

FOKUS: DIPLOMATIMINISTER BRENDE

Brende, Kina og en skiftende verdensorden¹Morten Skumsrud Andersen
NUPI

Normaliseringen av forholdet til Kina blir regnet som den kanskje største suksessen i Brendes periode som Norges utenriksminister – en suksess som imidlertid ikke har tilknytning til Norges nærområder. Så da kan kanskje det analytiske poenget fra introduksjonen om at norsk diplomati bestreber seg på systemopp­rettholdelse, legges til grunn her? Kort sagt er det ikke kun stormaktene som har interesse av og mulighet til å opprettholde en stabil internasjonal orden – dette er kanskje vel så viktig for små og mellomstore land som ikke har tilsvarende maktmidler, politisk kapital og økonomiske muskler til disposisjon. Det kan for eksempel være systemopp­rettholdende når slike små og mellomstore stater hjelper til med å dempe konflikter og skape stabilitet og forutsigbarhet (Neumann 2012), særlig i samarbeid med de etablerte internasjonale institusjonene som FN.

Umiddelbart kan vi slå fast at Norges engasjementspolitikk passer inn i en slik logikk. Hva så med Kina? Brende forsøkte å få Kina til å passe inn i den samme logikken. Brende rettferdiggjorde normaliseringen med Kina ved å peke på utfordringene den *liberale verdensordenen* står overfor. Denne verdensordenen ble institusjonalisert etter andre verdenskrig. Den blir ofte definert som en åpen og regelbasert orden, eksemplifisert institusjonelt ved FN og normativt ved multilateralisme og frihandel, men også sagt å være basert på politisk liberale verdier som samarbeid, demokrati og menneskerettigheter (Ikenberry 2011a, 2011b).

¹Arbeidet i denne artikkelen ble støttet med midler fra Norges forskningsråd under prosjektet 'Undermining Hegemony', prosjekt nr. 240647. Takk til Bjørnar Sverdrup-Thygeson, anonyme fagfeller, og redaktørene for kommentarer.

Brende pekte på at denne ordenen står i fare «både fordi de verdiene som ligger til grunn utfordres direkte, og fordi systemets totale kapasitet til å håndtere kriser er under press». Og på grunn av dette, fortsatte Brende,

var gjenopprettelsen av vårt forhold til Kina en prioritet fra første dag. Det tillitsskapende arbeidet som førte til normalisering legger grunnlaget for det fremtidige samarbeidet. Det dreier seg om viktige spørsmål som global institusjonell arkitektur, miljø og klima, fred og forsoning, handel og økonomi samt internasjonale normer og verdier. [...] Sammen må vi sørge for at vår liberale verdensorden tåler all turbulensen som den krevende verdenssituasjonen utsetter den for (Brende 2017b).

Brende forsvarte altså felleserklæringen med Kina med henvisning til at den liberale verdensordenen må opprettholdes. Andre vil peke på at Kinas rolle i den liberale verdensordenen ikke er fullt så entydig.

Et pågående forskningsprosjekt ved NUPI – «Undermining Hegemony» – ser på hvordan denne verdensordenen kan bli sakte undergravet, heller enn at den blir direkte utfordret gjennom stormaktspolitiske manøvrer fra eksempelvis Kina og Russland (Andersen, Cooley og Nexon, kommende).

Kina tilbyr for eksempel land alternativer til eksisterende avtaler og relasjoner med USA, som tradisjonelt har vært verdensordenens velynder. Et velkjent eksempel er hvordan Kina tilbyr hjelp til flere afrikanske land uten de ofte strenge betingelsene som stilles av eksisterende «liberale» finansinstitusjoner som Verdensbanken og Pengefondet.

Det samme skjer i enkelte latinamerikanske land, særlig Ecuador og Venezuela, som ikke har mulighetene til å låne fra slike organisasjoner, og da heller mottar statsbærende lån fra Kina i bytte mot oljeeksport. Før 2008 oversteg Kinas lån til Latin-Amerika aldri 1 milliard USD. I 2010 alene lånte Kina ut 37 milliarder USD til regionen, og siden 2005 har Kina overført over 140 milliarder USD i lån til Latin-Amerika (Piccone 2016).

Det at man med Kinas hjelp i stadig større grad kan finte ut de liberale institusjonene, er med på å svekke den liberale verdensordenen og USAs posisjon på en mer indirekte og subtil måte enn en direkte balansering av eller konfrontasjon med USA ville innebære. Med T.S. Elliot: Den liberale verdensordenen kan forgå «not with a bang but a whimper».

På den annen side, samtidig som Kina utfordrer verdensordenen, ser vi også hvordan Kina stadig benytter seg av mulighetene som oppstår i den eksisterende verdensordenen når andre land – som USA – trekker seg tilbake. I november 2016, umiddelbart etter at Trump var valgt som USAs president med sine løfter om å trekke USA ut av handelssamarbeider som «the Trans-Pacific Partnership» (TPP), var president Xi Jinping tilstede på Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) sitt møte i Peru, noe som fikk Ecuadors utenriksminister til å uttale at Kina har blitt den nye “*defender of free trade*”. Dette skjer altså i en region som USA siden 1820-tallet har betraktet som sin bakgård – en region karakterisert ved et hegemonisk USA og eksklusive bånd til Washington. Dette er en dynamikk som blir stadig

mer påtagelig – Kina hopper inn og fyller vakuum i den liberale verdensorden, samtidig som de utfordrer den (se f.eks. Reuters 2016).

Brende selv påpeker, som sett, Kinas nye rolle som verdensordenens forsvarer:

President Xi Jinpings tydelige budskap om frihandel og mot proteksjonisme i Davos nylig var viktig, og støtten til Paris-avtalen likeså. De er uttrykk for hvordan Kina tar ansvar for globalt samarbeid. Dette var viktige signaler med den usikkerheten som preger dagens internasjonale forhold og med det akutte behovet vi har for internasjonalt samarbeid på klimaområdet (Brende 2017a)

Én ting er Norges og Brendes motiver for og retorikk omkring det diplomatiske arbeidet. Noe annet *er* om disse suksesshistoriene virkelig er systemopprettholdende. Her skal jeg ikke først og fremst bedømme om det er riktig å karakterisere disse hendelsene som suksesser for Brende og norsk diplomati. Jeg skal heller se hvordan disse to episodene henger sammen med bredere utviklingstrender i internasjonal politikk – hva vi også kan kalle rammebetingelsene for norsk utenrikspolitikk. Slike rammebetingelser, eller konteksten, eller verdensordenen om man vil, fører ikke bare til begrensninger og muligheter for norsk utenrikspolitikk. De eller den er også i visse tilfeller med på å bestemme hvilken *effekt* hendelser i norsk utenrikspolitikk har på lengre sikt: hvordan de blir passet inn i et bredere bilde. I dette ligger også muligheten for at slike norske suksesshistorier også har delvis *utilsiktede* virkninger.

Kina som suksesshistorie

I 2010 besluttet Den norske Nobelkomite å tildele årets nobelpris til den kinesiske dissidenten Liu Xiaobo «for hans lange og ikke-voldelige kamp for sentrale menneskerettigheter i Kina» (Nobel Media 2014). Dette utløste Kinas raseri. Kina fremholdt at det eksisterer en kobling mellom komiteen og norske myndigheter, og de besluttet derfor å bryte alle forbindelser med Norge. Andre elementer som nok ikke hjalp Norges sak, var at PST senere omtalte Kina som en potensiell trussel mot Norge, samt utvisningsvedtaket mot en tysk-iransk professor og hans kinesiske stipendiat med den begrunnelsen at de kunne hjelpe Kina med våpenutvikling og dermed var en fare for rikets sikkerhet (NRK 2015; 2014/2015/2016).

En rekke hemmelige forhandlinger fant sted mens Gahr Støre og Espen Barth Eide stod til rors i UD. Disse mislyktes imidlertid, og da Erna Solberg ble statsminister, valgte hun Brende som sin utenriksminister, delvis på grunn av hans gode kontakter med Kina og i håp om å få en løsning på situasjonen. Normaliseringen av det bilaterale forholdet kom i desember 2016, etter «et langsiktig og møysommelig diplomatisk arbeid på mange nivåer for å gjenopprette tilliten mellom våre to land» (Regjeringen 2016a). Det konkrete resultatet var en fellesuttalelse. Det mest kontroversielle i denne var punkt 3:

The Norwegian Government fully respects China's development path and social system, and highly commends its historic and unparalleled development that has taken place. The Norwegian Government reiterates its commitment to the one-

China policy, fully respects China's sovereignty and territorial integrity, attached high importance to China's core interests and major concerns, will not support actions that undermine them, and will do its best to avoid any future damage to the bilateral relations (Regjeringen 2016b).

Mange tok imot nyheten med stor glede, mens kritikere var raskt ute med å beklage Norges «knefall» for Kina ved å peke på ordlyden i fellesuttalelsen. Prisen vi hadde betalt var for høy. Brende selv avfeide kritikken med at dette var «helt vanlig FN-diplomatisk språk» (Aftenposten 2016).

UDs diplomatiske maskineri skal ha en stor del av æren for normaliseringen. Allikevel, i lys av tilbakeslagene for den liberale orden, som Trumps presidentskap er et eksempel på, kan man anta at Kina også hadde en økende strategisk interesse av å normalisere og forbedre de politiske relasjonene til liberale stater, særlig i Europa; som sagt ser vi hvordan Kina i tillegg til å utfordre verdensordenen også ønsker å fylle vakuumene som oppstår og posisjonere seg som et alternativ på tilbudssiden av internasjonal politikk.

Norge, Kina og verdensordenen

Norges felleserklæring med Kina er ikke første gang en nordisk stat har krøpet til korset. Også Danmark ble utsatt for kinesisk press, og måtte etter måneder med forhandlinger beklage sin kontakt med Dalai Lama. I den såkalte «verbalnoten» het det blant annet at Danmark

has duly noted Chinese views that such meetings are against the core interest of China, and will handle such issue prudently. In this regard, Denmark reaffirms its One-China Policy and its unchanged position that Tibet is an integral part of China. Denmark recognizes China's sovereignty over Tibet and accordingly opposes the independence of Tibet (Udenrigsministeriet 2009).

Fellesuttalelsen mellom Norge og Kina er imidlertid mer generell. Det vil også si at den i fremtiden vil kunne brukes politisk på flere måter enn den danske. På den annen side er det en mulighet for at fellesuttalelsen er noe mer spesifikk enn mange er klar over.

Kina har de siste tiårene balet med konflikter angående sine krav på en rekke øy-grupper, rev og skjær i Sør-Kinahavet, og disse har i den siste tiden utviklet seg til en utfordring for sikkerheten i området og, vil enkelte si, for verdenssikkerheten. Mens Kina fastholder sine krav, har USA og andre insistert på ett av prinsippene i nettopp den liberale verdensordenen, nemlig «fritt hav»-prinsippet (*freedom of the seas*) – at havområdene rundt disse øyene må fortsette å være internasjonalt farvann, blant annet fordi viktige handelsruter går igjennom disse områdene, men også av geostrategiske hensyn.

Kinas politikk i sine nærområder dreier seg ikke om å beskytte sine “spheres of influence”, slik for eksempel USA påberopte seg i Latin-Amerika, men om en særegen forståelse av suverenitet og territoriell integritet (Cheng 2015). Kina henviser ikke til oppfinnsomme ideologiske konstruksjoner eller begreper for å

rettferdiggjøre sin politikk. Kina sier heller at dette i utgangspunktet er selve statens utstrekning, og henviser ikke til noe annet utenfor dette. Dette er kinesisk territorium, punktum.²

Den nåværende kinesiske presidenten Xi Jinping, så vel som hans forgjengere, har derfor konsekvent omtalt Kinas krav i disse konfliktene på en spesiell måte. Kina snakker om å sikre “nasjonal suverenitet og territoriell integritet” (Boon 2016; Dobson 2017). De siste ti årene har også begrepet «kjerneinteresser» fått en mer sentral rolle i offisiell kinesisk diskurs. Begrepet defineres fleksibelt, men spesifikt nok til at det kan antas at Kinas maritime interesser er inkludert (se Boon 2016). En trio av begreper – «suverenitet», «territoriell integritet» og det nylig tillagte «kjerneinteresser» – blir benyttet når konfliktene i Sør-Kinahavet er på dagsordenen. Kinas tilnærming til maritime disputer har derfor over noe tid vært den samme: å understreke landets suverenitet, territoriale integritet og kjerneinteresser. Kina utfordrer dermed de liberale spillereglene for fri flyt på land, hav og i handel ved å redefinere statens utstrekning og å operere med en utvidet suverenitetsforståelse.

Gitt dette, kan det derfor ligge et paradoks i fellesuttalelsen mellom Norge og Kina. Brende forsvarer denne ved å vise til *beskyttelsen* av den liberale verdensorden – en orden mange forskere og analytikere vil si er grunnleggende *utfordret* av Kinas stadig viktigere rolle i verden. En av disse utfordringene er nettopp Kinas territoriale krav i Sør-Kinahavet, og mange vil si at ordlyden i fellesuttalelsen ligger påfallende nær den rutinemessige, kinesiske diskursen omkring disse spørsmålene.

Normaliseringen er utvilsomt en diplomatisk suksess. Men kan man være sikker på at det er en felles forståelse mellom Norge og Kina av hva fellesuttalelsen egentlig betyr og innebærer? Gitt diskusjonen over, er det i hvert fall rimelig å anta at ordvalget fra kinesisk side slettes ikke er tilfeldig. Man må anta at dette er grundig behandlet også i embedsverket i Norge. Imidlertid er utenriksministeren også politiker, så var dette også en politisk suksess?

Som Brende poengterte over, er den liberale orden utfordret både på «verdiene som ligger til grunn» og på dens «totale kapasitet til å håndtere kriser». Argumentet til Brende var at uten Kina vil man slite med den liberale ordens styringsdyktighet. På den annen side kan det sies at *med* Kina vil man slite nettopp med den liberale ordens verdigrunnlag – gitt dette var det vanskelig for Brende å finne en «politisk bærekraftig» løsning på Norges forhold til Kina (Sverdrup-Thygeson 2016). Uansett, normaliseringen *var* viktig for norske interesser. Allikevel, godt diplomatisk strategisk håndverk kan få uintenderte konsekvenser som kan være vanskelige å se hvis man ikke har tid til å ta et steg tilbake – noe som ikke nødvendigvis er diplomatens, men politikerens rolle. Brende uttalte at «felleserklæringen begrenser ikke vårt handlingsrom slik enkelte kritikere har hevdet» (Brende 2017a). Norges handlingsrom har

²For eksempel, som det lyder i et offisielt kinesisk dokument: “Diaoyu Island and its affiliated islands are an inseparable part of the Chinese territory. Diaoyu Island is China’s inherent territory in all historical, geographical and legal terms, and China enjoys indisputable sovereignty over Diaoyu Island” (State Council Information Office 2012).

kanskje ikke minsket i noe særlig grad som et resultat av denne avtalen, men man kan imidlertid anta at Kinas handlingsrom er utvidet gjennom disse formuleringene.

Konklusjon

En noe reaktiv holdning kom til uttrykk i Brendes kommentar, at «for å utforske vårt handlingsrom, er det viktig med en bred diskusjon» (Brende 2016). Handlingsrommet – som allerede er «vårt» – skulle altså *utforskes*. Hvilke betraktninger utenriksministeren hadde omkring det å skape *nye* handlingsrom for Norge, gitt det ovenstående forblir uklart.

Nå skal det sies at en viss reaktiv slagside er naturlig for et land som Norge i turbulente perioder i verdenspolitikken. I tillegg hadde Brende ansvar for en dobbel portefølje – både utenrikspolitikk og bistand, mens han gjennom departementets organisering som inkluderer en Europaminister har hatt begrenset tid til nære konsultasjoner med våre aller nærmeste allierte. Brende reiste mye, men ikke uforholdsmessig mye, spesielt tatt i betraktning at han også var utviklingsminister.³ Når utenriksministeren møter, gir det autoritet og tyngde. Dette er viktig i mange avgjørende sammenhenger.

Men når verden er vanskelig, og det oppstår flere kompliserte spørsmål og hendelser enn før som gjør at det må jobbes mer ute, betyr det samtidig at det er mer arbeid som må gjøres også her hjemme – analysere og finne retning, utforske og utvikle handlingsrom, foreta strategiske vurderinger og beslutninger.

Ingenting av dette over betyr at Norges utenriksminister burde handlet annerledes, men det burde kanskje vært større rom til å reflektere rundt de store linjene og den overordnede retningen på norsk utenrikspolitikk. Diplomati handler ofte om det umiddelbare, om å håndtere det uforutsette, improvisasjon og fleksibilitet. Men en utenriksminister er en politiker. Det har i perioden vært lite politisk diskusjon om Norges rammebetingelser, eller den eksterne strukturen, som vi også kan kalle verdensordenen. På lang sikt er dette enda viktigere – også som offentlig samtale – enn norske utenrikspolitiske prioriteringer isolert sett, eller hvem som til enhver tid er utenriksminister. Man må jobbe ute, men se både hjemover og fremover.

Normaliseringen med Kina knytter an til sentrale, strukturelle utviklingstrekk i internasjonal politikk – en trend hvor den liberale verdensordenens vakuum blir fylt av Kina når USA trekker seg ut, men også at denne ordenen blir sakte undergravet ved at Kina sikrer seg «andeler» i lands politiske relasjoner.

Likningene forandres i internasjonal politikk – det er i stadig flere lands egeninteresse å følge Kina. Der sikkerhet og fremgang for mange i realiteten før innebar å

³Brende hadde 251 reisedøgn i løpet av sine første 1,5 år som utenriksminister. Til sammenlikning reiste Heikki Holmås i 215 døgn på 1,5 år som utviklingsminister. Støre, som var utenriksminister uten utviklingsportefølje, reiste i 187 døgn på ett år og åtte måneder (Dagbladet 2014).

støtte opp om USA og den liberale verdensorden, er det nå stadig flere alternativer på bordet. Valgene er flere, både når det gjelder sikkerhetssamarbeid og tilgang til internasjonal finansiering. Hvem skal man inngå kontrakt med? Imidlertid er dette også verdispørsmål.

Mange vil nok si at Norge, som en lite viktig aktør for Kina, også har lite å tape på en normalisering. Man kunne imidlertid tenke seg at slike manøvrer er *spesielt* farlige nettopp for et lite og relativt uviktig land. Hva har Norge å tilby hvis vi blir utfordret? Andre kan slå i bordet og forhandle med politisk kapital og økonomiske muskler. Men hvis et lite land blir satt under press, kan det eneste forhandlingskortet være verdier og sosial kapital, fordi dette er det eneste eksklusive produktet man kan tilby. Og å handle med slike produkter er en enveiskjørt gate; det er vanskelig å snu (Hilton, Fenby og Barnett 2015). Kan det være at Norges kjerneinteresser i fremtiden vil kreve mer, ikke mindre, hensyn til ikke-økonomiske faktorer?

Om forfatteren

Morten Skumsrud Andersen er seniorforsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), hvor han blant annet jobber med prosjektet «Undermining Hegemony» som studerer regionale utfordringer for USAs hege-
moni og verdensordenen.

Referanser

- Andersen, Morten Skumsrud, Alexander Cooley, Daniel Nexon (red.) (kommende) *Undermining Hegemony. The Logics of Asset Substitution in World Politics*.
- Aftenposten (2016) «Forholdet mellom Kina og Norge normalisert etter seks år med isfront», 20. desember. Tilgjengelig fra: <www.aftenposten.no/okonomi/i/X17QE/Forholdet-mellom-Kina-og-Norge-normalisert-etter-seks-ar-med-isfront> [Lest 08.01.18].
- Boon, Hoo Tiang (2016) «Hardening the Hard, Softening the Soft: Assertiveness and China's Regional Strategy», *Journal of Strategic Studies* 40(05): 639-662.
- Brende, Børge (2016) «Åpningsinnlegg på møte om veivalg i utenriks- og sikkerhetspolitikken», 08. februar. Tilgjengelig fra: <www.regjeringen.no/no/aktuelt/start_veivalg/id2474635/> [Lest 08.01.18].
- Brende, Børge (2017a) «Med Kina på startstreken», *Dagens Næringsliv*, 22. mars.
- Brende, Børge (2017b) «Fire turbulente år for verden», *Dagens Næringsliv*, 16. oktober.
- Cheng, Dean (2015) «How China Views the South China Sea: As Sovereign Territory», *The National Interest*, 4. november.
- Dagbladet (2014) «Brende reiser mer enn noen andre», 13. januar.
- Dobson, John (2017) «Will Thucydides' Trap lead to World War 3?», *Sunday Guardian*, 10. juni.
- Hilton, Isabel, Jonathan Fenby, Robert Barnett (2015) «Has Britain Sold Out to Beijing?», *Foreign Policy*, 23. oktober.
- Neumann, Iver (2012) «Fred og Forsoning som norsk utenrikspolitikk», *Internasjonal Politikk* 70(03): 362-371.
- Nobel Media AB (2014) «The Nobel Peace Prize 2010». Tilgjengelig fra: <www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2010/> [Lest 08.01.18].
- Ikenberry, G. John (2011a) *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry, G. John (2011b) «The Future of the Liberal World Order.» *Foreign Affairs*, May/June 2011, pp. 56-68.
- NRK (2014/2015/2016) «UiA forskere utvist fra landet». Tilgjengelig fra: <www.nrk.no/emne/uia-forskere-utvist-fra-landet-1.12334525> [Lest 08.01.18].
- NRK (2015) «Russland og Kina reagerer på PST-anklager», 04. februar. Tilgjengelig fra: <www.nrk.no/norge/russland-og-kina-reagerer-pa-pst-anklager-1.12190184> (08.01.18).
- Piccone, Ted (2016) «The Geopolitics of China's Rise in Latin America». *Geoeconomic and Global Issues*, Paper 2, November 2016. Washington: Brookings.

- Regjeringen* (2016a) «Full normalisering av forholdet til Kina», 19. desember. Tilgjengelig fra: < www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm_kina/id2524797/> [Lest 08.01.18].
- Regjeringen* (2016b) Statement of the Government of the People's Republic of China and the Government of the Kingdom of Norway on Normalization of Bilateral Relations. Tilgjengelig fra: <www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/statement_kina.pdf> [Lest 08.01.18].
- Reuters* (2016) “APEC Summit: Xi Jinping pledges economic openness as leaders seek free trade options”, 20. november. Tilgjengelig fra: <www.abc.net.au/news/2016-11-20/apec-summit-china-pledges-open-trade/8040736> [Lest 08.01.18].
- State Council Information Office of the People's Republic of China* (2012) “White Paper on Diaoyu Island, an Inherent Territory of China”, 26. September.
- Sverdrup-Thygeson, Bjørnar (2016) «Forbrytelse og straff» Forholdet mellom Norge og Kina”, *Internasjonal Politikk*, 74(03): 1–12.
- Udenrigsministeriet* (2009) “Verbal note to the Chinese Authorities about Danish-Chinese Relations”. Tilgjengelig fra: <www.ft.dk/samling/20091/almde/upun/bilag/24/772818/index.htm> [Lest 08.01.18]. Arbeidet i denne artikkelen ble støttet med midler fra Norges Forskningsråd under prosjektet 'Undermining Hegemony', prosjekt nr. 240647.