



Aktuelt

100 år etter – tilbake til start?

Norsk Midtøsten-politikk i FN

Norge, USA og mulla Krekar

Debatt

Bokspalte

Norsk utenrikspolitikk 100 år etter – tilbake til start?

Torgeir Larsen

Msc (Econ) og cand.
polit. i statsvitenskap,
debattredaktør
Dagbladet

«Kursen landet har staket ut for seg selv etter den kalde krigen, synes skjebnebestemt til å ende i indre konflikt og politisk fallitt. At landets ledende politikere nekter å vedkjenne seg sine motstridende politiske mål, nekter å prioritere klart og deretter ta ansvaret for å nå målene, trekker deres styringskompetanse i tvil.» Denne salven mot norsk politikere kommer fra Christopher Coker, professor i internasjonal politikk ved London School of Economics (*Dagbladet* 12.11.04). Cokers utgangspunkt er at 11. september 2001, og de påfølgende sprekkene i det transatlantiske normfelleskapet, har ført til et prekært norsk behov for å treffe nye og grunnleggende utenrikspolitiske valg: «Hvis landet ønsker å bli hørt i selskapet der andre oversetter normer til politisk praksis, må det bestemme hva det skal gjøre. Hvis ikke, vil Norge ende med å tvinne tommeltotter i historiens venteværelse,» mener den britiske professoren.

Virkelighetsvegring

At Norge som småstat, utenfor EU og i et internasjonalt klima i endring, står overfor nye utenrikspolitiske valg, er ingen oppsiktsvekkende observasjon. Verden har gått fra en bipolar orden med USA som konserverende supermakt, til en unipolar verden med USA som radikal supermakt. Der USA tidligere investerte i internasjonale institusjoner for å bygge forsvarsverk for liberale demokratier mot Sovjetunionen og verdenskommunismen, er internasjonale institusjoner i dag interessante for USA i den grad de tjener rent amerikanske interesser. NATO og FN – stadige hjørnesteiner i norsk utenrikspolitikk – er framtreddende eksempler. Under den kalde

krigen kunne USAs bruk av NATO, og også FN, knyttes direkte til norske særinteresser. Slik er det ikke lenger. 11. september 2001, og USAs påfølgende krig mot terrorisme, har demonstrert at USA nå forholder seg instrumentelt til NATO og FN ut fra amerikanske verdier og interesser som for Norge mangler den fellesnevneren som trusselen fra øst representerte under den kalde krigen. Det er fraværet av norsk erkjennelse av dette som får en britisk professor til å raljere over norske politikere.

Kan det være at det er spesielt vanskelig for norske politikere å treffe utenrikspolitiske valg? Ja, muligens er det nettopp det. I det minste er det trekk ved Norge – og hvordan norsk utenrikspolitikk tradisjonelt formes – som kan være med og forklare det som fra en britisk utkikkspost fortøner seg som beslutningsvegring. Satt på spissen: Fra 1905 til i dag har ikke norsk utenrikspolitikk handlet om politiske valg, men om forvaltning. Det store unntaket er linjeskiftet fra grader av nøytral balansepolitikk 1905–9. april 1940, til aktiv alliansepolitikk under den kalde krigen. Men dette grunnleggende linjeskiftet i norsk utenrikspolitikk, fra nøytral balansekunstner til lojal alliansepartner, staket ikke norske politikere ut alene – de hadde kanskje ikke fått seg til det uten fem år med tysk okkupasjon. Slik sett har ikke Norge siden 1905 foretatt ett grunnleggende utenrikspolitisk veivalg på egen kjø, dersom EU-spørsmålet holdes utenfor. Et trekk ved norsk utenrikspolitikk er videre at den har hatt konsensus som overordnet målsetning – en målsetning som står ved lag 16 år etter den kalde krigens slutt. Det særnorske konsultasjonsinstrumentet mellom skiftende regjeringer og storting, den utvidede utenrikskomiteen, har vært selve dynamoen for denne konsensuslinja, og bidrar til å tømme norsk utenrikspolitikk for offentlig politisk debatt. I tillegg har EU-spørsmålet en lammende effekt. Gjennom to folkeavstemninger har norske velgere sagt nei til EU som utenrikspolitisk ankerfeste. Spørsmålet om EU-medlemskap dreier seg om mer enn norsk utenrikspolitisk forankring, men spørsmålet har likevel blindet norsk interessepolitisk tenkning. Hele det utenrikspolitiske establishment – fra forskerstanden til våre få utenrikspolitikere – er så følelsesmessig opphengt i norsk EU-medlemskap at det å se norske interesser som et utenforlands interesser, nesten blir for kjettersk å regne. Å definere norske interesser i 2005 forutsetter at virkeligheten – utenforskapet – anerkjennes som et faktisk utgangspunkt. I det minste inntil landet er inne i en ny søknadsprosess. Det betyr igjen at utenforskapets utenrikspolitiske fordeler må inn i analysen, og utnyttes, ikke som et argument mot framtidig EU-medlemskap, men som utgangspunkt for de veivalg

norske politikere må ta i møte med en tiltakende norsk interessepagat utenfor EU. 16 år etter Berlinmurens fall er det en tung utenrikspolitisk arv, sammen med vedvarende EU-iver blant det utenrikspolitiske establishment, som er bakgrunnen for en svak interessebasert norsk utenrikspolitikk.

Interessepagat

100 år etter at deres forgjengere foretok et klart valg av en selvstendig norsk utenrikspolitikk, står norske politikere igjen overfor nye store utenrikspolitiske valg. Ett forhold peker seg ut: Norge befinner seg utenfor EU i spagat som følge av USAs krig mot terrorisme.

Det er vanskelig å se at norsk territorium på noe tidspunkt siden 1905 har vært mindre truet enn i dag, men forestillingen om et utsatt territorium ligger fortsatt til grunn for norsk utenrikspolitisk tenkning. Som resultat er også følelsen av at Norge fortsatt har behov for import av sikkerhet, og dermed for USA som sikkerhetspolitisk garantist. Men norsk territorium er i seg selv ikke lenger av vital interesse for USA. Samtidig er norske økonomiske interesser først og fremst knyttet til Europa. Med Norge utenfor EU oppstår det dermed et problem når europeiske og amerikanske interesser kolliderer, slik de har gjort i forbindelse med Irak-krigen. Men enda mer alvorlig for Norge: Som småstat utenfor maktblokkene, med interesse av en internasjonal rettsorden, settes Norge i klemme i forholdet til en radikal amerikansk supermakt som alliert. Et maktbevisst USA som bruker internasjonale institusjoner og folkerett for å tjene eller legitimere egne interesser i krigen mot terrorismen, er problematisk for en norsk småstat med interesse av internasjonale institusjoner som vern mot de stores makt. Som resultat er også det som på 90-tallet var uproblematisk å kombinere, tradisjonell norsk allianselojalitet og en ny norsk rolle som internasjonal fred og forsoningsoperatør, blitt til en utenrikspolitisk spagat.

Norge er i dagens storpolitikk ikke lenger strategisk interessant gjennom sin geografiske plassering alene. Norge må nå som klassisk småstat gjøre seg interessant for andre gjennom aktiv utenrikspolitikk. Og strategisk interessant prøver Norge i dag å gjøre seg på spesielt to måter: 1. Ved å sende soldater i krig, ikke bare under NATO-kommando, men etter hvert også i smale adhoc-koalisjoner som del av USAs krig mot terrorismen. 2. Ved å fortsette 90-tallets rolle som internasjonal entreprenør for fred og forsoning.

Men disse to aktive utenrikspolitiske veivalgene er tatt uten at det er stilt spørsmål ved om de er forenlige. Og sist, men ikke

minst, uten en grunnleggende analyse av hva vi skal bruke denne nye utenrikspolitiske kapitalen til – hvilken overordnet utenrikspolitikk den skal tjene.

Rammebetingelsene for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk har endret seg radikalt etter den kalde krigens slutt. Likevel er det få land som har brukt lengre tid på å ta konsekvensene innover seg. Sist gang Stortinget behandlet en strategisk og overgripende stortingsmelding om rammene for norsk utenrikspolitikk var i 1989 – «Utviklingstrender i det internasjonale samfunn og deres effekt for norsk utenrikspolitikk» (se Neumann 2002). Og fortsatt er den viktigste arven fra den kalde krigen intakt: tradisjonell allianselojalitet, med nære bånd til USA. Denne refleksen fikk sitt klareste uttrykk gjennom beslutningen om å sende norske soldater til Irak i 2003, der soldatene deltok utenfor FN- eller NATO-kommando. Norske styrker var i Irak, i likhet med det første norske bidraget i Afghanistan i 2002, som del av en amerikansk adhoc-koalisjon. Deltakelse i denne «villighetskoalisjonen» i Irak, slik USA selv offentlig har framstilt det norske bidraget, hadde en sterk signaleffekt. For Irak-krigen splittet ikke bare verden, men også NATO. På tross av splittelse i NATO valgte Norge å sende soldater. Allianserefleksen, til fordel for USA og Storbritannia, slo inn. Men hvilke norske interesser er det en kontingent soldater i Irak faktisk tjener? Det er ikke lenger gitt, og regjeringen Bondevik fikk heller ikke bred støtte i Stortinget for sitt vedtak våren 2004 om å beholde en gruppe norske offiserer i Irak. Arbeiderpartiet, som største opposisjonsparti, brøt den sikkerhetspolitiske konsensus som har vært norsk sedvane. Dreiningen mot en ny form for allianselojalitet, deltakelse i smale adhoc-koalisjoner, har i tillegg en betydelig kostnad for den andre profilerte delen av utenrikspolitikken: rollen som internasjonal fred og forsoningsentreprenør.

Underminering av fredsdiplomati

Da Norge på 90-tallet utviklet en aktivistisk fred og forsoningspolitikk, kompenserte denne politikken for bortfallet av strategisk kaldkrigsinteresse for landet. Samtidig utfordret ikke det nye fredsdiplomati den tradisjonelle allianseforankringen i norsk utenrikspolitikk. Nærheten til USA ble sett som en forutsetning for at Norge kunne spille en fredsrolle. Selve gjennombruddet var Oslo-avtalene mellom palestinere og israelere i 1993 og 1995. Senere har Norge bidratt på Balkan, i Guatemala, Sri Lanka, Sudan og en rekke andre steder. Fred og forsoningspolitikken etablerte seg som

kraftfull norsk realpolitikk, og overtok etter hvert for NATO og alliansepolitikken som internasjonal døråpner for norske politikere (se Thune & Larsen 2001).

Men en delikat miks av forutsetninger må være på plass for at en småstat som Norge kan spille en troverdig og effektiv rolle som tredjepart i internasjonale konflikter. Ett forhold er som nevnt nærhet til, og tillit hos, de store maktaktørene i internasjonal politikk. Et annet og like sentralt forhold er integritet, og dermed selvstendighet i forholdet til de samme store maktaktørene. Norges rolle i Osloprosessen er hyppig brukt som eksempel. Thorbjørn Jagland har understreket at norsk nærhet til USA var en forutsetning for den norske rollen i Midtøsten på 90-tallet (*Dagbladet* 05.04.05). Men nærheten til USA er ingen tilstrekkelig forklaring. Norsk uavhengighet av EU var også viktig, både for Israel og etter hvert også USA – noe strategen bak Oslo-avtalene, Terje Rød-Larsen, påpekte da han vendte hjem fra Midtøsten til stillingen som planleggingsminister i 1996, en påpekning som skapte stor røre fordi Rød-Larsens uttalelse ble sett i sammenheng med spørsmålet om norsk EU-medlemskap.

Et tredje forhold, som har fått mindre oppmerksomhet, var betydningen av integritet i forholdet til USA. Dette var utover på 90-tallet helt sentralt for norsk troverdighet på palestinsk side. Et eksempel er arbeidet i den såkalte Mitchell-komiteen, etter utbruddet av den andre palestinske intifadaen i 2000, der jeg selv deltok som stabsmedarbeider. Fra første stund var den norske rollen i komiteen, gjennom utenriksminister Thorbjørn Jagland, preget av å gi amerikanerne motstand – etter hvert så hard motstand at vi som deltok på bakken måtte innta rollen som den amerikanske stabens plageånd. Bakgrunnen var overhengende fare for at komiteen kunne få slagside til fordel for Israel, og dermed miste legitimitet og kraft som instrument for å få slutt på volden (se Jagland 2002). Men like viktig: Norsk troverdighet sto på spill. Et partsinnlegg av en rapport med en norsk utenriksminister som medansvarlig, ville vært ødeleggende for den rollen Norge på det tidspunkt hadde på palestinsk side.

USA er en viktig aktør i forbindelse med nesten alle tenkelige internasjonale konfliktsituasjoner. Et godt forhold til USA er følgelig også viktig for Norge som fredsoperator. Men det store spørsmålet er hvordan direkte tilknytting til USA i en polarisert verden med krig mot terrorisme, påvirker norsk integritet. Konkret: Motstands- eller opprørsbevegelser som er part i en konflikt, vil i dag ofte være på USAs terroristliste, og kanskje også på EUs – av typen Hizbollah,

Tamilske tigrer og palestinske Hamas. Å slåss med USA uten bred internasjonal forankring langs én front, og samtidig legge til rette for fredsinitiativ overfor bevegelser på supermaktens terroristliste langs en annen, er et opplagt motsetningsforhold. Der tradisjonell allianselojalitet gjennom brede NATO- og FN-koalisjoner på 90-tallet var forenlig med norsk fredsdiplomati, er allianselojalitet i ny fortolkning – deltakelse i smale adhoc-koalisjoner – det i langt mindre grad.

Under utenriksminister Jan Petersen er denne spagaten strukket til det ekstreme. På den ene siden har ingen utenriksminister gjort mer enn Jan Petersen for å institusjonalisere fred og forsoningspolitikken som prioritert område i norsk utenrikspolitikk. De siste åra har Petersen, gjennom statssekretær Vidar Helgesen, opprettet en egen avdeling med ansvar for fredprosesser i UD. Sammen med menneskerettighetsarbeidet er politikkområdet nå forankret under en egen ekspedisjonssjef. Tidligere var arbeidet med fredsprosesser i UD langt mer tilfeldig organisert, og i utstrakt grad personlig forankret. Men samtidig som utenriksminister Petersen har gitt fredsarbeidet institusjonell tyngde, har han så strukket norsk allianselojalitet til å omfatte troppebidrag i krigsområder under andre lands kommando – les: USA og Storbritannia.

Fred og forsoningspolitikk som strategisk kanal i utenrikspolitikken krever både integritet og evne til å balansere – en kunst som er vanskelig forenlig med deltakelse i smale supermaktskoalisjoner. De internasjonale omveltingene etter den kalde krigen har dermed innhentet selve kjernen i norsk utenrikspolitikk etter 1940: allianseforankringen. Og ikke siden 1930-tallet har norsk utenrikspolitikk stått overfor veivalgsspørsmål som i dag.

Veivalg

I 1905 valgte norske politikere utenrikspolitisk kurs for Norge som suveren og uavhengig stat. Utenriksminister Jørgen Løvlands famøse innlegg i stortingsdebatten om «Norges fremtidige statsform» i oktober 1905: «Vi vil ingen utenrikspolitikk have», var et uttrykk for valget av en utenrikspolitisk kurs uten politikk for stormaktspolitikkenes skyld. Det var ikke et uttrykk for en handlingsløs norsk utenrikspolitikk. Tvert imot: Norsk suverenitet og sikkerhet var betinget av hvordan den norsk utenrikspolitikken framsto for andre stater. Valget av en nøytralitetslinje var en balansegang mellom omverdenens interesser. Til grunn for valget av nøytraliteten lå en skarp forståelse av norske kjerneinteresser: befestet norsk suvere-

nitet og territoriell integritet (trusselen fra svenskene) kombinert med en energisk handels- og næringspolitikk, der norske ressursinteresser i norske havområder var en hovedprioritet. Allerede i 1906 opprettet derfor Utenriksdepartementet et eget dossier med navnet «Den arktiske interessesfæren» (se Berg 1995). Interessefokuset for norsk utenrikspolitikk fra 1905 av, sto ikke tilbake for dagens utenrikspolitikk. Snarere tvert imot, blant annet fordi politikkområdene var færre og utenriktjenesten mikroskopisk sammenlignet med dagens utenriktjeneste. Det måtte prioriteres.

Konsensus

Konsensus i utenrikspolitikken var allerede fra 1890-tallet etablert som et mål i seg selv (se Græger & Leira 2005). Det er en viktig bakgrunn for å forstå at nøytralitetslinja etter hvert fikk karakter av utenrikspolitisk autopilot. Utover på 1930-tallet var det få, om noen, som holdt så urokkelig fast på nøytralitetslinja som Norge. I etterkant fikk utenriksministeren under regjeringen Nygaardsvold, Halvdan Koht, mye av skylda for at Norge ikke var forberedt på krig. Koht ga aldri opp troen på nedrustning og småstatenes muligheter til å forebygge stormaktskriger. Heller ikke da andre land ga opp. Men Koht var faktisk ikke alene. Faren for at også Norge kunne trekkes inn i en storkrig, ble sjelden drøftet åpent av noen norsk politiker på Stortinget i mellomkrigsåra (se Berntsen 1991). Det var Tysklands okkupasjon av Norge som førte til et linjeskifte i utenrikspolitikken, et politisk valg som munnet ut i formell alliansetilknytning gjennom NATO i 1949. Men like viktig: Den utenrikspolitiske konsensuslinja ble samtidig strammet til – og en ny utenrikspolitisk linje tok over: norsk allianselojalitet. Det skjedde symbolsk nok ved at Norges Kommunistiske Parti ble ekskludert fra utenrikspolitikken på Stortinget i 1948. Den kalde krigen var under oppseiling, og ny konsensus i utenrikspolitikken kunne bare sikres ved å holde folkevalgte kommunister utenfor den utvidede utenrikskomiteen.

Den utvidede utenrikskomiteen skiller seg fra alle andre stortingskomiteer. Møtene går for lukkede dører med referatforbud. For ikke mange år siden var også møtedatoene unndratt fra offentligheten. De parlamentariske tungvektene sitter i komiteen, men det debatteres bare unntaksvis. Utenriksministeren konsulterer. Den utvidede utenrikskomiteen er således et effektivt instrument for å produsere og reproducere konsensus i norsk utenrikspolitikk. Garanten er flertallet i den til enhver tid sittende opposisjon, tradisjonelt

med vekselvis Høyre og Arbeiderpartiet som hovedrolleinnhaver (se Løvold 2002). Sist gang denne tradisjonen i utenrikspolitikken ble demonstrert var da Arbeiderpartiet støttet regjeringens vedtak om å sende soldater til Irak våren 2003. Vedtaket var kontroversielt, og motstanden mot Irak-krigen stor i befolkningen. Regjeringen Bondevik ville hatt flertall bak vedtaket uten støtte fra Arbeiderpartiet. Men Arbeiderpartiet la vekt på betydningen av utenrikspolitisk enighet, og støttet regjeringen.

Norsk sårbarhet

Utenrikspolitikk tømt for grunnleggende politisk strid, og dermed stabilitet, er gevinsten for den norske konsensuslinja i utenrikspolitikken. Kostnaden er en utenrikspolitikk med karakter av forvaltning. Stortinget som helhet og offentligheten unntas innsyn og normal påvirkningskraft. Ett resultat er en utrenet utenrikspolitisk offentlighet, og dermed også sårbarhet i møte med store omveltninger. Det viste seg for alvor første gang under omveltningene i mellomkrigsåra. Den norske nøytralitetslinja fra 1905 var tuftet på erkjennelsen av at Norge som en småstat, utenfor Europas koalisjoner og alliansetraktater, var best tjent med å balansere mellom stormaktenes interesser, og etter hvert også med å utvikle folkeretten. Men da rammen for europeisk stormaktspolitikk endret seg dramatisk på 30-tallet, maktet ikke Norge å virkelighetsorientere sin utenrikspolitiske forankring. Nøytralitetspolitikken fortsatte uten at grunnleggende spørsmål ble stilt på Stortinget eller i regjerkvartalene. Norske politikere har på mange måter hatt tilsvarende tilpasningsproblemer etter den kalde krigen. Det som på 30-tallet ble til nøytralitetsreflekser, er i dag alliansereflekser fra den kalde krigen. Og også i dag er Norge et utenforland, nå vis-à-vis EU.

Utenforskap er utenrikspolitisk krevende. Norske interesser må fremmes i møte med, og ved hjelp av, andres interesser. NATO tjener ikke lenger som hovedarena for norsk interessepolitikk, og EU står landet utenfor. Norge må som resultat bedrive en slags ambulerende interessepolitikk på flere arenaer samtidig, noe som krever en klar politisk forestilling av hva som i 2005 er norske hovedinteresser. Men i Norge vanskeliggjøres en interessefokuseret utenrikspolitikk av EU-spørsmålet.

EU-håpet

Utenrikspolitikk er ingen folkesport. Fra forskningsverdenen, via pressen til Løvebakken og partipolitikken er det snakk om et lite knippe personer som befatter seg med utenrikspolitikk spesielt. Sammen med utenriksforvaltningen utgjør dette Norges utenrikspolitiske establishment. Et establishment som utover interesse for utenrikspolitikk også langt på vei deler et brennende ønske om norsk EU-medlemskap. I det minste dersom gjennomsnittsnordmannen er sammenligningsgrunnlaget. Norske diplomater sukker rutinemessig over det norske utenforskapet i uformelle lag med utenlandske kollegaer. Mye av det samme kan sies om den utenrikspolitiske forskerstanden og norske utenriksjournalister. Nå er det selvsagt ingenting negativt i å være følelsesmessig engasjert i et historisk europeisk prosjekt. Men etter tre forsøk og to folkeavstemninger har det utviklet seg til et problem at utenriksfaglige premissleverandører sliter med å erkjenne at medlemskap ikke er del av den utenrikspolitiske verktøykassa i Norge – en erkjennelse som må frikobles fra selve spørsmålet om norsk EU-medlemskap. For det er EU-spørsmålets forurensing av interessefokuset i norsk utenrikspolitikk som er problemet – ikke at det norske utenrikspolitiske establishment også ønsker Norge inn i EU.

Rammebetingelsene for norsk utenrikspolitikk er forskjellige utenfor EU fra hva de ville vært innenfor. Strategiske døråpnere, som norsk fred og forsoningspolitikk, er et instrument av større utenrikspolitisk betydning for Norge som utenforland, enn det ville vært med Norge som medlem av EU. SVs leder Kristin Halvorsen har brukt norsk fred og forsoningspolitikk som argument mot norsk EU-medlemskap (se Halvorsen 2004). Det viser at utenrikspolitikken også EU-politiseres fra nei-siden. For selv om norsk fredsdiplomati ville vært vanskeligere å føre som EU-medlem, ville også behovet for den utenrikspolitiske kapitalen som fred og forsoningspolitikken representerer, vært mindre innenfor – ganske enkelt fordi medlemskap i EU er en permanent døråpning til Europas utenrikspolitiske maktblokk. Men Norge er ikke medlem av EU, og Norge har behov for å gjøre seg strategisk interessant gjennom å spille på alle de mulighetene et utenrikspolitisk liv utenfor EU gir, så lenge Norge står utenfor. Men en kjølig analyse av utenrikspolitiske fortrinn utenfor EU er det derimot knapt mulig å oppdrive fra utenriksfaglig hold. Det er et dårlig utgangspunkt for en effektiv norsk interessepolitikk anno 2005. Og eventuelt EU-medlemskap er heller ingen automatisk velsignelse i de spørsmål der det skal foretas interessebaserte norske veivalg i dag. Norsk

politikk i nordområdene – det kanskje viktigste interessepolitiske området for Norge – er ett eksempel.

Nordområdepolitikk utenfor EU

Norske havressurser, miljøutfordringer, delelinjeforhandlinger og ulike veivalg for norske oljeselskaper krever utmeisling av en langsiktig interessepolitikk i nordområdene. En ny geopolitisk situasjon i kjølvannet av den kalde krigen gjør at det haster med ny utenrikspolitisk handling (se Brunstad 2004). EU-medlemskap er på kort sikt ingen opsjon, og venting på et EU-medlemskap er heller ingen mulighet. Så god tid har ikke Norge i nord. Samtidig er norske interesser på ingen måte sammenfallende med EUs interesser. Det er i seg selv ikke nytt. Den aktivistiske havrettspolitikken Norge førte på 1970 og 80-tallet er det vanskelig å tenke seg som mulig innenfor dagens EU. Norge er produsent av olje og gass. EUs interesser er hovedsakelig basert på Europas behov for olje og gass. Norge har i europeisk sammenheng gigantiske fiskeresurser. EU har til sammenligning liten ressurstilgang og en trålflåte på jakt etter ressurser. Det betyr at i sentrale norske spørsmål, som vernesonen rundt Svalbard og delelinjeforhandlingene med Russland, er det direkte interessespråk mellom Norge og EU. Det betyr også at den friheten utenforskapet gir, må brukes i lys av alliansemuligheter i Washington, Moskva og diverse EU-hovedsteder. Og norsk utenrikspolitisk kapital i en slik interessepolitikk må skapes gjennom aktiv utenrikspolitikk på andre områder, ikke minst gjennom politikkområder der Norge framstår som strategisk interessant for andre.

Tilbake til 1905?

Professor Christopher Coker kommer fra en lang tradisjon med kontinuerlig interesseanalyse som utgangspunkt for forming av britisk utenrikspolitikk – en tradisjon der interessenes innhold like kontinuerlig er del av offentlig politikk og debatt. Sett fra en britisk tradisjon, er det ikke overraskende at norsk politikk framstår som tafatt og evneveik i møte med radikalt endrede internasjonale rammebetingelser. Noe som for øvrig kan minne om britiske holdninger til norske posisjoner i opptakten til andre verdenskrig (se Fure 1996). I møte med internasjonale endringer er norsk politikk og offentlighet rett og slett dårlig rustet. Det er ingen tradisjon for å ta grunnleggende utenrikspolitiske valg i Norge – tvert imot.

Norges korte utenrikspolitiske historie domineres av to lange perioder på utenrikspolitisk autopilot – først nøytralitetslinja og så allianselojaliteten. Sammen med en lukket konsensuslinje har denne tradisjonen bidratt til å tømme utenrikspolitikken for politikk. Når EU-spørsmålet i tillegg vanskeliggjør et interessefokus, er kanskje ikke tafattheten til å overraskes over. Men selv om det kan innvendes at få vil leve fetere i historiens venteværelse enn nordmenn, er det på tide å virkelighetsorientere utenrikspolitikken.

Norge er på enkelte områder tilbake til den situasjonen landet sto overfor i 1905 – utenfor storpolitikens maktblokker og i en verden der maktkonstellasjonene er i bevegelse. Norge må igjen balansere mellom, og ved hjelp av, andres interesser. Og verken verden eller norske interesser er hva de var da Stortinget sist gang drøftet rammene for norsk utenrikspolitikk i 1989. Blant annet er norsk fred og forsoningspolitikk i dag et realpolitisk instrument på linje med medlemskapet i NATO. Å kunne bidra til fred og konfliktløsning er et gode i seg selv, men det er samtidig et norsk politikkområde som gir norske politikere unik tilgang til beslutningstakere med betydning for norske egeninteresser – det være seg i Washington, EU-hovedsteder eller i framtidshovedstaden New Dehli. Men uten en grunnleggende interesseanalyse av hva denne tilgangen kan brukes til – hvilken realpolitikk den kan tjene – vil egennytten i norsk fredspolitikk reduseres til symbolpolitikk og glans for politikens utøvere. Det er imidlertid en dramatisk feilslutning å forklare manglende norsk interessefokus med selve fredspolitikken, som blant annet Fremskrittspartiet har gjort i et dokument 8-forslag (Stortinget 2004–2005). Uten fredspolitikken vil norsk utenrikspolitikk miste et av sine viktigste realpolitiske instrumenter som utenforland, og det uten at norske interesser av den grunn vil gjøres det minste klarere. Isteden må norske politikere tilbake til start. En forutsetning for effektiv balansepolitikk utenfor maktblokkene er en klar forståelse av hva som er norske interesser i 2005 – utenfor EU og frikoblet fra den kalde krigens alliansereflekser. Spørsmålet må stilles. Norske utenrikspolitiske interesser er ikke lenger gitte. Det er politikk.

Litteratur

- Berg, Roald (1995) *Norge på egen hånd*, bind 2 i *Norsk utenrikspolitikk historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berntsen, Harald (1991) *I malstrømmen. Johan Nygaardsvold 1879-1952*. Oslo: Aschehoug.
- Brunstad et al. (2004) *Big Oil Playground, Russian Bear Preserve or European Periphery*. Delft: Eburon
- Fure, Odd-Bjørn (1996) *Mellomkrigstid 1920–1940*, bind 3 i *Norsk utenrikspolitikk historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Græger, Nina & Halvard Leira (2005) «Norwegian Strategic Culture after World War II», *Cooperation and Conflict* 40(1).
- Halvorsen, Kristin (2004) *Rett fra hjertet*. Oslo: Gyldendal.
- Jagland, Thorbjørn (2002) *Vår sårbare verden*. Oslo: Aschehoug.
- Løvold, Andreas (2002) *Den utvidede utenrikskomiteen som skaper og opprettholder av utenrikspolitisk konsensus*, hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Neumann, Iver B. (2002) «Norges handlingsrom og behovet for en overgripende sikkerhetspolitisk strategi» *Det norske sikkerhetspolitiske bibliotek* (3). Oslo: Den norske Atlanterhavskomite.
- Thune, Henrik & Torgeir Larsen (2001) «Utenrikspolitikk uten software» i Geir Dale et al. *Grenser for alt*. Oslo: Spartacus forlag.

Handlinger eller holdninger?

Norges Midtøsten-politikk i Sikkerhetsrådet 2001–02¹

Alexander Wiken Lange
cand. polit. i
statsvitenskap

Konflikten i Midtøsten² var et gjennomgangstema de to årene Norge satt i Sikkerhetsrådet i FN (2001 og 2002). Kort tid før hadde konflikten blusset kraftig opp igjen, med store sivile tap. Norges spesielle forhold til partene i konflikten, kombinert med sterke bånd både til FN og USA, gjør perioden i Sikkerhetsrådet særlig interessant. Norge har mange ulike roller når det gjelder Midtøsten – som idealist, USA-alliert, fredsmekler, Israel-venn, Palestina-venn og FN-støttespiller. I tillegg fungerer USA, som Norge gjennom mer enn et halvt århundre har hatt nære forsvars- og sikkerhetspolitiske bånd til, som Israels store støttespiller i FN og ønsker å holde FN utenfor konflikten (Bennis 2000: 211). Norge stod derfor overfor en situasjon der forholdet til USA, FN og ikke minst partene i Midtøstenkonflikten måtte veies nøye mot hverandre – og det på den fremste og mektigste formelle arenaen i internasjonal politikk.

Handlinger og holdninger

Diskusjonen om forholdet mellom idealisme og realisme i statsvitenskapen kan belyse en interessant side ved Norges periode i Sikkerhetsrådet, nemlig valget mellom *holdninger* og *handling*er: Ville Norge fremme idealistiske prinsipper om folkerett og men-

1 Artikkelen er basert på forfatterens hovedoppgave i statsvitenskap med samme tittel, fra Universitetet i Oslo 2004. For nærmere drøftinger, samt metodologiske og teoretiske vurderinger, konferer oppgaven.

2 Kun resolusjonsavstemninger og diskusjoner som omhandlet konflikten mellom palestiner og israelere, er tatt med i analysen. Det vil si at temaer som Irak-konflikten og avstemninger om FN-styrker i Libanon og på Golanhøydene ikke er tatt med.

neskerettigheter, eller ville man gi slipp på prinsippene og fokusere mer på enighet og vedtak om et minste fellesmål? En *holdningsorientert* tilnærming kan sende politiske signaler og gi internasjonal oppmerksomhet og anerkjennelse ved at landets holdning til et tema tydeliggjøres overfor omverdenen. Denne tilnærmingen kan imidlertid føre til at Sikkerhetsrådet som enhet ikke foretar seg noe. En mer pragmatisk *konsensus-* eller *handlingsorientert* tilnærming vil fokusere nettopp på at Sikkerhetsrådets medlemmer må oppnå enighet, slik at vedtak kan fattes.³

Hvilken norsk Midtøsten-politikk kunne man vente å se?

Norge uttrykte på forhånd tre offisielle prioriteringer for perioden i Sikkerhetsrådet: fokus på de underliggende årsaker til konflikt og krig, styrking av FNs evne til å gjennomføre fredsoperasjoner og vektlegging av Afrikas utfordringer (Jagland 2000). I tillegg kan det være nyttig å ta utgangspunkt i mer overordnede prioriteringer man regner med må virke inn på politikken ut fra tradisjoner i norsk utenrikspolitikk. Da peker særlig tre mål seg ut:

1. *Norge arbeidet for et handlekraftig FN.* Dette kunne gi seg utslag i at Norge støttet forslag som kunne styrke FN som institusjon.
2. *Norge prioriterte egne sikkerhetspolitiske hensyn.* Dette kunne vise seg ved at Norge unngikk å tale USA midt imot i saker som var av betydning for USA.
3. *Norge arbeidet for å fremme sin profil som et idealistisk land.* Dette kunne gi seg utslag i at Norge fremmet idealistiske standpunkter og kjernesaker som menneskerettigheter, folkerett, vern av sivile, mm.⁴

3 Tilnærmingen fordrer videre at landet iblant må la enkelte resolusjonsavstemninger gå uten vedtak, i håp om at man senere skal oppnå den nødvendige enigheten, slik en indisk representant uttalte seg i 1978: «*Sometimes it may be more desirable to have some draft resolutions rejected in order to encourage the formulation of consensus*» (Raipal 1978).

4 Et ønske om å fremme FN som handlekraftig global organisasjon er basert på den framtreddende rollen FN har hatt i norsk utenrikspolitikk gjennom mer enn 50 år, og ikke minst den funksjonen internasjonale organisasjoner og normer har for små stater som Norge (se blant annet Riste 2001 og Fermann 1997). På forhånd fryktet videre flere at Norge ville ta altfor mye hensyn til USAs sentrale sikkerhetspolitiske betydning og følgelig at politikken i Sikkerhetsrådet ville bli passiv og uselvstendig (se for eksempel UD 2001, Nilsen 2000 og Johansen 2001). Punkt 3 framkommer på bakgrunn av at Norge i flere tiår har arbeidet aktivt for demokrati, menneskerettigheter, bistand og fredelig konfliktløsning, og har opparbeidet en internasjonal anseelse og spisskompetanse på disse områdene (se for eksempel Egeland 1988 og Matlary 2002).

Norges Midtøsten-politikk før og utenfor Sikkerhetsrådet

Norge har tradisjonelt hatt et nært forhold til Israel. Dette båndet var tverrpolitisk. De tette båndene mellom de norske og israelske arbeiderpartiene er kjent, det samme er kristen-Norges sterke støtte til Israel. De siste tiårene har riktignok Israel-støtten forvitret noe. I dag har palestinerne generelt større sympati i befolkningen (*Aftenposten*/Opinion 2002). Men for det offisielle Norge er det fortsatt viktig å ha et godt forhold til Israel.

Norges offisielle syn skiller seg imidlertid klart fra Israels på et viktig punkt: Mens israelerne mener den fjerde Genèvekonvensjonen ikke gjelder fordi de ikke *okkuperer* de palestinske områdene, står Norge her på FNs linje og har ved flere anledninger uttrykt at Israel bryter folkeretten (se f. eks. Helgesen 2002 og UD-pressemelding 68/2002).

Hvilke reaksjoner mener så norske regjeringer det internasjonale samfunnet skal komme med når menneskerettighetene ikke respekteres? Å utplassere internasjonale observatører er det tiltaket som oftest blir foreslått i FN for å hindre overgrep og for å sikre mer stabile forhold i et konfliktområde. I sin første periode som statsminister uttalte Bondevik: «Regjeringen mener det er viktig å styrke norsk deltakelse i internasjonalt samvirke. (...) Vi ønsker spesielt å følge opp arbeidet for menneskerettigheter, humanitære spørsmål og internasjonal krisehåndtering» (Bondevik 2000). Året etter sa utenriksminister Thorbjørn Jagland:

Det kan ikke bli sikkerhet for Israel uten at palestinerne får sin frihet, og det kan heller ikke bli frihet for palestinerne hvis ikke Israel garanteres sin sikkerhet. Dette må det internasjonale samfunn ta på seg og sørge for blir virkeliggjort – begge deler. (...) I første omgang kan dette skje ved at det utplasseres internasjonale observatører for å overvåke at de anbefalinger som den internasjonale Mitchell-komiteen kom med, blir gjennomført av begge parter (Stortinget 2001).

Også partienes programmer gir uttrykk for tilsvarende holdninger. KrFs handlingsprogram for perioden 1997–2001 (kap. 3) understreker også – riktignok på generelt grunnlag – hvordan FN bør få «økt myndighet til å overvåke at menneskerettigheter blir overholdt og til å gripe direkte inn gjennom fredsskapende aksjoner i konflikter hvor disse rettighetene er alvorlig truet». KrF peker selv her på at det er ønskelig å gripe inn når menneskerettigheter blir truet i konflikter. I partiets utenrikspolitiske program fra 2002 heter det at de

ønsker å bidra til et handlekraftig sikkerhetsråd. «Sikkerhetsrådet må være i stand til å handle der det bør handle, slik at unnvikelse av handling ikke blir regelen» (KrFs nettsider 2002).

Midtøsten-diskusjonene i Sikkerhetsrådet 2001–02

I løpet av toårsperioden 2001–02 var totalt åtte resolusjonsforslag om Midtøstenkonflikten oppe til avstemning. Fem ble vedtatt, mens tre resolusjonsforslag ble blokkert av USAs veto.

Blokkert forslag 27. mars 2001 – observatørstyrke I

Fra seinsommeren 2000 ble konfliktnivået i området høynet etter at Ariel Sharon besøkte Tempelhøyden i Jerusalem. En ny intifada ble innledet, og dødstallene begynte å stige på begge sider. Da israelske styrker slo hardt tilbake mot palestinske sivile, begynte kravene å komme om at FN måtte gripe inn. 18. desember 2000, like før Norges inntreden i Sikkerhetsrådet, var det blitt lagt fram en resolusjonstekst som foreslo en FN-ledet observatørstyrke for å verne om palestinske liv og bidra til at Sharm el-Sheikh-avtalen ble implementert. Palestinerne ønsket en slik observatørstyrke, men Israel ville ikke gå med på dette (*Dagsavisen* 2001a). Forslaget falt (SC/6976).

Våren 2001 fremmet representantene for Den alliansefrie bevegelsen et nytt resolusjonsforslag om en FN-styrke av militære observatører (S/2001/730).⁵ Forslaget inneholdt krav om at alle voldshandlinger skulle opphøre, Israel skulle oppheve portforbudene og restriksjonene i de palestinske områdene, og begge partene skulle forholde seg til Sharm-el-Sheikh-avtalen. Videre skulle Kofi Annan konferere med partene om hvordan de kunne nærme seg en fredsløsning, og deretter rapportere til Sikkerhetsrådet om hvordan og når en observatørstyrke kunne iverksettes.

Forslaget fikk 10 stemmer, og ville blitt vedtatt hvis ikke USA hadde lagt ned veto. Den amerikanske delegasjonen begrunnet dette med at de ikke ville støtte en resolusjon som kun fordømte én part, en begrunnelse USA lenge har benyttet i Midtøsten-sammenheng (S/PV.4295). Likevel forklares trolig USAs mange Midtøsten-vetoer⁶ best med det spesielle forholdet mellom USA og Israel.

⁵ Bangladesh, Colombia, Jamaica, Mali, Mauritius, Singapore og Tunisia.

⁶ Siden oppstarten i 1945 har USA til sammen blokkert 76 resolusjonsforslag; 35 av disse har vært forslag som kritiserer Israel (*BBC News Online* 2003).

Norges FN-ambassadør Ole Peter Kolby hadde samme måned uttalt at Norge stilte seg bak en slik observatørstyrke, så lenge begge partene støttet den. Norge oppfordret derfor i midten av mars generalsekretær Annan til fortsatt å «konsultere partene for å fastslå når og i hvilken form et slikt nærvær kunne etableres i området» (S/PV.4295).

Den norske begrunnelsen vektlegger at Sikkerhetsrådet bør stå samlet og være enig. I løpet av den relativt korte begrunnelsen blir det hele *ni* ganger pekt på viktigheten av at Sikkerhetsrådet sto samlet.⁷ Samtidig heter det at resolusjonsteksten ikke vil hjelpe fredsprosessen tilbake på beina (S/PV.4305), uten at dette begrunnes nærmere.

Blokkert forslag 14. desember 2001 – observatørstyrke II

I desember samme år ble det igjen forsøkt vedtatt en resolusjon om FN-nærvær etter at drapet på Israels turistminister ble besvart med kraftige israelske angrep mot palestinsk infrastruktur. Det ble rettet internasjonal kritikk mot de israelske angrepene mot sivile bygninger. Egypt og Tunisia la fram et resolusjonsforslag om en FN-ledet enhet i Midtøsten. Selve teksten hadde blitt revidert av Frankrike, for å gjøre forslaget mer spiselig både for USA og de europeiske landene.

Teksten her skiller seg tydelig fra de to foregående forslagene om en observatørstyrke. De første hadde direkte bedt om en styrke for å beskytte palestinske sivile. Dette nye forslaget var derimot rundere formulert,⁸ og oppmuntret alle engasjerte parter til å etablere en «monitoring mechanism» som kunne hjelpe partene med å gjennomføre tiltakene i Mitchell-rapporten og bedre situasjonen

7 Norge hadde som et prosedyrelt mål å gjøre Sikkerhetsrådet mer effektivt. En av metodene var å prøve å skape presedens av å ha korte innlegg. Norge fulgte denne linjen gjennom hele perioden i Sikkerhetsrådet, også ved denne anledningen. I løpet av det korte innlegget kom Kolby inn på viktigheten av enighet i Sikkerhetsrådet hele 9 ganger: «importance of a unified SC», «this need for the Council to speak with one voice», «the support of the full Council», «the support of all members», «to have such unity», «must not be a forum only for an exchange of views», «our common goal», «unified Council» og «common approach» (S/PV.4305).

8 Desemberforslaget innebar bl.a. en sterkere kritikk av terror («condemns all acts of terror, in particular those targeting civilians»). Det nye forslaget har også endret hvilket fokus observatørstyrken skal ha: I marsforslaget het det: «to set up an appropriate mechanism to protect Palestinian civilians, including through the establishment of a United Nations observer force» (S/2001/270). I desemberforslaget het det: «encourages all concerned to establish a monitoring mechanism to help the parties implement the recommendations of the Report of the Sharm El-Sheikh Fact-Finding Committee (Mitchell Report) and to help create a better situation in the occupied Palestinian territories» (S/2001/1199).

i de palestinske territoriene (S/2001/1199). «Observer force» er altså erstattet med «monitoring mechanism», i et forsøk på å få FN inn i regionen selv uten en militær styrke. Forslaget inneholdt også en fordømmelse av «all terror, særlig den som rammer sivile», og var generelt mer rettet mot å få begge partene tilbake til forhandlingsbordet.

USA benyttet sin vetorett igjen, og hevdet nok en gang at teksten søkte å legge all skyld på én part og at den ikke tok hensyn til de siste terrorhandlingene mot israelske sivile.

Norge valgte igjen å avstå fra avstemningen, som det eneste landet ved siden av Storbritannia. Den vanlige europeiske enigheten ble dermed splittet.⁹ Den norske posisjonen var nærmere den amerikanske, noe også Norges begrunnelse bærer preg av. En stor del av begrunnelsen ble brukt til å understreke at all terrorisme må motarbeides (uttalelsen må ses i sammenheng med at det bare var tre måneder siden 11. september). Norge oppfordret videre Israel til å avslutte angrepene mot palestinsk politi og palestinske myndigheter, og til å behandle Arafat som palestinernes valgte leder. Norge slo deretter fast at de palestinske myndighetene måtte gjenta sine forpliktelser til en våpenhvile (S/PV.4438).

Når det gjaldt selve forslaget om en mekanisme for å verne sivile, uttalte Norge seg svært positivt om dette og sa seg villig til egen deltakelse hvis partene ble enige om dette:

No further delays can be accepted. (...) In our view, the implementation of the Mitchell recommendations and the Tenet understandings¹⁰ could be facilitated if the parties were provided with support in the form of a monitoring mechanism. Norway stands ready to participate should the parties agree to it (S/PV.4438).

Selve begrunnelsen for ikke å delta i avstemningen lød som følger: «We are of the opinion that the Security Council should not be silent on the situation in the Middle East. (...) Norway shall abstain on the draft resolution because it does not adequately respond to the need of the Council to speak with one voice in this most serious situation in the Middle East» (SC/7242).

9 Det er tradisjon for at de vesteuropeiske landene samordner sin politikk i Sikkerhetsrådet (FN-delegat [intervju] 2004).

10 Mitchell-kommisjonen ble etablert etter fredssamtalene i Sharm el-Sheikh i 2000, og tok navn etter kommisjonens leder. Andre medlemmer var Thorbjørn Jagland og Javier Solana. I juni 2001 la CIA-direktør George Tenet fram en våpenhvileplan som i stor grad bygde på Mitchell-kommisjonens anbefalinger. Tenet-planen har likevel i likhet med Mitchell-kommisjonen blitt fremmet av blant annet Norge og Sikkerhetsrådet som de skrittene det er nødvendig å ta for at partene skal kunne nærme seg hverandre.

Til tross for at Norge ønsker at Sikkerhetsrådet skal spille en aktiv rolle i Midtøsten, avsto man altså fordi Sikkerhetsrådet burde «tale med en stemme». Det er nærliggende å tolke dette slik at siden amerikanerne hadde signalisert at de ville boikotte forslaget, ville det være fånyttet å prøve å få igjennom resolusjonen. Tolkningen ble siden bekreftet av pressetalsmann i UD, Karsten Klepssvik: «USA la ned veto, og vi ville ikke nådd fram uansett. Hvis USA ikke hadde lagt ned veto, hadde vi stemt for» (*Dagsavisen* 2001b).¹¹ Norge ville dermed heller ikke benytte situasjonen til å signalisere sine holdninger.

Dette er en sentral hendelse, i og med at UD erkjenner at Norges stemmegivning direkte påvirkes av hvordan USA stemmer. Samtidig ser vi igjen at Norge vektlegger enighet i Sikkerhetsrådet framfor å signalisere hva Norges holdning til saken er. En av de norske FN-delegatene uttrykte i et intervju hvorfor Norge ikke alltid ønsket å gi tydelige idealistiske signaler:

Man inntar da moralsk høyverdige posisjoner som gjør at – litt brutalt sagt – du selv og ditt eget land føler seg veldig vel, men ikke nødvendigvis at du bidrar til å bringe situasjonen framover. (...) Og tankegangen bak det er at hvis det er splittelse i Sikkerhetsrådet, så har ikke resolusjonen den samme gjennomslagskraft (FN-delegat [intervju] 2004)

Den norske politikken står slik i kontrast til Irlands. I samme resolusjonsavstemning stemte Irland for forslaget og sa i sin begrunnelse at teksten var så viktig at de ville stemme for den uansett:

We would have wished it to be possible for the Council to speak with one voice on the issues before us today. On balance, however, Ireland believes that the draft resolution before us is deserving of support as an expression of the Council's deep concern at the grave situation that now exists in the region. For this reason we intend to vote for the draft resolution (S/PV.4438).

Det er interessant å sammenlikne Norge med Irland. Begge er små stater, sterke støttespillere til FN og har en sentral idealistisk dimensjon i utenrikspolitikken. I denne avstemningen, som ofte ellers, valgte Irland en mer utpreget idealistisk holdning, og prioriterte å signalisere støtte til saken, selv om Sikkerhetsrådet ikke ble enig i saken.

11 Hvis dette er en reell begrunnelse, står den i kontrast til den norske politikken sommeren 2002. Norge stemte da ja til en forlengelse av nærværet til Bosnia-styrkene – på tross av at det på forhånd var klart at USA ville legge ned veto mot denne (S/PV.4592).

Resolusjon 1397, 12. mars 2002 – visjon om to stater

Like etter, 16. desember 2001, oppfordret Yassir Arafat til våpenhvile. I februar 2002 gjentok Arafat, som de siste månedene hadde sittet i husarrest bevoktet av israelske styrker, oppfordringen. De israelske angrepene fortsatte, og palestinske terrorangrep tok seg opp igjen. 26. februar uttalte Kolby i et åpent møte i Sikkerhetsrådet at fredsprosessen nå sto foran «sin alvorligste krise noensinne» (S/PV.4478). Flere diskusjoner i månedsskiftet februar/mars dreide seg om hvilke tiltak Sikkerhetsrådet eventuelt kunne bidra med, og hele tre resolusjoner om Midtøsten ble vedtatt. Resolusjon 1397 fra 12. mars 2002 er blitt stående som den mest essensielle av de tre.

12. mars ble resolusjon 1397 vedtatt. Dette er den første sikkerhetsrådsresolusjonen som «bekrefter en visjon om to uavhengige stater» (S/Res/1397). Flere ser denne resolusjonen som en milepæl i FNs Midtøsten-politikk, men det har samtidig blitt påpekt at den er for vag. Teksten er også blitt kritisert for at den bare peker på en visjon om to stater uten videre tidfesting eller krav (Zogby 2002).

Utenriksminister Petersen (2002) har beskrevet resolusjonen som en seier for Norge, siden den kom under Norges formannskap. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved hvor stor rolle Norge spilte her. Opprinnelig kom et forslag fra den arabiske gruppen, men USA var ikke fornøyd og utformet et motforslag. Det var amerikanerne selv som foreslo å legge til visjonen om to stater i resolusjonsteksten (FN-delegat [intervju] 2004). De arabiske og palestinske utsendingene var misfornøyd med flere punkter i det nye forslaget, men på grunn av tostats-elementet endte det med at de «nøyde seg med noe mindre enn de hadde ønsket på de andre feltene» (ibid.). Norges rolle var nok instrumentell i den forstand at Norge ledet forhandlingene som fikk teksten med «visjon om to stater» med i en resolusjon for første gang, men at forslaget kom fra USA hadde trolig større betydning for Israel, gitt Israels skepsis til FN. Ordlyden er ellers helt lik en tale utenriksminister Colin Powell holdt i Kentucky tre måneder tidligere (Powell [tale] 2001). Dette illustrerer USAs avgjørende rolle i Sikkerhetsrådets arbeid med Midtøstenkonflikten.

Resolusjon 1402, 30. mars 2002 – umiddelbar våpenhvile

27. mars ble 29 israelere drept av en palestinsk selvmordsbomber. Israel svarte med en større offensiv på palestinsk territorium, og omringet også Arafats hovedkvarter i Ramallah. Et resolusjonsforslag fra Syria var «uakseptabelt for USA» (*Voting Practices* 2002:

42). Norge fremmet så et alternativt resolusjonsforslag, som la større vekt på å kritisere de palestinske angrepene med selvmordsbombere i Israel.

Resolusjon 1402 begynner med å understreke viktigheten av resolusjon 1397, gjentar kravet om våpenhvile og oppfordrer til å støtte Tenet-planen og Mitchell-kommisjonens anbefalinger. Videre gjentar den at alle terrorhandlinger må opphøre og oppfordrer til tilbaketrekking av israelske tropper fra palestinske byer. Resolusjonen vedtas mot Syrias stemme.

Resolusjonen bringer lite nytt, men oppfordrer partene til blant annet våpenhvile og ber om tilbaketrekking av israelske styrker – men sier ikke noe om rekkefølge eller tidsperspektiv. Kolby understreket dette mot slutten av møtet: «Jeg vil gjerne påpeke at det er den felles forståelsen til medlemmene i Sikkerhetsrådet at den operative paragraf 1 ikke indikerer noen rekkefølge på de elementene som er listet opp» (S/PV.4503).

Bare dager senere ble det likevel reist diskusjon om hvordan 1402 skulle tolkes. Israel hevdet at tilbaketrekkingen skulle komme først *etter* en enighet om våpenhvile. Dette synet fikk støtte bare fra Det hvite hus, mens Kofi Annan reagerte kraftig og pekte nettopp på Kolbys uttalelse (*Aftenposten* 2002b). Diskusjonene fortsatte om dette inn i neste resolusjonsavstemning.

Resolusjon 1403, 4. april 2002 – gjentar 1397 og 1402

Israelske styrker gikk 3. april inn i tre nye palestinske byer, og det var i det hele tatt ingen tegn til at resolusjon 1397 eller 1402 ville bli implementert. Sikkerhetsrådet vedtok derfor resolusjon 1403, som gjentar hovedpunktene fra 1397 og 1402 om våpenhvile og tilbaketrekking av israelske styrker, og legger til at den ønsker USAs utenriksminister Colin Powell velkommen til regionen. Det var på forhånd ikke ventet at USA ville støtte denne resolusjonen da den var forfattet av de alliansefrie landene (*Aftenposten* 2002c). Men amerikanerne støttet forslaget etter at de fikk endret kravet om at resolusjon 1402 skulle iverksettes *øyeblikkelig* til «*without delay*». En liten endring, men likevel så sentral at USA ville ha den med. USA, som på forhånd hadde gitt sin aksept til Israels «opprydingsaksjon», fikk på denne måten beholdt resolusjonens vaghet når det gjaldt Israels frister til å avslutte aksjonene (FN-sambandet 2002).¹² Resolusjonen ble vedtatt enstemmig.

¹² Frankrike tok også opp muligheten for å sende en internasjonal observatørstyrke til

Resolusjon 1405, 19. april 2002 – situasjonen i Jenin

I april 2002 var det kraftige kamper i den palestinske flyktningleiren i Jenin, med påstander om at den israelske hæren hadde begått store overgrep mot sivile. Det ble også rettet oppmerksomhet mot den humanitære situasjonen i Jenin og hva det internasjonale samfunnet kunne bidra med. Israel hadde innført portforbud i leiren, og internasjonale hjelpeorganisasjoner slapp ikke til. 18. april uttalte Kofi Annan i et innlegg i Sikkerhetsrådet at rådet nå måtte ta initiativ til en multinasjonal styrke, da partene selv var ute av stand til å finne fram til en løsning på konflikten (Annan 2002). Den etterfølgende diskusjonen berørte også andre temaer, som manglende implementering av tidligere resolusjoner og de dårlige humanitære forholdene i de palestinske områdene (SC 7368).

Teksten til resolusjon 1405 kom fra USA, og ble enstemmig vedtatt. Den legger hovedvekten på at humanitære organisasjoner må slippe til snarest i de palestinske områdene. Videre vedtok man at hendelsene i Jenin skulle granskes. Denne granskningen fikk etter lang tid form av en FN-ledet kommisjon, som israelske myndigheter sterkt motsatte seg. På tross av gjentatte oppfordringer nektet Israel å slippe til den internasjonale kommisjonen, med den begrunnelsen at de ikke stolte på et internasjonalt samfunn «som ikke løfter en finger for å granske palestinske selvmordsbomber» (Netanyahu, sitert i *Dagbladet* 2002). Israel ville videre ha garantier for at ingen israelere skulle bli trukket for internasjonal rett. 1. mai samme år ga Annan opp forsøkene på en FN-ledet granskning.

Norge støttet resolusjonen. I sin begrunnelse gikk Norge ut med en klart hardere kritikk av Israel enn hva som tidligere hadde vært tilfelle. Ordvalg som «dypt sjokkert» og «ikke akseptabelt», samt en påpekning av at «Israel har klare forpliktelser etter internasjonal lov om å beskytte sivile», kombinert med kun én setning som påpeker palestinske forpliktelser,¹³ vitner om at Norge i denne situasjonen valgte å legge presset på Israel: «Norway is deeply shocked by the damage inflicted by the Israeli military attacks, in particular in Jenin. Israel has clear obligations under international law to protect civilians. The destruction of civilian and personal property is not acceptable» (S/PV.4515).

Midtøsten, og mente dette var et høyaktuelt spørsmål slik konflikten nå stod (*Aftenposten* 2002c). Dette ble imidlertid ikke fulgt opp i resolusjonen.

13 Norges oppfordring til palestinske myndigheter: «Similarly, President Arafat must once again, in Arabic, renounce suicide bombings» (S/PV.4510).

Resolusjon 1435, 23. sept. 2002 – angrep på FN-struktur

Fra april til september 2002 var det forholdsvis stille i Sikkerhetsrådet hva Midtøsten angår. Israel trakk seg noe tilbake fra palestinske byer, og humanitære organisasjoner slapp til i Jenin. 19. september angrep israelske styrker på nytt palestinsk infrastruktur, og omringet nok en gang Arafats hovedkvarter i Ramallah, og en rakett ble avfyrt inn i bygningen der Arafat befant seg. Sikkerhetsrådet ble sammenkalt til møtet på bakgrunn av en oppfordring fra den palestinske observatøren i FN.

Både Syria og USA kom med forslag til resolusjonstekst. Da det ble klart at de begge inneholdt momenter som førte til sterk uenighet, gikk de europeiske landene¹⁴ sammen om et tredje forslag, en fordømming av israelske angrep på palestinsk infrastruktur i Ramallah (*Voting Practices* 2002: 44). Resolusjon 1435 ble vedtatt med 14 stemmer, da USA valgte å avstå. USA begrunnet nok en gang sin holdning med at man ikke ville ta del i en resolusjon som ikke også fordømte terroristgrupper i Midtøsten. De valgte likevel ikke å blokkere resolusjonene. Dette kan tyde på at amerikanerne var enige i at Israel måtte trekke tilbake styrkene, men at de ikke ville sette sin signatur under en så sterk og tydelig kritikk.

Norge stemte for resolusjonen. Kolby begynte sitt innlegg med å fordømme palestinsk terrorisme og å oppfordre palestinske myndigheter til å gjøre «alt de kan for å stoppe palestinsk terrorisme og eliminere terroristnettverk» (S/PV.4614). Det ble videre understreket at Norge mente at Israels atferd ikke tjente den israelske saken, og at de sivile og humanitære forholdene i de palestinske byene måtte bedres.

Blokkert forslag 20. desember 2002 – kritikk av Israel

I Norges siste måned i Sikkerhetsrådet kom et nytt resolusjonsforslag med kritikk av Israel. Bakgrunnen var at FN-personell var blitt drept i en israelsk offensiv, og at et lager for FNs matvareprogram var blitt ødelagt.

Resolusjonsteksten kom fra den arabiske gruppen, og pekte spesielt på at Israel måtte følge opp de forpliktelser som lå i den fjerde Genèvekonvensjonen om behandling av sivile på okkuperte områder. Den fordømte i tillegg de israelske drapene på FN-personell og ødeleggelsen av FNs matvarelagre. USA la fram en alternativ tekst som ble tilsidesatt av Sikkerhetsrådet, og la deretter ned veto, da

14 Frankrike, Storbritannia, Norge, Irland og Bulgaria.

det opprinnelige resolusjonsforslaget ikke oppfordret *begge* partene til å trygge FN-personell. USAs FN-ambassadør pekte videre på at USA hadde bedt Israel selv granske hendelsene, og at det ikke var riktig med en resolusjon på dette tidspunkt (S/PV.4681).

Norge stemte i likhet med 11 andre for resolusjonsforslaget.¹⁵ I dette tilfellet stemte Norge for en resolusjonstekst som kritiserer Israel i sterke ordelag, og som USA brukte vetoretten på. I den norske begrunnelsen nevnes imidlertid ikke Israels handlinger med et ord. Den begynner med en oppfordring til begge parter om å unngå å skade sivile, og å la internasjonale hjelpeorganisasjoner slippe til. Deretter fortsetter den med to avsnitt med kritikk av palestinske terrorhandlinger (S/PV.4681). Dette kan virke som et forsøk på å *veie opp* for den harde kritikken mot Israel i resolusjonen – for slik å vise at Norge ikke er ensidig kritisk til Israel. Det er kun Norge som *både* stemmer for resolusjonen og samtidig i begrunnelsen unngår å nevne eller kritisere Israel – i en resolusjon som kritiserer Israel i kraftige ordelag.

Det mest oppsiktsvekkende med denne avstemningen er imidlertid at Norge valgte å gå bort fra konsensustankegangen – selv om det var klart at USA ville legge ned veto:

I og med at det var insistert på at det skulle være avstemning så kunne man jo ikke da ha konsensus, selv om vi ønsket at man skulle følge konsensus i Sikkerhetsrådet. (...) Og da var det vi ut fra resolusjonstekstens innhold og den totale situasjonen mente det var naturlig å stemme for (FN-delegat [intervju] 2004).

Her kan altså Norge ha prioritert å sende ut signaler om at FN skulle respekteres i Midtøsten. Norge skiller seg ikke særlig ut i dette tilfellet, i og med at samtlige andre land stemte for resolusjonen. Det er imidlertid interessant å se at Norge helt til slutt i perioden i Sikkerhetsrådet viste at det *var* mulig å signalisere holdninger til Midtøsten-konflikten selv når man ikke oppnådde konsensus i Sikkerhetsrådet.

Observatørstyrker, folkerett og norsk kritikk

Spørsmålene om observatørstyrke og folkerett var som vi ser særlig sentrale under Norges periode i Sikkerhetsrådet. Samtidig er det interessant å se nærmere på hvordan Norge vektla sin kritikk mot partene. La oss ta observatørstyrken først:

¹⁵ Bulgaria og Kamerun valgte ikke å delta, USA la ned veto.

De to første resolusjonsavstemningene dreier seg om hvorvidt FN bør opprette en observatørstyrke eller en monitormekanisme i området, for å beskytte sivile. Norge avsto fra å stemme i begge tilfellene. I 2002 kom i tillegg Kofi Annan med et forslag om et internasjonalt nærvær i regionen (Annan 2002), men Norge unnlot å følge opp forslaget (S/PV.4515). Norge uttrykte gjentatte ganger støtte til en slik observatørstyrke, men brukte flere ulike begrunnelser for å avstå fra å stemme: Begge partene må ønske en slik observatørstyrke, Sikkerhetsrådet må stå samlet og partene må godta et slikt internasjonalt nærvær.

Ifølge artikkel 2 i FN-pakten skal ikke FN gripe inn overfor suverene stater, med ett viktig unntak: Sikkerhetsrådet kan etter artikkel 39 og 42 autorisere tvangsmidler overfor suverene stater i situasjoner som representerer en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Det avgjørende spørsmålet blir derfor om det er dekning for at situasjonen i de okkuperte områdene kan ses på som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Dette er et større diskusjonstema, som jeg ikke skal gå nærmere inn på her, men det kan være relevant å se på Sikkerhetsrådets politikk i liknende tilfeller. Neil Fenton (2004: 3) peker på at flere analytikere mener Sikkerhetsrådet har hatt en økende tendens til å se bort fra suverenitetshinderet og heller prioritere humanitære hensyn. I spesielle tilfeller med intrastatlige konflikter har Sikkerhetsrådet oftere valgt å gripe inn: «While the members of the Security Council have chosen, in particular, instances to interpret threats to international peace and security expansively this has occurred under exceptional circumstances of intra-state conflict» (Fenton 2004: 35).

Den norske holdningen om at begge parter må støtte en inngripen, er legitim ut fra FNs nødvendige respekt for staters suverenitet. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved at Norge her innvilger Israel en slags vetorett i forbindelse med en eventuell internasjonal inngripen – gjennom hele tiden å understreke at begge parter må gå med på å ta imot styrker. Den norske begrunnelsen bryter dermed også med den norske hovedprioriteringen om «å bidra til en styrking av FNs evne til å planlegge og gjennomføre fredsoperasjoner» (Jagland 2000), ved at Sikkerhetsrådet blir stående ute av stand til å handle i en konfliktsituasjon.

Det er ellers verdt å legge merke til at Norge og Storbritannia var de eneste landene som avstod ved avstemningene både i mars og desember 2001.

Det *andre* leddet i Norges begrunnelser peker på at *Sikkerhetsrådet må stå samlet* i sine avgjørelser. Men spørsmålet var om dette

var et ideal som skulle være overordnet enhver situasjon der Norge ikke var enig med andre land. Hvis den norske begrunnelsen skal tas bokstavelig, er det et paradoks at Norge senere stemte ja til flere resolusjonsforslag, selv i de tilfellene hvor USA gjorde det klart at de ville legge ned veto.¹⁶ Var det i disse tilfellene ikke nødvendig å få med alle rådsmedlemmene?

Den *tredje* begrunnelsen for ikke å delta i avstemningen om observatørstyrke fokuserte på at *Norge avventer generalsekretærens anbefalinger*. Argumentet er hentet fra en diskusjon 15. mars 2001, det vil si før den første «observatøravstemningen» i perioden (S/PV.4295). Denne tilliten til FNs generalsekretær er også i tråd med Norges FN- og Midtøsten-politikk generelt. Men det viste seg i april 2002, da Annan selv hevdet at tiden var inne for et internasjonalt nærvær, at Norge likevel ikke var villig til å følge Annans anbefalinger. Norges utsagn om at Annan bør sondere terrenget for når en slik styrke burde utplasseres, viser seg dermed å ikke bli fulgt opp.

Folkerett

Det andre store spørsmålet dreide seg om brudd på folkeretten. Det er et diskusjonsspørsmål hvorvidt okkupasjonen *i seg selv* er et brudd på folkeretten, og de fleste vestlige land unnlater derfor å kritisere denne i seg selv.¹⁷ Men viktigere for Norge er det om Israel som okkupant overholder de retningslinjer folkeretten angir. Ved eventuelle brudd på folkeretten skulle en da kunne vente at Norge kritiserte dette.

Fokuseringen på folkeretten kom til uttrykk allerede i den første diskusjonen om Midtøsten, 15. mars 2001: «Norway also want to stress that the fourth Geneva Convention (...) is fully applicable to the Palestinian Territories, including East Jerusalem. We urge Israel as the occupying power to comply with its legal obligations under the said convention» (S/PV.4295).

16 I tillegg til resolusjonsavstemningen 20. desember 2002 stemte Norge også 30. juni samme år ja til en resolusjon USA la ned veto mot. Temaet var FN-styrker til Bosnia. USA stemte nei, siden de ikke fikk garantert immunitet for egne tropper i forhold til den internasjonale straffedomstolen. Et interessant poeng i denne forbindelsen er at Norge unnlot å poengtere den amerikanske motviljen, i motsetning til bl.a. Irland og Frankrike (S/PV.4592).

17 Pro-israelske argumenter peker på at det er presedens og godtatt gjennom folkeretten å okkupere land etter en ren forsvarskrig. Pro-palestinske argumenter fokuserer på at det kan diskuteres i hvilken grad det var forsvarskrig og nødvendigheten av å innta de okkuperte områdene, eller (i en mer moderert form) at det er folkerettslig diskutabelt hvor nødvendig det er med fortsatt okkupasjon, siden krigshandlingene overfor nabolandene var over for flere tiår siden.

Det er imidlertid verdt å legge merke til at dette ikke innebærer noen direkte hard kritikk av israelske handlinger, men en anmodning om å følge folkeretten. Men uttalelsen skiller seg ut fra resten av Norges politikk under Sikkerhetsrådet som den klart *sterkeste kritikken* Norge kom med om både folkerett og Midtøsten i løpet av hele toårsperioden – en periode der voldshandlingene i området ble trappet systematisk opp.

I forbindelse med resolusjon 1403 i 2002 måtte imidlertid Norges representanter i Sikkerhetsrådet ta stilling til de israelske aksjonene. Kolby tok opp tråden, men uttalte seg relativt mildt om de israelske bruddene på internasjonal humanitærrett: «Reports about violations of international humanitarian law resulting from the recent military campaign are very disturbing. Norway calls on Israel to immediately lift restrictions on movement of humanitarian personnel and medical relief» (S/PV.4506).

Dette er et forholdsvis mildt diplomatisk ordvalg, noe som særlig blir tydelig om vi sammenlikner med et land som Irland:

(...) [W]e condemn unreservedly the violations of international humanitarian law and of United Nations conventions that have accompanied it. (...) We reject outright any intention to oblige the elected leader of the Palestinian people to re-enter exile. We deplore all violations of the blue line between Lebanon and Israel. Ireland deeply deplores widespread denials of human rights, including, first and foremost, the right to life of Palestinians and Israelis alike (S/PV.4506).

Allerede 8. april 2002, bare dager senere, kom Norge med en ny og noe sterkere oppfordring til Israel. Sikkerhetsrådets offisielle sammendrag melder om at «tale etter tale krever implementering av tidligere resolusjoner og at Israel trekker seg tilbake fra palestinske områder» (SC7358). Norge var blant landene som gjentok dette kravet, og pekte også på at den norske regjeringen hadde sendt et brev til Ariel Sharon som «uttrykte dyp bekymring over den seneste utviklingen og den humanitære situasjonen i regionen» (S/PV.4510). I brevet ble Israel videre anmodet om å gi medisinsk og humanitært personell tilgang til syke og sårede, i overensstemmelse med internasjonal humanitærrett. Men igjen blir Norges ordvalg forsiktig sammenliknet med både Irland og Storbritannia, som begge sterkt fordømte gjentatte brudd på internasjonal humanitærrett, og kom med langt sterkere uttalelser overfor Israel.

Dette mønsteret gjentok seg også 23. september 2002, da Sikkerhetsrådet på nytt tok opp israelske angrep på Ramallah. Norge anmodet som tidligere nevnt Israel om å «stanse de pågående militære

operasjonene mot president Arafats hovedkvarter» (S/PV.4614). Når det gjaldt de humanitære organisasjonene som ble nektet adgang til flyktningleirene, uttalte Kolby: «Vi må notere at disse organisasjonene rapporterer om kun marginale forbedringer. Norge anerkjenner Israels legitime sikkerhetsbehov, men de humanitære behov i den palestinske befolkningen må også beskyttes» (ibid.).

Også i uttalelser som falt utenom avstemningene ser man det samme mønsteret:

I et åpent møte om Midtøsten 26. februar uttrykker Kolby at Norge «fordømmer sterkt» palestinsk terrorisme, men «beklager» at ikke Israel utnyttet det positive i Arafats tale 16. desember (S/PV.4478).¹⁸ Kritikken er sterkere mot palestinsk terrorisme enn mot israelsk bombing og militæraksjoner, på tross av at begge typer handlinger fører til store sivile tap. Den norske uttalelsen skiller seg slik igjen fra blant annet den irske, som fordømmer alle handlinger som setter sivile liv i fare, og kritiserer både israelske og palestinske myndigheter for deres handlinger.

I forbindelse med kamphandlinger rundt Fødselskirken i Betlehem uttrykte Kolby på vegne av Norge 8. april: «Israel må umiddelbart stoppe de militære aksjonene mot palestinske byer og landsbyer, og trekke tilbake sine styrker» (S/PV.4510). Dette er en svært sterk kritikk i forhold til det Norge tidligere hadde kommet med i Sikkerhetsrådet. Det er første gangen Norge stiller så sterke krav om at israelske militæraksjoner må opphøre. Om man sammenlikner med andre land, som Frankrike og Irland, framstår imidlertid Norges kritikk som noe mildere.¹⁹

18. april fremmet Kofi Annan selv forslag i Sikkerhetsrådet om at FN må gripe inn med en multinasjonal styrke (Annan [tale] 2002a). Annan kommer ikke med det tidligere kravet om at begge partene må akseptere en slik styrke, men det går fram at partene *forventes*²⁰ å godta en slik styrke, og at Sikkerhetsrådet bør presse partene til å ta imot styrken gjennom et vedtak.²¹

18 «Norway strongly condemns the Palestinian terrorist attacks including the use of Kassam rockets» og «The security situation did improve after President Arafat's 16 December speech. Norway very much regrets that Israel did not take advantage of this positive momentum» (S/PV.4478).

19 Både Irlands, Frankrikes og Spanias uttalelser legger vekt på at Israels politikk er klare og uakseptable brudd på internasjonal humanitærrett. I Norges uttalelse blir det mer forsiktig oppfordret til at internasjonal humanitærrett må følges. Samtidig tar både Frankrike og Storbritannia på nytt opp temaet med internasjonal observatørmekanisme (S/PV.4510).

20 «I would expect the parties to cooperate fully with such a force and to facilitate its deployment» (Annan 2002).

21 «The Security Council could, however, should, I believe, authorize such a force under

Aftenposten (2002d) rapporterte etter Annans tale at han nå var «mer opptatt av å få USA til å vurdere utplassering av den foreslåtte styrken, enn av å overtale Israel», i et håp om at amerikansk støtte til forslaget ville få Israel til å samtykke. Kolby peker i sin redegjørelse på at Norge «støtter ideen om å etablere en observatørmekanisme hvis dette kan hjelpe partene». Men det gjentas igjen fra norsk side at «en slik styrke vil avhenge av begge parter samtykke» (S/PV.4515), noe som i realiteten blir en avvisning av Annans initiativ. Dette var første gang Norge skilte lag med generalsekretær Annan i Midtøsten-politikken. Fram til da hadde Norge fulgt både FN og generalsekretærens oppfordringer.

En ny norsk reaksjon på at Israel ikke ville følge opp FN-vedtakene om kommisjon fikk 3. mai en relativt hard, men samtidig kort ordlyd: «Norge beklager dypt den gjentatte mangelen israelske myndigheter viser til å samarbeide med granskingskommisjonen» (S/PV.4525).

I midten av juni uttalte den norske delegasjonen at Norge er «dypt bekymret over de nye planene» (S/PV.4552) om den israelske muren. Uttalelsen er i seg selv relativt hardt diplomatisk uttrykt, men sett i forhold til senere formuleringer samt Norges generelle vektlegging av folkeretten, mister uttalelsen litt av brodden. Halvanet år etterpå sier bistandsminister Hilde Frafjord Johnsen at «Regjeringens holdning til muren (...) er helt klar: Den er i strid med folkeretten. Israel handler ikke i samsvar med FNs entydige krav om å reversere byggingen av muren. Det er ingen tvil om at dette ikke bare har konsekvenser for palestinerne, men det vanskeliggjør også en skjør forhandlingsprosess med sikte på en tostatsløsning.»

Norsk kritikk av partene

Norge var seg – i likhet med de andre vestlige landene i Sikkerhetsrådet – tydelig bevisst nødvendigheten av å peke på begge parter ansvar i konflikten, og at kritikken skulle være balansert. De aller fleste uttalelser bærer preg av at den ene parten kritiseres for handlingene i den siste tiden, samtidig som den andres ansvar også vektlegges. Det er imidlertid et par tendenser som går fram av uttalelsene over som det er verdt å legge merke til.

Chapter VII of the Charter» (...) «I urge the Security Council and the wider international community to consider this proposal (...)» (Annan 2002). Annan peker tidligere i sitt innlegg på at et begrenset antall uvæpnede observatører vil være utilstrekkelig hva gjelder å bidra til å hjelpe til ved en våpenhvile, og at «It is for these reasons that I believe the deployment of a multi-national force deserves serious consideration» (ibid.).

- 1) Norge bruker uttrykket «fordømmer sterkt» om palestinske terrorhandlinger, mens i de tilfellene der israelske militære rammer sivile og infrastruktur, brukes ord som «beklager dypt» og «uakseptabelt».
- 2) Norge kommer aldri med sterk kritikk av *myndighetene* i konflikten. Det pekes på at myndighetenes handlinger er lite konstruktive og at den eneste veien til fred og sikkerhet er gjennom forhandlinger. Norge anmoder (her: *urges the parties*) myndighetene i konflikten om ulike typer tiltak, men det kommer aldri noen sterke krav om endret atferd.

Den norske delegasjonen fordømte palestinske terrorhandlinger i langt hardere ordelag enn israelske overgrep mot sivile. Ved å fordømme terrorisme handlet Norge i tråd med både norske utenrikspolitiske tradisjoner og internasjonale normer generelt. I tillegg kom terrorisme høyt opp på dagsordenen etter 11. september, og det lå naturlig nok derfor i tiden at alle terrorhandlinger og -organisasjoner måtte fordømmes. Likevel er det en tydelig forskjell i de norske holdningene til henholdsvis palestinske og israelske myndigheter,²² noe også *Aftenposten* noterte seg på lederplass 14. januar 2002:

Den klarhet kravene til Arafat fremføres med, står i skarp kontrast til den mumlende forsiktighet som kjennetegner språkbruken overfor israelerne. Det virker nesten som om utenriksministeren nøyer seg med retoriske skuldertrekk når israelske overgrep kommenteres (*Aftenposten* 2002a).

Hva var bakgrunnen for denne forskjellen i ordbruk? Det *kan* skyldes at de israelske handlingene ikke er rettet primært mot sivile, slik terrorisme er. Men når gjentatte militære aksjoner – aksjoner som blir kritisert av både Sikkerhetsrådet og Norge – fører til store sivile tap, kan det stilles spørsmål ved at Norge ikke ville fordømme også slike handlinger. I den eneste resolusjonsavstemningen der resolusjonsteksten konkret kritiserer israelske handlinger i sterke ordelag, nevnte ikke Norge de israelske handlingene med et ord. I stedet brukes nesten hele begrunnelsen for avstemningen til å gjenta fordømmelsen av palestinske terrorhandlinger. Videre oppfordres palestinske myndigheter til å motarbeide slike terrorhandlinger og til å reformere sitt styresett. Norge valgte å la en resolusjonstekst

²² Norske uttalelser la gjerne vekt på en fordømming av palestinsk terrorisme, mens den oftere kom med sterke oppfordringer til Israel om at angrepene på palestinske sivile måtte opphøre. Se f.eks. S/PV.4438 fra desember 2001 eller S/PV.4506 fra april 2002.

– som man på forhånd visste ikke ville bli vedtatt – stå for kritikken av de israelske handlingene.

Videre er det ikke bare israelske militære aksjoner som tas opp til diskusjon i Sikkerhetsrådet, men også den sterkt kritiserte politikken som ble ført overfor palestinske sivile. Slik sett strider de norske reaksjonene mot flertallet i den norske opinionen, men de bryter også til en viss grad med signalene som regjeringen selv ga i tiden like før Norge tok plass i Sikkerhetsrådet – om at brudd på folkeretten var uakseptabelt og at regjeringen ville reagere kraftig på alle slike brudd. I den perioden signaliserte både Arbeiderparti- og Bondevik-regjeringen ved flere tilfeller at de var villige til å kritisere partene når det var kritikkverdige forhold (Jagland 2001, Jagland i Stortingets spørretime 25. april 2001, *Dagsavisen* 2002). Likevel ble det holdt en relativt forsiktig tone overfor Israel i Sikkerhetsrådet, noe som særlig er tydelig når man sammenlikner med andre vesteuropeiske land.

Norges sikkerhetspolitiske tilknytning til USA

Norge stemte i stor grad i samsvar med USA. Norge avstod i 2001 fra to resolusjonsavstemninger, og USA la ned veto i begge. I tillegg var Norges uttalelser ofte i tråd med de amerikanske, om enn i en mer balansert versjon. Videre bekreftet en UD-talsmann ved et til-

felle at Norges politikk ble endret som en følge av den amerikanske politikken.²³ Tabellen under er basert på tall fra rapporten *Voting Practices in the United Nations* og bekrefter samsvaret mellom Norge og USA i Sikkerhetsrådet.

Det er interessant å se forskjellen mellom Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen. I 2001 var det fullt samsvar mellom Norge og USA i avstemningene i Sik-

23 «USA la ned veto, og vi ville ikke nådd fram uansett. Hvis USA ikke hadde lagt ned veto, hadde vi stemt for» (*Dagsavisen* 2001b).

24 Tallene for Generalforsamlingen inkluderer ikke de resolusjonene som blir vedtatt ved konsensus, dvs. at alle landene i Generalforsamlingen støtter resolusjonen. Slike resolusjoner er oftest rutinemessige avstemninger uten betydning for konflikten. Om disse inkluderes, vil tallene være 90,7% (2001) og 87,4% (2002). (*Voting Practices* 2001, 2002).

Tallene gjenspeiler at å avstå faller inn under «enighet». Dette er en tolkning også amerikansk UD legger til grunn i *Voting Practices*-rapportene.

kerhetsrådet, mens det i Generalforsamlingen var samsvar i bare litt over halvparten av avstemningene. Avstemningene i 2002 ga omtrent tilsvarende resultat. Forskjellene mellom Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen kan også forklares ut fra de to arenaenes forskjellige funksjoner: Generalforsamlingen er i praksis mer et forum for meningsytringer, mens Sikkerhetsrådet skal komme med bindende og inngripende resolusjoner og vedtak (FN-delegat 2004 [intervju], Baehr & Gordenker 1994). Tallene over antyder at Norge følger en *holdningsorientert* politikk i Generalforsamlingen og en mer pragmatisk *konsensusorientert* politikk i Sikkerhetsrådet. Men tabellen viser også at Norge ofte *mener* noe annet enn USA (jf. den lave prosentandelen enighet i Generalforsamlingen), men at denne forskjellen altså i liten grad kommer til uttrykk i Sikkerhetsrådets resolusjonsavstemninger.

Bakgrunnen for Norges politikk

Norge stemte som USA i de aller fleste avstemningene om Midtøsten, og når USA la ned veto, valgte Norge å avstå – med ett unntak, da Norge valgte å stemme for et resolusjonsforslag om Midtøsten som USA stemte nei til.²⁵ I de øvrige diskusjonene var Norges politikk stort sett i overensstemmelse med USAs: Norge var relativt forsiktig i sin kritikk av israelske myndigheter, oppfordret palestinske myndigheter til å gjøre mer med situasjonen og fordømte palestinske terroraksjoner.

Samvariasjonen mellom amerikansk og norsk Midtøsten-politikk i Sikkerhetsrådet behøver imidlertid ikke utelukkende skyldes at Norge prioriterte å følge amerikanerne. Den kan også skyldes at Norge regnet *gevinsten* ved å signalisere sine holdninger (og derigjennom fordømme Israel) som mindre enn *kostnadene* ved å distansere seg fra den israelske og amerikanske siden i saken. Norge kan i tillegg ha ønsket å beholde Israels tillit, i håp om en rolle i en framtidig fredsprosess. Slik er det mulig at flere hensyn gjorde at Norge holdt en lav profil:

- Norge prioriterte *konsensus* i Sikkerhetsrådet for å fremme et handlekraftig FN
- Norge ønsket ikke å distansere seg fra supermakten USA
- Norge ønsket ikke å distansere seg fra Israel, for slik å kunne fortsatt ha en rolle som fredsmekler.

25 Dette resolusjonsforslaget fra 20. desember 2002 dreide seg om israelske angrep på FN-personell og -eiendom (S/PV.4681) og er omtalt tidligere i artikkelen.

En vektlegging av pragmatisme og konsensus i Sikkerhetsrådet svekker helt klart muligheten for å holde en idealistisk profil. Men ønsket om å være en idealistisk stormakt kan også ha virket inn på politikken på en mer indirekte måte, som det er verdt å se nærmere på.

Bjørn Olav Knutsen *et al.* (2000: 114) har pekt på at man gjennom å framstå som en *ekstern ressurs* kan opparbeide seg kontakter, informasjon, nettverk og innflytelse. Janne H. Matlary har vært inne på det samme når hun har skrevet om hvordan Norge skaffer seg tilgang til det amerikanske utenriksdepartementet gjennom norske diplomaters høye kompetanse på fredsmekling. Hun skriver blant annet: «Dersom USA har en interesse i konfliktområdet, gir engasjement en høy grad av tilgang» (Matlary 2002: 62).

Også Henrik Thune og Torgeir Larsen (2000: 75) fokuserer på muligheten for å oppnå innflytelse når de skriver at idealistisk politikk «kan være like mye realpolitikk som det å sikre næringsveier, territorium eller befolkning». Forfatterne mener mindre stater på et internasjonalt «marked» må selge seg selv gjennom annet enn militærmakt. Statene må skaffe seg et positivt *omdømme* for å kunne få tilgang til internasjonale verv og oppgaver.

Norge kunne dermed utnytte en sterk idealistisk profil til å oppnå internasjonal anerkjennelse og innflytelse, og samtidig promotere seg selv som en ekstern ressurs.

Gjennom Osloprosessen oppnådde Norge stor oppmerksomhet og innflytelse. Et norsk ønske om fremdeles å være sentral i fredsprosessen kunne derfor være en egen motivasjon for Norges politikkvalg i Sikkerhetsrådet – ved siden av et mer idealistisk ønske om å løse konflikten. Hilde Henriksen Waage (2004: 144) skriver om forhandlingene under Osloprosessen: «The Norwegians could not risk criticizing the Israeli positions. Such a stance would make Norway unacceptable as a facilitator or mediator.» Det kan tenkes at denne tankegangen også virket inn på Norges politikk i Sikkerhetsrådet ti år senere.

Flere forhold peker på at Norge fremdeles ønsket en rolle i fredsprosessen i Midtøsten – og at dette er noe man aktivt jobber med. Fra regjeringshold er man imidlertid mer forsiktig med å innrømme at dette er noe regjeringen selv ønsker.²⁶ Denne holdningen

26 Regjeringen uttrykker heller et ønske om at hvis Norge kan hjelpe med noe, vil man selvfølgelig gjøre det, framfor å innrømme at man kontinuerlig jobber for å inneha en meklerrolle i konflikten. Et eksempel er da utenriksminister Petersen under et besøk i Israel i 2002 uttalte: «If we can make a clear contribution, or make a difference, we will certainly be very happy to offer our good offices» (israelske offisielle nettsider 2002).

har naturligvis sammenheng med fredsprosessens natur: Hopmann (1996) påpeker for eksempel at for å fjerne presset fra partene kan det være nødvendig at de første fasene i forhandlingene holdes hemmelig. Jeg fikk selv bekreftet et norsk ønske om fortsatt deltakelse i fredsprosessen gjennom en e-post fra en avdelingsdirektør i UD i 2003. Min forespørsel om å intervju UD-ansatte ble avvist, da temaet var «knyttet til prosesser som fremdeles pågår. (...) Gitt Norges fortsatte rolle i regionen og gitt sakenes politiske sensitivitet i forhold til pågående prosesser» ønsket derfor ikke UD å la ansatte bli intervjuet om temaet (UD 2003 – e-postkorrespondanse). Dette ble bekreftet av et medlem av den norske FN-delegasjonen, som på direkte spørsmål uttrykte at et norsk ønske om en fortsatt rolle i fredsprosessen virket inn på de norske prioriteringene (FN-delegat [intervju] 2004).²⁷

Norge ser ikke ut til å ha hatt noe ønske om å profilere seg som en idealistisk stormakt i Sikkerhetsrådet. Men landet kan ha ønsket å vinne innflytelse ved å spille kortene sine på en måte som begge parter kunne godta.

Ved å holde en lav profil, samtidig som man unngikk å distansere seg fra USA, kunne Norge innta en rolle som et mellomledd i Midtøsten-diskusjonene. Ved å opptre lojalt mot USA unngikk man å støte Israel fra seg, og derfor kunne Norge arbeide for enighet i Sikkerhetsrådet og kanskje derigjennom beholde en rolle i fredsprosessen. Hvis Norge hadde benyttet tiden i Sikkerhetsrådet til å profilere seg som en generell idealist, kunne det imidlertid ha vanskeliggjort en fortsatt rolle i fredsprosessen i Midtøsten.

Det er samtidig liten tvil om at den norske vektleggingen av konsensus også er et resultat av Norges manglende muskler på stormaktsarenaen. Sikkerhetsrådet som arena gir lite rom for at småstater som Norge skal kunne spille noen avgjørende rolle. De idealistiske målene Norge hadde satt seg, ble slik etter alt å dømme offer for realismen i Sikkerhetsrådet.

27 Spørsmålet lød: «Føler du at det har påvirket Norges politikk, det at vi fremdeles har et ønske om å fortsatt spille en fredsrolle der?» Svar: «Ja, det er klart at vi også måtte jo tenke litt på det i vår avstemning. Også dette at vi var opptatt av å beholde vår rolle» (FN-delegat [intervju] 2004).

Litteratur

- Aftenposten* (2002a) «På gummisåler overfor Israel», leder 14.01. URL: http://www.aftenposten.no/meninger/leder_morgen/article257476.ece
- Aftenposten* (2002b) «Uenighet om FNs siste Midtøstenresolusjon», 02.04. URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article303870.ece>
- Aftenposten* (2002c) «Sikkerhetsrådet vurderer ny Midtøstenresolusjon», 04.04. URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article305294.ece>
- Aftenposten* (2002d) «USA truer med veto mot Midtøsten-styrke», 19.04. URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article314871.ece>
- Aftenposten/Opinion* (2002): Landsomfattende meningsmåling utført av Opinion for Aftenposten, 3. april 2002. Noe av rapporten er gjengitt i Aftenposten 4. april: «Sympatibølge for palestinerne». URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article305219.ece>
- Annan, Kofi (2002) «Statement of Secretary-General Kofi Annan To The Security Council on International Forces To Mideast», tilgjengelig på URL: <http://www.escwa.org.lb/information/press/articles/18apr02.html>
- Baehr, Peter & Leon Gordenker (1994) *The United Nations in the 1990s*. New York: St. Martin's Press.
- BBCNews Online (2003) «The veto and how to use it», 17.09. URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2828985.stm
- Bennis, Phyllis (2000) *Calling the Shots*. New York: Olive Branch Press.
- Bondevik, Kjell Magne (2000) Debatt om utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse, 27.01. Tilgjengelig på URL: <http://www.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/smk/2000/taler/099005-994231/index-dok000-b-n-a.html>
- Dagbladet* (2002) «FN gir opp», 02.05. URL: <http://www.dagbladet.no/nyheter/2002/05/02/328406.html>
- Dagsavisen* (2001a) «Avviser internasjonal observatørstyrke», 19.07.
- Dagsavisen* (2001b): «'Pysete' innsats i Sikkerhetsrådet», 27.12.
- Dagsavisen* (2002) «Petersen kritiserer Israel», 23.07.
- Egeland, Jan (1988) *Impotent Superpower – Potent Small State*. Oslo: Norwegian University Press.
- Fenton, Neil (2004) *Understanding the UN Security Council: coercion or consent?* Burlington, VT: Ashgate.
- Fermann, Gunnar (1997) «Norge og FN» i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar Sørbo & Svein Gjerdåker (red.) *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- FN-delegat (2004 [intervju]) Sentral i den norske delegasjonen i Sikkerhetsrådet, 18. 03.
- FN-sambandet (2002) «Israel skal ut, men Sikkerhetsrådet uten tidsfrister», 05.04. Tilgjengelig på URL: <http://fn-sambandet.no/article/articleview/1490/1/354>
- Helgesen, Vidar (2002) Innledning til møte i Oslo Høyres representantskap, 11.03. Tilgjengelig på URL: <http://oslo.hoyre.no/artikler/faktaark/661982.html>
- Hopmann, P. Terrence (1996) *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts*. Columbia, SC: University of South Carolina Press.
- Jagland, Thorbjørn (2000) Redegjørelse av utenriksministeren om Norges medlemskap i FNs sikkerhetsråd, 14.11. URL: <http://www.stortinget.no/std/2000/s001114-01.html>
- Jagland, Thorbjørn (2001) Utenrikspolitisk redegjørelse, 20.03. <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/ud/p10002480/taler/032001-090087/index-dok000-b-n-a.html>
- Johansen, Raymond (2001) «Norge – en rævdilter i Sikkerhetsrådet». Tilgjengelig på URL: <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/ud/p10002480/taler/032091-090003/dok-bn.html>

- Knutsen, Bjørn Olav et al. (2000) *Europeisk sikkerhet i en foranderlig tid: en analyse av Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrom*. Oslo: FFI.
- Lange, Alexander Wiken (2004) *Handlinger eller holdninger: Norges Midtøstenpolitikk i FNs sikkerhetsråd 2001-02*. Hovedoppgave, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Matlary, Janne Haaland (2002) *Verdidiplomati – kilde til makt?* Oslo: Makt- og demokratiutredningen.
- Nilsen, Fritz (2000) «Norge som USAs rævdilter», *Dagbladet* 09.10. Tilgjengelig på URL: <http://www.dagbladet.no/kultur/2000/10/09/222452.html>
- Peres, Shimon (2003) Letter regarding Jerusalem. 11. October 1993. Tilgjengelig på URL: <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace%20Process/Guide%20to%20the%20Peace%20Process/FM%20Peres%20Letter%20to%20Norwegian%20FM%20on%20Jerusalem>
- Petersen, Jan (2002) Utenrikspolitisk redegjørelse, 26.02. Tilgjengelig på URL: http://odin.dep.no/ud/norsk/aktuelt/taler/innlegg_stortinget/032091-090031/index-dok000-b-n-a.html
- Powell, Colin (2001) «United States Position on Terrorists and Peace in the Middle East». Tale i Kentucky 19.11. Tilgjengelig på URL: <http://www.state.gov/secretary/rm/2001/6219.htm>
- Raipal, Rikhi (1978) «Commentary – A Personal View of Consensus Making in the UN Security Council», *International Security* 2(4): 195–200.
- Riste, Olav (2001) *Norway's foreign relations: a history*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stortinget (2001) Møte torsdag den 25. oktober 2001: *Debatt om Regjeringens erklæring*. (Utenrikspolitisk redegjørelse avholdt i Stortingets møte 23. oktober 2001).
- Stortingets spørretime 25. april 2001. Tilgjengelig på URL: <http://www.stortinget.no/std/2000/s010425-01.html>
- Thune, Henrik & Torgeir Larsen (2000) «Utenrikspolitikk uten software» i Geir Dale et al. *Grenser for alt. Kritiske perspektiver på norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Spartacus.
- UD (2001) *Norsk USA-strategi*. Oslo: Utenriksdepartementet. <http://odin.dep.no/ud/norsk/publ/handlingsplaner/032001-120015/>
- UD (2003) E-postkorrespondanse med avdelingsdirektør (anonymisert). E-post mottatt 29.10.
- UD-ansatt (2004 [intervju]) Sentral i kontakten opp mot FN-delegasjonen. 30.03.
- UD-pressemelding 68 (2002) *Utenriksministeren med humanitær appell til Israel*. 07. 04. URL: <http://www.odin.dep.no/ud/norsk/aktuelt/pressem/032171-070018/index-dok000-b-n-a.html>
- Voting Practices* (2001) <http://www.state.gov/p/io/rls/rpt/2001/vtg/og> <http://www.state.gov/documents/organization/12161.pdf>
- Voting Practices* (2002) <http://www.state.gov/p/io/conrpt/vtgprac/> (og <http://www.state.gov/documents/organization/21487.pdf>)
- Waage, Hilde Henriksen (2004) «*Peacemaking is a Risky Business.*» Norway's Role in the Peace Process in the Middle East, 1993-1996. Oslo: PRIO Report 1/2004.
- Zogby, James (2002) *A Commentary on United Nations Security Council Resolution 1397*. Artikkel publisert i nettmagasinet Mediamonitors. Tilgjengelig på URL: <http://www.mediamonitors.net/zogby46>

Aktuelt

«Sinister nexus»: USA, Norge og Krekar-saken

Torkel Brekke
dr. phil.,
førsteamanuensis i
religionshistorie, UiO

Krigen mot terrorisme har formet USAs sikkerhetspolitikk etter 11/9. Den har med nødvendighet formet USAs forhold til andre stater, inkludert Norge. Den nye verden av venner og fiender ble raskt definert etter George W. Bushs bibelsitat om at de som ikke er med oss, er mot oss (Lukas 11.23). Denne artikkelen vil stille noen spørsmål om forholdet mellom norske og amerikanske myndigheter i Krekar-saken. I hvilken grad la USA press på Norge i saken? Hvordan ble eventuelt press oppfattet av norske myndigheter? Måtte rettssikkerheten vike i Krekar-saken fordi norske myndigheter ønsket å være imøtekommende overfor amerikanske myndigheter? Hvis rettssikkerheten er blitt skadelidende, kan da Krekar-saken leses som et norsk tilfelle av en global situasjon der personvern og rettssikkerhet må vike i kampen mot terrorisme? Artikkelen vil også forsøke å antyde noe om norske myndigheters tenkning om internasjonal terrorisme ved å se på behandlingen av Krekar-saken innad i relevante departementer og etater og på kommunikasjon mellom disse. Det er altså ikke et mål her å øke den konkrete kunnskapen om islamisme som fenomen. Hovedfokuset for prosjektet ligger på behandling av denne typen problemstillinger mellom stater og innad i Norge etter 11/9 med Krekar-saken i sentrum. Kildematerialet vil være av forskjellig slag. Ideelt sett skulle en artikkel som dette hatt tilgang på materiale i norske og, i den grad dette er mulig, i utenlandske arkiver. USA og Nederland er de mest relevante land utenom Norge. I Norge er det UDI, Økokrim,

Jeg vil takke Henrik Thune (NUPI) og Torgeir Larsen (Dagbladet) for nyttige innspill i arbeidet med denne artikkelen. Jeg vil også takke mulla Krekar for å ha stilt opp på intervjuer.

Kommunal- og regionaldepartementet og Justis- og politidepartementet som er de mest relevante steder. Jeg har imidlertid mottatt avslag på søknader om innsyn fra samtlige instanser. Jeg har videre bedt om intervjuer med Erna Solberg, Odd Einar Dørum og Ågot Valle for å få kommentarer til momenter i saken, men ingen av disse henvendelsene er blitt besvart etter godt over et års ventetid. Dermed er mesteparten av materialet i denne artikkelen helt åpne kilder, som avisartikler, vitenskapelige artikler og bøker, taler og pressemeldinger. I tillegg brukes det informasjon fra to intervjuer (30.09. og 27.10.04) med mulla Krekar om saken hans. Før vi går inn i saken slik den utspilte seg i Norge, er det på sin plass med en rask gjennomgang av sakens bakgrunn.

Krekar og Ansar al-Islam

Den første Golfkrigen og dens ettervirkninger danner den umiddelbare bakgrunnen for det politiske landskap som Ansar ble en del av etter at organisasjonen ble grunnlagt desember 2001. I april 1991 begynte Saddam Hussein forhandlinger om autonomi med kurderne, ikke minst fordi han ønsket å få lettet sanksjonene som var innført mot hans regime. Kurderne hadde dermed sterke kort på hånden i forhandlinger med Bagdad. KDP (Kurdish Democratic Party) ved Mazoud Barzani og PUK (Patriotic Union of Kurdistan) ved Jalal Talabani ledet forhandlingene på kurdisk side. Litt forenklet kan man si at KDP ville forhandle med Saddam, mens PUK mente at vestlige makter måtte brukes for å presse regimet i Bagdad, og de to tilnærmingene førte til en splittelse mellom de to største kurdiske partiene. Militære angrep, økonomisk blokade og vestlig beskyttelse mot videre overgrep førte Kurdistan et skritt på veien mot autonomi. PUK har ligget i en intern politisk strid med KDP siden 1991. I valget på et regionalt kurdisk parlament i 1991 fikk KDP 46 og PUK 45 prosent av stemmene. Ved siden av de to store sekulære partiene utgjør kurdiske islamister en langt mindre del av det politiske landskapet. I valget i 1991 fikk IMK (Islamic Movement of Kurdistan) 6 prosent av stemmene. Dette er et konservativt islamistisk parti, og flere av de islamistiske gruppene i Kurdistan på 90-tallet, deriblant Ansar al-Islam, er utbrytergrupper fra IMK.

Hva er målene til Krekar og Ansar? Hvis man spør ham, vil Krekar selv alltid hevde at hans eneste mål er å opprette en islamsk kurdisk stat. Dette er selvsagt ikke troverdig. Det å blande islamisme med lokal nasjonalisme er i seg selv ikke merkelig; som R. Scott Appleby påpeker på helt generelt grunnlag: «The relationship between

world religion and ethnic group and territory is often paradoxical in the sense that universalising religions are used to support local identities» (Appleby 2000: 58–64). Saken er imidlertid den at Krekar ofte avslører helt andre, mer globale motiver. Han skriver: «Kalifatet falt, fyrtårnet sluknet og bønneropet stilnet» (Krekar 2004: 212). For å gjenopprette kalifatet må muslimer opptre som ekte muslimer. En ekte muslim i Krekars verdensbilde er en kvinne eller en mann som definerer seg sosialt og politisk som medlem av det muslimske samfunn, og som handler for å styrke dette samfunnet. Det holder absolutt ikke med tro og teologi, for islam er også politikk og sosialt arbeid, mener Krekar. Det å forkynne islam for å påvirke enkeltpersoner og deres personlige overbevisning er bortkastet. Muslimene må reformeres «*med det formålet å etablere en politisk makt basert på sharia!*» (ibid.: 57. Uthevet i teksten.) Han fortsetter: «Makten skal være forløperen til en gjenreisning av det islamske kalifatet, og å virke for dette er en plikt for alle muslimer (ibid.: 57). Krekars kamp er altså noe langt mer enn en lokal kamp for kurdernes sak, selv om han ofte omtaler den slik. Den er intenst global, den handler om 1400 år med historie, den handler om den moderne tids krise og veien for å gjenopprette islam som politisk kraft i verden. På sikt var nok Ansars hovedmotiv å lage strategisk rom for den globale jihad i Nord-Irak. Man kunne kanskje si at Ansar hadde som mål å utvide talibaniseringen av regionen i den forstand at man ville spre svært konservativ, islamistisk politisk filosofi og styreset.

Dette er altså ikke en lokal sak, og uten å gå i detalj når det gjelder rollen til andre stater i regionen, kan man generelt si at det ikke er mulig å drive geriljakrig i Suleimania-regionen uten støtte fra Iran. Ifølge Krekar selv har Iran alltid vært en av hans viktigste baser. Han hevder også at det har foregått intern debatt i Irans sikkerhetstjenester om man skulle støtte Ansar eller ikke. Den andre store staten i regionen, Saudi-Arabia, er også en faktor i det totale bildet. Saudi-Arabia er generelt en eksportør av konservativ sunni-islam i regionen. Både Iran og Saudi-Arabia har vært involvert i Kurdistan-politikk, og det er mulig å se utslag av fiendtlighet mellom sunni-muslimer og shia-muslimer som et utslag av kulturkamp mellom Iran og Saudi-Arabia. Sekterisme og voldelige sammenstøt mellom shiaer og sunnier er selvsagt ikke noe uvanlig utslag av at fremmede stater driver kultur- og religionskamp for å fremme egne interesser. Vi kan trekke en parallell til Pakistan, hvor mye av den lokale sekterismen etter 1979 kan føres tilbake til kamp mellom eksterne krefter om innflytelse i pakistansk lokalpolitikk (Talbot 1999: 270).

Krekar: Bindeledd mellom Saddam og al-Qaida?

Hvis vi skal forsøke å belyse spørsmålene om i hvilken grad det var amerikansk press mot norske myndigheter i Krekar-saken, og i hvilken grad norske myndigheter ga etter for presset, og i hvilken grad dette presset ble omsatt til press fra politisk ledelse mot politi og påtalemyndighet i Norge, bør vi først begynne med å redegjøre for eventuelle amerikanske motiver for å øve press i saken. Krekar-saken var av betydning i debatten omkring kampen mot internasjonal terrorisme og krigen mot Irak, spesielt vinteren og våren 2003. USAs visepresident Dick Cheney, forsvarsminister Donald Rumsfeld og viseforsvarsminister Paul D. Wolfowitz hadde lenge ønsket å angripe Irak, velte det sittende regimet og bidra til etableringen av en ny stat. Det ville blant annet redusere sjansene for at masseødeleggelsesvåpen fra Saddam Hussein skulle brukes mot hans naboer i Midtøsten, eller at de skulle havne i hendene på terrorister. Det er også en kjent sak at tenketanken Project for the New American Century (PNAC) hadde argumentert for å angripe Irak lenge før Bush kom til makten, med det mål å etablere et globalt *Pax Americana* uforstyrret av brysomme stater.¹ Paul Wolfowitz var hjernen bak PNAC, og nykonservative politikere som Donald Rumsfeld og Richard Perle var sentrale i prosjektet. PNAC påvirket i 1998 Bill Clinton til å utarbeide The Iraq Liberation Act, som gjorde regimeendring i Bagdad til offisiell amerikanske politikk. 11/9 ble oppfattet som en ny mulighet for å legitimere angrep på Irak. I diskusjonene innad i regjeringen i dagene etter 11. september kom temaet opp igjen og igjen. «Hvorfor skal vi ikke ta Irak med det samme?» ville Rumsfeld og Wolfowitz vite, mens utenriksminister Colin Powell argumenterte for at dette ville true legitimiteten til USAs handlinger både hjemme og ute. Bush, Cheney og Tenet (sjef for CIA) sa seg enige på det avgjørende møtet om Irak på Camp David 15. september 2001. Afghanistan var nok, én ting om gangen.² Vinteren 2002–03 var imidlertid tiden moden. Verden hadde fortsatt sympati med USAs kamp mot terrorisme. Saddam Husseins regime skulle styrtes. Den 5. februar 2003 la Colin Powell fram en

1 Se dokumentet *Rebuilding America's Defenses*, utgitt av PNAC i september 2000, spesielt kap. III Repositioning Today's Force, hvor man plasserer Saddams Husseins Irak innenfor USAs politikk i Den persiske golf. Dokumentet ble sentralt i den videre utviklingen av USAs politikk overfor Irak. Se også hjemmesidene til PNAC <http://www.newamericancentury.org/>

2 Når det gjelder den interne diskusjonen i USAs regjering etter 11. september, har jeg brukt Woodward (2003). Når det gjelder debatten mellom Powell og Rumsfeld, se spesielt s. 84 og 91 i boken.

del data som dannet grunnlaget for USAs argumentasjon for krigen mot Irak. Han sa bl.a. følgende:

Iraq and terrorism go back decades. Baghdad trains Palestine Liberation Front members in small arms and explosives. Saddam uses the Arab Liberation Front to funnel money to the families of Palestinian suicide bombers in order to prolong the Intifada. And it's no secret that Saddam's own intelligence service was involved in dozens of attacks or attempted assassinations in the 1990s.

But what I want to bring to your attention today is the potentially much more sinister nexus between Iraq and the al Qaeda terrorist network, a nexus that combines classic terrorist organizations and modern methods of murder. Iraq today harbors a deadly terrorist network headed by Abu Musab Al-Zarqawi, an associate and collaborator of Osama bin Laden and his al Qaeda lieutenants.

Zarqawi, a Palestinian born in Jordan, fought in the Afghan war more than a decade ago. Returning to Afghanistan in 2000, he oversaw a terrorist training camp. One of his specialties and one of the specialties of this camp is poisons. When our coalition ousted the Taliban, the Zarqawi network helped establish another poison and explosive training center camp. And this camp is located in northeastern Iraq.

[...] Those helping to run this camp are Zarqawi lieutenants operating in northern Kurdish areas outside Saddam Hussein's controlled Iraq. But Baghdad has an agent in the most senior levels of the radical organization, Ansar al-Islam, that controls this corner of Iraq. In 2000 this agent offered al Qaeda safe haven in the region. After we swept al Qaeda from Afghanistan, some of its members accepted this safe haven. They remain there today.

Ansar al-Islam, med mulla Krekar som lederfigur, var *the sinister nexus*, eller *den onde forbindelsen*, mellom al-Qaida og Saddam Hussein, ifølge Powell. Etter at USA hadde kastet al-Qaida ut av Afghanistan, flyktet terroristene til et område i Nord-Irak som kontrolleres av en radikal islamistisk gruppe ved navn Ansar al-Islam, hvor også regimet i Bagdad har kontakter. Påstandene om at Ansar var en mulig link til Saddams regime, og at Saddam hadde en eller flere representanter i Ansar, kom ikke bare fra politisk hold. Et motiv ville være å forsterke motstanden mot PUK. Brynjar Lia skriver i en rapport: «I lys av Ansars svært fiendtlige forhold til PUK i Suleimania-provinsen og Bagdads ønske om å underminere PUK, er et fornuftsekteskap ikke helt utenkelig» (Lia 2003: 31). Men påstander om konkrete bindeledd mellom Ansar og Bagdad er alltid bygd på meget tvilsomme vitneutsagn, spesielt fra folk i PUKs fangenskap. PUK hadde selvsagt interesse av å framstille trusselen

fra Ansar så sterkt som mulig, og å presentere en forbindelse mellom Ansar og Bagdad. En islamistisk fiende er kjærkomment for PUK etter 11/9 fordi det ville føre til godvilje hos USA og andre lands myndigheter. Dette er et klart motiv for eventuelt å overdrive faren ved kurdisk islamisme fra PUKs side. Selv om et slikt ekteskap altså ikke kan anses som utenkelig, virker det faktisk meget usannsynlig, så vidt jeg kan se. Da er det langt mer sannsynlig at Ansar og Krekar har hatt forbindelser av betydning med al-Qaida, noe som er blitt hevdet av flere forskere og journalister i løpet av de siste årene. Krekar selv sier at han studerte islamsk jus under den palestinske professoren Abdullah Azzam på 80-tallet. Azzam var al-Qaidas grunnlegger, og han var en helt sentral person i den jihad-kulturen som vokste fram i krigen mot Sovjet i Afghanistan, samt i utviklingen av et internasjonalt nettverk av militant islam (Kepel 2002: 144–49). Det er kanskje heller ikke tilfeldig at Ansar ble grunnlagt desember 2001, etter at det amerikanske angrepet på Afghanistan var innledet og al-Qaida så seg om etter nye gjemesteder i regionen.

Saken i Norge: Kast ham ut og steng ham inne!

På bakgrunn av antakelsen om at Ansar og Krekar var bindeleddet mellom Saddam og al-Qaida, henvendte amerikanske myndigheter seg til Norge med henstilling om å arrestere Krekar. Med de betydelige storpolitiske overtoner som saken fikk i lys av krigen mot Irak, er det ikke overraskende at den framsto som problematisk for norske myndigheter. *Aftenposten* har dokumentert usedvanlig intens møteaktivitet mellom JD, PST, UD, Økokrim og riksadvokaten på forskjellige tidspunkter i saken (*Aftenposten* 04.01.04). I flere møter mellom amerikanske tjenestemenn eller politikere og justisminister Odd Einar Dørum må man anta at det er blitt formidlet klare amerikanske synspunkter om at Krekar må arresteres og straffeforfølges i Norge, basert på de bevisene amerikanske myndigheter hevdet å ha. Det mest kjente møtet fant sted mellom norske politikere og USAs justisminister John Ashcroft sensommeren 2003. På en pressekonferanse bekreftet Dørum og Ashcroft at de diskuterte Krekar-saken uten at man ville gå i detalj om samtalene. Ashcroft «kom ikke med krav vedrørende mulla Krekar», men la til at USA har stor interesse for Krekars gruppe Ansar al-Islam (*Aftenposten* og *VG* 29.08.03). Flere journalister mente at det var blitt lagt sterkere press på Norge rundt Ashcrofts besøk, enn det norske politikere ville innrømme. *Dagbladet* hevdet at det var «betydelig irritasjon

i Washington over at Norge lar rettsstatens prinsipper gå foran terroristfrykten i behandlingen av mulla Krekar», og avisen mente at Ashcroft var en ekstremist og en trussel mot rettsstatlige, liberale og demokratiske tradisjoner (*Dagbladet* 01.09.03).

Press, eller ikke press? Svaret avhenger ikke rent lite av definisjoner. Når norske politikere og tjenestemenn, inkludert riksadvokaten og ledere for PST og Økokrim, gjentatte ganger har hevdet at det ikke har vært utøvd press fra USA mot Norge, og heller ikke fra politisk hold mot politi og påtalemyndighet i Norge, må man vel anta at de snakker sant, men at de muligens har forholdsvis snevre oppfatninger av hva mulig press i saken eventuelt kunne bestå i. Hele retorikken rundt Krekar og Ansar, innenfor rammene av krigen mot Irak og i det generelle politiske klima etter 11/9, må imidlertid kunne sies å ha utgjort et svært betydelig press. Slikt press vil ikke bare ha blitt formidlet gjennom diplomatiske kanaler, ei heller gjennom fortrolige samtaler mellom Dørum og Ashcroft, men også generelt gjennom media, gjennom offentlig debatt, som reflekterte frykten for islamistisk terrorisme i hele den vestlige verden. Det er derfor på det rene, helt uavhengig av hva involverte parter hevder, at norske myndigheter, norsk politi og påtalemyndighet opplevde en eller flere former for press i Krekar-saken, spesielt fra januar 2003 da Krekar kom tilbake til Norge etter arrestasjon i Nederland, og under opptakten til krigen mot Irak. Det er altså åpenbart at Krekar-saken reiser en del grunnleggende spørsmål som norske myndigheter må forholde seg til i den politiske og sikkerhetspolitiske situasjon som har vokst fram etter 11/9. Spørsmålene berører til dels internasjonal rett og menneskerettigheter, slik mange har påpekt. De berører også reelle sikkerhetsvurderinger og forståelsen av internasjonal terrorisme, og de berører endringer i rammebetingelser for samarbeid med andre staters myndigheter på flere områder, først og fremst amerikanske.

For å få en oversikt over utviklingen i Krekar-saken må man først og fremst minne om at saken i Norge i realiteten var tre forskjellige saker. For det første var det en straffesak, som ble behandlet av JD og Økokrim. Straffesaken mot Krekar raknet for Økokrim i 2004. En hovedårsak til dette var at materialet om Krekars aktiviteter i Kurdistan ble vurdert å være farget av at det kom fra personer i fangenskap hos PUK, altså Ansars erkefiende i området. *Aftenposten* presenterte således våren 2004 en analyse av syv vitner som skulle støtte Økokrims påstander om at Krekar skulle ha planlagt selvmordsaksjoner i Kurdistan (*Aftenposten* 14.01.04). Alle vitnene satt i fangenskap hos PUK, og deres motiver ble derfor trukket i tvil under rettssaken.

For det andre var det en utleveringssak hvor JD har ansvaret. Fra september 2002 til januar 2003 satt Krekar fengslet i Nederland, og Jordan begjærte ham utlevert på bakgrunn av antatte narkotikaforbrytelser. Nederlandske påtalemyndigheter gikk først inn for å utlevere Krekar til Jordan, men hans norske advokat Brynjar Meling fikk ham i stedet sendt til Norge. Man kan vel legge til her at norske myndigheter nok ville pustet lettet ut dersom Krekar faktisk var blitt sendt til Jordan; det var da Krekar landet på Gardermoen i januar 2003, at problemene begynte her hjemme. Det er senere kommet opplysninger om at Norge ved JD aktivt har purret på Jordan for at landet skal komme med en sterkere sak mot Krekar, slik at han faktisk kan bli utlevert (*Aftenposten* 12.06.03). Krekar selv har hevdet at han fikk besøk av en større delegasjon av amerikanske etterretningsfolk og politifolk i fengselet i Nederland. Jordan begjærte ham også utlevert fra Norge. Det ble spekulert i pressen om USA egentlig sto bak utleveringsbegjæringen fra Jordan fordi amerikanerne enten ønsket Krekar videresendt til USA, eller fordi de ønsket ham fengslet i et land med noe mer slingringsmonn enn Norge når det gjelder avhørsmetoder. Detaljene i samtaler mellom USA, Jordan, Norge og Nederland omkring utlevering av Krekar ville det være svært interessant å få innblikk i, men her er tilgangen på informasjon heller sparsom.

Ved siden av straffesaken og utleveringssaken var Krekar for det tredje en utlendingssak, som Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvaret for. Utlendingssaken er enklere å studere når det gjelder kilder. Den har to sider. Den er en asylsak, og den er en utvisningssak, som er UDIs ansvar. Asylsaken handler om misbruk av asyl ved at Krekar har reist hjem til landet som han flykter fra. Det er derfor grunnlag for tilbakekall av asylstatus og reisebevis, noe som også vurderes i lys av Krekars familiesituasjon i Norge. Når Krekar-saken er blitt en paradoksal sak, er det fordi straffesaken og utvisningssaken arbeider mot motsatte mål. Økokrim har hele tiden ønsket å sperre Krekar inne, mens UDI og Erna Solberg har ønsket å få ham ut av landet. Krekar var kort sagt en varm potet, og alle som har holdt en varm potet, vet at man gjerne må kaste den litt fram og tilbake før man bestemmer seg for dens endelige skjebne. Noen ville utlevere Krekar til Jordan, og dermed muligens til USA, noen ville sperre ham inne i Norge, mens andre igjen ville bare få ham utvist og ta fra ham asylstatusen.

Utvisningssaken mot Krekar er uavhengig av straffesaken. Norske myndigheter oppfatter mulla Krekar som en trussel mot rikets

sikkerhet. Dette henger sammen med hans tidligere lederrolle i Ansar al-Islam. I en pressemelding fra KRD av 19.07.03 sier Erna Solberg at hun den 19. februar 2003 instruerte Utlendingsdirektoratet om å fatte vedtak om utvisning av Faraj Ahmad Najmuddin, også kjent som mulla Krekar, av hensyn til rikets sikkerhet, og hun legger til at utvisning på dette grunnlaget ikke er avhengig av at det foreligger straffbare forhold. I en pressemelding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 19.07.03 sier Erna Solberg:

Jeg instruerte den 19. februar 2003 Utlendingsdirektoratet (UDI) om å fatte vedtak om utvisning av Faraj Ahmad Najmuddin også kjent som Mullah Krekar. Departementet la til grunn for sin instruks at utvisning var nødvendig av hensyn til rikets sikkerhet. I utlendingsloven er hensyn til rikets sikkerhet et eget utvisningsgrunnlag. Utvisning på dette grunnlaget er ikke avhengig av at det foreligger straffbare forhold.

Det foreligger to grunnlag for utvisning ifølge UDI. For det første ønsker man utvisning i medhold av utlendingsloven § 29 bokstav a, som sier at en utlending kan utvises om han har grovt eller gjentatte ganger overtrådt bestemmelser i loven. Krekar har overtrådt loven om opplysningsplikt ved å ha gitt uriktige opplysninger om beskyttelsesbehov i Norge. For det andre ønsker man utvisning i medhold av utlendingsloven § 30 annet ledd «av hensyn til rikets sikkerhet». I vedtaksdokumentet om utvisning sier UDI at Krekar kan utvises etter begge kriterier.

I denne saken mener Utlendingsdirektoratet at det er grunn til å anta at Ansar al-Islam og utlendingen, som har og har hatt en sentral posisjon i denne væpnede, islamske, fundamentalistiske grupperingen, har en tilknytning til al-Qaida nettverket. Selv om slik tilknytning ikke skulle kunne påvises, mener Utlendingsdirektoratet at utlendingen under enhver omstendighet har en ledende rolle i en ekstrem muslimsk bevegelse som internasjonalt gir grunn til sikkerhetsmessig bekymring (UDI 2003: 6).

I dette dokumentet er det flere interessante språklige detaljer. I UDIs forklaring på hvorfor Krekar representerer en trussel mot rikets sikkerhet, er adjektivene *islamsk*, *fundamentalistisk*, *ekstrem*, *radikal*, *muslimsk* i seg selv del av argumentasjonen. UDIs vedtak er en god sakprosaetekst, men som sakprosaetekster flest forsøker den å gi seg ut for en ren og objektiv gjengivelse av fakta. For å framstille seg slik må prosateksten ikke reflektere altfor mye over sin egen språkbruk. Der hvor det er mulig, støtter teksten seg på andre dokumenter og

godtatte definisjoner. Jeg nevner ikke disse tingene for å si at jeg tviler på UDIs vurderinger her, men snarere for å minne om at vi også i studiet av offentlige dokumenter og sakprosa generelt trenger å gå fram med en viss mistenksomhet mht. hvordan teksten presenterer seg selv og sitt forhold til innhold, hvordan den etablerer sannhet. Dokumentet fra UDI støtter seg tungt på en uttalelse som Krekar kom med i en debatt på et offentlig sted. Uttalelsen hans var: «Hvis Norge støtter USA, vil de angre senere.» Dette ble tolket som en trussel framsatt fra Krekar mot Norge: «Utlendingsdirektoratet oppfatter uttalelsen som en trussel mot Norge. Sett i sammenheng med de øvrige opplysninger i saken, mener vi at en utvisning av utlendingen vil være nødvendig av hensyn til rikets sikkerhet» (UDI 2003: 7).

Religion og rikets sikkerhet

Mulla Krekar og hans advokater påklaget 23.02.03 vedtaket gjort av UDI 19.02.03, og mens klagen ble behandlet av UDI, ga direktoratet etter instruks fra Kommunal- og regionaldepartementet en utsettelse av iverksettelse av vedtaket. 03.03.05 kom UDIs vedtak om klagen fra Krekar (UDI 2005). I klagen hevder Krekar at UDI har brutt utrednings- og informasjonsplikten ved at saken ikke har vært godt nok belyst før et vedtak ble fattet. Krekar hevder også at det er grunnleggende mangler i selve innholdet i begrunnelsen som UDI ga for å fatte sitt vedtak av 23.03.03. UDI oppsummerer klagen og imøtegår påstandene. På nytt går man gjennom grunnlaget for tilbakekall av asylstatus, tilbakekall av reisebevis og tilbakekall av arbeids- og oppholdstillatelser i Norge. Under diskusjonen av tilbakekall av asylstatus refererer UDI blant annet til Krekars opplysninger om at det var hans «politiske og religiøse aktivitet som ga ham behov for å reise tilbake og kjempe for sitt folks frihet», og UDI ser dette som en innrømmelse av at Krekar gjennomgående har fortsatt sine tidligere aktiviteter – i hjemlandet og dermed brutt regler og forutsetninger for sin asylstatus.

Videre diskuterer UDI klagen på vedtak om utvisning i medhold av utlendingsloven § 29 første ledd bokstav a. De virkelig interessante diskusjonene i UDIs dokument føres imidlertid i forbindelse med vedtaket om utvisning i medhold av utlendingsloven § 30 annet ledd bokstav a. Krekar er altså utvist «fordi hensynet til rikets sikkerhet krever det». Samme vedtak ble jo gjort av UDI i 2003, men i det nye vedtaket velger man å gå igjennom argumentene på nytt, samt å føre en del nye elementer til støtte for vedtaket. Man tar

utgangspunkt i at klageren bestrider måten UDI har brukt begrepet «rikets sikkerhet» på i sitt vedtak av 23.02.03. Krekar påpeker at begrepet «rikets sikkerhet» og vurderingen av når dette kan brukes, ikke tilligger forvaltningens frie skjønn. Det er altså ikke opp til UDI, hevder Krekar, å avgjøre hva «rikets sikkerhet» betyr og når dette er et relevant begrep. Her sier UDI seg enig. Direktoratet er enig i at begrepet er en rettslig standard. Men samtidig sier UDI at begrepet må ha en viss tøyelighet.

Begrepet «rikets sikkerhet» er brukt i flere lover, og det kan ikke uten videre legges til grunn at begrepet har samme innhold på de ulike områdene det er brukt. Det er heller ikke gitt at begrepet har samme innhold i ulike bestemmelser i en og samme lov. For eksempel må det antas at begrepet har en snevrere rekkevidde i en strafferettslig sammenheng enn etter utlendingsloven (UDI 2005).

Sagt på en annen måte: UDI mener det bør være lettere å utvise en person av hensyn til rikets sikkerhet, enn å straffe noen av samme hensyn. Så hvis begrepet «rikets sikkerhet» brukes på en ganske vid måte i utvisningssaken mot Krekar, mener UDI at dette ikke er problematisk. Etter å ha slått fast dette, følger UDIs dokument straks opp med et annet argument rundt begrepet «rikets sikkerhet». Man kan nemlig ikke nøye seg med å vurdere hensynet til rikets sikkerhet bare hva Norge angår, men man må også i denne forbindelse vurdere eventuell trussel mot andre land, og da spesielt mot Norges alliansepartnere. UDI argumenterer altså grundig både for at «rikets sikkerhet» må tolkes på en vid måte i utvisningssaker, og at «rikets sikkerhet» må tolkes i forhold til våre alliansepartneres sikkerhet. Man konkluderer med at direktoratet fastholder vurderingen gjort i det tidligere vedtaket. Krekar er fortsatt en trussel mot rikets sikkerhet, om enn i noe videre forstand, semantisk og geografisk, enn man tidligere tenkte seg.

Under argumentasjonen for vedtaket om å utvise Krekar fordi han representerer en trussel mot rikets sikkerhet, trekkes fram flere nye kilder og dokumenter som skal knytte Krekar til al-Qaida. Man henter fram dokumenter om den senere utviklingen i Ansar al-islam, som peker på at organisasjonen ser ut til å øke sin aktivitet i Europa, inkludert Norge. I Krekars klage hevdes det at UDI ikke har kommet med konkrete påstander som skulle tilsi at Krekar faktisk er en trussel mot rikets sikkerhet. Klageren påpeker spesielt at UDI i sitt vedtak av 2003 innrømmer at man ikke kan bevise at det foreligger en forbindelse mellom Krekar og al-Qaida. I vedtaket av 2005 er dette endret til en meget klar konklusjon: «Etter direktoratets vurde-

ring viser en rekke kilder at det er grunn til å mistenke klageren for å ha tilknytning til terrorgrupperinger som al-Qaida.» Videre er det et sentralt moment i UDIs argumentasjon at man her må se på Norges rolle internasjonalt for å forstå trusselen som Krekar utgjør:

Norge har sammen med USA og andre land et pågående militært engasjement i Afghanistan. Osama bin Laden har uttalt at alle stater som støtter USA er å betrakte som potensielle mål. Det er da også fremsatt trusler mot Norge av Osama bin Ladens øverste rådgiver Ayman al-Zawahiri 21.05.2003 og fra al-Qaidas antatte leder, Abu Musab al-Zarqawi 01.10.2004. [...] Klageren antas å ha tilknytning til et terrornettverk som Norge mener det er nødvendig å bekjempe. Klageren har også vært tilknyttet motstandskampen i Afghanistan, og har omtalt Osama bin Laden og seg selv som «comrades at arms».

Det er altså krigen mot al-Qaida i Afghanistan som er konteksten som Krekar som trussel må forstås innenfor. UDI oppfatter kort sagt at Norge er involvert i en krig sammen med USA og andre allierte, hvor Krekar er representant for motstanderen. Det er den globale krig mot terrorismen som er det uttalte rammeverk for hele vurderingen av trusselen Krekar utgjør. Det er jo for så vidt sant at Krekar har vært tilknyttet motstandskampen i Afghanistan, slik UDI sier, men det var vel strengt tatt den *førrige* motstandskampen, altså den mot Sovjetunionen? Uansett, UDI er av den oppfatning at klageren utgjør en klar trussel mot både Norges sikkerhet og sikkerheten til Norges alliansepartnere.

Men er det Krekars handlinger eller er det hans holdninger som egentlig ligger til grunn for trusselvurderingen? For å sette det på spissen: Skal man i lys av den nye terrortrusselen kunne utvise personer på grunnlag av ekstreme holdninger og ideologier, som religiøs ekstremisme, fundamentalisme etc.? I sin klage hevder Krekar at norske myndigheters henvisning til hans religiøse tilknytning og overbevisninger strider mot artikkel 9 i Menneskerettighetskonvensjonen av 1950 (EMK). Han begrunner dette med at det nettopp er hans religiøse oppfatninger og tilknytninger som brukes som grunnlag for utvisningen, og ikke handlinger han har begått. UDI avviser at man bryter EMK, med begrunnelsen at retten til tanke-, samvittighets- og trosfrihet kan begrenses av hensynet til hva som anses for nødvendig i et demokratisk samfunn. Krekars tilknytning og tilhørighet til nettverk som anses å drive med terrorvirksomhet, gir godt nok grunnlag for utvisning, mener UDI.

I lys av den typen retorikk som man finner i disse to UDI-vedtakene, og i flere andre offentlige dokumenter, mener jeg det

er naturlig å spørre om Krekar-saken illustrerer en mer generell «sikkerhetisering» av islam i Norge etter 11/9. Sikkerhetisering består i at et tema løftes ut av ordinær politikk, og tillegges en ny og større betydning. Eksempler på temaer som har gjennomgått en sikkerhetiseringsprosess i løpet av de siste par tiår kan være miljøspørsmål, migrasjons- og flyktningsspørsmål, samt store medisinske utfordringer som aids. Denne diskursanalytiske tilnærming til sikkerhetsspørsmål er blant annet blitt etablert av forskningsmiljøet ved den såkalte København-skolen. Et viktig område for denne type analyse vil være å se på hvordan begreper som islam og fundamentalisme brukes i forskjellige typer dokumenter og i offentlig debatt. Wæver og Lausten hevder:

Over the last couple of decades religion has been securitized more and more and this process has accelerated enormously after 11/9. In particular, fundamentalism has been lifted out of ordinary politics and become the topic of a completely new security debate. [...] Fundamentalism, especially, is often securitized. In fact the very term «fundamentalism» often serves to securitize (Lausten & Wæver: 160).

Det København-forskerne mener med dette, er at det i det sikkerhetspolitiske klima etter 11/9 i stadig større grad er blitt et argument *per se* å påpeke fundamentalistiske religiøse holdninger hos personer eller grupper. I UDIs retorikk, som i deler av den offentlige debatt om Krekar-saken, så man at nettopp henvisning til fundamentalisme og islam tjener som selvstendige argumenter i en sak.

Hvorfor ble saken overført fra PST/riksadvokaten til Økokrim?

Et helt sentralt tema i den offentlige debatten om mulig politisk press og mulige norske reaksjoner på press i saken, har vært overføringen av Krekar-saken fra riksadvokaten til Økokrim. Sent på kvelden den 21. februar 2003 var det møte 21.30 i JD med representanter for PST, Økokrim og UD. Riksadvokaten var ikke med på møtet til tross for at det var her ansvaret for Krekar-saken lå. Tre dager senere ble det bestemt at riksadvokaten ikke lenger skulle etterforske Krekar, men at ansvaret skulle overføres til Økokrim. Ifølge Økokrim og riksadvokaten var motivet bak denne overføringen at det var et viktig økonomisk aspekt ved etterforskningen av Krekar, og at Økokrim hadde bedre ressurser til å gjennomføre en slik etterforskning.

To andre mulige motiver er imidlertid blitt framsatt fra andre hold. For det første ble Lasse Qvigstad fjernet som påtaleansvarlig i saken ved at man flyttet den til Økokrim. Qvigstad hadde nektet PST å arrestere Krekar, noe som hadde skapt irritasjon hos politiet. (Den 18. februar 2004 ba jeg Lasse Qvigstad om en kommentar til det faktum at han var blitt fratatt ansvaret for Krekar-saken til fordel for Økokrim; Qvigstad ønsket ikke å kommentere dette fordi saken var Økokrims ansvar.) For det andre er det blitt hevdet at man overførte saken til Økokrim for å frata Stortinget innsynsmulighet i saksbehandlingen. En slik anklage er alvorlig, og ville gi sterk støtte til generelle anklager om at politikk og jus ble blandet sammen på utilbørlig vis i saken. Man kunne altså tenke seg at generelt press fra amerikanske myndigheter, og generelt press i hele den internasjonale politiske situasjonen, ble omsatt i et press fra norske politikere mot norsk politi og påtalemyndighet. Hvor sannsynlig er disse to teoriene? Som diskutert over, er det god grunn til å anta at det var et betydelig politisk press på norske myndigheter vinteren og våren 2003. USA ønsket at man skulle arrestere og etterforske Krekar raskest mulig for å underbygge antakelsen om at Krekar representerte bindeledet – *the sinister nexus* – mellom Saddam og al-Qaida. Krekar var altså ikke ubetydelig i retorikken i startfasen av krigen mot Irak. (Edvard Vogt, professor emeritus i jus ved Universitetet i Bergen, mente at Odelstinget burde vurdere riksrettssak mot statsråder som kan ha spilt en rolle da Krekar-saken ble overlatt til Økokrim. Vogt fikk et aldri så lite troverdighetsproblem da han insisterte på å sammenligne Krekars sak med norske frihetskjemper under Den andre verdenskrig.)

Det er sikkert riktig at det økonomiske aspektet ved etterforskningen kunne brukes som argument for overføringen av saken til Økokrim. Riksadvokaten besluttet 25. februar at det skulle settes i gang etterforskning mot personer som kan ha tilknytning til Ansar al-Islam og som befinner seg i Norge. Straffelovens § 147a og b (bestemmelsene om terror og terrorfinansiering) var de aktuelle lovene. Bakgrunnen for beslutningen var at FN dagen før hadde vedtatt at Ansar al-Islam skulle føres opp på listen over organisasjoner med tilknytning til al-Qaida. Dette hadde direkte rettsvirkning i Norge. Bakgrunnen for at Ansar al-Islam ble ført opp på FNs liste over organisasjoner med tilknytning til al-Qaida, var USAs forberedelser til krigen mot Irak og bruken av Ansar som bindeledet mellom Irak og al-Qaida. Riksadvokaten sier at det oppsto en ny situasjon med sanksjonsvedtaket fra FN i februar, og at dette førte til en automatisk plikt hos norske myndigheter til å etterforske Krekar og eventuelle

andre medlemmer av Ansar i landet. Man må altså se riksadvokatens beslutning om å etterforske Krekar i sammenheng med de totale forberedelsene til krigen mot Irak i februar 2003. USA fikk FN til å sette Ansar på sanksjonslisten som et ledd i landets kamp mot terrorisme, og dette førte videre til en plikt for Norge til å etterforske Krekar. Finansiell etterforskning ville være et framtrædende element i det arbeid som skulle gjøres. Riksadvokaten skrev: «I slike saker har Økokrim særlig kompetanse. Det var derfor naturlig at påtaleansvaret ble lagt der.» (*Nettavisen* 29.10.03). Riksadvokaten hevder altså at beslutningen om å legge etterforskningen av Krekar til Økokrim, er tatt på et faglig grunnlag. Både riksadvokaten og Økokrim avviser i tillegg at de har opplevd politisk press i saken mot Krekar. Justisminister Dørum har gjentatte ganger avvist påstander i media om politisk innblanding i påtalemyndighetens arbeid. Han gikk f.eks. ut i *Aftenposten* 9. januar, dagen etter at avisen hadde hatt en sak om hemmelige møter mellom Dørum, Økokrim, PST og UD, møter hvor Krekar-saken angivelig ble diskutert bak ryggen på riksadvokaten. Dørum skriver også i *Bergens Tidende* 8. januar 2004 at det ikke er riktig at Justisdepartementet skal ha øvd press på politi og påtalemyndighet i Krekar-saken, og han påpeker at sjef for Økokrim og riksadvokaten har avvist at slikt press har funnet sted (*Bergens Tidende* 08.01.04).

Problemet var at alle så hvor politisk sensitiv saken var. Hvis politisk press noen gang skulle øves av politiske myndigheter mot påtalemyndigheter, så ville det vel være nettopp i denne typen sak. Krekar selv og hans advokat har selvsagt spilt dette kortet. De hevder at hele saken mot Krekar er iscenesatt av USA i landets forsøk på å legitimere angrepet på Irak. Men andre tenker også i de baner. Ågot Valle i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har mer enn antydnet at etterforskningen ble overført fra PST til Økokrim for å gjøre det umulig for Stortinget å følge med i den.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ber høsten 2002 JD om å få se kopi av utleveringsbegjæringen som Norges ambassade mottok i Jordan 29. desember 2002. Justisdepartementet skriver til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité 17. desember 2002 at dette er vanskelig og begrunner det på følgende måte:

Av hensyn til Norges deltagelse i internasjonalt samarbeid innenfor strafferett og terrorbekjempelse er det viktig at informasjonen som mottas fra andre land i denne type saker behandles i samsvar med uttalte forutsetninger fra vedkommende land. Saken er derfor gradert strengt fortrolig...» (Innst.S. nr.118 (2002-2003): 3).

Erna Solberg fikk spørsmål i Stortinget om Krekar og utleverings-saken mot ham, og svarte:

Jeg har i denne saken fått opplyst at ytterligere informasjon om etterforskningssaken ikke kan gis på det nåværende tidspunkt, idet det er påtalemyndighetenes oppfatning at dette vil kunne skade etterforskningen og forholdet til fremmede stater (ibid.: 5).

Konklusjon: Precrime versus rettssikkerhet

Er det mulig å svare på spørsmålene våre? Opplevde norske myndigheter et politisk press fra USA i Krekar-saken? Ble et eventuelt press videreformidlet fra norske myndigheter til norsk politi og påtalemyndighet? Som nevnt er det svært vanskelig å få tilgang på informasjon om saken, og hemmeligholdet er kanskje uttrykk for den usikkerhet som norske myndigheter åpenbart har følt omkring behandlingen av Krekar-saken. Svarene avhenger som nevnt delvis av hvordan man definerer politisk press. Det er jo mulig at amerikanske myndigheter ikke eksplisitt har lagt press på norske myndigheter i saken. Likevel mener jeg at det generelle diplomatiske og politiske press som nødvendigvis ble lagt på USAs allierte under opptakten til krigen i Irak, sammen med det generelle press som eksisterte rundt Krekar-saken i media og offentlig debatt, til sammen må kunne sies å ha utgjort en stor prøve for Norge som rettsstat.

I USAs nye globale sikkerhetspolitiske strategi heter det bl.a. at landet ikke vil nøle med å handle alene, og, om nødvendig, på forskudd mot terrorister (*The National Security Strategy* 2002: 6). Det lokale speilbildet av en slik strategi er en større villighet til å gi politiet videre fullmakter i håndteringen av mistenkte terrorister. Hollywood har laget en glimrende illustrasjon av denne problemstillingen. Filmen *Minority Report* tar utgangspunkt i en framtidig situasjon hvor man har basert politiets arbeid på de mentale evnene til tre synske personer, eller precog'ere. Precog'ene kan se forbrytelser som ennå ikke er begått. Dermed kan politiet rykke ut og arrestere i forkant av forbrytelsen. Premisset for filmen var utsøkt, og plotet ble drevet av at helten, Tom Cruise, plutselig dukket opp i framtidsvisjonen til en av precog'ene. Helten ble dermed en framtidig forbryter, som måtte arresteres. Krekar er som nevnt ikke blitt dømt i straffesaken som Økokrim har ført. Det er altså ikke bevist at han har begått de grove forbrytelsene han er beskyldt for. Det store spørsmålet etter 11/9 er om man skal kunne arrestere folk som Krekar for deres framtidige forbrytelser. Som Ashcroft sa på

pressekonferansen med Dørum da han besøkte Norge sommeren 2003: «Hvis noen truer med blodbad, må de stoppes på forhånd» (*Aftenposten* 29.08.03).

Krekar-saken var den første prøven for Norge som rettsstat i det nye internasjonale klima etter 11/9. Derfor er saken viktig. Min konklusjon er følgende: Norge gjorde absolutt alt for å slippe å ta denne prøven, norske myndigheter gjorde sitt ytterste for å trekke seg fra eksamen, men de ble tvunget inn i eksamenslokalet av Krekar og advokat Brynjar Meling i januar 2003, og de har så langt bestått prøven med et nødskrik. Krekar selv er kanskje av en annen oppfatning, men så vidt jeg kan se, har ikke rettssikkerhet og menneskerettigheter måttet vike for ønsket om å utlevere (alternativt arrestere eller utvise) Krekar. Likevel må man ikke glemme at den totale forvirring rundt ansvarsdelingen i saken i Norge, og den oppjagede stemningen i den offentlige debatt, har ført til en sjokkerende grad av tilfeldighet og uforutsigbarhet i myndighetenes behandling av saken. Så selv om prøven altså er bestått, blir karakteren ikke særlig god.

Det er fristende å komme med en konklusjon til. Hemmeligholdet i saken viser nemlig at forskere står aller nederst i næringskjeden når det gjelder tilgang til informasjon om aktuelle saker. Jeg må derfor igjen understreke at mine betraktninger og konklusjoner er forløpige, og jeg håper at man snart vil være i stand til å se nærmere på hva som faktisk har foregått i kulissene gjennom innsyn i relevant materiale og intervjuer med involverte personer. Kanskje vurderingen av saken blir noe annerledes da.

Litteratur

Offentlige dokumenter

- UDI (2004) Vedtak om tilbakekall av asylstatus etc. Faraj Ahmad Najmuddin f. 07.07.1956 - alias mullah Krekar.
- UDI (2005) Klage på vedtak om tilbakekall av asylstatus etc. Faraj Ahmad Najmuddin f. 07.07.1956 - alias mullah Krekar.
- Innst.S.nr.118 (2002-2003) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende utlendingsforvaltningens og andre myndigheters praksis i forbindelse med utstedelse av reisebevis.
- The National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C., September 2002.
- PNAC (2000) *Rebuilding America's Defenses*.

Avisartikler

- Aftenposten* (2003) «Purrer på Jordan for å bli kvitt Krekar» 12.06.
- Aftenposten* (2004) «Syv vitner holder Krekar fengslet» 14.01.
- Aftenposten* (2003) «Ashcroft diskuterte Krekar og fanger» 29.08.
- Aftenposten* (2004) «Krekar i hemmelige toppmøter» 04.01.
- Bergens Tidende* (2004) «Justisdepartementet og Krekar-saken» 08.01.
- Dagbladet* (2003) «Trusselen fra Ashcroft» 01.09.
- Nettavisen* (2003) Riksadvokatens redegjørelse til Nettavisen 29.10. Lagt ut på JDs hjemmesider: <http://odin.dep.no/jd/norsk/aktuelt/012101-990446/index-dok000-b-n-a.html>
- VG* (2003) «Ashcroft drøftet mullah Krekar» 29.08.

Bøker og artikler

- Appleby, R. Scott (2000) *The Ambivalence of the Sacred*. New York: Rowman & Littlefield Publishers.
- Kepel, Gilles (2002) *Jihad – The Trail of Political Islam*. London: I.B.Tauris.
- Krekar, Mullah (2004) *Med egne ord*. Oslo: Aschehoug forlag.
- Lausten, Carsten Bagge & Ole Wæver (2003) «In Defense of Religion. Sacred Referent Object or Securitization» i Fabio Petito & Pavlos Hatzopoulos (red.) *Religion in International Relations. The Return from Exile*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lia, Brynjar (2003) «Irak og terrortrusselen: Eit oversyn over terrorgrupper med tilknytning til det irakiske regimet», FFI-rapport 2003/009400.
- Loeb, Vernon (1998) «Saddam's Iraqi Foes heartened by Clinton», *Washington Post* 16. 11.
- Talbot, Ian (1999) *Pakistan. A Modern History*. New York: St. Martin's Press.
- Woodward, Bob (2003) *Bush at War*. London: Simon & Schuster.

Debatt

U-hjelp – en feilslått politikk

Egil Bakke

cand. oecon., tidl.

direktør for

Konkurransetilsynet

De utviklede land har ytt u-hjelp i mer enn 50 år. Det er vanlig å betrakte president Trumans tiltredelsestale i 1949, da han lanserte USAs hjelpeprogram for å løfte «den tredje verden» ut av fattigdommen, som begynnelsen. Norge startet opp Keralaprojektet i 1952 og opprettet samme år Fondet for hjelp til underutviklede land.

Det kan være mange grunner til at tanken om at de rike land skulle yte u-hjelp, umiddelbart fikk stor tilslutning. En grunn har åpenbart vært en følelse av skyld, at de rike land er blitt rike på de fattige lands bekostning. I en artikkel i *Foreign Affairs*, «Multinationals and Development Countries, Myth and Realities», avviser Peter F. Drucker dette:

for the typical twentieth-century multinational corporation...developing countries are important neither as markets nor as producers of profits. Indeed it can be said bluntly that the major manufacturing, distributive and financial companies of the developed world would barely notice it, were the sales and the profits from the developing countries suddenly to disappear.

Professor Torsten Gårdlund hevder i sitt essay *Västerländska investeringar i underutvecklade länder* at mens de engelske, franske og hollandske kolonier fikk en relativt godt utbygd infrastruktur, kastet den kapital kolonimaktene satset på koloniene, mindre av seg enn gjennomsnittlig kapitalavkastning i hjemlandet.

Uansett begrunnelse for å yte u-hjelp var formålet klart og i de flestes øyne prisverdig. Utviklingshjelpen var ment å være hjelp til selvhjelp. Motivene har vært å:

gi hjelp til fattige mennesker i fattige land
 skape grunnlag for vedvarende stabil økonomisk vekst
 redusere mottakerlandets avhengighet av fortsatt bistand (NOU 1991: 28).

På tross av omfattende og langvarig innsats gjennom femti år, er det få som er villige til å hevde at den har vært vellykket. Det er derimot mange analyser som tyder på det motsatte. NOU (1991: 28) viser til at selv om flere rapporter tyder på en meget høy avkastning fra enkelte u-hjelpfinansierte prosjekter, finner man derimot

ingen tilsvarende positiv effekt på makronivå. Et stort antall studier har forgjeves søkt etter en signifikant sammenheng mellom bistand på den ene side, og økonomisk utvikling målt f. eks. ved veksttakten, investeringstakten eller avkastningen på samlede investeringer på den annen side.

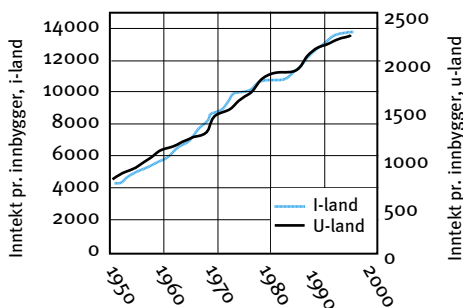
En tilsvarende konklusjon trekkes av *The Economist* (2004) i artikkelen «Can aid spur development?»:

Attempts by outsiders to help Africa have an inglorious record. Development aid was supposed to promote growth, but has conspicuously failed to do so. Extravagantly aided poor countries have grown no faster than unaided ones.

I samband med at FN har vedtatt å trappe opp bistandsaktiviteten for å bekjempe fattigdommen i de fattige land (Tusenårsprogrammet), er det fra politisk hold hevdet at u-hjelp nå er viktigere enn noen gang, fordi problemet nå er større enn noensinne. Men dette er en overdrivelse. Det faktiske forhold er at det i løpet av de siste 50 år har vært en bemerkelsesverdig økonomisk og sosial vekst i den tredje verden. Dette er illustrert i figur 1 og i figur 2.

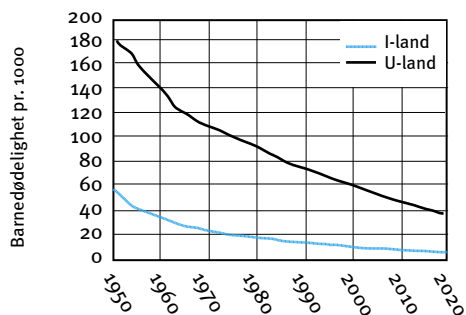
Det fremgår av figur 1 at inntektsnivået pr. innbygger har vokst omtrent like raskt i u-landene som i i-landene gjennom siste halvdel av 1900-tallet. Bruttonasjonalproduktet i alt har faktisk vokst raskere i u-landene enn i

Fig. 1. BNP pr. innbygger i i-land og i u-land 1950–95 (målt i ppp-dollar [purchasing power parities] i 1985-verdier)



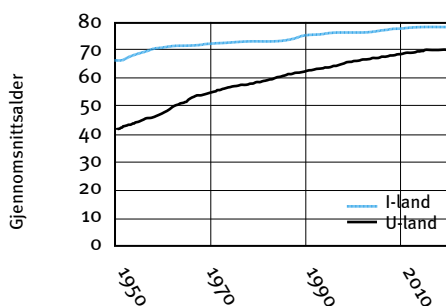
Kilde: Summers & Heston (1991), Verdensbanken (1997) (gjengitt etter Bjørn Lomborg 1998)

Fig. 2. Spedbarnsdødelighet for i-land og u-land i perioden 1950–2000 (anslag for årene etter 1990)



Kilde: Keyfitz & Flieger (1990) (gjengitt etter Bjørn Lomborg 1998)

Fig. 3. Gjennomsnittlig levealder for i-land og u-land i perioden 1950–2000



Kilde: Keyfitz & Flieger (1990) (gjengitt etter Bjørn Lomborg 1998)

i-landene, men u-landene har i samme periode hatt en sterkere befolkningsvekst.

Det er ikke bare inntektsnivået i u-landene som har steget. Levekårene målt på andre måter viser også fremgang. Fig. 2 viser at spedbarnsdødeligheten i u-landene har sunket betydelig og lå ved århundreskiftet på et lavere nivå enn for i-landene i 1950. Som følge av den sterkt reduserte spedbarnsdødelighet har middellevetiden økt betydelig og er nå, som det fremgår av fig. 3, høyere enn den u-landene hadde 50 år tidligere. Veksten i levealder er imidlertid ikke bare en statistisk konsekvens av redusert spedbarnsdødelighet, men skyldes også andre forbedringer, bl.a. høyere kaloriinntak pr. innbygger, som medfører at også de som først har overlevd fødselen, nå lever lenger. Det er flere indikasjoner på at denne gunstige utvikling etter hvert blir ledsaget av et fall i fødselshyppigheten.

Det er imidlertid store forskjeller mellom de enkelte u-land. Mens mange land i «den tredje verden» har opplevd til dels meget sterk vekst, har andre u-land stagnert eller bare vist meget svak økonomisk fremgang. Dette går frem av tabell 1 (neste side), som viser hvordan bruttonasjonalproduktet pr. hode har utviklet seg fra 1950 til 2000 i fire afrikanske, fem asiatiske og i ett søramerikansk u-land.

Det fremgår av tabellen at de asiatiske «tigrene», Hong Kong, Singapore og Tai-

wan, har hatt meget sterk vekst og har i dag et inntektsnivå på linje med de utviklede land. De to øvrige asiatiske land som tabellen omfatter, Nepal og Bangladesh, har hatt en svak utvikling. I Afrika har land som Tanzania, Mosambik og Uganda utviklet seg meget svakt, tildels gått tilbake, mens Botswana har vokst like raskt som tigrene i Asia, men fra et dårligere utgangspunkt. Chile, som i 1950 hadde et inntektsnivå som var høyere enn i de øvrige land, og som knapt kunne regnes som et u-land, har hatt en moderat utvikling og er

forbigått av flere land som tidligere var fattigere.

Det spørsmål som må stilles er: Hvorfor har noen land oppnådd til dels meget sterk vekst mens andre er blitt hengende etter? Det synes helt klart at de vekstland som tabell 1 omfatter, ikke har oppnådd vekst på grunn av u-hjelp. Tvert om er det slik at de land i tabell 1 som har hatt den dårligste utvikling, har mottatt betydelig bistand. Det synes derfor viktig å drøfte hvorfor u-hjelp ikke har hjulpet. Det synes dessuten riktig å drøfte om at det kan være slik at den i realiteten har skadet de fattige land.

Tabell 1. Bruttonasjonalprodukt pr. innbygger (dollar omregnet til 2000 verdi) og relative tall (1950=100)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Tanzania	424	459	567	591	540	524
	100	108	133	139	127	123
Mosambik	1.133	1.327	1.743	1.220	1.115	1.432
	100	117	156	107	98	127
Uganda	687	700	869	577	592	788
	100	101	126	83	86	114
Botswana	349	403	647	1.738	3.138	4.348
	100	115	185	497	899	1.245
Nepal	496	607	653	637	803	999
	100	122	131	128	161	201
Bangladesh	540	544	586	548	640	873
	100	100	108	101	118	161
Hong Kong	2.215	3.134	5.695	10.503	17.541	21.499
	100	141	257	474	791	970
Singapore	2.219	2.310	4.439	9.058	14.365	22.207
	100	104	257	474	791	1.000
Taiwan	924	1.492	2.950	5.869	9.886	16.647
	100	161	319	685	1.069	1.801
Chile	3.821	4.320	5.293	5.738	6.402	9.841
	100	113	138	150	167	257

Kilde: Angus Maddison, *The World Economy: Historical Statistics*, OECD 2003

U-hjelpens kapitaloverføringsteori

Da president Truman i sin tiltredelsestale i 1949 annonserte USAs vilje til å yte hjelp til den tredje verden, hadde han formodentlig Marshallhjelpen i tankene. Den hadde vært meget vellykket. Man håpet at liknende tiltak overfor de fattige land ville sette i gang tilsvarende vekstprosesser som Marshallhjelpen hadde bidratt til i Europa.

Kapitaloverføringer til u-land fikk etter hvert en klarere økonomisk begrunnelse. Flere fremtredende økonomer, blant disse Gunnar Myrdal, fremholdt at de fattige land var fanget i en «fattigdomsspiral». De var så fattige at de ikke maktet å spare tilstrekkelig til selv å kunne finansiere de investeringer som måtte gjennomføres for å få i gang økonomisk vekst. Tanken var at det var økte investeringer som var en forutsetning for økonomisk vekst.

Men Gunnar Myrdal understreket samtidig at det var behov for planøkonomi. I en forelesning i Kairo i 1956 begrunnet Myrdal dette slik (gjengitt etter Bauer1984):

Now, what amounts to a sort of planning *has* to be staged by underdeveloped countries with weak political and administrative apparatuses and a largely illiterate and apathetic citizenry. But the alternative to making the heroic attempt is continued acquiescence in economic and cultural stagnation or regression which is impossible in the world today, and this is, of course, the explanation why a grand scale planning is at present the goal in underdeveloped countries all over the globe and why this policy is unanimously endorsed by governments and experts in the advanced countries.

Peter Bauer¹ (1972) tok avstand fra den konvensjonelle begrunnelse for u-hjelp. Han hevdet for det første at den rådende teori om fattigdomsspiralen var gal. Han mente at erfaringene talte for at u-landene fullt ut var i stand til å generere den sparing som var nødvendig for å finansiere adekvate investeringer for å utvikle lokale markeder. Han var dessuten uenig i den storindustriitenkning som u-hjelpen til å begynne med bygde på, ikke bare fordi denne satsningen ofte var gal i seg selv, men fordi den økonomiske planlegning som vokste frem som en del av u-hjelpen, systematisk nedvurderte handelens rolle. Handel ble ansett som et fordyrende mellomledd. Bauer hevdet at småhandelen ofte er en vekstutløsende virksomhet i fattige land, fordi den kobler sammen lokal produksjon og lokal etterspørsel.²

Men Bauers hovedkritikk mot u-hjelpen lå allikevel på et annet plan. Han hevdet at politiseringen av det økonomiske liv i land uten sikre administrative tradisjoner og stabile rettsregler, ganske umiddelbart ville føre til vekstprosesser som tross alt var i gang ved kolonitidens avvikling, ville stanse opp. Politiseringen ville føre til feilallokering og gjennomføring av prestisjeprosjekter, sosial uro og maktkamper. Bauer (1984) skriver:

In closely controlled economies, the decisions of politicians and civil servants take the place of private decisions in production and consumption. Economic life is extremely politicized. Official directives replace voluntary transactions. The decisions of the rulers largely determine people's incomes and employment opportunities. Indeed, these decisions often determine the economic or even the physical survival of large sections of the population. In such conditions, who has the government becomes all-important for a large number of the people.

1 Milton Friedman omtaler Bauer slik i sin bok *Two Lucky People, Memoirs* (Chicago 1998): «he specialized in development economics and particularly the effects of foreign aid. He became the world's outstanding expert on these issues, as accumulating evidence discredited the earlier orthodoxy, which regarded development as a more or less automatic consequence of an increase in the ratio of capital to labor.»

2 Bauer viser til V.S. Naipaul's roman *A Bend In The River*, som gir et levende bilde av den virksomhet som vokser frem omkring en indisk handelsstasjon i det indre Kongo.

Andre forklaringer på hvorfor u-hjelpen ikke har ført til målet

Det kan være mange andre forklaringer på at u-hjelpen hittil ikke har virket slik man håpet på. En forklaring kan være at man i praksis har prøvd å nå mål som i virkeligheten var i konflikt med hverandre eller mål som giverne satte høyt, men som ikke var støttet av de herskende politikere i u-landene. En annen forklaring er den mer praktiske, at u-landene ofte ikke maktet å løse de administrative oppgaver som u-hjelpen og planleggingen av den skapte. En tredje forklaring har vært at u-landene har vært ofre for en urettferdig internasjonal handelsordning.

Norske bistandsmyndigheter har ofte understreket at målet med u-hjelpen ikke bare er å skape økonomisk vekst, men å sørge for at den økte velstand kommer spesielle grupper til gode. Norsk u-hjelp har lenge vært gitt en kvinneprofil og i de senere år er det blitt understreket av det er viktig at u-hjelpen når frem til de fattigste mennesker i det fattige u-landet.

Det er vel erkjent at politisk intervensjon i markedet for å påvirke inntektsfordelingen påfører samfunnet en ekstrakostnad i form av redusert effektivitet. I praksis har det ofte vært et valg mellom effektivitet og rettferdighet, eller rettere sagt det som politisk anses som rettferdig. Det har vært anslått at fordelingspolitiske inngrep i Norge koster oss betydelige beløp, enkelte har ment at det årlige tapet er større enn 100 milliarder kroner.

Det er imidlertid i de utviklede land mange mekanismer som sørger for at inntektsfordelingen ikke blir altfor skjev. Den funksjonelle inntektsfordeling, fordelingen av verdiskapningen på innsatsfaktorene arbeidskraft og kapital, er i det store og hele bestemt av innsatsfaktorenes grensenytte i produksjonen, hensyn tatt til gjeldende teknologi og etterspørsel. Også den personlige inntektsfordeling blir i det lange løp påvirket av den verdiskapning den enkelte vil bidra med. Når det oppstår skjevheter i inntektsfordelingen vil dette, i utviklede markedsøkonomiske land, ofte, men ikke alltid, være signaler om at ressursene kan utnyttes bedre og det vil oppstå tilsvarende krav om omstillinger. Selv om inntektsfordelingen kan være ganske skjev i utviklede land, er den med årene blitt mindre skjev, og fordelingen er mindre skjev enn i fattige, underutviklede land.

Den norske politiske vektlegging av at u-hjelpen må nå frem til de fattigste, kan svekke vekstprosessen i de fattige land, hvis kravet i praksis innebærer at de fattigste skal tjene mer enn deres reelle avkastning i verdiskapningen tilsier. Hvis det settes for høy pris på

innsatsfaktorene, vil de ikke bli brukt.³

Det er imidlertid forhold som tyder på at denne type målkonflikt ikke kan være noen tung forklaring på hvorfor u-hjelpen ikke har skapt den ønskede vekst. For det første er den norske u-hjelpen bare en del av den samlede internasjonale u-hjelp, og andre land og internasjonale giverorganisasjoner har ikke på samme måte som Norge vektlagt fordelingspolitiske mål. For det annet kan det være at slagordet om at hjelpen må komme de fattigste til gode, ikke er noe annet enn et slagord. Riksrevisjonen har nylig offentliggjort en rapport om virkningene av norsk bistand til Mosambik (Dokument nr. 36, 2003-2004).

Generelt peker Riksrevisjonen på at offentlige rapporter om norskfinansierte bistandstiltak i svært stor grad har vært preget av beskrivelser av formålet med bevilgningene, men at det i liten grad er blitt rapportert om hvilke resultater som er oppnådd. Mer spesielt når det gjelder fattigdomsorienteringen sier Riksrevisjonen:

Svak operasjonalisering av fattigdomsreduksjon i norsk-støttede bistandstiltak og gjennomgående svak fattigdomsorientering i de fleste undersøkte enkelttiltakene, reiser spørsmålet ved om i hvilken grad norsk-støttede bistandstiltak i Mosambik i praksis har bidratt til økonomisk vekst som spesielt kommer den fattige delen av befolkningen til gode.

Den andre forklaringen på hvorfor u-hjelpen har vært mislykket, at u-landene i praksis ikke maktet å løse de administrative oppgaver u-hjelpen skapte eller at de politiske ledere der ikke har vært enig med giverlandet mht. hvordan midlene skal brukes, synes å ha mye for seg. Einar Magnussen (1996) viser til flere undersøkelser som demonstrerer at de politiske ledere som har hatt makten i u-landene, i realiteten ikke har delt giverlandenes entusiasme for å styrke «landets» økonomi. Landet har for dem ofte vært en abstraksjon, en administrativ enhet de arvet fra kolonimakten, mens deres lojalitet gjaldt stammen og familien. I tillegg har de land som har mottatt mye u-hjelp, også blitt ofre for uhederlige politiske ledere. *The Economist* (2004) skriver:

3 Vi har mange eksempler på dette. Loven om allmenngjøring av tariffavtaler, som formelt har til hensikt å sørge for at arbeidstakere som kommer til Norge ikke skal bli utnyttet, men skal tjene like bra som norske arbeidstakere, vil i realiteten virke som et proteksjonistisk tiltak som har til hensikt å beskytte norske arbeidstakere mot utenlandsk konkurranse – til skade for utlendingene og til skade for Norge.

For every dollar that foolish northerners lent Africa between 1970 and 1996, 80 cents flowed out as capital flight in the same year, typically into Swiss Bank accounts or to buy mansions on the Côte d'Azur.

Men hovedgrunnen til at u-landene i praksis ikke har maktet å anvende u-hjelpen på en fornuftig måte, er ifølge Magnussen at de ble ofre for det mange forskere kaller «the burden of aid». «Project proliferation» og «aid overload» er andre uttrykk som går igjen. Poenget bak disse betegnelsene er at administrasjonen av u-hjelp var meget omfattende. Magnussen viser til rapporter som opplyser om at antallet u-hjelpsfinansierte prosjekter i Kenya i 1990 var omkring 10.000 og at Zambia på samme tid var engasjert i forhandlinger med 150 forskjellige hjelpeorganisasjoner og Tanzania med 100.

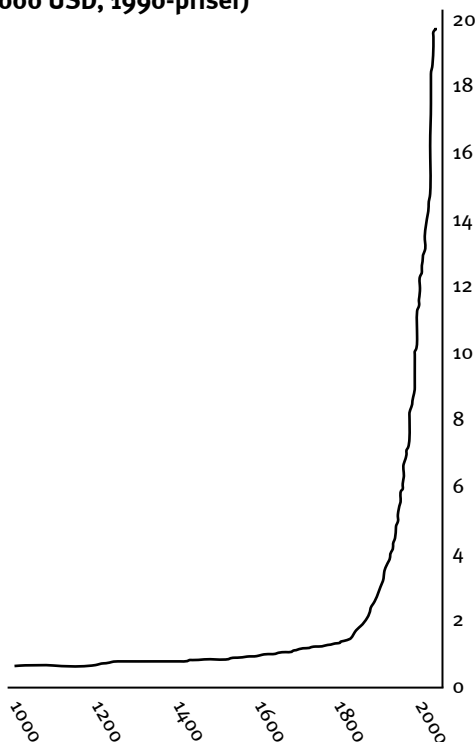
Det har, i alle fall i den senere tid, fra norsk politisk hold blitt understreket at det er u-landene som «eier» problemene. Men det kan stilles spørsmål om ikke også dette kun er et slagord. Magnussen siterer Gunnar Garbo som skriver, med utgangspunkt i sine erfaringer som ambassadør i Afrika, at hele bistandsprosessen var giverstyrt. Nordmennene var ansvarlige for alle initiativ, planer, krav og forslag. Resultatet av «forhandlingene» (agreed minutes) var utarbeidet av de norske delegasjoner, basert på tekster de hadde med seg hjemmefra.

Lenge gjorde det seg gjeldende en oppfatning om at u-landenes svake økonomiske utvikling skyldtes at de utviklede land manipulerte verdenshandelen til sin fordel og til ulempe for u-landene. Det gjorde seg gjeldende den oppfatning at u-landene led under en stadig forverring av sine «terms of trade». Det ble dessuten hevdet at u-landene tapte på at prisene på deres eksportvarer viste store fluktuasjoner. Det ble reist krav om en ny internasjonal økonomisk verdensordning (NØV). Norge var en pådriver bak dette kravet. Jarle Simensen (2003) skriver:

Dette ga resultater. I FN ble Thorvald Stoltenberg valgt til formann i FNs nord-sør-komité, og Utenriksdepartementets spesialrådgiver for NØV, ambassadør Martin Huslid, ble formann for Spesialkomiteen for koordinering av arbeidet med et samlet råvareprogram innenfor Unctad.

Men aksjonen førte ikke til noe. Grunnen til dette var at hele tiltaket var basert på gale fakta og svak teori. Det var ikke og er ikke riktig at u-landenes eksportpriser synker og at deres importpriser stiger. Bauer (2000) viser til at de underutviklede land på det tidspunkt da forslaget om NØV ble fremmet, lenge hadde nytt godt av

Fig. 4 Bruttonasjonalprodukt pr. innbygger i Vest-Europa for perioden 1000–2000. (1000 USD, 1990-priser)



Kilde: *The Economist* (1999)

usedvanlig gunstige priser på sine eksportprodukter. Det er dessuten god erfaring for at forsøk på å danne internasjonale råvarekarteller, hva enten formålet med dem er å presse prisene opp, til ulempe for andre land, eller å stabilisere dem, er både kostbare og ineffektive tiltak, like kostbare og ineffektive som prisregulering i det enkelte land.

Vekstens forutsetninger

Da u-hjelpen kom på den politiske dagsorden for mer enn femti år siden, var det, som nevnt, erfaringene med Marshallhjelpen som var modellen. Den hadde vært en suksess. Men i ettertid er det blitt klart for nesten alle at man ikke kunne forvente at virkningen av kapitaltilførsel til u-landene ville kunne bli den samme som virkningene av Marshallhjelpen til Europa. De europeiske land var vel utviklede rettsstater med stabile politiske og administrative institusjoner. Disse forutsetninger var ikke til stede i u-landene. Det ville ha vært

mer relevant å undersøke hva som utløste den vekstprosess som oppsto i Europa på 1800-tallet.

Av figuren fremgår at inntektsnivået i Vest-Europa var lavt og tilnærmet uforanderlig helt frem til et stykke inn på 1800-tallet. Europeernes inntektsnivå var da trolig ikke særlig mye høyere enn i andre deler av verden.⁴ Men på den tiden ble økonomisk stagnasjon avløst av vekst, en vekst som ser ut til å ha blitt sterkere med årene. Hvis målet med u-hjelp er å stimulere til økonomisk fremgang i de underutviklede land, synes et naturlig spørsmål å være: Hva var det som for 150 år siden utløste vekstprosessen i de land som i dag er rike?

4 I NOU 1974: 56, *Norges ressursituasjon i en global sammenheng*, heter det at inntekts-gapet mellom Europa og resten av verden omkring 1850 kunne være som 2 til 1.

Det synes å være tre svar på dette spørsmål, tre forutsetninger som langt på vei kan forklare vekstprosessen. Vest-Europa gjennomlevde det som i ettertid er blitt kalt opplysningstiden. Vår fundamentalistiske fortid ble da avløst av fri debatt. I opplysningstidens kjølvann, eller som en del av den, fikk vi den industrielle revolusjon. Og det markedsøkonomiske system avløste den gjeldende intervensjonistiske merkantilisme. Det var ikke kapitaltilførsel som utløste vekstprosessen. Kapitalen ble skapt som følge av vekst. Det var heller ikke økonomisk politikk eller planøkonomi som skapte vekst. Snarere tvert om: Det var avviklingen av gjeldende reguleringer og etableringen av rettsstaten som var av betydning. Men det synes også riktig å legge vekt på at skattene var lave, slik at den enkelte borger stort sett kunne være sikker på at han fikk beholde mesteparten av de verdier han hadde skapt.

Hvorfor begynte vekstprosessen i Vest-Europa og ikke i andre deler av verden? I *The Economist* (1999) heter det:

Economic growth is a process of change. So an appetite for change, or at least a willingness to live with it, is essential if a society is to get richer...

A readiness for change is only one of the values required. Acquisitiveness is another – an interest in worldly goods, a regard for the material as well as the spiritual, a will to exploit nature for man's benefit. Yet naked greed is of no use. Growth requires investment – and investment is gratification deferred. The enlightened self-interest praised by Adam Smith combines the desire for wealth with prudence and patience.

Growth also requires another kind of selflessness. A modernising society has to move away from self-sufficiency, in individual households, villages, towns and states, toward interaction at all those levels, through specialisation and trade. This in turn demands that enlightened self-interest include an ethical component. Without trust and regard for one's reputation, the wheels of commerce do not spin.

Det synes rimelig å anta at de land i «den tredje verden» som tross alt har fått til en til dels betydelig vekst, i det store og hele har klart å etablere lover og regler som utløser den kreativitet og virkestrang som ligger latent i det enkelte menneske. Det er ikke u-hjelp og kapitaltilførsel som har skapt veksten i Hong Kong eller i Botswana, men at disse land har maktet å etablere rasjonelle institusjonelle regler og å fjerne politisk vilkårlighet. Et sentralt formål med rettsstaten er å sikre den private eiendomsrett. Det synes overalt å ha vært en viktig forutsetning for at ellers rasjonelle incentivstrukturer skal føre til de ønskede private initiativ. Dette argument er spesielt sterkt

fremholdt av Hernando de Soto (2004). Han hevder at mangel på formell og reell eiendomsrett hindrer folk i å utnytte sine egenskaper og sine verdier. I mange land med sterke allmenningstradisjoner vil det ikke være lett å få etablert og akseptert privat eiendomsrett, men i de land der dette er mulig vil det, ifølge de Soto, kunne utløse vekstprosesser. Et generelt trekk ved de u-land som har fått til vekst, er at de har satset på dereguleringer og en åpen markedsøkonomi.

Seniorforsker Jan Isaksen ved Chr. Michelsens Institutt hevder i artikkelen «Hvorfor gikk det bra i Botswana?» (Isaksen 2002) at

Det er vanskelig å finne en helt tilfredsstillende forklaring på Botswanas suksess. (...) Diamantene var kanskje en begynnelse, men det som Botswana har klart, i motsetning til mange av sine naboland, er å forvalte rikdommen på en slik måte at den har ført til utvikling. (...) Sentralt i det økonomiske styringssystemet sto et veldrevet finansdepartement. (...) I 1997 fant Norge ut at dette landet var for rikt til å nyte godt av finansiell hjelp. Det var kanskje ikke annet å vente. Vi har gjennom mange år vennet oss til at utviklingshjelp i det store og hele skal være å gi bort penger. Det er vanskelig å tenke nytt.

Som et motstykke til Botswanas suksess står Tanzania. Per Haakestad, tidligere rådgiver i utdanningsministeriet i Tanzania skriver i artikkelen «Tanzania: En u-hjelp uten frukter» (Haakestad 2004) at:

«De fleste bistandsprosjektene ble en fiasko. Dette har mange som var der visst lenge, men tidd om av ren lojalitet.»

Dette ble ikke sett på som noe stort problem. «Poenget for Norge var nemlig at vi skulle profileres som en humanitær stormakt og det var ikke farlig med effekten.»

En mer generell kommentar i samme retning ble gitt av Amartya Sen (*Aftenposten* 06.03.2002):

Jeg kommenterer aldri bistand. Jeg kommenterer forsøk på utvikling. Personlig mener jeg at bistand ikke er viktig. Det viktigste er hvordan et land utvikler menneskelig frihet, for det er jo utviklingens mål. (...) Bistand kan aldri sette i gang utvikling, men den kan *støtte* en utvikling som er i gang. Den kan aldri være årsak til utvikling.

U-hjelpens kvalitet

Bistandskommisjonen (NOU 1995: 5) pekte på at det var avgjørende for bistandens resultater og oppslutningen om u-hjelpen at kvaliteten på norsk bistand ble bedret. Regjeringen fastslo i den et-

terfølgende stortingsmelding nr. 19 (1995–96), *En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*, at resultatene av norsk bistand ikke sto i noe forhold til de fastsatte målene med den og at det var behov for en bedre kvalitetssikring av norsk bistand. I forbindelse med den siste stortingsmelding om u-hjelp, St. meld. nr. 35 (2002–2004), *Felles kamp mot fattigdommen*, skriver statsråd Hilde Frafjord Johnson (*Aftenposten* 21.07. 2004) at det er «erkjennelsen av at tidligere innsats ikke har vært effektiv nok i bekjempelsen av fattigdommen», som har nødvendiggjort den nye stortingsmeldingen.

I meldingen heter det at regjeringen m.a. vil arbeide for å sette resultatene av bistanden i fokus, tilpasse avtalekravene til u-landenes prioriteringer, legge vekt på samarbeid med andre givere, skape større åpenhet om u-hjelp og forhindre korrupsjon og reagere mot korrupsjon. Formuleringene i meldingen synes å bekrefte at det aldri har vært noen mangel på slagord i norsk u-hjelp. Det aller siste er at vår u-hjelp skal være en spydspiss i kampen mot korrupsjon. Det er dessverre mange grunner til å mene at det er det motsatte som skjer; u-hjelp kan føre til korrupsjon. Selv i Norge risikerer man at forskere og «frivillige» organisasjoner og andre som ønsker tilgang på midlene, vil gjøre hva de kan for å få en så stor del av potten som mulig. Verre er det trolig i u-landene, hvor det er enda viktigere for dem som ønsker å få bistand, å sørge for at de som har makt til å fordele bistanden, fatter de ønskede vedtak.

Det har derimot vært en utpreget mangel på vilje til å drøfte vekstens forutsetninger. Det trekkes aldri noen konklusjoner av det faktum at den vekst som tross alt har funnet sted, for lenge siden i de utviklede land og i svært mange land i den tredje verden i vår tid, ikke er et resultat av u-hjelp og kapitaltilførsel, men av at landene gjennomførte institusjonelle reformer som sikret innbyggernes frihet, ga dem fred og rettssikkerhet og trygghet for at de ville kunne beholde fruktene av sine egne bestrebelser.

Det er dessverre grunner til å anta at u-hjelp ofte har forsinket de reformprosesser som har vært nødvendige forutsetninger for vekst og fattigdomsbekjempelse. U-hjelpen har gjort det mulig for de politiske herskere i u-landene å unnlate å treffe de tiltak som har vært nødvendige for å sikre vekst, men som samtidig ville svekke de herskende politikeres makt til å treffe diskresjonære avgjørelser. Det mest frapperende eksempel på dette finnes kanskje i Tanzania. Da landet på 1980-tallet ikke ønsket å etterkomme de råd landet fikk fra IMF og Verdensbanken, reduserte mange givere sine bidrag til landet. Men Norge og Sverige opprettholdt sin bistand. «It is

thus fair to say that Norway allowed, and even assisted Tanzania in continuing to pursue policies which so obviously were detrimental to sustainable development» (Magnussen 1996). Det finnes flere nyere eksempler på at u-hjelp har hatt liknende perverse virkninger på reformviljen og reformpolitikken i de fattige land.

Den manglende debatt

Selv om det er uenighet om hvor sterke konklusjoner som kan trekkes, er det et faktum at det både internasjonalt og i Norge opp gjennom årene er kommet frem mange kritiske rapporter om u-hjelpens manglende effekt, endog om de skader den kan ha påført de fattige land. Det har således vært en viss faglig debatt om u-hjelpens rasjonalitet. Men det har, i alle fall i Norge, ikke vært antydning til noen politisk debatt om vår u-hjelpspolitik. Politikken synes å ha oppslutning fra nær sagt alle politiske leire.

Terje Tvedts utredning *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt* er skrevet som et bidrag til Makt- og demokratiutredningen. Hovedhensikten med utredningen er å kartlegge hvorfor det forfatteren kaller «det sørpolitiske system», har fått den dominerende posisjon det nå innehar. I 2003 er

rundt 1000 personer i statsforvaltningen, flere tusenvis ansatte i nesten 150 frivillige organisasjoner og deres partnere, hundrevis av informasjonsmedarbeidere og over 1000 forskere knyttet opp til det sørpolitiske prosjektet. I løpet av de siste tiårene er nesten 200 milliarder kroner blitt kanalisert gjennom det samme systemet. I 2003 vil norske frivillige organisasjoner motta ca. 3 milliarder kroner fra Utenriksdepartementet til sitt arbeid. De driver bistand og nødhjelp i over 100 land og er involvert i nærmere 10 000 prosjekter (Tvedt 2003).

Ifølge Tvedt utøver det sørpolitiske system makt fordi dets utøvere er en del av det rådende «godhetsregime». De definerer «den gode handling». De utøver ikke gode handlinger på egne vegne, men er «stedfortredere». De handler på vegne av andre. Det sørpolitiske system er viktig for oss. Det bygger opp vår nasjonale identitet. Det gjør Norge til «en humanitær stormakt». Det sørpolitiske system utøver meningsmakt. Vår kunnskap om «sør» filtreres gjennom godhetsregimets filtre. Men makten er også basert på mer prosaiske forhold. Systemet disponerer betydelige midler. For mange lønner det seg ikke å kritisere systemet. Systemet har skapt et nettverk mellom innsideaktører. Den sørpolitiske maktelite beveger seg mellom Utenriksdepartementet, Norad og de frivillige organisasjoner.

Et bemerkelsesverdig trekk ved det sørpolitiske systems posisjon er at mens store deler av vår utenrikspolitikk, som dreier seg om slike spørsmål som om vi skal bli medlem av EU, delta i fredsbevarende operasjoner i Afghanistan, Irak eller andre steder, er meget omstridt, er det fordragelig enighet om vår sørpolitiske utenrikspolitikk. Et trekk ved denne er vår evne til å overbevise oss selv om at «sør» egentlig ønsker det samme som oss, bare det fikk sjansen. Et annet trekk er vår evne til å overbevise oss selv om at «sør» er et homogent område, med likeartede preferanser og ønsker. Da «(...) Willoch-regjeringen måtte gå fordi det var uenighet om heving av bensinprisene var et velegnet virkemiddel i Norge, fant de samme stortingspolitikere det naturlig å enes om én utviklingsstrategi for nesten 100 land og over halvparten av menneskeheten».

Tvedts analyse av hvordan «det sørpolitiske systems» maktposisjon ble skapt og utøves, virker meget overbevisende. Systemet har konstruert en tilsynelatende uangripelig posisjon. Hvis det legges frem eksempler på vellykkede u-hjelpsprosjekter, og de finnes, illustrerer disse at politikken har vært vellykket. Hvis det legges frem analyser som viser at hjelpen alt i alt ikke gir de ønskede resultater, og dette er den dominerende konklusjon, er dette i politikken verden en begrunnelse for at vi må satse enda mer. Hvis det legges frem analyser som viser at vår u-hjelp i realiteten skader de underutviklede land, blir disse oversett. Vi blir i stedet minnet om at det er gode handlinger som utøves og at disse øker Norges anseelse.

Litteratur

- Bauer, P.T. (1972) *Dissent on Development*. Cambridge.
- Bauer, P.T. (1984) *Reality and Rhetoric*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Bauer, P.T. (2000) *From Subsistence to Exchange*. Princeton: Princeton University Press.
- Madison, Angus (2003) *The World Economy: Historical Statistics*, OECD.
- Friedman, Milton & Rose (1998) *Two Lucky People, Memoirs*. Chicago.
- Haakestad, Per A. (2004) «Tanzania: En u-hjelp uten frukter», *Aftenposten* 10.11.
- Isaksen, Jan (2002) «Hvorfor gikk det bra i Botswana?», *Aftenposten* 26.03.
- Lomborg, Bjørn (1998) *Verdens sande tilstand*, Centrum.
- Magnussen, Einar (1996) *What role for aid objectives?* Norges Bank.
- Simonsen, Jarle (2003) *Norsk utviklingshjelps historie I, 1952-1975: Norge møter den tredje Verden*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Soto, Hernando de (2004) *Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*.
- Tvedt, Terje (2003) «Utviklingspolitikk, utenrikspolitikk og makt» i *Makt og demokratiutredningen*.
- St. meld. nr. 19 (1995-96), *En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*.
- St. meld. nr. 35 (2003-2004) *Felles kamp mot fattigdommen*
- NOU (1974: 55) *Norges ressursituasjon i en global sammenheng*.
- NOU (1991: 28) *Mot bedre vitende?*
- NOU (1995: 5) *Norsk sør-politikk i endring*.
- Riksrevisjonens Dokument nr. 36 (2003-2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten av norsk bistand til Mosambik*.
- The Economist* (1999) *Millennium special edition*, December.
- The Economist* (2004) «How to make Africa smile», 17.01.

Aktivt afventende i hundrede år

Aktivt avventende i hundre år. Norsk utenrikstjeneste 1905–2005

Iver B. Neumann & Halvard Leira

Oslo: Pax Forlag 2005

Mikkel Vedby Rasmussen [lektor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Hans seneste bog er *The West, Civil Society and the Construction of Peace* (Palgrave 2004)].

Da Norge blev en selvstændig stat, skulle landet have en udenrigstjeneste. Nøjagtig som i dag er der en række ting, som en nation skal have, når den beslutter sig for at blive en stat. Da en række nye lande meldte sig på den udenrigspolitiske scene efter det sovjetiske imperiums sammenbrud så man, hvordan de alle hurtigt sørgede for at få et flag, væbnede styrker, et nationalt luftfartsselskab, selvfølgelig et FN-medlemskab og – ikke mindst – en udenrigstjeneste. Luftfartsselskaber var ikke aktuelle i 1905 – ellers havde SAS givet lidt skibbrud allerede den gang – og FN var endnu ikke dannet.

Det var med andre ord et meget anderledes internationalt system end vore dages globaliserede system, at den unge norske stat indløste medlemskab til. Men en udenrigstjeneste var også den gang en del af adgangsbilletten, og netop fordi det internationale system i 1905 var anderledes, så havde den norske stat en række valg at træffe. Norge var ikke integreret i transnationale netværk, som landet er i dag, og de tidligere sovjetiske vasalstater hurtigt blev det i 1990'erne. Med andre ord kunne Norge i 1905 i et vist omfang vælge, hvordan landet ville interagere med omverden. Det valg afhang af, hvordan de norske politikere og den norske offentlighed betragtede sig selv og hvordan de betragtede verden.

Et af de mest fascinerende afsnit i Iver B. Neumann og Halvard Leiras historie om den norske udenrigstjeneste fra 1905 til 2005 beskriver, hvordan disse spørgsmål om norsk national identitet og statsidentitet stødte sammen i dannelsen af udenrigsdepartementet¹ i 1905.² Forfatterne påpeger, at spørgsmålet om, hvordan Norge skulle repræsenteres og norske interesser varetages af den fælles svensk-norske regering var et vigtigt diskussionspunkt i den svensk-norske debat, som førte til unionens opløsning. I Norge følte man ikke, at svenske konsuler varetog norske handelsinteresser i udlandet, men Sverige kunne dårligt tillade Norge egen konsulær repræsentation, for så ville Norge – langsomt – blive en statslig enhed.

At få diplomater var med andre ord en måde at påtage sig en statsidentitet på – en udenrigstjeneste gjorde en til en stat. Hvis man ønskede, at Norge skulle blive en stat på linje med alle andre stater, så ville man have et udenrigsdepartement magen til det svenske eller franske. Hvis man derimod, som Bjørnstjerne Bjørnson, så Norge som en nation, der var mere folkelig og fredelig, end de etablerede stater, så var oprettelsen af et diplomatisk korps en fare for den norske nationalkarakter. Norge skulle ikke vikles ind i stormagternes spil, men satse på «folkets diplomati». Måden udenrigsdepartementet skrues sammen på bliver, ifølge Neumann og Leira, en scene, hvor denne debat mellem to opfattelser af, hvordan det norske samfund passer ind i verdenssamfundet udspiller sig. Tror man på «folkets diplomati» behøver Norge ingen ambassadører, men kan nøjes med konsuler. Ønsker man, at Norge skal få en statsidentitet på linje med andre, så er det vigtigt, at de norske diplomater få en gage, som gør, at de ikke må stå tilbage for andre landes diplomater.

Det er dette krydspres mellem national identitet og statsidentitet, som Neumann og Leira gør til omdrejningspunktet i deres historie om udenrigsdepartementets historie. Det er ikke historien om norsk udenrigspolitik, som de skriver, men historien om dem, der førte udenrigspolitikken, og de vilkår som de arbejdede under. En sådan forvaltningshistorie er som oftest nødvendig læsning snarere end spændende læsning. Men fordi Neumann og Leira forstår det særlige drama, der ligger i et udenrigsministeriums placering som portvogtere ved den port, som fra nationens side ses som udgangen til det

1 Selvom vi i Danmark kalder udenrigstjenesten for udenrigsministeriet, så har jeg brugt den norske betegnelse departement.

2 Iver B. Neumann og Halvard Leira *Aktivt avventende i hundre år. Norsk utenrikstjeneste 1905-2005* (Oslo: Pax Forlag, 2005: kapitel 2).

internationale, men fra det internationale system ses som indgangen til Norge, så har forfatterne skrevet en engagerende og interessant bog. Det er en bog som er langt mere end en forvaltningshistorie, netop fordi den tager udgangspunkt i udenrigsdepartementets rolle som portvagt. Det er en klassisk figur i international politisk teori, en figur som måske bedst, og i hvert fald mest elegant, er beskrevet af Henry Kissinger.³ Kissinger fokuserer på statsmanden, som han ser som en tragisk figur, der skal formidle en forståelse af verden til en hjemlig befolkning, som ikke har erfaringen til at forstå denne forståelse af det internationale samfund og de politikker, som følger af den. Neumann og Leira har et konstruktivistisk udgangspunkt. Derfor ser de ikke på udenrigsministre eller diplomaters gerninger, men de forståelser, som former det sted, som de arbejder – udenrigsdepartementet.

I kraft af dette fokus på departementets «organisationskultur» kan Neumann og Leira fortælle en historie om kontinuitet; i stedet for den historie om forandring, som de ville have fortalt, hvis deres narrativ havde fulgt ledende embedsmænd og politikere. For det viser sig, at dilemmaet mellem den norske identitet og statsidentiteten, som manifesterer sig i 1905 fortsætter op til 2005. I 1973 udråbes udenrigsdepartementets embedsmænd således til «utro tjenere» af dem, som ikke mener, at den norske identitet er forenelig med medlemskab af EF. I 2005 raser der pressestorm mod udenrigsdepartementet, fordi offentligheden har en forventning til, hvordan diplomaterne skal håndtere flodbølgen i Sydøstasien, som departementet ikke kan leve op til.

Omkring dette elegante plot fortæller Neumann og Leira en detaljeret og grundig historie, om departementets organisering og vækst op gennem det 20. århundrede. Forfatterne har blik for den illustrative og oplivende anekdote. Historien om den amerikanske ambassadør Bay, der i 1949 roses af *Arbeiderbladet* for, at «han er å finne med seilbåten på Hankø i juni, med fluestangen i Lærdal i august og til fjells på ski om vinteren» er en fin illustration af, hvordan udenlandske identiteter er lettest at forlige med den norske, når indehaverne af dem gør som nordmændene og står på ski. I det hele taget er det en stor kvalitet ved bogen, at forfatterne også beskæftiger sig med diplomater akkrediteret til Norge. Disse diplomater er legemliggørelsen af det internationale samfund og den måde, som de interagerer med nordmændene på, fortæller meget om mødet mellem den nationale og den internationale kultur og identitet.

3 Henry Kissinger *A World Restored* (Boston: Houghton Mifflin, 1957).

Neumann og Leira viser, hvordan det egalitære norske samfund ikke altid har fundet ambassadørers privilegier helt naturlige, men forfatterne viser også, hvordan ikke alle diplomater kan håndtere disse privilegier. Forfatterne kan således berette, hvordan den cubanske ambassadør i 1951 må forlade Oslo efter at være blevet taget i at smugle ikke mindre end 12 pianoer ind i Norge.

Disse anekdoter formidler en forståelse af den diplomatiske praksis i Norge, som enhver læser af bogen vil blive ladet tilbage med. Som sådan er bogen en uundværlig ledsager for enhver, som vil analysere dokumenter eller andet fra den norske udenrigstjeneste. For her vil de få konteksten for, hvad de finder i arkiverne.

Bogen er skrevet for udenrigsdepartementet for at fejre 100-året for dets oprettelse. Det tjener departementet til ære, at man ikke blot har bedt om et festskrift, men har fået en teoretisk informeret historie om departementets kultur. Men fordi departementet ikke blot modtager et festskrift, så ligger der i bogen også en udfordring til departementet, dets medarbejdere, dets kultur og dets politiske ledelse. For burde den drillende titel – aktivt afventende i hundrede år – ikke få udenrigsdepartementet til at spørge sig selv, om den organisationskultur, som Neumann og Leira beskriver, tjener departementets såvel som Norges interesser?

Neumann og Leira er tilbageholdende og høflige på dette punkt, så det kan være, at jeg overfortolker dem. Men forfatternes mening med at sammenfatte departementets historie i den bureaukratiske frase «aktivt afventende» må vel være, at dilemmaet mellem den nationale og den internationale identitet ikke alene består uløst, men måske netop ikke er blevet løst i de sidste hundrede år, fordi Norges portvagt til omverden har været «aktivt afventende». Og i dag – mere end antyder forfatterne – er det for sent. Udenrigsdepartementet er stadig portvagt og modtager gesandter fra andre lande. Men globaliseringen betyder, at den mur af national suverænitet, som porten stod i, er brudt næsten bort af transnationale forbindelser, som giver resten af det norske samfund en adgang til og en påvirkning fra verdenssamfundet. En påvirkning som gør, at udenrigsdepartementets politik kun er én form for international politik. Neumann og Leira slutter således historien der, hvor udenrigsdepartementet ikke længere er det centrale politiske og identitetsmæssige forum for mødet mellem ude og hjemme. Og spørgsmålet hænger i luften: hvordan formes så den norske nationale identitet og hvordan får den politisk indtryk, og ikke mindst modspil, fra resten af verden?

Neumann og Leira giver således den norske udenrigstjeneste og

alle med interesse for norsk utenrigspolitikk lejlighed til at diskutere norsk identitet, Norges plads i verden og hvordan dette forvaltes af den norske stat – er der nogen bedre måde at fejre jubilæumsåret på?

«Fædrelandssind» og «Fosterländskhet»: Nasjonsoppfatninger i de norske og svenske høyrebevegelsene 1885–1905

Helge Danielsen

Universitetet i Oslo, Acta Humaniora 181/2004

Den nationella drömträdgården. Den stora berättelsen om den egna nationen i svensk och brittisk Europadebatt

Jacob Westberg

Stockholm Studies in Politics 94/2003

Iver B. Neumann [førsteamanuensis ved Universitetet i Oslo og forsker i toerstilling ved NUPi]

Om et kollektiv ikke har noen forestilling om hvem «vi» er, kan det ikke handle. Kampen om identitet er derfor en sentral betingelse for enhver handling. Disse to doktorgradsavhandlingene ser på politikken i å fortelle historier om hvem «vi» er. Danielsen, som er historiker, viser hvordan svenske og norske konservative skrudde sammen disse fortellingene mot slutten av 1800-tallet. I Sverige sto to konservative oppfatninger i motstrid, mens det i Norge dreiet seg om én konservativ fortelling, med små variasjoner. Politisk sett er cluet at den nasjonalkonservative fortellingen om hva Sverige er, kom komplett med en policy-anbefaling; fast hånd og om nødvendig krig med Norge. Disse svenskene var altså i prinsippet rede til å kjempe med våpen i hånd for sin fortelling om Sverige. Westberg, som er statsviter, viser hvordan Sveriges og Storbritannias fortellinger om seg selv virker inn på disse statenes Europa-politikk. Spesielt er han opptatt av hvordan fortellingen om Sverige som et folkhem under Den kalde krigen ble koblet til fortellingen om Sverige som nøytralt mellom øst og vest, og hvordan denne koblingen ble oppløst da Den kalde krigen tok slutt. I begge avhandlingene brynes forskjellige fortellinger om vi-et mot hverandre i et spill der en rekke forskjellige posisjoner kiver om å få overtaket. Idet en spesifikk fortelling om hvem «vi» er får feste seg – for eksempel en fortelling om at Sverige «er» et folkhem – blir det en handlingsbetingelse for mer spesifikke politiske spørsmål, som for eksempel hvilke mennesker som med hvilken letthet og selvfølgelighet kan få

utbetalt trygd fra staten. Sagt på en annen måte, danner en gruppes identitet og denne gruppens interesser hverandre.

Dette har imidlertid ikke vært den brede politikkforståelsen i faglitteraturen de siste par generasjonene. I 1936 utgav amerikane-
ren Harold Lasswell en bok med tittelen *Politics: Who gets what, when, how*. I skandinavisk statsvitenskap, som efter Den annen verdenskrig ble tiltagende amerikanisert, har den brede tradisjonen samlet seg omkring en politikkforståelse som Laswells, der ressursfordeling skulle være poenget med det hele. De siste tredve årene har imidlertid en annen forståelse av politikkens vesen begynt marsjen tilbake til oppmerksomhetens midtpunkt. Det dreier seg om en variant av en klassisk gresk forståelse av politikkens vesen, om hvordan en *polis* (et politisk fellesskap) kan reproducere seg selv. I dialogen *Statsmannen* drøftet Platon dette problemet. Som tittelen angir, tillegger han den politiske lederen den sentrale rollen her. Kongen leder *polis*. Hans rolle er å veve *polis* sammen til ett, å bruke den offentlige mening som en skyttel for å binde borgerne sammen. Politikk er rett og slett å holde *polis* sammen:

Det er altså avslutningen av denne veven vi betegner som statsmannens gjerning. Den gir oss et tøyestykke som føyer sammen det dristige og sindige i menneskesinnene, slik at gjennom enighet og vennskap styrer kongekunsten deres liv sammen. Han skaper dermed den største og vakreste av alle vever, der alle byens slaver og fri omfattes og er sammen, og slik gjør kongekunsten byen så lykkelig som den kan bli, en lykke den aldri vil miste når den blir rett styrt og ledet.

Politikk er med andre ord ikke først og fremst et spørsmål om hvem som får hva når, men om *hvem vi er*. Før vi kan gå løs på fordelingspolitikken, må vi vite hvem de «vi» som det skal fordeles på faktisk er. Man kan anklage amerikansk statsvitenskap for å ha glemt spørsmålet om hvem vi er, for å ha glemt både Platons *Statsmannen* og alle de refleksjonene klassikere som Hobbes, Locke og andre gjorde om denne betingelsen for politisk handling. I kontinental politisk tenkning har man imidlertid alltid holdt seg dette spørsmålet for øyet, og det er nettopp innflytelsen fra kontinentale tenkere som de siste tredve årene har gjeninnført spørsmålet om hvem vi er i politisk debatt. Danielsen og Westberg skriver altså ut fra en klassisk politikkforståelse, som nå er på vei tilbake i faglitteraturen.

Danielsens avhandling er en del av «Prosjekt 1905. Svensk-norske relasjoner i 200 år», og er altså blant annet en forsmak på unionsjubalongen. Dette gjør det også lettere å bære over med det

partielle i å dekke en semantisk kamp om hvem «vi» er ved bare å fokusere på noen få av de fortellingene som faktisk sto i strid. I stedet for å ergre seg, kan man glede seg til at resten av fortellingene senere vil bli dekket av andre.

Det fascinerende ved de fortellingene om hvem «vi» er som Danielsen tar opp, er hvor sammenfallende de er hva angår aktører: stat, nasjon, union, folk, elite, territorium osv. De skiller lag når det skal fastslås hva slags relasjoner som foreligger mellom de forskjellige enhetene, og hvilke relasjoner som skal ha forrang. Den nasjonalkonservative svenske posisjonen adskiller seg ikke vesentlig fra svensk moderat konservatisme og fra den brede norske konservatismen ved å være mer elitistisk eller mer opptatt av statens rolle, men for det første ved å insistere på at forholdet mellom stat og nasjon er organisk. Danielsen trekker frem et Rudolf Kjellén-sitat fra 1897: «Konungen äger allena styra riket, negativt begränsad och kontrollerad af riksdagen – det är grundtanken ock sammanhanget i Sveriges statsskick, det är den svenska grundlagens andemening.» Kongen er hodet, nasjonen er kroppen. For det andre blir de svenske nasjonalkonservative spesielle i og med den såkalte lydriketeorien, altså sin lesning av unionen med Norge som en institusjon bygget på Sveriges ensidige imøtekommer overfor Norge. Igjen bruker Danielsen en Kjellén-tekst som eksempel, denne gang fra 1899. Kjellén fremstiller Sverige som en troika som jages av en sulten ulveflokk – Norge. I god hegeliansk ånd understreker Kjellén hvordan de begge er i sin gode rett: «Sveriges rätt till *nationell självbevarande på det beståendes grund* är precis lika god som Norges rätt till *nationell frigörelse*» (s. 263). Men der Norge gjør rett i å maksimere sin nasjonale egoisme, er Sverige på grunn av sin manglende nasjonalfølelse eftergivende. Kjelléns og de nasjonalkonservatives prosjekt er å heltefortelle svensk historie – heltekongenes liv, de store historiske kompromissene mellom konge og folk som resulterte i svenske grunnlover etc. – på en slik måte at den nasjonale stolthet styrkes, slik at Sverige med hårdere hånd og uten liberale skrupler kan sette sin vilje gjennom overfor for eksempel et mindre broderfolk. Fortellingene om hvem vi er har altså direkte føringer på hva som må gjøres, av og til endog på *hvordan* det må gjøres.

I utlegningen av de norske konservatives nasjonsfortelling legger Danielsen vekt på hvordan den feirer den norske elitens (dvs. embedsmannsstandens) rolle som helten i norsk historie, i motsetning til en efter hvert dominerende fortelling om folket som kontinuitetsbærer. Nå er det selvfølgelig en rekke grunner til at

den konservative historien ikke kom så godt ut av kampen. Det er hyggeligere for en folkelig skare av tilhørere å ta til seg en fortelling der de selv er helten enn en der de er tildelt statistrollen. Den konservative Ludvig Daae, som nest etter Yngvar Nielsen er det sentrale navnet her, påpekte for eksempel at man i Norge i 1536 hovedsakelig fant «300.000 bønder uden Almenaand og med ringe Nationalbevidshed». Dette er ikke en spesielt salgbar ting å si om folks forfedre, og slikt betyr noe når folk faktisk har stemmerett og kan bidra til å skyte konservative fortellinger ned ved å stemme på mennesker som forteller andre historier. Det som slår meg her, er hvor mye mer intellektuelt utfordrende og politisk lurere de fortellingene de svenske konservative forteller, er. Det er rett og slett mer narrativ kraft i en Kjellén eller en Hjärne enn i en Nielsen. Man gir Danielsen rett i at norsk konservativ nasjonalisme er for lite studert. Historiske fenomener har krav på interesse ut fra hvilken rolle de spiller, og det stemmer sannsynligvis at den konservative nasjonalforståelsen bidro til å holde de verste organiske Venstre-fortellingene om Norge for nordmenn nede. Men man unnskylder også norske idéhistorikere for at de ikke har villet bruke for mye tid på tenkning som hverken er original, retorisk slående eller politisk velplassert.

Teoretisk sett er dramaet i Westbergs avhandling balansen mellom interesse og identitet. På den ene side er Westberg ikke i tvil om at politikere maksimerer interesser – det være seg som partipolitikere og da i forhold til andre partier, eller som statsmenn og da i forhold til andre stater. (Jeg bruker det alderstegne begrepet «statsmenn» med god samvittighet, for her dreier det seg helt overveiende om menn; æresmannen Margaret Thatcher er den eneste kvinnen som spiller en nevneverdig rolle.) På den annen side er Westberg heller ikke i tvil om at identiteter spiller en rolle. Westbergs poeng er at politikere må forholde seg til at *polis* – i dette tilfellet nasjonalstaten Sverige – er tuftet på en myte, en stor fortelling om hva Sverige «er». Westberg støtter seg på Francis Sejersteds svenske motstykke i «Prosjekt 1905. Svensk-norske relasjoner i 200 år», Bo Stråth, som siteres med at «En grupps självförståelse grundas i dess kollektiva minne och dito glömska». Her støtter Stråth seg i sin tur på Renan og Nietzsche, som begge pekte på at vi er vi ikke bare fordi vi er blitt enige om å huske noe sammen, men også fordi vi er blitt enige om å glemme noe sammen. I Norge husker man at Sverige ikke anerkjente Norges London-regjering før etter slaget ved Stalingrad; i Sverige husker man det ikke. I det ene tilfellet er det minnet som er konstituerende for nasjonal identitet, i det andre er det glemsel.

Westberg støtter seg også på historikeren Hayden White, som insisterer på at enhver historie har et plot med en helt og en eller flere skurker. I den store fortellingen sosialdemokratene fortalte om Sverige på 1940-tallet og fremover, er det folket som er heltene – Sverige «er» et folkhem. Nøytralitet var ikke bare et generelt sikkerhetspolitisk småstatsvalg, men hang også sammen med en svensk selvforståelse av Sverige som et folkhem som er andre europeiske nasjoner moralsk overlegent. Som Danielsen er inne på, var folkhemmet opprinnelig Kjelléns begrep, og altså en konservativ tankefigur som sosialdemokratiet kunne spinne videre på.

For Westberg fremstår folkhemmet som «færdigutvecklad» i 1935, da «Det sena 1920-talets idéer om en ny samhällelig gemenskap, uppbyggd kring projektet om demokratins successiva fördjupning, videreutvecklades i [Per Albin Hanssons] 1935 års anföranden till en pragmatisk samförstandspolitik, där en socialdemokratisk regeringschef stod stadig vid rodret ock valde den för hela samhället lämpligaste manövern». Den kursen som ble fulgt, var nøytralitet. Westberg behandler både folkhemmet og nøytraliteten som både myter og strategier. Westberg dveler ved hvordan nøytralitet som strategi betraktet gikk fra å være utfordret til å bli mindre utfordret, og demonstrerer hvordan strategien var i stand til å avstøte andre forslag til strategier nettopp ved å hente styrke fra ideen om folkhemmet. Konkret viser han hvordan den såkalte Hjalmarson-debatten la en ny dimensjon til nøytralitetsforståelsen ved å gjøre nøytralitetens troverdighet i andre staters øyne til en avgjørende faktor. Om man som den konservative lederen Hjalmarson insisterte på å se Sverige som et eierdemokrati snarere enn som et folkhem, plasserte man umiddelbart Sverige som et demokrati blant demokratier, i kontrast til diktaturer. Nøytralitet kunne dermed lett få et moralsk dubiøst anstrøk, som unnfalighet mot den leir der man hørte hjemme. Å understreke Sovjetunionens karakter av diktatur ble automatisk en utfordring mot ideen om Sverige som et nøytralt folkhem, fordi det å representere Sverige som et demokrati også betydde at det ble representert som en motsats til diktatur. Siden disse to regimetyperne var assosiert med hver sin kaldkrigsleir, la det å definere seg som et demokrati en føring på utenrikspolitikken som pekte bort fra en nøytral posisjon, i retning av en mer vestlig, demokratisk posisjonering. Dette forklarer hvorfor sosialdemokratiet var villig til å gå oppsiktsvekkende langt i å disiplinere opposisjonen i Hjalmarson-saken, der moderatenes leder rett og slett ble nektet sete i Sveriges parlamentariske delegasjon til FNs generalforsamling. Denne disiplineringen hadde sin pris – svensk

utenrikspolitisk ordskifte ble mer hatsk enn for eksempel norsk utenrikspolitisk ordskifte.

Disse to avhandlingene bruker mye tid på tekstanalyse, begreper og fortellinger. Hva slags status gir så de to disse fortellingene? Her er det faktisk historikeren Danielsen som er mest konsekvent i å se fortellinger som virkelighetsdannende. For Westberg kan fortellingene om hvem vi er, fortelles strategisk av politikere når de opplever det som fordelaktig å gjøre det. Det er et empirisk faktum at politikere skifter mellom fortellinger. Det er også et empirisk faktum at de ofte er seg dette bevisst. Men å gjøre hele spørsmålet om identitet til et spørsmål om i hvilken grad tilhørere og fortellere *tror på* det de forteller, ser bort fra sprogets og de kollektive identitetenes konstitutive rolle i menneskesamfunn. Hele poenget med den sproglige vendingen som bragte identitetsperspektivet tilbake i politisk analyse, var nettopp at sproget og de fortellinger det manifesterer seg i har sin egen logikk. Poenget er ikke om politikere tror på det de forteller, men at fortellingene har en egendynamikk som politikerne er prisgitt, også når de tilsynelatende velger mellom fortellinger. Hvorfor er dette avgjørende viktig? Fordi det dermed blir uheldig å skille mellom identiteter og interesser, og å hevde at det ene kan gjelde på ett tidspunkt, mens det andre kan gjelde på et annet. I form av fortellinger er identiteter alltid til stede, det er alltid et identitetsaspekt ved handling, fordi «hvem vi er» teller med blant forutsetningene for handling. Westberg uttrykker for eksempel et sted overraskelse over at en politiker oppsummerer en debatt ved å fortelle en historie om konsensus, selv om det er åpenbart at det ikke forelå konsensus. Men fortellingen om at vi er vi, er selve den konstitutive historien som enhver *polis* må ha, og i Skandinavia forteller vi hverandre attpåtil at vi er vi fordi vi alltid når frem til konsensus på fredelig vis. Det å veve fortellinger om hvem vi er ved løpende å undertrykke andre fortellinger er en del av politikkens vesen, og fordi det alltid vil være en eller annen grad av uenighet om ikke annet så fordi sproget ikke er noe entydig fenomen, vil denne konsensusen alltid være forestilt.

Danielsen har levert en fin presentasjon av tre konservative tenkere i deres umiddelbare kontekst, og argumenterer overbevisende for at de tre i sin samtid var viktige nok til å interessere oss nå. Vi skulle gjerne ha fått vite mer om hva som skjedde da de konservative fortellingene om vi-et han analyserer, tørnet sammen med andre, og hvorfor det skjedde, men så langt kom vi altså ikke i denne omgang. Westbergs store fortjeneste er at han viser hvordan og hvorfor det svenske sosialdemokratiet i mange norske og andre NATO-øyne

fremsto som såpass vaklevorent vis-à-vis Sovjetunionen: Sossarnas fortelling om Sverige som et folkhem moralsk overlegent *både* øst og vest gav dem ikke noe valg.

Jeg vet ikke om noe er vunnet ved å kalle historiefortelling for en voldshandling, men sikkert er det at det er en makthandling, og at vi er hva vi forteller. Vi – det være seg vi nordmenn eller vi svensker – kan ikke slutte å fortelle disse historiene, for da vil vi ikke lenger være vi. Vi er i fortellingenes vold. Vi kan bytte ut elementer, men vi kan ikke gripe noe utenfor fortellingene, og vi kan ikke drive politikk utenfor dem. Derfor er en politikkforståelse som bare ser på ressursfordeling, en grunn politikkforståelse, og en lesning av disse to tekstene som ikke ser deres umiddelbare politiske relevans for dagens situasjon, en grunn lesning. Dersom vi ikke har et reflektert forhold til hvordan nasjonale identiteter har forandret seg, og hvordan de har utgjort en sentral betingelse for spesifikke politiske handlinger, kunne vi finne på å forutsette at nasjonen er noe historisk gitt, noe uforanderlig. En slik posisjon er både analytisk og politisk uforsvarlig. Danielsen og Westberg har utført en fortjenstfull borgerplikt ved å bidra til å belyse hvordan «vi» kom til å bli hva «vi» er i dag.

1905 – Spillet bak kulissene

Roy Andersen

Oslo, Aschehoug 2005

Halvard Leira [forsker ved NUPI, cand. polit. (statsvitenskap) UiO. MSc International Relations, LSE]

Ethvert forlag med respekt for seg selv har minst én jubileumsutgivelse klar for 2005. Aschehoug markerer de hundre årene som er gått siden unionsoppløsningen, med Roy Andersens gjennomgang av de viktigste begivenhetene dag for dag i *1905 – Spillet bak kulissene*. I en dagbokslignende gjennomgang presenterer Andersen historien om de viktigste personene i Norge, Sverige og i storpolitikken, og deres handlinger i 1905. Dramaturgisk er dagboksformen et godt grep, og Andersen lar den kronologiske framdriften i de forskjellige kulissene være fortellingens motor. Det er lett å se hvordan de stadige sceneskiftene kunne ha skapt en oppstykket og usammenhengende framstilling, men Andersen klarer å holde spenningsnivået oppe. Bokas tittel antyder inspirasjon fra teateret, og med forfattergrep hentet fra spenningslitteratur og -film gjøres det som

kunne ha fortonet seg som relativt tørre statsrettslige spørsmål, til et drama på liv og død. Her tegnes sterke og, tidvis, karikerte bilder av politikere og kongelige i mange av dramaets kulisser.

En omkostning ved dagboksformen er imidlertid at noe av helheten blir borte i detaljene og at de lange linjene forsvinner i utviklingen fra dag til dag. Andersen innleder med en beskrivelse av konsulatsakens utvikling fra 1891 til 1904, men eventuelle underliggende årsaker til unionsoppløsningen kommer han lite inn på. I norsk historieskriving har det vært vanlig å behandle konsulatsaken som lite annet enn en utløsende årsak til unionsoppløsningen, mens de underliggende, strukturelle årsakene har vært sett i kamp for nasjonal selvvråderett, demokratiseringsprosesser og ønsker om borgerlig politisk samling. Dette kunne med fordel ha vært nevnt. Det er imidlertid prisverdig at Andersen faktisk spiller opp konsulatsaken. Etter som norsk utenrikshandel vokste, vokste også misnøyen i handels- og skipsfartskretser med svenske konsulære prioriteringer. Det er imidlertid feil når Andersen skriver på boksas første side at «De aller fleste som ble utnevnt til konsuler, var dessuten svenske, noe som også preget deres arbeid» (s. 7). I 1905 var 17 av 27 utsendte konsuler norske, og flere av dem benyttet de anledninger som bød seg til å markere sin norskhet, som da den norskfødte generalkonsulen i Amsterdam i 1895 strøk ut Sverige før Norge i tittelen på generalkonsulatet, og føyde det til etter Norge.¹ Der hvor Andersens gjennomgang av 1905 er sterkt personorientert, er personene så godt som fraværende når Andersen går igjennom forutsetningene for det som skjedde det året. Menn som Sigurd Ibsen, Wollert Konow og Bjørnstjerne Bjørnson, som var sentrale i norsk utenrikspolitisk tenkning og handling i årene før 1905 nevnes alle, men bare som bipersoner til dramaet i 1905.

I tråd med thrillerformen er det helt sentrale spørsmålet for Andersen i 1905 et spørsmål om liv eller død: om det skulle bli krig eller ikke. Denne formen og dette fokuset gjør også at en del går tapt. Referanseteknikken gjør det vanskelig å vite når det er forfatteren som snakker og når det er kildene, og dette problemet forsterkes av at Andersen «har tatt meg den frihet å konstruere replikker og tanker» (s. 338), og at sitatene er oversatt til dagens bokmål. Leseligheten er kan hende styrket, men presisjonsnivået er svekket. Kildetilfanget er ellers bredt for et populærhistorisk verk, men det er allikevel begrenset i sitt fokus, og bærer preg av

¹ Riksarkivet i Stockholm, UD (1902), Sak 4E10 Volum 218, brev fra legasjonen i Konstantinopel til utenriksminister Douglas 18/9 1895.

forfatterens spesielle interesse for forsvarshistorie og betydningen av enkeltpersoner. Noen få enkeltpersoner (som Wedel Jarlsberg og Michelsen) slipper sterkt til i Andersens tekst, og deres motstandere (som Castberg) kommer jevnt over dårlig ut. Her er også mange referanser til forsvarsplanlegging og kongelige brev og telegrammer, men det er påfallende at det ikke finnes en eneste referanse til materiale fra svensk UD eller det som i løpet av 1905 ble det selvstendige Norges UD. Enkeltpersoner spilte avgjørende roller i 1905, men det ble også utført en god del diplomatisk fotarbeid. Privilegeringen av konger og keisere på bekostning av regjeringer og nasjonalforsamlinger hviler heller ikke på noen klar argumentasjon om monarkenenes forrang; deres kontroll med utenrikspolitikken postuleres simpelthen.

Det kan i det hele tatt virke som om behovet for å holde spenningen oppe har gjort at en del spenningsdempende aktivitet har blitt borte. For eksempel var det ikke bare kongens egne forsikringer nordmennene hadde å forholde seg til når de vurderte Sveriges holdning til krig og fred sommeren 1905. Johan Herman Wollebæk, som hadde en underordnet posisjon ved den svensk-norske legasjonen i Paris, sendte våren 1905 hjem avskrifter av fortrolige dokumenter som utenriksminister Gyldenstolpe sendte til de svenske diplomaterne. Blant annet fortalte han om et sirkulære fra begynnelsen av mai hvor Gyldenstolpe understreket «at enhver tanke om, at Sverige med vaabenmagt skulde ville opretholde unionen, maa ansees udelukket».² Det er vanskelig å tenke seg at de ledende personene på norsk side ikke var påvirket av informasjon av denne typen, og det kan være med på å forklare hvorfor de norske politikerne var mindre opptatt av å mobilisere styrker og forberede landet på krig enn det de militære var. På samme måte kunne noen korte kommentarer om svensk arbeiderbevegelse og fredsbevegelse og deres uformelle kontakter med Norge ha bidratt til å belyse den norske forhandlingsposisjonen. I lett tilgjengelige kilder finnes det beretninger om hvordan den norske regjeringen ved siden av de offisielle kontaktene også sendte W.C. Brøgger og Halvdan Koht til Stockholm i junidagene 1905 for å tale Norges sak.³ Koht opplevde da at et stort arbeidermøte ble avsluttet med «Ja, vi elsker», og at det var sterk tvil i Sverige om arbeidersoldater ville være villige til å krige mot Norge.

2 Riksarkivet i Oslo, UD (1906), boks 8824, brev til ekspedisjonssjef Helmer Bryn 02.05. 1905.

3 Halvdan Koht (1947) «Da den norsk-svenske unionen vart sprengt», *Historisk Tidsskrift* (34): 285–320.

Gitt fokuset på krig og fred, er det synd at sikkerhetspolitikken i stort forsvinner i forsvarspolitik. Årene fram mot 1. verdenskrig var preget av allianser og opprustning, og det er mulig å analysere hendelsene i 1905 ut fra et maktbalansesperspektiv. Det er nok dette Andersen har i tankene når han innimellom refererer til betydningen av det russiske nederlaget for Japan våren 1905, men kommentarene er allikevel inkonsekvente. Blant annet hevder Andersen at et russisk nederlag ville føre til fortvilelse i London, vel ettersom det kunne styrke Tysklands posisjon i Europa. En slik utlegning er imidlertid ulogisk all den tid Storbritannia var alliert med Japan (en allianse Andersen nevner senere i boka), men ikke med Russland. Andersen peker også på hvordan svenskene kunne opptre friere overfor Norge når den russiske trusselen falt bort. På den annen side gjorde dette bortfallet det også mye enklere for Storbritannia og Tyskland å akseptere et delt Skandinavia. Når Russland ikke lenger var noen umiddelbar trussel, var det i geopolitiske termer ikke lenger nødvendig med et samlet Skandinavia som en slags buffer. For Storbritannia ville det innen en maktbalanselogikk også være bedre med to separate stater hvor den ene var britiskvennlig og den andre tyskvennlig, enn en enkelt tyskvennlig stat. Endelig er det verdt å huske at den skandinaviske unionsoppløsningen langt fra var den viktigste hendelsen på den storpolitiske arena i 1905, ved siden av krigen mellom Japan og Russland var det også revolusjonsforsøk i Russland og den tyske keiser iscenesatte den første Marokko-krisen, som opptok stormaktenes oppmerksomhet våren og sommeren 1905. Svenske myndigheter fikk klar beskjed fra Tyskland om at det ikke kunne påregnes hjelp derfra i tilfelle krig.

Til tross for alt som talte imot krig, var Norge og Sverige, som Andersen på glimrende måte formidler, allikevel nær ved krig i 1905. Selv om begge lands regjeringer og det store flertall i begge lands opinion foretrakk fred, kunne et lite feilgrep i forhandlinger eller militær opptrapping ført til krig. Et spørsmål som fortsatt står ubesvart, er om de norske aktørene undervurderte virkningen norske militære tiltak hadde i Sverige, og om dette eventuelt hadde sammenheng med en oppfatning på norsk side om at svenskene ikke kom til å ty til våpen uansett. Andersens framstilling gjør det imidlertid helt tydelig hvor viktig det er at militære disposisjoner ikke bare blir basert på militære ønsker, men er fast underlagt politiske prioriteringer.

Det er ellers synd for Andersen at forlaget ikke har påspandert boka en skikkelig korrektur. Eksempelvis kommer onsdag 8. februar rett etter mandag 7. februar. Henrik Angell, som Andersen har skre-

vet en spennende biografi om tidligere, er i slutten av august oberst, mens han i midten av september omtales som kaptein. Den selektive interessen for diplomati kommer også fram i en upresis omgang med diplomatiske titler. Tittelen «ambassadør» brukes konsekvent om de forskjellige landenes sendemenn i Stockholm og København, selv om det ikke var en eneste ambassadør i disse hovedstedene før 1947. Sendemennene var inntil da ministre, en lavere diplomatisk grad, mens ambassadørtittelen var forbeholdt stormaktenes utsendinger til hverandre. Særlig uheldig er begrepsbruken når den tyske generalkonsul i Kristiania, Faber du Faur, omtales som ambassadør i september 1905. Ettersom ingen stater hadde godkjent Norge som selvstendig stat, var det ingen diplomatisk utsendte i Kristiania før i overgangen oktober/november.

Glipptak til tross, Andersen har bevisst valgt å fokusere på enkeltpersoner og -hendelser i kulissene, og ønskene om en bredere gjennomgang av scenografi og forhistorie bør ikke skygge for at han har skrevet en spennende og levende fortelling, som fungerer godt som en partiell innføring i dramaet i 1905.

En frelser, en prest og en satan

Ole Berthelsen

Gyldendal Akademisk 2005

Birgitte Kjos Fonn [redaktør *Internasjonal politikk* og høyskolelektor i journalistikk]

De fleste vil huske talen USAs ambassadør John Doyle Ong holdt i Oslo Handelskammer 12. mars 2003, åtte dager før Irak-krigen brøt ut. Den norske opinionen hadde i stigende grad motsatt seg krigen, og regjeringen hadde klamret seg til det såkalte FN-sporet. Ongs beskjed var ikke til å ta feil av: «Når en venn du har hatt hele livet sier nei til å gjøre deg en tjeneste, forandrer vennskapet seg. Vi blir ikke hevngjengerrige, men vi er ikke lenger klare til å komme til unnsetning hvis han trenger hjelp.» slo ambassadøren med ettertrykk fast.

Dette er utgangspunktet for boken *En frelser, en prest og en satan*, der Ole Berthelsen går gjennom forholdet mellom Norge og USA helt fra USA begynte å rasle med sablene overfor Irak etter Afghanistan og frem til 16. mai 2003, da statsminister Kjell Magne Bondevik var på besøk hos president George W. Bush i Washington – som plaster på såret for at Bush i mellomtiden hadde avlyst et besøk i Oslo.

Våren 2003 var en tøff tid for Bondevik-regjeringen. Det ble stadig mer åpenbart at USA mente alvor med sine krigsplaner. Men i Norge var krigsmotstanden stor – på ett tidspunkt sa ni av ti nordmenn nei til krigen – og statsminister Bondevik var selv definitivt imot.

Norge hadde lagt seg på Frankrikes linje, der det i utgangspunktet var et grunnleggende premiss at Sikkerhetsrådets resolusjon 1441 fra november 2002 ikke i seg selv ga mandat til å gå til krig mot Irak. 1441 slo først og fremst fast at Irak måtte samarbeide med FNs våpeninspektører og redegjøre for sin beholdning av masseødeleggelsesvåpen. Oppfatningen var at det var nødvendig med en resolusjon til for å legitimere en krig.

Det var uklart hva det såkalte FN-sporet innebar, og Bondevik og utenriksminister Jan Petersen kom med motstridende signaler. Det var ellers ikke få krumspring norske myndigheter måtte foreta for å klare både å begrunne FN-sporet og å unngå å komme i konflikt med USA. Og da krigen var et faktum uten en ny FN-resolusjon, ble det viktig å unngå å anklage USA for brudd på folkeretten. Her ble regjeringen reddet av UD's rettsavdeling, som fant en potensiell hjemmel i tidligere resolusjoner.

Midt i denne situasjonen ble kivingen mellom Bondevik og Petersen offentlig synlig. Mens Bondevik var mest opptatt av FN-sporet, var Petersen også svært opptatt av å bevare et godt forhold til USA. Under sterkt press både fra befolkningen som helhet og fra KrF og kristen-Norge for øvrig, representert ved blant andre Gunnar Stålsett, Thor Bjarne Bore og Finn Wagle, sa Bondevik ved flere anledninger til og med at et krigsvedtak i Sikkerhetsrådet ikke var nok. På dette tidspunktet var seks av ti nordmenn mot krigen, FN-mandat eller ikke. Så sterk var ubalansen mellom statsministerens og utenriksministerens synspunkter at det endte med at statsministeren overtok hele regien. Pikant og interessant – men i bokens forord gir PRIO-direktør Stein Tønnesson en påminnelse om at det ikke er første gangen i historien at en norsk utenriksminister har vært mer redd for å støte USA på mansjettene enn statsministeren. Under den kalde krigen kom det rutinemessig motstridende signaler fra Einar Gerhardsen og Hallvard Lange på dette området. En grunn er selvsagt at en statsminister har flere innenrikspolitiske hensyn å ta. Berthelsen påpeker også at flere andre land måtte foreta den samme grenseoppgangen innad i regjeringene. Irak-krigen var rett og slett for viktig til å overlates til utenriksministrene.

Alt i alt var det en fordel for Bondevik at ikke Sikkerhetsrådet fattet noe vedtak om krigsmandat. Den norske regjeringen hadde

bundet seg til masten, og ville da ha måttet gå med på krigen, noe som ville stride både mot statsministerens overbevisning og folkeflertallet. Men dette skjedde ikke, og regjeringen kunne konsentrere seg om å bøte på forholdet til USA. Slik kunne man se at Norges holdning svingte fra den ene siden til den andre gjennom hele perioden. Først var USA-vennligheten stor, så litt mindre, så større igjen, skriver Berthelsen.

Soloutspill

Tilbake i Oslo i mars 2003 var det ikke alle som ble like skremt av Ongs tordentale. Mange syntes nok det fikk være grenser for hvilke metoder man med anstendigheten i behold kunne ta i bruk for å demonstrere hvor lite handlingsrom en nasjon som Norge har. Selv Jan Petersen uttalte at regjeringen ikke ville la seg presse til å endre syn i Irak-konflikten. Men det lå også en viss dramatikk i Ongs utspill. Det lille landet som elsket Amerika og som dessuten gjennom over 50 år hadde basert seg på den atlantiske sikkerhetsgarantien og et godt forhold til USA, hadde fått seg en aldri så liten smekk på fingrene.

Ifølge Berthelsen kom det norsk-amerikanske forholdet på sporet igjen allerede dagen etter, og årsaken var at Bondevik og Bush fant tonen i en telefonsamtale – som for øvrig hadde vært planlagt lenge før Ongs utspill. I boken kommer det nemlig for en dag at Bondevik begrunnet sitt nei til krigen med sitt personlige kristen-etiske standpunkt og at Bush dermed straks bøyde av: «Norge er en god venn av USA, og jeg må respektere beslutningen en venn tar på bakgrunn av sin samvittighet,» sa han (Berthelsen 2005: 108). På møtet i Washington to måneder senere falt deretter de bevingede ord som har gått sin seiersgang i den norske offentligheten etter at boken ble sluppet: «Du er en mann av Gud, og jeg liker å se på meg selv som det samme,» sa Bush (ibid.: 110). Bondevik avsluttet også sin telefonsamtale med Bush med å si «la oss be for hverandre».

En slik tilnærming mellom to politiske parter på religiøst grunnlag representerer noe helt nytt i norsk politikk, og det har derfor fått stor oppmerksomhet. Imidlertid yter ikke omtalene boken full rettferdighet.

Leste man norske aviser etter at Berthelsens bok kom ut i uken etter pinse, kunne man lett få det inntrykk at Ongs tale representerte et dramatisk brudd med Norge, og at dersom ikke Bondevik hadde nevnt sin kristentro i en telefonsamtale dagen etter, hadde det omtrent vært kroken på døren for norsk-amerikanske relasjo-

ner. Her skal det påpekes at Berthelsen selv er langt mer nyansert. Han minner for det første om at Ongs utspill var et soloutspill som vakte en viss bestyrtelse ikke bare i Norge, men også i amerikansk UD, og at det på flere hold er holdt frem som et kroneksempel på slett diplomati. I tillegg innrømmer Ong i et av intervjuene som ligger til grunn for boken at han feilbedømte situasjonen – han trodde Bush-administrasjonen ville reagere sterkere på den norske krigsmotstanden enn den gjorde. Det er illustrerende at talen siden er fjernet fra ambassadens hjemmeside. Da Det hvite hus ble kjent med Ongs konfrontasjonslinje skal beskjednen ha vært at den ballen burde legges død. I den berømte telefonsamtalen dagen etter ble ikke Ongs utspill nevnt med et ord, mens Bush i stedet var omhyggelig med å understreke at det norsk-amerikanske vennskapet har så dype røtter at det må tåle en støyt. Det er ikke dermed sagt at amerikanske myndigheter var spesielt glade for den norske linjen, og at den ikke ville ha fått konsekvenser av den ene eller annen art. Men Ongs utspill virket nok mer dramatisk enn det var.

Videre trekker Berthelsen frem også andre grunner til at de norsk-amerikanske relasjonene fort ble bedret. Forholdet mellom Bush og Bondevik beskriver han som «en av flere forutsetninger for at Irak-krisen ikke skapte en mer langvarig krise mellom Norge og USA» (Berthelsen 2005: 110). I tillegg legger han vekt på det gode forholdet Kristin Krohn Devold hadde både til forsvarsminister Donald Rumsfeld og til sikkerhetsrådgiver Condoleezza Rice, og at Knut Vollebæk, av enkelte i det amerikanske UD kalt «den ukjente helten i Washington», også kan ha spilt en rolle.

USA lot seg også imponere – og mildne – av NATO-ambassadør Kai Eides innsats. Han spilte en konstruktiv rolle i forbindelse med NATO-krisen i februar 2003 i spørsmålet om militær bistand til Tyrkia. Eides innsats ble kronet med offentlig ros av Bush.

Dessuten spilte utvilsomt Norges løfter både om humanitær hjelp og hjelp til gjenoppbyggingen en rolle. Allerede i telefonsamtalen 13. mars gjorde Bondevik bot for sin krigsmotstand og lovet at Norge ville bidra «på det humanitære feltet». Som Berthelsen skriver: «Ved flere anledninger etter krigen snakket Bush om Norge som om Bondevik hadde sagt ja til krig, ikke nei.» Så var da også Norge det eneste landet som sa nei til krigen og likevel sendte soldater etterpå.

Evangelisme og eksepsjonalisme

For den som måtte være i tvil om tittelen: Presten kjenner vi, og satanstempelet er det naturligvis Saddam Hussein som nok en gang må tåle – man er ikke spydspiss i det amerikanerne kalte «ondskapens akse» for ingenting.

Frelseren er selvsagt George W. Bush. Betegnelsen spiller på at Bush er en såkalt nyfrelst kristen. Alle kjenner historien om hvordan en samtale med predikanten Billy Graham plantet det som i Matteus-evangeliet beskrives som «et sennepsfrø» i den senere republikanske presidenten i 1985, og hvordan troen deretter fikk en avgjørende betydning i Bushs liv.

Men den spiller også på at han er den presidenten som mer enn noen annen i de senere årene har vært selve inkarnasjonen av amerikansk eksepsjonalisme og det amerikanske kallet når det gjelder å frelse resten av verden med frihet og demokrati.

Som Jennifer Bailey skrev i en artikkel i *Internasjonal politikk* i fjor høst:¹

Amerikanerne har en tendens til å betrakte verden som inndelt i to kategorier – det gode og det onde. Det gode er helt og udelt godt, og står i konstant fare for å bli tilsmusset av det onde. Samtidig som denne dualismen har umiskjennelige religiøse overtoner, beveger den seg forbi den religiøse arenaen og danner rammen for amerikansk tankegang i bredere forstand.

Slik sett er det viktig å minne om at en amerikansk president antakelig ikke trenger være nyfrelst for å se på seg selv som en frelser.

Men det er også et poeng at tro og religion spiller en mye større rolle i USA generelt enn i Norge. Også forgjengeren, Bill Clinton, hadde det han selv beskrev som «strong religious convictions»,² og etter norsk standard ville han vært regnet som en meget religiøs mann. Bondeviks uttalelser kunne muligens ha hatt samme effekt også på en annen president enn Bush. Men så langt er det vanskelig å tenke seg så mange andre norske statsministere enn Bondevik som hadde møtt Bush på dette planet. Når Tønnesson skriver i forordet at den rollen statsministerens religiøse tro kom til å spille i en dramatisk fase, er noe nytt i norsk historie, har han etter alt å dømme rett i det.

Som forfatteren selv sier; det er ikke noen tradisjon for å blande

1 Jennifer Bailey (2004): «Den moralske renhet og dens fiender. Et forsøk på å finne amerikansk utenrikspolitikkens idémessige røtter.» *Internasjonal politikk* 62 (3): 347–68

2 Clinton i intervju med KMOX Radio i St. Louis i Missouri, 24. juni 1994.

politikk og religion i Norge. Det ville ikke blitt sett på som politisk korrekt.

Vektleggingen av det religiøse aspektet her er også interessant av mer generelle grunner. Mens Europa blir mer og mer sekularisert og til og med den spanske katolske kirken fortviles over en ny generasjon med kirkefremmede, har religion vært på fremmarsj – også som politisk faktor – i store deler av verden. Dette gjelder ikke bare islam. Ikke minst i USA har den evangeliske kristendommen, som sto forholdsvis sterkt fra før, hatt en renessanse og fått innpass helt inn i regjeringskontorene. Om tilnærmingen mellom Bush og Bondevik egentlig kan leses inn i disse endringene, svarer ikke boken klart på, og det er uansett noe som krever mer inngående studier, men det utgjør i alle fall en interessant ramme for beretningen om forholdet mellom de to.

Å dele kaken

Det ligger også et upåklagelig journalistisk håndverk bak boken. Berthelsen har intervjuet rundt 60 åpne og anonyme kilder både på norsk og amerikansk side, og fått frem informasjon som hittil har vært helt ukjent.

For øvrig setter Berthelsen «den lille» historien om Bondevik og Bush, eller om forholdet mellom Norge og USA generelt, inn i «den store» om Irak-krigen, på en forbilledlig lesverdig måte. Det gjør også boken lærerik og til en informativ rekapitulering av de dramatiske månedene i 2003.

Boken er god, og vrien er interessant. Men tilbake til det store spørsmålet om hvor alvorlig krisen mellom Norge og USA egentlig var. Her svarer Berthelsen selv:

En forklaring kan være at konflikten ikke var så sentral for forholdet mellom Norge og USA som man kunne få inntrykk av. En annen kan være at Norge ikke er så viktig for USA, og at Bondevik-regjeringen derfor kunne tillate seg å protestere uten at Bush-administrasjonen brydde seg. Årsaken kan også være at Norge kan si nei til amerikanerne fordi USA ikke lenger er så viktig for Norge. Trolig ligger forklaringen mellom de tre ytterpunktene (Berthelsen 2005: 160).

Ongs tordentale 12. mars 2003 ble innledet med et sitat fra Winston Churchill: «Når du er på vei gjennom helvete, gjelder det å ikke stoppe opp.» Helt avslutningsvis låner Berthelsen et annet Churchill-sitat: «Dette er ikke slutten. Dette er ikke engang begynnelsen

på slutten. Men det kan kanskje være slutten på begynnelsen» (Berthelsen 2005: 190).

Eller kanskje ikke engang det. Det er det vel egentlig bare tiden som vil vise. I mellomtiden kan vi kanskje nøye oss med et tredje fyndord fra den for lengst avdøde britiske statsminister og ordsmed: «Et kompromiss er kunsten å dele en kake slik at alle tror de har fått det største stykket.»

Å se verden fra et annet sted. Medier, norskhet og fremmedhet

Elisabeth Eide & Anne Hege Simonsen

Oslo: Cappelen 2004

Torild Skard [forsker ved NUPI]

Dette er en bok om medier og det fremmede: ikke bare om å se verden fra et annet sted, men om å se folk som kommer fra et annet sted, om det å bli sett og hvordan en blir sett. En slik bok er viktig og betimelig. Vi blir stadig mer internasjonalisert, påvirker hendelser langt borte, reiser til fjerne himmelstrøk og mottar folk fra fremmede kulturer. Hvordan vi møter andre, hvilke forestillinger og holdninger vi har og hvilken politikk et land som Norge fører, blir i stor grad påvirket av mediene. Men disse opererer gjerne innenfor et etnosentrisk og hierarkisk verdensbilde og er ofte preget av ensidighet, uvitenhet og fordommer.

Det er to erfarne forskere og journalister, medieforsker Elisabeth Eide ved Høgskolen i Oslo og antropolog Anne Hege Simonsen, som har begitt seg inn i en relativt utforsket del av norsk kultur- og idéhistorie, og de har gitt oss en meget leseverdig bok. De søker å klarlegge hvordan mediene håndterer skillet mellom «oss» og «de andre» og har tatt for seg historiske eksempler, dagsaktuelle debatter, reiseskildringer, featureartikler og reportasje. Fokus er først og fremst på dagspressen, men mer kunstneriske uttrykksformer som film og litteratur er også tatt med.

De to forfatterne har et klart politisk utgangspunkt. De vil anlegge et kritisk, solidarisk og antihegemonisk perspektiv samtidig som de ikke ønsker å være romantiske kulturrelativister. I en sjablongpreget og polarisert mediedebatt medfører et slikt standpunkt ingen enkel balansegang, men for lesere som søker et mer nyansert og realistisk virkelighetsbilde, gir det interessant lesning.

Boka består av en rekke essays, noen skrevet av Elisabeth Eide

og andre av Anne Hege Simonsen. De foretar ingen systematisk gjennomgang av feltet, men retter søkelyset mot ulike, talende, mediepresentasjoner. Om utvalget ikke er dekkende, er det variert og spenstig. Og formen skifter hele tida fra det journalistisk beskrivende til det mer forskningsmessige, reflekterende. Boka er framfor alt myntet på folk som jobber innenfor det flerkulturelle eller «sørpolitiske» feltet, blant dem journalister og journaliststudenter. Forfatterne ønsker samtidig at den skal være tilgjengelig for et bredt leersjikt. Det er lagt vekt på å gjøre teksten livfull og engasjerende. Overveielser og kommentarer er blandet med konkrete eksempler og sitater (iblant av ukjent opprinnelse), og det hele er krydret med fiffige poenger og overraskende perspektiver. Boka er atskillig saftigere enn den tørre og abstrakte tittelen synes å tilsi. Å tilegne seg bokas budskap er imidlertid ikke bare enkelt. Leserne skal ha kraft til nytenking og revurdering av inngrodde forestillinger for virkelig å ha glede av resonnementene. Ofte baserer analysen seg på en fagtradisjon som ikke uten videre er kjent, og når det snakkes om «metonymier» og «binære hierarkier», kan noen hver famle etter fremmedordboka. Her er ikke notene alltid til hjelp.

Til å begynne med fokuserer boka på vår nære fortid. Vi får en fengslende beskrivelse av en boksekamp med «Neger'n fra Junaiten» på Bislet i 1935. India og menneskene i Calcutta blir sett med *A-magasinet*s utpreget norske øyne gjennom store deler av forrige århundre, og vi får følge journalister som skifter identitet for å få historien de er ute etter. Det skiftende emnevalget, spennet i tid og rom samt forfatternes poengterte betraktninger legger grunnen for andre del av boka, som går inn på vår egen tid. Vi får en gjennomgang av historien om drapet på Fadime, eller rettere: to historier, og blir med journalistturisten til «det utvidete Syden-begrep» i Sør-Afrika. Debattene om slør og skaut får nye vinklinger og vi får innblikk i journalistenes dilemma når de skal formidle bilder av etniske minoriteter. Til slutt blir medienes marginalisering, usynliggjøring og fremmedgjøring av mennesker og steder dissekert og analysert.

I globaliseringens tidsalder ønsker Eide og Simonsen å stille spørsmål ved våre selvbilder og bilder av andre og ved medienes rolle når det gjelder å fremme flerkulturell sameksistens. Og forfatterne lykkes langt på vei. De viser leserne ikke bare åpenbare, men også subtile og skjulte former for fremmedgjøring og diskriminering – nært og konkret. Etter lesningen kan en ikke unngå å forholde seg på en mer reflektert og kritisk måte til så vel egne holdninger som medienes håndtering av kultur og identitet (vår egen og andres). At det er en flytende grense mellom «oss» og «dem» som foran-

drer seg ustanselig, at innvandrere befinner seg i et «tredje rom» som verken er fødelandet eller det landet de slår seg ned i, og at vi alle kan oppfattes som kulturelle «hybrider» av et eller annet slag, er tanker som stimulerer til ny erkjennelse og årvåkenhet. Bokas mediefaglige forankring gir dessuten vanlige samfunnsinteresserte et innblikk i journalistiske og redaksjonelle arbeidsvilkår og arbeidsmåter som er til hjelp for å forstå en komplisert og ikke alltid sympatisk virksomhet.

Boka har en innledning, men ikke noe sluttkapittel. Trådene blir ikke samlet til store linjer eller videre problemstillinger. Forfatterne ønsker å bidra til faglig debatt og dialog om hvordan mediene på best mulig måte kan nærme seg den flerkulturelle virkeligheten. Men vi har ikke bare å gjøre med kultur og ideer. Økonomiske og politiske interesser spiller også inn. Det fins tilløp i teksten til analyser av medienes struktur og virkemåte. Bør en ikke gå videre og spørre direkte om det er mulig å få mediene til å fungere annerledes enn de gjør i dag og, i tilfelle, hva som skal til? I denne forbindelse vil det være av interesse å vite om mediene virker på samme måte i alle vestlige/europeiske land eller er Norge kanskje et annerledesland? Videre; skiller internasjonale medier seg fra de (ulike?) nasjonale? De to forfatterne arbeider nå med forskningsprosjektet «Norge fra halvkoloni til humanitær stormakt: Hundre år med de andre i norsk presse». Kanskje neste prosjekt kan bli mindre nasjonalt forankret?

Afrika i eit historiografisk perspektiv

Randi Rønning Balsvik

Oslo: Det Norske Samlaget 2004

Torild Skard [forsker ved NUPI]

Den litt tunge tittelen inneheld ei viktig presisering: Denne boka framstiller ikkje Afrikas historie, men tek for seg det historikarar har skrive om Afrika opp gjennom tidene. Mange skildringar av kontinentet har vore sterkt prega av fordomar og fåkunne utan at forfattarane har teke reservasjonar av den grunn. Slik har det ofte vore umogeleg for lesarane å skilja mellom røyndom og oppdikt. Ein presentasjon og drøfting av historieskrivinga har difor interesse ikkje berre for historiestudentar, men og for folk som er allment interesserte i Afrika.

Historieskrivinga om Afrika er vidfemnande, men teksten i denne boka er ikkje på meir enn 125 små sider. Boka er del av serien Utsyn & Innsikt, der Det Norske Samlaget publiserer kortfatta introduksjonsbøker til større emne innan historieforskinga. Bøkene skal flette saman realhistorie og forskingshistorie og føre lesaren fram til forskingsfront innan dei ulike emne. Dette er inga lita oppgåve og enda vanskelegare vert ho når teksten skal vera både stutt og allment tilgjengeleg.

Lat meg seia med ein gong at forfattaren har makta utfordringa svært godt. Boka er enkel, men samstundes nyansert, kort, men likevel fyldig. Slik blir ho instruktiv òg for ein som har lese atskilleg om Afrika, men ikkje har historie som fag. Gjennom drøftinga av forskjellige bilete historikarar har teikna, blir ulike tilnærmingar, grunnlaget deira og implikasjonane klårare – og ein kan betre skjønna dei varierende synsmåtane som kjem til uttrykk i debatten om kontinentet.

Boka er i hovudsak retta mot Afrika sør for Sahara, og Sør-Afrika har fått lite merksemd, av di det er mindre likt resten av kontinentet. Etter ei kort innleiing om natur og menneske, folketallet og det økohistoriske perspektivet tek Randi Rønning Balsvik opp spørsmålet om Afrika sør for Sahara verkeleg *har* ei historie – det er ikkje lenge sidan kjende vestlege historikarar meinte kontinentet ikkje hadde det. I tillegg til arroganse og fåkunne hang dette synet saman med at historikarane mest var opptekne av statar og skriftleg kjeldemateriale, noko det var sparsamt med i Afrika sør for Sahara. Men dei siste tiåra har faget vida ut interesseområdet, og munnlege kjelder vert nytta i større grad. Balsvik gjennomgår kjeldemateriale av ulike slag med særleg vekt på skriftleg materiale som afrikanarar, arabarar og europearar let etter seg, og skildrar den akademiske historieskrivinga som utvikla seg etterkvart, med ulike miljø og retningar. Ho påpeiker manglane knytta til ein eurosentrisk ståstad og går spesielt inn på afrikanske perspektiv på historia. Ho trekkjer linjene fram til «i dag», men her stoggar framstillinga brått. Det vert lite om afrikansk historieforsking i dag og lite om kva forskingssituasjonen har å seie for den kunnskapen – eller mangelen på kunnskap – vi har, og den informasjonen som blir presentert i boka.

I valet av forskningstema tek Balsvik slike som er viktige innanfor afrikansk historie og særleg dei som har interesse i eit identitetsperspektiv. Ho gjennomgår kva historia har å seie om slavehandelen, statsdanningar før kolonitida, den europeiske okkupasjonen av Afrika, frigjeringskampen og kampen for utvikling – sentrale tema for alle

som er opptekne av utviklinga på kontinentet. Her er tankevekkjande diskusjonar av omfanget av slavehandelen, drivkreftene og verknadene for Afrika og Europa (men ikkje Amerika). Forfattaren skildrar tilhøvet mellom Egypt og Afrika sør for Sahara og den afrikanske statsbygginga gjennom tidene. I kapitlet om kolonialismen tek Balsvik for seg jordbruksutviklinga, misjon og utdanning og kvinners rolle under kolonitida i tillegg til drøftinga av sjølve koloniseringa, motstanden og kolonistyringa. I siste kapittel er fokus retta mot tida etter andre verdskrigen: frigjerings- og den politiske, økonomiske og sosiale utviklinga etterpå. Utviklingshjelp, kristendom på frammarsj, studentopposisjon og demokratisering får spesiell omtale.

Ei lita innføringsbok kan umogeleg dekkja eit heilt fagfelt. Forfattaren må gjera eit utval av emne, funn og tilnærmingar. Ein som ikkje er faghistorikar, kan vanskeleg vurdere kor dekkjande utvalet er for faget. Og lesarar som kjenner til Afrika, vil kan henda ønskja seg ei anna vektlegging eller ein vidare omtale av emne som han eller ho er interessert i. Sjølv hadde eg gjerne sett meir analyse av det etnisk/kulturelle mangfaldet på kontinentet med skiftande sosiale strukturar og kjønnsroller. Men boka tek for seg vesentlege spørsmål og presenterer eit breitt spekter av informasjon og synsmåtar. Om framstillinga ikkje er fullstendig, gir ho mykje tankestoff på ein måte som er til å få forstand av og gir lyst til vidare fordjuping.

Forfattaren legg vekt på å framstille ulike syn, både europeiske og afrikanske. Men språkvanskane vert i denne samanhengen ikkje nemnde, enda dei ligg som eit grunnleggjande problem i heile Afrika-forskinga. Eit problem er mylderet av lokale språk, ofte utan skrift, som gjer det umogeleg å skrive historia til *heile* Afrika sør for Sahara. Eit anna problem er at den historiske litteraturen som finst, er skriven på forskjellige internasjonale (i tillegg til sume nasjonale) språk, særleg engelsk og fransk, til ein viss grad arabisk, portugisisk og spansk. Få historikarar kan alle desse språka, og i vår del av verda baserer mange seg framfor alt på engelsk. Det norske miljøet er ikkje noko unntak, og dette gjer at tilgangen til litteraturen er avgrensa, av di mykje materiale berre ligg føre på originalspråket. Særleg kjennande er den kløfta som finst i vestlege land mellom den engelskspråklege og den franskspråklege forskingsverda, og som få maktar å byggja bru over. UNESCOs store Afrika-historie spelar her ei viktig rolle: Mange forskarar med ulik kulturell og språkleg bakgrunn bidro til verket og det vart omsett til ei rekke internasjonale språk.

Boka til Balsvik reflekterer den eksisterande språksituasjonen. Teksten er rik på tilvisingar og har ei lang litteraturliste, men forfattaren viser berre til bøker og artiklar på engelsk og nordisk. Framståande fransktalande afrikanske historikarar som Cheikh Anta Diop og Joseph Ki-Zerbo er nemnde i teksten, men berre på grunnlag av omsetjingar. Andre viktige franskspråklege skribentar er i det heile tatt ikkje med, og ein saknar referanse til Cheikh Anta Diops seinare verk og Ki-Zerbos store «Historie de l'Afrique Noire» – for berre å nemna noko.

Balsvik avslutar med nokre utfordringar for historieforskarane. Ho undrast om historikarar kan finne klare svar på dei innfløkte spørsmåla i nyare afrikansk historie, som til dømes matmangel og svoltkatastrofar, om kvifor utdanning, helsetenester og dei menneskelege vilkåra generelt blei dårlegare, og om etnisk reinsking. Ho gir det råd at ein må sjå på eit samspel mellom indre og ytre forklaringsfaktorar og ikkje einsidig la seg påverka av mediebiletet dominert av katastrofar. Det finst andre bilete, framhevar Balsvik. For historikarar på jakt etter større innsikt er det mykje å henta på alle dei områda der det trass alt verken er krig eller svolt: vakre landskap, klenad og bygnader, ei eksplosiv bløming i skjønnlitteraturen, biletkunst og musikk, idrett og store moralske personlegdomar. Forfattaren har rett i dette, men viktig kunnskap vil gå tapt dersom ein avgrensar seg til det engelskspråklege Afrika, slik eksempla i boka kan tyde på. Meir enn halvparten av landa sør for Sahara talar andre språk enn engelsk, og dei har ein kunst og kultur som på mange måtar er vel så rik og original som det ein finn i dei engelsktalande landa.

Summaries

The People and the Peace

By Halvard Leira

Norwegians share an assumption about Norway as a “peace nation”, and time and again one can see references to the Norwegian “peace tradition”. What does this imply? This article indicates some main features of the Norwegian idea of peace and its relation to Norwegian foreign policy discourse, from 1890 until the present day, and elaborates on what could be called the contents of the Norwegian peace tradition. Particular emphasis is placed on the years around 1900, when a national-liberal peace discourse was established as the basis of Norwegian foreign policy discourse, and the last half of the 1930s, when the peace discourse became more socialist-inspired. Through a close reading of the work of Bjørnstjerne Bjørnson and Halvdan Koht, it is demonstrated how the Norwegian idea about peace has been tied to a conception of the Norwegian people as an independent foreign policy actor, and as particularly peace-loving. This connection was established as self-evident during the 1890s, and later discussions have largely revolved around what sort of peace policy that should follow from this baseline. After the end of the cold war, ever more policy fields have been included as “peace policy”, and the peace discourse has had to legitimise more and more. Thus the baseline is also challenged, and it is no longer as self-evident as before that Norway is a peace nation.

Internasjonal politikk 63 [2] 2005: 135–160

How Old is Norwegian Foreign Policy?

By Iver B. Neumann

The emergence of the modern state and the European states system limned the inside of the state from its outside. Inside the state, peace and progress could be furthered by means of disciplinary power, while outside of the state, anarchy reigned. Academic disciplines such as political theory, International Relations and International History treat this divide as foundational, and so the knowledge they produce contributes to its reproduction. The article traces the emergence of the divide where Norway is concerned through a

reading of the concept of “realm” (rike), and asks when Norway evolved a foreign policy (as distinct from a non-discriminating foreign/domestic one). There are two extant views. A legal view starts from sovereignty and fixes the date at 1905, whereas a nationalistic view popular with historians treats it as originary to the political entity of Norway, which means that it may be dated back some thousand years or so. Treating discriminating institutions such as foreign ministries as preconditions for the existence of a permanent divide between inside and outside, the article suggests the end of the eighteenth century, which means that Norway evolved a distinctly foreign policy at about the same time as did other European political entities.

Internasjonal politikk 63 [2] 2005: 161-182

Petroleum Policy and Foreign Policy

By Øystein Noreng

As the world's third largest exporter of oil and natural gas, Norway is a big power in international energy. Since the collapse of the Soviet Union and the end of the Cold War, Norway's security policy significance and interests have diminished compared to energy policy significance and interests. This demands a review of foreign policy and a closer coordination of petroleum policy and foreign policy, as well as a review of relations with the European Union (EU), Russia, the Middle East, China, and not least the United States. The dynamics of US relations with the rest of the world since the Iraq War, of China's relations with the Middle East, and not least of relations between the EU and Russia, put pressure on Norway to clarify fundamentals of petroleum and foreign policies and to conduct them in a more proactive way, to forestall problems instead of allowing them to occur. One possibility is that Norway as a European country outside the EU continues a lonely appearance, with petroleum policy and diplomacy as separate arenas, with the risk of marginalisation in relation to both the EU and to Russia, and ending up as a bridgehead for the United States. The alternative could be closer relations and a more proactive policy in relation to the EU and Russia, with a stronger emphasis on Norwegian economic and energy interests, together with closer relations with China and the Middle East, but with the risk of a less close relationship with the United States

Internasjonal politikk 63 [2] 2005: 183-215

Norwegian NATO Debate after the Cold War

By Nina Græger

Norway's security and defence policy was justified with reference to Cold War arguments well into the 1990s. The Norwegian NATO discourse, which is the topic of the article, is still focused on territorial defence, with allied support in an emergency situation, interoperability and alliance loyalty at its core. NATO increasingly is considered as a political instrument in which Norwegian force contributions to international operations are converted into political influence vis-à-vis Norway's allies. Some fear, however, that international engagement will reduce the national defence capacity, leaving Norway in a vulnerable situation with Russia in the northern areas. This view also reflects the opposition against defence reform, where NATO has been a central external driving force. NATO is still seen as the main arena for transatlantic relations in the Norwegian debate, whereas little attention is being paid to the ever more ambitious and capable EU. More striking, maybe, is that the attitude towards Norway's close relationship with the US, even after its unilateral turn since nine-eleven, does not seem to have changed.

Internasjonal politikk 63 [2] 2005: 217-239

Norwegian Foreign Policy 100 Years Later – Back to Start?

By Torgeir Larsen

The ramifications for Norwegian foreign policy, as a non-member of the European Union, are radically changed since the Cold War. The world has changed from a bipolar order with the US as a conserving superpower, to a unipolar world with the US as a radical superpower. 11 September 2001, and the following war on terrorism, has been a catalyst in this respect. As a result the US is today relating to international institutions as far as they are instrumental in the enhancement of American values and interests. The alliance between the US and Norway today lacks a common denominator. The threat from the east is gone. Still, Norwegian foreign policy and alliance orientation is very much the same as before. Why? Is it because reorientation for foreign policy comes harder in Norway than elsewhere? Historically, foreign policy in Norway has been more a question of administration than one of policy making. Furthermore, broad political consensus on foreign policy is a main political objective in itself. This has left little room for public and political discourse on foreign policy. The benefit is stability. The cost

is reduced ability to adapt to radical international changes. A third factor is the ever-lasting question of Norwegian EU membership, which has made interest-based foreign policy more difficult. Norway outside the power blocs of international politics must balance on the interests of other states. Therefore, a clear understanding of Norwegian interests in 2005 – outside the EU and de-linked from the reflexes of the Cold War – is needed.

Internasjonal politikk 63 [2] 2005: 243-254

Norwegian Voting on the Middle East in the UN Security Council

By Alexander Lange

The article focuses on the Norwegian policy in the Middle East resolutions in the Security Council, 2001–02. The article, which is based on the writer's master thesis at the University of Oslo, offers an empirical analysis of the Norwegian policy, based on three foreign policy traditions:

- Norway wanted to strengthen the United Nations and its ability to act.
- Norway wanted to maintain a close relationship to the USA, due to Norway's security policy.
- Norway wanted to gain influence through promoting idealistic objectives.

The article further explores the dilemma Norway faced in the Security Council: Should the Norwegian delegation promote idealistic values, or should it avoid clear-cut stances and rather work more carefully to promote consensus and the adoption of feasible resolutions? This article concludes that Norway chose a careful approach and worked for consensus in the Council. At the same time, Norway could maintain the trust of the Middle East parties, which is necessary for any involvement in future peace negotiations.

Internasjonal politikk 63 [2] 2005:255-278

A Sinister Nexus: Norway and Mullah Krekar

By Torkel Brekke

This article is an analysis of the case of Mullah Krekar, Iraqi Kurd and former leader of Ansar al-Islam, after he returned to Norway from Iraq and the Netherlands in January 2003. In making their case for war against Iraq, the Bush administration presented Ansar al-

Islam as a "sinister nexus" between al-Qaida and Saddam Hussein. To what extent did American authorities put pressure on Norwegian authorities to arrest and try Krekar for his role in Ansar al-Islam and his alleged ties to al-Qaida? To what extent did Norwegian authorities yield to pressure? To what extent does the case of Mul-lah Krekar signal an erosion of human rights in the context of the war against terrorism?

Internasjonal politikk 63 [2] 2005: 279-296

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 parentes 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: Fredsnasjon og USA-alliert

Birgitte Kjos Fonn

**Folket og freden. Utviklingstrekk i norsk
fredsdiskurs 1890–2005**

Halvard Leira

Hvor gammel er norsk utenrikspolitikk?

Iver B. Neumann

Oljepolitikk og utenrikspolitikk

Øystein Noreng

Norsk NATO-debatt etter den kalde krigen

Nina Græger

Aktuelt:

**Norsk utenrikspolitikk 100 år etter– tilbake
til start?**

Torgeir Larsen

**Handler eller holdninger? Norges Midtøsten-
politikk i Sikkerhetsrådet 2001–02**

Alexander Wiken Lange

«Sinister nexus»: USA, Norge og Krekar-saken

Torkel Brekke

Debatt:

U-hjelp – en feilslått politikk

Egil Bakke

Bokspalte

Summaries

ISSN 0020-577X