

FOKUS: SKANDINAVIA OG USA

Norge, USA og det liberale verdifelleskapet

Minda Holm

Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)

Vi må forankre politikken i de grunnleggende verdiene vi deler med allierte og samarbeidspartnere globalt. Vi må mobilisere for å unngå at tiår med fremgang for demokrati, menneskerettigheter, frihandel og internasjonalt samarbeid drives tilbake. Utenriksminister Børge Brende i utenrikspolitisk redegjørelse, 15. mars 2015.

Det har vært mye diskusjon i media om Trumps politikk og hvorvidt Norge er i en posisjon der vi kan (eller bør) kritisere den nye amerikanske administrasjonen. Holdningen hos flere er at Norge er for avhengige av USA som sikkerhetsgarantist til at vi bør utfordre den nye presidenten på felt som flyktningpolitikk.¹ Samtidig kan en posisjon hvor vi tier utfordre Norges selvbylde som liberal stat, endog «en unik og moralsk høyverdig nasjon» (Leira et al. 2007: 10). Spenningen mellom våre verdier og USA som sikkerhetsgarantist setter norske myndigheter i en uvanlig og ukomfortabel klemme, da vi er vant til at sikkerhets- og verdifelleskapet er en del av samme «pakke». Mens vi har hatt diskusjoner rundt *sikkerhetsfelleskapet* med USA og Norges rolle i NATO (balansegang vis-à-vis Russland, samt graden av «selvstendighet» i innretningen av forsvaret), har utenriksministre på tvers av partilinjert stort sett tatt det underliggende *verdifelleskapet* for gitt. Hvorfor snakker vi ikke mer om USA som premissleverandør for norsk utenrikspolitikk?

Etter den kalde krigen har verdifelleskapet med USA i norsk retorikk først og fremst vært basert på liberale verdier om demokrati, rettsstatsprinsipper og menneskerettigheter (se for eksempel Petersen 2002; Støre 2006; Brende 2016). Disse verdiene har vært lette å fremheve, både fordi Norge har en lang tradisjon som liberal-nasjonal stat, og fordi den

¹Se for eksempel Janne Haaland Matlary i VG, <http://www.vg.no/nyheter/utenriks/donald-trump/professor-vanvittig-dumt-aa-fornaerme-trump/a/23918599/#xtor=CS4-1>.

såkalte liberale verdensordenen de siste tiårene har vært så dominerende ideologisk i både Europa og USA. Mange av verdiene, som demokrati og menneskerettigheter, har blitt oppfattet som «gode i seg selv», uavhengig av kontekst. I tråd med konsensuslinja i norsk utenrikspolitikk har de også vært relativt ukontroversielle.

Trump's delvis anti-liberale politikk setter flere av USAs europeiske allierte, inkludert Norge, i en kinkig posisjon. Én mulig respons er å opptre varsomt, og la de amerikanske institusjonene selv «gjøre jobben» i møte med mer illiberale initiativer fra den nye administrasjonen. Samtidig kan det tenkes at flere av Trumps posisjoner vil modereres i møte med både byråkrati og allierte. Problemet med en slik tilnærming – der Norge står på sidelinjen, og eventuelt tar ad hoc beslutninger om å kritisere – er at det ikke tar utfordringene som de liberale verdiene og institusjonene står overfor seriøst nok. Problemet for verdifelleskapet er tross alt ikke bare Trump, men en internasjonal dreining mot det illiberale i både innenriks- og utenrikspolitikken til land som vi har antatt har vært en del av det samme fellesskapet. Hvor langt er Norge villig til å gå for å forsvare de verdiene som vi definerer oss gjennom utad?

I denne artikkelen vil jeg drøfte tre relaterte aspekter ved det liberale verdifelleskapet: forholdet til USA, utfordringene for den liberale orden internasjonalt og hvilke implikasjoner disse utfordringene har for norsk utenrikspolitikk. Mitt hovedargument er at Norge må avklare hva vi legger i de liberale verdiene, og fokusere mer på verdifelleskap med land som vi ser på som trygge partnere – som de nordiske landene. Samtidig må vi avklare hvilke prinsipper vi realistisk sett kan håndheve både på hjemmebane og overfor våre allierte.

Norge, USA og Trump

Forholdet til USA har lenge vært bakteppet for Norges prioriteringer på forsvarssiden og i sikkerhetspolitikken. Prioriteringen av forholdet har ofte vært eksplisitt, som i det kostbare valget om å gå for F-35 fremfor svenske JAS Gripen. Tilsvarende har militær deltagelse i Afghanistan, Libya og Syria delvis blitt begrunnet med viktigheten av å ivareta det gode allianseforholdet (se f.eks. Græger 2016; NOU 2016). USA blir definert som den «viktigste garantisten for Norges sikkerhet» (Brende 2016), og som «Norges viktigste allierte» (Erna Solberg sitert i SMK 2016). Selv om norsk sikkerhets- og utenrikspolitikk tradisjonelt har måttet balansere forholdet til USA med bl.a. vårt naboforhold med Russland, er det åpenbart hvem det er viktigst for oss å ha et nært forhold til. Likevel diskuterer vi sjelden USA som premissleverandør for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Når det gjelder land som ligger lenger unna oss politisk – som Kina og Russland – er slik diskusjon langt mer vanlig.²

²Som Kristin Haugevik (2015) har påpekt, gjelder imidlertid det samme for utenrikspolitisk strategi og debatt rundt Norges forhold til Storbritannia. Det er lettere å ta forhold med våre nære allierte «for gitt».

Trump's uttalelser om NATOs funksjon og artikkel V om kollektivt forsvar har gjort mange europeiske land usikre på det transatlantiske samarbeidet i NATO. Likevel er det lite sannsynlig at norsk NATO-politikk vil endre seg stort i nærmeste fremtid. Trump har moderert retorikken, og valget av forsvarsminister har sendt betryggende signaler til alliansen. Som General Mattis uttalte under høringen i forkant av at han ble utnevnt til forsvarsminister i USA: «NATO er sannsynligvis den mest vellykkede militære alliansen i moderne historie, kanskje noensinne» (Mattis 2017). Ingenting er sikkert med den nåværende amerikanske administrasjonen, men det skal en god del til for at Trump skal kunne overkjøre det enorme institusjonelle presset – fra eget parti, fra forsvarssektoren, fra rådgivere og fra internasjonale partnere – mot å gjøre noe drastisk med amerikansk NATO-tilknytning. Hvis de europeiske NATO-landene klarer å levere på økt press om byrdefordeling, vil nok amerikansk støtte bestå.

Så lenge NATO (og USA) oppleves som en sikkerhetsgaranti er det lite sannsynlig at vi vil få en prinsipiell diskusjon i Norge omkring *hvorfor vi egentlig trenger NATO og hva det norske forsvaret skal være til for*. Den største sikkerhetspolitiske diskusjonen de neste årene vil trolig gå på balansegangen mellom vårt forhold til Russland og USA, samt eventuell «diversifisering» av våre sikkerhetspolitiske allianser. Trump-administrasjonens mer pragmatiske tilnærming til vår nabo kan gi oss muligheter som vi bør utnytte, blant annet med tanke på gjenopplivelse av NATO-Russland rådet. Muligheten for en allianse mellom Trump og Putin på anti-terrorisme gjør det likevel tydelig at sikkerhetsfellesskapet vårt med USA også kan stå overfor utfordringer knyttet til verdier (noe jeg kommer tilbake til). Uavhengig av hvordan vi går frem med balansegangen i NATO, er det derfor nødvendig å diskutere hvordan verdifellesskapet skal påvirke bl.a. vår alliansepolitikk.

Verdifellesskapet

Parallelt med at Norge og USA har vært en del av samme sikkerhetsfellesskap, har verdifellesskapet ligget stabilt. Fokuset de siste tiårene har vært det man generelt kan kalle for klassisk internasjonalt liberalt tankegods: tro på internasjonalt samarbeid, og et sett med verdier knyttet til individets rettigheter, liberalt demokrati og rettsstatsprinsipper. Den ene søylen – institusjonene – er IMF, Verdensbanken, WTO, og FN, etablert etter 2. verdenskrig og i stor grad avhengig av amerikansk tilslutning. Den andre søylen – verdiene – har blitt internalisert i både retorikken og politikken til vestlige land. I Stortingsmelding 10 fra 2015 – om menneskerettighetene som mål og middel i norsk utenrikspolitikk – var hovedfokuset på den liberale treenigheten mellom demokrati, rettsstat og menneskerettigheter. Københavnkriteriene til EU, demokratiseringsassistanse fra USA og intervensjoner på bl.a. Balkan og i Libya har blitt gjort med referanse til disse verdiene, som i stor grad har blitt oppfattet som «universelle»: at de uavhengig av kontekst med fordel bør (og kan) innordnes av andre land. Etter den kalde krigens slutt var det da også en utbredt antagelsen blant vestlige forskere og politikere om at de liberale prinsippene i det minste ville gjennomsyre styringsprinsippene til land i Europa (parallelt med en åpen, markedsbasert økonomi).

Likheten i ideologi har stort sett gått på tvers av de styrende partipolitiske linjene både i USA og Norge.³ Selv om enkelte, som Asle Toje (2010), har ment at Norge ble mer uavhengig av USA på 2000-tallet, var både Jonas Gahr Støre og senere Børge Brende tydelige på at Norge var tett knyttet til USA i et verdifelleskap. Som Støre uttalte i 2006: «Jeg tror Norge og USA sikter mot felles mål og håp for hva som er godt, hva som er fred og hva som er frihet [...] Vår fascinasjon over USA skyldes ikke i første rekke landes militære muskler, men de avgjørende bidrag landet og folket gjennom historien har gitt til frihetens og demokratiets vilkår over hele verden» (Støre 2006). Senere, i 2012, uttalte Støre: «De transatlantiske forbindelser er bunnsolide og har i mange tiår knyttet USA og Europa tett sammen i et nært *verdi- og interessefelleskap*» (Støre 2012, min kursivering). Det samme blir vektlagt av Brende, som i forbindelse med at president Obama i 2014 besøkte Brussel uttalte at «EU og USA har lederrollene i forsvaret av frihet og demokrati i verden» (Brende & Helgesen 2014). I både Norge og USA har de liberale ideene vært knyttet til en idé om landene som iboende «gode» i møte med omverden.

Hybrid utenrikspolitikk

Både USAs og Norges «moralske ansvar» har gjerne også blitt presentert som noe godt i seg selv, nærmere et kategorisk imperativ enn en etisk og politisk vurdering. Samtidig har det liberale, og moralske, blitt kombinert med en tydelig prioritering av nasjonale interesser. Som Halvard Leira skriver om Norge, så har det konsekvent vært «en tro på at realisering av norske egeninteresser ikke står i motsetning til det overordnede liberale prosjektet» (Leira 2012: 387). Det samme har vi sett i USA, der det ideologiske har sameksistert med mer «egennyttige» vurderinger som har gått på tvers av verdiene – eksempelvis gjennom å avstå fra å slutte seg til ICC (Den Internasjonale Straffedomstol) og ved å gi militærbistand til autoritære regimer i Midtøsten.

Deler av forklaringen bak at land som Norge og USA parallelt kan vektlegge verdier og tidvis motstridende (andre) egeninteresser ligger i det liberales antatte universelle karakter. «Hybriditeten» (dvs. både etterfølgelse og avvik) i norsk og amerikansk politikk forhold til det liberale som moralsk prosjekt har alltid vært der. Ingen land kan *bare* handle moralsk. Likevel har det vært antatt at disse verdiene har vært et iboende trekk ved våre lands identiteter, slik at de også har kunnet tilsidesettes uten at det ville rokke ved våre grunnleggende prinsipper. Vår manglende evne, eventuelt vilje, til å fullt ut tenke ut konsekvensene av slik hybriditet har imidlertid blant annet resultert i ekstrem misnøye hos land som har blitt stigmatisert for å selv ikke følge de samme verdiene.

³SV i regjering mellom 2005–2013 er et unntak ideologisk, selv om det fikk lite utslag i utenrikspolitikken. George W. Bush markerte et skifte med Irak-krigen ved å gå utenom FN, men det verdimesseige – som promotering av demokrati, menneskerettigheter osv. – stod sterkt. Selv om det har vært mye diskusjon rundt amerikansk finansering av særlig FN, har den overordnede støtten til Bretton Woods-institusjonene og FN vært stabil også i amerikansk utenrikspolitikk.

På sikt har antagelsen om at det liberale prosjektet er universelt dermed også sannsynligvis bidratt til å undergrave potensialet for et bredere verdifelleskap utenfor våre nærmeste allierte. I den situasjonen vi står overfor i dag, er det derfor nødvendig å ta et skritt tilbake med tanke på verdifelleskapet og den liberale orden mer generelt. Hvilke prinsipper kan vi realistisk sett forsvare utad, og hvordan skal norsk utenrikspolitikk forholde seg til den liberale verdensorden som har vært grunnlag for vårt verdifelleskap med bl.a. USA?

Motstand mot den liberale verdensorden

Det har siden Berlinmurens fall og Gorbatsjovs vending mot vesten vært en underliggende antagelse om at den liberale orden var svært *stabil*. Finanskrisen i 2008 og senere eurokriser sendte riktignok sjokkbølger internasjonalt, men det ble først og fremst knyttet til den økonomiske infrastrukturen. For mange kom det reelle «sjokket» over store utfordringer i den liberale orden dermed først med russisk anneksjon av Krim i 2014, samt Brexit og valget av Trump i USA i 2016. Før Brexit var det en utbredt antagelse at de største potensielle utfordringene for den liberale orden var eksterne (altså utenfor EU og USA), i form av bl.a. russisk og kinesisk motstand mot amerikansk hegemoni.

Spenningsene i den liberale orden kommer imidlertid stor grad innenfra, fra misfornøyde europeiske og amerikanske borgere, og har vært der en stund. Som Hans Mouritzen fra DIIS nylig skrev i danske *Udenrigs*: «Mens vi omkring Murens fald så en demokratibølge over verden, så ser vi i dag en national – nogle steder nationalistisk – bølge (...) Overnationalitet omtales med stadig mindre respekt i de nationale diskurser» (Mouritzen 2016: 10–11). Niblett (2016: 19) påpeker at 25 år med økende økonomiske forskjeller i USA og deler av Europa har «erodert troverdigheten til eliter og appellen ved globalisering». Andre mener at den økende populismen først og fremst er et resultat av kulturell «backlash» mot såkalte progressive verdier på felt som innvandring, ulike livsstiler og demokrati (Inglehart & Norris 2016), og at denne misnøyen først og fremst kommer til uttrykk hos *hvite* europeere og amerikanere (Sayer i.d.). Misnøyen med det liberale er dermed både et elitefenomen hos politiske ledere som Putin og Trump, og et velgerfenomen som følge av bl.a. økende økonomiske forskjeller og frustrasjon over liberal kulturpolitikk. De interne (innad i EU og USA) og de eksterne problemene (f.eks. russisk alenegang) har til felles at det bl.a. Norge og USA har behandlet som tilnærmet universelle verdier ikke har blitt oppfattet slik av alle. Derfor er det også nødvendig å ta utfordringene den liberale orden står overfor seriøst, og ikke eksternalisere de interne utfordringene for mye ved eksempelvis å tilskrive populistiske seiere til russisk intensjon om å splitte Europa.⁴

Det er et paradoks at IR-faget – som skal forstå både internasjonal stabilitet og utvikling – ikke har fått med seg all hybriditeten i lands tilslutning til «den liberale

⁴Slik vinklingen har vært hos enkelte journalister. Det ser ut til å være en stadig kortere vei i mange analyser mellom hva som a) teoretisk sett kan være i Russlands interesse, b) hva Russland faktisk har som strategi og c) hva som er *utfall* av russisk strategi. Nå er det liten tvil om at Russland-vennlige politikere er i russisk interesse, men en bør likevel være forsiktig med å tilskrive europeiske velgeres motstand mot bl.a. liberal elitedominans til utenlandske eliters (Putins) støtte.

orden» etter den kalde krigens slutt. Jeg mistenker at det til dels skyldes politisk/moralsk ønsketenkning, og til dels måten man har studert normer på i IR og i demokratiseringsstudier. Demokrati(ering) har de siste tiårene ofte blitt konseptualisert som liberalt demokrati (f.eks. Bogaards 2010; Schneider & Schmitter 2004). Normer – liberalt demokrati som en helhet – har videre gjerne blitt forstått som noe relativt enhetlig som *enten* blir avvist, eller godtatt. De fleste land ligger imidlertid et sted imellom. Antagelsen har vært at prosessene med økonomisk liberalisering, kapitalisme, liberale verdier om rettstat og individets rettigheter og demokrati vil gå «hånd i hånd». Konsekvensen er at vi har sett svært positivt på når land som Russland, Polen, Ungarn og Myanmar har igangsatt prosessene identifisert som demokratisering, men kanskje ikke fulgt med like godt på hva som fulgte av politikk. Da Ungarns statsminister Viktor Orban i 2014 uttalte at «æraen av liberale demokratier» var over, og at EU-landet Ungarn skulle følge i Russlands, Tyrkias og Kinas illiberale spor, var det etter flere år med illiberal politikk som hadde fått få konsekvenser.⁵

Antagelsen om iboende sammenhengende prosesser har muliggjort en teleologisk tankegang om at verden går i «riktig» retning, så lenge «prosessen» med å ta til seg elementer av liberalt demokrati først har begynt. For de som har studert det tidligere Sovjetunionen og østblokklandene, har det lenge vært tydelig at landenes politiske prosesser var langt mer rotete enn som så. Det liberale, med fokus på individet, og demokrati, avhengig av debatt, går ikke alltid så godt overens. I demokratiseringsfaget i statsvitenskap har den største kategorien land endog blitt definert som «hybride» (liberale) demokratier (Carothers 2002; Levitsky & Way 2009). Fordi det underliggende premisset ofte har vært teleologisk, har analysene vært for optimistiske. Dette er én utfordring for det liberale verdifelleskap, da vi nå ser store «interne» sprekker i den antatte liberale sfærens politiske organisering. Dette er problematisk for EU som huser flere av disse landene (Ungarn, Polen), men det er også vanskelig for det verdifelleskapet som Norge har vektlagt.

Motstand i lands utenrikspolitikk

Dreiningen i retning av det illiberale kan også sees i lands utenrikspolitikk. Imidlertid handler kampen her i stor grad om retten til å få fortolke de internasjonale spillereglene, som i seg selv er mindre kontroversielle enn de liberale verdiene om hvordan land bør styres innenfra. En viktig grunn til at den liberale orden til dels blir utfordret fra stater som Russland og Iran, er motstand mot såkalte «dobbelstandarder» internasjonalt. Mange av de liberale verdiene – som menneskerettigheter – har tross alt blitt folkerett gjennom menneskerettighetskonvensjoner, og signert av langt flere land enn det snevrere (hovedsakelig vestlige) liberal-demokratiske fellesskapet. I post-sovjetisk Russlands tilfelle var det inntil nylig dermed ikke først og fremst de liberale verdiene i seg selv, men *anvendelsen* av dem, som ble kritisert (Holm 2016). På

⁵Se f.eks. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2014-07-28/orban-says-he-seeks-to-end-liberal-democracy-in-hungary>; <http://budapestbeacon.com/politics/viktor-orban-era-liberal-democracies/10538>.

mange måter går dette i kjernen på spenningen mellom de to liberale etterkrigssøylene diskutert tidligere: på den ene siden har du institusjoner som vektlegger suverenitet og statlig kontroll, og på den andre siden har du verdier som bl.a. muliggjør ekstern inngripen. For mange land har den store bekymringen vært at avveiningen mellom de to til syvende og sist ligger hos vestlige land, og da især USA.

Et godt eksempel på slik bekymring er rollen R2P (Responsibility to Protect) spilte i intervensjonen i Libya i 2011 gjennom Sikkerhetsrådets resolusjon 1973. Russland, sammen med Kina, India, Brasil og Tyskland, muliggjorde intervensjonen ved å stemme avstående. Russiske myndigheter var ikke imot prinsippet om R2P og beskyttelse av sivile i seg selv, men de var bekymret for at det ville føre til regimeendring og etterfølgende kaos. De viste blant annet til Irak-krigen fra 2003, og argumenterte for at konsekvensene av slik intervensjon ofte er altfor usikre. Forutsetningen deres for å ikke gå mot resolusjonen var dermed at man skulle holde seg til beskyttelse av sivile, og ikke gå inn for å avsette Gaddafi. Da Gaddafi så ble avsatt, bekreftet det frykten russiske myndigheter har for at liberal verdipolitikk skal kunne brukes for å avsette ledere.

Frykten for at vestlig verdipolitikk kan brukes mot dem deler de med blant annet Kina. Motstanden mot «det liberale» internasjonalt er dermed særlig et forsvar for at prinsippet om suverenitet skal være rådende i internasjonal politikk. Både Russland og Kina har tradisjonelt argumentert for at prinsippet om statlig suverenitet er overordnet, det vil si at inngripen i andre stater forankret i liberale prinsipper som forsvar for menneskerettigheter ikke er akseptabelt, slik det skjedde i det tidligere Jugoslavia. Da suverenitetsprinsippet ble anvendt *mot* Russland etter anneksjonen av Krim, ble kritikken avvist ved å vise til tidligere vestlig praksis. Uttalelsen fra USAs utenriksminister John Kerry om at «man i det 21. århundre rett og slett ikke kan oppføre seg som på 1800-tallet ved å invadere et annet land på helt oppdiktet påskudd», ble ikke tatt veldig alvorlig i russisk media (f.eks. RT 2014).

Samtidig har både Kina og Russland vært viktige støttespillere for bl.a. FN. Selv om FN er en del av den samme etterkrigsordenen, er den tross alt tuftet på en idé om internasjonal medbestemmelse (kritikk av hvem som nå sitter rundt bordet i Sikkerhetsrådet er en annen sak). Selv om det derfor er lett å fokusere på illiberal retorikk i kritikk av bl.a. USA, er det viktig å huske at mye av motstanden hos ikke-vestlige stater går på maktmisbruk og maktfordeling. Derfor er det også nødvendig å holde de ulike formene for motstand mot «den liberale orden» adskilt: selv om motstanden mot liberalt demokrati øker, er det fremdeles stor tilslutning til de liberale internasjonale institusjonene. Dette er noe som land som Norge bør spille på, særlig fordi vi er så avhengig av at de internasjonale institusjonene fungerer og at spillereglene blir fulgt. I tråd med norsk FN-satsning bør vi også være blant de landene som legger press på fortsatt amerikansk støtte, til tross for Trumps uttalte skepsis.

Norsk liberal verdipolitikk fremover

Hovedpoenget mitt er at Norge har vektlagt et verdifelleskap med USA som nå utfordres ikke bare av den amerikanske presidenten, men også fra andre europeiske

land og fra land som står mer utenfor sfæren av den liberale orden. Dette betyr to ting: Norge må avklare hvorvidt vi skal fortsette å ha et verdifelleskap med USA parallelt med sikkerhetsfelleskapet, og hvordan vi skal forholde oss til de liberale verdiene mer generelt.

Med tanke på presset mot den liberale orden innenfra, uttalte Brende i fjor: «Politisk ser vi svekket tillit mellom styrende og styrte i flere land. Tilliten til representativt demokrati synes å være trukket i tvil. *Utbredelsen av populistiske og nasjonalistiske krefter er urovekkende*» (Brende 2016, min kursivering). Det er utvilsomt urovekkende med tanke på en rekke verdier som Norge forfekter internasjonalt. Samtidig kommer det fra en utenriksminister som sitter i regjering med et parti som ofte spiller på de samme strømningene i forbindelse med flyktningkrisen. FNs kritikk av Norges asylreturer har vært tydelig. Dersom vi skal ha en reell diskusjon om den såkalte populistiske bølgen som Trump er en del av, må vi diskutere hva de politiske utviklingene som Brende fremhever har å si for norsk utenrikspolitikk, og, om enn vanskeligere og mer betent, hvordan norsk politikk delvis er påvirket av samme utvikling.

Mange norske velgere støtter en mer restriktiv innvandrings- og flyktningpolitikk. Tradisjonen med å heve seg «over» innenrikspolitikk i utenrikspolitikken kommer bare til å bli vanskeligere fremover, fordi mange av de verdiene vi forfekter ute også blir utfordret hjemme. Hvilke prinsipper kan vi realistisk sett «håndheve» utenfor våre grenser? Den største fallgruven ved å innta moraliserende standpunkter, er faren for at andre kan felle en for å ikke selv leve opp til den moralen. I slike situasjoner vil moralen lett kunne bli avskrevet som «ren strategi» eller som tom snakk av motparter. Som Joseph Nye (2011: 84) skrev med referanse til amerikanske politiske verdier som «myk makt», er den makten kun virkningsfull når landet klarer å leve opp til de verdiene både hjemme og ute. Derfor er det også nødvendig å prioritere hvilke verdier og institusjoner det er realistisk å kjempe for internasjonalt.

Spesifikke prioriteringer

Én nødvendig prioritering for UD bør være å klargjøre hva de legger i *demokrati* som en del av verdifelleskapet. Er det utelukkende det liberale demokratiet vi forfekter? En avklaring er av betydning for hvordan vi forholder oss til styresett både hos allierte, og i land med andre former for styresett. Større åpenhet og diskusjon om hva Norge legger i demokrati som verdi i utenrikspolitikken kan gjøre promoteringen av demokratiet til et mindre betent standpunkt internasjonalt.

En prinsipiell avklaring av verdier knyttet til demokrati og styresett vil også gjøre UD's annonserte storsatsning på «sårbare stater» noe mindre politisk komplisert (se Bøås & Sending 2016; UD 2016). Skal politisk stabilitet av og til kunne prioriteres fremfor for eksempel menneskerettigheter? Dette går både på politikk knyttet til stabilisering, og intervensjoner. Her har Trump og Putin noe til felles, i at de begge har vektlagt betydningen av politisk stabilitet i situasjoner som Irak og Libya (f.eks. Stephenson 2015). Prinsippet om ikke-intervensjon og stabilitet ser ut til å få en styrket posisjon internasjonalt. To spørsmål er da særlig aktuelle for UD og norske

myndigheter fremover: a) hva strategien skal være for menneskerettigheter og andre verdier i en satsning på sårbare stater og stabilisering, og b) om Norge ønsker å gå utenom USA hvis den amerikanske administrasjonen velger å fremme ikke-intervensjon fremfor prinsipper knyttet til R2P og humanitært ansvar.

Et annet element i verdifelleskapet er knyttet til norsk balansegang mellom USA og Russland. Trump-administrasjonens mer pragmatiske tilnærming til vår nabo kan gjøre vårt eget forhold til Russland enklere. Samtidig bør vi ha en diskusjon om hva de mulighetene skal kunne gå på bekostning av. En eventuell allianse mellom to politiske ledere som undergraver mange av de verdiene norsk politikk er bygget opp på er heller ikke i vår interesse. Det er, for eksempel, ikke usannsynlig at vi i perioder vil stå overfor et liknende russisk-amerikansk samarbeid mot terror som vi så rett etter 11. september. En bekymringsverdig forskjell mellom Obama og Trump (samt Putin og Trump), er at sistnevnte har gjort islamistisk terror og radikal islam, i stedet for internasjonal terrorisme og enkeltgrupperinger, til en hovedfiende (se Diaz 2016; Kramer 2017).⁶ Med eksplisitt islam-kritiske folk som Trumps sjefsstrateg Steve Bannon i sentrale posisjoner i USA bør en være på vakt på hvordan fiendebildet av islam kan utvikle seg.⁷ Hvordan skal Norge posisjonere seg her vis-à-vis en eventuell Trump-ledet koalisjon mot terrorisme?

Moralsk handling

Til slutt: det liberale verdifelleskapet med USA har også vært knyttet til Norge som «god stat» (Neumann & de Carvalho 2015). Deler av problemet er at vi, i likhet med liberalismens univaleristiske karakter, har tatt denne «godheten» for gitt og knyttet det til Norge som moralsk aktør. Her tror jeg Norge har noe å lære av realismen i politisk filosofi.

Et viktig element i politisk realisme er at motstand mot såkalte «utopister» ikke går på verdiene i seg selv, men på den moraliserende karakteren ved mye av liberalt tankegods. Problemet er at «etikken» settes foran politikken, slik at noen – de med makt – også da får automatisk rett til å sette dagsorden for de moralske imperativene (slik både Hobbes og Nietzsche, og senere Geuss, beskrev). Når moralen knyttes til et opphøyd ahistorisk «gode», med et tilsvarende onde i motsetning, forsvinner også mye av muligheten for de uten definisjonsmakt til å motsette seg moraliseringen. Det er dessuten svært få kontekster hvor kollektiv handling – som på vegne av en stat – kan vurderes ut ifra *rene* moralske prinsipper alene (Geuss 2016). Dette betyr ikke at man ikke kan argumentere for f.eks. menneskerettigheter, slik linjen i norsk utenrikspolitikk er. Men, når en da a) enten ikke lever opp til sine egne verdier, eller b) anvender

⁶Det samme har PST i årets trusselbilde.

⁷Et tydeligere fiendebilde av islam berører også et tema jeg ikke diskuterer her, nemlig norsk engasjementspolitikk. Trumps valg av ambassadør til Israel, og diskusjoner om å bl.a. sette det Muslimske brorskap på USAs terroristliste(r), vil kunne bli en utfordring for både norsk tostatspolitikk og diplomati samt UD's øvrige dialog-engasjement i Midtøsten. Dette underbygger behovet for i hvert fall midlertidig å sette «verdifelleskapet» noe på hold under nåværende administrasjon.

verdiene selektivt, vil politikken ved det moralske ansvaret komme tydelig frem. Det beste middelet man da har er åpen diskusjon og dialog. For Norges del vil det igjen være best å ha en tydelig og avklart verdilinjje, uavhengig av våre allierte.

Kritikken mot amerikansk og vestlig dobbeltmoral er velkjent, og kommer både fra land i Midtøsten, Asia, Europa og fra venstre- og høyreside i både norsk og amerikansk politikk. Tilsvarende har Norge møtt kritikk for å forfekte moralske ideer, og samtidig fornekte virkningen av egne handlinger (Tvedt 2015). Så lenge moral og verdier skal være en del av norsk utenrikspolitikk, vil disse utfordringene alltid være der. Det mest fornuftige er da å være mer tydelig på hvilke prinsipper det er man ønsker som rettledende – som spesifikke menneskerettighetskonvensjoner og internasjonalt samarbeid. Jo mer spesifikke vi kan være på akkurat hva som ligger i «verdifelleskapet», jo enklere vil det være å være mer konsekvente politisk. Samtidig er det lov å være åpen på at det «gode» ikke alltid kan være et prinsipielt *kategorisk imperativ* i utenrikspolitikken, hevet over debatt og vurdering. Det moralske ansvaret er sjelden fritatt for ytre begrensninger, selv om det delvis har blitt fremstilt slik i liberal (kantiansk) ånd.

Deler av utfordringen fremover vil bli å fullt ut erkjenne at det moralske *satt ut i praksis* nærmest alltid er høyst politisk, og at vi ikke kan ta aksepten av liberale verdier for gitt verken hos oss selv, hos allierte eller hos andre. Verdiene må derfor både begrunnes, diskuteres og kjempes for. Lands tilslutning til særlig menneskerettskonvensjoner, og folkerett mer generelt, er noe som kan (og bør) brukes som pressmiddel. Norges posisjon vil her være enklere dersom vi kan stå sammen med partnere som er nærmere oss verdipolitisk enn det USA er for øyeblikket. Selv om en stat er en stat er en stat i folkeretten, må i hvert fall norsk utenrikspolitikk kunne tilpasse seg endringer i regjeringer.

Konklusjon

En diskusjon om forholdet til USA er betimelig å ta nå, med både ny stortingsmelding om utenriks- og sikkerhetspolitikk (*Veivalg*) og stortingsvalg på trappene. En avklaring bør blant annet gå på hva verdifelleskapet er (dvs. hvilke verdier det består av) og hvem vi ønsker å identifisere oss med, og hvorvidt verdifelleskapet egentlig er en nødvendig del av sikkerhetsfelleskapet med USA. Videre: Selv om det kan være fristende å tenke at utfordringene med de mer illiberale verdiene kun er knyttet til én administrasjon, og at mye kan stabilisere seg etter hvert, er valget av Trump også relatert til endringer i europeisk politikk. Stadig flere land i Europa opplever at det liberale demokratiet er under press, samtidig som stadig flere lands utenrikspolitikk preges av en motstand mot det liberale.

Det er lite sannsynlig at vi vil se store endringer i norsk forsvarspolitikk, selv om noe diversifisering mot Norden og Tyskland er en mulighet. Når det gjelder verdifelleskapet, er det derimot mye som kan jobbes med fra et mer strategisk og prinsipielt standpunkt. Med økt opposisjon mot såkalte liberale verdier i både europeisk, amerikansk og internasjonal politikk mer generelt, må vi diskutere hva de verdiene skal bety for vår utenrikspolitiske linje videre. Selv om UD sjelden knytter

verdifellesskapet eksplisitt til «den liberale verden», er både frihandelslogikken, de internasjonale organisasjonene, ønske om liberale demokratier og fokus på menneskerettigheter en del av samme internasjonale tankegods. Det er naivt å tro at norsk utenrikspolitikk kan få fortsette som før, uaffektert av de politiske endringene vi står overfor hos flere av våre allierte.

I første omgang trenger vi en klar forståelse av hvilke verdier Norge kan prioritere fremover. Hva legger vi i demokrati-begrepet, og hvordan skal vi forholde oss til økt vektlegging på politisk stabilitet internasjonalt? En mulighet er også å være mer selektiv på hvem vi ønsker å være i verdifellesskap med. Et sikkerhetsfellesskap med USA innenfor NATO-rammen utelukker ikke å prioritere et verdifellesskap med for eksempel de nordiske landene. Norge, som et lite land, trenger allierte som kan vektlegge betydningen av internasjonale institusjoner og spilleregler. Vi vil imidlertid være tjent med å stake ut hvilken del av den liberale orden som er særlig viktig for oss å kjempe for. Dersom vi skal fortsette å prioritere et moralsk ansvar, og ta sikte på å være en «god stat», må vi også tørre å bli (midlertidig) upopulære hos allierte.

Litteraturliste

- Bogaards, Matthijs (2010) «Measures of democratization: From degree to type to war», *Political Research Quarterly*, 63 (2): 475–488.
- Brende, Børge & Vidar Helgesen (2014) «Atlantisk allianse.» *Bergens Tidende* 26.03.2014. Tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/atlantisk_allianse/id753890/. Lesedato 10.01.2017.
- Brende, Børge (2016) «Frihet og ansvar i Europa.» Arena-forelesning 13.09.2016. Tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forelesning_arena/id2511137/. Lesedato 10.01.2017.
- Bøås, Morten & Ole, Jacob Sending (2016) «Mer bistand til sårbare stater.» *Dagsavisen* 19.08.2016. Tilgjengelig på <http://www.dagsavisen.no/nyemening/mer-bistand-til-s%C3%A5rbare-stater-1.767244>. Lesedato 12.01.2016.
- Carothers, Thomas (2002) «The end of the transition paradigm», *Journal of democracy*, 13 (1): 5–21.
- Diaz, Daniella (2016) «Obama: Why I won't say 'Islamic terrorism'.» *CNN* 28.09.2016. Tilgjengelig på <http://edition.cnn.com/2016/09/28/politics/obama-radical-islamic-terrorism-cnn-town-hall/>. Lesedato 12.01.2016.
- Geuss, Raymond (2016) *Reality and Its Dreams*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Græger, Nina (2016) *Norsk forsvarspolitikk: Territorialforsvar og internasjonal innsats 1990–2015*. Oslo: Spartacus.
- Haugevik, Kristin (2015) «Ledestjernen som forsvant: Storbritannia i norsk utenrikspolitikk», *Nytt Norsk Tidsskrift*, 32 (4): 341–351.
- Holm, Minda (2016) «Legitimering gjennom (selektiv) felles fortid: russisk bruk av historie i Ukraina-konflikten», *Nordisk Østforum*, 30 (4): 214–237.
- Inglehart, Ronald & Pippa Norris (2016) «Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash», HKS Working Paper No. RWP16-026. Tilgjengelig på <https://ssrn.com/abstract=2818659>. Lesedato 15.12.2016.
- Kramer, Andrew E. (2017) «The Phrase Putin Never Uses About Terrorism (and Trump Does)», *New York Times* 01.02.2017. Tilgjengelig på <https://www.nytimes.com/2017/02/01/world/europe/vladimir-putin-donald-trump-terrorism.html?smprod=nytcore-ipad&smid=nytcore-ipad-share&r=0v>. Lesedato 01.02.2017.
- Leira, Halvard et al. (2007) *Norske Selvbilder og Norsk Utenrikspolitikk*. Oslo: NUPI.
- Leira, Halvard (2012) «Drømmen om en ny utenrikspolitikk», *Nytt Norsk Tidsskrift*, 29 (4): 383–394.
- Levitsky, Steven & Lucan Way (2009) «International Linkage and Democratization», i Larry Diamond & Marc Plattner (eds.) *Democracy: A Reader*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mattis, James N. (2017) *Confirmation Hearing* 12.01.2017. Tilgjengelig på http://www.armed-services.senate.gov/hearings/17-01-12-confirmation-hearing_-mattis. Lesedato 13.01.2017.
- Mouritzen, Hans (2016) «Det «illiberale» verdenssammenheng», *Udenrigs: Tidsskriftet på dansk om udenrikspolitikk og internationale forhold*, oktober 2016: 9–14.

- Neumann, Iver B. & Benjamin de Carvalho (2015) «Introduction: Small states and status» i Iver B. Neumann og Benjamin de Carvalho (red.) *Small States and Status Seeking : Norway's Quest for International Standing*. New York: Routledge (1–21).
- Niblett, Robin (2016) «Liberalism in Retreat: The Demise of a Dream», *Foreign Affairs* 12. desember.
- NOU (2016) *En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Informasjonsforvaltning.
- Nye, Joseph (2011) *The Future of Power*. New York: Public Affairs.
- Petersen, Jan (2002) «Utenrikspolitisk redegjørelse.» Stortinget 26.02.2002. Tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utenriksminister_jan_petersens/id265555/. Lesedato 25.01.2017.
- RT (2014) «Seriously, what?! Kerry tells Russia ‘you don’t invade a country on completely phony pretexts’», 02.02.2014. Tilgjengelig på <https://www.rt.com/news/kerry-russia-us-pretext-494/>. Lesedato 20.1.2017.
- Sayer, Derek (i.d.) «White Riot—Brexit, Trump, and Post-Factual Politics». Upublisert manuskript.
- Schneider, Carsten. Q & Philippe C. Schmitter (2004) «Liberalization, transition and consolidation: measuring the components of democratization», *Democratization*, 11 (5): 59–90.
- SMK (2016) «Statsministeren møtte USAs utenriksminister John Kerry i Oslo» 15.06.2016. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kerry/id2504354/>. Lesedato 12.01.2017.
- Stephenson, Emily (2015) «Trump: Mideast Would Be More Stable With Saddam and Gadhafi» *Haaretz* 04.10.2015. Tilgjengelig på <http://www.haaretz.com/world-news/1.678818>. Lesedato 18.01.2017.
- Støre, Jonas Gahr (2006) «Foredrag: Norge og USA- felles fremtid?», Oslo Militære Samfund 16.10.2006. Tilgjengelig på <https://www.oslomilsamfund.no/foredrag-norge-og-usa-felles-fremtid/>. Lesedato 15.01.2017.
- Støre, Jonas Gahr (2012) «Utenrikspolitisk redegjørelse.» Stortinget 14.02.2012. Tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/upol_1202/id672235/. Lesedato 16.01.2017.
- Toje, Asle (2010) «Norsk utenrikspolitikk – en kritikk», *Nytt Norsk Tidsskrift*, 27 (1–2): 206–217.
- Tvedt, Terje (2015) «Tausheten om Libya», *Nytt Norsk Tidsskrift*, 31 (3): 205–216.
- UD (2016) «Norge trapper opp innsatsen i sårbare stater og regioner.» *Pressemelding* 06-10.2016. Tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm_budsjett2017_saarbar/id2513628/. Lesedato 10.01.2017.

Om forfatteren

Minda Holm jobber i forskningsgruppen for diplomati og utenrikspolitikk på NUPI. Hun har en MSc i Internasjonale relasjoner fra LSE, og en M.I.S. med spesialisering i sikkerhetspolitikk fra Elliott School of International Affairs, hvor hun var Fulbright-stipendiat. Korrespondanse: mh@nupi.no.