter.⁵ Det er difor ei sanning med modifikasjonar når Vietnamkrigen har blitt framstilt som ein konflikt der lite vart skjult for opinionen. Med åra vart mediedekninga meir open og nyansert. Vietnamkrigen har fått merkelappen den første fjernsynskrigen, noko som i seg sjølv har gjort den historisk. Ei rekke teknologiske nyvinningar letta mediedekninga: mindre kamera, raskare transport av kommunikasjon og satellittoverføring. Det vart mogleg å overføre bilde like raskt som ord. Krigen fekk sine

4 «Regeringsanförande i riksdagens utrikesdebatt den 23 mars 1966.» *Sverige och Vietnamfrågan* 1968: 23.

5 I ein tidleg fase av krigen uttalte direktøren for pressebyrået Associated Press: «...det press amerikanske myndigheter legger på utsendelsen av nyheter, gir grunn til alvorlig tvil om hvorvidt det amerikanske folk kan få et sant bilde av krigen.» Hallin 1989: 162: «From 1961 to 1967 [...] the independence of the American news media [...] was very limited». Om misnøye med sensur, delsensur og pressebyrå sine arbeidsvanskar sjå òg meldingar i *Dagbladet* 22.09.1964, 20.04.1965, 15.07.1965 og kronikk der av presseforskar Einar Østgård 03.02.1966. *Arbeiderbladet* kunne 06.12.1965 referere ein australsk krigskorrespondent som hevda at arbeidsforholda var verre enn då Sør-Vietnam stod under fransk kontroll.

medieikon: Politisjefen i Saigon som skyt ein FNL-soldat i hovudet frå kloss hald i 1968, den gråtande, nakne jenta som flyktar frå brennande napalm i 1972, buddhistmunken som brenn seg til døde på gata i Saigon i 1963 og massakren i My Lai i 1968. I alle desse fire kjende medieikona var amerikanske kamerafolk eller bildebyrå involverte. Derimot er USA fråverande framfor kameraet. Lidingar og dramatikk er fanga inn med sjokkverknad, men utan klåre samanhengar eller koplingar. Sjølv om bilda innebar ein implisitt negativ publisitet for USA, fungerte dei neppe primært anti-amerikansk. Det var meir ein representasjon av krig som brutalitet.

Kontekst: Den kalde krigen

Den amerikanske krigføringa i Vietnam må sjåast i ein kald krig-kontekst. Amerikanske mediefolk i Vietnam delte oppfatninga om den kalde krigen som eit oppgjær mellom det gode og det vonde, mellom «den frie verda» og kommunismen:

But the journalists themselves were as deeply steeped in the ideology of the Cold War as those they wrote about. Its images pervaded their language; its assumptions guided their news judgments. Its power can be seen both in the «framing» of the events that were covered and, equally important, in the things that were *not* covered, that fell through the conceptual gaps of the world view the journalists accepted as common sense (Hallin 1989: 52f).

Dette utnytta Johnson-administrasjonen. På spørsmål frå presidenten om korleis USA burde presentere Vietnam-problemet, svarte forsvarsminister Robert McNamara slik våren 1964: «We have to approach it in the context of the Cold War» (Roberts & Young 2005: 10). Bakom lurte Peking og Moskva i samsvar med den rådande oppfatninga i USA om den monolittiske kommunismen.

Heller enn analyse av dei sosioøkonomiske tilhøva i Vietnam og landets kolonihistorie, fekk amerikansk opinion seg presentert kald krig-perspektivet visuelt ved hjelp av geopolitiske og folkepedagogiserande kart. Ein spelte på analogiar frå den andre verdskrigen då fienden var Tyskland og Japan. I dette låg det ein lettforståeleg underliggende bodskap. Vietnam vart innpassa i eit veletablert mønster. Heller ikkje på individnivå vart motstandaren særleg sympatisk framstilt. Det senka drapsterskelen:

... television coverage of Vietnam dehumanized the enemy, drained him of all recognizable emotions and motives and thus banished him not only

from the political sphere, but from human society itself. The North Vietnamese and Vietcong were «fanatical,» «suicidal,» «savage,» «halfcrazed». They were lower than mere criminals [...]: they were vermin. Television reports routinely referred to areas controlled by the NLF as «Communist infested» or «Vietcong infested» (Hallin 1989: 158).⁶

Historiske analogiar frå USAs formative, nasjonsbyggande fase vart såleis projisert over på Indokina. Ideologielement frå F.J. Turners «frontier thesis» om nybyggartida i grenselandets USA fekk nytt liv hos soldatar i Vietnam og mediefolk: «Americans in Vietnam, for instance, referred to Vietcong-controlled territory as ‘Indian country’, a phrase which reporters sometimes adopted». I reportasjeretorikken frå slagmarka drap ikkje amerikanske soldatar menneske, men ideologiske merkelappar: «Marines killed 30 Communists...» (Hallin 1989: 142, 235, n.69).

Det var gjennom slike ideologiske briller dei fleste vestlege journalistar formidla krigen. Men etter kvart braut den massive konsensusen saman i den politiske eliten i USA. Ei meir kritisk mediedekning tvinga seg fram. Kva skuldast det?

Medieeksponering over tid og tesen om to separate slagmarker

I ettertid er det hevda at mediedekninga skal ha skapt ein så solid basis for antikrigsrørsla at det verka undergravande på den amerikanske krigføringa. President Nixon spelte på dette: «North Vietnam cannot defeat or humiliate the United States. Only Americans can do that» (tale 03.11.69, Karnow 1984: 600). Den amerikanske heimefronten vart vurdert som sårbar (Walton 2002: 33).

Mitt hovudpoeng er at mediedekninga ikkje kan skiljast frå det som hende på slagmarkene i Vietnam, slik det har vore tendensar til. Representasjonen av krigen kunne ikkje over lang tid divergere for mykje frå realiteten, frå dei bokstaveleg talt smertefulle røyndomane som stadig større delar av opinionen også i USA fekk syn for. Det var korrelasjon mellom opinionsstøtte til krigen og krigsutviklinga, særskilt dei amerikanske tapstala. Viktigast for aukande krigsmotstand i USA var ikkje moralske skruplar over krigshandlingane, men

6 Soldaten Danny T. Notley fortel om militæropplæring for dei vart sende til Vietnam: «During [my] training there were constant references made to the Vietnamese people as gooks, dinks, slopeheads, and a number of other racist forms of reference. We were subjected to this type of language day in and day out [...] I had a drill sergeant. One time I asked him what it was like in Vietnam, and he said: ‘It’s like hunting rabbits and squirrels’» (Browning & Forman 1972: 165f).

eigne menneskelege kostnader og minkande utsikter til siger. Også ei supermakt har ei smertegrense. Først i 1967 frigav amerikanske militære styresmakter dei totale tapstala.

For å forstå kvifor motstanden i USA mot krigen etter kvart vart så sterk, må først og fremst *tidsfaktoren* dragast inn. Media kunne ikkje i det lange løp kamuflere at verdas mest avanserte krigsmaskin ikkje leverte det lova resultatet. Og det skuldast først og fremst motstanden som supermakta møtte på slagmarkene i Indokina, ein realitet som over tid vanskeleg let seg løyne.

Raske inngrep og intervensjonar med umiddelbar militær suksess kan nok få entusiastisk oppslutning i amerikansk opinion (Borer 1999: 213). Men Vietnamkrigen utvikla seg til ein maratonkonflikt utkjempa på eit grunnlag som fleire og fleire stilte seg tvilande til. Tid gav rom for refleksjon over om krigen verkeleg var verdt den pinefullt stigande prisen. Ein veksande del av opinionen gjekk trøyt og stilte med aukande styrke kritiske spørsmål. Det var spørsmål som låg utanfor alle horisontar då president Johnson, i konsensusrusen i 1964, kjapt fekk manipulert gjennom blankofullmakta for bombekrigen i Kongressen.

Ei antikrigsrørsle voks fram. Hadde USA makta å tilføre motparten eit avgjerande nederlag dei to–tre første åra etter 1964, ville ikkje medias innverknad blitt noko tema. Opposisjonen mot USAs intervensjon var minimal den første tida. Men kritikken melde seg då kontrasten avteikna seg mellom det offisielt uttalte og det som etter kvart let seg observere via alternative informasjonskanalar. Det militære gjennombrøtet kom ikkje. I ein situasjon med høgt forventningstrykk vart variabelen *tid* noko ubehageleg dynamisk for Johnson-administrasjonen. Situasjonen genererte ein dialektikk mellom krigsutvikling og medieeksponering. Og USAs motstandarar i Vietnam spelte på dette. Dei hadde òg ei anna tidsforståing enn den kortsiktige amerikanske; dei hadde koloniepokens *longue durée*-erfaring som perspektiv på sin sjølvstendekamp.

I tillegg til motpartens uthalingsstrategi innebar også den amerikanske «flexible response»-strategien ei forlenging av krigen. Å hypostasere mediedekninga som årsaksfaktor for det amerikanske nederlaget er å lausrive den frå utviklinga på slagmarka, gjere den kontekstlaus. Medias rolle var ingen tilstrekkeleg faktor i den figurasjonen som tvinga USA til å forlate Vietnam utan å ha nådd sine mål. Dersom ein tenkte seg USA som eit mediefritt samfunn, kunne ein kanskje hevde at krigsfiaskoen i Vietnam ikkje behøvde å influere opinionen. Men heller ikkje det totalitære Sovjetunionen kom unna verknaden av krigsnederlaget i Afghanistan.

Konsensus under press: Det sivile samfunnet får tid på seg

I ettertid har det vore ein tendens til å gjere media meir opposisjonelle enn dei faktisk var under krigen, spesielt dei første åra. Ein representant for det offisielle Washington uttrykte i 1968 at det oppsiktsvekkande så langt i Vietnam-konflikten *ikkje* var kritiske element, men kor langt og lenge media og opinionen faktisk hadde *støtta* den offisielle politikken. Som McGeorge Bundy formulerte denne lojaliteten i 1968: «It is a miracle, in a way, that our people have stayed with the war as long as they have» (Hallin 1989: 211). Dei store presseinstitusjonane generelt verka med til å svekke og utsette motstanden mot krigen i amerikansk opinion. Da antikrigsmobiliseringa kom i siget, kan ein tale om opinionsdanningas demokratisering.

Motstanden var lenge veik også fordi det var dei meir ressurssvake sosiale gruppene i det amerikanske samfunnet som i hovudsak rekrutterte soldatar til Vietnam og som måtte bere dei menneskelege tapa. Medan den politiske eliten, «The Best and the Brightest», tok avgjerdene som førte USA inn i krigen, kom 80 prosent av dei innrullerte i Vietnam-styrkane frå sosialkategoriane «fattige» og «arbeidarklasse» (Appy 1993). Som vietnamesarane var denne kategorien amerikanarar krigens fremste offer (sjå f. eks. Aronson 1990).

Korreksjonen frå det *sivile samfunnet* skjedde òg på moralsk grunnlag, ved mobilisering av eit nettverk av folkelege organisasjonar mot den offisielle politikken sine ideologiske, økonomiske og geopolitiske tenking og retorikk.

Tenkesmier for Vietnam-opposisjon var først og fremst universiteta, der delar av den akademiske eliten og studentane mobiliserte mot den offisielle politikken. Eigeninteresse gjorde seg òg gjeldande for mange studentar. I ei tid med verneplikt stod mange i fare for å bli innkalla som soldatar. Såkalla *teach-ins* om Vietnam vart ein ny informasjons- og propagandakanal i kampen om opinionen. Dette innslaget i Vietnam-debatten spreidde seg til andre lands universitet, som til Noreg. Ein ung, norsk akademikar, Gunnar Skirbekk, som var forskingsassistent for studentopprørets filosofiske førar i USA, Herbert Marcuse, opplevde miljøkontrastane slik: «Ellers var de[t] en nådegave å få være i California på den tiden. Det gav meg et helt annet perspektiv på Vietnam-krigen enn den norske bortforklaringen av det ondes problem, der det onde alltid er det andre, og der pressen omtalte krigen nærmest som et stykke bibelhistorie» (Hedemann 2005: 10).

I november 1969 var ein halv million menneske samla i Washington D.C. for å krevje slutt på den uerklærte krigen. Det var den største demonstrasjonen i amerikansk historie til då. Ved slutten av krigen fanst det over 1000 antikrigsgrupper i USA (Appy 1995: 137, 141). Krigføringa i Vietnam førte til den alvorlegaste kløyvinga i det amerikanske samfunnet sidan borgarkrigen over 100 år tidlegare (McMahon 2002: 160).

I ettertid er det desse adhoc-organisasjonane med basis i det sivile samfunnet som ivaretok dei pluralistiske verdiane under trykket frå styresmaktene (jf. Iriye 1999: 425). Desse gruppene vart sterkt motarbeidde. Ved hjelp av det offisielle maktapparatet prøvde fleire presidentar å diskreditere mobiliseringa mot Vietnampolitikken (Hallin 1989: 198). Det utvikla seg over tid ein kamp om amerikansk opinion mellom delar av det sivile samfunnet og makt-havarane sin *governmentalitet*, for å ty til eit Foucault-omgrep.

Desillusjonering og sprekk i elitefronten

Eit vendepunkt i konflikten, militært som politisk-psykologisk, kom med Tet-offensiven i 1968. Den demonstrerte at USAs motstandarar ikkje berre kontrollerte store delar av landsbygda, men òg kunne angripe byane i Sør-Vietnam og jamvel eit lite stykke USA i Saigon: den amerikanske ambassaden. President Johnson hevda overfor pressekorpsset ved Det kvite hus at Tet-offensiven hadde vore ein «fullstendig fiasko» (Karnow 1984: 547). Den same budskapen instruerte han toppfolk som Dean Rusk, Robert McNamara, Walt Rostow og andre om å gjenta. Men sjølv ei så establishment-lojal avis som *Wall Street Journal* var no inne på at Vietnam-innsatsen kunne vere dømt til å mislukkast.

Innverknad på meiningsdanninga hadde det truleg òg då ein tv-person med Walter Cronkites unike posisjon vende seg mot krigen etter å ha besøkt Saigon like etter Tet-offensiven. Dette skaka presidenten. Cronkite låg vel i etterkant av utviklinga i amerikansk opinion,⁷ men standpunktendringa hans påverka nye opinionssegment. Det gav truverde at posisjonsendringa hans kunne knytast til sjølvsyn i Vietnam. Presidenten tok signalet. Kort tid etterpå proklamerte Johnson at han ikkje kom til å stille for ein ny presidentperiode.

USAs omdømme i verdsopinionen vart med åra hardt råka av

7 Om opinionsutvikling i USA frå desember 1967 til november 1969 sjå Walton (2002: 35).

krigen i Vietnam. Jamvel det då halvoffisielle tidsskriftet *Foreign Affairs* gav uttrykk for dette i 1970: «The methods we have used in fighting the war have scandalized and disgusted public opinion in almost all foreign countries. Not since we withdrew into comfortable isolation in 1920 has the prestige of the U.S. stood so low» (October 1970: 1). Det var likevel lite sjølvransaking på elitehald i USA. Folkerettseksperten ved Princeton-universitetet, Richard A. Falk, fann i 1972 inga moralsk skuld kjensle over lidingane i Vietnam hos dei mange toppfolka i USA som hadde gitt sine framstillingar av krigen:

In the published accounts of the war by Roger Hilsman, George Ball, McGeorge Bundy, William P. Bundy, Dean Rusk, Chester Cooper, Townsend Hoopes, W.W. Rostow, and Eugene Rostow, there is no indication whatsoever of concern about the massive suffering imposed on the peoples of Indochina by American military tactics and technology. Shall we regard this remarkable failure to acknowledge what has been done a matter of moral numbness, racism, crass self-interest, or alianation from reality? (Falk 1972: xiii).

Det som kom av sjølvkritikk retta seg mest mot metodane i krigføringa – *verkemidla* – og kvifor dei slo feil. Det var ei teknokratisk fundert sjølvransaking, ikkje ei politisk-ideologisk. I liten grad retta kritikken seg mot grunnlaget for krigen og dei menneskelege lidingane. Den høgtståande amerikanske beslutningstakaren som har kome nærast til det, er tidlegare forsvarsminister Robert McNamara. Seinare hevda han at dei som tok avgjerdene feilvurderte alle sine motpartar i Vietnam-konflikten (McNamara 1996). For dette fekk han mykje kritikk. Men maktelitar er sjeldan kompakt homogene over lang tid i samfunn med eit minimum av pluralisme, truleg heller ikkje i totalitære samfunn.⁸

Det tok tid for USA å ta nederlaget inn over seg. Rundt 1980 var det nesten ingen forelesingar om Vietnamkrigen ved amerikanske

8 *Ein teoretisk posisjon i tilnærminga til dette temaet, er at makta til ei viss grad er spreidd og har mange fasettar i demokratiske samfunn, slik pluralistar som Robert A. Dahl hevdar (1961). Ei anna eliteforståing har sosiologen C. Wright Mills (1959). Han hevdar at i siste instans ligg makta hos ein snever elite på toppen av makthierarkiet med kommandomakt over resten av samfunnet. Desse to modellane, Dahls liberal-pluralistiske og Mills' maktelitemodell, kan modifiserast og kombinerast til ein meir fleksibel modell. Denne hegemoniske dominansmodellen er mindre absolutt og hierarkisk enn Mills' modell og mindre pluralistisk idylliserande enn Dahls modell: Maktforhold er ikkje statiske, men på vandring, dei muterer. Maktsentra endrar seg, som til ei viss grad tilfellet er for elitar. Maktelitar kan utfordrast og nedkjempast (Louw 2001: 8–11). Utviklinga av Vietnam-debatten kan stå som døme på dette.*

universitet, fem år seinare over 300 forelesingsseriar. Tida var inne til å etterlyse forklaringar på både den amerikanske intervensjonen og på utfallet. Ein framstående kald krig-historikar i USA, Robert McMahon, seier det slik:

Neither Ford, Carter (one early speech excepted), Reagan, Bush, nor Clinton made any effort during their respective presidencies to divine a deeper meaning in the Vietnam War or to suggest what Americans might learn from the widespread societal discord and loss of faith that the prolonged conflict precipitated at home. And none of them, of course, ever acknowledged or tried to deal with the suffering and death of Vietnamese victims, or with the «collateral damage» suffered by Laotians and Cambodians. Nor did they ever broach the issue of American *responsibility* for the death and devastation that occurred throughout Indochina during the course of American involvement. My Lai and other atrocities committed by U.S. troops, the assassinations of Operation Phoenix, the free fire zones, the Vietnamese civilian casualties in excess of one million, the additional millions of refugees, the savagery of the most extensive bombing campaign in human history – those aspects of the war, aspects that had stirred so much domestic and international outrage at the time, were completely ignored in all official commemorations. The appeal of America's national leaders has, insted, consistently been to a highly selective, unabashedly patriotic memory, one that would not disrupt, challenge, or subvert the glorious master narrative of U.S. history (McMahon 2002: 171).

I USA synest Vietnam-temaet å bli møtt med stigande forskarinteresse: «The Vietnam war has always held a grim fascination for historians. Indeed, to judge from publishers' catalogues, it would appear that scholarly interest, far from abating, is on the increase» (Ruane 2002: 115). Der enkelte kjenner behov for at Vietnam-traumet må få si utsoning, kjenner andre eit behov for å påverke meiningsproduksjonen og det kollektive minnet også om denne krigen (som dei sigerrike krigane), i retning av det heroiske: «... we need to forge a more cohesive national memory of Vietnam» (Lefever 1997). For mange er det freistande å få til ei retusjering av fortida og framstille denne krigen på linje med amerikanske krigar der ei gloriøs erindring er mindre kontroversiell enn for den i Vietnam.

Protegeen og protektoren: Lojalitetsimperativet

I 1966 meinte eit fleirtal av det norske folket at Kina kom til å legge under seg heile Asia dersom ikkje USA intervenerte i Vietnam (Alstad 1969: 124). Fem år seinare vart Norge det første NATO-landet som oppretta diplomatisk samband med Nord-Vietnam. Kva hadde skjedd i mellomtida?

Også i Noreg rådde den kalde krigens forståingskontekst i den tidlege fasen av Vietnamkrigen. Dette verdsbildet vart konsekvent formidla til norsk opinion, stundom i retoriske vendingar som ord for ord var henta frå amerikanske regjeringsmedlemmer. *Arbeiderbladet* var ikkje meir kritisk enn *Aftenposten*. *Arbeiderbladet* tolka samanstyrtane i Tonkin-bukta som «en større styrkeprøve mellom USA og Nord-Vietnam som representant for Folkerepublikken China» (21.09.1964). Arbeidarpartiets hovudorgan, med ein redaktør som var medlem i partiets sentralstyre, meinte at «Hanoi-regimet nå danser etter Pekings pipe og at angrepene i virkeligheten er besluttet i Peking» (06.08.1964). Dei amerikanske bombetokta var å sjå som svar på tiltale (09.02.1965). Forsvar mot angrep er legitimt, og for USA var det legitimt utan geografiske restriksjonar – globalt.

Ei samanlikning med vårt alliansefrie granneland Sverige viser ein markant kontrast, spesielt innan arbeidarrørsla. Der stod sosialdemokratane med Olof Palme som frontfigur for ei kritisk linje overfor USA allereie tidleg i krigen (Møller 1992: 37–52, passim), mens det i Noreg var heller massiv støtte heilt frå «opptrappinga» tok til i 1964, både frå arbeidarpartiregjeringa, Stortinget og media. I dagspressa var det ei einaste større avis, *Dagbladet*, som hadde ei relativt USA-kritisk linje i den tidlege fasen (Melle 1973). Enno i 1975 såg ein markant figur i denne avisa, Arne Skouen, med undring på dekninga i presseorgan på høgresida: «Den selsomme viljen til uvitenhet om Vietnam, som ennå demonstreres i *Morgenbladet*, *Farmand* og *Aftenposten*, har intet sidestykke i ansvarlige amerikanske konservative organer. Dette kommer engang norsk pressehistorie til å ta seg av» (*Dagbladet* 23.09.1975). Den pressehistoria er enno ikkje skriven. NRK-Dagsrevyens sendingar i perioden 1965–67 representerte heller ingen pluralisme. Mediemonopolets nyheits-sendingar presenterte «Vietnamkrigen konsekvent gjennom et amerikansk perspektiv» (Bastiansen 1997: 29, 31, 39).

I Stortinget kan motstandarane av den amerikanske Vietnam-politikken dei første krigsåra teljast på ei hand, med Sosialistisk Folkepartis Finn Gustavsen som den mest markante. Men også i Venstre var det kritiske røyster. Spennvidda i det parlamentariske grunnlaget for Borten-koalisjonen var stor i Vietnam-spørsmålet,

frå Venstre-representanten Gunnar Garbo til ekstremt USA-lojale Høgre-representantar som Kristian Asdahl, Bernt Ingvaldsen, Erling Petersen, Paul Thyness og Torstein Tynning.

Handelsminister Kåre Willoch markerte tidleg sin USA-lojalitet i Vietnam-spørsmålet. På ein regjeringskonferanse hausten 1965 opplyste han at det ennå ikkje hadde kome formell oppmoding frå USA om å stanse norsk skipsfart på Nord-Vietnam, men at det var venta. Han hadde difor ikkje funne det rett av Regjeringa å be norske reiarar slutte å leige ut skip til «Østblokkland». Derimot hadde han underhand bede Rederiforbundet, på eige initiativ, vurdere å sende eit rundskriv til medlemmene med slik oppmoding (Regjeringskonferanse 09.11.1965). I Arbeidarpartiet fanst Vietnam-opposisjonen på ei venstrefløy som i liten grad var representert i Stortinget eller i den inste maktkrinsen i partiorganisasjonen, sentralstyret.

Før utanriksminister John Lyngs tale i FN hausten 1967 var Vietnamkrigen mest eit innanrikspolitisk stridstema. Det er nok tale om eit *understatement* når standardverket om norsk utanrikspolitikk for denne perioden har formuleringa: «[L]angt på vei aksepterte regjeringen det amerikanske engasjementet» i Vietnam (Eriksen & Pharo 1997: 394). USAs formildande krigsretorikk, som termen *engagement*, glei også inn i norsk forskarterminologi.

Det var først då ein viss opposisjon markerte seg i USA, at enkelte framståande DNA-politikarar tok til å markere ei kritisk haldning til vår alliertes krigføring. Eit illustrerande døme var Finn Moe, som i utanriksdebatten i februar 1966 gjekk vekk frå den såkalla dominoteorien og refererte kritiske røyster i USA som William Fulbright (St.tid. 1965–66: 1958, 2010–11). Robert Kennedy var òg eit namn å vise til, likeså FNs generalsekretær U Thant med trepunksframlegget om fred i Vietnam.

Kor krass sjølvkritikken kunne vere hos enkelte amerikanarar, viser denne formuleringa frå USAs sjefsrådgjevar ved Nürnberg-domstolen i 1946, Telford Taylor: «... we had better acknowledge at once that we are prepared to do what we hanged and imprisoned Japanese and German generals for doing» (Taylor 1971: 169). Enkelte ekko av amerikansk sjølvkritikk kunne etter kvart høyrast frå Arbeidarpartiet.

Arbeidarpartieliten justerer Vietnam-standpunktet

Landsmøtet til Arbeidarpartiet i mai 1967 markerer vendepunktet i den norske Vietnam-debatten. Etter intern dragkamp fekk Vietnam-opposisjonen i partiet gjennomslag for ein relativt kritisk resolu-

sjon om USAs rolle. DNA solidariserte seg dessutan med ein part i konflikten som partiet få år tidlegare knapt hadde erkjent eksisterte: «Den Nasjonale Frigjøringsfront representerer en nasjonal og sosial reisning med oppslutning fra de store folkemasser i Vietnam. [...] Arbeiderpartiet tar avstand fra den amerikanske regjeringens politikk i Vietnam...» (*Arbeiderbladet* 25.05.1967). Godt og vel eit år tidlegare, i mars 1966, hadde partiets øvste sentrale maktorgan vegra seg mot å ta parti: «Sentralstyret tror ikke det tjener fredens sak å ta parti for en av partene og bare stille krav til den annen part» (*ibid.* 30.03.1966). Dette var den nøytrale mellomstasjonen i opinionsutviklinga.

Med landsmøtevedtaket i 1967 var ei ny tolking av Vietnam-konflikten legitimert i landets største parti. Dermed stod òg eit mektig partiapparat til disposisjon i den vidare kampen om opinionen. Men det må presiserast at vedtaket ikkje hadde støtte hos framstående personar i partiet, som utanriksministeren gjennom 20 år, Halvard Lange, partisekretæren i same tidsrommet, Haakon Lie, og formannen sjølv, Trygve Bratteli. Standpunktendringa gjekk lenger enn toppleiinga likte. Desse framstående DNA-politikarane stod reelt sett neppe langt frå Kåre Willoch i denne utanrikspolitiske saka. I eit møte i partigruppa til Høgre eit halvt år seinare omtalte Willoch «...de rabiate uttalelser som falt på Arbeiderpartiets landsmøte» om Vietnam-spørsmålet (Høgres gruppeprotokoll 01.11.1967).

USA-lojaliteten viste seg slitesterk (og tverrpolitisk) gjennom mange Vietnam-år i den generasjonen av topp-politikarar som hadde ført Noreg inn i NATO. Men det fanst prominente unntak. Einar Gerhardsen var sensitiv for nye stemningar og hadde ei tid stått på den USA-kritiske linja som venstreopposisjonen i partiet fekk gjennomslag for på landsmøtet. Der tok han òg sitt historiske oppgjør med Haakon Lie, dels på utanrikspolitikken (Melle 1973, Sveen 1972). Eit forum som landsmøtet måtte erobrast av opposisjonen for at partiet skulle gjere ei kursendring som vart retningsgivande også for sentralstyret. Ein resolusjon i Oslo Arbeidersamfunn 28. februar 1967 var forspelet til landsmøtevedtaket. Det vart der peika på noko som stadig fleire i partiet såg som utilfredsstillande: «Det norske Arbeiderparti representert ved sentralstyret har ikke tatt noe klart standpunkt til Vietnam-konflikten» (Landsmøteprotokoll 1967: 81).

Gerhardsen har i ettertid nemnt tre påverknadskjelder: Det svenske broderpartiet, ungdomsorganisasjonen AUF og Vietnam-rørsla i Noreg (brev til O.M. 02.01.1973). Gerhardsen peika på korleis folkemeininga hadde endra seg med rørslas innsats: «Opinionens

holdning til Vietnam er ganske interessant. Pressen og opinio-
nen i videste forstand har etter hvert snudd helt om» (*Dagbladet*
10.05.1972).

Indrepolitisk var eit USA-kritisk landsmøtevedtak gunstig for
eit parti som hadde vore i opposisjon i to år, og som hadde behov
for å markere seg, ikkje minst overfor den yngre generasjon. Slik
var vedtaket også eit utslag av pragmatisk norsk innanrikspolitikk,
ein konsesjon til venstrefløya i ei lettare nyprofilering av partiet
under leiing av nestformann Reiulf Steen. Ifølgje Gerhardsen var
partiformannen, Trygve Bratteli, eigentleg imot at DNA nokre
månader etter landsmøtet presenterte eit Vietnam-framlegg i Stor-
tingets utanrikskomité som braut med dei borgarlege partia. Kon-
sensus-dogmet i norsk utanrikspolitikk sat i ryggmargen til denne
generasjonen. Bratteli vart likevel lojalt med på ei «ung» linje i
denne saken (Haugland 1988: 79).

Parlamentarisk intermesso

I FN-talen 4. oktober 1967 tok utanriksminister Lyng til orde for at
USA burde innstille bombinga av Vietnam. Også utanriksministeren
frå Høgre kjende trykket frå Vietnam-ordskiftet. I trontaledebatten
16. oktober viste han såleis til kor «våken ... den norske allmenne
opinion er» (St.tid. 1967–68: 209).

Før FN-talen hadde landsmøta til Arbeidarpartiet og Venstre gått
inn for bombestans. Ei viss nordisk samordning kan òg ha gjort seg
gjeldande. Danmarks statsminister Jens Otto Krag og den svenske
utanriksministeren Torsten Nilsson hadde tidlegare gått inn for
amerikansk bombestans. Den norske borgarlege utanriksministeren
følgde etter sine nordiske sosialdemokratiske kollegaer i FN. Det
låg ingen kritikk mot bakgrunnen for USAs intervensjon i Vietnam
i Lyngs tale.⁹ Motivasjonen var at bombestans kunne vere eit første
steg i retning fredstingingar.

Då ein representant for koalisjonspartnaren Venstre, Ludvig
Botnen, kom med framlegg i Stortinget om ei støtteerklæring til
utanriksministeren, skapte det forviklingar i firepartikoalisjonen.
Utanriksministeren hadde møtt motstand i si eiga stortingsgruppe
for oppmodinga til USA om å innstille bombinga. Spesielt ilsk
var reaksjonen i delar av den konservative pressa. *Adresseavisen*
meinte at mange var «forferdet» over Lyngs tale «tatt i betraktning
at den norske regjering hverken er kommunistisk eller sosialistisk»

⁹ Ifølgje Tamnes (1991: 222) såg USA på Noreg under Vietnamkrigen som ein «loyal
deviationist».

(08.11.1967). *Aftenposten*, som på den tid hadde tette band til Høgre (sjefredaktør Torolv Kandahl var medlem av sentralstyret og tidligere stortingsrepresentant for partiet), kravde at Lyng «med alle parlamentariske virkemidler» måtte «hindre en votering over herr Botnens forslag» (14.10.1967).¹⁰ Lyngs FN-tale vart av mange i hans eige parti sett på som ei illojal handling mot vårt tryggingsspolitiske ankerfeste. Det råka noko nærast sakralt – tilhøvet til USA.

Paradokset var at den parlamentariske situasjonen oppstod som følge av ei støttefråsegn til utanriksministeren, ikkje på grunn av mistillit. Ifølgje Ludvig Botnen var det påkravd at også Stortinget let si røyst høyre. Botnens framlegg gjekk til utanrikskomiteen. Derifrå kom noko så sjeldant som ei *delt* innstilling. Det som kunne skape parlamentariske problem var at enkelte representantar i Venstre i realiteten var meir på linje med Arbeidarpartiet og kunne tenkast å røyste med opposisjonen.

Bak lukka dører i Høgre

Vi har to kjelder til Høgres syn på og handtering av dette parlamentariske og utanrikspolitiske dilemmaet: Utanriksdebatten i Stortinget 16. november 1967 og det lukka gruppemøtet dagen før.

I referatet frå Høgres gruppemøte ser vi at partiet ville gi koalisjonspartnaren Venstre ein lærepenge, men la stor vekt på å verne om konsensusidealet i norsk utanrikspolitikk: «Det ville være bedre å holde en rolig og nøktern tone og la Venstres tilbaketog tale for seg selv. Man skal ikke aksentuere uenigheten med Arbeiderpartiet, [...] slik at denne sak blir foranledningen til en mer dyptgående uenighet om utenrikspolitikken.»

Lyng ville helst unngå kabinettsspørsmål og var difor «villig til å ta en chance». Eit kabinettsspørsmål kunne få «uheldige konsekvenser for den fremtidige håndtering av utenrikspolitiske spørsmål. Det hadde tross alt vært enighet om alle hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk». Men det var «ganske klart» at ingen i Høgre kunne røyste for Vietnam-framlegget frå Arbeidarpartiet, som baserte seg på landsmøtevedtaket frå mai 1967 (Gruppemøte i Høgre 15.11.1967).

Etter sonderingar kunne Høgre-formannen Svenn Stray informere om stoda i Venstre: Bent Røiseland (som også var parlamentarisk leiar for koalisjonen) hadde sagt «at maksimum tre

¹⁰ Redaktør Kandahl plasserte *Aftenposten* slik ideologisk i brev til forfattern 18.07.1972: «Aftenposten har til alle tider karakterisert seg selv som uavhengig konservativ avis. I dag ville det på mange måter passe bedre å kalle avisen uavhengig liberal.»

– kanskje bare en – ville stemme med Arbeiderpartiet». Røiseland fekk utvetydig melding frå dei andre borgarlege gruppeførarane om «at han nu måtte få kontroll over troppene». Forsvarsminister Otto Grieg Tidemand ville at Høgre skulle gjere det tindrane klart overfor Venstres formann Gunnar Garbo kvar ansvaret låg for at koalisjonen kunne overleve Vietnam-røystinga.

Svenn Stray (som i 1970 overtok etter Lyng som utanriksminister) ville ikkje vere med på kritikk av USA: «En vedtagelse av mindretallsforslaget ville være en nasjonal ulykke – et slag i ansiktet på vår beste allierte. Stray kunne ikke være med på å ha ansvaret for Regjeringen efter et slikt slag mot USA» (Gruppmøte i Høgre 15.11.1967).

Dette skismaet på eit heilagt konsensusfelt merka også den seinare statsministeren, Lars Korvald, seg då saka kom opp i Stortinget dagen etter: «Det var så vidt jeg kunne skjønne første gang etter krigen at vi ikke hadde en noenlunde tverrpolitisk innstilling i et utenrikspolitisk spørsmål» (St.tid. 1967–68: 927). Den første vesle sprekken i denne norske konsensusen kom altså 22 år etter verdskrigen i ei sak som for mange var eit underordna aspekt ved relasjonen til USA.

Ontologi versus empiri: Vietnam-debattens særnorske arkeologi

I 1967 var det enno mange, og ikkje berre på den borgarlege sida, som meinte at Vietnamkrigen også var ein oppofrande krig for Noregs fridom. Eit amerikansk tap kunne få alvorlege politiske ringverknader. Tilliten til USAs militære garantiar ville bli svekt i alle «frie» land. I sin ytste konsekvens: «Norge kunne ikke lenger stole på amerikansk assistanse i tilfelle trusler» (*Morgenbladet* 21.10.1967). Med *dominoteorien* som trusvedkjenning var det utidig og uansvarleg å be vår protektor om å stogge bombinga. Det kunne straffe seg å spele hasard med den realpolitiske eigeninteressa, med vernet og tryggleiken i rolla som USAs protegé. Lojalitet var forsikringspremien.

Den retorisk mest glødande talspersonen for denne haldninga var kanskje Høgre-representanten Paul Thyness, men i hard konkurranse med fleire i partiet. Thyness var medlem av rådet for Norsk Utenrikspolitisk Institutt og nestformann i forsvarskomiteen. Han meinte at dei amerikanske motiva i Vietnam var realiserte med «en selvbeherskelse og et måtehold som krever anerkjennelse på så vel politisk som på etisk grunnlag». For Thyness var USA det

eigentlege offeret i Vietnamkrigen. Vår allierte hadde tatt på seg ei tung bør. Oppmodinga om bombestans la på ei yttarlegare belastning og avslørte manglande forståing for dei problem og det ansvar dette landet hadde:

Vi står i en takknemlighetsgjeld til De forente stater som må forplikte oss dypt. Og vennskap er noe som først og fremst har verdi når det røyner på. [...] For alle som tror på friheten som livsform og demokratiet som statsform, må et samarbeid med denne nasjon være en hjørnesten – den eneste hjørnesten sterk nok til å bære det byggverk vi alle forsøker å reise (St. tid. 1967–68: 989, 997).

Inngrodd i erfaringskodane som styrte dei konservatives – lenge også Arbeidarpartiets – Vietnam-standpunkt, låg 9. april-syndromet. Som kollektiv nasjonal lærepenge vart det nennsomt kultivert, tilpassa og vidareutvikla i ein kald krig-kontekst med kommunismen som den nye ideologiske motstandaren. Høgre-representanten og økonomiprofessoren Erling Petersen var den som mest direkte formulerte denne historiske analogien: «Det norske folk stod en gang i fem lange år ansikt til ansikt med kravet om underkastelse. Det overveldende flertall av det norske folk svarte nei, og jeg tror at det samme norske folk ikke vil unne Syd-Vietnams befolkning den samme skjebne som vi den gang unngikk» (St.tid. 1967–68: 985).

Kald krig-stereotypiane gjennomsyra det norske samfunnet i Vietnam-konfliktens tid. «Aldri meir 9. april» vart uløyseleg knytt til NATO-medlemskap og USA-lojalitet. I løpet av eit par tiår under den kalde krigen avleira det seg eit verdsbilde, eit ontologisk panser, som inntrykka frå Vietnam ikkje kunne penetrere – ikkje nok til å få norske konservative til å endra meining om Vietnam, ikkje ein gong *over tid* slik tilfellet var for store delar av Arbeidarpartiet. Truleg låg det òg eit distanserende vern mot å ta innover seg denne krigen når ein Høgre-representant uttalte at i hans parti var ein ikkje så engasjert i Vietnam-saka (Paul Thyness i tv-programmet Åpen Post 19.10.1967). Dette samsvarar med ein tendens i pressa. Frå august 1964 til mai 1968 hadde *Aftenposten* 40 leiarartiklar med Vietnam som hovudtema, medan *Arbeiderbladet* hadde 68 og *Dagbladet* 63.¹¹

11 Denne kvantifiseringa kan berre bli indikativ også fordi det daglege talet på leiarartiklar kunne variere frå avis til avis. Men i ei tid med nært forhold mellom parti og presse, var det dekning for følgjande vurdering frå Arve Solstad i *Dagbladet* ved redaktørskiftet i *Aftenposten* i mars 1968: «Dagens redaktørvalg er politisk viktigere enn hvem som er

Det var ingen reell Vietnam-debatt i Høgre, heller ein *USA*-debatt med Vietnam som underordna tema. Tolkingskonteksten var ikkje primært Asia eller Indokina, men norsk historie og Noregs tilhøve til USA – og til den kalde krigen som ein ideologisk konflikt der det var uproblematisk å plassere seg i tvedeling aust–vest. Dessutan: Empiri skal tolkast. Alle USAs krigshandlingar heiliga det overordna målet: oppdemminga mot kommunismen, den kalde krigens grunndogme på vestleg side. Slik vart Vietnam-spørsmålet på konservativ side innordna i den kalde krigens overordna diskurs.

Ingen av dei konstituerande norske kontekstelementa, 9. april-syndromet eller NATO-linken til USA, hørde med i det svenske Vietnam-ordskiftet. Heller ikkje kald krig-aspektet synest å ha stått like sterkt på borgarleg side i Sverige, inkludert media (Arnberg 1968, Westerståhl 1968, Logevall 1993: 425f). Som apropos kan nemnast at Palme i 1953 hadde reist tre månader i Sørøst-Asia og inkorporert inntrykk frå fransk kolonialisme i sin habitus. Annleis var det med hans norske partifeller: På NATO-møtet året før dette uttrykte den norske regjeringa, ved utanriksminister Halvard Lange, si «helhjertede beundring for den tapre og stadige kamp, som føres af de franske styrker og af De forenede Staters hære mod kommunistisk aggression» (Galtung 1972: 188).

USAs omdømme raknar

Empatien med USA i Vietnam fall saman med aggressivitet overfor dei som kritiserte og demonstrerte mot vår allierte. *Aftenposten* skreiv hausten 1967 på leiarplass at demonstrantane såg «med glad forventning, at verdens ledende demokratiske makt, vertsland for regionale sikkerhetssystemer rundt i verden, kan bli presset eller truet til å oppgi denne prøven, og disse prøvelser» (28.10.1967).

Same året som DNA hadde kome over på eit USA-kritisk standpunkt om Vietnamkrigen, gjorde også folkefleirtalet det. Med Jens A. Christophersens ord (1976: 212, uth. her) hadde store grupper i Noreg «stilt seg klart kritiske, endog avvisende, til en viktig del av amerikansk militærpolitikk. *Det tok riktignok litt tid*, men fra 1967 var stemningen til å ta og føle på». Det var hausten dette året at Lyng heldt sin FN-tale. Og gallup stadfesta haldningsendringa: No

Høyres nestformann eller generalsekretær. Mer enn noe annet er Aftenposten fortsatt Høyres klippe og ansikt utad i den offentlige opinion. [...] Aftenposten er Høyres organ. Det er om denne avis partiets folk samler seg i normale tider. Den står for den offisielle kurs. De mer ekstreme retninger boltrer seg i Morgenbladet og i en rekke provinsaviser... (*Dagbladet* 01.03.1968).

meinte 31 prosent at Amerika/USA var angriparen i Vietnamkrigen, 15 prosent at det var Nord-Vietnam, medan kategoriane kommunistane og Vietcong fekk seks prosent kvar i den rolla (*Aftenposten* 01.11.1967).¹²

For det utanrikspolitiske establishment og dei fleste større presseorgana i Noreg var krigen ubehageleg og berørte nasjonale interesser først og fremst gjennom sine ringverknader, ved sitt potensial til å influere USAs status i norsk opinion. Den kunne ha sprengkraft til å skake fundamentet for norsk utanrikspolitikk etter 1949. Lyng formulerte det slik i Stortinget hausten 1967: «For bare fire–fem år siden ville det vært en nokså fremmed tanke at norske politiske myndigheter ... skulle ta standpunkt for eksempel til ... konflikter som den ... i Vietnam» (St.tid. 1967–68: 681).

Svekking av USAs renommé kunne òg undergrave oppslutninga om NATO, den viktigaste dimensjonen frå offisiell norsk side i trekantforholdet Noreg–USA–Vietnam. NATO-medlemskapets bindande 20-årsperiode frå 1949 nærma seg slutten. I 1969 kunne medlemskapet takast opp til ny vurdering. Kor ømtålig temaet kunne vere, viste seg i at Haakon Lie vart «heilt kolerisk» når nokon i partiet ymta fram på om at saka då burde leggst ut til folkerøysting (Haugland 1988: 57). Tilhøvet til USA var avgjerande for alle tryggingsspolitiske overlegningar. Her blir skilnaden igjen tydeleg om ein jamfører med Sverige. Frå offisielt norsk hald var det lite å sjå av det som Gunnar Myrdal frå sin svenske posisjon hadde etterlyst av amerikansk sjølvkjenning, «that this war has been – and is – illegal, cruel, and immoral. They must go through an intellectual and moral catharsis and clearly see, understand, and even confess the war crimes committed under the order of their government». Utan ein slik katarsis ville ikkje amerikanarane kunne unngå at krigen vart ståande som «a break in its history» (Myrdal 1972: ix, x).

Vietnamkrigen forma store delar av ungdomsgenerasjonen.¹³ Det vart i det lange løp – tidsaspektet må atter presiserast – vanskeleg å demme opp for opinionsmobiliseringa mest frå yngre generasjonar. Ved å ta i bruk nye arenaer og kanalar for påverknad fekk opinionsdanninga eit momentum som dels kompenserte for at tradisjonelle mediekkanalar stort sett framleis var USA-lojale. Solidaritetskomiteen for Vietnam var ein viktig opinionsdannande organisasjon, og Haakon Lie hadde i desember 1965 sendt ut ei

12 Det er kanskje litt rart at ein gallup frå august først vart offentleggjort i november, og då i kveldsutgåva.

13 Slik kan Vietnamkrigen bli ståande som det Myrdal spådde for over 30 år sidan, eit globalt opinionsmessig vendepunkt i persepsjonen av USA.

åtvaring til partimedlemmene mot å delta der. Han karakteriserte komiteen som eit ledd i ein langsiktig kampanje mot norsk medlemskap i NATO (Sveen 1972: 40).

Diskursstrategi: Vietnamkrigen som tragisk unntak

Landsmøtevedtaket til Arbeidarpartiet i 1967 hadde løyst eit internt partiproblem. Vedtaket dempa ein veksande opinion av misnøye med partileiinga og står som ein nødvendig snuoperasjon i kampen om unge veljarar. Men den tosporsretorikken som *Arbeiderbladet* frå då av følgde, illustrerer partiets dilemma: På den eine sida kritiserte avisa USA i Vietnam, men berre der. Krigen vart avkontekstualisert og framstilt som det eine triste unntaket frå eit stort sett plettfritt utanrikspolitisk rulleblad.

Opposisjonen hadde nok vunne kampen om Vietnam-formuleringar på landsmøtet, men partieliten hadde ikkje abdisert som regissør og premissleverandør for den vidare diskusjonen. Her skilde leiarsjiktet i Arbeidarpartiet seg klårt frå det svenske sosialdemokratiske partiet, som nettopp ikkje ville bortforklare Vietnamkrigen som eit tragisk ulukkestilfelle. Vår allianse med USA måtte ikkje kome i fare som følge av den «feilnavigeringa» som hadde ført USA inn i ei «blindgate» i Vietnam. Derfor var *Arbeiderbladet* – som i 1964 hadde akseptert USA-versjonen om Mao-Kina som den diabolske hovudaktøren bak Vietnamkrigen – i 1968 kome til at framhaldande amerikansk krigføring tvert om ville legge Vietnam opent «for kinesisk makt og innflytelse» (*Arbeiderbladet* 08.02.1968).

Slik Arbeidarpartiets hovudorgan etter kvart såg det, var kostnadene for USA i verdsopinionen blitt så store at dette omsynet var viktigare enn alt anna: «... en fortsettelse av krigen er en større belastning for USAs interesser i Asia og resten av verden enn en nasjonalistisk og kommunistisk overtakelse av Vietnam» (02.03.1968). Samtidig var avisa påpasseleg med å oppvege kritikken ved å framheve alt det positive på vår alliertes historiske rulleblad. Dei krasse karakteristikkane reserverte avisa for dei som kritiserte USA på meir prinsipielt grunnlag,¹⁴ dei som tolka intervensjonen som ein naturleg konsekvens av supermaktas strategi for globalt hegemoni.

Vernet om USAs renommé i norsk presse heldt fram også etter at Vietnamkrigen var slutt i 1975. Nokre eksempel er illustrerande

14 Døme på slik språkbruk i *Arbeiderbladet* om dei som kritiserte USAs Vietnam-politikk: «Ofte er utslagene groteske og primitive», «skremmende aggresjon og forenkling», «giftige og hatske utfall», «politiske nevrosar», «det hysteriske Amerikahatet», «primitivt og banalt, ... perspektivløst og farlig», «flom av hatske og hysteriske skjellsord».

for kva grunnhaldningar Vietnam-opposisjonen hadde å kjempe mot og hadde prøvt å få til eit oppbrot frå. Vi har tidlegare sett *Aftenpostens* rolle som USAs talerør. Ei anna avis i Schibsted-konsernet var neppe mindre lovprisande om USA. Året etter at Vietnamkrigen var over, hadde *Verdens Gang* ein panegyrisk leiarartikkel under tittelen «200 år for frihet». Presentasjonen av samfunn og historie viser ei avis i retorisk forsvarsposisjon for USA. Den summerer og blankpussar landets unike historiske gjerningar og posisjon i verds-samfunnet. Noreg står i den største gjeld til denne nasjonen: «Også vi skylder amerikanerne vår frihet.» Forsvaret av denne alle gode krefters velgjerar – også «den tredje verden» og FN – munnar ut i hyllest av USA som «en fakkell i mørket» (03.07.1976).

I *Arbeiderbladet* skreiv Jens Chr. Hauge om USA i 1984. Han var ein av Arbeidarpartiets veteranar med sterk innverknad på partiets tryggingsspolitikk, kjend som motstandsleiar under krigen og forsvarsminister frå 1945–52. I artikkelen «Amerika – ambolt og ankermann» fører han eit entusiastisk defensorat for USA og tar avstand frå «antiamerikanske refrenger». Hovudærendet hans 35 år etter inngåinga av NATO-pakta er å minne om fellesskapet med det som for så mange var «frihetens og håpets land» – USA (31.03.1984).

Sjølv 10 år etter at Vietnamkrigen var over, frykta *Aftenposten* at nye «dominoar», som Thailand, skulle falle til kommunismen. Avisen karakteriserte Vietnam som eit «erobrerimperium», «den store krigernasjonen i Sydøst-Asia» som kunne bli «det nye herrefolket» (08.03.1985). Ein registrerer umiskjennlege allusjonar i retning skurkeregime i den andre verdskrigen. Den som kjempa mot USA var automatisk diskreditert. I 2003 uttalte Per Egil Hegge: «[*Aftenpostens*] linje i Vietnam-årene [fremstår ikke] som rosverdig. Det var for vanskelig, selv for oss yngre, å godta at det ikke skulle være riktig å forsvare seg mot kommunister som var ute etter å ta makten» (*Ny Tid* 09.08.2003).

Krigens normer: Makt, folkerett og verdsopinion

Det er nær 400 år sidan Hugo Grotius skreiv den moderne folkerettens basisverk, *De jure belli ac pacis* (1625). Vietnamkrigen aktualiserte dette aspektet ved den internasjonale rettsordenen. Men det var ikkje USAs allierte som plasserte temaet på dagsordenen. Det gjorde vårt nøytrale granneland. Sveriges utsending i FNs generalforsamling i 1972 hadde karakterisert det som ein alvorleg mangel i FNs konstitusjon at det ikkje fanst ei forordning som

gjorde det mogleg å bringe krigsbrotsverk og brotsverk mot menneskeslekta for retten. Slik var situasjonen sjølv om FN tidlegare i formelle vedtak hadde erkjent at krigsbrotsverk var eit viktig tema for verdsorganisasjonen. I tilfelle som dette galdt spørsmålet ikkje berre nasjonane i Indokina og USA, men heile verdssamfunnet (Myrdal 1972: vii).

Makt kan konverterast til rett i det internasjonale systemet. Den danske folkerettslærde Ditlev Tamm har peika på at moderne filosofi og visse samfunnsteoretikarar kan gi innsikt i det internasjonale rettssystemet: «Folkeretten er lige så meget politik som ret, og gennemtvindingen af de internationale normer afhænger af styrkeforholdene.»¹⁵ Richard A. Falk refererte òg til *makt* som eit kjerneelement i folkeretten idet han med eit tankeeksperiment kopla dette aspektet til krigssituasjonen i Indokina og verdsopinionen:

Can anyone genuinely doubt that, if the North Vietnamese were in the kind of ascendant international position that the United States found itself in after World War II, world public opinion would applaud bringing those Americans responsible for napalmings and B-52 carpet bombings to some bar of justice convened in the Nuremberg model? (Falk 1972: xix)

Statsminister Olof Palme var den mest frittalande kritikaren på høgt nivå i Vesten mot den amerikanske krigføringa i Indokina. Det svenske standpunktet og Palmes udiplomatiske framferd og språkbruk var lite populært i USA og hos president Nixon. Då det svenske framlegget vart blokkert i FN's generalforsamling, hadde det ifølgje Myrdal (1972:viif) si sjølvsegde forklaring:

The main transgressor of international law in this humanitarian realm at present is the United States. By its several military alliances with other governments all over the globe, and by its financial hold over even many nonallied states, it could prevent a majority of states from supporting the Swedish proposal. It can also be assumed that, even apart from pressure from the United States government, many governments, particularly of big states, would not like to be brought under the discipline of a supranational judiciary – or even something like it – in regard to this type of crime against international law.

15 Ditlev Tamm: «Jura med nye øjne. Moderne filosofi har bud til tidens jurister.» *Politiken*, [månadsmagasin] juni 1998: 5. Tamm viser til samfunnsteoretikarar som Bourdieu, Baudrillard, Eco, Foucault, Derrida og Levinas. Når slike sosiologiske impulsar så seint har fått innverknad på rettsvitenskapen i land som Danmark, forklarar Tamm det med det sterke positivistiske rettssynet som især Alf Ross stod for.

Dette var bakgrunnen for at Myrdal og den amerikanske folkerettslærde Richard A. Falk arrangerte ei høyring på privat initiativ om det dei oppfatta som USAs krigsbrottsverk i Indokina. Adressat for høyringa var verdsopinionen. Den internasjonale kommisjonen heldt sin sesjon i Oslo 20.–24. juni 1971. Amerikanarar som hadde deltatt i Vietnamkrigen gav der sine vitnemål (Browning & Forman 1972). Myrdal gjorde ei kopling mellom den internasjonale makt-situasjonen og internasjonal rett. Jussen som normsetjar opererer ikkje i eit maktpolitisk vakuum. Norske media gjorde lite ut av det som kom fram under Vietnam-høyringane i 1971, sjølv om dei gjekk føre seg i Oslo og var lett tilgjengelege. Norsk opinion skulle skjermast.

Vitnemåla var etter alt å dømme for sterke til at dei kunne sleppast laus på det norske folket. På tiltalebenken stod vår hovudallierte sidan 1949. Skilnaden i mediedekning i vertslendet var markant til ein liknande Vietnam-konferanse i Stockholm året etter. Ifølgje jussprofessor Anders Bratholm gav svensk presse og kringkasting konferansen «en enestående god dekning». Og han hadde ein opinionsprognose: «Om noen år når Vietnam verken trenger vår sympati eller støtte, vil det nok være så godt som enighet om det standpunkt som svensk presse og opinion tok for minst fem år siden» (Bratholm 1972).

Oppsummering: Tid pregar mening

Noreg vart det første NATO-landet som oppretta diplomatisk samband med Nord-Vietnam. Vedtaket vart gjort 15. november 1971 med 91 mot 45 røyster. Høgre og Kristeleg Folkeparti røysta mot. Arbeidarpartiregjeringa til Trygve Bratteli som kom i regjeringsposisjon dette året, hadde diplomatisk godkjenning av Nord-Vietnam som eit punkt i regjeringsfråsegna. Ein opprørt president Nixon gav ordre om å kalle tilbake sin noregsambassadør og fryse det diplomatiske sambandet mellom dei to landa. Men før det kom så langt hadde den amerikanske ambassadøren i Oslo, i samarbeid med utanriksminister William Rogers, fått presidenten på andre tankar. Diplomatisk brot vart avverga.

Omvurderingar av kontroversielle internasjonale spørsmål som det også knytter seg allianselojalitetar til, kan vere smertefulle. I tilfellet Vietnam-konflikten drog dei i Noreg ut fordi dei kunne få konsekvensar langt utover den aktuelle saka. Difor vart det så viktig for Arbeidarpartiet og partipressa å skjerme mot potensielle implikasjonar i norsk opinion då partiet omsider kom over på ein

partiell USA-kritisk posisjon frå mai 1967. Denne omposisjoneringa skjedde då òg utan medverknad frå sentrale personar som tidlegare utanriksminister Halvard Lange og partisekretær Haakon Lie. Ein tilsvarande transformasjon i synet på Vietnam-konflikten kom ikkje på borgarleg side sjølv om det fanst unntak, som i partiet Venstre. På høgresida vart sympatien med og forståinga for USAs Vietnam-politikk lite påverka over tid. Stikkordet er *kontinuitet*. Kritikkk av vår alliertes politikk vart utlagt som illojalt, men òg som svekkande og risikabelt for norsk tryggingspolitisk forankring. I den sterkt konsensusorienterte utanrikspolitiske eliten i Noreg frykta ein det verknadshistoriske potensialet av USAs Vietnam-krig.

Det som skulle vere klarlagt i dette arbeidet er då at den norske politiske eliten – det vere seg i media, storting eller regjering – ikkje akkurat gjekk i brodden for ei opinionsendring om Vietnam-konflikten. Denne eliten bremsa i det lengste og prøvde å dempe implikasjonane då opinionen vende. Kontrasten til Arbeidarpartiet er sosialdemokratane i Sverige med Tage Erlander, Torsten Nilsson og spesielt Olof Palme som frontfigurar. Som diskusjonsfelt vart Vietnam for DNA verande smalt og eindimensjonalt jamført med tilstanden hos partifellar i Sverige.¹⁶ I toppsjiktet i Arbeidarpartiet var ein mest opptatt av å framstille Vietnamkrigen som eit einstaka tragisk unntak på vår alliertes rulleblad.

Desse skilnadene lar seg dels forstå utifrå dei respektive nasjonale kontekstane – både samtidige og historiske – som Vietnam-debattane i dei to landa gjekk føre seg i. Formative hendingar i nyare norsk historie var styrande for resepsjonen og den historiske representasjonen av Vietnamkrigen. Under overflata låg heile tida omsynet til USA. På grunn av allianseforholdet gjennom NATO greip det som skjedde i Vietnam meir direkte inn i tryggingspolitikken i Noreg enn i det alliansefrie Sverige. Over tid vart likevel ei endring kjempa fram i storparten av norsk opinion. Større delar av offentlegheitsarenaen vart gjort tilgjengelege for andre perspektiv enn dei som rådde i utgangspunktet i 1964.

Vietnam-konflikten engasjerte og forma store delar av ein ungdomsgenerasjon verda rundt. Gjennom sine sterke inntrykk kom den for mange til å markere eit tidsskilje. Nye erfaringssediment med innverknad på framtidens diskusjonar om USAs globale lei-arposisjon hadde avleira seg. Men i Noreg tok det – av historiske grunnar – ekstra tid å løyse Vietnam-debatten frå etterkrigstidas

16 Jf. denne Palme-sentensen 21.02.1968: «Ty detta krig är icke någon tillfällig förvillelse» (*Sverige och Vietnamfrågan* 1968: 59).

mentale kald krig-strukturar.

Vietnam-konflikten vart ein maratonprosess med krigsinntrykk og refleksjon i dialektisk samverke. Det tar tid å orientere seg på eit ukjent felt. Eit tidsforløp opnar for ettertanke, som i sin tur kan influere meining og utfordre sementerte ideologiske lojalitetar. Prosessen er avhengig av informasjon som grunnlag for refleksjon og analyse. Ikkje minst trengst bakgrunnsstoff. Diffusjon av dette materialet tok det tid å organisere i tilfellet Vietnam. Det måtte dels skje på sida av dei tradisjonelle mediekanalane. Vi kan spore ulike fasar også i den norske meiningsdanninga: Kald krig-paradigmet om kommunistisk aggresjon dirigert frå Peking og Moskva fekk etter kvart konkurranse av borgarkrigsparadigmet. I den siste fasen av det norske Vietnam-ordskiftet, frå 1967/68, gjekk hegemoniet gradvis over til paradigmet om nasjonal frigjeringskrig.

Og enno manglar tidsdistanse til å vite om det *var* denne krigen som innleidde kulminasjonen av USAs prestisje- og autoritetskurve i opinionen – den norske som den internasjonale – i det som er kalla det amerikanske hundreåret.

Litteratur

- Appy, Christian (1993) *Working-Class War. American Combat Soldiers and Vietnam*, Ph.D.-avhandling. Chapel Hill: University of North Carolina Press
- Arnberg, Teddy (1968) «Bildene og verkligheten. Sex svenske tidninger om Vietnam 1964–68», *Ord och Bild*: 588–600.
- Aronson, James (1990) *The Press and the Cold War*. New York: Bobbs-Merrill.
- Bastiansen, Henrik Grue (1997) «Amerikanske bombe-fly av typen B-52...» i *Vietnam i norsk fjernsyn 1963–1975*. IMK report (30). University of Oslo.
- Berger, Peter L. & Thomas Luckmann (1971) *The Social Construction of Reality*. Harmondsworth: Penguin.
- Bernstein, Richard J. (1983) *Beyond Objectivism and Relativism. Science, Hermeneutics, and Praxis*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Borer, Douglas A. (1999) *Superpowers Defeated. Vietnam and Afghanistan Compared*. London: Frank Cass.
- Bratholm, Anders (1972) «Vietnam-skygger over miljøvernkonferansen», kronikk i *Dagbladet* 15.07.
- Browning, Frank & Dorothy Forman (red.) (1972) *The Wasted Nations*. New York: Harper Colophon Books.
- Bull, Edvard d.e. (1929) «Den moderne pressen som historisk kilde», *Scandia*. Tidskrift för historisk forskning. Lund: 1–30.
- Chernus, Ira (2005) «Operation Candor: Fear, Faith and Flexibility», *Diplomatic History* 29 (5): 779–809.
- Christophersen, Jens A. (1976) «Nederlaget», *Internasjonal Politikk* (1B): 203–13.
- Clausen, H.P. (1962) *Aviser som historisk kilde*. Århus: Institut for Presseforskning og Samtidshistorie.
- Dahl, Robert A. (1961) *Who Governs?* New Haven, CT: Yale University Press.
- Eriksen, Knut Einar & Helge Pharo (1997) *Norsk utenrikspolitikk historie*, bd. 5, *Kald krig og internasjonalisering 1949–1965*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fairclough, Norman (1995a) *Critical Discourse Analysis: the Critical Study of Language*. Harlow: Pearson Education.
- Fairclough, Norman (1995b) *Media Discourse*. London: Arnold.
- Falk, Richard (1972) «Introduction» i Browning & Forman (red.).
- Galtung, Johan (1972) *EF – en supermagt i verdenssamfundet*. Odense.
- Halberstam, David (1972) *The Best and the Brightest*. New York: Random House.
- Hall, Stuart (red.) (2000) *Representation. Cultural Representations and Signifying Practices*. London: SAGE Publications.
- Hallin, Daniel C. (1989) *The «Uncensored War». The Media and Vietnam*. Berkeley: University of California Press.
- Haugland, Jens (1988) *Dagbok frå Løvebakken*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Hedemann, Nils Petter (2005) «Veiviser i verdens kaos», intervju med Gunnar Skirbekk i *Klartekst*, Universitetsforlagets magasin (3).
- Holmberg, Åke (1972) Populariseringsproblematik. Källkritikens plats i den moderna historieforskningen. *Studier i historisk metode* (7). Universitetsforlaget.
- Iriye, Akira (1999) «Century of NGO's» i M.J. Hogan (red.) *The Ambiguous Legacy. U.S Foreign Relations in the «American Century»*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Johnson-Cartee, Karen S. (2005) *News Narratives and News Framing. Constructing Political Reality*. Lanham: Bowman and Littlefield Publishers.
- Karnow, Stanley (1984) *Vietnam. A History*. Penguin Books.
- Lefever, Ernest W (1997) «Vietnam's Ghosts», *Wall Street Journal* 21.05.
- Louw, Eric (2001) *The Media and Cultural Production*. London: SAGE Publications.
- McMahon, Robert J. (2002) SHAFR Presidential Address: «Contested Memory: The Vietnam War and American Society, 1975–2001», *Diplomatic History* 26 (2): 159–84.
- McNamara, Robert (1996) *In Retrospect. The Tragedy and Lessons of Vietnam*. New York: Vintage.
- McCullagh, C. Behan (1998) *The Truth of History*. London and New York: Routledge.
- Melle, Oddbjørn (1973) *Frå kommunistisk aggresjon til nasjonal kamp. Vietnam-debatten i norsk politikk 1964–1968*, hovedfagsoppgåve i historie, Universitetet i Bergen.
- Mills, C. Wright (1959) *The Power Elite*. Oxford: Oxford University Press.
- Myrdal, Gunnar (1972) «Preface: On the Necessity for an American Catharsis» i Browning & Forman (red.).
- Möller, Yngve (1992) *Sverige och Vietnam-kriget. Et unikt kapitel i svensk utrikespolitikk*. Stockholm: Tiden
- Roberts, Moss & Marilyn B. Young (2005) «Mr. Secretary: A Review of Errol Morris's The Fog of War», *Passport. The Newsletter of the Society for Historians of American Foreign Relations* 36 (1).
- Ruane, Kevin (2001) «Review Article. Putting America in its Place? Recent Writing on the Vietnam Wars», *Journal of Contemporary History* 37 (1): 115–28.
- Sjaastad, Anders C. [A.C.S.] (1976) «Innledning», Vietnam, *Internasjonal Politikk* (1B).
- Sverige och Vietnamfrågan. Anföranden och uttalanden* (1968). Stockholm: Kungl. Utrikesdepartementet.
- Stearns, Peter N. (2005) *Global Outrage. The Impact of World Opinion on Contemporary History*. Oxford: Oneworld.
- Stearns, P.N., M. Adas, S.B. Schwartz & M.J. Gilbert (2004) *World Civilizations. The Global Experience*. New York: Pearson Longman.
- Sveen, Asle (1972) *Arbeiderpartiet og Vietnamspørsmålet 1965–1967.*, hovedfagsoppgåve i historie, Universitetet i Oslo.
- Tamm, Ditlev (1998) «Jura med nye øjne. Moderne filosofi har bud til tidens jurister», *Politiken*, [månedsmagasin] juni.
- Tamnes, Rolf (1991) *Oljealder: 1965–1995*, bd. 6 i *Norsk utenrikspolitisk historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Taylor, Telford (1971) *Nuremberg and Vietnam: An American Tragedy*. The New York Times Company: A Bantam Book.
- Thomsen, Niels (1968) «Opinionsteorien og folkestrejkene i august 1943», Opinion och opinionsbildning som historiska forskningsobjekt. Föredrag vid Nordiska fackkonferensen för historisk metodlära på Hässelby slott 4–6 maj 1967. Studier i historisk metod. Oslo: Universitetsforlaget.
- Walton, C. Dale (2002) *The Myth of Inevitable U.S. Defeat in Vietnam*. London: Frank Cass.

Westerståhl, Jörgen (1968) *Vietnam i Sveriges radio. En studie av opartiskhet och saklighet i nyhetsförmedlingen utförd på uppdrag av Radionämnden*. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Aviser og tidsskrift

Adresseavisen

Aftenposten

Arbeiderbladet

Dagbladet

Foreign Affairs

Morgenbladet

Ny Tid

Politiken

Wall Street Journal

Brev og dokument

Gerhardsen, Einar: Brev til forfatteren 02.01.1973

Kandahl, Torolv: Brev til forfatteren 18.07.1972

Landsmøteprotokoll for DNA

Protokoll for regjeringskonferanse i Borten-regjeringa

Protokoll for stortingsgruppa til Høgre 1967

Stortingstidende

Mellom verdibaserte og realpolitiske interesser

Norske avveininger før og etter Irak-krigen 2003

Helene Forsland Berger
master i statsvitenskap

Opptappingen til Irak-krigen i 2003 stilte norske myndigheter overfor en interessekonflikt hvor forholdet til USA og forholdet til FN og folkeretten stod mot hverandre. Til tross for at det er essensielt for småstaten Norge å ivareta begge forholdene, sa Bondevik II-regjeringen¹ nei til å støtte den amerikanskledede invasjonen, da det ikke forelå «et tilstrekkelig klart folkerettslig mandat for maktanvendelse» (UD 2003a). Den såkalte FN-linjen i norsk sikkerhetspolitikk ble prioritert, og det var første gang FN-linjen overtruffet den atlantiske linjen i et spørsmål som var sentralt for USA (Stryken 2004: 116). Prioriteringen syntes umiddelbart som et brudd på den karakteristiske dualiteten som FN-linjen og den atlantiske linjen utgjør i norsk sikkerhetspolitikk. Beslutningen har derfor vært omtalt som en «historisk svekkelse av norsk atlantisme» (*ibid.*:117). Hvordan løste myndighetene interessekonflikten? Hvordan ivaretok de forholdet til både FN og USA? Og hva sier avveiningsprosessen mellom verdibaserte og realpolitiske interesser oss om norsk sikkerhetspolitikk generelt?

I denne artikkelen argumenteres det for at landets verdibaserte interesser ble prioritert i forkant av invasjonen, med fokus på fredsidentiteten og FN som legitim autoritet for autorisering av bruk

Artikkelen er basert på forfatterens masteroppgave i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo høsten 2005. Takk til to anonyme fagfeller, Marte L. Torskenæs og Siri B. Pedersen, for kommentarer til tidligere utkast.

- 1 Regjeringen besto av partiene Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, og regjerte fra oktober 2001 til oktober 2005. Det var Kjell Magne Bondeviks andre regjering.

av militærmakt. Realpolitiske interesser ble ivaretatt ved lavmælt kritikk av USA, våpenutlån og støtte til NATO under opptrappingen, samt kompensasjoner i etterkant av invasjonen. Norge lyktes i å opptre lojalt overfor både FN og USA, og opprettholdt dualiteten. Avveiningene illustrerer småstatens ønske om å binde sterke stater gjennom en internasjonal rettsorden og dens behov for store, sterke venner. Avveiningsprosessen var også utfordrende med hensyn til balansen mellom daværende statsminister Kjell Magne Bondevik og utenriksminister Jan Petersen, samt for balansen mellom hjemmeopinion og allianselederens forventninger. Avveiningene var unike og belyser samtidig mer generelle sider ved norsk sikkerhetspolitikk, fordi de illustrerer hvordan verdipolitikk kan ses som realpolitikk for lille Norge.

Idealisme og realisme

Norway's foreign relations... are like a pendulum swinging from side to side, between national interest and national values, between the will to secure the state and its territory and the will to represent a global cosmopolitan spirituality (Thune & Ulriksen 2002:3).

I Irak-saken var USA og FN på tydelig kollisjonskurs, og norsk sikkerhetspolitikk svingte mellom idealisme og realisme. Edward Hallett Carr (1946) argumenterte for at politisk idealisme og politisk realisme var de klassiske tilnærmingene i studiet av internasjonal politikk, og hevdet at statsmenn vil trekkes mellom de to. I Irak-spørsmålet representerte forholdet til FN, ønsket om å være en fredsnaasjon og ønsket om en internasjonal rettsorden som binder stormakter, Norges idealistiske, verdibaserte interesser. Fredsidetiteten går tilbake til slutten av 1800-tallet (Leira 2005) og ligger til grunn for rollen som humanitær stormakt og FN-støttespiller. FN-linjen er sentral for nasjonens selvbilde og småstatens behov for å styrke folkeretten, og FN betegnes som en hjørnestein i sikkerhetspolitikken (UD 2004a). Forholdet til USA går tilbake til utvandringen på 1800-tallet, har vært sentralt for norsk geopolittikk og har sikret behovet for mektige venner. I denne interessekonflikten var Norges realpolitiske interesser representert ved det gode forholdet til USA og NATO. På grunn av tett sikkerhetssamarbeid har forholdet vært omtalt som «en allianse i alliansen» (Tamnes 1997a: 61–65) og karakteriseres som en «grunnpilar» i sikkerhetspolitikken (UD 2001a). Dualitetens tyngdepunkt varierer med internasjonal

kontekst og situasjon, og begge linjene har tidvis vært kritisert og nedtont.

Før 1990 var Carrs skille mellom idealisme og realisme relativt klart. Verdier var knyttet til idealer og normer (Østerud 1996: 270–71, 315), mens realpolitiske interesser var knyttet til det tradisjonelle sikkerhetsbegrepet med territorielt og økonomisk fokus. I dag er skillet mer uklart. Sikkerhetsbildet er utvidet og omfatter både statlig, menneskelig og samfunnsmessig sikkerhet (FD 2004a), og interessebegrepet rommer både territoriale, økonomiske og verdibaserte interesser (Nye i Matlary 2002: 15–16). Å analysere sikkerhetspolitikk som *enten* realisme *eller* idealisme anses som lite hensiktsmessig, da all politikk kan ses som interessepolitikk, fordi det ikke trenger å være enhetlige motiver bak staters sikkerhetspolitikk (Thune & Larsen 2000: 71). Når det klassiske skillet mellom idealisme og realisme allikevel ligger til grunn for analysen, er det som teoretisk utgangspunkt for studiet av internasjonal politikk.² Skillet har også vært viktig i norsk sikkerhetspolitisk diskurs (*ibid.*:73). Å analysere dualitetens to dimensjoner anses som hensiktsmessig fordi verdibaserte og realpolitiske interesser belyser småstatens interesseavveininger, ulike innfallsvinkler og gir mer sammensatte forklaringer.

Rammevilkår og handlingsrom

Den kalde krigens slutt hadde tre sentrale effekter på norsk sikkerhetspolitikk. For det første er trusselbildet endret. Russland utgjør ingen territoriell trussel, og dette har svekket Norges status i NATO. Terrorangrepene mot USA 11. september 2001 viser at vår tids trusler ikke kan avskrekkes, og har ført til at Bush-administrasjonen har prioritert andre områder og eksplisitt påberopt seg retten til forkjøpsangrep.³ Det nye trusselbildet er mer sammensatt og mindre forutsigbart, men Norge trenger fremdeles amerikansk støtte og velvilje. Norges statssikkerhet knyttes hovedsakelig til internasjonale trusler som terror og masseødeleggingsvåpen, som har ført til mer uformelt og proaktivt samarbeid i adhoc-koalisjoner. Disse supplerer i økende grad faste allianser og undergraver NATOs formelle

2 Undertegnede masteroppgave analyserer idealisme og realisme i norsk sikkerhetspolitikk med en konstruktivistisk og nyrealistisk analysemodell.

3 Etter 11.9. ga Bush (2001) USAs allierte et ultimatum: «Every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us, or you are with the terrorists.» Bondevik (2002) svarte: «Her i landet har vi heller ikke vært i tvil, vi vil være med i denne alliansen mot terror.» Norges bidrag skulle ivareta landets internasjonale, verdibaserte interesser og allierte forpliktelser.

kommunikasjons- og beslutningsstrukturer (Devold 2002a). Dette fører til et innflytelsesproblem som begrenser handlingsrommet (Heier 2005, Romsloe & Løvold 2004). Vilåarene for et fortsatt godt forhold til USA og NATO er således endret, og myndighetene utfordres til å gi Norge en ny relevant rolle overfor USA.

For det andre utfordres suverenitetsprinsippet av humanitære intervensjoner (Børresen, Gjeseth & Tamnes 2004: 185). To sentrale folkerettsprinsipper står mot hverandre og utgjør en lei knipe. Dette blir tydelig i situasjoner med sterke moralske og politiske motiver for intervensjon, men uten legalt grunnlag,⁴ som i Irak. I slike saker blir det et paradoks at USA er norsk sikkerhetsgarantist og samtidig overkjører folkeretten.

For det tredje fokuserer Norge i større grad på verdipolitikk og myke maktmidler. Fredsidentitet og verdibaserte interesser er styrket og har på den ene siden økt det politiske handlingsrommet.⁵ Imidlertid begrenses handlingsrommet av posisjonen utenfor EU, som øker sin direkte dialog med USA. Utenfor maktblokkenes dialog, med interesse av en sterk internasjonal rettsorden og USA som alliert, settes Norge i en klemme som kan øke sårbarheten og bidra til en dobbel marginalisering (Larsen 2005: 245).

Samlet har de tre effektene påvirket handlingsrommet og dualiteten ved at det er vanskeligere å skille verdipolitikk og realpolitikk, og den kalde krigens slutt gjorde dermed interessekonflikter mer komplekse. Norges rammevilkår og handlingsrom ses i lys av dagens trusler og allierte som utfordrer den rettsorden småstaten er så avhengig av.

Den vanskelige avveiningsprosessen

Opptappingen til Irak-krigen avdekket en intrikat interessekonflikt for myndighetene. Avveiningsprosessen ses i lys av dualiteten og relevante nasjonale og internasjonale hendelser.⁶ Den avgrenses til perioden februar 2002–mars 2003, da debatten raste som verst. Fire

4 Forsvarsdepartementet (2004a: 52, St.prp.nr. 42 (2003-04): 36) skiller mellom legal bruk av militær makt, som har basis i folkeretten, og legitim bruk, som begrunnes politisk eller moralsk.

5 En stats handlingsrom defineres som forholdet mellom kostnader og fordeler ved ulike handlingsalternativer og skapes i skjæringspunktet mellom indre og ytre påtrykk (Knudsen *et al.* 2002: 2).

6 Generelt har små stater begrenset innflytelse på forholdene som påvirker deres integritet og velferd, for jo mindre staten er, desto større og viktigere er de ytre faktorene (Knudsen 1997: 71, Løvold 2004: 9). Knudsen (1997:71) hevder allikevel at indre faktorer har spilt en usedvanlig viktig rolle i norsk sikkerhetspolitikk, og derfor inkluderes både nasjonale og internasjonale faktorer i analysen.

redegjørelser ble holdt for Stortinget i tidsrommet, tre av Petersen og én av Bondevik.⁷

26. februar 2002

Redegjørelsen kom etter at USA hadde angrepet rakettstillinger i Irak, definert landet inn i «ondskapens akse» (Bush 2001b) og et planlagt angrep var lekket i amerikanske medier (*Aftenposten* 2002). Petersen (2002a) hevdet at internasjonalt samarbeid var beste strategi mot «despotiske regimer og terrorisme», og Irak ble utsatt for sterkt press for å oppfylle FN-kravene. Han argumenterte for at militærmakt alene ikke kunne slå terroren tilbake, men at diplomatiske, økonomiske og rettslige virkemidler var «minst like viktig» (*ibid.*: 2). Norges humanitære identitet og innsats gjorde landet til en «interessant samtalepartner» (*ibid.*: 7), og regjeringen ville arbeide for å styrke internasjonal rettsorden:

Ettersom stadig flere problemer krever globale løsninger, må FN... rustes til å håndtere et økende ansvar. Samarbeidsregjeringen vil arbeide for at Norge skal spille en viktig rolle for å styrke det internasjonale samarbeid og videreutvikle folkeretten. Samarbeidsregjeringen ser FN og det atlantiske fellesskap som viktige forankringspunkter for sin utenrikspolitikk (*ibid.*: 2–3).

USAs rolle ble omtalt som svært sentral, men ble samtidig advart mot å ta mindre hensyn til europeiske land og mot å innlede militære operasjoner. USA og Europa delte et verdifellesskap, og Norges bidrag i kampen mot terror var basert på verdier som demokrati og menneskerettigheter. Håpet var at USA og Europa ville trekke mot felles mål, men «skal det skje, må begge sider lytte og om nødvendig justere kursen» (*ibid.*: 3). Påstander om økt avstand over Atlanteren ble avvist da «nære allierte også må kunne ha forskjellige oppfatninger» (*ibid.*).

I redegjørelsen understreket Petersen viktigheten av å løse konflikten innen rammene av internasjonalt samarbeid og FN-kravene, i tråd med norske verdibaserte interesser. At humanitær innsats sies å gjøre Norge interessant, åpner for at politikken idealistiske elementer gir innpass og innflytelse, og viser at verdipolitikk kan ha realpolitiske effekter. Utenriksministeren åpnet for uenighet med USA, men bekreftet både FN og USA som forankringspunkter og la dualiteten til grunn for avveiningsprosessen.

7 For mer utfyllende empiri og bakgrunn for Irak-krigen, se undertegneds masteroppgave.

Våren 2002 forhandlet FN og Irak om våpeninspeksjoner, men etter amerikanske aggresjonstegn i juli/august (NRK 2002a, 2002b) trappet angrepsdebatten kraftig opp. President George W. Bush og daværende utenriksminister Colin Powell oppfordret Sikkerhetsrådet til et siste forsøk på avvæpning gjennom FN. Dersom det ikke lyktes, ville FN gjøre seg selv irrelevant, og uten en ny resolusjon ville USA gå inn alene (Bush 2002, NRK 2002c). Utspillet endret den internasjonale situasjonen (Kolby 2003: 230). Bondevik fant Bushs argumentasjon «sterk og overbevisende» (NRK 2002d), og var «glad for at Bush vil forankre videre aksjoner i FN», men dersom kravene fra USA ikke ble møtt, «må Sikkerhetsrådet handle» (*ibid.*). Petersen støttet Bush i at FN måtte gjennomføre egne resolusjoner, mens generalsekretær Kofi Annan advarte mot alenegang (*ibid.*). Kort tid etter slapp våpeninspektørene (UNMOVIC)⁸ inn i Irak uten betingelser. På dette tidspunktet var 74 % av norsk opinion mot at USA iverksatte militære aksjoner og angrep Irak (NRK 2002e).

16. oktober 2002

Petersen (2002b) betegnet uvissheten om Iraks masseødelegglesesvåpen som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Løfter fra Bagdad ble møtt med skepsis ettersom USAs opplysninger tilsa at Irak hadde tilgang til kjemiske og biologiske våpen. En resolusjon med klar tidsplan var ønsket som grunnlag for nye inspeksjoner, og ble ansett som eneste vei til visshet. Regjeringen la to hovedhensyn til grunn for videre behandling i Sikkerhetsrådet: for det første å arbeide for avskaffelse av Iraks våpen uten bruk av militærmakt, for det andre at enhver reaksjon måtte være forankret i folkeretten. Utfordringene «krever mer enn noen gang et tett internasjonalt samarbeid» (*ibid.*: 5). Petersen uttrykte tiltro til den globale koalisjonen som ble dannet etter 2001, men kun under Sikkerhetsrådets ledelse kunne kampen mot terror vinnes (*ibid.*: 3). Tiltro til USAs etterretning la grunnlag for situasjonsforståelsen, mens FN-linjen lå til grunn for valg av virkemidler. Også i denne redegjørelsen sto idealisme og realisme side om side.

Høsten 2002 var Sikkerhetsrådet dypt splittet. USA og Storbritannia var blant dem som mente at Irak hadde misbrukt sin siste sjanse, og at dette rettfærdiggjorde et eventuelt angrep. Norge var

8 The United Nations Monitoring Verification and Inspection Commission, våpeninspektørenes kommisjon, ble opprettet i desember 1999. UNMOVIC skulle kontrollere Iraks oppbevaring, utvikling og spredning av masseødelegglesesvåpen.

blant dem som ønsket å gi UNMOVIC mer tid. Etter langvarige og kompliserte forhandlinger vedtok Sikkerhetsrådet i november enstemmig resolusjon 1441. Den påla Irak å samarbeide med FN om fjerning av masseødeleggende våpen, men autoriserte ikke eksplisitt bruk av militærmakt og ga Irak 30 dager til å avklare våpenspørsmålet. Dersom kravene ikke ble innfridd, ville det få alvorlige konsekvenser. Petersen (UD 2002) var tilfreds med vedtaket, og et samlet NATO (2002) oppfordret Irak til å innrette seg etter resolusjonen. Irak aksepterte resolusjonen og etter fire års opphold ble våpeninspeksjoner gjenopptatt, men samarbeidet med det irakiske regimet var problematisk (Blix 2004: 247).

Samme måned mottok myndighetene første henvendelse fra USA om bidrag til en eventuell militær operasjon (NRK 2002f). Bondevik (NRK 2002g) sa at Norges linje bygget på ny behandling i Sikkerhetsrådet, mens Petersen (*ibid.*) sa et vedtak om maktbruk måtte være forankret i folkeretten, samt støttes av et stort antall land i NATO og i regionen. De to syntes å vekte dualiteten forskjellig. I desember sa imidlertid Bondevik (*Adresseavisen* 2002) at klar forankring i folkeretten var en forutsetning for norsk støtte, men «på den annen side var det klart å foretrekke at det kom til uttrykk i Sikkerhetsrådet, men det avgjørende er at det er en bred oppslutning i egen allianse og i regionen» (*ibid.*). Åpnet han for at Norge kunne delta uten en ny resolusjon og uten at alle NATO-land sluttet opp? Var dette i så fall resultat av myndighetenes vurdering av kostnadene ved å svekke den atlantiske linjen og alliansesolidariteten? I nyttårstalen gikk Bondevik (2003a) tilbake til de verdibaserte interessene og beroliget folket med at Norge, i tråd med visjonen om å være en fredsnasjon, hadde stått på for en løsning innen FNs rammer.

Ved årsskiftet var også NATO splittet og i krise (Eide 2003) etter at USAs forslag om defensivt forsvar av Tyrkia⁹ i en eventuell krig møtte sterk motstand fra Frankrike, Tyskland og Belgia. Norske myndigheter imøtekom USAs forslag og bidro politisk og materielt, samt med opplæring (FD 2003a). Lojaliteten ivaretok realpolitiske interesser og skyldes at et svekket NATO som ikke møter alliertes henvendelser, kan bli fatalt ved eventuelle trusler mot Norge.

Da Norge mottok andre forespørsel fra USA om støtte til en eventuell krig (NRK 2003a), svarte Bondevik (SMK 2003a): «For meg er bruk av militær makt alltid en aller siste utvei etter at alle andre er prøvd og dersom alternativet er verre.» Vurderingen var i

9 Tyrkia følte seg i februar truet og ba om støtte jamfør Atlanterhavspaktens artikkel 4, hvor det heter: «Partene vil rådslå med hverandre når som helst en av dem mener at noen parts territoriale ukrenkelighet, politiske uavhengighet eller sikkerhet er truet.»

tråd med verdibaserte interesser. Han fastholdt at saken skulle tilbake til Sikkerhetsrådet på grunnlag av våpeninspektørenes rapport og at internasjonal handling måtte forankres i et vedtak. Samtidig påpekte han at: «... uansett må selvsagt Norge ta et selvstendig standpunkt» (*ibid.*). Dette ble senere bekreftet av Petersen, og regjeringen advarte USA mot å handle før inspeksjonene var fullført (NRK 2003b).

Folkeopinionen var fremdeles klar i sin tale. 64 % av befolkningen var mot et amerikansk-britisk angrep selv med FN-vedtak, mens hele 90 % var mot et angrep uten vedtak (NRK 2003c). I januar sa Bondevik (NRK 2003d) at FN-mandat var et nødvendig, men ikke tilstrekkelig premiss for norsk støtte: «Ethvert land plikter å ta et selvstendig standpunkt, uansett hva USA og FN bestemmer seg for. Men taler verdenssamfunnet entydig gjennom FN, skal det selvsagt mye til for å gå en annen vei.» Bondevik balanserte pent mellom amerikanske ønsker, et splittet FN og det norske folks vilje.

27. januar kom UNMOVICs rapport. Den hevdet at bevis for masseødelegglesesvåpen ikke forelå og ba om mer tid, tross samarbeidsproblemene med Irak. Bush (2003a) åpnet for en koalisjon for avvæpning dersom Irak ikke lot seg avvæpne av FN, og et FN-mandat ville være en fordel, men ikke et premiss. Petersen tolket slett ikke dette som en krigserklæring (NRK 2003d), mens Bondevik (Stortinget 2003) fastholdt at regjeringen ville følge FN-sporet og foreta egne vurderinger: «En følger ikke slavisk et FN-vedtak... Vi er ingen passive etterplaprerer etter USA eller andre.» Han gjentok at det skulle mye til for å handle mot et samlet verdenssamfunn, mens Petersen uttrykte glede over at «også USA og Storbritannia nå synes innstilt på å gi inspektørene mer tid» (*ibid.*).

I januar mottok myndighetene tredje anmodning om støtte fra USA (NRK 2003e), men erklærte at Sikkerhetsrådets vurdering av hvorvidt Irak hadde oppfylt eller misligholdt tidligere resolusjoner, måtte avventes. Bondevik gjentok at militærmakt var siste utvei og at Norge sto fritt til å «vurdere klokskapen» i et eventuelt vedtak om militære aksjoner (SMK 2003b).

Powell (2003) hevdet i februar å kunne dokumentere Iraks masseødelegglesesvåpen.¹⁰ Han insisterte på at Sikkerhetsrådet tok konsekvensene av at kravene i resolusjon 1441 ikke var møtt (NRK 2003f). Flere støttet USAs ønske om krig, men Norge ville fremdeles avvente UNMOVICs konklusjon. I opinionen var nær 50 % mot krig, 40 % mot norsk støtte forutsatt FN-mandat og bare

10 Irak avviste dokumentasjonen, som senere er påvist å være uekte.

7 % var for støtte uavhengig av mandat (NRK 2003g). Få dager senere sa Bondevik at «å ta lett på FN's folkerettslige spilleregler er å svikte fredsarbeidet. I den pågående Irak-debatten, også i Norge, tar mange for lett på en plikt vi har til å styrke FN» (SMK 2003c). Stater som undergravde rettssikkerheten ble betegnet som en trussel. Opprettholdelse og styrking av FN-linjen var ikke bare i landets og opinionens interesse, men ble omtalt som en plikt, i tråd med fredsidentiteten og de verdibaserte interessene.

13. februar 2003

Petersen (2003a: 1) uttrykte eksplisitt fare for krig og redegjorde grundig for trusselen Irak utgjorde. Basert på Hans Blix og Powell konkluderte han med at Iraks opplysninger til UNMOVIC hadde vært ufullstendige, og at USA kunne komme til å sette makt bak kravene. Samtidig tolket han Powell til å ville stå fast ved FN-sporet (*ibid.*: 3). Petersen gjentok at regjeringen ville avvæpne Irak uten bruk av militærmakt, og at videre behandling burde baseres på UNMOVICs rapporter:

Verdenssamfunnets måte å handle på må ha forankring i vedtak i Sikkerhetsrådet, noe som vil være grunnleggende for regjeringens videre behandling. Norge må imidlertid ta et selvstendig standpunkt, men selvsagt innenfor de rammer som et bindende vedtak i Sikkerhetsrådet setter for alle FN's medlemsland (*ibid.*: 3).

Påstander om at regjeringens linje hadde vært uklar ble avvist, og politikken ble sagt å være konsekvent befestet i FN-sporet. Internasjonalt samarbeid var beste løsning på internasjonale utfordringer, og et internasjonalt samfunn basert på folkeretten var i Norges egeninteresse (*ibid.*: 7). Om spliden i NATO ble det sagt at skillelinjene gikk gjennom Europa, ikke over Atlanteren, og for Norge var det «selvsagt av aller største viktighet at alliansesolidariteten bevares» (*ibid.*: 4).

Igjen uttrykte Petersen viktigheten av alliansen og tiltro til amerikansk etterretning, og vektla de realpolitiske interessene. Samtidig var FN, folkeretten og de verdibaserte interessene sentrale, og regjeringen gjentok viktigheten av å ta et selvstendig valg.

I februar deltok om lag 60 000 i fredsdemonstrasjon i Oslo. NATO vedtok planer for hjelp til Tyrkia ved eventuelle motangrep fra Irak, hvor regjeringen bidro med verneutstyr (FD 2003a), mens EUs statsledere uttalte at krig måtte være siste utvei (NRK 2003h). Bondevik (2003b) tilbakeviste i Stortinget at striden stod mellom USA og

Europa. Både det transatlantiske og det internasjonale samarbeidet var grunnpilarer i sikkerhetspolitikken, og meningsutvekslinger var en «livsnerve». Norge måtte møte sine forpliktelser og vise vilje til å finne samlende løsninger i FN så vel som i NATO. Det var av største viktighet å bevare alliansesolidariteten, men han åpnet samtidig for uenighet. Igjen balanserte han hensynene til allianse og opinion.

Situasjonen i Sikkerhetsrådet tilspisset seg da USA, Storbritannia og Spania fremmet et resolusjonsforslag som autoriserte militærmakt, mens Frankrike varslet veto mot alle forslag med tidsfrister. Forhandlingene var «meget vanskelige», og «de faste medlemmene var helt dominerende» (Kolby 2003: 228–29). I Oslo hevdet USAs ambassadør Doyle Ong at Norges sviktende støtte svekket det bilaterale forholdet (Udgaard 2003), mens Bondevik i en telefonsamtale med Bush begrunnet avgjørelsen med sin religiøse og etiske samvittighet, og fikk bekreftet at samarbeidet ville forbli godt (NRK 2003i).

18. mars beskyldte Bush (2003b) Sikkerhetsrådet for å ha sviktet sitt ansvar jf. resolusjon 678 og 687 fra 1990 og 1991, som autoriserte maktbruk for å avvæpne Irak. Anklagen var i strid med en norsk rapport (Thune, Eide & Ulfstein 2003) som konkluderte med at verken resolusjon 1441 eller resolusjonene fra 1990–91 ga eksplisitt autoritet, og hevdet at det ikke forelå et folkerettslig grunnlag for bruk av militærmakt. Dersom Saddam Hussein og hans sønner ikke forlot Irak innen 48 timer, ville militært angrep iverksettes. Bondevik (NRK 2003j) gjentok at et FN-vedtak burde ligge til grunn og at USAs egenrådige handling i beste fall ville være folkerettslig diskutabelt. Både småstat og statsmann var tydelig klemte mellom verdibaserte og realpolitiske interesser. 19. mars invaderte en USA-ledet koalisjon¹¹ Irak uten støtte fra FN.

21. mars 2003

Bondevik (2003c) beklaget krigen og bekreftet igjen FN-sporet:

Norges holdning er klar. Vi kan ikke støtte denne krigen. Norge har konsekvent fastholdt at militære aksjoner må ha en klar folkerettslig forankring gjennom et nytt vedtak i FNs sikkerhetsråd. Et slik vedtak er ikke fattet... Norge var med da Sikkerhetsrådet... enstemmig vedtok

11 USAs utenriksdepartement offentliggjorde 18. mars en liste over landene i koalisjonen: Afghanistan, Albania, Australia, Aserbajdsjan, Storbritannia, Bulgaria, Colombia, Tsjekia, Danmark, El Salvador, Eritrea, Etiopia, Filippinene, Georgia, Italia, Japan, Sør-Korea, Latvia, Litauen, Makedonia, Nederland, Nicaragua, Polen, Romania, Slovakia, Spania, Tyrkia, Ungarn og Usbekistan. 15 anonyme land ble også sagt å støtte koalisjonen.

resolusjon 1441. Den viste en vei som vi ga vår fulle støtte, en vei vi kalte FN-sporet! (*Ibid.*:1).

Våre synspunkter er kjente. Jeg redegjorde selv for disse i en samtale med president Bush... USA respekterer våre posisjoner og legger samtidig avgjørende vekt på å videreføre det utmerkede og langvarige samarbeidet som har vært mellom Norge og USA. President Bush understreket da også selv at det er naturlig med diskusjoner og meningsforskjeller mellom venner (*ibid.*:4).

Han la ikke skjul på uenigheten og «tilbakeslaget» for Sikkerhetsrådet (*ibid.*: 2, 7), men valgte å se fremover. Regjeringen ville arbeide for samhold i alliansen mot terror og for at «splittelsen i de internasjonale samarbeidsfora overvinnes» (*ibid.*: 2). Irak hadde voldt betydelige bekymringer, men Norge ville bidra aktivt til å lindre nød, bygge opp igjen det irakiske samfunnet når krigen var over og var glad for FNs sentrale humanitære rolle (*ibid.*: 5). Konklusjonen var basert på en politisk helhetsvurdering (*ibid.*:4), og Bondevik fastholdt at regjeringens holdning hadde vært tydelig, og henviste til FN-sporet og videreføring av den atlantiske linjen.

Også i siste redegjørelse er dualiteten fremtredende. Da intervensjonen og tilbakeslaget for folkeretten var et faktum, ønsket regjeringen å bidra humanitært. Dermed ble både opinionens ønsker og verdibaserte interesser ivaretatt, samtidig som forholdet til USA ble pleiet i tråd med realpolitiske interesser.

Operation Iraqi Freedom ble gjennomført «raskt og med stor dyktighet» (Blix 2004: 238) og førte til okkupasjon etter én måned. Norge bevilget over 200 millioner kroner i bistand (Sæter 2003), men daværende forsvarsminister Devold (NRK 2003k) sa allikevel at Norge ikke var nøytralt på grunn av betydelig samarbeid med USA. Allerede 3. mai erklærte Bush krigen for over da «de største kampoperasjonene i Irak [var] avsluttet» (*Aftenposten* 2003a).

22. mai vedtok Sikkerhetsrådet enstemmig resolusjon 1483, som opphevet sanksjonene mot Irak og oppfordret til internasjonal innsats for økt sikkerhet. «Vi hilser velkommen at den internasjonale stabiliseringsstyrken ... gis en klar FN-forankring gjennom et bindende vedtak i Sikkerhetsrådet,» uttrykte UD (2003b). «Resolusjonen bekrefter ... vår egen folkerettslige forståelse av at stater kan gi slike bidrag uten ... å få status som okkupasjonsmakt» (*ibid.*). Norge var i juni første allierte som sendte bidrag til stabiliseringsstyrkene.¹²

12 Et ingeniørkompani og et mindre antall stabsoffiserer skulle bidra i britisk- og polskledet arbeid. I mai 2004 annonserte regjeringen at stabsoffiserenes oppdrag skulle forlenges,

Petersen (2003b: 1) uttalte i oktober at Irak-spørsmålet hadde påført NATO «betydelige belastninger», men at «mye av den akutte bitterheten» tilsynelatende var borte, til tross for at ingen kunne dokumentere Iraks masseødeleggingsvåpen.¹³ 28. juni imøtekom NATO Iraks anmodning om bistand til opplæring av sikkerhetsstyrker, og norske offiserer bidro i NATOs treningsoperasjon. Norge markerte avstand fra okkupasjonen, men pleiet samtidig den atlantiske linjen.

Å kombinere rollene som FN-støttespiller og USA-alliert

Irak-krigen tvang myndighetene til å prioritere enten FN-linjen eller den atlantiske linjen. Som redegjørelser, uttalelser og beslutninger har vist, lå allikevel både verdibaserte interesser representert ved folkerett og FN, samt realpolitiske interesser, representert ved alliansesolidaritet, til grunn for avveiningene. Hvordan ivaretok regjeringen forholdet til både FN og USA? Var beslutningen om ikke å støtte invasjonen resultat av strategi, tilfeldigheter eller personstrid? Og fikk avveiningene noen betydning for norsk sikkerhetspolitikk generelt?

Først FN-støttespiller og fredsnasjon...

Befestet i fredstanke, humanitært engasjement og tradisjon for FN-støtte står verdipolitikk og fellesinteresser sterkt i norsk sikkerhetspolitikk. Hendelsesforløpet i forkant av invasjonen viser hvordan myndighetene argumenterte for støtte til FN som legitim autoritet, styrking av internasjonal rettsorden og handling i tråd med norsk fredsidentitet.

FN-støttespilleren

Myndighetene gjentok en rekke ganger viktigheten av internasjonalt samarbeid og FN som legitim autoritet for bruk av militærmakt. I første og andre redegjørelse ble internasjonalt samarbeid utpekt som den beste strategi mot despotiske styrrer. Bare med samlet innsats under Sikkerhetsrådet kunne kampen mot terror vinnes. I

mens ingeniørkompaniets oppdrag skulle avsluttes i juni (FD 2004b).

13 Masseødeleggingsvåpen, eller «masseforsvinningsvåpen» som Blix senere har omtalt det som (Blix 2004: 238), ble ikke funnet under Irak-krigen. Det er blitt hevdet at 90–95 % av våpnene ble eliminert i løpet av 90-tallet (Gaulin 2002), og deler av amerikansk og britisk dokumentasjon er senere påvist uekte.

første redegjørelse sa Petersen også at regjeringen anså rettslige virkemidler som minst like viktige som militære, diplomatiske og økonomiske. I de to første redegjørelsene ble FN omtalt som et ankerfeste i sikkerhetspolitikken. Det ble henvist til Semb-erklæringen, som bandt regjeringen til å styrke internasjonal rettsorden og samarbeid, samt videreutvikle folkeretten. Regjeringen styrket dette med hovedhensynene i andre redegjørelse, hvor den krevde at enhver reaksjon måtte være forankret i folkeretten og anså FN og inspeksjoner som veien å gå for å finne en løsning på situasjonen. Petersen gjentok i tredje redegjørelse at global handling måtte ha forankring i Sikkerhetsrådet og at dette lå til grunn for avveiningene. Politikken var konsekvent tuftet på FN-sporet fordi internasjonalt samarbeid basert på folkeretten var i Norges egeninteresse.

Regjeringen opptrådte også som en sann FN-støttespiller da den avsto tre anmodninger om å bistå USA og svarte med ønske om ny behandling i Sikkerhetsrådet. Den gjentok at kravet om en klar folkerettslig forankring hadde vært konsekvent i fjerde redegjørelse og beklaget tilbakeslaget for folkeretten.

De gjentatte uttalelsene om folkerettslig forankring og samarbeid under FN-paraplyen tyder på at myndighetene anså FN som fremste internasjonale legitimerende autoritet for bruk av militærmakt. Det kan allikevel stilles spørsmål om regjeringen klart og entydig hadde bundet seg til et FN-mandat, ettersom den hadde opptrådt inkonsekvent. I Irak støttet den ikke invasjonen og henviste til manglende FN-mandat, til tross for at Saddam Hussein ble ansett som en despot. I 1999 bidro Norge imidlertid militært i Kosovo, tross manglende FN-mandat, for å avverge en humanitær katastrofe. Dette svekker påstandene om en konsekvent politikk langs FN-sporet og viser at myndighetenes avveininger har vippet flere veier, på tross av FNs spilleregler. Allikevel viser de gjentatte henvisningene til internasjonalt samarbeid under FN og behovet for forankring i folkeretten at ønsket om et FN-mandat sto sterkt og at FN var en sentral premissleverandør i beslutningen om ikke å støtte invasjonen av Irak.

Fredsnasjonen

Norges identitet som fredsnasjon, basert på kristen tro, humanitært engasjement og internasjonal solidaritet (Riste 2005), spilte også inn i avveiningen. I første redegjørelse henviste Petersen til humanitær innsats som en del av landets identitet, og hevdet at innsatsen gjorde Norge til en interessant samtalepartner. Det illustrerer at idealisme

og verdipolitikk kan gi politisk kapital som innpass og innflytelse, da det er realpolitisk omsettelig. Som følge av Norges svekkede innflytelse i NATO kan ønsket om politisk kapital absolutt ha påvirket avveiningsprosessen. I etterkant av den tredje redegjørelsen sa Bondevik at det å ta lett på FNs spilleregler og ikke å styrke FN var et svik mot fredsarbeidet. Dette tyder på at han ikke så fredsarbeidet bare som en dyd, men som en plikt. I tråd med dette er Norge omtalt som en humanitær stormakt (NOU 2003 nr.19: 51–52),¹⁴ og som meningsmålingene viste, står selvbildet som fredsnasjon sterkt i det norske folk. Bondevik (2003a: 1, 5) har også uttalt at «Som en kristen kulturnasjon har arbeidet for fred vært en av de grunnvoller Norge har bygget på gjennom århundrer. Det er kanskje vårt fremste kjennemerke internasjonalt. Dette arbeidet skal fortsette».

Imidlertid avdekker omdømmeundersøkelser fra både UD (Leonard & Small 2003) og Hundreårsmarkeringen (2005) en av grunn mellom selvbildet og omdømmet. Dette forhindrer ikke at selvbildet bidrar til å skape interne forventninger til at myndighetene følger og styrker folkeretten, som igjen kan bedre Norges omdømme som fredsnasjon. Nettopp denne kombinasjonen med det sterke selvbildet og ønsket om styrket omdømme kan ha motivert myndighetene til å opptre som en fredsnasjon under opptrappingen til Irak-krigen.

Opinionsmålingene viste også hvordan et klart flertall i befolkningen var mot krig, men at et eventuelt FN-mandat minsket motstanden. Dette forklares av folkets FN-tiltro. Regjeringen hadde, som *Aftenposten* (2003b) skrev, som representant for en småstat med solid FN-tradisjon og med en så samlet krigskritisk opinion, i realiteten ikke noe valg. Hadde den handlet mot folkemeningen, ville det krevd grundig rettferdiggjøring. I regjeringen var det særlig Bondevik som imøtekom opinionen ved å ytre behov for et FN-mandat. Imidlertid beholdt han samtidig nødvendig handlefrihet ved å understreke at FN-mandat var et «nødvendig, men ikke tilstrekkelig premiss». Han rettferdiggjorde overfor opinionen at folkeretten ble opprettholdt, samtidig som senere støtte til USA aldri ble utelukket. At USA angrep uten FN i ryggen, samlet Bondevik

14 «Siden tidlig på 1990-tallet har 'Norge' blitt bygget opp som en internasjonal merkevare, som et spesielt fredselskende og givervennlig land med særskilte oppgaver i verdenspolitikken. Merkevarebyggingen foregår gjennom 'engasjementspolitikken' – arbeidet for konfliktløsning, fred, demokrati og menneskerettigheter – rundt omkring i verden. Bildet av Norge som en moralsk og humanitær stormakt har blitt et nytt nasjonalt symbol, på linje med andre symboler som former nordmenns nasjonale identitet (NOU 2003 nr. 19: 51).

og folket i kritikk av amerikansk alenegang, samtidig som angrepet bidro til å undergrave den rettsorden som nordmenn er like sterke tilhengere av som de er motstandere av krig (Narum 2003).

Sterkt rotfestet FN-støtte og fredsidentitet i befolkningen la press på regjeringen og bidro trolig til at verdibaserte interesser ble ivaretatt. De idealistiske sidene av dualiteten gjorde seg i størst grad gjeldende i forkant av invasjonen.

... og deretter lojal alliert?

Behovet for store og sterke venner gjorde at også de realpolitiske interessene sto sentralt. Norges territorielle sikkerhet er fremdeles avhengig av NATO og som hendelsesforløpet viste, er båndene mellom Norge og USA robuste, og myndighetene henviste hyppig til den atlantiske linjen. Alliansesolidariteten og prinsippet om gjensidighet¹⁵ lå til grunn for ivaretagelse av realpolitiske interesser i avveiningsprosessen.

En lojal alliert

Differansen mellom forsvarsevne og trusselbilde gjorde Norge til NATO-medlem i 1949. Alliansen er landets territorielle sikkerhetsgarantist og primære konsultasjonsarena for sikkerhetsspørsmål tilknyttet det euroatlantiske området. Alliansetilhørigheten har historisk sett vært avgjørende, og solidariteten er derfor sterk. Allikevel støttet ikke Norge invasjonen, selv etter tre anmodninger fra sin nærmeste allierte. Hvordan ivaretok så myndighetene den atlantiske linjen og realpolitiske interesser i Irak-spørsmålet?

Fellesskapet med USA og allianseselederens sentrale rolle gikk igjen i myndighetenes uttalelser. Petersen påpekte i første redegjørelse at USA og Europa delte et verdifellesskap som lå til grunn for Norges bidrag i kampen mot terror. Han ønsket felles innsats mot felles mål og at begge parter var lydhøre. Trusselvurderingen som lå til grunn for andre og tredje redegjørelse, var svært lik USAs vurderinger og var i stor grad basert på amerikansk etterretning. I sistnevnte redegjørelse ble det omtalt som en selvfølge å bevare alliansesolidariteten. Regjeringen signaliserte i hele avveiningsperioden at alliansesolidariteten var viktig og avviste ikke muligheten for å bistå USA etter invasjonen. Både Petersen (NRK 2002e) og Bondevik (*Adresseavisen* 2002) uttalte at maktbruk måtte støttes

¹⁵ Gjensidighet/resiprositet beskriver en sammenheng mellom hva en stat kan forvente fra andre og hva den selv kan yte til andre.

av et stort antall NATO-medlemmer og at bred oppslutning i alliansen var avgjørende. De henviste dermed til USA og NATO som autoriteter for bruk av makt, i tillegg til FN. Dette viser at Norge, som lojal alliert, kom USA i møte.

Også gjennom handling synes regjeringen relativt lojal og sensitiv overfor allianselederen. I forkant av Irak-krigen stemte Norge som USA da Tyrkia ba om hjelp i tråd med NATO-pakten. Da NATO vedtok å hjelpe Tyrkia ved eventuelle angrep, bidro regjeringen som nevnt med verneutstyr (FD 2003a). Norge fordømte også Frankrike, Tyskland og Belgias motvilje til å handle med allianseflertallet. Petersen (2003a) sa i tredje redegjørelse at avviket til de tre skapte skillelinjer gjennom Europa. Årsaken ga han selv: «For Norge er det selvsagt av aller største viktighet at alliansesolidariteten bevares» (*ibid.*: 4). NATO kan dermed ses som en multilateral ramme for en bilateral bistandsgaranti. Bondevik (2003c) påpekte i siste redegjørelse NATO-spliden, men sa at Norge ville bidra til å overvinne denne og ville se fremover.

De realpolitiske interessene gjorde seg videre gjeldende ved myndighetenes lavmælte kritikk av USA. I første redegjørelse framholdt Petersen at allierte måtte kunne ha forskjellige oppfatninger. Bondevik sa i mars 2003 at USAs egenrådighet i beste fall ville være diskutabel med hensyn til folkeretten, men uttalte seg senere noe krassere:

Det er verdenssamfunnet, ikke enkeltland, som må avgjøre slike spørsmål. På denne bakgrunn undres jeg over noe av argumentasjonen fra enkelte. På den ene side fremheves behovet for FN-behandling. På den andre side konkluderer de allerede nå i spørsmålet om en eventuell militær aksjon. Dette henger ikke i hop. Enten følger vi FN-sporet, eller så gjør vi det ikke. Hvis vi nå skal trekke den endelige konklusjon uten å bry oss om ny behandling i FNs sikkerhetsråd, så har vi også legitimert at andre land, som USA, gjør det samme. Det er vel ikke dette vi ønsker... (SMK 2003a).

I fjerde redegjørelse beklaget han at Sikkerhetsrådet ikke kunne enes og sa at Norge i det lengste appellerte om en strategi i tråd med resolusjon 1441, men: «Sånn gikk det ikke.» Ulike syn mellom allierte og adhoc-koalisjonens militæraksjon uten vedtak «har ført til... debatt om denne krigens forhold til folkeretten» (*ibid.*: 4). Tønnesson (i Berthelsen 2005: 9) forklarer så forsiktig kritikk med at frykten for å legge seg ut med USA er et grunninstinkt i norsk sikkerhetspolitikk. Uttalelsene kan i beste fall klassifiseres som beklagelser, og unnfalldenheten må ses i lys av frykten for at

usolidarisk oppførsel medfører kostnader som mindre anerkjennelse og innflytelse.

Myndighetenes atferd og frykt for splid i NATO må også ses i lys av gjensidighetsprinsippet og støtte i fremtidige situasjoner hvor Norge måtte føle seg truet. En helt avvisende heller enn imøtekommende politikk kunne økt sårbarheten og faren for marginalisering, i strid med landets interesser. Som Devold (2002b) sier: «Som liten nasjon er vi spesielt sårbare, og nettopp vi vil ha behov for alliert assistanse i en krigssituasjon. Da er det viktig at vi selv evner å bidra utenfor egne grenser.» Norge har tillagt Atlanterhavspaktens artikkel 5¹⁶ svært stor vekt ut fra et ønske om å binde USA og NATO til forsvar av eget territorium og nærområder. Ut fra prinsippet om gjensidighet og ønsket om å fremstå som en relevant samarbeidspartner ble bidrag til utenlandsforsvaret tillagt stor vekt. Naturligvis vurderer også USA hva andre yter i et gjensidighetsperspektiv, og det ble tydelig da Bush i mai 2003 avlyste et planlagt norgesbesøk og heller dro til Danmark, hvor han takket for hjelpen i Irak (NRK 2005a). Norges nei til å støtte invasjonen fikk klart noen konsekvenser.

Når de umiddelbare kostnadene av ikke å støtte USA allikevel ble relativt små, kan det skyldes sterke bilaterale bånd og måten Norge sa nei på. En konsistent lojalitet har over tid gitt Norge noe opparbeidet samarbeidskapital å gå på, i tillegg til at de to landene har erfaring med meningsforskjeller. Statsminister Bondevik må ha lyktes i å forklare den norske beslutningen på en diplomatisk måte siden Bush uttrykte at han hadde forståelse for Norges standpunkt.¹⁷ Gode personlige forbindelser mellom norske og amerikanske toppolitikere bidrar også til at det er mindre konfliktfylt å være uenige (Devold i Nygaard 2005: 16). Sist, men ikke minst, kan potensielle kostnader ha minsket på grunn av kompensasjoner, som at Norge var første allierte som sendte bidrag så snart FN-mandatet forelå. Den raske støtten uttrykte, som sagt, solidaritet og styrket operasjonens legitimitet. Selv om bidragene var for små til å ha militær betydning, var de store nok til å ha realpolitisk betydning for allianseforholdet og prinsippet om gjensidighet.

Alliansens sikkerhetsfellesskap gir trygghet, men også forpliktelser. Som alliert er Norge forpliktet til å bistå USA materielt ved forespørsel, og USA fikk låne både laserbelysere og avstandsmålere

16 Artikkel 5 i Atlanterhavspakten forplikter medlemslandene til å yte militær støtte til medlemsland som er angrepet utenfra.

17 Berthelsen (2005: 109–10) hevder Bush forsto Bondeviks religiøse og etiske kvaler, siden Bondevik var en mann av Gud, og Bush likte å se på seg selv som det samme.

til bruk i Irak. Da utlånet ble kjent i oktober 2004, ble det begrunnet med tradisjonen for å låne utstyr til allierte, og Petersen (NRK 2005b) mente det var «naturlig å svare ja». Bondevik forsøkte å forklare at eventuelle nye regler om forhåndsgodkjenning av militært utstyr, med krav om erklæring fra allierte mottakere om hvor våpnene skulle brukes, kunne oppfattes som en utmelding av NATO. Han henviste til nytten av å ikke motsette seg USA og derigjennom ivareta realpolitiske interesser.

Samlet viser myndighetenes vektlegging av USAs rolle, ved imøtekommende uttalelser om USAs politikk, Petersens pro-amerikanske trusselvurdering, støtte til amerikanske forslag om Tyrkia og ønsket om et samlet NATO, hvordan den atlantiske linjen ble ivare tatt. Irak var viktig for Bush-administrasjonen og ble fremstilt som en potensiell trussel mot USA, og det var i Norges egeninteresse å opptre lojalt overfor amerikanerne. Lodgaard (2003) hevder «Norge følger der USA går først» og advarer mot en USA-avhengighet. Han frykter konsekvensene av å følge en hegemon som skyver til side de internasjonale regler som gir småstater forutsigbarhet. Til tross for Bush sin advarsel om å være med eller mot USA, tyder utlån av militært utstyr, tilpasning og sensitivitet på at Norge anstrengte seg for å løse samarbeidsproblemene og fremsto som en attraktiv og lydhør partner. Til tross for at Norge ikke støttet invasjonen, synes et tradisjonelt godt forhold, fravær av direkte kritikk samt rask kompensasjon etter invasjonen å ha redusert uenighetens kostnader.

Bondevik og Petersen – klare og konsekvente?

Som vi har sett, vektla Bondevik i størst grad avveiningenes idealistiske sider. Han uttrykte flere ganger sine normative vurderinger om eventuell støtte. Holdningen som statsminister og prest var den samme; Norge pliktet å arbeide for en fredelig løsning, og bruk av militærmakt måtte være siste utvei (SMK 2003a). Saken skulle tilbake til Sikkerhetsrådet, og internasjonal handling måtte forankres i et vedtak. Det var svaret på den tredje forespørselen og igjen i februar, og viser hans prioritering av FN-linjen og ønske om at verdibaserte interesser skulle vinne frem.

Men var virkelig statsministerens holdning så klar som han selv hevdet? I desember 2002 omtalte han klar forankring i folkeretten som en forutsetning, samtidig som det var å foretrekke at dette ble uttrykt i Sikkerhetsrådet. I januar 2003 ble et vedtak betegnet som nødvendig, men ikke tilstrekkelig, før han i Stortinget avviste at FN-vedtak ble fulgt slavisk. Samtidig utgjorde FN-sporet Norges

klarest uttalte linje. Uttalelsene er uklare og tvetydige, og åpnet delvis for at Norge kunne ha støttet krigen dersom et vedtak ble fattet. Tvetydigheten har vært påpekt som Bondeviks politiske karaktertrekk (Børresen, Gjeseth & Tamnes 2004: 190), og formålet med de uklare uttalelsene kan ha vært å holde flest mulig valgalternativer åpne så lenge som mulig.

Petersen la størst vekt på den atlantiske linjen. I første redegjørelse sa han (2002a) at effekten av 11.9. ikke måtte undervurderes og at Europa og USA delte et verdifelleskap. For å nå felles mål måtte begge parter lytte og om nødvendig justere kursen. I september (NRK 2002d) uttrykte han støtte til Bushs uttalelser til FN og tolket uttalelsene om inspektørene i januar som positive, og slett ikke som noen krigserklæring, i motsetning til en rekke forskere og politikere. I andre og tredje redegjørelse uttrykte han takknemlighet overfor amerikansk etterretning, og i sistnevnte henviste han også til resultatene av amerikansk press mot Irak. Det ble omtalt som selvfølgelig at det var av største viktighet å bevare alliansesolidariteten. Uttalelser tyder på at Petersen anså USAs etterretning som troverdig, tok hensyn til amerikanernes situasjon, opptrådte sensitivt og ivaretok realpolitiske interesser.

Bondeviks og Petersens ulike utsagn tyder på at regjeringen vurderte landets interesser opp mot flere handlingsalternativer. Etter første henvendelse fra USA sa Bondevik at saken måtte behandles i Sikkerhetsrådet, mens Petersen la til at norske bidrag måtte ha støtte av et stort antall medlemsland i NATO og av land i regionen. Bondevik sa i desember at bred oppslutning i NATO og regionen var avgjørende, at FN-mandat var en klar forutsetning og at det var å foretrekke at det kom til uttrykk i Sikkerhetsrådet. I januar uttalte han at Norge uansett måtte ta et selvstendig standpunkt, hvilket ble bekreftet av Petersen. Senere la Bondevik til at vedtak ikke følges slavisk, og at Norge ikke var en passiv etterplapper etter USA. Mandat ble deretter nødvendig, men ikke tilstrekkelig, fordi Norge måtte ta et selvstendig standpunkt, uavhengig av både FN og USA. Talte verdenssamfunnet enstemmig gjennom FN, skulle det imidlertid mye til for å gå en annen vei, men Norge ville vurdere klokskapen i vedtaket og eventuell deltakelse. Bondevik og Petersen uttrykte ulike interesser på forskjellige tidspunkt, og myndighetenes linje var slett ikke like klar som de hevdet. De to vektla i tråd med sine partiprogrammer hver sin linje i avveiningsprosessen. I intervjuer foretatt til undertegnede masteroppgave hevdet flere respondenter at det var klar intern meningsbrytning i regjeringen og at beslutningen var resultat av reelle motsetninger og et tilfeldig kompromiss.

I et av intervjuene ble det omtalt som «ren flaks» at Norge ikke deltok i invasjonen. Enkelte har hevdet at det delte budskapet var et avtalt rollespill (Berthelsen 2005), men «spriket» mellom Bondevik og Petersen måtte visstnok avklares for Stortingets utvidede utenrikskomité (Mosveen 2003). Rollespill eller ei; effekten av regjeringens delte kommunikasjon var strategisk gunstig overfor USA, men fremstod heller rotete og uheldig innenriks.

Å ivareta både verdibaserte og realpolitiske interesser

Fordi dualitetens vekting skiftet før og etter intervensjonen, lyktes myndighetene i å ivareta både FN-linjen og «fredsimaget», samt den atlantiske linjen og rollen som lojal alliert. Bondevik og Petersen ble trukket mellom politisk idealisme og realisme, og balanserte opinionens økte krigsskepsis mot allianselederens forventninger om støtte. De verdibaserte interessene ble i stor grad vektlagt i forkant av invasjonen, i tråd med ønsket om å opprettholde selvbildet og styrke omdømmet som fredsnasjon og støttespiller for internasjonal rettsorden. I tillegg ble forholdet til USA og de realpolitiske interessene i større grad vektlagt etter invasjonen. Ønsket om å føre en sensitiv politikk som imøtekom amerikanske interesser, ses i lys av NATOs sikkerhetsgaranti. Ved den politiske helhetsvurderingen og ved å vektlegge verdibaserte og realpolitiske interesser på ulike tidspunkt lyktes myndighetene i å opptre lojalt overfor både FN og USA. I interessekonflikter som Irak-spørsmålet er balanse mellom verdi- og realpolitikk viktig for små stater som trenger internasjonal rettsorden og sterke venner.

Gjennom styrking av folkerett og internasjonal rettsorden binder småstater større stater, og avveiningene viser dermed hvordan verdipolitikk kan ses som realpolitikk for småstater. Stortingsrepresentant Tor Oftedal sa det slik (sitert i Tamnes 1997: 284): «For et lite land som Norge er det maktpåliggende å opptre strengt i samsvar med gjeldende folkerett. Det er ikke spørsmål om prinsipptrytteri eller nasjonalt juristeri. Jeg anser det som beinhard realpolitikk.» For å beholde og styrke dualiteten med både idealisme og realisme bør norsk sikkerhetspolitikk generelt søke å balansere vennskapsforholdene til flere sterke aktører, som USA og EU, både bilateralt og multilateralt. Et bredt nettverk øker muligheten for å ivareta ulike interesser, og ved å føre en politikk som ikke prioriterer enten den verdibaserte eller realpolitiske linjen, kan spenning innad i NATO minskes (Neumann 2002: 7). Norge bør i størst mulig grad fortsette

å si «ja takk, begge deler» (Jagland 2004, Petersen 2003b, Riste 2005: 276–84) til politisk idealisme og realisme i sin generelle sikkerhetspolitikk, og beholde både FN-linjen og den atlantiske linjen som forankringspunkter.

Litteratur

- Berthelsen, Ole (2005). *En frelser, en prest og en satan. USA, Norge og Irak-krigen*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Blix, Hans (2004) *Avgjørende dager*. Oslo: Kagge forlag.
- Bondevik, Kjell Magne (2002) Statsministerens nyttårstale 2002, 01.01.
- Bondevik, Kjell Magne (2003a) Tale ved nyttårsskiftet, 01.01.
- Bondevik, Kjell Magne (2003b) Debatt om utenriksministerens redegjørelse, Stortinget, 20.02.
- Bondevik, Kjell Magne (2003c) Redegjørelse for Stortinget om Irak-spørsmålet, Stortinget 21.03.
- Bush, George (2001a) State of the Union, 20.09. (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>) (15.07. 05).
- Bush, George (2001b) State of the Union, 29.01. (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>) (17.08.05).
- Bush, George (2002) State of the Union, 20.09. (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html>) (15.07.05).
- Bush, George (2003a) State of the Union, 29.01. (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html>) (24.08.05).
- Bush, George (2003b) President says Saddam Hussein must leave Iraq within 48 hours (<http://64.233.183.104/search?q=cache:sKzjNw0gy40J:www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030317-7.html+Bush+Saddam+48+hours&hl=no>) (24.08.05).
- Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth & Rolf Tamnes (2004) *Allianseforsvar i endring. Norsk forsvarshistorie 1970–2000*. Bergen: Eide Forlag.
- Carr, Edward H. (1946) *The Twenty Years' Crisis 1919–1939. An Introduction to the Study of International Relations*. London: Macmillan.
- Devold, Kristin Krohn (2002a) «Sikkerhetspolitikken i endring – utfordringer for Norge», foredrag for Den norske Atlanterhavskomite, 30.04.
- Devold, Kristin Krohn (2002b) «Regjeringens forsvarspolitiske utfordringer og prioriteringer», foredrag i Oslo Militære Samfund, 07.01.
- Eide, Espen Barth (2003) «Irak-konflikten: Transatlantiske spenninger», *Hvor hender det* (19). Oslo: NUPI.
- FD (2003a) «Norske defensive bidrag til Tyrkia», pressemelding 21.02.
- FD (2003b) «Norsk ingeniørkompani skal bidra til gjenoppbygging av Irak», pressemelding 27.06.
- FD (2003c) «Norske stabsoffiserer til Irak», pressemelding 04.07.
- FD (2004a) *Strategisk konsept for Forsvaret. Styrke og relevans*.
- FD (2004b) «Norske bidrag til Irak», pressemelding 07.05.
- Gaulin, Grete (2002) «USA bruker lupe på rapporten fra Irak», *Ny Tid* 13.12. (<http://216.239.59.104/search?q=cache:0Aqv0EGPCUAJ:www.nytid.no/index.php%3Fsk%3D7%26id%3D2053+90+%25+av+Iraks+ABC-v%C3%A5pen+&hl=no>) (22.09.05).

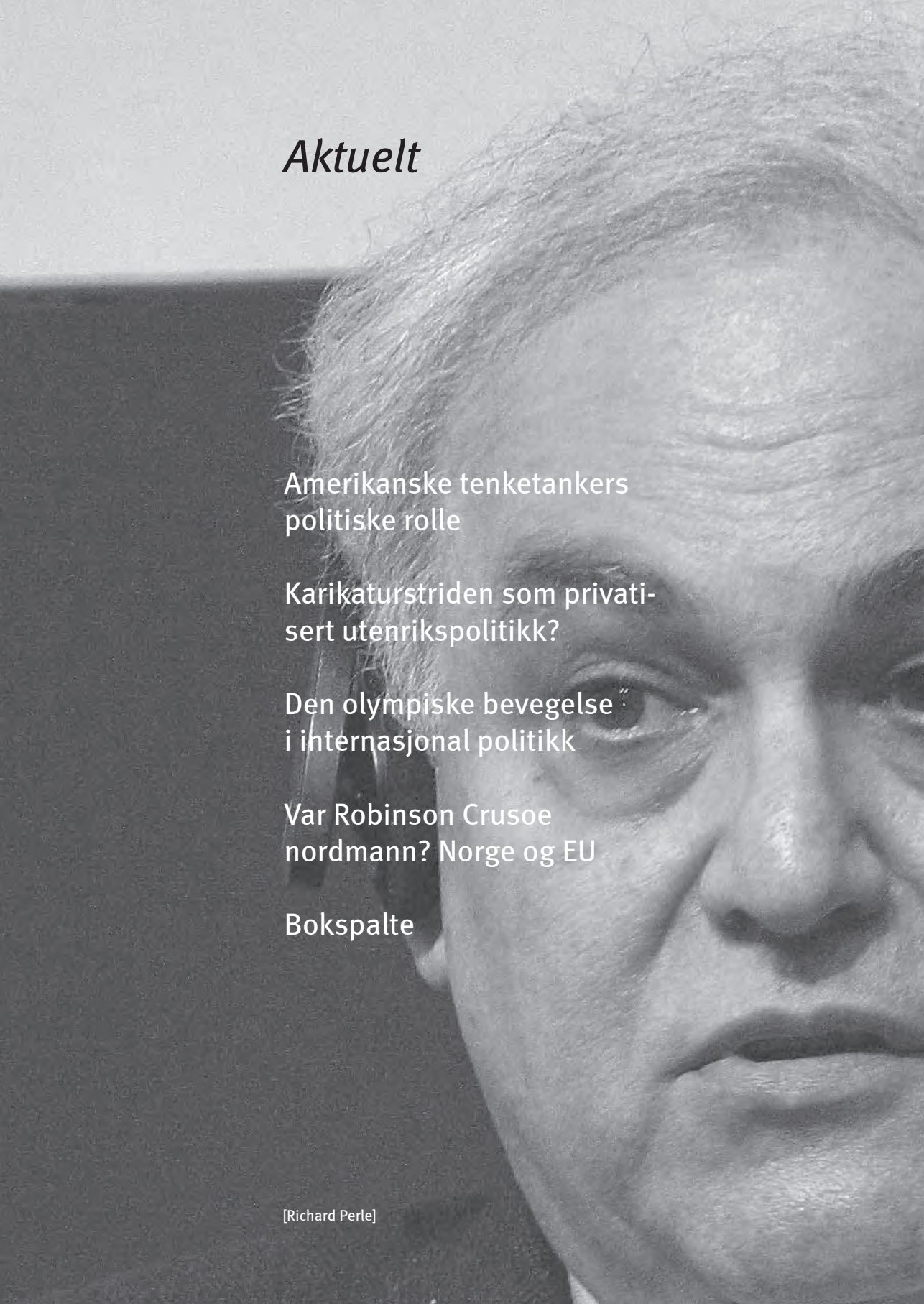
- Heier, Tormod (2005) *Influence and Marginalisation. Norway's Adaptation to US Transformation Efforts in NATO 1998–2004*. PhD dissertation. Oslo: University of Oslo, Faculty of Social Sciences.
- Hundreårsmarkeringen (2005) «Norge er en rik, humanitær fredsnasjon», pressemelding 07.02. (<http://www.hundrearsmarkeringen.no/presse/meldinger/pressemelding+selvbilde.htm>) (07.08.05).
- Jagland, Torbjørn (2004) Debatt om utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse. Stortinget 16.06. (<http://www.stortinget.no/stid/2003/s040616-04.html#Thorbjørn%20Jagland.1>) (25.10.2005).
- Johansen, Jahn Otto (2002) *Et kritisk syn på norsk forsvarspolitik*. Oslo: Framskrittspartiets Forsvars- og Utenriks- og Sikkerhetspolitiske utvalg.
- Knudsen, Olav Fagelund (1997) «Beslutningsprosesser i norsk utenrikspolitikk» i Torbjørn L. Knutsen, Sørbo & Gjerdaaker (red.) *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademiske forlag (71–90).
- Knutsen, Bjørn Olav, Granviken, Holte, Kjølberg & Aagaard (2000) *Europeisk sikkerhet i en foranderlig tid: En analyse av Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrom*. Oslo: DNAK, Det sikkerhetspolitiske bibliotek (4).
- Kolby, Ole Peter (2003) «Norge i FNs sikkerhetsråd 2001–2002. Erfaringer og perspektiver», *Internasjonal politikk* 61(2): 225–33.
- Larsen, Torgeir (2005) «Norsk utenrikspolitikk 100 år etter – tilbake til start?», *Internasjonal politikk* 63(2–3): 243–54.
- Leira, Halvard (2005) «Folket og freden. Utviklingstrekk i norsk fredsdiskurs 1890–2005», *Internasjonal politikk* 63 (2–3): 141–61.
- Leonard, Mark & Andrew Small (2003) *Norwegian Public Diplomacy*. London: Foreign Policy Centre.
- Lodgaard, Sverre (2003) «Nasjonale interesser: Norge følger der USA går først», *Aftenposten* 12.12.
- Løvold, Andreas (2004) «Småstatsproblematikken i internasjonal politikk», *Internasjonal politikk* 62(1): 7–32.
- Matlary, Janne Haaland (2002) *Verdidiplomati – en kilde til makt? En strategisk analyse av norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998–2002. Rapport 46.
- Mosveen, Eirik (2003) «Bondevik satt på plass», *VG* 05.02.
- Narum, Håvard (2003) «Folkets og politikernes krigsmotstand», *Aftenposten* 30.01.
- NATO (2002) «Prague summit statement on Iraq», pressemelding 21.11. (<http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-133e.htm>) (24.09.05).
- Neumann, Iver B. (2002) *Norges handlingsrom og behovet for en overgripende sikkerhetspolitisk strategi*. Oslo: Den norske Atlanterhavskomite, Det sikkerhetspolitiske bibliotek (3).
- NOU (2003) nr.19. *Makt og demokrati*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste (Statens offentlige utredninger).
- Nygaard, Kai (2005) «Norgesklemmen», *Forsvarforum* (9):16–24.
- Petersen, Jan (2002a) Utenriksministerens redegjørelse for Stortinget, 26.02.
- Petersen, Jan (2002b) Utenriksministerens redegjørelse for Stortinget, 16.10.
- Petersen, Jan (2003a) Utenriksministerens redegjørelse for Stortinget, 13.02.
- Petersen, Jan (2003b) «Sikkerhetspolitisk samarbeid i Europa eller over Atlanterhavet? Ja takk, begge deler», foredrag i Oslo Militære Samfund, 13.10.

- Powell, Colin (2003) Tale til FNs sikkerhetsråd (http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2730855.stm) (23.08.2005).
- Riste, Olav (2005) *Norway's foreign relations – a history*. 2. opplag. Oslo: Universitetsforlaget.
- Romsloe, Børge & Andreas Løvold (2004) «Norge og Verden», *Dagbladet* 27.05.
- Statsministerens kontor (2003a) «Irak og fredsappeller», *Dagbladet og Vårt Land* 21.01.
- Statsministerens kontor (2003b) «Irak – krig eller fred», *Vårt land* 01.02.
- Statsministerens kontor (2003c) «FN som fredsorganisasjon», diverse regionalaviser 19.02.
- Stortinget (2003) Møte onsdag 29.01. Sak nr. 1, spørretime.
- St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*.
- Sæter, Odd Jostein (2003) «Norsk hjelp til Irak», *Dagsavisen* 08.12.
- Stryken, Christian Marius (2004) «Må Norge elske USA?», *Samtiden* (2): 115–23.
- Tamnes, Rolf (1997) *Oljealder: 1965–95*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thune, Henrik & Torgeir Larsen (2000) «Utenrikspolitikk uten software. En teori om omdømme, populisme og andre politiske trekkrefter i små staters utenrikspolitikk» i Geir Dale *et al.*: *Grenser for alt. Kritiske perspektiver på norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Spartacus forlag.
- Thune, Henrik & Ståle Ulriksen (2002) *Norway as an Allied Activist – Prestige and Penance through Peace*. Oslo: NUPI Paper 637.
- Thune, Henrik, Espen Barth Eide & Geir Ulfstein (2003) *Krig mot Irak. Foreligger det et FN-mandat for bruk av militærmakt?* Oslo: NUPI-notat 643.
- Tønnesson, Stein (2003) «Norge i FNs sikkerhetsråd 2001–2002», *Internasjonal politikk* 61(2): 235–39.
- UD (2001) *USA-strategi*.
- UD (2002) «Utenriksminister Jan Petersen uttrykker tilfredshet med Sikkerhetsrådets Irak-vedtak», pressemelding 08.11.
- UD (2003a) «Folkerettslige spørsmål om Irak», (<http://odin.dep.no/ud/norsk/tema/irak/032001-220055/dok-bn.html>) (17.08.05).
- UD (2003b) «Utenriksminister Jan Petersen hilser velkommen Sikkerhetsrådets vedtak om Irak», pressemelding 22.05.
- UD (2004) «Aktuelle FN-spørsmål 2004».
- Udgaard, Nils Morten (2003) «Svikt hos en del norske ledere», *Aftenposten* 13.03.
- Østerud, Øyvind (1996) *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Medier

- Adresseavisen* (2002) «Åpner for krig uten FN», 21.12.
- Aftenposten* (2002) «Fra samarbeid til konfrontasjon», 05.02.
- Aftenposten* (2003b) «En opinion som må lyttes til», 24.01.
- Aftenposten* (2003a) «En krig som ikke er slutt», 03.05.
- NRK (2002a) «Vil styrte Saddam», 05.07.
- NRK (2002b) «Cheney på krigsstien», 30.08.

- NRK (2002c) «USA-krav overfor FN», 20.09.
NRK (2002d) «Bondevik likte talen», 12.09.
NRK (2002e) «Nordmenn mot aksjoner», 10.09.
NRK (2002f) «USA ber 50 land om hjelp», 20.11.
NRK (2002g) «Norge venter på FN», 20.11.
NRK (2003a) «USA ber NATO om hjelp», 15.01.
NRK (2003b) «Noreg åtvarar USA», 22.01.
NRK (2003c) «Massiv krigsmotstand», 23.01.
NRK (2003d) «Norge kan følge Tyskland», 23.01.
NRK (2003e) «Ber Norge delta i krigen», 31.01.
NRK (2003f) «Irak avviser bevis», 05.02.
NRK (2003g) «Annenhver nordmann imot krig», 06.02.
NRK (2003h) «EU enige om Irak», 17.02.
NRK (2003i) «Bush ringte Bondevik», 13.03.
NRK (2003j) «Norske politikere beklager angrepet», 20.03.
NRK (2003k) «Krohn Devold: – Norge ikke nøytral i Irak-krigen», 03.04.
NRK (2005a) «Bush har forlatt Danmark», 06.07.
NRK (2005b) «Noreg ga USA militærhjelp», 26.10.



Aktuelt

Amerikanske tenketankers
politiske rolle

Karikaturstriden som privati-
sert utenrikspolitikk?

Den olympiske bevegelse
i internasjonal politikk

Var Robinson Crusoe
nordmann? Norge og EU

Bokspalte

[Richard Perle]

Tenketankenes rolle i amerikansk politikk

Tora Skodvin

er dr.polit. i statsvitenskap,
forsker ved CICERO Senter
for klimaforskning

«Think tanks» – eller «tenketanker» i Språkrådets oversettelse – er i økende grad et framtrædende trekk ved den politiske prosessen i mange land.¹ Med den lange historien og den store utbredelsen tenketanker har i USA, er dette likevel et fenomen som ofte ses som et særtrekk ved amerikansk politikk (Bjerre-Poulsen 1991). For USA anslår man at de første tenketankene ble etablert i siste halvdel av 1800-tallet, men uenigheten om en presis definisjon av fenomenet medfører også en viss uenighet om denne tidfestingen (Abelson 1996). På begynnelsen av 1900-tallet fikk tenketankene gradvis en mer synlig rolle i amerikansk politikk. Flere av de mest framtrædende tenketankene som fortsatt preger dagens politiske landskap ble etablert i denne perioden, for eksempel Brookings Institution, etablert i 1927, men med røtter tilbake til 1916, og Hoover Institution, som ble etablert i 1919.

Utbredelsen av tenketanker i USA økte betydelig etter andre verdenskrig og etter 1970 har vi sett en nærmest eksplosiv økning. Estimater på hvor mange tenketanker det er i USA varierer imidlertid sterkt. Rich anslår det *totale* antallet tenketanker i USA i 1996 til å være 306 (Rich 2004). Dette tallet står i skarp kontrast til

Forfatteren takker Dag Harald Claes, Ole Moen og Bjørn Erik Rasch for nyttige kommentarer til tidligere utkast.

- 1 Se for eksempel Stone *et al.* (1998). For en oversikt over utbredelsen av tenketanker på verdensbasis, se National Institute for Research Advancement (NIRA), «NIRA's World Directory of Think Tanks». Kilde: <http://www.nira.go.jp> (besøksdato: 14.06.04).

estimatet Stone baserer seg på, som er 1200 (Stone 2000b).² Også Rich sitt estimat bekrefter imidlertid den sterke økningen som har funnet sted siden 1970: 80,7 % av tenketankene som var operative i 1996 ble etablert etter 1970 (Rich 2004: 15).

Denne veksten reflekteres også i en markert økning i tenketankenes budsjetter, en økning som tilsynelatende har funnet sted uavhengig av tenketankens ideologiske tilhørighet. For eksempel økte budsjettet til den konservative tenketanken American Enterprise Institute (AEI) fra 1 million dollar i 1970 til 12 millioner i 1982. Den konservative tenketanken Heritage Foundation ble etablert i 1973 med et budsjett på 250 000 dollar. Ti år senere hadde Heritage flyttet inn i sitt eget hus verdt 9,5 millioner dollar og hadde et årlig budsjett på 10 millioner. Den mer liberale tenketanken Brookings Institution hadde et stort budsjett allerede i 1967 på 4,7 millioner dollar. I 1983 hadde budsjettet økt til 11,8 millioner (Ricci 1993: 2).

I 1996 hadde 54 % av tenketankene som inngår i Rich sitt estimat, en markert ideologisk tilhørighet som enten konservative eller liberale, i motsetning til situasjonen i 1970, da drøyt 23 % hadde en markert ideologisk profil (Rich 2004: 20). I dag er det betydelig flere konservative enn liberale tenketanker: 65 % av tenketankene med en klar ideologisk profil er konservative. I løpet av tjueårsperioden fra 1980 til 2000 var etableringsraten for konservative tenketanker det dobbelte av hva den var for liberale. Mens det ble etablert 2,6 konservative tenketanker per år i denne perioden, ble det etablert 1,3 liberale. Til sammenligning ble det etablert 2,7 nøytrale tenketanker per år i denne perioden (Rich 2004: 20).

Tenketanker kjennetegnes ofte av at de har tette koblinger til myndighetene. Videre er tenketankene ofte en viktig rekrutteringsbase for ansettelser i sentrale politiske posisjoner. Selv om tenketanker ikke vanligvis ses som en del av den formelle strukturen i amerikansk politikk, er dette en gruppe aktører som likevel opererer effektivt innenfor den formelle strukturens rammer og som til tider hevdes å ha betydelig innflytelse på den politiske prosessen (Abelson 1996: 2).

Gitt de amerikanske tenketankenes lange historie og sentrale rolle i beslutningsprosessen, er det gjort overraskende få systematiske studier av dette fenomenet. I løpet av de siste 10–15 årene har

2 Dette estimatet går igjen i flere kilder. Stone baserer seg på Lynn Hellebust (red.), *Think Tank Directory: A Guide to Nonprofit Public Policy Research Organizations*, utgitt i 1997 (Stone 2000b: 149, fotnote 1). Abelson på sin side hevder at Hellebusts oversikt indikerer at antallet kan være større enn 1200 (Abelson 2000: 216, fotnote 12). Allerede tidlig på 1990-tallet beregnet imidlertid Smith antallet tenketanker i USA til å være «mer enn 1000» (Smith 1991: xiv).

imidlertid den akademiske interessen for tenketanker tatt seg opp. I denne artikkelen skal jeg se litt nærmere på noe av denne litteraturen. Jeg fokuserer på tre spørsmål: Hva er en tenketank? Hva er det ved det amerikanske politiske systemet som gjør at tenketankene er så framtrepende nettopp der, og hva kan forklare den sterke veksten vi har sett i USA etter 1970? Og, ikke minst viktig, hvilken innflytelse har tenketanker på amerikansk politikktutforming?

Hva er en tenketank?

Med den kraftige økningen i antallet tenketanker vi har sett siden tidlig på 1970-tallet, har også universet av tenketanker blitt mer variert, og det finnes i dag ingen generelt akseptert og presis definisjon av hva en tenketank er (Weaver 1989). I tillegg til stor variasjon i gruppen av institusjoner som ofte faller inn under betegnelsen tenketank, er det vanskelig å etablere et klart skille mellom tenketanker og en rekke tilgrensende fenomener som ligner. I litteraturen finner vi derfor to komplementære tilnærmingsmåter til dette spørsmålet. Den ene går ut på å identifisere et sett definitoriske kjennetegn ved tenketanker. Den andre går ut på å identifisere ulike typer av tenketanker.

Definitoriske kjennetegn

Tre kjennetegn går igjen i de ulike definisjonene av en tenketank: For det første dreier det seg om «nonprofit»-organisasjoner. For det andre er det organisasjoner som forvalter en eller annen form for ekspertise som formidles til politiske myndigheter og allmennheten. For det tredje dreier det seg om organisasjoner som kan karakteriseres som «uavhengige».

Tenketankenens status som nonprofit-organisasjoner har en skattemessig side som også er nær knyttet til deres rolle som «ekspertorganer». De fleste tenketanker tillates å operere under seksjon 501(c)(3) i den føderale lovgivningen for inntektsskatt. Det betyr at i et skattemessig perspektiv ses de som (nonprofit) utdanningsinstitusjoner snarere enn som talerør for spesielle interesser, som for eksempel lobbygrupper. For tenketankene er denne statusen viktig siden finansielle bidrag til denne typen organisasjoner er fradragsberettiget (Ricci 1993).

Tenketankenens status som ekspertorganer skulle tilsi at forskning er en sentral del av deres virksomhet. Hvor mye de ulike tenketankene faktisk bruker på forskning varierer imidlertid sterkt. Mens

National Bureau of Economic Research og Brookings Institution brukte henholdsvis 93 og 66 % av sine budsjetter på forskning i 1989, brukte Heritage og Institute for Policy Studies henholdsvis 15,3 og 0 prosent i det samme året (Abelson 1996: 4). Paradoksalt nok er derfor tenketankenes finansielle prioritering av forskning et av områdene der det er størst forskjeller mellom dem.

Litteraturens vektlegging av uavhengighet som definitorisk kjennetegn refererer til tenketankenes finansielle uavhengighet av amerikanske myndigheter. Dette kriteriet utelukker som regel universitetsbaserte forskningssentre. Tenketanker får sine finansielle ressurser først og fremst fra den private sektor, det være seg fra såkalte «foundations», bedrifter og næringsliv og/eller privatpersoner. Kriteriet om uavhengighet utelukker imidlertid ikke alle overføringer fra myndighetene. Som jeg skal komme tilbake til nedenfor, er en viktig kategori av tenketanker de såkalte «kontraktorganisasjonene» som får store deler av sine inntekter gjennom offentlige oppdrag. Tenketankenes uavhengighet synes derfor å være koblet til fravær av *generelle* finansielle overføringer fra politiske myndigheter.

Disse kriteriene tjener altså til å skille tenketanker fra tilgrensende fenomener som lobbygrupper og universitetsbaserte forskningssentra. Et kjennetegn som ytterligere markerer forskjellen til interessegrupper, er at tenketanker ikke deltar i aktiviteter rettet mot politisk massemobilisering, som for eksempel demonstrasjoner og tilsvarende offentlige mobiliseringskampanjer. Videre har tenketanker ofte et bredere mandat enn en gjennomsnittlig interesseorganisasjon selv om spesialisering også kan være et sentralt kjennetegn ved tenketanker (Abelson 1996, se også Rich 2004).

Med utgangspunkt i disse kriteriene kan vi altså definere tenketanker som institusjoner som tilfredsstiller tre hovedkriterier (se også Stone 2000a: 46):

- De er nonprofit-organisasjoner i den forstand at de opererer innenfor rammen av skattelovens seksjon 501(c)(3),
- De opererer med utgangspunkt i et formål om kunnskaps- og informasjonsformidling til beslutningstakere og samfunnet for øvrig og forvalter således en eller annen form for ekspertise selv om denne ikke trenger å være upartisk eller objektivt fundert,
- De er finansielt uavhengige av politiske myndigheter.

Typologisering

Som nevnt er variasjonsbredden i universet av amerikanske tenketanker stor. I tillegg til å identifisere definatoriske kjennetegn har man i litteraturen på dette området også fokusert på hva som kjenne-tegner, og skiller, ulike *typer* av tenketanker. Weaver (1989) regnes ofte som opphavet til en typologisering der det skilles mellom tre hovedkategorier (se også Ricci 1993, Abelson 1995, 1996). Disse kategoriene kan også ses i et historisk perspektiv i den forstand at de ulike typene er etablert i ulike faser i tenketankenenes historiske utvikling.

Den første hovedtypen betegnes av Weaver som «universitet uten studenter». I en lang periode på begynnelsen av 1900-tallet var landskapet av tenketanker dominert av noen få institusjoner der staben i stor utstrekning besto av akademikere som hovedsakelig drev forskningsaktivitet. Denne typen tenketanker har sin finansiering fra den private sektor, men aktiviteten kan være til forveksling lik universitetenes. Selv om disse institusjonene ofte fokuserer på spesifikke lovgivningsforslag, er tidsperspektivet likevel ofte langsiktig. En av de fremste nåværende tenketankene av denne typen er Brookings Institution.

Den andre hovedtypen av tenketanker er «kontraktorganisasjonene». Etter et vellykket samarbeid mellom amerikanske myndigheter og en rekke forskere og forskningsmiljøer under den andre verdenskrig, ønsket myndighetene å fortsette å gjøre bruk av tilsvarende ekspertise også for å møte de nye forsvarsmessige utfordringene landet sto overfor etter krigen (Abelson 1996). På slutten av 1940- og begynnelsen av 1950-tallet ser vi derfor at en «ny generasjon» av tenketanker vokser fram, kontraktorganisasjonene. Disse institusjonene jobber ikke bare på kontrakt, de jobber på kontrakt med *myndighetene* og utfører i meget liten grad oppdrag for andre oppdragsgivere. En av de mest framtrepende tenketankene i denne kategorien er RAND Corporation, etablert i 1948, som er særlig kjent for sin sentrale rolle i utviklingen av USAs atomstrategi på 1960- og 70-tallet (Adler 1992, se også Kaplan 1991). Det er først og fremst finansieringsgrunnlaget som skiller denne kategorien av tenketanker fra den forrige. Også i kontraktorganisasjonene består staben hovedsakelig av akademikere som driver langsiktig forskningsvirksomhet.

Den tredje kategorien er den som på engelsk omtales som «advocacy think tanks». Denne typen tenketanker knyttes særlig til perioden etter 1970, da det vokste fram en ny type institusjoner som i stor grad fravek de tidligere tenketankenenes generelle målsetting om

å bidra med partsnøytral og objektivt fundert kunnskap og informasjon til samfunnet. Selv om disse nye institusjonene også etablerte en slags forskningsvirksomhet, var deres primære mål å fremme en ideologisk agenda.³ Det som særlig karakteriserer de ideologisk funderte tenketankene er kombinasjonen av en sterk politisk agenda med pågående markedsføringsteknikker for å påvirke den samtidige politiske debatten. Disse institusjonene opererer derfor også med et mer kortsiktig tidsperspektiv. De ideologisk funderte tenketankene tar i bruk markedsføringsteknikker som i noen tilfeller kan ligge meget nær opptil mer tradisjonelle lobbyorganisasjoners, og virker helt klart til å tilsøre denne grenseoppgangen.

En av de mest framtrepende ideologisk funderte tenketankene er Heritage Foundation. Heritage ble etablert i 1973 og ble, med sin ekstremt høyreorienterte profil, lenge ansett som en «obskur» tenketank med marginal betydning i offentlig politikk (Bjerre-Poulsen 1991). Heritage fikk imidlertid sitt gjennombrudd da Ronald Reagan vant presidentvalget i 1980, og tenketankens publikasjon *A Mandate for Leadership* ble en viktig referanse for den nye administrasjonen (*ibid.*). I dag har de angivelig som målsetting å skrive briefingnotater som er så korte at de kan leses i en limousin i løpet av de femten minuttene det tar å kjøre fra National Airport til Capitol Hill (Weaver 1989: 567). Det er også interessant å merke seg at samme år som Heritage brukte 15,3 % av sitt budsjett på forskning (1989), brukte de 36 % på markedsføring og 15 % på fundraising (Ricci 1993: 171).

Heritage og andre ideologisk funderte tenketankers uttrykte målsetting om å *påvirke* snarere enn bare å *analysere* politikk innebærer at de er grunnleggende forskjellige fra andre typer tenketanker. De går imidlertid under den samme betegnelsen fordi de alle opererer under skattelovgivningens paragraf 501(c)(3) og er finansielt uavhengige av staten.

I dagens politiske landskap opererer disse ulike typene tenketanker side om side. De ideologiske tenketankenes inntreden på den politiske arena har imidlertid ikke bare bidratt til å øke variasjonen i universet av tenketanker. Den skjerpede konkurransen denne typen tenketanker medfører, har også bidratt til at de øvrige tenketankene har sett seg tvunget til å skjerpe sin ideologiske profil (Gellner 1995). Særlig Heritage tok dessuten i bruk markedsføringstek-

3 Denne typen tenketanker forbindes ofte med en sterkt høyreorientert agenda, men det finnes også ideologisk funderte tenketanker som plasserer seg langt til venstre i det politiske landskapet, for eksempel Institute for Policy Studies (Gellner 1995).

nikker som representerte noe helt nytt på dette området og som synes å være meget effektive med hensyn til å oppnå innflytelse. Dette har påvirket de øvrige tenketankenenes strategi i retning av en sterkere orientering mot dagsaktuelle politiske spørsmål og en økt vektlegging av kortere briefingnotater i porteføljen. Selv om det fortsatt er store forskjeller mellom mer akademiske tenketanker som Brookings og RAND og ideologisk funderte tenketanker som Heritage, har disse tre hovedtypene av tenketanker også blitt mer like og utviklet noen sentrale fellestrekk. På dette grunnlag benevner for eksempel Gellner alle disse tre hovedtypene som «politiske» tenketanker (1995: 498).

Hvorfor USA?

En av de viktigste årsakene som framheves i litteraturen til at tenketankene har fått så stor utbredelse nettopp i USA, er fragmenteringen av det politiske systemet. Systemet karakteriseres av fragmentering på alle nivåer (Weiss 1992).

Et grunntrekk ved det amerikanske politiske systemet er maktdeelingen mellom utøvende og lovgivende myndighet. Kongressen vil ikke automatisk vedta presidentens politiske program, Kongressen fremmer sine egne lovforslag. I perioder da presidentembetet og Kongressen kontrolleres av forskjellige partier – slik situasjonen har vært i store deler av 1970-, 80- og 90-tallet – vil konfliktnivået øke. Dette skaper større spillerom for uavhengige eller eksterne aktører som tenketanker, spesielt ved at det blir større etterspørsel etter uavhengig eller ekstern analyse (*ibid.*).

Videre er Kongressen i seg selv fragmentert. Representantenes hus og Senatet opererer uavhengig av hverandre. Forhandlinger mellom de to kamrene finner først sted etter at de hver for seg har lagt fram forskjellige versjoner av den samme lovgivningen (*ibid.*). Innen hvert kammer er makten fordelt mellom et stort antall komiteer og underkomiteer. Hvert kongressmedlem representerer sitt eget lille «foretak» i den forstand at partidisiplinen er svak, samtidig som de alle er gjenstand for press og påvirkning fra eksterne aktører og hvert medlem selv bestemmer sine egne politiske posisjoner (*ibid.*: 6).

Utøvende myndigheter kjennetegnes også av en viss fragmentering. De store byråkratiene er sammensatt av sterke direktorater («agencies») som alle har sine egne interesser, klienter og politiske preferanser (*ibid.*).

Denne fragmenteringen innebærer at det er mange kanaler for

ekstern påvirkning av den politiske prosessen. Eksterne aktører som tenketanker kan legge fram sine analyser og påvirke politikkutformingen og beslutningsprosessen på alle nivåer i det politiske systemet, og det er også stor etterspørsel etter den type uavhengig eller ekstern ekspertise som tenketankene kan levere (*ibid.*).

Fragmentering er et generelt kjennetegn ved det amerikanske politiske systemet, men fra rundt 1960 og 70-tallet er det flere parallelle utviklingstrekk som har virket til ytterligere å forsterke dette elementet i amerikansk politikk (Ricci 1993).

Endringer i velgeratferd

Før 1970 var velgeratferd sterkt koblet til opinionsledere, og massemediene hadde mindre *direkte* innvirkning (Ricci 1993). Politiske utspill i media ble fanget opp av ulike typer av opinionsledere og diskutert og kommunisert videre til velgere gjennom ulike sosiale nettverk (knyttet til arbeidsplassen, nabolag, foreningsvirksomhet og lignende). Dette var også en periode da partiloyaliteten i velgermassen var sterkere enn den er i dag. Velgere stemte i større grad i tråd med en ideologisk overbevisning og i mindre grad i forbindelse med enkeltsaker på den politiske dagsorden.

1960- og 70-tallet var imidlertid en turbulent periode i amerikansk politikk, preget av intens offentlig debatt og politisk mobilisering knyttet til særlig to spørsmål: Vietnamkrigen og borgerrettigheter, eller segregeringspolitikken. Dette bidro til å øke amerikaneres bevissthet om enkeltspørsmål og svekke deres partiloyalitet. Utover i denne perioden viste det seg at oppslutning rundt enkeltsaker ofte krysset de politiske skillelinjene. For eksempel oppga 65 % av velgerne at de var «operative liberalere» i den forstand at de ønsket aktiv deltakelse fra myndighetene når det gjaldt spørsmål knyttet til «social security» og forsikringsordninger ved arbeidsledighet. Samtidig oppga 50 % av velgerne at de var «ideologisk konservative» i den forstand at de verdsatte individualisme, privat initiativ og generelt begrenset statlig innblanding i privat virksomhet (Ricci 1993: 116–17).⁴ Velgeres økende bevissthet om enkeltspørsmål bidro derfor også til inkonsistent og til dels uforutsigbar stemmegivning. For eksempel kunne det være liten sammenheng mellom velgeres stemmegivning i presidentvalg og deres partipreferanser i kongressvalg. Velgernes

4 Ricci bygger her på en analyse av Lloyd A. Free & Hadley Cantril (1968), *The Political Beliefs of Americans: A Study of Public Opinion*. New York: Simon and Schuster/Clarion Books, s. 15–32.

inkonsistente partipreferanser førte derfor også stadig oftere til at ulike partier kontrollerte Kongressen og presidentembetet.

Velgernes økende uforutsigbarhet førte til at partiene i mindre grad klarte å reflektere den offentlige opinion. Dette ga seg særlig utslag i valget av kandidater til sentrale politiske posisjoner. På slutten av 1960-tallet begynte Det demokratiske parti i økende grad å nominere kandidater til sentrale politiske posisjoner gjennom primærvalg istedenfor at kandidatene, som tidligere, ble valgt av partiledelsen (Edwards & Lippucci 1998).⁵ Flere primærvalg endret også kandidatenes forhold til sitt parti. I og med at det var velgerne, ikke partiledelsen, som for en stor del bestemte utvelgelsen av kandidater, kunne partiledelsen lett forbigås ved at kandidatene snakket direkte til velgerne gjennom massemedia. Utviklingen endret således også massemedienes rolle i retning av sterkere direkte innflytelse på velgere (*ibid.*). Denne utviklingen må også ses i lys av den teknologiske utvikling som har funnet sted de siste tiårene. I 1952, da de første politiske reklamefilmene kom på tv, var det bare 15 millioner amerikanere som hadde tv. I 1960 hadde dette tallet steget til ca. 54 millioner, i dag er det på over 100 millioner (*ibid.*: 354). Videre har føderale reformer for finansiering av politiske kampanjer styrket kandidatenes uavhengighet av partiet ved at finansiering ble kanalisert til kandidater snarere enn til partiene (Ricci 1993). Resultatet av denne utviklingen var blant annet at partiets innflytelse over kandidatene ble redusert og at kandidatenes partiloyalitet ble sterkt svekket. Partienes aggregeringsfunksjon ble også drastisk redusert.

Formelle og uformelle systemendringer

Også innen det politiske systemet kan vi se utviklingstrekk som har bidratt til å forsterke fragmenteringseffekten etter 1970-tallet. Før den tid spilte for eksempel de såkalte «jerntriangelene» en viktig uformell rolle i politikktutforming. Jerntriangler var Washington-baserte nettverk som inkluderte medlemmer fra en kongresskomité, et direktorat («agency») og ulike interessegrupper. Det som førte medlemmer fra disse tre gruppene av aktører sammen, var fellesinteresser i lovgivningen på avgrensede saksområder. De ble kalt jerntriangler på grunn av sin overlevelsessevne: De samme konstellasjonene kunne vedvare over flere år. Eksistensen av slike jerntriangler ble sett som et problem fordi det forhindret valgte

⁵ Denne endringen kom med de såkalte McGovern-reformene som ble gjennomført i Det demokratiske parti i 1968 (Edwards & Lippucci 1998).

myndigheter fra å føre en helhetlig og konsistent offentlig politikk. Disse nettverkene ble derfor også ofte referert til som «subgovernments» fordi de representerte mektige enheter som motsatte seg integrering (Ricci 1993).

Disse jerntriangelene bidro likevel til økt aggregeringskapasitet i systemet fordi de både nødvendiggjorde og muliggjorde *forhandlinger* mellom de ledende aktørgrupperingene. Det var ingen enkeltaktører som alene kunne regne med å få gjennomslag for sine policypreferanser uten koordinering og forhandlinger med andre mektige aktørgrupperinger (*ibid.*). For at forhandlinger skal være meningsfulle, må man ha en forhandlingsmotpart som faktisk representerer den gruppen de forhandler på vegne av. I Kongressen ble dette ivaretatt gjennom et komitésystem som var basert på «senioritetsprinsippet». Nyvalgte medlemmer måtte finne sin plass i en maktstruktur der de eldste medlemmene ble tildelt de viktigste posisjonene, som for eksempel formannskap i de største komiteene. Før 1960-tallet ble en viss orden og forutsigbarhet ivaretatt ved at komitéledere kunne forhandle på vegne av «sine» representanter. Komiteledere kontrollerte et gitt antall stemmer i Kongressen som de forhandlet på vegne av.

Gjennom en rekke politiske reformer og parallelle utviklingstrekk på 1970-tallet ble dette systemet gradvis svekket. I Kongressen fikk komitélederne en noe mindre sentral rolle, og de yngre medlemmene fikk større makt. Dette berodde dels på at formannskapsposisjoner i komiteene i mindre grad ble tildelt på grunnlag av ansiennitet, og dels på at de yngre medlemmene i mindre grad følte seg bundet av den eldre gardes lederskap (Ricci 1993). Kombinert med utviklingen i velgermassen antok også Kongressen en ny karakter. Den ble i økende grad «en løs samling relativt uavhengige lovgivere som *reagerte*, om enn uforutsigbart, på endringer i eksterne interesser etter hvert som de oppsto» (*ibid.*:124, min oversettelse og utheving).

I denne perioden var det også en markert økning i saksmengden som skulle håndteres av de politiske organene og byråkratiet. Dette bidro til at antallet underkomiteer økte betraktelig. Mens det i 1955 var 88 underkomiteer i Senatet, hadde dette tallet økt til 140 i 1975. En tilsvarende utvikling fant sted i Representantenes hus, der antallet underkomiteer økte fra 83 i 1955 til 151 i 1975 (*ibid.*: 126). Med denne utviklingen ble uforutsigbarhet et kjennetegn ved «den nye» Kongressen. Beslutningsmyndighet var blitt desentralisert til et stort antall nyvalgte kongressmedlemmer som opererte gjennom et stort antall komiteer og underkomiteer. I motsetning til tidligere hadde de

nye aktørene bred tilgang til viktig informasjon, også langt utenfor sine respektive saksområder. De hadde blitt valgt gjennom vellykte valgkampanjer og kjente medienes makt og var således uavhengige spillere. Partiledere i Senatet og Representantenes hus kunne ikke lenger få i stand avtaler i tråd med det gamle insentivsystemet basert på ansiennitet, og det ble vanskeligere å forutsi hvilke saker Kongressen ville slutte seg til (*ibid.*: 129).

Et «marked for ideer» vokser fram

Fragmentering utgjør altså et generelt kjennetegn ved det amerikanske systemet som gir grobunn for etterspørsel etter tenketankers tjenester. En rekke parallelle utviklingstrekk fra 1960-tallet har dessuten bidratt til å forsterke effekten av et i utgangspunktet fragmentert politisk system og har skapt et enda større spillerom for eksterne aktører. Kombinasjonen av endret velgeratferd, sterkt svekede partier, massemedienes endrede rolle, en sterkere strukturell fragmentering i Kongressen og enkeltsakenes dominerende plass på den politiske agendaen har bidratt til å skape et nytt «marked for ideer» (Ricci 1993).

I dette nye markedet opererer tenketanker i tre viktige roller: For det første, selv om tenketanker ikke driver politisk massemobilisering som sådan, kan politisk mobilisering være en viktig del av tenketankenens virksomhet. Denne rollen er særlig knyttet til publisering og formidling av kunnskap og informasjon. Samlet sett driver tenketankene utstrakt publikasjonsvirksomhet. De utgir alt fra større bokverk og tidsskrifter, til kortere briefingnotater og avisartikler (*ibid.*). Videre opptrer de ofte som kommentatorer i nyhetssendinger, talkshows og lignende i tv-sammenheng. Disse aktivitetene er ofte rettet mot beslutningstakere, men også mot allmennheten, og kan få en spesielt viktig funksjon i tilknytning til for eksempel nominasjoner og valg av kandidater til sentrale politiske verv. Endringene som har funnet sted i velgernes atferd gir potensielle kandidater nye muligheter til å kjøre sine egne valgkampanjer mer eller mindre uavhengig av ledelsen i partiene de representerer. En mer «kandidatfokusert» politikk oppsto gjennom endringene i partienes praksis med primærvalg, som i sin tur har bidratt til at kandidatene kan appellere direkte til velgerne gjennom massemedia (spesielt gjennom tv-kampanjer) (*ibid.*, Edwards & Lippucci 1998). I slike sammenhenger er det ikke uvanlig at kandidatene inngår et nært samarbeid med tenketanker som hjelper dem både med utforming av kampanjen, for eksempel hvilke saker de bør legge vekt

på, og ikke minst med å perfektjonere kandidatenes argumentasjon på disse områdene.⁶

For det andre har de gamle jerntrianglerne i økende grad blitt erstattet av såkalte saksspesifikke nettverk (Ricci 1993: 139). Gjennom slike nettverk kan tenketankene delta mer direkte i den politiske beslutningsprosessen. I motsetning til de gamle jerntrianglerne, som hovedsakelig representerte tre aktørgrupper, er de saksspesifikke nettverkene kjennetegnet av deltakelse av et større antall aktører som representerer et bredere sett av ulike interesser på de aktuelle saksområdene. Deltakere i ulike nettverk vil i større grad komme og gå, slik at den politikken som fremmes gjennom disse nettverkene også vil variere med hvem som til enhver tid inngår i dem. I tillegg til å delta i slike nettverk, spiller tenketanker også ofte en aktiv rolle i selve etableringen av nettverkene, for eksempel gjennom organisering av konferanser, seminarer, lunsjmøter og lignende. Når nettverkene først er etablert med aktiv deltakelse av representanter for ulike tenketanker, er dette en viktig arena for å komme i direkte dialog med sentrale beslutningstakere (*ibid.*).

Den tredje og kanskje viktigste rollen tenketanker opererer i, er som rekrutteringsbase for politiske stillinger. Det vil si at tenketankenes medlemmer selv blir utøvere av politikk ved at de rekrutteres til politiske stillinger innen det offentlige apparatet. Slike stillinger regnes ofte som den «optimale» rollen for tenketanker, siden det gir dem muligheten til å implementere sine egne anbefalinger (*ibid.*: 165). Denne rollen har som regel sitt utspring i deltakelse i et saksspesifikt nettverk og må ses i sammenheng med den sterke økningen som har funnet sted i løpet av de siste par tiårene i saksmengden det offentlige må håndtere. Dette har bidratt til en tilsvarende økning i krav til saksspesifikk kompetanse som tenketankenes medlemmer ofte tilfredsstiller. Denne siden ved tenketankenes virksomhet har også bidratt til at tenketanker fungerer som anerkjente «parkeringsplasser» for sentrale politikere mens de (midlertidig eller permanent) er ute av maktens korridorer.

Alt i alt kan vi altså se at det er en rekke kjennetegn ved det amerikanske politiske systemet som innebærer at det er spillerom for virksomhet av den typen tenketanker driver med, og at disse sidene ved det amerikanske systemet har blitt forsterket på en slik måte at spillerommet for tenketanker har blitt større. Enkelte forfattere påpeker for eksempel at dagens amerikanske tenketanker

6 George W. Bush sitt samarbeid med Hoover Institution i forbindelse med presidentkampanjen hans i 2000 er omtalt i f.eks. Van Slambrouck (1999).

kan ses som partilignende institusjoner som ivaretar mange av de samme funksjonene som politiske partier i parlamentariske systemer: utvikling av ideer og ideologier, nettverksbygging rundt disse ideene, formidling av ideene gjennom publikasjoner, presentasjoner og debattinnlegg, og rekruttering av politiske eliter som kan sette ideene ut i livet (Gellner 1995, se også Bjerre-Poulsen 1991).

Tenketanker og deres medlemmer opptre derfor i dag i flere sentrale roller som gir dem mulighet til å påvirke amerikansk politikkutforming både direkte og indirekte. Men hva sier litteraturen om hvilken innflytelse tenketankene faktisk har i amerikansk politikk?

Tenketankenenes innflytelse på amerikansk politikkutforming

James Allen Smith (1991) forteller en artig historie om Mikhail Gorbatsjovs overbevisning om innflytelsen Hoover Institution, en konservativ tenketank, hadde på president Reagans utenrikspolitikk. I møter med speaker i Representantenes hus, Tip O'Neill, og utenriksminister George Shultz i 1985, klaget Gorbatsjov over en essaysamling utgitt av denne tenketanken.⁷ Til Shultz skal Gorbatsjov angivelig ha meddelt sin misnøye: «Vi har lest denne boken og sett alle dens programmer bli vedtatt av Reagan-administrasjonen» (Smith 1991: 190, min oversettelse). Gorbatsjov så dette som et klart bevis på at «høyrekreftene» kontrollerte amerikansk utenrikspolitikk. På vei ut fra møtet skal O'Neill ha mumlet til en av sine medarbeidere: «Hva i svarte er denne Hoover Institution?» (*ibid.*, min oversettelse). Ingen som reiste sammen med O'Neill hadde lest boken (som var på over 900 sider), og ingen kunne si noe om dens innhold.

Her bør det imidlertid bemerkes at koblingen muligens hadde større relevans enn denne historien indikerer. For eksempel er ulike tenketankers rolle i Reagans valgkampanje påpekt av flere. Ifølge Hedrick Smith var American Enterprise Institute, Heritage og Hoover alle dypt involvert i kampanjen og øste angivelig ut både politiske anbefalinger og kandidater til den nye administrasjonen (Smith 1988: 345). I forbindelse med valgkampanjen skal Hoover-medarbeidere ha organisert over 50 arbeidsgrupper på ulike innenriks- og utenrikspolitiske spørsmål som basis for sin rådgivning til presidentkandidaten (Abelson 2000: 225).⁸ Videre er det i

7 Publikasjonen det dreide seg om var essaysamlingen *The United States in the 1980s* (Smith 1991).

8 Hoover Institution sin rolle i Reagans presidentkampanje er forholdsvis detaljert beskrevet i Abelson (1996: 12–18).

denne sammenheng også interessant å merke seg at George Shultz gikk inn i en rådgiverstilling nettopp ved Hoover Institution da han forlot politikken.

Historien er interessant fordi den sier noe om hvor fjernt tenketankene *kan* være fra myndighetenes hverdag, men hvor stor deres innflytelse likevel kan virke når det hele ses litt på avstand. Historien sier også noe om hvor vanskelig det er å skille ut og «måle» hvilken innflytelse enkeltaktører, som tenketanker, faktisk har på politikkutforming.

Generelt er måling av innflytelse en metodologisk svært vanskelig oppgave. Det er spesielt vanskelig å måle *ideers* innflytelse. Ideer framsettes på ulike arenaer og plukkes i større eller mindre grad opp av andre aktører og settes sammen med andre ideer i nye konstellasjoner. Det sier seg selv at det er vanskelig å etterspore en slik prosess og si noe presist om enkeltaktørers rolle og innflytelse. Videre er variasjonen i universet av tenketanker stor. Hvordan og i hvilken grad de ulike tenketankene søker og eventuelt oppnår innflytelse vil variere tilsvarende. Den store variasjonen i ulike typer av tenketanker medfører derfor at det er vanskelig å si noe *generelt* om hvilken innflytelse tenketankene har i amerikansk politikk (se også Abelson 1995).

Med henvisning til metodologiske problemer som disse er det mange forfattere som ikke konfronterer spørsmålet om innflytelse direkte. Snarere peker de på at antallet tenketanker i USA kombinert med de mange mulighetene det amerikanske politiske systemet tilbyr for å oppnå innflytelse, også *sannsynliggjør* at tenketankene har hatt innflytelse. Med et slikt utgangspunkt har analytikere «parkert» spørsmålet om innflytelse og fokusert sine studier blant annet på faktorer som dem vi har diskutert ovenfor: det fragmenterte systemet, den svake partidisiplinen, fokuset på enkeltsaker, medienes rolle osv. Etter hvert som disse forholdene er blitt behørig dokumentert, har imidlertid behovet for mer dyptpløyende og systematisk kunnskap om tenketankenes politiske innflytelse meldt seg. En forfatter som har frambrakt gode data på dette området, er Andrew Rich (2004).

Rich har angrepet spørsmålet om innflytelse på tre måter. For det første har han undersøkt tenketankenes *synlighet* i det politiske landskapet. Dette har han gjort både i form av en survey-undersøkelse av sentrale aktørers oppfatninger av tenketankene og i form av en kvantitativ analyse av siteringsfrekvens i media og opptredener i kongresshøringer. For det andre har han, i mer dyptpløyende case-studier, undersøkt i hvilken grad ulike typer av *saksområder* tilbyr

ulike muligheter for ekspertinnflytelse. Denne delen av analysen er egnet til å si noe om den *kumulative* effekten av ekspertdeltakelse i politikken. Rich fant det imidlertid vanskelig å skille ut ekspertise fra tenketanker spesielt, så analysen tar for seg eksperter generelt. Han henter eksemplene sine fra debatten om helsereformer, regulering av telekommunikasjon og skattereduksjonen i 2001. For det tredje undersøker Rich hvilke faktorer som avgjør innflytelse innenfor hvert av disse saksområdene. I denne delen av analysen fokuserer han derfor på *konkurransen* mellom ulike eksperter og hvordan det tenketankene gjør – de strategiene de velger – kan bidra til å øke deres innflytelse i beslutningsprosessen på bekostning av andre eksperter. Her skal jeg gå kort gjennom de viktigste resultatene fra alle leddene i Rich sin analyse.

Tenketankenenes synlighet i politikken

Rich begynner sin analyse av tenketankenenes synlighet med en survey-undersøkelse av oppfatningene om tenketanker som gjør seg gjeldende hos sentrale aktører, nærmere bestemt hos kongressmedarbeidere og journalister – to grupper som ofte er målgrupper for tenketankenenes aktiviteter.⁹

Både kongressmedarbeidere og journalister delte oppfatningen om at tenketanker er innflytelsesrike: Drøyt 93 % av respondentene mente det. 46 % mente de ikke-ideologiske tenketankene var mest effektive med hensyn til å oppnå innflytelse, mens 36 % mente de ideologisk funderte tenketankene hadde størst innflytelse. Det er interessant å merke seg at det bare var i gruppen av republikanske kongressmedarbeidere det var et flertall (54 %) som mente de ideologisk funderte tenketankene var mest innflytelsesrike. I de øvrige gruppene (dvs. demokratiske kongressmedarbeidere og journalister) mente flertallet at ikke-ideologiske tenketanker hadde mest innflytelse. Dersom vi bare ser på de ideologiske tenketankene, mente 72 % av alle respondenter at de konservative tenketankene hadde mer innflytelse enn de liberale. Bare 4 % mente de liberale tenketankene hadde mest innflytelse.

Over tre fjerdedeler av respondentene (80 %) nevnte Heritage Foundation som en av de tre mest innflytelsesrike tenketankene. I og med at Heritage kanskje er den mest profilerte ideologisk funderte tenketanken i USA, er dette et oppsiktsvekkende høyt tall gitt at det bare var i gruppen av republikanske kongressmedarbeidere det

9 Se Rich (2004), spesielt s. 76–86.

var et flertall som mente de ideologiske tenketankene var mest innflytelsesrike. 56 % av respondentene nevnte Brookings Institution blant de tre, og 35 % nevnte Cato Institute i denne gruppen. I en tilsvarende undersøkelse fra 1993 var det 71 % av respondentene som nevnte Brookings, mens bare 44 % nevnte Heritage.

Innenfor alle gruppene i 1997-undersøkelsen ble Heritage nevnt oftere som antatt innflytelsesrik enn Brookings. Når de ble spurt om hvilken av tenketankene de mente var mest troverdig, var det imidlertid Brookings som ble nevnt oftest. Heritage kom først på niendeplass, og gjennomsnittsverdien for Heritage på dette spørsmålet varierte betydelig mellom de ulike respondentgruppene. Mens republikanske kongressmedarbeidere rangerte Heritage på sjetteplass hva gjaldt troverdighet, ble denne tenketanken rangert på fjortende plass av journalister og på attende plass av demokratiske kongressmedarbeidere. Dette gir oss en indikasjon på at ulike gruppers oppfatninger av tenketankenes troverdighet kan være farget av deres forhåndsinnfattede oppfatninger. Endringene i gruppenes oppfatninger av innflytelse mellom 1993 og 1997 peker i samme retning. I løpet av denne perioden overtok republikanerne flertallet både i Representantenes hus og Senatet.

Rich har også analysert tenketankenes synlighet i form av hvordan journalister og kongressmedarbeidere faktisk bruker tenketankenes ekspertise. Han gjør det ved å se på siteringsfrekvens i nyhetsmediene¹⁰ og hvor ofte tenketanker trekkes inn som eksperter i kongresshøringer¹¹ (Rich 2004: 87–102). Det er først og fremst enkeltstående politiske hendelser som gir seg størst utslag i siteringsfrekvens og som fører til ekspertvitnemål i kongresshøringer. I 1991, for eksempel – det året da Golfkrigen fant sted – vitnet tenketanker med Midtøsten-ekspertise 25 ganger oftere for Kongressen enn andre, sammenlignbare tenketanker. Tilsvarende, i 1995 – det året republikanerne erobret flertallet i Kongressen – ble konservative tenketanker innkalt som vitner i kongresshøringer 32 ganger oftere enn andre tenketanker. Denne tendensen viser seg også når det gjelder siteringsfrekvens i nyhetsmediene. Videre synes markedsføringsstrategiene til tenketankene å bety lite for siteringsfrekvens og innkallinger til kongresshøringer. Disse resultatene indikerer derfor at tenketankene i liten grad kan påvirke sin egen synlighet i det politiske landskapet. Snarere indikerer resultatene

10 Operasjonalisert som antall siteringer i de største lokale og riksdekkende avisene fra 1991 til 1999.

11 Operasjonalisert som antall ganger de har vitnet i kongresshøringer fra 1991 til 1999.

at det er politiske begivenheter og i noen grad allerede etablerte preferanser hos aktørene som bruker deres ekspertise, som best forklarer tenketankenenes synlighet.

Gjennom en nærmere analyse av hvordan tenketankenenes ekspertise faktisk brukes, modifiseres denne konklusjonen. Tenketankene kan påvirke både hvordan deres arbeid oppfattes og hvordan deres resultater brukes av Kongressen og nyhetsmediene, selv om de i mindre grad kan påvirke den generelle frekvensen av synlighet. For eksempel indikerer Rich sin analyse at konservative, markedsføringsorienterte tenketanker er de som i størst grad lykkes i å formidle sine ideer, spesielt i nyhetsmediene. Hvis vi antar at Heritage er det fremste eksempelet på en slik tenketank, står dette i kontrast til oppfatningene om tenketankenenes troverdighet, gjengitt ovenfor, der Heritage kom forholdsvis dårlig ut på denne dimensjonen i gruppen av journalister (rangert på fjortende plass). Disse resultatene kan derfor være vanskelige å tolke. Rich velger å tolke det dit hen at mens ideologisering og markedsføring på kort sikt øker ideenes gjennomslagskraft, kan dette på lang sikt bidra til å svekke tenketankenenes troverdighet og således underminere de samme tenketankenenes langsiktige posisjon i den politiske debatten. Slik sett gir resultatene en indikasjon på spenningene som oppstår når eksperter forsøker å balansere politisk aktivisme og faglig troverdighet.

Egenskaper ved saksområdene

Hvilke egenskaper ved saksområdene er det som skaper størst spillerom for ekspertdeltakelse og innflytelse?¹² Generelt vil eksperter ha større innflytelse jo tidligere de kommer inn i beslutningsprosessen. Mulighetene for ekspertdeltakelse og innflytelse er størst i den innledende fasen da spørsmålet settes på den politiske dagsorden. Utover i prosessen vil mulighetene for innflytelse reduseres, og de avsluttende fasene i prosessen gir få muligheter for innflytelse utover det å levere debattammunisjon for allerede inntatte standpunkter.

Mer spesifikt er det særlig fire egenskaper ved saksområdene som synes å ha betydning for ekspertdeltakelse og innflytelse. For det første kan allerede *eksisterende kunnskap*, og spesielt kunnskap som er lite kontroversiell, skape et viktig fundament for ytterligere ekspertrådgivning. For det andre kan saksområdenes *offentlige profil*, og spesielt i hvilken grad de er omfattet av sterk offentlig interesse, gi eksperter større eller mindre spillerom. Når sakene er

12 Se Rich (2004), spesielt s. 138–51.

omfattet av sterk offentlig interesse, vil det være mange flere beslutningstakere enn akkurat de som skal utforme selve lovgivningen som må danne seg en mening om dem, og som trenger veiledning og råd i den sammenheng. Dette aspektet har derfor en tendens til å trekke i motsatt retning av det forrige, siden behovet for råd øker jo flere forskjellige ekspertoppfatninger som gjør seg gjeldende i løpet av beslutningsprosessen. For det tredje kan *tempoet* i beslutningsprosessen ha stor betydning for spillerommet for ekstern ekspertise. Når sakene går raskt gjennom beslutningsapparatet, vil det naturlig være mindre tid for tenketanker og andre eksperter til å utføre analyser og skrive kommentarer som kan benyttes i prosessen. Til slutt synes eksperters innflytelse å være avhengig av hvilken rolle *interessegrupper* har i prosessen. Når interessegrupper dominerer prosessen, vil det være mindre spillerom for uavhengig og ekstern ekspertise. I sin casestudie av prosessen rundt reguleringer av telekommunikasjon finner Rich for eksempel at ulike typer av eksperter stadig produserte ulike typer av analyser og resultater, men at disse sjelden nådde fram til beslutningstakerne fordi kommunikasjonen på ulike måter ble blokkert av en industri med sterke interesser i saken (Rich 2004: 145).

I tilfeller der saksområdene mobiliserer en ressurssterk industri, er det imidlertid ikke uvanlig at de engasjerer tenketanker og andre eksperter for å produsere relevante forskningsresultater (se for eksempel Morgan 2000). Bjerre-Poulsen peker også på hvordan en gradvis tettere kobling mellom næringsliv og politiske ekspertinstitusjoner bidro til den sterke veksten i høyreorienterte tenketanker vi har sett siden 1970-tallet (Bjerre-Poulsen 1991: 158). For næringslivet innebærer et slikt samarbeid at rent interessebaserte forslag kan presenteres som ekspertbaserte innspill. For tenketankene kan et slikt samarbeid være et tveegget sverd i den forstand at det kan utgjøre en rik kilde til finansiell støtte, men kan også bidra til å sette deres troverdighet som ekspertinstitusjoner på spill.

Konkurransen om innflytelse innenfor saksområder

Hvilke faktorer forklarer hvorfor én tenketank får innflytelse på bekostning av en annen?¹³ Rich definerer innflytelse som «i hvilken grad eksperter lykkes i å gjøre sitt arbeid kjent blant en gruppe beslutningstakere slik at det påvirker [beslutningstakernes] tenkning om eller offentlig artikulering av politisk relevant informasjon»

13 Se Rich (2004), kapittel 5.

(Rich 2004: 153, min oversettelse). Dette dreier seg derfor for en stor del om i hvilken grad eksperter lykkes i å definere premissene for den politiske debatten på avgrensede saksområder gjennom å påvirke hvordan beslutningstakere tar til seg og bruker policyrelevant informasjon. Hvorvidt denne formen for innflytelse også innebærer innvirkning på de endelige utfallene av debatten (politikkvedtak), ligger altså ikke innenfor denne definisjonen. Dette bestemmes i stor grad av faktorer som ligger utenfor ekspertenes kontroll uansett hvor dyktige de er til å formidle sitt budskap.

Det er flere faktorer som har betydning for hvilke eksperter som vinner konkurransen om innflytelse innenfor et gitt saksområde. En generell konklusjon er at ekspertgrupper kan påvirke sin egen gjennomslagskraft gjennom konkrete tiltak og virkemidler, spesielt knyttet til aktiv markedsføring. Mer konkret kan, for det første, kunnskapens *form* og *timing* ha stor betydning. Når det gjelder kunnskapens form har spesifikk kunnskap med direkte relevans for beslutninger på et gitt saksområde større utsikter for å få gjennomslag enn mer generelle innspill. Eksperter har størst sjanse til å påvirke og bidra til å forme den politiske debatten når kunnskapen som formidles enten tar form av konkrete beslutningsforslag eller presise beregninger av ulike handlingsalternativers konsekvenser. Kunnskap som formidles som generelle kommentarer kan meget vel bli flittig brukt av beslutningstakere i debatten, men denne typen innspill synes i liten grad å ha en uavhengig effekt på utfallet. Snarere tjener de som grunnlag for og legitimering av standpunkter beslutningstakerne allerede har inntatt. Videre kan tidspunktet for når informasjonen formidles være av stor betydning. I debatten om helsereform hadde de mest innflytelsesrike ekspertene nye forslag klare akkurat når beslutningstakerne var mottakelige for dem. Henry Aaron, en av ekspertene som hadde mindre gjennomslag i denne debatten, kommenterer sin bok på følgende måte: «Den kom ut for tidlig i forhold til Clinton-planen. Da Clinton-planen kom, var det en gammel bok» (*ibid.*: 178, min oversettelse).

For det andre er ekspertenes *troverdighet* av stor betydning for deres gjennomslagskraft i den politiske debatten. Det synes da å dreie seg om en type troverdighet som ikke utelukkende er basert på vitenskapelig rettskaffenhet og tyngde, men som også for eksempel kan stamme fra et godt renommé som offentlig tjenestemann. En av de sentrale ekspertaktørene i debatten om helsereform påpeker for eksempel at

mine ideer, før alt dette, hadde blitt bredt publisert i *The New England*

Journal of Medicine. De hadde blitt framsatt i lovforslag... Hvis du snakker med folk [som kjente meg], så ville de fortelle deg at jeg var en temmelig innflytelsesrik figur i Kennedy- og Johnson-administrasjonene. Jeg mottok presidentens medalje for «Distinguished General Civilian Service» av president Kennedy (Rich 2004: 177, min oversettelse).

Tilgang til beslutningsarenaer og beslutningstakere er selvfølgelig også av avgjørende betydning for ekspertenes gjennomslagskraft. Det er dessuten interessant å merke seg koblingene mellom troverdighet, timing og tilgang. Aktører som blir oppfattet som troverdige, får også lettere tilgang til både beslutningsarenaer og beslutningstakere. Dette gir dem detaljkunnskaper om beslutningsprosessen som hjelper dem til å fremme sine forslag på nøyaktig de rette tidspunktene i forhold til beslutningstakernes etterspørsel etter denne typen innspill.

Til slutt er *aktiv markedsføring* den kanskje mest avgjørende betingelsen for ekspertgruppens innflytelse. Aktiv markedsføring innebærer at ideer ikke bare publiseres som forslag, men følges tett opp med mer aktiv promotering direkte rettet mot relevante organer og individer. At aktiv markedsføring er en viktig betingelse for innflytelse, uttrykkes også klart av ekspertene selv:

Uken etter at vi la fram vårt forslag, kom [en konkurrerende ekspertgruppe] med sitt forslag, og de var veldig, veldig like. Vi hadde jo bedre PR enn de hadde. Mye, mye bedre PR. Men da jeg så deres plan, sa jeg, «Herregud jeg er glad vi akkurat 'ut-publiserte' dem, ellers ville de vært der vi er» (Rich 2004: 179, min oversettelse).

Denne uttalelsen er interessant også fordi den så tydelig indikerer at det ikke bare er det *substansielle* innholdet i forslagene som nødvendigvis er ekspertgruppens primære hensyn. Det synes altså ikke å være slik at de er fornøyd så lenge et bestemt perspektiv kommer fram i debatten uansett hvem som formidler det. Det er minst like viktig at det er *deres* forslag som er den utløsende årsak til at debatten tar den retningen den tar.

Aktiv markedsføring er også en faktor som spiller sammen med andre faktorer, spesielt troverdighet og tilgang. For eksempel kan det fungere som en bekreftelse av en eksperts troverdighet når forslagene han fremmer, får en rask tilslutning i sentrale medier. Dette var tilfelle i debatten om helsereform, der en av ekspertgruppens forslag fikk rask tilslutning i aviser som *New York Times* og *USA Today* (Rich 2004: 177). Deres troverdighet ble styrket gjennom

denne synligheten i mediene. I forlengelsen av dette er det også ofte synlighet i mediene som kan representere nøkkelen inn til sentrale beslutningsarenaer. Et medlem av Representantenes hus uttalte at «om en studie lager et stort plask i *New York Times* eller *Wall Street Journal* gjør stor forskjell. Det er det som tiltrekker [Kongressens] oppmerksomhet» (*ibid.*:178).

Vektleggingen av den typen pågående markedsføring og oppfølging av innspill og forslag som vi snakker om her, oppfattes av enkelte eksperter og tenketanker som noe fremmed. Henry Aaron fra Brookings Institution er et godt eksempel. På spørsmål om ikke det kunne være markedsføringen snarere enn timingen av hans bok som var årsak til at den ikke ble lagt merke til i forbindelse med debatten om helsereform, sier han at

[Aktiv markedsføring] er en fremmed måte å tenke på [ved Brookings]... Et hvilket som helst policy-initiativ, å bli en svoren tilhenger av det policy-initiativet og bruke tid og ressurser på å fremme det, det er kjedelig, og siden man vil ha en god stab som vil ha interessant nytt arbeid, vil de ikke gjøre det. Det ville ikke være noen i organisasjonen som kunne få deg til å ønske å gjøre det (Rich 2004: 180, min oversettelse).

De konservative tenketankene synes generelt å være mer bevisste på betydningen av markedsføring enn de liberale. I de mest markedsføringsorienterte tenketankene er dessuten denne funksjonen i større grad institusjonalisert, slik at man unngår den problemstillingen Aaron skisserer. Vellykket markedsføring reflekterer derfor også kapasiteten i den enkelte tenketank til å gjøre markedsføring til en del av sin organisasjonsstruktur. Heritage er det fremste eksempelet i så måte. Der har de opprettet egne avdelinger som har markedsføring som sin eneste funksjon og som ofte fungerer som et bindeledd mellom Capitol Hill og nyhetsmediene. Det er lite sannsynlig at universiteter og tilsvarende ekspertinstitusjoner vil etablere rene markedsføringsavdelinger av denne typen, fordi det å informere beslutningstakere oppfattes som en mindre sentral del av deres virksomhet.

Konklusjon

Tenketanker har en sentral rolle i amerikansk politikk. Det fragmenterte politiske systemet innebærer at det er stort spillerom for denne typen aktører. Den politiske utviklingen i USA siden slutten

av 1960-tallet har dessuten bidratt til å øke både spillerommet for og etterspørselen etter tenketankenes ekspertise.

Selv om den akademiske interessen for tenketanker har tatt seg opp de siste 10–15 årene, er litteraturen fortsatt preget av relativt få systematiske studier av dette fenomenet. Det kommer klartest til uttrykk når det gjelder spørsmålet om hvilken innflytelse tenketankene faktisk har på politikkutformingene. Generelt er det metodisk vanskelig å måle innflytelse, og det er spesielt vanskelig å måle ideers innflytelse. Den store variasjonsbredden i universet av tenketanker gjør det heller ikke enklere å måle deres politiske innvirkning på en systematisk måte.

Jeg har diskutert innflytelse med utgangspunkt i funnene som er presentert i Rich sin studie av amerikanske tenketanker (Rich 2004). Det er særlig tre begrensninger ved denne studien det er verdt å merke seg: For det første sier den ikke noe om den generelle innflytelsen tenketanker har i amerikansk politikk. Innflytelse er diskutert med utgangspunkt i kvalitative casestudier på avgrensede saksområder. Han er dessuten i mindre grad opptatt av spørsmålet om hvor mye innflytelse tenketankene har og fokuserer mer på spørsmålet om hvorfor de aktørene som har hatt innflytelse, har hatt det. For det andre viser det seg i praksis å være veldig vanskelig å skille mellom effekten av ekspertise generelt og effekten av *tenketankenes* ekspertise spesielt. På viktige områder skiller derfor ikke Rich mellom disse to ekspertgruppene. For det tredje er analysen først og fremst konsentrert om effektene av tenketankenes rolle som formidlere av ekspertkunnskap gjennom ulike typer av publikasjoner og tar ikke for seg den innflytelsen tenketankene kan ha på politikkutformingene gjennom en rolle som nettverksbygger eller som rekrutteringsbase for politiske posisjoner i presidentens stab.

En hovedkonklusjon i Rich sin studie er at tenketankene i noen grad kan påvirke sin egen gjennomslagskraft innen spesifikke saksområder ved å ta i bruk aktive markedsføringsteknikker. Selv om tenketankene i liten grad selv kan påvirke sin synlighet i den politiske debatten generelt (målt for eksempel som siteringsfrekvens), kan aktiv markedsføring være veien inn til sentrale beslutningsarenaer på enkeltstående saksområder.

Logisk sett er det ikke noe i veien for at alle typer av ekspertinstitusjoner kan ta i bruk aktiv markedsføring for å få økt innflytelse. Universiteter og tilsvarende ekspertinstitusjoner oppfatter imidlertid ofte den typen informasjons- og markedsføringsarbeid vi snakker om her, som en oppgave som ikke naturlig ligger innenfor deres virksomhet og som til og med kan oppfattes som illegitimt i viten-

skapelig sammenheng. Å bruke slike teknikker kan derfor være forbundet med svekket vitenskapelig autoritet og legitimitet. Det er derfor ofte de ideologisk funderte tenketankene – de som nettopp har en politisk agenda – som tar i bruk denne typen virkemidler for å øke sin gjennomslagskraft på et gitt saksområde. Heritage Foundation er den tenketanken som kanskje i størst grad har perfektionert markedsføring som en integrert del av sin institusjonelle struktur.

Rich finner imidlertid at tenketankenenes troverdighet også har betydning for deres innflytelse på den politiske debatten. Selv om troverdighet i denne sammenhengen ikke er et kjennetegn som utelukkende er knyttet til vitenskapens etos om rettskaffenhet og objektivitet, er dette likevel et kjennetegn som synes til dels uforenlig med Heritages filosofi. Dette kommer også fram i Rich sin survey-undersøkelse der Heritage scorer relativt lavt på troverdighet i alle respondentgruppene. Selv innenfor gruppen av republikanske kongressmedarbeidere er Heritage bare rangert på sjette plass. Dette indikerer at disse to kjennetegnene kan trekke i motsatt retning. Mens markedsføring i hvert fall på kort sikt kan gi økt synlighet og større gjennomslag, kan det på lang sikt underminere tenketankens posisjon i det politiske spillet.

En langsiktig konsekvens kan derfor være at de mest «effektive» tenketankenenes virksomhet underminerer ekspertisens rolle i amerikansk politikk. Mange tenketanker opererer i dag som rent politiske aktører. Ideen om den «nøytrale analytiker» blir åpenlyst utfordret av disse institusjonene. Ekspertene blir i økende grad oppfattet som politiske aktører, og tenketanker er blant de mest aktive og effektive politiske ekspertinstitusjonene.

Denne tendensen forsterkes av tenketankenenes vektlegging av innspill som tar form av mer eller mindre «sidetunge» kommentarer. Dette er en form for innspill som i mindre grad gir substansiell innflytelse. Snarere fungerer innspillene som legitimering og dokumentasjon av standpunkter partene allerede har inntatt. Slik sett er det relevant å stille spørsmål om hvilken retning innflytelsen går: Er det tenketankene som kommer med friske innspill som får beslutningstakerne til å endre holdninger? Eller tilpasser tenketankene innspillene sine etter hvilke standpunkter beslutningstakerne allerede har inntatt?

Det synes klart at det er et spenningsforhold mellom tenketankenenes innflytelsesstrategier (politisk aktivisme, pågående markedsføring) og deres faglige troverdighet og autoritet. Her synes det å foreligge en grunnleggende avveining. De ideologiske tenketankenenes vektlegging av nye markedsføringsstrategier og kommentarer

som tar form av partsinnlegg, har muligens økt deres innflytelse på kort sikt. Det har imidlertid også ført til en uklar grenseoppgang mellom ekspertise og politisk aktivisme. Dette kan innebære at de ideologiske tenketankenes virksomhet bidrar til å underminere eksperters rolle i amerikansk politikk på lang sikt.

Litteratur

- Abelson, D. E. (1995) «From Policy Research to Political Advocacy: The Changing Role of Think Tanks in American Politics», *Canadian Review of American Studies* 25 (1): 93–106.
- Abelson, D. E. (1996) *American Think-Tanks and Their Role in US Foreign Policy*. London: Macmillan Press Ltd.
- Abelson, D. E. (2000) «Do Think Tanks Matter? Opportunities, Constraints and Incentives for Think Tanks in Canada and the United States», *Global Society* 14 (2): 213–36.
- Adler, E. (1992) «The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control», *International Organization* 46 (1): 101–47.
- Bjerre-Poulsen, N. (1991) «The Heritage Foundation: A Second-Generation Think Tank», *Journal of Policy History* 3 (2): 152–72.
- Edwards, D. V. & A. Lippucci (1998) *Practicing American Politics: An Introduction to Government*. New York, NY: Worth Publishers.
- Gellner, W. (1995) «The Politics of Policy: ‘Political Think Tanks’ and Their Markets in the US-Institutional Environment», *Presidential Studies Quarterly* 25: 497–510.
- Kaplan, F. (1991) *The Wizards of Armageddon*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Morgan, D. (2000) «Think Tanks: Corporations’ Quiet Weapon; Nonprofits’ Studies, Lobbying Advance Big Business Causes», *The Washington Post*, 29.01.
- Ricci, D. M. (1993) *The Transformation of American Politics: The New Washington and the Rise of Think Tanks*. New Haven & London: Yale University Press.
- Rich, A. (2004) *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, H. (1988) *The Power Game: How Washington Works*. New York, NY: Ballantine Books.
- Smith, J. A. (1991) *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. New York: The Free Press.
- Stone, D. (2000a) «Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes», *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13 (1): 45–62.
- Stone, D. (2000b) «Introduction to the Symposium: The Changing Think Tank Landscape», *Global Society* 14 (2): 149–52.
- Stone, D., A. Denham & M. Garnett (red.) (1998) *Think Tanks Across Nations: A Comparative Approach*. Manchester: Manchester University Press.
- Stone, D. & M. Garnett (1998) «Think Tanks, Policy Advice and Governance» i D. Stone, A. Denham & M. Garnett (red.) *Think Tanks Across Nations: A Comparative Approach*. Manchester: Manchester University Press: 1–21.
- Van Slambrouck, P. (1999) «California think tank acts as Bush ‘brain trust’», *Christian Science Monitor* 91 (152): 2.
- Weaver, R. K. (1989) «The Changing World of Think Tanks», *PS: Political Science and Politics* 22 (3): 563–78.
- Weiss, C. H. (red.) (1992) *Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think*. Newbury Park: Sage Publications.

Grenseløse karikaturer

En privatisering av utenrikspolitikken?

Karoline H. Flåm

masterstudent i statsvitenskap, NTNU, Trondheim

Torbjørn L. Knutsen

professor ved Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU, Trondheim

«Sivilisasjonskrig». «Global krig mot islam». «En nykolonialistisk fornærmelse». Beskyldningene haglet tett over Danmark etter at *Jyllands-Posten* publiserte tolv Muhammed-karikaturer i september i 2005.¹ Og sjelden har vel dejlige Danmark opplevd hardere vindkast. Det som startet som et lokalt oppgjør med «kunstnerisk selv-sensur» og «muslimsk selvhøytidelighet» (*Jyllands-Posten* 2005), skulle ende opp med dødelige demonstrasjoner, diplomatisk krise, handelsboikott og full internasjonal splid. Perioden er blitt betegnet som «en av Danmarks verste utenrikspolitiske kriser» (*Danmarks Radio* 2006b). Hvordan kunne tolv karikaturtegninger publisert i et fredelig nordisk land få slike stormfulle konsekvenser?

Denne artikkelen vil drøfte dette spørsmålet i lys av to forhold: Det første er et gammelt forhold: manglende kommunikasjon innad i land, liten politisk åpenhet slik at lands myndigheter avviser budskap og krav fra borgere som de ikke ønsker å høre. Det andre er nyere: større kommunikasjon mellom land, økende åpenhet i verden som har gitt borgere anledning til å formidle internasjonalt det budskap og de krav som nasjonale myndigheter ikke ønsker å høre.

Drøftingen er delt i tre. Innledningsvis gir vi et kort tilbakeblikk på karikaturesaken og legger vekt på hvordan en delegasjon fra en muslimsk organisasjon i Danmark reiste til Midtøsten med sin sak. Deretter drøfter vi slike delegasjoner og organisasjoner i sin almin-

1 Overskriftseksemlene er hentet fra artikler gjengitt i *Morgenbladets* bilag om karikaturstriden 17.02.2006.

nelighet, og peker på hvordan frivillige organisasjoner vokste fram som en ny internasjonal aktør i løpet av det 20. århundre. Avslutningsvis spør vi om ikke karikaturesaken kan ses som et symptom på noe større: som symptom på en form for internasjonal aktivisme som har skutt særlig fart etter den kalde krigens slutt og som har ført til en stadig mer fragmentert og privatisert utenrikspolitikk. Godt hjulpet av vår tids medie- og kommunikasjonsrevolusjon, er også ikke-statlige aktører og ikke-statlige nettverk kommet på banen. Disse opptrer tverrnasjonalt, utenfor nasjonalstatens politiske sfære, og ser i økende grad ut til å være verdt oppmerksomhet i studiet av utenrikspolitikk.

Karikaturesaken – et kort tilbakeblikk

Den 30. september 2005 trykket den danske avisen *Jyllands-Posten* tolv satiriske tegninger av profeten Muhammed. Bakgrunnen var at det viste seg vanskelig å finne tegnere som var villige til å illustrere en dansk barnebok om Profeten. På samme side rettet avisen kraftig skyts mot det de kalte «selvhøytidelige muslimer»: «De [muslimene] gjør krav på en særstilling når de insisterer på at man skal ta særlig hensyn til deres egne religiøse følelser. Dette er uforenlig med et verdslig demokrati og ytringsfrihet (...),» skrev *Jyllands-Posten* (2005).

Protestene lot ikke vente på seg. «Dette er å utnytte ytringsfriheten til en demokratisk undertrykkelse av muslimer i Danmark,» mente Qassem Zaed Ahmed, talsmann for Det Islamske Trossamfund i Danmark (Sørensen & Løvenbalk 2006). Trossamfunnet krevde at tegningene ble trukket tilbake. De ba om at alle muslimer i Danmark skulle få en unnskyldning, både fra *Jyllands-Posten* og fra Danmarks regjering. Muslimenes krav ble imidlertid avvist både av avisens redaktør og av Danmarks statsminister Anders Fogh Rasmussen. Begge viste til den danske ytringsfriheten og de rettighetene til fri skrift og tale som den garanterte.

De danske muslimene henvendte seg tidlig i oktober til muslimske lands ambassader i København og ba dem om å ta saken opp med Danmarks regjering. Ambassadørene talte imidlertid også for døve danske ører. Statsminister Fogh Rasmussen svarte bare i brev form at han på grunn av ytringsfriheten ikke ville involvere seg i saken (*Danmarks Radio* 2006b).

Dermed valgte ledere i Det Islamske Trossamfund i Danmark å ta saken ut av den nasjonale arena og drøfte den i internasjonale fora. «Vi ønsker å internasjonalisere denne saken slik at den danske

regjeringen skal forstå at tegningene ikke bare oppfattes fornærmende av muslimer i Danmark, men av muslimer overalt,» forklarte en av trossamfunnets ledere, Abu Laban (*Islam Online* 2005). Den 19. november dro han, sammen med fem andre muslimske ledere i Danmark, til Midtøsten for å spre sine synspunkt til religiøse og politiske ledere der. Delegasjonen hadde med seg et hefte som på arabisk forklarte muslimenes syn på karikatsaken, og som gjenga alle 12 karikaturtegningene – og inkluderte et par ekstra nedsettende bilder for godt mål. «Vi, muslimer bosatt i kongeriket Danmark, viser den det måtte angå – og alle muslimer – hvordan vi har det i dette landet i Nord-Europa, ett av de skandinaviske landene.» (*Ekstrabladet* 2006).

Delegasjonen reiste til Syria hvor de møtte stormuftien i Damaskus. Den reiste til Libanon, hvor delegatene møtte religiøse ledere og lot seg intervju av Hizbollahs tv-stasjon al-Manar, som via Globecast og Arabsat kringkaster til store deler av verden.

Da delegatene la veien om Egypt ble det fart i saken. På en pressekonferanse i Kairo la de fram heftet de hadde laget, og snakket om muslimenes stilling i Danmark. Imam Ahmad Akkari fra Århus gjenga et forslag fra det innvandreriendtlige Dansk Folkeparti om at Koranen burde sensureres fordi den inneholdt vers som kunne oppmuntre til vold. Få dager etter meldte egyptiske aviser at det var planer i Danmark om å sensurere Koranen.

Delegatene møtte også Egypts utenriksminister Ahmed Aboul Gheit. Han tok med seg heftet deres til et møte i Saudi-Arabia. I selveste Mekka tok han heftet fram på møtet til den muslimske Organization of the Islamic Conference (OIC), en mellomstatlig organisasjon med 57 medlemsland, i begynnelsen av desember 2005. OICs delegater diskuterte sjokkert de danske tegningene. Organisasjonen antydte saken i sin slutterklæring: OIC fordømte måten Profeten var blitt spottet «i media i visse land» (OIC 2005).

Organisasjonens slutterklæring ble rutinemessig sendt til alle verdens muslimske regjeringer. Med på lasset fulgte historien om Muhammed-tegningene og OICs fordømmelse – som dermed havnet på regjeringsnivå i store deler av den arabiske verden (Knutsen 2006). Religiøse og politiske ledere i flere land brakte sine fordømmelser videre til befolkningen. I enkelte land tok store menneskemasser til gatene i protest.² I ukevis ble verden vitne til

2 Her bør det nevnes at det har hersket uenighet om hvor brede og folkelige disse protestene egentlig var. Professor Mozaffari hevder for eksempel at protestene stort sett bestod av medlemmer av islamistiske bevegelser og militser, og at de slett ikke var spontane, men iscenesatt, enten av islamistiske grupper eller av regimene selv (*Weekendavisen* 2006).

voldelige demonstrasjoner, ambassadeangrep, handelsboikott og intens diplomatisk strid. Over den ganske klode serverte media løpende oppdateringer, analyser og kommentarer. Etter hvert så også FNs generalsekretær, generalsekretæren for OIC samt koordinatoren for Den europeiske unions utenriks- og sikkerhetspolitikk seg nødt til å komme på banen med en fellesuttalelse, for å roe gemyttene (EU 2006). Tolv blyanttegninger, publisert på en forblåst øy langt mot nord, hadde altså på kort tid skapt full politisk storm. Hvordan kunne dette skje?

Dette korte tilbakeblikket leder fram mot denne artikkelen hovedspørsmål: Hvorfor valgte den muslimske delegasjonen å handle som den gjorde? Og hvordan kan dens handlinger forstås i et utenrikspolitisk perspektiv?

Internasjonale aktivistnettverk

«Det danske samfunn, som er velutviklet og velutdannet, behandlet oss ikke som en partner. I denne sensitive saken ble vi ikke hørt.» Slik forklarte imamen Abu Laban hvorfor han sammen med fem andre muslimske religiøse ledere tok karikatarsaken med seg fra Danmark til Midtøsten (*Danmarks Radio* 2006a). En annen av de reisende, Ahmed Akkari, var også tydelig i sin begrunnelse: «Vi ble ikke hørt i Danmark. Verken politikere eller *Jyllands-Posten* ville høre på oss. Derfor måtte vi ta vår sak til Midtøsten» (Øverbye 2006).

Men slikt noe gjør man da ikke? som det heter hos Ibsen. Misforfornøyde aktivister i ett land kan da ikke gå til myndigheter i andre land og be dem presse myndighetene på aktivistenes vegne? Jo, det kan de. Og de gjør det hele tiden.

Det er slett ikke noe merkelig i at grupper i et land arbeider for å spre et kritisk budskap om landet til fremmede folk og andre regjeringer for at disse i sin tur skal legge politisk press på det kritiserte landets myndigheter. Mange internasjonale organisasjoner er etablert for å gjøre nettopp dette. Amnesty International er et eksempel: En frivillig organisasjon som har vært pioner på å spre kritikk om forholdene i enkelte land, få fremmede folk og regjeringer til å legge press på disse landenes myndigheter for slik å endre forholdene der. Andre NGOer har benyttet lignende arbeidsformer. Særlig gjelder dette organisasjoner som arbeider for å fremme rettigheter og miljøspørsmål. Dette er vanlig praksis i dagens åpne verden.

Spørsmålet er ikke *om* dette kan gjøres. Spørsmålet er *hvordan*

det gjøres. Andre spørsmål må også reises: Ett av dem er hvilke utenrikspolitiske konsekvenser dette har. Et annet, og mer ømtålig spørsmål, er dette: Er det noen grunn til at organisasjoner i den ikke-vestlige verden ikke skal få gjøre noe som vestlige organisasjoner gjør helt rutinemessig?

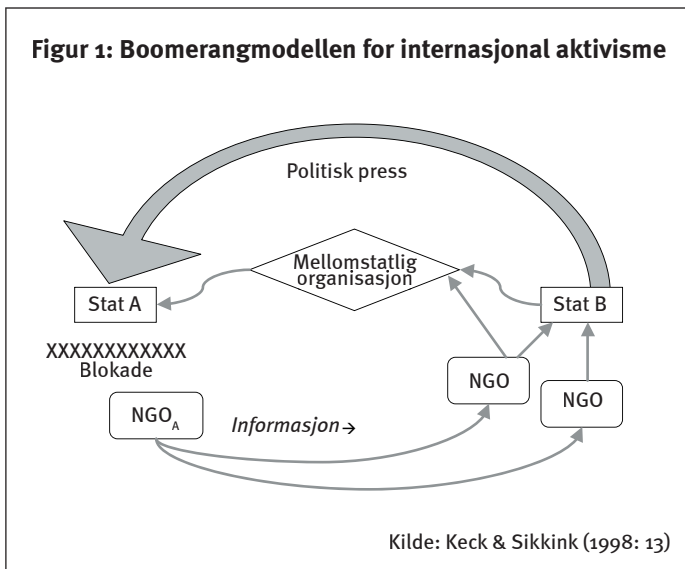
Activists beyond Borders

Margareth Keck og Kathryn Sikkink (1998) kaster lys over denne type praksis i sin bok *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Her drøftes aktivitetene til menneskerettighetspionerer, miljøaktivister samt kvinnesaksforkjempere i flere ulike land. På bakgrunn av disse studiene skisserer de to forfatterne en modell som gir en bredere forståelse av ikke-statlige, tverrnasjonale aktivistnettverks virksomhet.³ Forfatterne diskuterer også slike aktivisters potensielle påvirkning på internasjonal politikk.

Keck og Sikkink framholder at tverrnasjonale aktivistnettverk som regel oppstår i tilfeller der aktører føler seg marginalisert fra

politisk deltakelse i sin hjemstat. Dette er anskueliggjort i figur 1. I denne figuren antas det at noen av innbyggerne i stat A, til venstre i figuren, har dårlige politiske vilkår. De får ikke alltid myndighetene i tale. Frivillige organisasjoner i stat A (NGO_A) får sine budskap og krav blokkert. Organisasjonene vender dermed sine appeller utenlands – antydnet ved de to buede pilene nederst i figuren. De sprer sitt budskap ut over landets grenser og knyttes sammen med andre NGOer og med andre stater

Figur 1: Boomerangmodellen for internasjonal aktivisme



3 Forfatterne bruker termen «transnational advocacy networks» (*ibid.*). Med betegnelsen *nettverk* skiller forfatterne seg fra begreper som «koalisjon», «bevegelse» eller «sivilt samfunn». Slik ønsker de å få fram nettopp den *tverrnasjonale* og *løse* strukturen som ligger i disse aktørenes atferd (*ibid.*: 4,8). Hvordan Keck & Sikkink spesifiserer og definerer nettverksbegrepet, er imidlertid ikke lett å få tak på, da alt fra religiøse, intellektuelle, politikere, etablerte organisasjoner, adhoc-organisasjoner, samt media nevnes som potensielle nettverksaktører (*ibid.*: 9).

(for eksempel stat B) som i sin tur legger politisk press på stat A. Det lokale politiske presset, som altså i første omgang ble avvist innad i stat A, kommer nå tilbake utenfra. Budskapet som opprinnelig ble blokkert i det nasjonale samfunnet, kommer nå tilbake som en boomerang fra aktører i det internasjonale samfunnet, kanskje med fornyet styrke og kraft.

Nasjonale blokkeringer, internasjonale muligheter

Denne modellen kan kaste et forståelsens lys over vår case. Som nevnt innledningsvis, møtte muslimske organisasjoner og arabiske ambassadører avslag på sine ønsker om et møte med statsminister Fogh Rasmussen etter publiseringen av karikaturene. Dette skjedde til tross for at både sosialdemokratene, Socialistisk Folkeparti og de radikale oppfordret Fogh til å møte ambassadørene (*Danmarks Radio* 2006b). I et kvast debattinnlegg i den danske avisen *Politiken* uttrykte også 22 tidligere danske ambassadører og toppdiplomater sin skuffelse over statsministerens holdning, og mente «det ville kledd det demokratiske Danmark om statsministeren hadde imøtekommet anmodningen om samtale» (*Politiken* 2005). Men Fogh Rasmussen var urokkelig: «Dette er noe prinsipielt. Dette vil vi ikke, fordi det er så selvnlysende klart hvilke prinsipper det danske samfunn bygger på, at dette er det ikke noen grunn til å holde et møte om» (*Danmarks Radio* 2006b). Senere framholdt statsministeren i sin nyttårstale: «Ytringsfriheten kan ikke gradbøyes. Den kan vi ikke forhandle om» (Rasmussen 2006).

I kjølvannet av karikaturpubliseringen oppstod altså en «kommunikasjonsblokkade» mellom frustrerte muslimer og danske styresmakter. Både Akkiri og Laban oppgir den manglende dialogen med myndighetene som årsak til at Det Islamske Trossamfund i Danmark valgte å ta saken med seg over landegrensene.

Til sammenligning fikk karikaturesaken en ganske annen utvikling i Norge, hvor tegningene ble publisert i den kristne avisen *Magazinet*. I kjølvannet av den norske publiseringen hadde representanter for muslimske miljøer, kristne miljøer og myndigheter en utstrakt dialog om saken, blant annet via Mellomkirkelig råd og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (Plesner 2006). Tilsvarende nasjonale, tverr-religiøse dialoger fant ikke sted i Danmark (*ibid.*). Dermed fikk heller ikke de danske myndighetene den samme muligheten til å drive en type «krisehåndtering» som kanskje kunne bidratt til å roe gemyttene på hjemmebane, før saken eskalerte.

I stedet skulle Det Islamske Trossamfund få en mer premissgi-

vende og aktiv rolle i saken. Abu Laban samordnet størstedelen av kritikken som haglet etter publiseringen av tegningene, en kjensgjerning han senere bekreftet overfor danske media (*Danmarks Radio* 2006b). Også i ambassadørenes krav overfor statsminister Fogh Rasmussen var det Det Islamske Trossamfund som hadde regien (*ibid.*). Da kravene ikke førte fram i Danmark, vendte trossamfunnet seg utenlands. Laban kontaktet «høytstående tjenestemenn og framtreddende lærde», deriblant generalsekretæren i Den arabiske liga og imamen for moskeen og universitetet al-Azhar i Kairo, og lot dem få vite om den forestående reisen (*Islam Online* 2005). I tillegg gjorde imamene også avtaler om å møte politikere og religiøst lærde i Saudi-Arabia, Syria, Qatar og andre arabiske land (*ibid.*).

Dette var nettverksbygging på høyt nivå. «Takket være en formidable organisasjonsevne, en åpen reisekonto og et imponerende kontaktnett lyktes det imamene å piske opp et protestkor fra Karachi til Kairo» (Aagaard 2006).

Politikk og taktikk

Her er det grunn til å minne om at slike nettverk ikke lykkes helt uten videre. Flere forhold er avgjørende for hvorvidt en slik internasjonal «kampanje» lykkes eller ikke. Ifølge Keck og Sikkink er nettverkene avhengig av «politiske entreprenører» om de skal få maksimalt ut av sine appeller (*ibid.*: 12). Herunder nevner de to forfatterne ulike taktikker som aktivister kan følge. Noen av dem avhenger av aktørenes evne til å få ut budskap og informasjon, andre av om aktørene klarer å få innflytelse, mens atter andre beror på aktørenes evne til å håndtere sentrale symboler. La oss se på disse etter tur:

Aktørenes *informasjonstaktikk* går ut på å generere og spre informasjon til steder hvor den vil ha størst virkning. I karikaturesaken valgte sendemennene fra Det Islamske Trossamfund å ta tegningene med seg til Midtøsten. Der ville deres argumenter og appeller bli forstått.

Aktørenes *innflytelsestaktikk* går bl.a. ut på å henvende seg til mektige aktører for å få dem til å påvirke en situasjon. De danske muslimene henvendte seg til konservative religiøse ledere, og deres appeller gjorde dypt inntrykk og hadde stor virkning. De henvendte seg også til arabiske politikere. Gjennom personer som Egypts utenriksminister Ahmed Abu Gheit og organisasjoner som OIC nådde de ut med sine argumenter – til andre muslimer og, gjennom dem, til politikere i Vesten og til FN og EU.

Aktørenes *symboltaktikk* går ut på å bruke sentrale symboler, følelsesmettede fortellinger og felles identiteter og ritualer for å tydeliggjøre et budskap. De danske utsendingene hadde med seg karikaturer av Muhammed. De var lettfattelige, tydelige og ikke minst «salgbare». Sjelden hadde vel Vestens gudløshet, frivolitet og undertrykkelse av muslimske minoriteter vært mer åpenbar enn med dette dusinet tegninger. Delegasjonens rapport inneholdt ikke bare de tolv karikaturene, men også bilder som aldri hadde vært publisert i *Jyllands-Posten*. Disse har fått kritikere til å hevde at den danske delegasjonen ikke bare var interessert i å rapportere fakta.⁴ De var engasjert i en svertetekampanje – eller, som Keck og Sikkink kanskje ville beskrevet det, «politisk entreprenørskap».

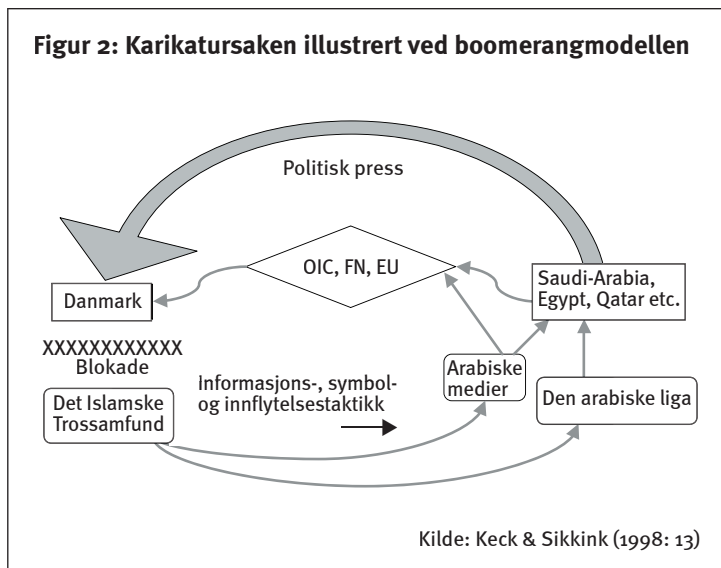
I denne sammenhengen er det verd å betone et av Keck og Sikkinks viktige poenger: Ved bruk av symboltaktikk kan det ofte oppstå et gap mellom de opprinnelige symbolene, eller den opprinnelige historien, og historien slik den blir gjenfortalt. Særlig kan dette bli tilfelle hvis gjenfortellingen foregår i en annen sosiokulturell kontekst og på et annet språk. Dette kan være et utslag av bevisst tilspissing fordi aktivistene bestreber seg på å fenge et publikum og gagne sin sak. Men budskapet kan også endres som følge av kulturelt «svinn» eller språklig dreining. Poenget er at å bringe en sak ut over landegrensene handler langt ifra bare om å «rapportere fakta» til utenforstående (*ibid.*: 19).

Kampanjen til de danske muslimene kan illustreres ved hjelp av Keck og Sikkinks aktivismemodell (se figur 2). Først oppstod det en blokada i Danmark mellom Det Islamske Trossamfund og de danske styresmaktene. Trossamfunnet gikk, som en følge av dette, utenlands med sitt budskap. Med informasjons-, innflytelses- og symboltaktikker bygde de nettverk med andre NGOer – blant dem Den arabiske liga, al-Azhar, arabiske media samt politiske og religiøse ledere i flere arabiske land.⁵ Disse påvirket i sin tur FN, IOC og EU, som alle gikk ut med erklæringer til det internasjonale samfunn og til danske styresmakter – de reisende imamene hadde nådd alle kanaler.

Det Islamske Trossamfund gikk altså fra å være en religiøs minoritetsgruppering i Danmark til å bli en aktiv politisk aktør i et globalt,

4 Dokumentert blant annet av *Ekstrabladet* (*ibid.* 12.01.2006).

5 Selv sagt var det langt flere aktører involvert i karikatsaken, både i Danmark og internasjonalt. Abu Laban har blant annet oppgitt at også organisasjoner som representerte pakistanske og tyrkiske muslimer ivrig engasjerte seg på Det Islamske Trossamfunds side (*Islam Online* 2005) Av plassmessige og tankeøkonomiske hensyn må vi imidlertid la enkelte av de involverte aktørene i karikatsaken forbli uomtalt i denne artikkelen.

Figur 2: Karikaturesaken illustrert ved boomerangmodellen

politisk nettverk. Selv har trossamfunnet betegnet reisen og kampanjen i Midtøsten som «en stor suksess» (*Danmarks Radio* 2006).

Globalisering og privatisering

Politisk eller religiøs aktivisme på tvers av landegrenser er ikke i seg selv spesielt nytt. Keck og Sikkink (1998) casestudier finner historisk gjenklang både i 1800-tallets kamp mot slaveri, misjonsaktivitet, kampen for kvinners

stemmerett – for bare å nevne noe. Men statistikken levner ingen tvil om at omfanget av slik tverrnasjonal aktivisme har økt i nyere tid: Antall menneskerettighetsorganisasjoner steg med hele 409 prosent fra 1953 til 1993. Antall organisasjoner knyttet til kvinners rettigheter økte med hele 510 prosent i samme periode. Tilsvarende tall for etnisk eller religiøst funderte grupper var 190 prosent (Union of International Associations, som gjengitt i Keck & Sikkink 1998: 11). Og dette sier bare noe om økningen i antall registrerte organisasjoner – å tallfeste adhoc-grupperinger og sosiale undergrunnsbevegelser er en umulig oppgave. At også deres omfang og betydning øker, er det imidlertid stor enighet om (Waters 2001, Dalton, Kuechler & Bürklin 1990, Keck & Sikkink 1998).

Globalisering

Den sterke veksten av ikke-statlige aktører kan tilskrives flere forhold. Denne kan, med en forslitt samlebetegnelse, klassifiseres som «globalisering». Dette begrepet kan ganske enkelt defineres som en prosess der geografiske begrensninger på økonomisk, politisk, sosial og kulturell samhandling reduseres (Waters 2001: 5). Ifølge denne definisjonen er globalisering slett ikke noe nytt fenomen. Det kan i hvert fall føres tilbake til den internasjonale handelen som økte på 1500- og 1600-tallet (Knutsen 1999). Globaliseringen ble også sterkt stimulert av 1800-tallets industrielle revolusjon (Knutsen & Moses 2001: 364). På slutten av 1900-tallet skjøt globaliseringen

fart, og fikk i kjølvannet av en rask utvikling i elektromagnetisk teknologi, miniaturisering og tilhørende kommunikasjonsrevolusjon sin sterkeste medvind.

Følgene av den teknologiske utviklingen gjør seg synlige i folks informasjons-, kommunikasjons- og reisemuligheter. Å påstå at vi i dag lever i en «global landsby» er riktignok å overdrive – ennå er det et langt stykke igjen før *alle* kan få smake fruktene av informasjons- og kommunikasjonsrevolusjonen; store deler av verdens befolkning lever fremdeles uten nevneverdig kommunikasjonsteknologi. Likevel bidrar stadig mer verdensomspennende massemedier og et eksponentielt voksende internett til å bygge ned de geografiske barrierene mellom mennesker. Hver dag føder cyberverdenen 75 000 nye blogger (Clickz 2006). Det finnes nyhetsgrupper og interaktive forum for praktisk talt alle tenkelige utenrikspolitiske spørsmål – og ikke minst et hav av nettsteder som spesialiserer seg på politisk aktivisme.⁶ Anslagene på antall nettbrukere, skjønt umulig å tallfeste nøyaktig, svinger svimlende høyt, fra oppunder milliarden til godt over (Internet society, ingen dato). Denne utviklingen er, om ikke allestedsnærværende, så allikevel *ikke-statlig* – nettadressesuffikser som «edu», «net», «org» og «com» er ikke delt inn etter geografiske skillelinjer. Timothy Garton Ash (2006) har satt beskrivende ord på fenomenet: «Roma er ikke lenger bare Roma, men også Tunis, Kairo og Tirana. Birmingham er også Kashmir og Punjab, mens London er hele verden» (*ibid.*). Hvem som helst med tilgang til en datamaskin og et modem kan i dag være sin egen publisist – og risikere å bli hørt av hele verden. Dermed blir det også langt lettere å promotere politiske budskap på tvers av landegrenser.

Mange samfunnsvitere har betraktet dette som en progressiv politisk kraft. En tendens som kan utnyttes i menneskerettighetenes og det liberale demokratiets tjeneste. Da Keck og Sikkink undersøkte endringer i globalpolitiske mønstre, konsentrerte de seg om progressive aktiviteter, som for det store flertallet var ladet med positive assosiasjoner. Det aller meste av litteraturen omkring «global aktivisme» har kretset omkring progressive bevegelser – om miljøbevegelser og menneskerettighetsforkjempere (O'Neill 1999). Keck og Sikkink vedgår imidlertid at også mer illiberal eller reaktiv aktivisme kan ses i lys av deres modell. De nevner for

6 Nettstedene Netaction.org og Protest.net er eksempler på dette. Førstnevnte tilbyr for eksempel en nedlastbar treningsguide for politiske aktivister som trenger tips til lederskap, budsjettering og logistikk (se www.netaction.org/training). Protest.net «samler aktivister under én URL» og tilbyr oversikt over møter, arrangementer og organiserte protester over store deler av den vestlige verden (se www.protest.net).

eksempel den tverrnasjonale mobiliseringen mot selvbestemt abort i forbindelse med FNs kvinnekonferanse i 1995, som et eksempel på ikke-progressiv aktivisme. Lar vi de ideologiske eller moralske brillene ligge, kan alle aktivistnettverk – også ortodokst islamistiske og denne artikkelens case – analyseres og forstås på samme måte: som en tverrnasjonal bevegelse knyttet sammen av et felles sett av normer, ideer og kampsaker.

Hvor stor utbredelse ville karikaturene fått uten «de reisende imamenes» hjelp? Svært mange aviser trykket tegningene etter at de først forekom i *Jyllands-posten*.⁷ Slik bidro de utvilsomt til en konflikteskalering som den danske avisen neppe kunne ha forårsaket alene. I tillegg kan det synes som om karikaturene falt i fruktbar jord i arabiske land der radikal, islamistisk opposisjon allerede var på framvekst (Aagaard 2006). Like fullt er det klart at Det Islamske Trossamfund bidro til å nøre opp under fordømmelsen av karikaturene. Det var først da delegasjonen tok tegningene med seg til Midtøsten, flere uker etter at tegningene ble publisert, at uroen virkelig tok av. Trossamfunnet og dets budskap ble mer synlig – og det fikk et større publikum enn det hadde hatt i Danmark. Som professor Mehdi Mozaffari kommenterte:

De danske imamene er nå blitt en maktfaktor. De framstilles konstant på tv i Midtøsten som både ofre og helter, heroiske frontkjempere i fiendeland. En ung imam fra Århus kan stille seg opp i fullt alvor på tv og foreslå en formalisert fredsavtale med statsministeren (*Weekendavisen* 2006).

Hva gjør dette med politikken? Hva gjør det med utenrikspolitikken? Hva gjør det med nasjonalstaten? Er det slik, som mange hevder, at nasjonalstaten er i ferd med å miste sitt monopol på stadig flere områder – også utenrikspolitikken?

Privatisering og slutten på utenriksmonopolet

Utenrikspolitikk har tradisjonelt blitt forstått som «nasjonalstatens handlinger overfor sine internasjonale omgivelser» (Jönsson 1997). Bildet er mer sammensatt i dag. Nasjonalstaten deler det politiske «markedet» med et voksende antall ikke-statlige aktører som også har potensial i seg til å spille avgjørende roller i utenrikspolitikken. Disse opererer som regel *utenfor* de tradisjonelle stat–stat-kanalene.

7 Tegningene ble blant annet trykket i Tyskland, Bulgaria, Frankrike, Spania, Italia, Sveits, New Zealand, USA, Japan, Norge, Israel og Yemen (*Danmarks Radio* 2006a).

Foreign policy, previously an exclusive realm managed by diplomats behind closed doors is increasingly democratized – citizen activists, NGOs, domestic ministries, private enterprises, academics and other actors participate directly in foreign policy (Jozef Bátora 2005: 1).

Mens utenrikspolitikken tidligere ble utformet innenfor rammene av korrekt prosedyre og etablerte, formelle fora, finner de nye aktørene alternative kanaler og alternative scener for sin påvirkning. Og utenrikspolitiske budskap, som tidligere behøvde uker på å nå sin mottaker, forflytter seg i dag i løpet av sekunder (Gilboa 2002: 736). I et slikt landskap blir utenrikspolitikken vanskeligere å kontrollere, den blir åpnere og mer tilgjengelig for privat deltakelse. Dermed kan Bob Geldofs Live Aid-arrangementer, al-Qaidas videooverførte fatwaer – eller publiseringer av karikaturtegninger – alle ses som potensielt utenrikspolitiske handlinger. Du trenger ikke operere innenfor nasjonalstatens rammer – så lenge du når et stort nok publikum, er du med som en «player».

Det utenrikspolitiske landskapet er blitt et nytt og, for mange, ulendt terreng. De gamle kartene stemmer ikke alltid. Det oppstår fort uklarhet omkring hvem det er som *egentlig* skal være utenrikspolitisk «veiviser». Et lokalt eksempel: Da fylkeskommunen i Sør-Trøndelag våren 2006 manet til boikott av israelske varer, grep Utenriksdepartementet inn og klargjorde at fylkeskommunen «ikke kunne være en part» overfor Israel (Sør-Trøndelag fylkeskommune 2006). To år tidligere hadde rapgruppen Gatas Parlament satt i gang en «uavhengig, ikke-religiøs kampanje» som via nettsiden killhim. nu jobbet for å samle inn dusørmidler til den som gjorde kort prosess med George W. Bush (Gatas Parlament, ingen dato). Nettstedet ble anmeldt av den amerikanske ambassaden og tatt ned av norsk politi (*It-avisen* 2004). Speil av nettsiden fortsatte imidlertid å dukke opp, og anmeldelsen ble senere henlagt.

Også karikaturesaken har tangert det rent rettslige: Imamene som tok karikaturtegningene med seg til Midtøsten, har angivelig over 300 anmeldelser for «landsskadelig virksomhet» hengende over seg (Christensen 2006).

De nevnte eksemplene er selvsagt ulike: Mens det første reflekterer uenighet omkring hvilket folkevalgt nivå utenrikspolitikken skal springe ut fra, illustrerer de sistnevnte at også ikke-valgte aktører kan skape diplomatiske og utenrikspolitiske bølger. Eksemplene har imidlertid et klart fellestrekk. De bærer alle bud om den samme, tydelige trenden: en økende spenning mellom den tradisjonelle oppfatningen av staten som sentral og enhetlig utenrikspolitisk

aktør og, på den andre siden, et radikalt annerledes verdensbilde der utenrikspolitikken er vanskeligere å monopolisere.

Mot en ny forståelse av utenrikspolitikk

Studier av utenrikspolitikk har i stor grad basert seg på tre analyse-nivåer: øverst et systemnivå, deretter et stats- eller organisasjons-nivå og nederst et individnivå. Jo lavere blant analysenivåene, jo høyere grad av detaljrikdom – og desto lavere grad av generalitet. Den implisitte antakelsen som ligger under denne nivåtanken, harmoniserer med realismens aksiom:⁸ Statene opererer som enhetlige størrelser, og de er den internasjonale arenas mest sentrale aktører. Hver enkelt stats handlingsrom avgjøres av dens posisjon i systemet – dens rikdom og militære makt.

Bildet tilgjengeliggjøres ofte av biljardkulemetaforen:⁹ Verden er et biljardspill, der kulene utgjør nasjonalstatene. Hver enkelt kule har en viss grad av autonomi (tildelt av biljardspillerne – nasjonalstatenes enhetlige vilje), men denne er til syvende og sist begrenset av kulenes relative posisjoner. Enhver kules spillerom avgjøres av de andre kulenes posisjonering. Systemnivået har med andre ord tradisjonelt handlet om stater, og om deres relative makt.

Er det noe karikaturesaken viser, så er det nettopp at internasjonal politikk er noe mer enn kuler på et brett. Biljardmetaforen var nok treffende i eneveltets tidsalder. Den var fremdeles nyttig den gang grasrotaktiviteter foregikk innenfor territorialstatens grenser og begrenset seg til kontakter med nasjonale partier, lokale interessegrupper og hjemlige ideelle organisasjoner. I dag er organisasjonslivet internasjonalisert. Mulighetene for påvirkning og deltakelse strekker seg utenfor statens grenser. Utenrikspolitikken er ikke lenger bare et uttrykk for en stats enhetlige vilje, ei heller er den utelukkende et resultat av tradisjonell *indrepolitikk* og hjemlig partipolitisk dragkamp.

Opp gjennom det 20. århundre har mange forfattere pekt på biljardmetaforens begrensninger og tatt til orde for en ny utenrikspolitisk forståelse. Norman Angell framholdt før første verdenskrig at industrialismen hadde gjort verdens stormakter så gjensidig avhengige at de gamle maktpolitiske modellene var avleggs og derfor

8 Inndelingen trekker kanskje først og fremst på Kenneth Waltz' *Man, the State and War* (1959), men har senere fått fornyet tyngde med Allison & Zelikows *Essence of Decision* (1999).

9 Metaforen er tatt i bruk av flere innen den realistiske skoletradisjonen, blant annet av John W. Burton (1973, gjengitt i Waters 2001: 98–99).

farlige (Knutsen 2006). Da de første lange skyggene falt over Europa før andre verdenskrig, diskuterte Ramsay Muir (1932) fordeler og ulemper ved gjensidig avhengighet; han la vekt på ulempene, og var bl.a. bekymret for at internasjonaliseringen kunne skape en konfliktfylt reaksjon i form av bitter nasjonalisme. David Mitrany (1933) betonet fordelene; han så hvordan gjensidig avhengighet kunne brukes for å knytte fredelige bånd mellom stater.

Førti år etter ble disse ideene tatt fram igjen. John W. Burton (1972) hevdet at gjensidig avhengighet på tvers av geografiske barrierer har bidratt til at nasjonalstatens grenser har blitt mindre betydningsfulle. Biljardmetaforen er avleggs, hevdet han og presenterte som alternativ en nettverksmodell basert på internasjonale transaksjoner. Robert Keohane og Joseph Nye introduserte begrepet «kompleks gjensidig avhengighet». De hevdet at skillet mellom ulike politiske saksfelt var blitt mer utydelig – at skillet mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk var blitt uklart, og at utenrikspolitikken ikke nødvendigvis lenger hadde noe primat – hierarkiet av politiske saksfelt var ustabilt. Maktposisjonering var ikke alltid den klokkeste utenrikspolitiske handling. Militære disposisjoner spiller en stadig mindre rolle. Kontaktflatene mellom mennesker blir stadig flere og mer mangfoldige, hevdet Keohane og Nye (1977: 21–25).

Selv etter hundre år med debatt om «gjensidig avhengighet» og «internasjonalisering» omfavner nye generasjoner fremdeles de gamle slagordene som om de innebærer nye innsikter. Selv det nye begrepet «globalisering» er lastet til plimsollmerket med gamle ideer og tradisjonelle argumenter. Og selv de som er seg fullt bevisst kraften i de gamle konvensjonene og som ønsker å bryte ut av dem, makter det ikke. De forblir fanget av etablerte praksiser (Knutsen & Moses 2001). Etter terrorangrepet 11. september 2001 advarte Bush-administrasjonen mot nye aktører og en ny politisk virkelighet. Likevel var administrasjonens svar på den nye, globale trusselen tradisjonell, mellomstatlig krigføring. Den franske Midt-østen-eksperten Gilles Kepel mener at Bush-administrasjonen i sin utenrikspolitiske praksis rett og slett «ikke var i stand til å begripe eller hankses med en fiende som, når alt kom til alt, ikke var en stat» (sitert i Cohen & Küpcü 2005).

Om Bush-regjeringen var uforberedt, er faren stor for at andre regjeringer er det samme. Tiden er overmoden for en biljardmetaforens etterfølger – både på det teoretiske og det praktiske plan. Det første skrittet bør vel imidlertid være teoretisk. For, som Norman Angell slo fast for nesten 100 år siden: Hva hjelper det vel om

verden der ute er i radikal endring, så lenge vår forståelse av den er avleggs og illusorisk?

Oppsummering og konklusjon

Denne artikkelen har vist hvilken kraft og innflytelse ikke-statlige aktører kan besitte i dagens internasjonale system. Det som i fjor høst startet som et lokalt oppgjør med «selvhøytidelige muslimer», det som til å begynne med utartet til muslimsk frustrasjon overfor danske myndigheter, utviklet seg til en «global intifada», til måneder med demonstrasjoner, handelsboikott og internasjonal diplomatisk krise. Ennå merkes etterdønninger etter det som er blitt betegnet som Danmarks verste utenrikspolitiske mareritt.

Vi har vist hvordan karikaturesaken fikk sin eksplosive rekkevidde blant annet takket være godt gjennomført politisk entreprenørskap fra Det Islamske Trossamfund sin side. «Blokert» fra dialog og forsoning med danske myndigheter, tok de danske imamene karikaturene under armen og vendte sine appeller utenlands. Slik ligner deres handlinger i stor grad på dem mer progressive eller politisk liberale aktivister ofte benytter seg av, og forløpet kan systematiseres ved hjelp av Keck og Sikkinks boomerangmodell. Delegasjonen er dessuten et kroneksempel på vel utnyttet informasjons-, innflytelses- og symboltaktikk. Karikaturene og fordømmelsene spredte seg som ild i tørt gress. Snart var både politiske og religiøse ledere, Den arabiske Liga, OIC, FN og EU – for ikke å snakke om mannen i gata – engasjert i den samme utenrikspolitiske saken. Det Islamske Trossamfund hadde på få uker gått fra å være en religiøs minoritetsgruppering i Danmark, til å bli en aktiv og premissgivende aktør på den globale arenaen.

Vi har i siste del av artikkelen argumentert for at utenrikspolitikken generelt er mer fragmentert og privatisert i dag enn tidligere. Godt hjulpet av medie- og kommunikasjonsrevolusjonen stjeler ikke-statlige aktører makt og spillerom fra nasjonalstaten. Makter du å nå publikum – for eksempel gjennom kløktig nettverksbygging – har du potensial til å bli en premissgivende utenrikspolitisk aktør.

Vi har imidlertid ikke drøftet det siste, store, ømtålige spørsmålet som ble reist innledningsvis: Er det noen grunn til at ikke-vestlige organisasjoner ikke skal få drive de samme formene for internasjonal opplysnings- og lobbyvirksomhet som vestlige organisasjoner? Det umiddelbare svaret er nei. Det finnes ingen god grunn. Alle frivillige organisasjoner må i prinsippet stilles likt, uansett hvilket

land de kommer fra. Internasjonal politisk aktivisme kan ikke forbeholdes vestlige, liberale organisasjoner alene.

I prinsippet må alle frivillige organisasjoner få organisere seg internasjonalt på lik linje. Problemet er naturligvis at slike frivillige organisasjoner i praksis organiseres i liberale land. Organisasjoner som sponses av illiberale regimer, har ofte et illiberal budskap som spres i den internasjonale offentligheten som åpne, liberale land utgjør (Zakaria 1997). Hva skal gjøres med dem?

For å sette spørsmålet på sin paradoksale spiss: Skal organisasjoner som motarbeider liberale verdier – deriblant den liberale retten til ytringsfrihet – få lov til å drive sin politiske press- og lobbyvirksomhet i ytringsfrihetens navn? Dette spørsmålet er ikke nytt. Det har lenge vært diskutert innad i alle vestlige demokratier – vestlige rettsstater har utviklet forskjellige politiske praksiser for hvordan de behandler kommunistpartier og nazistgrupper.¹⁰ Det som er forholdsvis nytt er at slike spørsmål er løftet opp på et internasjonalt plan. Det ligger i kortene at forskjellige stater koordinerer sine svar på vanskelige spørsmål – som ikke alltid kan besvares i generelle termer. I mange tilfeller må spørsmålene konkretiseres og drøftes i relasjon til spesifikke grupper og deres natur. Skal alle illiberale organisasjoner behandles på samme måte? Eller bør illiberale grupper som er voldelige, behandles annerledes enn dem som arbeider med fredelige midler? (Og hvordan behandles grupper som med støtte av en fremmed makt arbeider med fredelige midler for radikal endring av samfunnet i et annet land?) Bør grupper som forfekter illiberale prinsipper ut fra politisk overbevisning behandles annerledes enn dem som hevder illiberale verdier ut fra religiøs overbevisning? (Hvor går forresten grensen mellom politikk og religion i slike tilfeller? Og hva menes med «liberale» – og «illiberale» – verdier?) Slike spørsmål er kontroversielle. I karikaturesakens kjølvann melder de seg på det internasjonale plan. Og her er problemet bl.a. dette: Liberale stater vil neppe behandle dem på samme måte som illiberale. Liberale stater har grupper som vil strekke sin toleranse for å møte liberale rettighetsidealer; men de vil også ha grupper som hevder at ett sted må grensen gå. Illiberale stater kan ofte feie disse spørsmålene under teppet. Illiberale regimer har sågar muligheter til å bruke spørsmålene til å mobilisere befolkningen for egen politisk vinning.

Også her kan karikaturesaken være et jærtegn på en ny tid. Den

¹⁰ I de fleste liberale demokratier er det slik at ytringene tolereres så lenge de ikke bryter lovparagrafer som forbyr oppvigleri, voldsbruk eller rasistiske utsagn – samtidig har det hemmelige politiet overvåket deres aktiviteter.

viste bl.a. hvordan radikale islamister brukte de danske tegningene til å vise hvordan hele Vesten mangler respekt for islam. Enkelte illiberale regimer, som frykter åpenhet og ytringsfrihet, brukte tegningene i sitt eget, anti-vestlige kram for å sverte liberale, demokratiske verdier. Autoritære ledere mobiliserte sine fotsoldater, som i god propagandastil fortalte opprørte folkemasser at tegningene ikke bare viste Vestens, men ytringsfrihetens sanne ansikt. At demokrati er uønsket. At frihet er et påskudd til å spotte islam. At det etablerte diktatur er bedre enn noe vestlig styresett.

Karikatursaken viser glimt av et nytt åpent og demokratisk verdenssamfunn, hvor systemnivåtenkning og tradisjonelle biljardmetaforer – begge betoner stater i relativ maktposisjon – er misvisende forestillinger. Den viser også at den nye tiden inneholder paradokser – for eksempel at jo mer Vesten betoner liberale verdier som prinsipp, jo mer ammunisjon gis til autoritære teokratier.

Uansett hvordan morgendagens teoretiske forståelse av utenrikspolitikk blir seende ut, bør den være tilpasset en ny tid – en tid der utenrikspolitikken ikke lenger kan monopoliseres av nasjonalstaten. Bare med utgangspunkt i teorier som tar høyde for ikke-statlige aktører, et vell av ulike organisasjoner samt dagens nettverks- og kommunikasjonsmuligheter, kan en global, utenrikspolitisk krise som karikatursaken fullt og helt forstås.

Litteratur

- Aagaard, C. (2006) «En sag med mange vindere», *Information* 10.01. (<http://www.information.dk/Eksport/Temapakker/Tema55.html>).
- Allison, G. T. & P. D. Zelikow (1999) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2. utgave. New York: Longman.
- Ash, T. G. (2006) «Våre medier må gi muslimene muligheten til å diskutere med hverandre», *The Guardian* 09.02. Gjengitt og oversatt av *Morgenbladet* (eget bilag) 17.02.
- Bátora, J. (2005) «Multistakeholder Public Diplomacy of Small and Medium-Sized States: Norway and Canada Compared». Paper presentert på International Conference on Multistakeholder Diplomacy, Malta, 11.–13.02. 2005 (<http://www.diplomacy.edu/Conferences/MSD/papers/batora.pdf>).
- Burton, John W. (1972) *World Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Christensen, M. F. (2006) «Medie-imamen», *Information* 24.03. (<http://www.information.dk/Eksport/Temapakker/Tema55.html>).
- Clickz (2006) «Blogosphere doubles every six months», 18.04. (http://www.clickz.com/stats/sectors/traffic_patterns/article.php/3599826).
- Cohen, M. A. & M. F. Küpcü (2005) «Privatizing Foreign Policy», *World Policy Journal* 22(3): 34–52.
- Dalton, R. J., M. Kuechler & W. Bürklin (1990) «The Challenge of New Movements» i Dalton & Kuechler (red.) *Challenging the Political Order. New Social and Political Movements in Western Democracies*. Cambridge: Polity Press: 3–23.
- Danmarks Radio (2006a) «Interview med Abu Laban», tv-opptak 30.01. (Hentet fra <http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2006/01/30/131707.htm>) 29.04.2006.
- Danmarks Radio (2006b) «Muhammed-krisen dag for dag», 08.02. (<http://www.dr.dk/Nyheder/Udland/2006/02/08/103259.htm>).
- Ekstrabladet (2006) «Viste pædofil Muhammed», avisens kommentar samt imamenes medbrakte rapport til Midtøsten (http://europa-eu-un.org/articles/en/article_5663_en.htm).
- EU (2006) «EUHR Solana, UNSG Annan and OIC SG Ihsanoglu call for calm and restraint after caricature publications», fellesuttalelse 07.02. (http://europa-eu-un.org/articles/en/article_5663_en.htm).
- Gatas Parlament (ingen dato). Utdrag fra den nå nedlagte nettsiden «killhim.nu» (<http://blog.bearstrong.net/001479.html>).
- Gilboa, E. (2002) «Global Communication and Foreign Policy», *Journal of Communication* 52(4): 731–48.
- Information (ingen dato) «Temapakke: Muhammed-saken», artikkelsamling (<http://www.information.dk/Eksport/Temapakker/Tema55.html>) (01.05.2006)
- Internet Society (ingen dato) «Internet history and growth», artikkel (<http://www.isoc.org/internet/history/>) (23.04.2006)
- It-avisen (2004) «'Killhim.nu' stengt av politiet», artikkel 04.11. (<http://www.itavisen.no/php/art.php?id=253775>) (07.05.2006).
- Islam Online (2005) «Danish Muslims 'Internationalize' Anti-Prophet Cartoons», intervju 18.11. med Abu Laban, leder for Det Islamske Trossamfund i Danmark (<http://islamonline.net/English/News/2005-11/18/article02.shtml>) (24.04.2006)
- Jönsson, C. (1997) «Utenrikspolitik» i Ø. Østerud, K. Goldmann & M. N. Ped-

- ersen (red.) *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget: 276.
- Jyllands-Posten* (2005) «Ytringsfrihet», kulturleder 30.09. som ledsaget de tolv karikaturene. Gjengitt og oversatt av *Morgenbladet* (eget bilag) 17.02.2006.
- Keck, M. E. & K. Sikkink (1998) *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. New York, NY: Cornell University Press.
- Keohane, R. O. & J. S. Nye (2001) *Power and Interdependence*. 3. utgave. New York: Longman [1972].
- Knutsen, Torbjørn L. (2006a) «Skjønner vi tegningen?», *Adresseavisen* 15.02.
- Knutsen, Torbjørn L. (2006b) «Normans bok», *Internasjonal politikk* 64(2): 257–79.
- Knutsen, Torbjørn L. (1999) *Rise and Fall of World Orders*. Manchester: Manchester University Press.
- Knutsen, T.L. & J. W. Moses (2001) «Inside-Out: Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries», *Cooperation and Conflict* 36(4): 355–80.
- Mitrany, David (1933) *The Progress of International Government*. New Haven: Yale University Press.
- Morgenbladet* (2006) «Karikaturstriden», temabilag 17.02.
- Muir, Ramsay (1932) *The Interdependent World and Its Problems*. London: Constable.
- OIC (2005) «Meeting the challenges of the 21st century, solidarity in action», sluttetklæring etter OICs konferanse 08.12. (<http://www.oic-oci.org/>) (14.03.2006).
- O'Neill, K. (2004) «Transnational Protest: States, Circuses, and Conflict at the Frontline of Global Politics», *International Studies Review* 6(3): 233–51.
- Plesner, I. T. (2006) «Religionspolitikk som fredsarbeid», *Morgenbladet* 17.02. (<http://www.morgenbladet.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20060217/ODE-BATT/102170013/-1/DEBATT>) (27.02.2006).
- Politiken* (2005) «22 tidligere ambassadører siger fra», 20.12. (<http://politiken.dk/VisArtikel.iasp?PageID=425732>) (27.04.2006).
- Rasmussen, A. F. (2006) «God aften!», statsminister Anders Fogh Rasmussens nyttårstale. Gjengitt i *Morgenbladet* (eget bilag) 17.02.2006.
- Sørensen, R. B. & J. Løvenbalk (2006) «12 tegninger og et nej fra en statsminister», *Information* 18.02. (<http://www.information.dk/Eksport/Temapakker/Tema55.html>) (01.05.2006)
- Sør-Trøndelag fylkeskommune (2006) «Boikott av Israel», Fylkestingets sak 2/2006, møtedato 07.03. (<http://www.stfk.no/Search.aspx?query=boikott%20av%20israel>) (05.05.2006).
- Waltz, K. N. (2001) *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press [1959].
- Waters, M. (2001) *Globalization*. 2. utgave. London: Routledge.
- Weekendavisen* (2006) «Vredens geopolitikk», intervju 10.02. med Mehdi Mozafari. Gjengitt og oversatt av *Morgenbladet* (eget bilag) 17.02.
- Zakaria, Fareed (1997) «The Rise of Illiberal Democracy», *Foreign Affairs* 76(6): 22–33.
- Øverbye, M. (2006) «Her ble Muhammed-tegningene storpolitikk», *Dagbladet* 10.02. (<http://www.dagbladet.no/nyheter/2006/02/10/457446.html>) (24.04.2006).

Den olympiske bevegelse og internasjonal politikk

Andreas Selliaas
forsker, NUPI

De olympiske idealene om at sport skal bidra til et fredelig samfunn og til å bevare den menneskelige verdighet (art. 2 i Det olympiske charter), har hatt dårlige kår helt fra Den internasjonale olympiske komité (IOC) ble opprettet i 1894 og til avslutningen av den kalde krigen. Men etter den kalde krigen har ting endret seg. I denne artikkelen viser jeg at IOC og den olympiske bevegelse som selvstendig aktør har fått økt betydning i internasjonal politikk. Det skyldes i hovedsak tre ting: 1) at IOC og den olympiske bevegelse har tatt en mer aktiv rolle som aktør på den internasjonale arena, 2) at IOC og den olympiske bevegelse har fått større handlingsrom, og 3) at internasjonale organisasjoner som FN i økende grad ser på IOC og den olympiske bevegelse som en viktig medspiller i kampen for å nå sine egne mål om fred og forsoning.

Den olympiske bevegelse og internasjonale konflikter

Pierre de Coubertin, grunnleggeren av det moderne OL, var påvirket av både de politiske aspektene ved antikkens OL og av den internasjonale fredsbevegelsen i sin samtid da planene om det moderne OL

Artikkelen er en omarbeidet versjon av foredraget «FN, IOC og internasjonalt fredsarbeid – et historisk tilbakeblikk», som ble holdt på konferansen *Idrett og FNs tusenårsmål*, Norges Idrettshøgskole, 21.09.05. Takk til Sverre Lodgaard, Marit Myrmæl og Stein Bjørlo for kommentarer til et tidligere utkast av artikkelen. Takk også til Elisabeth Drøyer ved den norske FN-delegasjonen i New York for hjelp med å finne IOC-relaterte FN-dokumenter.

tok form. I antikkens OL var det særlig den olympiske våpenhvilen – *Ekecheiria* – som Coubertin festet seg ved. Antikkens olympiske leker fant sted 293 ganger fra år 776 før Kristus til år 393 etter Kristus uten en eneste avlysning(!). Olympiske leker var en av mange greske festivaler og i tilknytning til slike festivaler kunne greske emissærer erklære våpenhvile. Da man startet antikkens OL, varte våpenhvilen en måned før lekene, under lekene og en måned etter lekene. Senere ble våpenhvilen økt til to måneder på hver side av OL. Hovedformålet med våpenhvilen var å sikre at deltakere og tilskuere trygt skulle komme seg til og fra lekene (Golden 2004: 169).¹ Det var imidlertid ikke snakk om krigsavslutninger, kun våpenhvile i et begrenset område og i et begrenset tidsrom (Müller & Gerling 2004). Når det gjaldt den internasjonale fredsbevegelsen på 1800-tallet, var det særlig kampen for at konflikter skulle løses med voldgift som opptok Coubertin.²

Da Coubertin etablerte IOC i 1884 og det moderne OL i 1896, hadde fredstanken en sentral plass. Han mente at krig var basert på misforståelser mellom mennesker og at fred på jorden først kunne bli en realitet når fordommer og misforståelser var ryddet av veien. For å bekjempe fordommer, krig og konflikt var jevnlig samvær mellom ungdom som utøvde fredelig og organisert idrett, et effektivt virkemiddel, mente han. Målsettingen var at OL skulle bidra til å reformere hele samfunnsstrukturen både økonomisk og politisk – OL skulle være en indirekte måte å skape universell fred på (Müller 2000: 360).

Det olympiske charter har blitt endret flere ganger siden 1894, men dagens charter bringer Coubertins filosofi videre. Et av IOC's fundamentale prinsipper i charteret fra 2004 sier for eksempel at sport kan bidra til et fredelig samfunn og til å bevare den menneskelige verdighet (*Fundamental Principles of Olympism*, artikkel 2).³ I tillegg er en viktig målsetting for IOC å samarbeide med offentlige og private organisasjoner for at sporten skal kunne tjene menneskehetens interesser og fremme freden (*Mission and Role of the*

1 Det forekom brudd på våpenhvilen, og flere militære tenkere på den tiden mente at OL var et ideelt krigsmål. Et slikt angrep fant også sted i 364. Den romerske keiseren Theodosius gjorde slutt på antikkens OL i 394 fordi OL var en hyllest av hedenske guder og dette var i strid med romersk kristendom.

2 En av de ledende skikkelsene i den mannsdominerte fredsbevegelsen var Bertha von Suttner. Hun var blant annet kjent for boken *Ned med våpnene!*, sitt nære forhold til Alfred Nobel og for fredsprisen hun mottok i 1905 som representant for den internasjonale fredsbevegelsen.

3 *Olympic Charter* (2004), International Olympic Committee (http://multimedia.olympic.org/pdf/en_report_122.pdf) (s. 9).

IOC, artikkel 4).⁴ En annen viktig målsetting er å forhindre enhver form for politisk og økonomisk utnyttelse av sport og idrettsutøvere (*Mission and Role of the IOC*, artikkel 10).⁵

Vi ser mange eksempler på et sterkt misforhold mellom IOCs idealistiske målsettinger og oppnådde resultater, særlig med hensyn til artikkel 10:

- Fem olympiader har blitt avlyst på grunn av verdenskriger (sommer-OL i 1918, sommer- og vinter-OL i 1940 og 1944).
- I 1920 ble Østerrike, Bulgaria, Tyskland, Ungarn og Tyrkia utestengt fra OL fordi de var på den tapende siden i første verdenskrig.
- OL i Tyskland i 1936 ble brukt som et propagandaarrangement for Hitlers naziregime for å vise tysk storhet.
- I OL i London i 1948 ble Japan og Tyskland ikke invitert fordi de var på den tapende siden i andre verdenskrig.
- I 1952 deltok Sovjetunionen for første gang i OL for å vise verden kommunismens overlegenhet, og Taiwan trakk seg i protest mot IOCs «Kina-politikk».
- På grunn av Suez-krigen boikottet Egypt, Irak og Libanon sommer-OL i Melbourne i 1956. Spania, Sveits og Nederland boikottet samme OL i protest mot Sovjetunionens okkupasjon av Ungarn. Kina trakk seg fra OL på grunn av IOCs «Taiwan-politikk».
- I 1964 ble Sør-Afrika utestengt fra OL i Tokyo på grunn av sitt apartheidstyre.
- I 1972 drepte 8 palestinske terrorister 11 israelske utøvere i en gisselaksjon som et ledd i kampen for et fritt Palestina.
- I 1976 boikottet 23 afrikanske stater OL i Montreal etter at IOC nektet å utestenge New Zealand fra OL fordi det hadde deltatt i en rugbyturnering i Sør-Afrika. Taiwan trakk seg også fra lekene i Montreal fordi de ikke fikk konkurrere under navnet Republiken Kina.⁶
- I 1988 boikottet Nord-Korea OL i Seoul fordi landet ikke fikk arrangere OL sammen med Sør-Korea. Nicaragua, Cuba, Madagaskar, Albania, Seychellene og Etiopia boikottet også OL det året.

4 *Olympic Charter* (2004), International Olympic Committee. (http://multimedia.olympic.org/pdf/en_report_122.pdf) (s. 11).

5 *Ibid.*

6 Statene som boikottet var Egypt, Libya, Irak, Kenya, Zambia, Nigeria, Gambia, Sudan, Ghana, Tanzania, Uganda, Algerie, Etiopia, Madagaskar, Den sentralafrikanske repub-

Boikottkappløpet

I 1980 og 1984 nådde OL sitt høydepunkt som stormaktspolitisk arena. I 1980 boikottet 62 land (inkludert Norge) OL i Moskva på grunn av Sovjetunionens invasjon av Afghanistan i 1979. Den USA-ledete boikotten startet med at president Jimmy Carter truet Sovjetunionen med boikott om ikke landet trakk seg ut av Afghanistan innen 30 dager. Da det ikke skjedde, prøvde han å flytte lekene til Athen. Da heller ikke det hjalp, truet Carter i en siste krampetrekning med å inndra passene til amerikanere som ønsket å delta i OL. Den siste trusselen skyldtes at den amerikanske olympiske komité var motstander av boikott.

Boikott av OL er en komplisert affære fordi det er de nasjonale olympiske komiteene og ikke nasjonale myndigheter som avgjør om landet skal sende deltakere til OL eller ikke. Det er i hvert fall regelen selv om det i de kommunistiske statene var vanskelig å skille mellom olympiske komiteer og nasjonale myndigheter. Uavhengigheten til de nasjonale olympiske komiteene førte til at flere land stilte med utøvere i Moskva til tross for motstand fra nasjonale myndigheter. Det var blant annet tilfelle med Storbritannia og Australia. Da deltakere fra disse landene vant, ble OL-flagget heist og OL-hymnen spilt (Pound 2004: 96–101).⁷

I 1984 gjengjeldte Sovjetunionen boikotten. Den offisielle begrunnelsen for ikke å delta var sikkerhetsrisikoen sovjetiske utøvere ble utsatt for i et antikommunistisk miljø. Dette var i beste fall et vikarierende argument. I hovedsak var det fire grunner til at Sovjetunionen boikottet OL i Los Angeles. For det første på grunn av det økte spenningsforholdet mellom USA og Sovjetunionen i kjølvannet av den sovjetiske invasjonen av Afghanistan i 1979. For det andre for å gjengjelde den USA-ledete boikotten i 1980. For det tredje fordi Sovjetunionen fryktet at tv-overføringer kunne inneholde anti-sovjetiske demonstrasjoner. Og for det fjerde at sovjetiske idrettsutøvere skulle hoppe av til Vesten (Hoberman 1986: 128). Det var 13 land som støttet Sovjetunionens boikott i 1984. Men det var ikke en samlet kommunistblokk som boikottet OL i Los Angeles. Romania, Kina og Jugoslavia motsatte seg boikott i protest mot sovjetisk politikk.⁸

likk, Gabon, Tsjad, Togo, Niger, Kongo, Mauritius, Øvre Volta og Malawi. «African countries boycott Olympics», BBC On This Day (http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/july/17/newsid_3555000/3555450.stm).

7 «Olympic Boycotts. In propaganda war, refusing to play is a risky move». CNN Interactive (<http://www.cnn.com/SPECIALS/cold.war/episodes/20/spotlight/>).

8 Statene som boikottet var Bulgaria, DDR, Vietnam, Mongolia, Laos, Tsjekkoslovakia, Afghanistan, Ungarn, Polen, Cuba, Sør-Yemen, Etiopia, Nord-Korea og Angola.

En interessant detalj i dette boikottkappløpet er at sovjetiske myndigheter i forkant av OL i Moskva i 1980 greide å overtale afrikanske land som truet med boikott i protest mot stater som ikke overholdt boikotten av Sør-Afrika, til å delta i Moskva. Sovjetiske myndigheter argumenterte da for at OL ikke var den rette arena å demonstrere mot Sør-Afrikas apartheidpolitikk på. I denne prosessen medvirket sovjetiske myndigheter blant annet til at 13 afrikanske stater ble tatt opp i IOC. Dette slo imidlertid tilbake på Sovjetunionen fire år seinere. Da Moskva oppfordret til boikott av OL i Los Angeles, nektet de samme afrikanske statene å støtte Sovjetunionen med begrunnelsen at OL ikke var en arena for slike handlinger (Senn 1999: 175–76, 198–99).

Spesialtilfellet Nord-Korea og Sør-Korea

Boikottkappløpet preget den olympiske bevegelse, og IOC fryktet at kappløpet skulle fortsette i Seoul i 1988 og valgte en ny strategi for å unngå dette. Tidlig hadde IOC forsøkt å forsone Sør- og Nord-Korea på idrettsbanen. Allerede i 1963 prøvde IOC å få til en felles koreansk deltakelse. IOC ønsket at Nord- og Sør-Korea skulle delta med én tropp i forbindelse med OL i Tokyo i 1964 – Nord-Korea var ikke medlem av IOC på det tidspunktet. Selv om nordkoreanske og sørkoreanske myndigheter først ble enige om å gå under samme flagg og navn, og at folkemelodien «Arirang» skulle tjene som nasjonalsang, rant tiltaket ut i sanden. IOC ønsket å fortsette denne linjen i forbindelse med OL i Los Angeles i 1984 og Seoul i 1988 for å forhindre at OL igjen ble et offer i et storpolitisk spill. Tiltaket i 1988 mislyktes og førte til at Nord-Korea boikottet lekene (Dae-seok 2002: 109). Allikevel ble det lagt grunnlag for samarbeid mellom Nord- og Sør-Korea i denne perioden.

Forsøkene på å forsone og forene de to koreanske statene i 1988 kan karakteriseres som omfattende og enestående. Tiltakene var også langt mer offensive enn tidligere. Før i tiden hadde IOC svart på politiske utfordringer – som for eksempel boikotter – ved å ty til brannslukking eller fordi sentrale aktører krevde det. Erfaringen var at IOC ikke hadde organisatorisk kapasitet til å drive fram politiske prosesser ved siden av å arrangere OL (Pound 1994: 18). IOCs nye linje startet i 1984 da man vedtok å ikke sanksjonere de nasjonale olympiske komiteene som hadde boikottet OL i Los Angeles, og på den måten aksepterte at de hadde vært under politisk press og ved å slå klinkende klart fast at beslutningen om å holde OL i Seoul i 1988 sto fast.

Beslutningen om ikke å omlokalisere OL hadde i første rekke et indremedisinsk formål. Flere IOC-representanter hadde spredd usikkerhet om det var riktig å gi Seoul OL, tatt i betraktning de rådende forholdene i internasjonal politikk. Disse bekymringene kom særlig til uttrykk i 1983 etter at Sovjetunionen skjøt ned et sørkoreansk fly og Nord-Korea var involvert i mordet på 18 sørkoreanske offentlighetspersoner i Burma. Presidenten i den franske olympiske komité prøvde for eksempel å slå mynt på de anstrengte forholdene som oppsto etter dette ved å kreve at OL ble flyttet fra Seoul til Barcelona – og dermed ble det åpnet for at Paris skulle kunne få OL i 1992. Sørkoreanerne motsatte seg dette og startet isteden en kampanje som skulle blidgjøre kommunistiske stater, deriblant Kina. Istedenfor å omlokalisere OL ble det i 1984 holdt tre møter mellom offisielle representanter fra Sør- og Nord-Korea i Panmunjon for å diskutere muligheten for et felles koreansk lag.

I tilknytning til samtalene om et felles koreansk lag foreslo Italias utenriksminister, Giulio Andreotti, at Seoul og Pyongyang burde arrangere OL sammen. Som et ledd i sin svertekampanje mot Sør-Korea sluttet Sovjetunionen seg til forslaget. Sør-Korea mente forslaget bar preg av ren sabotasje, mens Nord-Korea åpnet for en slik mulighet. Forslaget fikk også støtte fra Cubas Fidel Castro (Pound 1994: 67). I denne situasjonen ønsket IOC, med Juan Antonio Samaranch i spissen, å pløye ny mark og å få til et samarbeid mellom Seoul og Pyongyang. Dette til tross for at det olympiske charter sier at kun én by kan arrangere OL. Dette må ses som et taktisk tiltak for å gi IOC og den olympiske bevegelse økt prestisje i internasjonal politikk. Men det var også fundert på tanken om at jo lenger IOC kunne holde de to partene ved forhandlingsbordet, jo mindre sjanse var det for at Nord-Koreas støttespillere skulle kunne stikke kjepper i hjulene for lekene. Det ble i alt holdt fire møter om felles avvikling av OL i regi av IOC. Initiativ og motinitiativ ble tatt helt fram til åpningsseremonien i Seoul i 1988. På kort sikt var tiltaket mislykket. Men på lengre sikt har disse initiativene skapt grobunn for økt samarbeid mellom Sør- og Nord-Korea, i hvert fall på idrettsbanen.

Fruktene av denne politikken kunne man begynne å høste tidlig på 1990-tallet. I 1990 ble de to koreanske statene enige om å sende en felles heilagjeng til Asia-lekene i Beijing, og seinere på året ble det arrangert foreningskamper i fotball i Seoul og Pyongyang. Begivenhetene i 1990 var de første sportsutvekslingene mellom de to statene siden Koreakrigen. Dette ble fulgt opp av et forent lag i VM i bordtennis i Beijing (kvinnelaget slo Kina) – og et forent lag til

junior-VM i fotball i Portugal i 1991. Som resultat av Sør-Koreas «solskinnspolitikk» og de påfølgende toppmøtene mellom Nord- og Sør-Korea om tettere tilknytning på flere samfunnsområder har sportssamarbeidet for alvor skutt fart. Som en direkte konsekvens av denne politikken og de positive erfaringene med sportssamarbeidet i liten målestokk kunne Nord- og Sør-Korea marsjere i like uniformer og under felles flagg ved åpnings- og avslutningsseremoniene under OL i Sydney i 2000 og i Athen 2004. I tillegg til dette ble nordkoreanske og sørkoreanske myndigheter under OL i Torino i 2006 enige om å stille med et forent lag i Asia-lekene i Qatar i 2006. Skjer det, er det første gang de to landene stiller felles lag i et internasjonalt mesterskap med flere enn én idrettsgren.⁹ Det vil også være et sterkt signal om hva som kan skje i Beijing-OL i 2008. I tillegg har Nord-Korea gitt sin støtte til den sørkoreanske byen Pyeongchangs kandidatur for å arrangere vinter-OL i 2014.¹⁰

Spørsmålet vi må stille oss i denne sammenheng er om det er IOCs fortjeneste at Nord- og Sør-Korea forenes på idrettsbanen. Det foreligger lite forskning på området sportsdiplomati, og det er vanskelig å vite om sportsdiplomati faktisk bidrar til at fiender forenes, eller om økt sportslig utveksling mellom fiender er resultatet av allerede eksisterende tøvær. Ping-pongdiplomati mellom USA og Kina i 1971 – fulgt opp av basketballdiplomati året etter – var et resultat av en allerede eksisterende tøværperiode mellom de to stormaktene. Cricketdiplomati mellom India og Pakistan svinger i takt med det politiske humøret hos de to fiendene. Forsøk på baseballdiplomati mellom USA og Cuba i 1975 slo feil på grunn av det anstrengte forholdet mellom de to statene. Det finnes egentlig få eksempler på sportsdiplomati som «trosser» anstrengte politiske relasjoner. Ett eksempel er friidrettsdiplomati mellom USA og Sovjetunionen på 1950- og 1960-tallet. Fra 1958 møttes de to supermaktene til årlige friidrettsmesterskap til tross for det anstrengte forholdet mellom dem. Mesterskapene overlevde Cubakrisen i 1962, men fikk et midlertidig avbrudd mellom 1966 og 1969 fordi Sovjetunionen ville markere sin motstand mot USAs krigføring i Vietnam. Friidrettskonkurransene fungerte også som ramme for

9 «North and South Korea Are Often Friendliest on the Field», *The Korea Times* 02.04.06 (http://search.hankooki.com/times/times_view.php?term=north+south+korea+friendliest+field++&path=hankooki3/times/lpage/sports/200604/kt2006040216185411610.htm&media=kt).

10 «Inter-Korean Sports Programs Boost PyeongChang's Olympic Bid», *The Korea Times* 05.04.06 (http://search.hankooki.com/times/times_view.php?term=olympic+bid++&path=hankooki3/times/lpage/sports/200604/kt2006040517105011660.htm&media=kt).

politiske samtaler mellom de to supermaktene (Turrini 2001).

Mye tyder på at sportsdiplomati mellom Nord- og Sør-Korea svinger i takt med de rådende politiske forholdene mellom dem, men at IOC og OL har vært både en arena for foreningsarbeid og en sentral bidragsyter for å samle de to fiendene.

Fra kald krig til varm omfavnelse – FN og IOC søker sammen

I langt mindre grad enn sommer-OL har vinter-OL vært preget av politisk stormaktskamp. Det tyder fraværet av boikotter av vinter-OL på. Noe av forklaringen kan være at det er færre land som deltar i vinter-OL og at det ligger mindre prestisje i leker som domineres av små stater – som Norge, Finland og Sverige – og dermed får mindre medieoppmerksomhet. Det kan også skyldes at det bare var den kommunistiske siden i stormaktsspillet som så den politiske nytteverdien av vinter-OL. At avslutningen av den kalde krigen også har vært viktig, ser vi av boikottstatistikken for sommer-OL etter Seoul i 1988. Ingen land boikottet OL i Barcelona i 1992, Atlanta i 1996, Sydney 2000 eller Athen 2004. Hvalfangere som har oppfordret til boikott av OL i Vancouver i 2010 i protest mot Canadas hvalfangst, og menneskerettighetsorganisasjoners oppfordring til boikott av OL i Beijing i 2008 i protest mot Kinas okkupasjon av Tibet og Kinas Taiwan-politikk, ser ikke ut til å føre fram. At en iransk judoutøver ble diskvalifisert under OL i Athen fordi han med vilje ikke greide vektgrensen for å slippe å møte en deltaker fra Israel, blir for en fotnote å regne sammenlignet med boikottene under den kalde krigen.¹¹

Koblingen vinter-OL og en ny tidsregning gjorde at Lillehammer-OL ble rammen for et helt nytt samarbeid i internasjonal politikk: I tilknytning til OL på Lillehammer i 1994 innledet FN og den olympiske bevegelse et samarbeid for å blåse liv i våpenhvileideen fra antikkens OL. Det hele startet med at IOC gjeninnførte antikkens våpenhvile i 1992/1993, og at 184 nasjonale olympiske komiteer samlet henvendte seg til FN med en oppfordring om å være med på en verdensomspennende våpenhvile i tilknytning til OL på Lillehammer. Våpenhviletanken fikk formell tilslutning fra FN gjennom en egen resolusjon i 1993.¹² Det førte blant annet til at deltakere fra det tidligere Jugoslavia fikk stille under Lillehammer-OL. Etter det

11 «Iranian cleared of judo 'boycott'», BBC News 19.08.04 (http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3580178.stm).

12 <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r011.htm>

har hver OL-arrangør henstilt til det internasjonale samfunnet om å innføre våpenhvile i forbindelse med OL, og hver gang har FN vedtatt en resolusjon som støtter prinsippet om en slik våpenhvile. Resolusjonene har ikke vært gjenstand for avstemning, men et økende antall nasjoner har stilt seg bak («sponset») våpenhvilen hver gang forslaget har kommet opp. Våpenhvilene blir vedtatt året før lekene finner sted, og statistikken over antall sponsorer er som følger.¹³

I 1993 sponset 121 medlemsstater resolusjonen

1995: 161

1997: 178

1999: 169

2001: 173

2003: 190 av 191¹⁴

2005: 191 av 191 medlemsstater.

Det første våpenhvilevedtaket var med på å legge grunnlaget for hyppigere kontakt og økt samarbeid mellom FN og IOC. Det førte blant annet til at koblingen

mellom FN og IOC ble formalisert i forbindelse med IOCs 100-årsjubileum i 1994. Da vedtok FN at 1994 skulle være *Det internasjonale året for sport og de olympiske idealer*.¹⁵ Argumentet for å arrangere et slikt år var ønsket om å promotere fredsidealet til den olympiske bevegelse. FNs tidligere generalsekretær Boutros Boutros-Ghali hevdet for eksempel at det var nære bånd mellom det olympiske *ethos* og FNs fundamentale prinsipper (Müller & Gerling 2004: 9). IOCs anerkjennelse i FN gjorde at president Juan Antonio Samaranch fikk tale til FNs generalforsamling i 1995 ved feiringen av FNs 50-årsjubileum. FNs generalsekretær Kofi Annan har også ved flere anledninger knyttet de olympiske idealer til FNs målsettinger. I en tale til arrangørene av OL i Sydney i 2000 uttalte han blant annet at de olympiske idealer også er FNs idealer og at på samme måte som idrettsutøvere streber etter å ta verdensrekorder, må FN og verdenssamfunnet strebe etter verdensfred.¹⁶ Annan fulgte opp dette med å opprette en spesialrådgiverstilling for *Sport for ut-*

13 Se *United Nations General Assembly Resolutions* A/48/L.9/Rev.1/Add.1 (1993), A/50/L.15/Add.1 (1995), A/52/L.23/Rev.1/Add.1, A/54/L.26 (1999), A/56/L.47/Add.1 (2001), A/58/L.9 (2003), A/60/L.15/Add.1 (2005)).

14 Irak var det eneste landet som ikke hadde mulighet til å slutte seg til forslaget fordi det ikke var representert i FN på det tidspunktet.

15 «International Year of Sport and the Olympic Ideal», UN General Assembly A/RES/48/10 (<http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r010.htm>).

16 <http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000831.sgsm7523.doc.html>

vikling og fred. Formålet med stillingen er todelt: Den skal bidra til å systematisere utøvelsen av sport og motivere sportsorganisasjoner til å bli mer interessert og involvert i FNs aktiviteter.¹⁷

IOC og FNs tusenårsmål

2005 var *FNs år for sport og fysisk fostring*. Formålet med året var blant annet å få regjeringer, idrettslag og utøvere til å bruke idrett til å informere om *FNs tusenårsmål*.¹⁸ Formålet med året var å øke forståelsen for at sport er for alle, at sport bør være en integrert del av allmenndanningen, at man skal bidra til økt forståelse for menneskelig utvikling i sportsmiljøer og bruke sport som et virkemiddel for å oppnå mellomkulturell og fredsskapende dialog og bidra til at sport og fysisk fostring blir en del av de fleste utviklingsstrategier, programmer og aktiviteter.¹⁹ Året kan ses på som en videreføring av *Det internasjonale året for sport og olympiske idealer* som FN hadde i 1994. Forskjellen er at man i 1994 var mer opptatt av overordnede problemstillinger, mens man i 2005 i større grad gikk ned på grasrotplanet og definerte konkrete satsingsområder som kan bidra til fred, velstand og utjevning.

Koblingen mellom FN, den olympiske bevegelse og fredsarbeid er et eksempel på kombinasjonen av myndigheters bruk av sport for å oppnå spesifikke målsettinger (sport i politikk) og sportsorganisasjoners engasjement i offentlige myndigheters anliggende (politikk i sport) (Houlihan 2000). Og IOC og nasjonale olympiske komiteer har inngått samarbeidsavtaler med flere FN-programmer og fond, som for eksempel UNICEF, Høykommissæren for flyktninger (UNHCR), FNs utviklingsprogram (UNDP) og FNs miljøprogram (UNEP) for å bidra til trivsel blant flyktninger og andre som er påvirket av krig og konflikt, og for å bekjempe sosial utestenging.

Et konkret samarbeidsprosjekt som retter seg direkte mot ett av

17 «Sport for peace and development: International Year of Sport and Physical Education», UN General Assembly 2004 A/59/268 (<http://www.unis.unvienna.org/pdf/sport.pdf>).

18 Resolution adopted by the General Assembly: «Sport as a means to promote education, health, development and peace», UN A/RES/58/5 (<http://www.unis.unvienna.org/pdf/ares585.pdf>). FNs tusenårsmål ble vedtatt på FNs toppmøte i 2000 og har hatt som hovedmålsettinger å halvere antallet som lever i ekstrem fattigdom, sørge for grunnskole for alle, fremme likestilling, redusere barnedødelighet, bedre modres helse, stoppe spredningen av malaria og hiv/aids og andre dødelige sykdommer, sikre en bærekraftig utvikling og bygge et globalt partnerskap for utvikling.

19 «Sport for peace and development: International Year of Sport and Physical Education», UN General Assembly 2004 A/59/268 (<http://www.unis.unvienna.org/pdf/sport.pdf>) (s. 4–5).

tusenårsmålene er samarbeidet mellom IOC og FNs hiv/aidsprogram (UNAIDS). Samarbeidet ble formulert i et memorandum som ble signert av direktøren for UNAIDS, Peter Piot, og IOC-president Jacques Rogge i 2004. I memorandumet presenteres to hovedmålsettinger: 1) utveksling av informasjon og erfaringer for å utnytte sportsorganisasjoner i kampen mot aids både lokalt og nasjonalt, og 2) å organisere aidskampanjer for og med trenere, utøvere og sportsskjendiser.²⁰ En del av tiltaket innebar blant annet å dele ut hiv/aidsinformasjon til 11 000 utøvere under OL i Athen. Motivet var å sørge for et «sikkert mesterskap» og for å få utøverne til å bringe informasjonen videre med seg hjem etter OL.²¹

IOCs kinasyndrom – konflikten mellom Taiwan og Kina

Forholdet mellom Kina og Taiwan har vært en vedvarende hodepine for IOC. Kina har vært med i den olympiske bevegelse siden 1922, da det fikk sitt første IOC-medlem. Etter at Folkerepublikken Kina ble etablert i 1949, ble IOCs forhold til Kina problematisk. I 1952 fikk Taiwan representere Kina i OL i Helsingfors, men laget trakk seg for ikke å provosere verdenssamfunnet. Kina stilte med deltakere selv om landet teknisk sett ikke var kvalifisert – de var ikke medlem av minst fem internasjonale idrettsforbund. Oppmøtet ble imidlertid en parodi fordi deltakerne møtte opp etter at øvelsene var avsluttet. I 1954 ble det vedtatt at de nasjonale olympiske komiteene i både Kina og Taiwan skulle representere Kina, selv om dette var i strid med det olympiske charter, som sier at det kun skal være én nasjonal olympisk komité per land (Ren 1999: 205, Tzu-leong 2004). IOCs «to-Kina-politikk» førte til at Kina i protest trakk seg fra IOC i 1958. Det førte til at IOC i 1959 vedtok at Taiwans olympiske komité ikke lenger fikk representere Kina og at Taiwan måtte delta under annet navn enn Kina. Taiwan søkte om å kunne representere «Republikken Kina», men fikk ikke godkjenning av IOC, som foreslo bruken av navnene Formosa eller Taiwan. De japanske arrangørene av OL i 1964 brukte Taiwan som offisiell betegnelse. IOC fulgte strømningene i det internasjonale samfunnet

20 *Memorandum of Understanding between the Joint United Nations Programme on HIV/AIDS and the International Olympic Committee* (http://www.unaids.org/NetTools/Misc/DocInfo.aspx?LANG=en&href=http%3a%2f%2fgva-doc-owl%2fWEBcontent%2fDocuments%2fpub%2fMedia%2fInformation-Notes01%2fMoU_IOC-UNAIDS_en%26%2346%3bpdf).

21 «Raising awareness on HIV/AIDS», *Olympic News* 20.08.04 (http://www.olympic.org/uk/news/olympic_news/full_story_uk.asp?id=1019).

og fulgte i 1979 utviklingen i FN, som i 1971 ga Taiwans plass i FN til Kina, ved å anerkjenne Folkerepublikken Kinas olympiske komité som Kinas representant. Samtidig innførte IOC forbud mot å bære taiwanske flagg under OL og tillot heller ikke avspilling av Taiwans nasjonalsang under seiersseremonier. Det er grunn til å tro at problemene i tilknytning til Kina og Taiwan gjorde at IOC var sein med å anerkjenne olympiske komiteer i det tidligere Sovjetunionen og Jugoslavia for å unngå tilsvarende problemer (Macintosh & Hawes 1992: 39).

OL i Kina er den endelige bekreftelsen på at IOC har tatt endelig stilling til Kina–Taiwan-spørsmålet. Allikevel kan det hende at konflikten vil prege Beijing-OL i 2008. Spørsmålet er hvordan. For Kina ligger det stor prestisje i å arrangere et OL. OL vil bety mye økonomisk fordi det ligger et stort markedsføringspotensial i å stå som vertskap for et sommer-OL, det vil tiltrekke seg utenlandsk kapital i form av investeringer og det vil bety mye i propagandøyemed. Kinas målsetting er 110 medaljer – syv mer enn det USA tok under OL i Athen i 2004. Dette viser at den kalde krigens logikk ennå er til stede i OL. For å oppnå denne målsettingen har Kina inngått en allianse med Russland der de utveksler trenere, treningsmetoder og deler treningsanlegg. I den sammenheng har Kina lovet at kinesere vil heie på russiske utøvere under lekene. Spørsmålet er om det er Kinas medaljeinnhøsting som vil trekke til seg oppmerksomhet når lekene starter.

Enkelte dommedagsprofeter har spådd at Taiwan vil erklære sin uavhengighet tett opptil OL og at Taiwan satser på at det ligger så mye prestisje i å avholde et konfliktfritt OL at Kina derfor ikke tør å ty til militære virkemidler for å få bukt med taiwanske opprørere. Dette til tross for at kinesiske myndigheter har sagt at et slikt trekk fra Taiwans side vil bli møtt med harde virkemidler og at amerikanske myndigheter har advart mot dette (Lind 2006: 38–40). Spørsmålet er hvilken rolle IOC kan spille hvis en slik konflikt oppstår.

Avslutning

Denne gjennomgangen viser at IOCs rolle i internasjonal politikk etter 1989 har fått økt betydning. Ambisjonene om at OL og den olympiske bevegelse skulle bidra til en fredeligere verden, ble stort sett med tanken fram til avslutningen av den kalde krig. IOCs aktive rolle i internasjonal politikk startet med forsøket på å forene Nord- og Sør-Korea på idrettsbanen. Selv om fruktene av dette ar-

beidet først kunne høstes etter OL i Seoul i 1988, la det grunnlaget for en mer aktiv rolle i internasjonal politikk i årene etter. Et viktig element i denne utviklingen har vært det økte samarbeidet mellom FN og IOC. Kanskje de olympiske idealene om at sport skal bidra til et fredelig samfunn og til å bevare den menneskelige verdighet, går lysere tider i møte?

Litteraturliste

- Dae-seok, Choi (2002) «Building Bridges: The Significance of Inter-Korean Sports and Cultural Exchange», *East Asian Review* 14(4): 107–15.
- Golden, Marc (2004) *Sport in the Ancient World from A to Z*. London & New York: Routledge.
- Hoberman, John (1986) *The Olympic Crisis. Sport, Politics, and the Moral Order*. New Rochelle, New York: Aristide D. Caratzas, Publisher.
- Houlihan, Barrie (2000) «Politics and Sport» i Jay Coakley & Eric Dunning (2000) *Handbook of Sports Studies*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
- Lind, Jennifer (2006) «Dangerous Games», *The Atlantic* 297(2): 38–40.
- Macintosh, Donald & Michael Hawes (1992) «The IOC and the World of Interdependence», *Olympika* 1: 29–45.
- Müller, Norbert (red.) (2000) *Pierre de Coubertin. Olympism. Selected Writings*. Lausanne: IOC.
- Müller, Norbert & Julia Gerling (2004) «The Idea of Peace as Coubertin's Vision for the Modern Olympic Movement: Origin, Development and Pedagogic Consequences», paper presentert hos Research Team Olympia, Johannes Gutenberg- Universität Mainz (http://www.sport.uni-mainz.de/Olympia/downloads/paper_idea-of-peace_mueller-gerling.pdf).
- Pound, Richard W. (1994) *Five Rings Over Korea. The Secret Negotiations Behind the 1988 Olympic Games in Seoul*. Boston, New York, Toronto & London: Little, Brown and Company.
- Pound, Richard W. (2004) *Inside the Olympics. A Behind-the-Scenes Look at the Politics, the Scandals, and the Glory of the Game*. Canada: Wiley.
- Ren, Hai (1999) «China and the Olympic Movement» i James Riordan & Robin Jones (red.) *Sport and Physichal Education in China*. London & New York: Spon Press.
- Senn, Alfred E. (1999) *Power, Politics, and the Olympic Games. A History of the Power Brokers, Events, and Controversies that Shaped the Games*. Champaign: Human Kinetics.
- Turrini, Joseph M. (2001) «It Was Communism Versus the Free World: The USA–USSR Dual Track Meet Series and the Development of Track and Field in the United States, 1958–1985», *Journal of Sport History* 28(3): 427–71.
- Tzu-leong, Chen (2004) «'Chinese Taipei' charade is vile», *Taipei Times* 17.08.04 (<http://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2004/08/17/2003199099/print>).

Debatt:

Var Robinson Crusoe nordmann?

Norges forunderlige reise mot Europa

Nils-Johan Jørgensen
tidligere ambassadør,
har tjenestegjort i
Brussel, København,
Harare, Tokyo, Bonn
og Dar es Salaam

Åslaug Hagas utfordring

Min tidligere kollega i UD, partileder og statsråd Åslaug Haga, har skrevet en viktig debattbok *Norge og det nye EU*.¹ Tittelen er veiviser – det dreier seg nemlig om Norge i relasjon til det nye EU med 25 medlemmer og hvor ytterligere fem land – Romania, Bulgaria, Kroatia, Makedonia og Tyrkia – står på venteliste. Åslaug Haga hevder, med rette, at «ingen sak er viktigere i norsk politikk enn spørsmålet om EU-medlemskap».² Det er derfor «behov for å gå igjennom EU-argumentene på nytt» i lys av en mulig ny norsk søknad.³ Boken fremmes som «en klar utfordring til ja-sida», og hun stiller et sentralt og provoserende spørsmål: «Vi på nei-sida vet nok om EU til å si nei, men vet folk på ja-sida nok til å kunne si ja?»⁴ Ja-folka utfordres til å si hva de mener om utviklingen i EU.

For Åslaug Haga dreier EU-saken seg om en kamp for selvstendighet mot et EU som overstyrer folkestyret. Integrasjonen fortsetter mot et Europas forente stater. Utvidelse vil ikke seire over fordypning i unionen. Haga avviser EØS som en husmannskontrakt, men vil ikke ha medlemskap som alternativ, bare en sveitsisk modell med tosidige avtaler. Det er grunn til å minne om at Sveits ønsket EØS, men en folkeavstemning i 1992 forkastet EØS-alternativet,

1 Damm forlag 2005.

2 *Ibid.*: 7.

3 *Ibid.*: 8.

4 *Ibid.*: 25.

og løsningen ble en lang rekke sektoravtaler med EU med krav om innrømmelser og gjensidighet. Ønsker Haga virkelig det samme? På alle områder – landbruk, regionalpolitikk, olje, gass, energi, fiskeri, miljø, økonomisk politikk, internasjonal politikk, utviklingspolitikk og fredsarbeid – anser Haga at medlemskap i EU ville bety et tilbakeskritt for norsk demokrati og utvikling. «Vi sier ja til solidaritet og nei til EU».⁵ Gjelder ikke solidariteten også Europa? Det norske valg å stå utenfor EU «har vist seg å være svært framsynt».⁶ «Verden trenger små, ubetydelige, ufarlige land å ty til i enkeltsituasjoner».⁷ Norge er «et lite land med en betydning langt utover det folketallet skulle tilsi ... fordi vi har vært ansett som uavhengig av de store maktblokkene internasjonalt» (jf. fredsprosessene i Midtøsten, Sri Lanka og Guatemala).⁸

Men Norge kunne være tilrettelegger i fredsprosessene også som medlem av EU og da med større tyngde, jf. Finlands rolle i forhandlingene om en fredsavtale i Aceh-provinsen i Indonesia.

Åslaug Haga har intet positivt å si om fremveksten av et bedre samordnet Europa i etterkrigstid. Det er uklart om hun mener at EU helst ikke burde ha eksistert, og hun ser folkeavstemningene i Frankrike og Nederland om grunnlovstraktaten som et eksempel på krise og rådvillhet i EU. Det er riktig at EU nå er i tenkeboksen, men Haga fremsetter ikke sin idé eller visjon vedrørende EUs utvikling, en utvikling som er avgjørende for Norge i eller utenfor EU. Det til tross er Hagas bok et lødig partsinnlegg mot norsk medlemskap som fortjener ros for å ha utfordret en taus ja-side i Norge. Hun siterer med rette uttalelser av Per Kristian Foss og Erna Solberg som ikke akkurat beriker ja-sidens argumenter for EU-medlemskap.⁹

Mot strømmen – fra ti til ni

Jeg har foran meg to førstedagsbrev fra 1972 med fransk frimerke og stemplet av Europarådet, Strasbourg. Frimerkene er identiske og har som motiv det blå Europa-flagget med gule stjerner i soloppgang, og brevene markerer hver sin historiske dato i Europas og Norges utvikling. Begge brevene har Europa-kartet inntegnet ved siden av frimerket. Det ene kartet viser de opprinnelige seks medlemsland sammen med de fire nye søkerland med følgende påskrift: *Marché*

⁵ *Ibid.*: 164.

⁶ *Ibid.*: 14 – 15.

⁷ *Ibid.*: 142.

⁸ *Ibid.*: 12.

⁹ *Ibid.*: 7, 51–52.

Commun 22 Janvier 1972. Jour historique de la signature à Bruxelles des traités d'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande, de la Norvège et du Danemark. Det andre kartet viser de ti medlemsland og de seks nye EFTA-land (Finland, Island, Portugal, Sveits, Sverige og Østerrike) med følgende tekst: *Naissance de l'Europe des «Seize», 22 Juillet 1972. Le bloc commercial le plus puissant du monde.* Men frimerkene var stemplet før folkeavstemningen i 1972 og Norge åpnet ikke konvolutten. Den ligger fortsatt uåpnet.

Romatraktaten ble undertegnet 25. mars 1957 på Kapitol (Capitolium), Romerrikets religiøse sentrum, tilsvarende Akropolis i Athen, av de opprinnelige seks EEC-land. Den nye grunnlovstraktaten for EU ble undertegnet i samme rom på Kapitolhøyden 29. oktober 2004, nå av tjuefem medlemsland. Den europeiske felleshymne, Schillers *An die Freude* med musikk av Beethoven, «duldet für die bessere Welt» ved undertegnelsestemonien i 2004. Kapitol var opprinnelig et tempel bygget til ære for gudenes konge, Jupiter, på Den tarpeiiske klippe. På sørvestsiden av templet ble imidlertid mordere og forrædere styrtet i døden fra toppen av den stupbratte klippen: Det er bare et skritt fra Kapitol til Den tarpeiiske klippe, fra opphøyelse til fornedrelse. Det kan være et sinnbilde på Norges holdning til integrasjonen i Europa. EEC, EF, EU var og er for tilhengerne av norsk medlemskap utenrikspolitisk ære og medbestemmelse og for de mest uforsonlige motstandere fornedrelse av selvråderetten og forræderi mot nasjonen. Medlemskapssøknader som møysommelig er båret til Kapitol, blir kastet utfor klippen. Det har skjedd fire ganger i nyere norsk historie. Grunnlovstraktaten fikk samme skjebne.

Frankrike, ved de Gaulle, stanset Norges ambisjoner om å forhandle om medlemskap i EEC både i 1963 og i 1967. Et flertall av Norges befolkning avviste forhandlingsresultatet i 1972 og 1994. Utenriksminister Halvard Lange fremmet den første norske søknaden i Brussel i 1962. De britiske medlemskapsforhandlingene var allerede innledet i 2. halvår 1961 og fortsatte i 1962 inntil de Gaulle sa nei til Storbritannia på sin pressekonferanse 14. januar 1963. Norges søknad kom derfor ikke over i reelle forhandlinger før det franske nei forelå. I juli 1967 ble så en ny søknad levert i Brussel, men allerede i november samme år stanset de Gaulle prosessen på en ny pressekonferanse. Utenriksminister Sverre Strøm i regjeringen Borten fremla Norges tredje søknad for EFs ministerråd i Luxembourg 30. juni 1970, og forhandlinger om medlemskap kunne endelig åpnes. Regjeringen Borten ble avløst av regjeringen Bratteli i mars 1971, med Andreas Cappelen som utenriksminister,

og det var følgelig Bratteli som undertegnet tiltredelsestraktaten i Palais d'Egmont i Brussel 22. januar 1972. Forhandlingsresultatet ble imidlertid avvist ved folkeavstemningen 25. september 1972, og det samme skulle gjenta seg tjeto år senere etter grotid og en ny forhandlingsrunde.

Et halvt år etter at Norge hadde undertegnet tiltredelsestraktaten for medlemskap, ble handelsavtalene med Island, Portugal, Sveits, Sverige og Østerrike undertegnet i Palais d'Egmont i Brussel. Den finske avtalen ble parafert av forhandlingslederen, men undertegningen ble utsatt og foretatt 5. oktober 1973. Utenriksminister Andreas Cappelen underskrev handelsavtalene på vegne av Norge som prospektivt medlemsland i Palais d'Egmont 22. juli 1972. Mens Finland, Portugal, Sverige og Østerrike ble medlemmer av EU i 1994, ble Norge bare medlem av de to interimperioder i 1972 og 1994 inntil folkeavstemningene sa nei. De ytre sju (EFTA-landene fra 1960) stod igjen med Norge og Sveits.

Ambassaden i Brussel holdt åpent hus for fastboende og tilreisende nordmenn og for pressen 25.–26. september 1972 for å følge opptellingen i de daværende 607 kommunene i Norge. Med utgangspunkt i de seneste meningsmålinger i Norge skrev *The Sunday Times* to uker før folkeavstemningen at det nå fremstod som nesten sikkert at Norge ville stemme imot medlemskap i Fellesmarkedet. Følelsen av å stå foran et løp som ville bli avgjort gjennom en forrykende fotofinish, preget vurderingene i ukene før 25. september. Det syntes som om ja-siden var i fremgang. Men Danmark hadde besluttet å holde sin folkeavstemning to uker etter Norge – et ikke uvesentlig element?¹⁰ «The battle is splitting families and breaking friendships,» skrev *The Sunday Times*, 10. september 1972. «Blir det politisk krise i Norge?» spurte *The Times* 26. september. I 1994 hjalp det imidlertid ikke at Norge holdt sin folkeavstemning etter at det svenske ja-resultatet forelå. «Svenskesuget» uteble.

I et telegram fra det belgiske utenriksministerium 26. september skrev utenriksminister Harmel at «la Communauté Européenne était ouverte à la Norvège, elle doit le rester». Den britiske ambassadør skrev en hilsen til sin norske kollega etter folkeavstemningen og åpnet brevet med det kjente Robert Burns-sitat: «Should auld acquaintance be forgot.» Jeg opplevet fremdriften mot folkeavstemningen i 1972 på nært hold i Brussel som et ritt mot vindebroen i EF-borgen. Ville broen bli liggende og porten bli åpnet eller ville

10 Nils-Johan Jørgensen, «25. september og 2. oktober 1972: Elementer i en beslutningsprosess», *Internasjonal Politikk* nr. 2, 1978.

den bli hevet og rytteren forbli utenfor? Både i 1972 og i 1994 var beskjeden fra egen befolkning til borgen at vindebroen skulle heves. Rytteren måtte dra fra Brussel i 1972 til norsk utenrikspolitikkens ingenmannsland.

Regjeringen Bratteli gikk av og Korvald overtok. Den nye regjeringen gjorde det kjent foran EFs første toppmøte med deltakelse av de nye medlemsland 19.–20. oktober 1972 at Norge snarest mulig ønsket å innlede forhandlinger med sikte på å inngå en handelsavtale om mulig med ikrafttreden 1. april 1973. I erklæringen fra toppmøtet var stats- og regjeringssjefene positive til en hurtig løsning på de handelsproblemer som Norge stod overfor i forholdet til EF. Den norske søknaden om handelsavtaleforhandlinger ble levert til Rådets formann 25. oktober, og 9. november startet de oppklarende drøftelser mellom den norske forhandlingsdelegasjonen og Kommisjonen. Rådet vedtok så 5. februar 1973 at de formelle forhandlinger kunne innledes, og disse ble åpnet 16. februar. Forhandlingsspillet var i gang, og 14. mai 1973 var det undertegnelsestemoni for Norges handelsavtale. «L'Europe des seize» var etablert, men politisk og institusjonelt endret fordi ett søkerland sa nei til medlemskap – Norge hadde byttet plass og som handelsavtaleland satt seg selv utenfor beslutningsprosessen i EF. Begge førstedagsstemplene var dermed blitt nostalgiske samlingsobjekter i historiens filateli. Behovet for et videst mulig samarbeid med EF ble straks presisert av handelsminister Hallvard Eika 14. mai: «Norway is ... preeminently a European country through the strong political, economic and cultural ties which link her to her European partners We... want to strengthen these ties we attach great importance to the ... evolutionary clause in the agreements ...» Dette syn ble gjentatt fra norsk side i det første møte i Den blandete komité 26. juli 1973 (hvor jeg hadde rollen som den norske delegasjonens sekretær); visegeneraldirektør Roland de Kergorlay i Kommisjonen, som spilte en nøkkelrolle under handelsavtaleforhandlingene, sa ved den anledning at forbindelsene mellom Norge og Fellesskapet ville utvikle seg inntil man ender i et spørsmålstejn. Det endte med EØS, et Europeisk Økonomisk Spørsmålstejn (noe Aslaug Haga er enig i): «EØS-avtalen er en avtale som bare blir dårligere over tid.»¹¹

Norges nei til Fellesskapet i 1972 dannet utgangspunkt for en debatt om Norge var på glid eller i drift i sin utenrikspolitikk.¹²

¹¹ Haga: 44.

¹² Nils-Johan Jørgensen, *Norge mot Europa, EFs utvikling og norsk Europa-politikk etter folkeavstemningen*, Forlaget Europa, København, 1982.

Diskusjonen om Norge er på glid eller i drift blir uklar fordi de to begrepene neppe kan oppfattes som synonymer – på glid antyder en endring av utenrikspolitisk kurs, mens i drift innebærer mangel på utenrikspolitisk retning og styring; en endring av kurs kan imidlertid medføre uklarhet om den nye retningen. Det synes naturlig å søke en avgrensning av på glid-begrepet i lys av eventuelle endringer i Norges utenrikspolitiske ramme og form for tilknytning til internasjonale samarbeidsorganisasjoner. Norsk Europa-politikk ble i tidsrommet 1962–72 gradvis rettet inn mot fullt medlemskap i EF, men folkeavstemningen fastsatte en annen utvikling i forholdet til Europa. Norge skilte lag med Storbritannia. I den forstand kom Norge på glid i sin Europa-politikk og dermed i en viktig del av sin utenrikspolitikk 25. september 1972. Hovedlinjen etter 1949 var NATO og sikkerhetspolitikkenes primat, og det stod fast, men vi ble kanskje knyttet enda sterkere til USA i årene etter 1972. Folkeavstemningen endret forutsetningene om å medbestemme en europeisk utenrikspolitisk linje. Vi utviklet ikke en Europa-politikk etter 1972 utover det å sikre de handelspolitiske interesser. Debatten stilnet. Statsminister Gro Harlem Brundtland forutså (i Stortinget 16.11.92) at EU om noen år kunne omfatte hele Europa (med få unntak). Hun hadde rett, men ble ikke hørt, kanskje fundamentalt fordi modningen og forberedelsen av dette spørsmål over tid hadde uteblitt. Det ble bare et intenst skippertak som glapp. Folkeavstemningen i 1994 bekreftet status quo. Det er grunn til å se avstemningen i 1994 som et mer dramatisk brudd enn i 1972. Norge hadde skilt lag ikke bare med Danmark som i 1972, men med Sverige og Finland. Verden var blitt totalt forandret i 1994, men Norge fulgte ikke med. Den sikkerhetspolitiske situasjonen og NATOs rolle som ankerfeste i norsk utenrikspolitikk var endret. USA og Russland var i et nytt interessefellesskap blant annet i nordområdene. Norge manglet tydelige politiske støttespillere i sin nordområdepolitikk. Den allianse og sikring som EU-medlemskap nå kunne gi, manglet. Norge ble plassert i et utenrikspolitisk ingenmannsland som ulike regjeringer forsøkte å kompensere gjennom et aktivt engasjement i fredsforhandlinger. Det overskygget samtidig internt at vår lederrolle i bistandspolitikken gjennom hele etterkrigstiden, på tross av en stjernestatsråd som Hilde Frafjord Johnson, var blitt mindre synlig internasjonalt fordi andre europeiske land som Storbritannia, Nederland og Danmark var tydeligere til stede i bistandspolitikken. Som verdens rikeste land maktet ikke Norge å sprengre grensen på én prosent av BNP til internasjonal bistand og markere en lederplass. Den inntok Danmark. Vi unnlot å skåre et viktig poeng.

Medlemskapstanken er likevel til stede i et fremtidsperspektiv. Resultatet av folkeavstemningene i 1972 og 1994 ga et knapt flertall mot medlemskap. Resultatet begge ganger var tilstrekkelig nær 50-prosentgrensen til å antyde at et ja-flertall aldri var noen fjern mulighet. Det knytter seg derfor alltid interesse til de samspillende og konkurrerende faktorer som vippet resultatet i negativ retning to ganger. Er fylkingen om primærnæringene fiskeri og landbruk, lokalsamfunnet og selvvråderetten bare et uttrykk for en dypere isolasjonistisk holdning med røtter i geografiske og historiske betingelser eller er det dypest sett et uttrykk for en politisk fremmedgjøring overfor en meget komplisert sak? Det politiske liv og spill i Norge fremmer og fremhever kompromisset som det politiske ideal. Mens tendensen i den demokratiske prosess i Storbritannia går mer i retning av å utheve uenigheten og forskjellen mellom partiene og betrakte konflikt som politikkens kjerne, så er den demokratiske prosess i Norge mer innstilt på å forstørre enigheten og minske konflikten. Mens den politiske duell i britisk politikk ofte blir en uforsonlig gladiatorkamp, søker vårt politiske miljø å omgjøre duellen til dialog og kompromiss. EF-saken i 1970–72 brøt med denne tradisjonen. Saken gikk på tvers av partigrensene. De reelle forskjeller i synspunkter og holdninger utelukket tilnærming og kompromiss i og mellom de politiske partier. Konfliktlinjene ble skarper. Uenigheten ble fremhevet. Koalisjonen sprakk. Gladiatortoppgjøret satte spor. Folks diskusjonsform, språkbruk og adferd endret seg. Tonen var ny og fremmed. Bratteli innrømmet under en samtale med Willy Brandt i 1972 at han aldri hadde opplevd en mer uforståelig politisk situasjon enn den som var skapt av EF-saken. Vi søkte raskt tilbake til kompromisslinjen. Debatten i 1994 ble en tammere forestilling, og regjeringskoalisjonen i 2005 har temmet tilhengerne i Ap. Ved å knytte integrasjons- og fellesskapsspørsmål til den innenrikspolitiske dimensjon blir befolkningens motivering ikke som i tradisjonelle utenrikspolitiske spørsmål entydig og enkel, men flertydig og sammensatt. Fellesskapspolitikk inntar et område mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk (*Weltinnenpolitik* på tysk). I de diplomatiske og innenrikspolitiske aspekter av EF-forhandlingene ble man stilt overfor en innviklet sak som ikke tilhører en enkel kategori. Det grunnleggende spørsmål var nasjonal innflytelse og demokratisk kontroll. Det er spørsmålet også i 2005.

Suverenitet og union

«Langsomt ble landet vårt eget.» Slik lyder første linje i Nordahl Griegs dikt «17. mai 1940», og dette glimt fanger også noe av 40-års debatt om Norge og Europa. Hvordan bevare vårt eget i en verden i forandring? Kan vårt spesielle Hyperborea bestå i et større fellesskap i Europa?

En tidligere britisk utenriksminister har minnet om at suverenitet ikke er et enhetlig begrep. Hvis det var slik at ordet var helt og udelt, så ville den eneste regent som var helt suveren og konge over alt han overskuet være Robinson Crusoe, men han var hersker over alt og herre over intet. Suverenitet er nemlig et aktivum som må brukes, utfoldes, utnyttes, forpliktes og forenes i partnerskap med andre. Det er bare denne større suverenitet som i dag kan beskytte de mangeartede og markante særpreg, sedvaner og nasjonale tradisjoner. Suverenitet er ikke et statisk, men et dynamisk ord. En tilbakeskuende og ubevegelig oppfatning av suverenitet i den europeiske integrasjonsprosess er en trussel mot Norges nasjonale interesser.

Åslaug Haga sier med rette at union er et merkelig ord. «Europeisk union» kan fremstå som uklart og fjernt, men det er tale om en unik politisk idé i europeisk utvikling. Europeisk union er et samlebegrep som i norsk debatt gis et kategorisk og føderalistisk innhold, og det kan fastslås at europeiske teoretikere og praktikere tolket integrasjonen i Europa som en uavbrutt, uunngåelig utvikling mot føderasjon. Denne teoretiske retning kalt *nyfunksjonalisme* fikk status som offisiell ideologi i Brussel, og både den teoretiske og praktiske tenkningen ble til en viss grad isolert i en bestemt ideologisk skole som skapte illusjoner om føderal uunngåelighet. EU-motstanderne i Norge understreket denne hegelske tro på nødvendighet i EU-utviklingen, og de kunne ha grunnlag for å mene dette nettopp med utgangspunkt i den dominerende nyfunksjonalistiske teori som var fremherskende i 1972 og fortsatt merkbar i 1994. Denne kumulative logikk i integrasjonsprosessen var hardnakket til stede på tross av at de Gaulle gjennom veto og boikott utfordret den nyfunksjonalistiske kurs. Etter første utvidelse til ni medlemmer i 1972 skjedde det en gradvis nansering av oppfatningen av integrasjonsprosessen både blant teoretikere og praktikere i retning av større åpenhet eller usikkerhet om EUs endelige målsetting og de faktorer som fremmer endringsprosessen. (Jeg introduserte selv begrepet *nypluralisme* som en beskrivende definisjon for utviklingen etter første utvidelse i min bok fra 1982.)

Fellesskapet skapte fred, en opplyst dialog og en samarbeidsvane

mellom medlemslandene, en kvalitativ og permanent forandring i de europeiske forbindelser. Fellesskapets bidrag til europeisk forsoning er basert på en utvikling av felles politikk og felles institusjoner som gir prosjektet en unik politisk personlighet. Ethvert forsøk på å definere og forutsi fremtidens EU er meningsløst. En slik historie er ren overtro og tankespill. Det som består er de konkrete EU-problemer og utfordringer, det er menneskene i EU som vil bestemme unionens utvikling. EU utvikles og virkeliggjøres ikke etter en bestemt modell eller teori. Berlinmurens fall og tysk samling og fire utvidelser av unionen endrer teori og modell. Det er tale om et samspill mellom nasjonalstat, region og union, et Europa av 25 stater. Kjernen, fundamentet i integrasjonen, var den voldsomme omveltningen skapt av 2. verdenskrig. Fortidens kataklysm fremmet en integrasjonsprosess, en radikalt ny idé, som oppmuntret fordypning og utvidelse samtidig, men manglet en klar målsetting og fremtidsvisjon. Den skulle skapes underveis. Det ga grobunn for mistanke om føderalisme, men den reelle utvikling var nasjonenes fellesskap. Prosjektet var europeisk gjenoppretting (*apokatastasis*) og fornyelse, men *Frankfurter Allgemeine Zeitung* beklaget etter folkeavstemningene i Frankrike og Nederland i 2005 at «Europa hat keine Idee von sich selbst». Tysk samling, Delors-dimensjonen, Maastricht og euro tåkela en kort stund befolkningenes tvil og nøling, men plutselig ble nasjonenes stemmer tydelige og hørbare. Det som skulle være en sammenfatning av eksisterende regelverk, nemlig grunnlovstraktaten, ble avvist. Det franske og nederlandske nei var et ja til nasjonenes Europa. *The Times* skrev på lederplass: «The collapse of the mistimed, overblown constitutional project is a plus, not a minus, and enlargement is already doing more to shake the EU out of its lethargy than the Lisbon agenda could have hoped to achieve.»¹³ Problemet og utfordringen er å finne en vei mellom en konføderativ nødvendighet og nasjonenes rolle. Det EU som består i 2005, må søke en institusjonell løsning som tydeligere setter nasjonen i sentrum. Utvidelse betyr mindre fordypning. Tanken om et Europa med flere hastigheter ble elegant avvist av Joschka Fischer i 2004 i en visjon om et inklusivt og mindre føderalt Europa.¹⁴ Debatten om EU i Storbritannia viser nettopp at det overnasjonale utfordres av det nasjonale. Labour har skrinlagt tanken om en euro-løsning, og Det konservative parti avviser ytterligere fordypning. Men det er bare det marginale og populistiske *The Independence*

13 27.10.05.

14 «Die Rekonstruktion des Westens», *FAZ* 06.03.04.

Party som vil melde Storbritannia ut av EU og i den sammenheng ofte henviser til at Norge har gjort det riktige valg.

Utenlandske medier bidrar ofte til å befestet et bilde av Norge som et isolasjonistisk og marginalisert land, et land som er seg selv nok, som mener at det står sterkest alene. Det er også en tendens i disse kommentarer at Norge betraktes som en tilbakeskuende nasjon som ikke vil innrømme fordelene ved medlemskap. Det er også en fare for at mange nordmenn bevisst eller ubevisst deler dette syn på Norge, at nettopp tilhengerne av medlemskap betrakter egen befolkning som sær og egen, som kjerringa mot strømmen i André Bjerkes versjon, Norge som Europas uforbederlige utkant. Det er viktig at nettopp ja-siden bidrar til å endre dette bildet av befolkningens grunnholdning både internt og eksternt fordi Norge som geografisk randstat i Europa med en økonomi som går så det suser, er overraskende europeisk når en så stor del av befolkningen likevel er tilhengere av medlemskap. Dette faktiske europeiske sinnelag blir ofte oversett internt og eksternt på grunn av delingen av nasjonen i to i EU-spørsmålet. Det er ikke norsk tilbakeholdenhet overfor EU som er det overraskende og fremherskende, men den betydelige grad av tilslutning til medlemskapsalternativet. Robinson Crusoe er bestemt ikke nordmann, men det er skapt et inntrykk av at han har nære bånd til Norge.

Tyskland

På en pressekonferanse 14. september 2005, i en personlig kommentar, uttalte Angela Merkel at hennes liv var blitt totalt forandret i 1989 da Berlinmuren falt. Den 23. november overtok hun som Tysklands kansler. Fins det et bedre sinnbilde på EUs demokratiske dimensjon og kraft enn at en representant fra det tidligere DDR fullfører Adenauers drøm om EU som veien til tysk gjenforening?

Hva kan vi gjøre med Tyskland? Robert Schuman spurte og Jean Monnet ga svaret. Marshall-planen hadde bidratt til ny økonomisk utvikling, handel og institusjonell fornyelse i Europa, og denne nye begynnelse la grunnlaget for en revolusjonær men fredelig integrasjonsutvikling i Europa fra Kull- og ståunionen (1950), Roma-traktaten og EEC (1957), Euratom (1958), navneforandring til EC (1967), første utvidelse til ni medlemmer (1972), annen utvidelse til tolv medlemmer (1980-årene), navnebytte til EU (1991), tredje utvidelse til femten land (1994), og fjerde utvidelse till tjuefem land (2005). Nye kandidatland, blant dem Tyrkia, banker på døren.

Fransk frykt for det nye, store og mektige Tyskland etter Murens

fall påskyndet integrasjonsprosessen, jf. Maastricht 1991. Monetær union og euro ble innført, men dette hastverket fikk motvind i forbindelse med gjennomføringen av grunnlovstraktaten i 2005. Folkeavstemningene i Frankrike og Nederland skapte en nødvendig tenkepause. Jeg er enig med Aslaug Haga i at «språk er makt». EU begikk to fundamentale språklige feil: Den ene var å gå fra den utmerkede, beskrivende betegnelse EC (European Community) til EU (European Union); det er nettopp fellesskap, et fellesskap av stater som definerer integrasjonen. Den andre var å benytte ordet konstitusjonell traktat (constitutional treaty) for den nye samordning av traktatgrunnlaget etter fjerde utvidelse. Hvorfor ikke kalle det samordningstraktat? Det er stater som har grunnlover, ikke integrasjonsfellesskap.

Tidligere forbundskansler Helmut Schmidt sa på ettårsdagen for tysk enhet 3.oktober 1991 at nasjonen er en sjelelig nødvendighet. Intet land i Europa, heller ikke Tyskland, kan gi avkall på nasjonen i en europeisk utvikling. Den europeiske integrasjonsprosessen var og er Tysklands livline, og nettopp Tyskland kunne aldri være det land som bremset integrasjonen. Tyskland måtte akseptere den franske pådriverrolle etter 1989 og en monetær union som ikke var populær. Balansen i integrasjonen måtte justeres av andre land i unionen, i første rekke Storbritannia, som alltid har spilt det pluralistiske kort både i relasjon til fordypning og utvidelse, og hvor nettopp utvidelsen blir en korreks til fordypningen. Dermed får Tyskland det som landet ønsker, nemlig mer subsidiaritet og mindre sentralisme, mer regional og nasjonal kontroll. Tyskland får nasjonen tilbake gjennom EU. Nasjonen må gis til Tyskland av de øvrige medlemsland; tysk identitet, normalitet og nasjon fremmes av europeisk integrasjon. Sjansen Europa er sjansen nasjon for Tyskland.

Femte søknad?

I forbindelse med grunnlovstraktaten frem mot folkeavstemningene i 2005 oppstår et forbløffende paradoks i norsk opinion. Haga sier ganske riktig at «det franske og nederlandske nei til EU-grunnloven...sendte sjokkbølger inn i EU-systemet»¹⁵ og påpeker at et flertall for medlemskap i Norge (58 prosent i april) raskt ble snudd til et flertall mot (59 prosent i juni). Dette er overraskende, nærmest selvmotsigende, fordi mens befolkningen tilsynelatende støttet selve grunnlovsprosessen, så medfører folkeavstemningsresultatene i

¹⁵ *Ibid.*: 7.

Frankrike og Nederland at motstanden i Norge øker. Det var det motsatte man kunne ha forventet, fordi reaksjonene i Frankrike og Nederland mot grunnlovsteksten nettopp er et signal om det som alltid er motstandsbevegelsens kjernepunkt i Norge, det demokratiske underskudd i EU. Det franske og nederlandske nei er en forsinket reaksjon på Maastrichttraktaten og Delors integrasjonslinje etter tysk samling. Nasjonenes Europa sier *festina lente*. At man fra motstandshold i Norge utnyttet situasjonen maksimalt og fremmet den illusjon at nå hadde Frankrike og Nederland nærmest gått ut av EU, viser igjen ja-sidens fravær. Motstanderne fikk lett spill. Det er nå, etter at befolkningene i Frankrike og Nederland har talt, at utviklingen av det nye EU blir interessant, men i lys av en anti-EU rød-grønn regjeringskoalisjon fra 2005, et svekket Høyre og et stort fremskrittsparti uten standpunkt i spørsmålet, synes mulighetene for at Norge kan finne sin naturlige plass som medlem av EU og dermed bidra til å bestemme innholdet av unionen, mindre enn kanskje noen gang tidligere. Trygve Bratteli uttalte dagen etter folkeavstemningen i 1972 at debatten om EF hadde gitt befolkningen en politisk modning som kunne være gagnlig i fremtiden. Det er et tankekors at denne modningsperiode i forholdet til Europa svekkes. Åslaug Haga sier med rette at «mye er underlig i norsk EU-debatt... Ja-sida ... burde bære bevisbyrden».¹⁶ Men Stoltenberg og Støre kan neppe i samarbeid med Haga og Halvorsen fritt frembære bevisene? SV og Sp har effektivt stanset ja-siden i Ap. SV ønsket seg alltid et alleuropeisk perspektiv i integrasjonen. Det er skapt etter tysk samling. Har Stoltenberg og Støre fått munnkurv eller utfordres de av Haga «til å si hva de mener om utviklingen i EU»?¹⁷ Det demrer kanskje en dag da SV (i likhet med søsterpartiet De grønne i Tyskland) blir et europeisk parti og en femte søknad fra Norge kan leveres i Brussel? Hva sier tidligere partileder Solheim til det? Interessant nok kan nettopp SV i regjering (med Halvorsen og Solheim sentralt plassert) skape den innsikt som kan løfte partiet ut av EU-dvalen og innse at SVs drøm om et fritt Europa er blitt virkelighet og at alle land er eller vil være medlem av det fellesskap som i dag heter EU. Frp har i 2005 inntatt plassen som Norges nest største politiske parti. Det forplikter partiet til å tydeliggjøre sin Europa-politikk. Hva sier Siv Jensen?

16 *Ibid.*: 9

17 *Ibid.*: 26

Spørsmålsteget er det mest europeiske av alle skilletegn

Den europeiske union er det mest vellykkede politiske samarbeids-fellesskap som noen gang er dannet. Den opprinnelige samordning av seks land i 1950 fremstår med tjuefem land i 2005. Unionen knytter sammen 450 millioner europeere og er verdens største indre marked. Prosessen som begynte i 1950 bidro vesentlig til permanent fred i Europa. Vestorienteringen og integrasjonen var Vest-Tysklands nye sjanse og gjenforeningen symboliserte verdien av det europeiske prosjekt. Denne uavbrutte suksess gjennom fire utvidelser er en utfordring til institusjonell nytenkning. Utgangspunktet for grunnlovstraktaten var samordning av det eksisterende traktatgrunnlag, en ny Roma-traktat, men prosessen, som ideelt sett skulle gi et klart perspektiv for fremtidens Europa, sank ned i en ordrik og diffus eksersis med 448 paragrafer som befolkningene ble avvisende til. Det er nettopp i dag når Europas institusjoner skal utformes etter grunnlovskrisen, at Norges og Nordens stemme ville være vesentlig og viktig:

The alliance's former game plan of ever deepening political union among member states probably lies in ruins, now that France and the Netherlands rejected its proposed constitution... But the European Union's expansion continues apace. This fosters and cements the spread of liberal democracy by offering membership in exchange for reforms. Turkey is the most recent and potentially most important example... in a few decades the most populous country in the European Union will be Islamic.¹⁸

«Det hadde vært nyttig med en bred debatt om EU-grunnloven og hvilke konsekvenser den vil få for Norges framtidige forhold til EU,»¹⁹ mener Åslaug Haga. En bred debatt om EU etter at grunnlovstraktaten nå er blitt forkastet, ville være desto viktigere.

Tidligere britisk medlem av EU-kommisjonen, Christopher Tugendhat, har påpekt at

...to be a good European one must first be a good patriot. One can only give what one is. If an individual is to make a worthwhile contribution, it must grow out of and be part of the nation from which he comes. Countries too must be proud of their history, aware of their particular

18 Anthony Gottlieb, «Europe in hindsight: A remarkable recovery», *International Herald Tribune* 18.10.05.

19 Haga: 42.

genius and confident in themselves in order to play a distinctive ...role in the community.²⁰

Nordmenn er patrioter og er stolte av sin historie, men synes ofte å mangle tillit til at egen kultur og særpreg kan bestå i et større fellesskap. Åslaug Haga «sier ja til et tett og godt samarbeid i Europa og internasjonalt»,²¹ men vi har utelukket mulighetene til å påvirke den institusjonelle retning i Europa sammen med Danmark, Finland, Sverige og Storbritannia – våre nærmeste samarbeidspartnere. Våre ideer om Europas fremtid forblir utenfor. I stedet lar Haga, Halvorsen og Solheim husmannskontrakten (Hagas ord) EØS detaljstyre norsk politikk. Er det fremsynt?

Nobels fredspris

Nobelkomiteen har i årenes løp gjort relevante, dristige og kontroversielle valg av kandidater til fredsprisen. Nobels fredspris fremmer Norges internasjonale profil. Man legger merke til at Folkeforbundet og FN har fått prisen, men ikke EEC, EC eller EU. Romatraktaten og EEC ble til i 1957. Er tiden kommet femti år senere (2007) til å gi prisen til EU? Argumentene gir seg selv – forsoningen mellom Frankrike og Tyskland, fred i Europa, bidrag til seieren over kommunismen, Berlinmurens fall, tysk samling, demokrati og utvidelse til hele Europa.

Hvem fremsetter motargumentene? Er Nobelkomiteen så påvirket av EU-motstandernes seiersrus i Norge at den ikke vil se poenget? Det er viktig at komiteen viser uavhengighet også i denne sak og ikke er bundet av to folkeavstemninger i Norge.

Gjenvinning

Gjenvinningstemaet definerer europeisk sivilisasjon. Utgangspunktet er det greske begrep *apokatastasis* (gjenoppretting), først behandlet av Hesiod (8. årh.), Homer og Pindar og senere av Horats, Tibullus, Virgil og Ovid. Ideen inngår i kristen eskatologi og kiliasme (tusenårsriket). En ny gullalder skulle erstatte samtidens kaos etter modell av en tidligere tapt epoke.²²

20 *The Times* 03.12.76.

21 Haga: 9.

22 Om dette tema se Nils-Johan Jørgensen, «Culture and Power in Germany and Japan. The Spirit of Renewal», *Global Oriental* (August, 2006).

Dette kulturtrekk er tydelig til stede i tysk filosofi og litteratur, jf. Schillers *Don Carlos* (1787) og det filosofiske dikt «Hoffnung». Begrepe *Wiederherstellung*, *Wiedervereinigung* og *Wiederver-söhnung* beskriver Tyskland etter 1945. Adenauers første regjerings-erklæring 20. september 1949 fremførte den dobbelte målsetting nemlig *Wiederaufbau* og *Wiedervereinigung*.²³ Kohl siterer renesanseshistorikeren Jakob Burckhardt i sitt memoarverk: *Nur aus der Betrachtung der Vergangenheit gewinnen wir einen Masstab für die Geschwindigkeit und Kraft der Bewegung, in welcher wir leben*.²⁴ President Horst Köhler viser til Tysklands *Neubeginn* etter 2. verdenskrig og fremhever kulturbærere som Lessing og Kant; Tyskland *hat geistige Weite wiedergewonnen* og Tyskland er igjen en høyt verdsatt kulturnasjon.²⁵ En undersøkelse gjennomført av Goethe-Institut og Det tyske språkråd i 2004 identifiserer *Einigkeit* som det viktigste tyske ord i relasjon til ordets betydning for Tyskland – *das Jahr 1989 verschaffte Einigkeit wieder ein Revival*.²⁶

Tysk politikk etter 1918 er en gjenvinningsprosess i fem faser: Første fase er tidsrommet 1918–45, Hitlers forsøk på å gjenopprette Tysklands status etter 1. verdenskrig med en knust nasjon som resultat; ødeleggelsen var så total at ledende arkitekter forutså at gjenoppbyggingen vill ta minst hundre år. Men en akselererende gjenoppbyggingsperiode ble iverksatt i nær allianse med USA og inspirert av to foreningsstrategier, *Ostpolitik* og europeisk integrasjon. Neste fase er det gjenforente Tyskland i en forsiktig, men systematisk normalisering og internasjonal deltakelse. Femte periode er en dypere *Vergangenheitsbewältigung* under kansler Schröder, hvor Tyskland åpner for sin nære historie og egne lidelser under 2. verdenskrig og markerer en mer uavhengig profil i sin utenriks-politikk, jf. Irak.

To verdenskriger utfordret selvtiliten og optimismen i europeisk kultur og reiste tvil om aftenlandenes verdigrunnlag. En undergangs-følelse, *Götterdämmerung*, preget kontinental-Europa. Tyskland lå i ruiner, halve Tyskland, halve Berlin og de østeuropeiske land ble brakt til taushet bak jernteppet. Jean Monnet tok utgangspunkt nettopp i europeisk kultur og identitet som fundament for europeisk integrasjon med vekt på åpenhet og kritisk dialog. Resultatet var en seier for Vestens kultur, et demokratisk og samlet Tyskland og et demokratisk og samlet Europa etter den kalde krigen.

23 «AA, 40 Jahre Aussenpolitik», *Bonn Aktuell*, 1989: 20–24.

24 Helmut Kohl, *Erinnerungen 1930–1982*, Droemer (2004: 100).

25 Horst Köhler, «Begabung zur Freiheit», tale i Berlin, 08.05.05.

26 Jutta Limbach (red.), *Das schönste deutsche Wort*, Hueber (2004: 55).

Trygve Bratteli åpner sin bok *Fange i natt og tåke*²⁷ med setningen: «Det er lenge siden 1940–45.»²⁸ Bratteli var *Nacht und Nebel*-fange i Tyskland 1942–45, «i evighetens grenseland» hvor fangene uten kontakt med omverdenen var overlatt til å dø av sult og mishandling. Bratteli var fange i sju forskjellige leire – Sachsenhausen, Natzweiler, Dachau, Ottobrunn, Dautmergen, Vaihingen og Neuengamme – og veide 47 kilo da han ble reddet ut av siste leir. «Farvel helvete, farvel Dritte Reich, farvel Tyskland.»²⁹

Hvordan kunne Trygve Bratteli bli en overbevist tilhenger av integrasjonen i Europa og fremme Norges plass i denne utvikling? Krigen og fangenskapet er forklaringen. Europeisk sivilisasjon måtte aldri mer bli utfordret og brakt til ondskapens grunnlinje.

Freden og integrasjonen i Europa tas imidlertid for gitt av nye generasjoner, den historiske dimensjon, det bemerkelsesverdige, det geniale trekk å forene Europas nasjoner i et større fellesskap som styrket både nasjonen og fellesskapet, vies liten ære og honnør (jf. Nobelkomiteen). Kommisjonens nye leder, José Manuel Barroso (også fra et lite, men ikke ubetydelig land som la diktaturet bak seg i 1980-årene og ble en del av Europa fordi EF fantes), minner nettopp om den historiske dimensjon i en tid hvor EU kjemper med en legitimitets-, økonomisk og budsjettkrise:

How was Europe sixty years ago? Holocaust. Thirty years ago? Southern Europe including my country was dictatorships. No freedom. I couldn't read the books I wanted. Fifteen years ago? Central and Eastern European countries were under totalitarian regimes. Ten years ago, you had the massacres in the Balkans. Is our situation today worse or better? Let's put things in perspective.... It is the first time in history we have 25 countries living in peace.³⁰

EU-toppmøtet i London (Hampton Court) 27. oktober 2005 innledet diskusjonen om EUs nye fremtid. Hvordan kan EU møte utfordringene utvidelse og globalisering? I en tale i Europaparlamentet 26. oktober fremhevet den britiske statsminister hovedutfordringen: «Let's make Europe relevant to our citizens».³¹ EU-toppmøtet 16. juni 2006 utsatte refleksjonspausen vedrørende traktatfornyelse i ett år.

27 Tiden Norsk Forlag, 1982.

28 *Ibid.*: 9.

29 *Ibid.*: 231.

30 *The Times* 26.10.05.

31 *Ibid.*: 27.10.05.

Åslaug Haga mener at «i EU blir vegen til mens man snubler av gårde». Det er ingen dårlig beskrivelse fordi det er tale om en europeisk sti som ikke er oppgått tidligere, det er ingen spor å følge, stien må lages. Det snubles, men poenget er å lage en farbar vei – *sui generis*. EU er et uidentifisert politisk objekt (Delors); man kan ikke bygge Jerusalem i Brussel (Thatcher). EU er et offer for sin egen suksess. Integrasjonen i Europa var et gjennombrudd for fred, forsoning og demokrati. Perspektivet er 30 medlemsland i nær fremtid. Hvordan kan denne sammenslutning av land med forskjellig historisk og politisk erfaring og uensartete økonomiske forutsetninger fortsatt fungere? Grunnlovstraktaten var et feilgrep. Hvilke grep må tas for å bevare denne utskjelte unionen et sted mellom det nasjonale selvstyre og behovet for felles løsninger? Norge kunne være idéskapende og spille en aktiv rolle som medlem av EU. Det er ideene som har makt. Vi kan ikke ønske EU vekk, men vi kan oppfylle ønsket om medinnflytelse i EU. Enten man kjører i buss sammen med 25 europeiske kolleger, blant dem Danmark, Sverige og Finland, eller alene i egen bil, så kjører man på de samme veiene,³² forskjellen mellom 1994 og 2005 er utvidelsen til 25 medlemsland, ikke fordypning, men en søken etter samordning og koordinering av dette større nasjonenes fellesskap.³³ For å parafrasere Åslaug Haga: Er nei-siden mot EU-medlemskap uansett hvilken utvikling EU får?³⁴ og ønsker ikke Norge å bidra til å medbestemme denne utvikling? En meningsmåling 25. oktober 2005³⁵ viser at motstanden er gått tilbake fra 59 til 54 prosent, men det er ingen pådrivere på ja-siden, spørsmålet unngås og man forventer nærmest at befolkningen i et vakuum en dag skal si ja til medlemskap. Åslaug Haga er kommet med en betimelig utfordring til ja-siden.

32 Haga: 24.

33 *Ibid.*: 33.

34 *Ibid.*: 9.

35 *Aftenposten*.

Russlands petroleumssektor

Russia's Oil and Natural Gas: Bonanza or Curse?

Michael Ellman (red.)

London: Anthem Press, 216 s.

Indra Øverland [forsker, NUPI]

Undertittelen til Michael Ellmans bok, som løst kan oversettes til «gullegg eller forbannelse?», indikerer at den fokuserer på et av de aller viktigste spørsmålene i den postsovjetiske økonomien. Dette er spørsmålet om Russlands store naturressurser vil gi opphav til vekst og velstand eller nød og elendighet.

Dette er også spørsmålet om imperielogikkens makt vs. holandsk syke.¹

Russland er med sine 17 millioner kvadratkilometer og 11 tidssoner verdens største land, og også et av de landene i verden som har flest verdifulle råvarer. Øverst på listen står oljen og gassen. Russland er verdens nest største produsent og eksportør av olje (etter Saudi-Arabia), og verdens største produsent og eksportør av naturgass.

Hvis man skal dømme ut fra de siste års utvikling i de største russiske byene, med bratt stigende eiendomspriser og lønninger og økende velstand, er disse ressursene en velsignelse for landet. I dette perspektivet fortsetter det store imperiet russerne har maktet å samle gjennom historien, å bære frukter. Samtidig sliter store deler av russisk industri med å komme tilbake på sovjetisk nivå, og Russland konvergerer på noen måter med mange u-land, med stor råvarerik-

¹ Diagnosen på de problemene Nederland fikk som følge av innenlandsk bruk av petroleumsinntekter på 1970- og 1980-tallet.

dom, høye eksportinntekter, omfattende korrupsjon, underutviklet demokrati og gapende inntektsforskjeller. I dette perspektivet er de store naturressursene en forbannelse som hindrer landets industrielle utvikling, mens hollandsk syke lurer rundt hvert hjørne.

Russia's Oil and Gas skiller seg ikke stort fra tidligere bøker på området, men inkluderer mer økonomisk analyse og vier større oppmerksomhet til finansielle strømmer og økonomiske data.² På et så dynamisk område er det da også nyttig med hyppige oppdateringer. Det er store forskjeller mellom den økonomiske situasjonen i Russland i 1997 (før krakket i august 1998), i 1999 (etter krakket) og i 2006. De fleste av kapitlene er rikholdige på fersk empiri om den russiske energisektoren og dens rolle i den russiske økonomien, analyser av nåværende og mulig fremtidig økonomisk politikk og informasjon om forholdet mellom energiressursene og det politiske systemet. Materialet er presentert i over 81 figurer og tabeller, flertallet av dem gode grafiske fremstillinger med farger.

Forlag er vanligvis så opptatt av den røde tråden og at kapitlene henger sammen at de er generelt skeptiske til redigerte bøker og spesielt uimottakelige for redigerte manus som er basert på seminarer. I så henseende er dette en uvanlig bok. Ikke bare er den basert på et panel fra den åttende verdenskongressen til ICCEES (International Council for Central and East European Studies), men flere av kapitlene i boken motsier også hverandre direkte.

For eksempel argumenterer Evgeny Gavrilencov i kapittel 6 for at staten bør blande seg minst mulig inn i allokeringen av inntektene fra energisektoren. Staten er korrump, har ikke den nødvendige kompetanse for slike investeringer og vil bli viklet inn i prestisjeprosjekter hvor pengene ødsles bort. I stedet bør staten begrense seg til å sikre makroøkonomisk stabilitet og la private banker og kapitalmarkeder ta seg av diversifiseringen av økonomien. Her er han helt på linje med rådene fra IMF og flertallet av vestlige økonomer, og går mot de russiske økonomer som argumenterer for at spesielle trekk ved Russlands postsovjetske arv nødvendiggjør større statlig styring og initiativ.

I det påfølgende kapittelet tilbys derimot et perspektiv som står i sterk kontrast til Gavrilencovs syn. Her argumenterer Gregory Khannin nemlig for at det er behov for et stort sprang fremover, og at det

2 Tidligere utgivelser på området inkluderer David Lane (1999) *The Political Economy of Russian Oil*, Lanham: Rowman and Littlefield; Younkyoo Kim (2003) *The Resource Curse in a Post-Communist Regime*, Aldershot: Ashgate; Fiona Hill & Clifford Gaddy (2003) *The Siberian Curse: How Communist Planners Left Russia Out in the Cold*, Washington: Brookings Institution.

bør skje på grunnlag av massive statlige investeringer. Han mener attpåtil at staten sannsynligvis vil utføre denne oppgaven best hvis den er autoritær. Dermed går han helt imot de fleste vestlige anbefalinger, og for mange lesere vil hans synspunkter fortone seg som stalinistiske. Paradoksalt nok ble imidlertid Khanin i sovjetperioden sparket fra sin stilling fordi han var en av de første økonomene som offentlig satte spørsmålstegn ved sovjetisk statistikk.

Gavrilenko er sjefsøkonom i et ledende meklerhus i Moskva, mens Khanin er tidligere professor ved universitetet i Novosibirsk. Det at to så ulike økonomer og syn sammenstilles i en bok, er både forfriskende og får frem mangfoldet blant russiske økonomer. Her kunne enkelte andre forlag få litt inspirasjon til å bevege seg bort fra oppfatningen om at forfatterne av redigerte bøker nødvendigvis må stå for samme syn, som om boken var en politisk eller religiøs pamflett.

Bokens største svakhet er dens mangel på fokus. I praksis handler de fleste av kapitlene om den russiske økonomien generelt, ikke om olje- og gassektoren spesielt. Det er riktignok vanskelig å ta for seg energisektoren helt atskilt fra resten av de store temaene i russisk økonomi: krakket i 1998, manglende skatteinngang, uformell økonomi, svartebørs, kapitalflukt, lav befolkningstetthet, avfolkning osv. Man kunne imidlertid ønske at boken viet petroleumssektoren mer oppmerksomhet. Altfor ofte er oljen og gassen helt fraværende eller figurerer kun i gjesteroller. Dermed står verket i fare for å falle mellom to stoler: det kan ses på som en litt for bred og springende bok om olje- og gassindustrien, eller som en litt for snever og lite ambisiøs bok om russisk økonomi generelt. For den som trenger en introduksjon til russisk petroleumsøkonomi, er dette dermed kanskje ikke det beste valget. For spesialister som ønsker å holde seg oppdatert om alt av betydning som skrives på feltet, er det likevel vanskelig å komme utenom denne boken.

Hard Power, Soft Power and the Future of Transatlantic Relations

Thomas L. Ilgen (red.)

Aldershot: Ashgate Press 2006

Kristin M. Haugevik [forsker, NUPI]

Over tre år etter Irak-krigens begynnelse er transatlantiske relasjoner for alvor tilbake på dagsordenen både i journalistiske og vitenskapelige kretser. Problemstillinger knyttet til kontinuitet og endring i forholdet mellom USA og Europa, til NATOs fremtid og til betydningen av EUs fremvekst som sikkerhetsaktør er i de senere årene blitt studert, diskutert og kommentert flittigere og med større innlevelse enn på lang tid.

Med nettopp Irak-krigen og uenighetene mellom ledere av den transatlantiske alliansen som sitt utgangspunkt føyer artikkelsamlingen *Hard Power, Soft Power and the Future of Transatlantic Relations*, redigert av Pitzer College-professor Thomas L. Ilgen, seg altså inn i et stort og mangfoldig selskap. Boken tar sikte på å belyse to overordnede spørsmål. For det første hvorvidt de senere kriser i relasjonene mellom USA og Europa er bredere og dypere enn tidligere kriser i det samme forholdet. For det andre reises spørsmålet om hva slags fremtid den transatlantiske alliansen går i møte. Bidragsyterne består av åtte menn og en kvinne med bakgrunn hovedsakelig fra amerikansk akademia og politikk. Det europeiske perspektivet er representert ved LSE-professor Christopher Coker, som sammen med Harvard-professor Joseph S. Nye jr. nok er det mest velkjente navnet for norske lesere.

I elleve kapitler tar boken for seg de fire hovedemnene «The Legacy of the Transatlantic Alliance», «Security Affairs», «Economic Relations» og «Domestic Politics and Transatlantic Values». Disse er i og for seg fornuftige og logiske (om enn noe trauste) inndelinger. Det må imidlertid innvendes at enkelte av bidragene ikke nødvendigvis passer best innenfor den seksjonen de er plassert. Det kan tvert imot se ut som om inndelingen i emner har funnet sted etter at forfatterne har levert sine respektive bidrag, heller enn å ha vært veiledende for skriveprosessen. Dermed oppleves også noen av undertitlene som litt «påklistret». Et eksempel er Christopher Cokers kapittel «ESDP – A Threat to the Transatlantic Alliance?». Her belyser Coker riktignok europeisk og amerikansk tilnærming til sikkerhet generelt, men ESDP som sådan nevnes overhodet ikke før i kapittelets aller siste avsnitt. Ei heller drøftes det i nevneverdig

grad hvorvidt EUs sikkerhets- og forsvarspolitik utgjør en trussel mot den transatlantiske alliansen eller ikke – noe som ut fra tittelen jo skulle være kapittelets hovedanliggende.

Muligens kunne dette problemet vært løst ved å presentere de ulike komponentene som frittstående essays eller artikler innenfor samme tema, snarere enn som bokkapitler i gjensidig utfyllende forhold til hverandre. Dette ville antakelig også bidratt til å usynliggjøre de problemstillinger boken *ikke* drøfter, samt redusere nødvendigheten av en eksplisitt rød tråd. I dets nåværende form kunne for eksempel Patrick Chamoires kapittel om anti-europeisme og euroskepsis i USA med fordel vært balansert av et tilsvarende «motkapittel» om anti-amerikanisme i Europa. På samme måte ville det vært naturlig med et kapittel om hard makt og transatlantiske relasjoner for å supplere og balansere Joseph S. Nyes refleksjoner omkring myk makt. Alternativt kunne Nyes kapittel vært gruppert sammen med kapitlene om postmodernisme og ESDP, hvor det etter alt å dømme ville passet bedre.

De overordnede spørsmålene om graden av krise i den transatlantiske alliansen og om alliansens fremtid besvares kontinuerlig gjennom boken. Forfatterne synes enige om at den transatlantiske alliansen står overfor en rekke sentrale utfordringer i de kommende år. Når det gjelder sikkerhetsspørsmål, finnes det ingen entydig plan for hvordan man best kan skape balanse og overensstemmelse mellom USA og Europa. De fleste støtter imidlertid opp under Ilgens observasjon om at «Europeans cannot do without American military support for the foreseeable future and Europe remains America's longest and most trustworthy ally in an uncertain world». Coker konkluderer med at fordi europeere og amerikanere har ulike typer moral i sikkerhetsspørsmål (det han kaller henholdsvis «ethics of conviction» og «ethics of responsibility»), vil utviklingen av ESDP utvilsomt kunne utgjøre en trussel mot den transatlantiske harmoni i tiden fremover. Nye er til sammenligning mer normativ i sin konklusjon, idet han påpeker at USA bør samarbeide både med Europa og andre partnere, ikke minst for å sikre en bedre balanse mellom hard og myk makt i sin utenrikspolitik.

I økonomiske spørsmål er det ifølge boken langt større grunn til optimisme. S. Linn Williams konstaterer at de økonomiske relasjonene mellom USA og Europa er i god forfatning, mens Adam Sheingate observerer at konvergens snarere enn divergens er trenden også i de transatlantiske mat- og landbruksrelasjoner. Størst skepsis til transatlantisk samklang finner vi – ikke overraskende – i Paulette Kurzers kapittel om miljø. Mens europeiske land i økende grad har

satt miljø på dagsordenen, fastslår Kurzer at verken den politiske ledelsen i Washington eller den amerikanske opinionen har vist vilje til eller interesse for å gjøre en tilsvarende innsats. Interessen for miljø i USA vil først komme etter en helse- eller miljøkrise, eller med et nytt politisk lederskap, mener hun.

Boken er lettlest og inneholder utvilsomt flere gode refleksjoner omkring det transatlantiske forholdets nåværende og fremtidige tilstand. Den belyser en rekke av de senere års mest sentrale problemstillinger i relasjonene mellom USA og Europa, og fungerer i så måte godt som en nyttig introduksjonsbok til emnet. Dette er samtidig også bokens største problem. Den inneholder få nye takter og originale ideer og fyller dermed intet åpenbart hull i litteraturen. Tvert imot oppleves hovedproblemstillingen så vel som refleksjoner i enkelte kapitler som «gamle tanker om igjen». Få vil for eksempel være uenige i konklusjonen om at relasjoner mellom Europa og USA i dag er komplekse og multidimensjonale. Ei heller i observasjonene av at europeiske «myke» ressurser fordrer en annerledes sikkerhetstilnærming enn de amerikanske militære, eller at EU økonomisk sett er på høyde med USA, men sikkerhetsmessig har et stykke igjen å gå. Boken mangler de originale og skarpslepte betraktningene som har gjort «artsfrendene» *Paradise and Power* (Kagan 2003), *The Breaking of Nations* (Cooper 2003) og *Free World* (Ash 2004) til bestselgere. Disse tre er da også, symptomatisk nok, hyppig sitert i flere av bokens kapitler.

Hard Power, Soft Power and the Future of Transatlantic Relations føyer seg pent inn i den stadig voksende rekken av litteratur om emnet transatlantiske relasjoner. Den er ingen dårlig bok, men den blir neppe årets «må ha lest»-bok heller. Sannsynligvis ville den vært langt bedre tjent med å komme på markedet våren 2004, da den ifølge forordet først ble initiert. På daværende tidspunkt var tematikken den søker å belyse, i langt større grad upløyd mark, og kravene til nytenkning og originalitet følgelig mindre presserende.

Hvilket Vesten – hvilket Russland?

Vladimir Putin and the New World Order: Looking East, Looking West?

J.L. Black

Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, 2004

Geir Flikke [forsker, NUPI]

Det russiske statssymbolet er en hyppig brukt metafor for å forstå ambivalensen i russisk utenrikspolitikk. Den tohodete ørnen ser både østover og vestover, men, om vi skal sitere den vestvendte tenkeren Aleksander Herzens oppsummering av den såkalte slavofili-debat-ten, den har ett hjerte. Sovjetunionens sammenbrudd har utvilsomt aktualisert dette. Russland er fremdeles «the heartland» i Eurasia, og dermed også en stat som nødvendigvis må søke å utforme en selvstendig utenrikspolitikk.

Den canadiske post-sovjetologen J.L. Black tar hensyn til dette. *Looking East, Looking West?* analyserer russisk utenrikspolitikk som et intrikat mønster av preferanser, meningsytringer, diplomatiske initiativer og underliggende geopolitikk. Den røde tråden er ikke identitetsforvirring, men konsolidering. Dette gjør boken til en unik kilde for enhver som ønsker å forstå Putin-administrasjonens prioriteringer.

Den store fortellingen: utenrikspolitikk under Putin

Black låser seg ikke til noen fast skoleretning i sin analyse, men hevder eksplisitt at boken er en «fortelling» om russisk utenrikspolitikk. Dette grepet er gjennomført konsekvent. Begivenheter analyseres i et like halsbrekkende tempo som de har utspilt seg, og rammen er «hvor var vi i 2000 – hvor er vi i 2002?». Svakheten med denne rammen er naturligvis at den gir et innsnevret bilde av større utenrikspolitiske linjer og få ledetråder med tanke på Russlands langsiktige prioriteringer. Blacks omfattende kildekunnskaper gir innsikt i diskursen, men ikke strategiene, om disse da i det hele tatt finnes.

Den strukturelle rammen er klar. Boken er et slags *in medias res* bilde av Russlands muligheter i en unipolar verden og i etterdønningene av den kaotiske Jeltsin-epoken. Samtidig låner analysen av konstruktivistiske teorier om at man må forstå så vel tradisjoner som persepsjoner for å kunne tolke utenrikspolitikken. Naturlig

nok møter denne analysen det stadig tilbakevendende spørsmålet: hvilket Russland og hvem er Putin? Hva betyr Putins ambisjoner om å fremme et nytt og sterkt Russland, konsolidere den sprikende utenrikspolitiske debatten under Jeltsin og sikre sterkere kontroll over utformingen av utenrikspolitikken? Hvor «stort» skal Russland være som regional stormakt, og hvor integrert ønsker Russland å være som potensiell samarbeidspartner med Vesten?

Et tilbakevendende tema er at Russland ikke anser seg selv som en global supermakt, men som en betydelig stormakt i Eurasia. Black kopler dette opp mot Russlands aktive utenrikspolitikk under Putin, og tegner et bilde av en forhenværende supermakt som søker å komme på fote internasjonalt. Om Jeltsin-perioden var en eksperimentering med demokrati, har Putin-perioden vært en periode med omfattende utenrikspolitiske initiativer. Russland har innledet en motsetningfylt relasjon med USA, testet ut NATO-samarbeidet, engasjert seg i en omfattende dialog med EU og innledet et regionalt samarbeid med Kina i Sentral-Asia. Samtidig har kampen mot internasjonal terrorisme dominert den sikkerhetspolitiske diskursen under Putin, og fungert til dels som en invitasjon til Vesten, til dels som en hemsko for et tettere samarbeid. Fellesnevneren i dette engasjementet har ikke vært total transformasjon, som under Andrej Kozyrev, men gjennomslag for interesser.

Russlands betingede engasjement med Vesten har ikke hindret landet i å demme opp for vestlig innflytelse i SUS-området.

Bokens kanskje viktigste, men ikke eksplisitte teoretiske innsikt er knyttet til den begrensede effekt vestlige institusjoner har hatt på Russlands utenrikspolitikk. Eksklusjon fra Europarådets parlamentarikerforsamling og EUs bruk av TACIS som incitament for en stadig mer omfattende dialog har til dels blitt møtt med skuldertrekk, til dels sett på som en bekreftelse av at Vesten ikke ønsker å ta hensyn til Russland. Putins politikk er ditto ambivalent. De fleste vestlige initiativer har avfødt nye betingelser, og spesielt illustrerende er seksjonene som beskriver Russlands samarbeid med NATO. På den ene side er dette samarbeidet blitt oppmuntret, på den annen side opptrer Russland som en motvekt. Samarbeid med NATO ble i 2000 godkjent som et politisk samarbeid, forutsatt at NATO tok omstillingen til å bli en politisk organisasjon, men Russlands begeistring har kjølet betraktelig. Deltakelse i Partnerskap for fred-programmer har også båret preg av selektivt engasjement. Russland har vært skeptisk til deltakelse i programmer som omfatter Russlands vestlige innflytelsessfære og samtidig til dels gått inn for et betinget engasjement i Sentral-Asia.

Spørsmålet er naturligvis om Putins Russland noensinne har mistet det strategiske perspektivet av syne. Putins fotarbeid rundt USAs ambisjoner om å videreutvikle det nasjonale rakettforsvaret (NMD) forteller en delt historie. På den ene side har Russland ønsket konsultasjoner med USA om dette, på den annen side foreslo Putin-administrasjonen å utvikle et eget all-europeisk rakett skjold samtidig som Putin initierte en rekke felleserklæringer innen SUS-rammen og det gryende samarbeidet med Kina som utvetydig fremholdt at ABM-avtalen var urokkelig. Samarbeidet med EU viser en liknende tvetydighet. EU er viktig fordi unionen potensielt kan godkjenne mer av det Russland ønsker, og dermed sette USA i klemme.

Man kan kanskje kalle dette ambivalens og usikkerhet hva angår Russlands identitet, men Blacks bok lodder dypere. Kan man si at Putin har ført en «vestvendt» politikk eller ikke? Høyst sannsynlig var det ikke en vestvendt politikk å øke institusjonenes betydning i sikkerhetspolitikken, men i aller høyeste grad en vestvendt politikk hva gjelder å profilere Russland som en uomgjengelig partner for Vesten. Men ikke for enhver pris. Et eksempel på dette er oppvurderingen av OSSE som en sentral aktør i europeisk sikkerhet. Russland har mange ganger fremhevet OSSE som alt fra et alternativ til NATO til en selvstendig all-europeisk sikkerhetsorganisasjon, men dette er blitt etterfulgt av en avvisning av Istanbul-paktens implisitte bestemmelser om tilbaketrekning av russiske baser i Moldova og Georgia.

Ambivalens, pragmatisme eller realisme?

Det er for så vidt ingen oppsiktsvekkede påstand at stater forfølger nasjonale interesser i utenrikspolitikken med ditto tilhørende bekymringer for at andre stater og konstellasjoner av stater har mer å tjene på samarbeid enn det man har selv. Putins Russland er intet unntak fra denne innsikten, selv om den overliggende og ikke alltid eksplisitte forventningen om et transformert Russland nok har skapt noe interferens i analyser av mønstre og strukturer i internasjonale relasjoner.

Kanskje har disse forventningene vært store også i Russland. Black ettersporer dette i den interne diskursen som en blanding av konkurrerende konsepter. Putin-administrasjonen har sett på Russland som et land «uten fiender og uten allierte», men også som et land med en rekke potensielle allierte og ditto uvenner. Dette har avfødt så vel pragmatisme som realisme i utenrikspolitikken.

Pragmatismen har fått utløp i en rekke konsertliknende dialoger om potensielle samarbeidsområder – deriblant koalisjonen mot internasjonal terrorisme. Realismen har fått utløp i en rekke mer kategoriske avvísninger av hva Russland *ikke* er klar for, og en gradvis reparasjon av brutte bånd i det post-sovjetiske rom.

Russland har sant nok ikke slått på stortrommen i internasjonale spørsmål, men ofte tatt skritt som har pekt i entydig retning hva gjelder å øke samarbeidspotensialet med Vesten, så som ratifisering av START II og prøvesprengningsavtalen, inngåelse av bilateral avtale med USA om reduksjon i strategiske våpen og bidrag i kampen mot internasjonal terrorisme. Integrasjonsperspektivet er imidlertid blitt skjemmet av en særdeles klønete og brutal håndtering av borgerkrigen i Tsjetsjenia og i det siste også en overdreven innenrikspolitisk konsolidering av det sterke presidentembetet.

Bør boken leses?

Jeg mener ja. Bokens sterke side er at den er ekstremt empirisk orientert. Det finnes ikke den begivenhet som ikke er solid kildebelagt. Det teoretiske bakteppet er imidlertid svakere. Black kunne godt ha problematisert teorier knyttet til normspredning og vært mer eksplisitt i sin analyse av politisk utvikling. Integrasjon handler om normer. Russland ser normer i et lengre perspektiv knyttet til en politisk endring som i beste fall lar vente på seg, i verste fall peker i gal retning. Blacks styrke er at han avdekker en vilje til endring gjennom en omfattende analyse av førstehåndskilder på russisk, og han omsetter dette i en omfattende analyse av mulige og umulige preferanser i den russiske debatten om Vesten. Svakheten er at tidsperspektivet er så vidt snaut som perioden fra 2000–2002 og at de dypere strukturene ikke drøftes nærmere.

Et av de verdifulle bidragene konstruktivismen har gjort til studiet av internasjonal politikk, er å bringe til overflaten de ideer og mentale strukturer som gjør følelsen av usikkerhet og sårbarhet til en faktor man kan forstå, og ikke en uavhengig variabel man må ta for gitt i internasjonale relasjoner. Dette illustreres fint i Blacks bok. Likevel kan man sitte med en følelse av at det nettopp dreier seg om overflatiske og til dels forbigående synspunkter. Persepsjonen av en internasjonal situasjon er oppfatninger, og oppfatninger kan endres. Putins Russland har aldri gjort «vestliggjøring» til en verdi i seg selv for Russland. Black har for så vidt rett i at Russland anno 2002 hadde WTO-medlemskap, G8-konserten og FN som hovedprioriteringer, og at det var liten vilje i Putin-administrasjonen til å

gå på tvers i internasjonale relasjoner på en måte som ikke ville fått aksept i USA og Vest-Europa. Spørsmålet er naturligvis om dette fremdeles holder vann.



Norsk utenrikspolitisk praksis Aktører og prosesser

Birgitte Kjos Fonn, Iver B. Neumann og
Ole Jacob Sending [red.]

Hvor og hvordan skapes norsk utenrikspolitikk? Hvilke aktører tar del i dette arbeidet? Dette er den første boken som prøver å gi en samlet oversikt over norsk utenrikspolitisk praksis. Forfatterne tar for seg de ulike aktørene og institusjonene, fokuserer på deres særtrekk og beskriver utviklingstrekk ved det systemet som til daglig produserer norsk utenrikspolitikk.

Hvordan skapes og opprettholdes den såkalte konsensusen i norsk utenrikspolitikk, og når slår den sprekker? Innebærer konsensusen en avpolitisering i et internasjonalt landskap preget av store endringer? Og hvordan utformes for eksempel den utenrikspolitiske praksisen mellom Utenriksdepartementet, Statsministerens kontor og de andre departementene.

Forfatterne tar opp temaer som mediene og den utenrikspolitiske dagsordenen, de politiske partiene, Stortinget som arena for utenrikspolitisk debatt og forskningsinstitusjonene og de frivillige organisasjonenes rolle. De ser også på hvordan utenrikspolitiske beslutningsprosesser preges av de rettsregler som regulerer forholdet mellom forvaltning, regjering og storting.

Boken er skrevet for studenter i statsvitenskap og andre samfunnsfag, men egner seg også for alle som vil holde seg oppdatert på sentrale beslutningsprosesser i norsk utenrikspolitikk.

Utgis på Cappelen Akademisk Forlag

Summaries

Drilling for the Environment? Norwegian Petroleum Discourses in the High North

By Leif Christian Jensen

This article examines how arguments about Russia are portrayed in the Norwegian petroleum debate regarding offshore drilling in the high north. Based on discourse analysis as a framework, the article examines how advocates of drilling have managed to get wide acceptance in the public sphere for their argument that Norway “must drill to help the environment”. Such a statement is possible only if there are certain widely held perceptions in the Norwegian public about “Russia and the environment”. These perceptions have little to do with recent experience regarding Russian petroleum industry or Russian environmental standards in general, but have more to do with notions which date back to the collapse of the Soviet Union. *Internasjonal politikk* 64 [3] 2006: 295-309

The Long Opinion War The Vietnam Conflict in the USA, Norway and Sweden

By Oddbjørn Melle

This article gives an analysis of the war of opinion about the Vietnam War, with focus partly on the United States, mainly Norway and, to a lesser degree, Sweden.

The main theme is change and stability and what constituted opinions and positions. In the early phase, Norwegian media and the great majority of politicians were mere mouthpieces of the official American version of the war. This stands out in contrast to neutral Sweden where criticism towards the US was sharp. The long duration of the conflict and its brutality became factors in moulding opinion. There was time for alternative information gathering and

for reflection. The thesis that the US lost this first media war on the home front – in the media – is discarded.

The Norwegian Conservative Party remained firmly supportive of the US war effort throughout the war. The most important struggle of opinion took place within the Labour Party. For both parties, loyalty to Norway's military protector was at stake. For a majority of Norwegians the war in Vietnam may have been a turning point in the perception of the United States.

Internasjonal politikk 64 [3] 2006: 311-340

Values versus Realpolitik – Norwegian National Interests before and after the Iraq War 2003

By Helene Forsland Berger

The Iraq War in 2003 represented a conflict of interest for the Norwegian government, as the situation called for them to choose between the relationship with the United States and international law. Being a small nation, it was in Norway's interest to protect both these interests. In the end, the government decided not to support the American-led invasion, with reference to international law. This decision has by some been interpreted as a shift away from Norway's traditional Atlanticist policy.

This article illustrates how the second Bondevik Government succeeded in balancing different national interests in the decision-making process. On the one hand, it supported the UN and met the demands of the Norwegian public opinion. On the other hand, it managed to uphold its relationship with the United States. This balancing act illustrates that small states have limited room for manoeuvre in international politics, and will most likely continue to have so in the future.

Internasjonal politikk 64 [3] 2006: 341-364

Think Tanks in American Politics

By Tora Skodvin

The role of think tanks in American politics has been increasingly subjected to systematic analysis over the last 10–15 years. In this article I review some of this literature, focusing mainly on the questions of what think tanks are, why this phenomenon is so strongly associated with the US, and what influence think tanks have on US policy-making. Think tanks comprise a wide range of

organizations, from pure research institutions to the ideologically-based “advocacy think tanks” characterized by their combination of a strong political agenda and aggressive marketing techniques. The American political system has several features that allow think tanks access to the decision-making process, such as a fragmented structure with a weak party system, a central role for the mass media, and an issue-dominated political agenda. There is no good measure of the general influence of think tanks in US politics, but case studies indicate that the central role of the ideologically-based advocacy think tanks may serve to undermine the role of experts in American politics in the long term.

Internasjonal politikk 64 [3] 2006: 367-391

Unbounded Caricatures

By Karoline H. Flåm & Torbjørn L. Knutsen

In the fall of 2005, the Danish paper *Jyllands-Posten* printed a dozen cartoons depicting the Prophet Muhammad. During the ensuing debate, a group of Danish Muslims wrote a critical pamphlet on the affair and visited several Middle-Eastern countries where they presented their side of the story. Their actions helped trigger the wave of anti-Danish demonstrations that washed across the Middle East in the spring of 2006. Western commentators criticized the actions of the Danish Muslims, condemning the way in which the group had contacted authorities of alien states to bring pressure to bear on their own behalf. This, however, has long been common practice among Western groups – especially among liberal groups that seek to further individual freedoms and rights. Several lessons may be drawn from this so-called cartoon affair. One of them is that the tactics of these Western liberals can easily be adopted by others. In a globalized world, these tactics may even be used against liberal Western ideals.

Internasjonal politikk 64 [3] 2006: 393-411

The Olympic Movement and International Politics

By Andreas Selliaas

In this article the author argues that the International Olympic Committee (IOC) and the Olympic Movement have a more important role in international politics after the Cold War than they had during the Cold War. This is due to three factors: 1) the IOC and the

Olympic Movement have taken a more active role in international politics; 2) the IOC and the Olympic Movement have been given greater freedom of action in international politics; and 3) international organizations, such as the United Nations, to a greater degree than before, see the IOC and the Olympic Movement as important collaborators in achieving their own goals of peace and reconciliation.

Internasjonal politikk 64 [3] 2006: 413-426

Internasjonal politikk [retningslinjer for manus]

Artiklene bør ikke overskride 25 sider A 4, dobbel linjeavstand, eller 45 000 tegn inkludert mellomrom.

Internasjonal politikk tar ikke inn bidrag som samtidig publiseres i andre Norden-baserte publikasjoner. Kun manus på norsk, dansk eller svensk mottas. Endelige bidrag leveres formatert for PC. Oppgi system og nødvendige spesifikasjoner.

- I. Anbefalt format for kildehenvisning** Til kildehenvisninger brukes forfatternavn og publiseringsårstall, i parentes, istedenfor fotnoter/sluttnoter, for eksempel:

«... (Neumann 2001) ...»

«... (Rieker & Ulriksen 2003) ...»

Skal sidetall oppgis, tilføyes det i parentesen etter årstallet med kolon imellom, og uten «s.», f.eks.: «... (Neumann 2001: 24) ...»

Helt korte kommentarer kan også føyes inn, f.eks.: «... (se også Neumann 2001: 24) ...»

For to helt like henvisninger som følger direkte på hverandre, kan selvsagt «ibid.» brukes til annen gangs henvisning, f.eks.: «... (Neumann 2001: 24) ... (ibid.) ...»

NB: Derimot er det ingen plass for «op.cit.» i dette systemet.

Når samme forfatter har to publikasjoner i samme år, tilføyes en liten bokstav (a, b) etter årstallet, slik: (Neumann 2001a) ... (Neumann 2001b). Litteraturlisten må da vise på tilsvarende måte hvilken av referansene som er hvilken.

2. Anbefalt format for liste over litteraturhenvisninger

Listen plasseres etter notene (se 3. Noter) med forfatternavn i alfabetisk rekkefølge. Vi har valgt følgende regler, med sikte på den best mulige kombinasjon av enkelhet og bibliografisk nøyaktighet.

- a) Bok: Neumann, Iver B. (2001) *Norge – en kritikk. Begrepsmakt i Europa-debatten*. Oslo: Pax.
- b) Bok med to/tre forfattere: Rieker, Pernille & Ståle Ulriksen (red.) (2003) *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUPi.
Ved to/tre forfattere brukes tegnet «&» heller enn «og» eller «and» for å unngå misforståelser.
Merk ombyttet rekkefølge på fornavn og etternavn til forfatter nr. 2 og 3.
- c) Fire eller flere forfattere: Grubb, Michael et al. (1993) *The Earth Summit' Agreements: A Guide and Assessment*. London: Earthscan.
Ved fire eller flere forfattere brukes første forfatter samt formen «et al.» istedenfor de øvrige forfatternavn i referanser i teksten.
- d) Artikkel i tidsskrift: Eide, Espen Barth (2002) «Internasjonal terrorisme – folkerettslige konsekvenser», *Internasjonal politikk* 60(2):211–24.
Her føres til slutt årgangsnummer, hefte nr. innen årgangen i parentes, kolon og sidetall uten «s.» eller «p.».
- e) Kapittel/artikkel i redigert verk: Claes, Dag Harald (2003) «Oljen som amerikansk motivasjon?» i Bjørn Erik Rasch, Janne Haaland Matlary & Per Kristian Mydske (red.) *Spillet om Irak*. Oslo: Abstrakt Forlag (31–59).
«red.» brukes istedenfor «ed.» også for engelske publikasjoner. For henvisninger til et redigert verk som inneholder det kapittel som siteres, brukes «i» selv om arbeidet er på et fremmed språk. Eventuelle sidetall føres i parentes til slutt.
- f) Artikler fra avis/andre nyhetsmedier *International Herald Tribune* (2003) «Young, female and carrying a bomb» 8. august.
Dersom artikkelen er en kommentar, kronikk eller analyse, bruker vi: Dragnes, Kjell (2004): «Hissig luftkamp om fremtiden.» *Aftenposten* 9. juni
- 3. Noter:** Skal være fotnoter og helst brukes til korte utdypninger av eller kommentarer til teksten. Noter skal ikke brukes i hovedtittelen på artikkelen. *Takkenoter* o.l. slik som «Takk til Ole Dahl-Gulliksen for nyttige kommentarer» skal ikke nummereres.

Forord: Boring og miljø i nord

Birgitte Kjos Fonn

Boring som miljøargument? Norske petroleumsdiskurser i nordområdene

Leif Christian Jensen

Den langvarige opinionskrigen Vietnam-konflikten i USA, Noreg og Sverige

Oddbjørn Melle

Mellom verdibaserte og realpolitiske interesser – Norske avveininger før og etter Irak-krigen 2003

Helene Forsland Berger

Aktuelt:

Tenketankenenes rolle i amerikansk politikk

Tora Skodvin

Grenseløse karikaturer: En privatisering av utenrikspolitikken?

Karoline H. Flåm & Torbjørn L. Knutsen

Den olympiske bevegelse og internasjonal politikk

Andreas Selliaas

Debatt

Bokspalte

Summaries