

FOKUS: ARVEN ETTER SØREIDE

Sikkerhetspolitikken primat – norsk freds- og forsoningspolitikk under Ine Eriksen Søreide

Ada Nissen

*Universitetet i Oslo, Norge***Sammendrag**

Denne artikkelen redegjør for og diskuterer freds- og forsoningspolitikken ambisjoner, hovedlinjer og posisjon innad i utenrikspolitikken under Ine Eriksen Søreides periode som utenriksminister fra 2017 til 2021. Artikkelen argumenterer for at to politiske hovedspor tegnet seg for fredspolitikken i løpet av disse fire årene. Dette er fredspolitikken rolle som sikkerhetspolitisk verktøy og det multilaterale sporet, ofte omtalt som FN-sporet. Artikkelen tar utgangspunkt i aktuelle stortingsmeldinger og årlige redegjørelser og setter dette i sammenheng med konkret innsats i utvalgte fredsprosesser og utvikling i internasjonal politikk.

Nøkkelord: fred og forsoning · sikkerhetspolitikk · FN · utenrikspolitik

Introduksjon

I slutten av februar 2020 var utenriksminister Ine Eriksen Søreide (H) i Doha da avtalen om amerikansk tilbaketrekning fra Afghanistan ble undertegnet av Trump-administrasjonen og Taliban. I sin årlige redegjørelse til Stortinget få dager senere fremholdt utenriksministeren at avtalen, sammen med felleserklæringen fra USA og den afghanske regjeringen, ga nytt håp om fred (Stortinget, 2020). Kanskje ville den internasjonale innsatsen for stabilisering og statsbygging, inkludert Norges innsats som tilrettelegger for forsoningsmøter med Taliban, endelig bære frukter.

Kontaktinformasjon: Ada Nissen, e-post: a.e.nissen@iakh.uio.no

©2023 Ada Nissen. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Nissen, A. (2023). *Sikkerhetspolitikken primat – norsk freds- og forsoningspolitikk under Ine Eriksen Søreide*. *Internasjonal Politikk*, 81(1), 3–13. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v81.4102>

Norge oppfordret til rask oppstart av direkte fredsforhandlinger mellom afghanske myndigheter, Taliban og andre afghanske representanter. Halvannet år senere var imidlertid situasjonen snudd på hodet. I august 2021, noen måneder før Søreides avgang, kollapset den afghanske staten og Taliban overtok makten i løpet av få dager. Fra norsk side forsøkte man å holde liv i fredshåpet ved å opprettholde dialogen med Taliban, men utsiktene til fruktbare samtaler var få og pessimismen stor da Søreide overlot roret til Anniken Huitfeldt (Ap).

Før nederlaget i Afghanistan hadde imidlertid Søreide rukket å innkassere sin største utenrikspolitiske seier. Den 19. juni 2020 ble Norge valgt inn som medlem i FNs sikkerhetsråd for perioden 2021–2022. Da hadde Utenriksdepartementet brukt fire år og 34 millioner kroner på kampanjen for et norsk sete (Bolle & Speed, 2020). Norges viktigste kort i valgkampen var store og konsistente økonomiske bidrag til FN i kombinasjon med lang erfaring som tilrettelegger i internasjonale fredsprosesser. Denne erfaringen kom godt med, for Norge satt som såkalt pennefører for FNs politiske oppdrag i Afghanistan (UNAMA) da Taliban gjenerobret makten. Å være pennefører i Sikkerhetsrådet innebærer å lede og tilrettelegge arbeidet for et tema eller en konfliktsituasjon som står på rådets agenda. At Norge innehadde denne rollen kan anses som en internasjonal tillits erklæring ettersom det er en rolle og et privilegium som ofte tilfaller større stater.¹

Disse to hendelsene – kollapsen i Afghanistan og inntreden i Sikkerhetsrådet – illustrerer fremtredende sider ved de internasjonale rammene som omkranset den norske freds- og forsoningspolitikken under Søreide. I løpet av hennes periode ble spesielt to politiske spor tydeligere: den sikkerhetspolitiske dimensjonen ved fredsdiplomati og det multilaterale sporet, ofte omtalt som FN-sporet.

Denne korte artikkelen redegjør for og diskuterer freds- og forsoningspolitikens ambisjoner, hovedlinjer og posisjon innad i utenrikspolitikken under Søreide. Teksten har to omdreiningspunkter. Det første er beslutningen om å integrere fredspolitikken tettere med bistands- og sikkerhetspolitikken, nedfelt i den såkalte veivalgsmeldingen (Meld. St. 36 (2016–2017)) som kom på tampen av Børge Brendes periode (se Holm, 2017). Det andre er Søreides initiativ til en ny stortingsmelding som drøftet Norges interesser i en multilateral verdensorden (Meld. St. 27 (2018–2019)) og arbeidet for å få Norge inn i Sikkerhetsrådet.

Høye bølger og dårlig sikt

Da Søreide overtok posten som utenriksminister etter Brende i oktober 2017, var den internasjonale situasjonen uoversiktlig. Mange av de store endringene som skjedde på Brendes vakt fortsatte med forsterket kraft inn Søreides periode.

¹ I praksis lager en pennefører utkast til og leder rådets forhandlinger om resolusjoner, uttalelser og andre skriftlige dokumenter. Penneføreren kan også ta initiativ til hastemøter, debatter og eventuelle besøk til land.

Stormaktsrivalisering og geopolitikk var på full fart tilbake; russerne fortsatte å ruste aktivt opp etter annekteringen av Krym i 2014, i Storbritannia var flokene rundt brexit fremdeles uløste, og i USA fremsto president Trump som en stadig mer uforutsigbar spiller, mens Beijing fortsatte sin dype strategiske rivalisering med Washington. Intrastatlige konflikter, hybridkriger og terrorvirksomhet vedvarte, særlig i Midtøsten og i Sahel-regionen i Afrika. På toppen av dette kom store, overhengende trusler som klimaforandringer og, midtveis i Søreides periode, en verdensomspennende pandemi (Stortinget, 2020).

Hvordan skulle Norge drive freds- og forsoningspolitikk innenfor disse rammene? Som vanlig ble de store linjene i utenrikspolitikken liggende fast, men utviklingen av det internasjonale trusselbildet bidro til at fredspolitikken fikk en tydeligere strategisk brodd og ble tettere integrert med sikkerhetspolitikken. Denne dreiningen tegnet seg først under Brende, men fikk et tydeligere uttrykk under Søreide. Her er det viktig å påpeke at freds- og forsoningspolitikken alltid har hatt en sikkerhetspolitisk forankring (Tamnes, 1997, s. 343). Likevel er det betydelig forskjell i betoningen av fredspolitikken sikkerhetspolitiske dimensjon blant de utenriksministrene som har sittet etter den kalde krigen. Det tydeligste skillet går mellom de tre utenriksministrene fra Høyre (Jan Petersen, Børge Brende og Ine Eriksen Søreide) og deres kolleger fra Arbeiderpartiet og KrF (Stoltenberg, Bondevik, Holst, Godal, Vollebæk, Jagland, Støre, Barth-Eide og Huitfeldt). Sikkerhetspolitikk og strategiske interesser knyttet til freds- og forsoningspolitikken har i større grad blitt løftet frem under ministrene fra Høyre. Petersen, Brende og Søreide har alle hovedsakelig vært interessert i freds- og forsoningspolitikken ut fra dens sikkerhetspolitiske betydning og evne til å generere oppmerksomhet fra viktige allierte. Dette betyr ikke at utenriksministre fra Høyre har nedprioritert freds- og forsoningspolitikken, men at de, til tross for at den offentlige retorikken rundt politikken, har vært til forveksling like siden begynnelsen av 2000-tallet, mer enn sine kollegaer på sentrum og på venstresiden har foretrukket å begrunne politikken strategisk fremfor verdipolitisk. Denne prioriteringen har også gjenspeilet seg i ministrenes grad av tilstedeværelse på møter og tilstelninger knyttet til ulike fredsprosesser. Arenaer der det har være mulig å fange amerikanernes interesse har hatt forrang for Høyre-ministrene helt siden Jan Petersen i 2002 oppdaget at amerikanerne heller ville snakke med ham om Sri Lanka enn Afghanistan (Nissen, 2015, s. 171–174).

Søreide føyde seg glatt inn i denne tradisjonen. Hun var godt bevandret i det skiftende internasjonale trusselbildet og hadde en tydelig sikkerhetspolitisk refleks etter sin tid som forsvarsminister. Innad i UD og i departementets diplomatiske omland og samarbeidsinstitusjoner, som for eksempel NOREF (Norwegian Centre for Conflict Resolution), var oppfatningen at i motsetning til Brende reiste hun relativt lite. Hjemme i UD var hun tydelig til stede i oppfølgingen av pågående freds- og forsoningsarbeid, ofte på detaljnivå, men på de ulike arenaene rundt om i verden der Norge drev fredsarbeid i praksis var hun mindre til stede enn sin forgjenger. I så måte kan man si at freds- og forsoningspolitikken ikke var en hovedprioritet for Søreide.

Hennes engasjement for sikkerhetspolitikk gjorde likevel at freds- og forsoningsarbeidet ble løftet frem som en viktig del av Norges innsats for bekjempelse av internasjonale trusler, ikke minst gjennom kampanjen for en plass i Sikkerhetsrådet. Hele tiden var det sikkerhetspolitiske argumentet førende. Utad var Norges erfaring som internasjonal brobygger og fredsskaper et sentralt argument, men på hjemmebane ble målet om medlemskap fremstilt som et sikkerhetspolitisk mottrekk i en verden hvor «bølgene [var] blitt høyere» og «sikten framover dårligere».²

«En stadig viktigere sikkerhetspolitisk begrunnelse»

En gjennomgang av Søreides årlige utenrikspolitiske redegjørelser til Stortinget viser en vedvarende uro for internasjonal utvikling og økt fokus på fredsarbeid og multilateralt samarbeid som viktige brikker i sikkerhetspolitikken. I den første redegjørelsen fra 2018 slo utenriksministeren fast at «Våre bidrag til stabilisering og fred har fått en stadig viktigere sikkerhetspolitisk begrunnelse».³ Som eksempler på dette ble Norges innsats for konfliktløsning i Israel og Palestina og i Afghanistan, samt støtte til FNs meklingsforsøk i Syria og Jemen, trukket frem.

En urolig verden gjorde norsk fredsengasjement etterspurt. Under Søreide bisto Norge med forhandling og dialog ikke bare i Afghanistan og i Israel-Palestina-konflikten, men også i Sør-Sudan, Somalia, Filippinene, Colombia, Venezuela og Syria, for å nevne de viktigste stedene. Fremgangsmåten var stort sett som før, med fokus på lavmælt diplomati, tillitsbygging og gode lokale og internasjonale nettverk innen- og utenfor politikken. I Colombia hadde norsk innsats i stor grad lyktes, men ikke alle steder var det like løfterikt. I Israel-Palestina-konflikten satt man fast i en stadig trangere, nedadgående spiral. Muligheten for en tostatsløsning krympet med et ustabil politisk landskap i Israel, palestinsk splittelse og Trump-administrasjonens uforutsigbare, men Israel-vennlige politikk (se Jensehaugen, 2023). Etablerte strukturer som *The Ad Hoc Liaison Committee* (AHLC) – giverlandsgruppen for Palestina som Norge hadde ledet siden 1993 – bidro indirekte til at det internasjonale samfunn håndterte konfliktens jevne tilsig av problemer fremfor å forsøke å løse den. Uten AHLC ville palestinernes humanitære situasjon bli betydelig forverret. Man ville også miste et viktig forum for dialog i perioder hvor fredsprosessen lå brakk. Samtidig var AHLC i seg selv en blokkering fordi den internasjonale bistanden holdt palestinerne flytende og lettet ansvarsbyrden på både Israel og palestinske selvstyremyndigheter. På sett og vis satt altså Søreide fast i en politisk arkitektur Norge selv hadde vært med å opprette i etterkant av Oslo-prosessen. I stort fortsatte derfor Norges innsats i samme spor som tidligere. Men på ett viktig punkt skilte tilnærmingen under Søreide og forgjengeren Brende seg fra tilnærmingen under Jonas Gahr

² Utenriksministerens redegjørelse til Stortinget 5.3.2019.

³ Utenriksministerens redegjørelse til Stortinget 27.2.2018.

Støre (Ap). Mens Støre hadde flere hemmelige samtaler med topplederen i Hamas, snakket verken Brende eller Søreide direkte med organisasjonen. I stedet lot de kontakten foregå på diplomatisk nivå av frykt for å bli oppfattet som pro-palestinske. Etter at Søreide fordømte Hamas raketangrep mot Israel under krigen på Gaza i mai 2021 opphørte kontakten og ble ikke gjenopptatt før etter hennes avgang (se Jensehaugen, 2023).

I Afghanistan hadde derimot både Brende og Søreide direkte møter med toppledere i Taliban (Bolle, 2020; VG, 2021). Norges rolle som tilrettelegger for fredssamtaler mellom Taliban, USA og afghanske myndigheter begynte under Støre og fortsatte under Espen Barth Eide (NOU 2016: 8). I Søreides periode hadde Norge en viktig støttefunksjon i en prosess hvor afghanske myndigheter og representanter fra Taliban for første gang møttes ansikt til ansikt i offisielle forhandlinger. I hele perioden var Norge en aktiv pådriver for menneskerettigheter og særlig kvinners rettigheter overfor de afghanske partene. Dette var antagelig den fredsprosessen hvor Søreide selv var mest involvert og til stede i felt, kanskje med unntak av den stadig aktuelle, men inaktive Israel-Palestina-prosessen (Jensehaugen, 2023). En del av forklaringen på dette ligger nok i at Søreide som forsvarsminister hadde vært tett på Afghanistan gjennom sitt ansvar for Norges langvarige militære engasjement, og i at krigen var høyt oppe på den internasjonale sikkerhetspolitiske agendaen. Talibans abrupte maktovertakelse i august 2021 innsnevret imidlertid muligheten for videre norsk fredsarbeid. Etter mange år med møysommelig diplomatisk innsats (som under Søreide pågikk ved siden av Forsvarets spesialstyrkers kapasitetsbygging i det afghanske spesialpolitiet), ble norsk fredsarbeid i løpet av kort tid redusert til heseblesende forsøk på å forhindre massiv kvinneundertrykkelse og total statskollaps (se også Engh, 2021).

Heller ikke på Filippinene var progresjonen i fredsprosessen betydelig. Partenes innsatsvilje var begrenset, og prosessen stod mer eller mindre på stedet hvil under hele Søreides periode. Arbeidet i Syria og Venezuela humpet og gikk, stort sett under den offentlige radaren, mens i Sudan og Somalia inngikk fredsarbeidet fra og med 2017 i en større offentlig satsing som koblet norsk bistand tettere til fredsarbeid og sikkerhetspolitikk.

Tettere på Afrika

Stortingsmeldingen *Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk* (Meld. St. 36 (2016–2017)), som kom på tampen av Børge Brendes periode, etablerte viktige rammer for deler av freds- og forsoningspolitikken under Søreide. Norge skulle styrke sitt bidrag til internasjonal stabilitet, fred og utvikling i Afrika og Midtøsten, med mål om å forhindre krig og økende migrasjonsbølger som kunne få direkte sikkerhetspolitiske, økonomiske og sosiale konsekvenser for Europa og Norge. Dette fordret en stor omlegging av norsk bistand og en tettere integrasjon av bistand, freds- og forsoningsarbeid og sikkerhetspolitiske tiltak (Stortinget, 2020).

Seks stater var valgt ut som spesielt prioriterte. Foruten Afghanistan og Palestina inkluderte dette Sør-Sudan, Mali, Niger og Somalia. Nøkkelordet var konfliktforebygging, og freds- og forsoningsdiplomati var et virkemiddel som sammen med utviklingsbistand, næringsutvikling, kapasitetsbygging i statlig sektor og militære bidrag skulle bidra til dette. Oppfordring til kvinners deltakelse i ulike konfliktforebyggende prosesser og reformering av FNs fredsbevarende innsats var kjerneoppgaver. Det siste skulle blant annet skje gjennom å styrke FNs politi og etterretning slik at operasjonene kunne bekjempe organiserte kriminelle også der disse finansierte terror. Sist, men ikke minst, skulle Norge bidra til å styrke Den afrikanske unions (AU) evne til å sikre stabilitet og drive fredsprosesser (Meld. St. 37 (2014–2015), s. 50; Meld. St. 36 (2016–2017), s. 36–37). Det tydeligste tegnet på dette var at Norge inngikk et tettere strategisk samarbeid med AU. Høsten 2018 opprettet Søreide en egen norsk AU-delegasjon i Addis Abeba og utnevnte Morten Aasland til Norges første AU-ambassadør. Samtidig ble det inngått en ny samarbeidsavtale med AU der rammen var på 180 millioner kroner over tre år og målet blant annet å styrke politisk dialog og samarbeid innen fred og sikkerhet (Jørgensen, 2019; Meld. St. 27 (2018–2019)).

Revitalisering av FN-sporet: Norges inn i Sikkerhetsrådet

Den strategiske bruken av fredsdiplomati og styrkingen av samarbeidet med AU var vedtatt under Brende, men gled friksjonsfritt inn i Søreides politiske portefølje der fokus var sikkerhetspolitikk og multilateralt samarbeid. Stortingsmelding 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* pekte ut en retning for norsk multilateral politikk hvor både det strategiske samarbeidet med AU og Norges kandidatur til Sikkerhetsrådet inngikk som viktige elementer (Meld. St. 27 (2018–2019), s. 37). Kampen for plassen i Sikkerhetsrådet tydeliggjorde hvordan freds- og forsoningspolitikken var direkte knyttet til globale trusler. Det nye fokuset på fred og stabilitet i Afrika og samarbeidet med AU pekte i samme retning ettersom to tredjedeler av sakene som kom opp i Sikkerhetsrådet omhandlet Afrika.

I sin argumentasjon for Norges kandidatur til rådet påpekte Søreide at internasjonalt samarbeid var under kraftig press og at «deler av sikkerhetsarkitekturen i vår del av verden svekkes». ⁴ Folkeretten, inkludert menneskerettighetene og internasjonal humanitær rett, måtte styrkes, og Norges erfaring fra tiår med konfliktløsning og tilrettelegging av fredsprosesser ble et sentralt argument for et sete i rådet. I tillegg brukte Utenriksdepartementet historisk velkjente argumenter som at FN var en hjørnestein i norsk utenrikspolitikk og at Norges status som småstat uten kolonifortid gjorde det enklere å bygge partnerskap og finne løsninger på tvers av grupper (Frydenlund, 1982; Leira, 2005; Meld. St. 27 (2018–2019), s. 41, 53, 60,

⁴ Utenriksministerens redegjørelse til Stortinget 5.3.2020.

76; Tamnes, 1997). Samtidig figurerte argumenter av noe nyere dato, der fokus var på Norges evne til å fremme kvinners deltakelse og lokalt eierskap i fredsprosesser, samt til å sikre at ulike fredsprosesser hadde sterk forankring i FN. Det siste var viktig ikke minst for å styrke FNs egen relevans. Fokus på lokalt eierskap og inkluderende prosesser hadde vært Norges offisielle holdning til fredsprosesser omtrent siden midten av 2000-tallet (Sørbø et al., 2011), mens målet om økt inkludering av kvinner i var en videreføring Norges rolle som pådriver for oppfølging av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet fra 2000 (Meld. St. 27 (2018–2019), s. 41–42).

Disse argumentene ble ettertrykkelig fremført i en langvarig og storstilet kampanje som strakk seg over flere år. Kampanjen, som kostet dobbelt så mye som kampanjene til Norges konkurrenter Canada og Irland, hadde en egen visuell identitet utviklet av et norsk reklamebyrå med sterkt rosa som gjennomgående farge (se også Skjelsbæk et al., 2023). Etter at slagordet *Consistent partner. Common future* hadde blitt fremmet på utallige reiser, møter, representasjonsmiddager, og i forbindelse med utdeling av rosa kampanjemateriell og steking av rosa vafler i FN-hovedkvarteret i New York, kunne Norge for femte gang siden 1949 innta en plass ved et av verdens viktigste bord. Søreide understreket at et medlemskap i FNs sikkerhetsråd var «et av de viktigste og mest synlige virkemidlene i den diplomatiske verktøykassen» og konstaterte at muligheten til å påvirke det multilaterale systemet var avgjørende for Norges sikkerhet og suverenitet (Meld. St. 27 (2018–2019), s. 62). Kanskje var de sikkerhetspolitiske argumentene viktigst overfor den tidligere forsvarsministerens egne konservative kolleger. Blant høyrefolk med forsvarserfaring var det nemlig fremdeles dem som mente det var naivt og aktivistisk å «basere landets ‘førstelinjeforsvar’ på FN-systemet». Å vinne en plass i Sikkerhetsrådet kunne umulig være like viktig som å sikre nasjonal militær tilstedeværelse i nordområdene (Hammerstad, 2020).⁵

Med tanke på vekten av Søreides personlige engasjement er det selvfølgelig mulig å innvende at Norge ville hatt gode muligheter til å få en plass i rådet uavhengig av hvilken minister som satt ved roret. De nordiske landenes avtalte praksis om at ett land stiller til valg hvert fjerde år når Vestgruppen i rådet har plasser på valg, bidrar til dette. Det er likevel ingen automatikk i at de nordiske landene vinner plassene. Da Sverige ble valgt for perioden 2017–2018 var det første gang på nesten et tiår at Norden var representert i rådet. Derfor er det ikke helt irrelevant at Norge kom inn på Søreides vakt. Ved å lose Norge inn i Sikkerhetsrådet klarte UD under Søreides ledelse å profilere Norge som en aktiv og synlig bidragsyter til FN, med en tydelig fredsprofil. Alternativet – å ikke bli innvalgt – ville dessuten ha vært et stort nederlag, ikke minst på grunn av kampanjens prislapp på 34 millioner kroner.

⁵ Hammerstad var offiser og tidligere statssekretær i Forsvarsdepartementet.

I sin analyse av freds- og forsoningspolitikken under Brende, argumenterer de Carvalho og Skumsrud Andersen for at Norges FN-politikk ble satt på «autopilot» mellom 2013 og 2017, og at Norges «varemerke» som «fredskjempe» i FN ble svekket. Norge fortsatte som viktig finansiell bidragsyter til FNs fredsbevarende operasjoner og stilte også med militært mannskap på bakken i Mali (MINUSMA), men holdt lav profil og utfordret andre stater lite på fredsarbeid og i menneskerettighets-spørsmål (de Carvalho & Andersen, 2017, s. 230–231). Også Søreide vandret i stor grad langs de samme opptråkkete stiene når det gjaldt fredsoperasjoner. Foruten om i Mali deltok norsk militært personell i UNMISS i Sør-Sudan og i UN Truce Supervision Organisation (UNTSO) i Midtøsten, mens norsk politi var engasjert i FN-operasjoner i Colombia, Mali og Sør-Sudan. Alle disse operasjonene var påbegynt lenge før Søreide ble utenriksminister (Meld. St. 27 (2018–2019) s. 65).

Til forskjell fra Brende løftet hun imidlertid tydeligere frem norsk fredsmeklings sikkerhetspolitiske dimensjon i FN-sammenheng, ikke minst i sikkerhetsråds-kampanjen. Slik ble Norge en mer aktiv og synlig bidragsyter. I forlengelse av dette er det et poeng at Norges «varemerke» som såkalt fredskjempe eller fredsnasjon ikke primært er grunnfestet i Norges deltakelse i FNs fredsoperasjoner, slik de Carvalho og Skumsrud Andersen hevder. Etter den kalde krigen er det fredsdiplomati som har utgjort selve kjernen i dette varemerket. Dette er tydelig ikke minst hvis man sammenligner Norge med Sverige, et land som også ser seg selv som en fredsnasjon og en sterk bidragsyter til internasjonal fred og stabilitet. For det første er Sveriges militære bidrag til FNs fredsoperasjoner betydelig større enn Norges. For det andre ligger også Sverige helt på topp blant FNs økonomiske bidragsytere. For det tredje er Sverige en aktiv tilrettelegger og megler i fredsprosesser som foregår i regi av FN, EU og OSSE. Likevel har Sverige vært mindre profilert som «fredskjempe» enn Norge de siste tiårene. Det skyldes i stor grad at Norge har brukt mer tid og penger på dialogarbeid som foregår utenfor FN-systemet, dog som regel med solid forankring i FN (Nissen, 2021). Det er derfor ikke som bidragsyter til FNs fredsoperasjoner, men som fredsmekler at Norge i størst grad har fremmet dette varemerket. Og det var denne delen av varemerket – erfaringen som mekler og tilrettelegger – Søreide primært fikk løftet frem gjennom sikkerhetsråds-kampanjen, selv om troppebidrag og transportfly til Mali også ble høyt verdsatt i FN-kretser (de Carvalho & Andersen, 2017; Forsvarets Forum, 2018).

I løpet av Søreides siste år som utenriksminister ble Norges fredspolitiske evner satt på en rekke prøver. Norge ledet FNs sanksjonskomité for Nord-Korea og var såkalt penneholder sammen med Irland i spørsmålet om grensekryssende humanitær bistand i Syria. Med dårlige odds klarte Norge og Irland å samle Sikkerhetsrådet om en resolusjon som forlenget mandatet for slik bistand (Utenriksdepartementet, 2022). Her kom antakelig forgjengeren Brendes iherdige og omdiskuterte bestrebelser på normalisering av forholdet til Kina godt med, ettersom kineserne tidligere hadde brukt sin vetorett til å stoppe nødhjelp fordi de mente Assad skulle ha full kontroll over dette på sitt territorium (AP News, 2021). Sammen med Estland

hadde Norge også ansvaret for å lede forhandlinger om FNs politiske oppdrag i Afghanistan (UNAMA). Normalt var det liten uenighet om UNAMA, men med Talibans maktovertakelse i august 2021 sto UNAMA overfor betydelige utfordringer knyttet til tilstedeværelse, forholdet til Taliban, humanitær innsats, bistands- og sanksjonsspørsmål.

Oppsummering

Da Ine Eriksen Søreide overtok utenriksministerposten i oktober 2017 var et konservativt utenrikspolitisk grunnlag allerede etablert. Fokuset på engasjementspolitikk (bistand, fred og forsoning) var tonet noe ned, og forholdet til stormakter og sikkerhetspolitiske spørsmål dominerte. Den underliggende forståelsen var fremdeles likevel at verdier og egeninteresser gikk hånd i hånd innenfor freds- og forsoningsfeltet. Sammenlignet med fredsdiplomatiets «gullalder» på 1990-tallet, et tiår hvor mange trodde at demokrati, menneskerettigheter, frihandel og fred ville ekspandere nærmest uhindret, og perioden med Refleks-prosjektet under Støre (2005–2013) hvor engasjementspolitikk var ensbetydende med egeninteresse, men også hadde en iboende moralsk egenverdi, så var verdier og idealer skrevet i sikkerhetspolitikken tegn under Søreide. I hennes periode ble freds- og forsoningspolitikkenes rolle i sikkerhetspolitikk og multilateralt samarbeid fremhevet, og norsk innsats både i enkelte prosesser og i FN-sammenheng ble fremstilt som del av et vestlig fellesforsvar av en vakkende liberal verdensorden.

Forståelsen av at den liberale verdensorden var truet og at norsk utenrikspolitikk måtte mobilisere for å forsvare folkerett, frihandel, demokrati og en regelbasert verdensorden, var selve drivkraften for å bruke norsk freds- og forsoningspolitikk mer strategisk. Forhindring av konfliktutbrudd i Sahel-regionen og i Midtøsten, et styrket samarbeid med Den afrikanske union og kampanjen for å få Norge inn i Sikkerhetsrådet ble hovedprioriteter. Både bruken av fredsdiplomati som strategisk verktøy for å styrke sikkerhet og stabilitet i enkeltland og regioner, og det såkalte FN-sporet trådte tydeligere frem i løpet av Søreides periode. Dette var både et resultat av endringer i det internasjonale trusselbildet, og av Søreides personlige kompetanse, erfaring og preferanser, ikke minst fra hennes tid som forsvarsminister.

Overordnet var Søreide mer opptatt av å styrke Nato og fremme Norges rolle i multilaterale institusjoner enn å fokusere på det freds- og forsoningsarbeidet som pågikk i felt. Dette var i grunnen tradisjonell høyrepolitikk og fulgte en linje som kjennetegner alle de tre konservative utenriksministrene som har sittet etter den kalde krigen. Helt siden Jan Petersen lot være å nedskalere freds- og forsoningspolitikken da han oppdaget at amerikanerne hadde spesiell interesse for den, har Høyres linje innebåret å la fredsdiplomati rulle og gå mens hovedfokuset utad har ligget på politikkenes evne til å generere politisk kapital som kan veksles inn på andre områder. Ine Eriksen Søreide, talskvinne for sikkerhetspolitikkenes primat, vekslet denne kapitalen inn i et sete i Sikkerhetsrådet.

Om forfatteren

Ada Nissen (ph.d.) er førsteamanuensis i historie ved Universitetet i Oslo. Hun har skrevet en doktorgradsavhandling om norsk fredsdiplomati etter 1989 (2015) og forsker på Norge og Nordens internasjonale avtrykk innen diplomati, politikk og næringsliv. Korrespondanse: a.e.nissen@iakh.uio.no

Referanser

- Bolle, T. (2020, 18. september). Afghanistan-samtaler: Eriksen Søreide i møte med Taliban-topp. *Bistandsaktuelt*. <https://www.bistandsaktuelt.no/afghanistan-humanitaere-kriser-krig-og-konflikt/afghanistan-samtaler-eriksen-soreide-i-mote-med-taliban-topp/115692>
- Bolle, T. & Speed, J. (2020, 30. september). Prislapp på plass i Sikkerhetsrådet: 34 millioner kroner. *Bistandsaktuelt*. <https://www.bistandsaktuelt.no/fn-utviklingspolitikk/prislapp-pa-plass-i-sikkerhetsradet-34-millioner-kroner/113121>
- de Carvalho, B. & Andersen, M. S. (2017). Engasjementspolitikk på autopilot: Fredsbygging, fredsbevaring og fredsmegling under Børge Brende. *Internasjonal Politikk*, 75(3–4), 230–236. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v75.1151>
- Engh, S. (2021). Norge i Afghanistan 2001–2014: Engasjementspolitikken møter sikkerhetspolitikken. I H. Ø. Pharø, S. Engh, K. I. Bjerga, G. D. Hatlehol & K. Offerdal (Red.), *Historiker, strateg og brobygger. Festskrift til Rolf Tammes 70 år* (s. 324–346). Pax Forlag.
- Forsvarets Forum. (2018, 21. desember). *Stemmesanking og vaffelsteking i New York*. <https://forsvaretsforum.no/reportasje/stemmesanking-og-vaffelsteking-i-new-york/103125>
- Frydenlund, K. (1982). *Lille land – hva nå?* Universitetsforlaget.
- Hammerstad, O. (2020, 8. juli). Norsk sikkerhetspolitikk i spagaten. *Morgenbladet*.
- Holm, M. (2017). Å hoppe etter refleks: Brendes veilvalg. *Internasjonal Politikk*, 75(3–4), 212–219. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v75.1128>
- Jensehaugen, J. (2023). Et godt posisjonert vitne til en varslet tragedie: Ine Eriksen Søreide og konflikten mellom Israel og palestinerne. *Internasjonal Politikk*, 81(1). <https://doi.org/10.23865/intpol.v81.4094>
- Johnsen, N. (2021, 19. oktober). Norges ukjente rolle i Taliban-forhandlingene. *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/JxvJrm/norges-ukjente-rolle-i-taliban-forhandlingene>
- Jørgensen, N. B. (2019, 1. juli). Norge styrker samarbeidet med Den afrikanske union. *Bistandsaktuelt*. <https://www.bistandsaktuelt.no/norge-styrker-samarbeidet-med-den-afrikanske-union/124894>
- Leira, H. (2005). Folket og freden. Utviklingstrekk i norsk fredsdiskurs 1890–2005. *Internasjonal Politikk*, 63(2–3), 141–160.
- Lederer, E. M. (2021, 7. juli). *China wants cross-border aid and sanctions relief for Syria*. AP News. <https://apnews.com/article/united-nations-syria-europe-china-middle-east-3c2a2875a995db6fc79634876df05654>
- Meld. St. 37 (2014–2015). *Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-37-20142015/id2423339/>
- Meld. St. 36 (2016–2017). *Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-36-20162017/id2549828/>
- Meld. St. 27 (2018–2019). *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20182019/id2654250/>
- Nissen, A. (2015). *The peace architects. Norwegian peace diplomacy since 1989* [Doktoravhandling]. Universitetet i Oslo.
- Nissen, A. (2021). A historical view on the Nordic peace brand. Norway and Sweden: Partners and competitors in peace. I A. de Bengy Puyvallée & K. Bjørkdahl (Red.), *Do gooders at the end of aid* (s. 80–100). Cambridge University Press.
- NOU 2016: 8 (2016). *En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-8/id2503028/>
- Skjelsbæk, I., Larsen, E., Moss, S. M. & Tryggestad, T. L. (2023). Dempet statsfeminist? Nasjonale tradisjoner og globale utviklingstrekk i Søreides periode som utenriksminister. *Internasjonal Politikk*, 81(1). <https://doi.org/10.23865/intpol.v81.4142>
- Stortinget. (2018, 27. februar). *Utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse*. <https://www.stortinget.no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak?p=70964>

- Stortinget. (2019, 5. mars). *Utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse*. <https://www.stortinget.no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=75047>
- Stortinget. (2020). Utenriksministerens. <https://www.stortinget.no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=78901>
- Sørbø, G. M., Goodhand, J., Klem, B., Nissen, A. E. & Selbervik, H. (2011). *Pawns of peace. Evaluation of Norwegian peace efforts in Sri Lanka, 1997–2009*. (NORAD-rapport 5/2011). <https://norad.no/en/toolspublications/publications/2011/pawns-of-peace-evaluation-of-norwegian-peace-efforts-in-sri-lanka-1997-2009/>
- Tamnes, R. (1997). *Norsk utenrikspolitikk historie: Bind 6. Oljealder 1965–1995*. Universitetsforlaget.
- Utenriksdepartementet. (2022). *Norway in the UN. Permanent Mission to the United Nations in New York. Statements made by Norway*. <https://www.norway.no/en/missions/UN/statements/>

Abstract in English

The Primacy of Security Policy: Norwegian Peace and Reconciliation Policy During Ine Eriksen Søreide's Term

This article explains and discusses the ambitions, main features and position of Norway's peace and reconciliation policy during Ine Eriksen Søreide's period as foreign minister from 2017 to 2021. The article identifies two main political tracks for the peace policy during these four years. The first is the role of peace policy as a security policy tool and the second is the multilateral track, often referred to as the UN track. The article uses parliamentary white papers and annual parliamentary accounts as contextual background for the analysis of selected peace efforts, and connects this to general developments in international politics.

Keywords: peace and reconciliation · security policy · UN · Norwegian foreign policy