

# Tre trender som utfordrer norsk utenrikspolitikk

Bård Ludvig Thorheim

«Events, my dear boy, events» skal Harold Macmillan ha sagt om hva som driver utviklingen. Russlands annektering av Krim 2014, flyktningkrisen i Europa 2015, Brexit og oppsigelsen av INF-avtalen er eksempler på enkelthendelser de siste årene som skaper en ny utenrikspolitisk virkelighet.

Men enkelthendelser bør analyseres i kontekst av mer grunnleggende utviklingstrekk i internasjonal politikk. For å se fremover, må vi forstå hvilke globale trender som styrer utviklingen i dag og danner morgendagens utenrikspolitiske handlingsrom.

Denne policy briefen tar utgangspunkt i tre globale trender, og gir en analyse og vurderinger av hva trendene innebærer av utfordringer og muligheter for norsk utenrikspolitikk i tiden fremover.

- 1. Nye stormakter vokser frem.** En rekke mellominntektsland i sør og øst opplever en kombinasjon av høy økonomisk vekst og kraftig befolkningsvekst, som slår ut i en sterkere geopolitisk stilling. Vesten taper relativ økonomisk makt. Den unipolare verdensorden etter 1989 forvitrer, men det er uvisst hvilken ny struktur som vil erstatte den gamle. Forsvarsutgifter, politisk stabilitet, regionale maktforhold, naturressurser og innovasjonsevne er blant variablene som virker inn. Endringen kan medføre økende rivalisering, og de bilaterale båndene ser ut til å bli viktigere på bekostning av multilateralt samarbeid.
- 2. Migrasjon brer om seg.** Flyktningkrisen i 2015 viser hvor utsatt Europa er for migrasjon som global trend. Ikke siden middelalderen har så mange mennesker - 244 millioner ifølge IOM - vært bosatt i et annet land enn sitt eget. På det afrikanske kontinent vil 1,2 milliarder innbyggere bli dobbelt så mange innen 2050 og fire ganger så mange i 2100.

Mangelen på jobbmuligheter, flukt på grunn av krig, klimaendringer og politisk forfølgelse vil trolig øke. Svake statsstrukturer i beltet fra Levanten, via Afrikas horn, og Sahel kommer sannsynligvis til å forsterke trenden og bidra til eksport av ekstremisme og organisert kriminalitet.

- 3. Utenrikspolitikk blir innenrikspolitikk.** I en mer globalisert verden griper internasjonale utviklingstrekk direkte inn i folks liv. Økonomisk integrasjon, den digitale industrielle revolusjonen, migrasjonsutfordringen og klimaspørsmål, er eksempler. Samtidig er overnasjonalt samarbeid redusert og settes opp mot nasjonal selvbestemmelse. Utenrikspolitisk retorikk blir oftere brukt som virkemiddel for kortsiktig innenrikspolitisk gevinst, koblet med identitetspolitikk langs skillelinjer som somewheres vs anywhere. I mer autoritære regimer utnyttetes kritikk fra vestlige land til å styrke maktgrepet.

## Nye stormakter vokser frem

Norsk utenrikspolitikk må i de neste årene forholde seg til på den ene siden en maktforskyvning globalt som skjer raskt, samtidig som det er uvisst hvilken ny struktur som vil avtegne seg. En fortsatt unipolaritet, bipolar konkurranse mellom USA og Kina, eller en multipolar verden med 4-5 hegemonstater fra Asia og Vesten på topp, er alle mulige scenarier.

Økende rivalisering mellom USA og Kina er en lite ønsket utvikling sett fra et europeisk ståsted. Norge er enda mer eksponert utenfor EU for et krysspess mellom USA som vår nærmeste allierte, og Kina. Det vil være en vesensforskjellig diplomatisk oppgave i enkeltsaker å avstemme i relasjonen Oslo-Washington og Oslo-Beijing, sammenlignet med det vi er vant med som Nato-medlem og nabo med Russland. Norsk handlingsrom vil være begrenset i tilfeller hvor vi

avvikler fra en felles EU-linje. Dette gjelder eksempelvis i nordområdepolitikken og energipolitikken hvor det blir nødvendig å motstå eventuelt krysspress og skape rom for nasjonale prioriteringer.

Nordområdene preges av stabilitet og samarbeid i dag. For å bevare dette bør Norge være forberedt på et mulig scenario med geopolitisk rivalisering i Arktis mellom USA, Russland og Kina. I stedet for at de nordiske landene stilles på sidelinjen, blir det viktig å bidra til å fylle mulighetsrommet for utvikling av infrastruktur og næringsmuligheter. Kinesernes ønske om utbygging av infrastruktur i nordområdene tilknyttet en nordlig rute av Belt and Road Initiative (BRI), bør ikke få være det eneste tilbudet på bordet.

Island, Grønland og Færøyene har få alternativer til større investeringer utenfra. Det Vest-Nordiske samarbeidet omfatter allerede dette området, og bør utbygges videre. Mye av kunnskapen som Norge besitter fra nordområdene vil være direkte anvendelig. Et felles strategidokument fra Danmark, Island og Norge ville signalisere en tydeligere felles-nordisk lederrolle i utviklingen av egne nærområder.

70 år ut i NATOs historie har det transatlantiske sikkerhetssamarbeidet stor folkelig oppslutning i alle medlemsland. Men det nye asiatiske tyngdepunktet gjør det naturlig med en redefinerings av interessefellesskapet ettersom posisjoner gradvis endrer seg på begge sider av Atlanteren. Dette er viktig for Norge å følge – og bidra i tenkningen ut fra egne prioriteringer.

Maktforskyvningen globalt betyr at båndene til vårt nærmeste verdifellesskap, allierte i Europa inkludert Norden, og USA, bare blir viktigere. NATOs 2%-mål for forsvarsutgifter kommer man ikke utenom i den sammenheng.

Det er vanskelig å se for seg en realistisk opptrappingsplan til 2024, en periode som går over et stortingsvalg, uten et bredt partipolitisk forlik i Stortinget allerede fra statsbudsjettet for 2020, som modell for de påfølgende budsjettene. Det handler om prioritering av sikkerhet opp mot velferd. Er det tilstrekkelig vilje til å gjøre denne prioriteringen? Komponentene for en løsning kan være reduserte velferdsordninger, marginal skatteøkning, eller en nedjustering av bistandsmålet fra 1% til noe nærmere 0,7% som er FNs fastsatte mål.

Godt diplomati og riktig lesning av stater med ulikt samfunnssystem, som Kina og Russland, blir stadig viktigere. Normaliseringen med Kina var nødvendig på flere plan, og oppgaven fremover blir å gjøre forholdet mest mulig robust for fremtiden basert på gjensidig respekt.

Forholdet mellom Vesten og Russland vil bli viktig uansett hvilken ny global konstellasjon som dannes. Norges erfaringer fra samarbeid med Russland både bilateralt og i Arktis, kan være et verdifullt bidrag inn i tenkningen om en tilnærming mellom Russland og resten av Europa. Ansvaret ligger imidlertid i første omgang på Russland til

å endre adferd overfor Ukraina i tråd med Minsk I og II-avtalene.

Samtidig ligger det en mulighet for Norge i å gjøre felles front sammen med demokratisk anlagte og fremvoksende økonomier – eksempelvis India, Brasil, Mexico, Sør-Korea, Sør-Afrika, Etiopia, og Indonesia – som viser felles interesse for å fremme sterke internasjonale institusjoner og bevare liberale verdier også i overgangen til en ny verdensorden. Norge har stor troverdighet i FN. Med en mulig plass i Sikkerhetsrådet 2021-22 kan Norge være en effektiv pådriver for nye allianser og reform av institusjoner med formål om å styrke en FN- og regelstyrt verdensorden og samarbeid innen handel og klima.

### Migrasjon og Europa

Da det i 2015 ankom omkring 1 millioner migranter til Europa, skapte det store endringer i det politiske landskapet både innad i de europeiske landene, og mellom dem. Mottaksapparatets kapasitet ble sprengt. Det ble tidlig klart at kun en mindre andel av de ankomne hadde rett til beskyttelse i form av asyl, mange var økonomiske migranter som søkte et bedre liv for seg og sin familie, hjulpet frem av organiserte menneskesmuglernetter. Middelhavslandene ble sterkest berørt, men også i Norge skapte de høye ankomstallene og situasjonen på Storskog store utfordringer.

For Norges del handler migrasjonsutfordringen om å bevare en stabil utvikling på hele det europeiske kontinentet. Migrasjonsutfordringen utfordrer EU-samarbeidet mer enn kanskje noe annet saksområde. Disse problemstillingene står øverst på den sikkerhetspolitiske agendaen til land som Italia, Frankrike, Spania og land langs den såkalte Balkan-ruten, inkludert Hellas og Tyrkia. For å kunne forvente samme engasjement fra europeiske partnere til eksempelvis norsk agenda i nordområdepolitikken, er det viktig å vise en sterk forpliktelse til å bidra til andre NATOs umiddelbare sikkerhetsutfordringer.

Løsninger på disse migrasjonsutfordringene handler mer om internasjonalt samarbeid, enn hvert enkelt lands innvandringspolitikk. En rekke europeiske land opplever imidlertid at en sterkt polarisert innvandringsdebatt kommer i veien for viktige mellomstatlige løsninger.

Begge ytterfløyene i innvandringsdebatten risikerer å gjøre vondt verre. De mest innvandringsliberale, og aktivister som ikke anerkjenner skillet mellom flyktninger med reelt beskyttelsesbehov og øvrige migranter, har nøret opp under en frykt i deler av befolkningen for en nærmest grenseløs innvandringspolitikk, i en situasjon hvor mange allerede føler at den kulturelle identiteten utfordres.

Utfordringen på ytre høyre er imidlertid at de samme politiske kreftene ønsker å møte migrasjonsutfordringen med å melde eget land ut av omtrent alt internasjonalt samarbeid. Dette er paradoksalt nok en oppskrift på å miste enhver kontroll med flommen av migranter til Europa, som kan tenkes å bli mange ganger kraftigere de neste årene.

Under flyktningkrisen i 2015 var det nettopp internasjonale løsninger og avtaler som brakte situasjonen under kontroll igjen. EU-Tyrkia-avtalen er ett eksempel. Det er i dag registrert rundt 3,6 millioner syriske flyktninger i Tyrkia. EUs samarbeid med kystvakten i flere nord-afrikanske land som Libya, og styrking av patruljeringen gjennom Frontex, er andre eksempler. Situasjonen på Storskog ble i stor grad løst ved at man oppnådde en felles forståelse med russiske myndigheter av situasjonen og løsninger, basert på internasjonalt anerkjente prinsipper på migrasjonsområdet.

For de kommende og større bølger med migranter, er det også internasjonalt samarbeid som kan både forebygge og bidra til en robust respons. Byrdefordeling i form av asylkvoter mellom EU-landene og reforhandling av Dublin-forordningen, forblir viktige utestående spørsmål å oppnå enighet om.

Resultater i utviklingspolitikken, bidrag til jobbskaping og investeringer i Afrika, bør anerkjennes som sentral norsk interessepolitikk like mye som altruistisk bistand. Et skille her gir ikke lenger mening. En større andel av bistanden bør rettes inn mot å motvirke de grunnleggende årsakene til migrasjon i partnerskap med opprinnelseslandene, og til migrasjonshåndtering i transitlandene. Bidrag til klimapolitikken og overholdelse av togradersmålet vil ha en viktig og dempende effekt på migrasjonssituasjonen på det afrikanske kontinent.

Blant de grunnleggende årsakene til flukt og migrasjon er konfliktene i Sør-Sudan, Jemen, Syria, Irak, Somalia og Libya. Norsk fred- og forsoningsinnsats er høyt etterspurt. Men reell konfliktløsning i disse områdene er krevende på grunn av de «nye konfliktene» natur; fragmenterte opprørsgrupper, svak statsmakt, porøse grenser og regional rivalisering er fellesnevner. Norges bidrag bør skje i samarbeid med større deler av det internasjonale samfunnet. Interessemotsetninger om Midtøsten mellom P5-landene er foreløpig fremdeles et hinder for større fredsinitiativ.

### **Utenrikspolitikk blir innenrikspolitikk**

Det er en sammensatt utvikling som medfører at skillet mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk viskes stadig mer ut. Konsekvensene er flere for Norge. Analysen av andre staters handling må ta mer høyde for uforutsette innenrikspolitiske dynamikker, slik som det britiske parlamentets vedtak om å ikke bidra militært i Syria i 2013. Også Norge er påvirket av trenden i form av at utenrikspolitiske problemstillinger diskuteres på mer innenrikspolitiske premisser.

EØS-debatten er ett eksempel, hvor diskusjonen reduseres til nasjonalt handlingsrom sett opp mot økonomiske fordeler ved dagens avtale. Dette er sentralt, men et utenrikspolitisk perspektiv på EØS bør ta inn over seg at avtalen regulerer store deler av samarbeidet med resten av Europa. Sikkerhetspolitisk sett er EØS navlestrengen til det europeiske verdifellskapet - vårt

viktigste sikkerhetsanker dersom USAs sikkerhetsgaranti skulle svekkes. Handelspolitisk er Norge gjennom EØS del av et marked som utgjør omkring en femtedel av verdensøkonomien, mens Norge alene utgjør i underkant av en halv prosent.

Brexit gir en relevant erfaring til EØS-debatten. Det viser forhandlingsmakten som Europas andre største økonomi har overfor EU. En slik analyse er overførbar til å vurdere norsk forhandlingsmakt og mulige gjennomslag ved en eventuell norsk EØS-Exit, som også må ta høyde for at norsk økonomi er langt mindre enn Storbritannias. Disse momentene mangler i dagens debatt.

Samtidig bør bølgen av nasjonalt orientert politikk i møtet med stadig tettere økonomisk integrasjon, tas på alvor, både i Norge og andre steder. Etiketter som populisme og usunn nasjonalisme er for lite presise for å beskrive et politisk fenomen som preger en stor andel av verdens demokratier, og handler om mer innenrikspolitiske forhold i kombinasjon med utenrikspolitiske enkeltsaker.

EØS er et område hvor vi trenger mer prinsipielle debatter, og hvor det utenrikspolitiske perspektivet har mye å tilføre fremstillingen. En bredere konsensus i befolkningen og på Stortinget om disse spørsmålene vil være en styrke for norsk europapolitikk.

Et annet område, hvor samspillet mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk er blitt tydeligere, er i menneskerettighetspolitikken. Land som går i autoritær retning viser en klar tendens til å utnytte vestlig kritikk mot eget land til å stramme grepet om egen befolkning.

Da Saudi Arabia utviste den kanadiske ambassadøren som reaksjon på Canadas offentlige krav om løslatelse av fengslede kvinnelige aktivister i Saudi Arabia, var det en demonstrasjon av regimets maktposisjon både innenrikspolitisk og utenrikspolitisk.

Denne adferden henger sammen med at det europeiske demokratiprojektet viser sprekker med utviklingen i Visegrad-landene og Tyrkia, samtidig som USAs normgivende makt gradvis reduseres. De tidligere nevnte maktforskyvningene spiller også inn. I fjor passerte den saudiske økonomien Sveits i størrelse.

I Norge har menneskerettighetspolitikken en klar innenrikspolitisk dimensjon. Mens enkelte norske journalister krevde at Norge skulle gjenta den nøyaktig samme kritikken som Canada i det nevnte eksempelet, noe som med sikkerhet ville gitt samme respons fra Saudi, var ikke dette noe stort tema i sammenlignbare EU-land. Det viser hvor stor tiltro man har i en del norske miljøer til at krasse uttalelser fra offisielt hold skal føre til en endring i et annet land.

Men dersom målet er størst effekt på menneskerettighetssituasjonen i et annet land, bør det stilles noen kontrollspørsmål. Hva ville et norsk utspill gjort av forskjell på situasjonen i Saudi Arabia når det

ikke var noen felles EU-linje på området? Hva ville Norges påvirkning på menneskerettighetssituasjonen i Saudi Arabia være i et lengre perspektiv uten fungerende diplomatiske relasjoner? Hva er konsekvensene for utenrikstjenestens mulighet til å yte konsulær bistand overfor eksempelvis en dødsdømt norsk borger i Saudi Arabia, eller ha innflytelse i fred- og forsoningsprosesser i Midtøsten?

Den erfarne amerikanske diplomaten Bill Burns vektlegger i boka *The Back Channel* hvor effektivt stille diplomati kan være, både for å påvirke menneskerettighetssituasjonen i et land eller å unngå krig. Både i amerikansk og norsk utenrikspolitikk finnes det eksempler på dette. Dersom en ny væpnet konflikt avverges på Balkan, eller Myanmar går i mer demokratisk retning, skyldes det ofte effektivt diplomati i kulissene. Offentlig press kan i noen situasjoner fungere, men som hovedregel vil man da stå sterkere sammen med likesinnede land, og med aktiv bruk av fora som FN, Europarådet og OSSE.

Megafon-diplomatiet vil sjeldnere være det beste virkemiddelet i en tid hvor innenriks- og utenrikspolitikk glir mer over i hverandre, og kan i verste fall svekke vestlige demokratiers allerede minkende normgivende kraft i det internasjonale system.

### Konklusjoner

De nevnte globale trendene har betydning for Norges evne til å opprettholde sikkerhet, økonomi og påvirkning. Følgende anbefalinger bør vurderes i utformingen av norsk utenrikspolitikk de neste årene:

1. Investere i samholdet med allierte og samtidig prioritere robust diplomati overfor fremvoksende makter med ulikt verdisett. Danne partnerskap for en regelbasert verdensorden med fremvoksende

demokratier som eksempelvis India, Brasil, Sør-Kora. NATOs 2%-mål kan nås gjennom et bredt forlik i Stortinget – det krever harde prioriteringer som reduserte velferdsordninger, reduksjon av bistandsprosentmålet, eller finanspolitiske virkemidler.

2. Ta initiativ til en Vest-Nordisk (dansk- islandsk- norsk) nordområdestrategi som svarer på økende interesse i nærområdene fra USA, Russland, Kina.
3. Andelen bistand relatert til migrasjon bør økes, både til å bekjempe årsaker til migrasjon og tiltak for å håndtere migrasjon i transittland. Norsk fred- og forsoningsinnsats bør styrkes, særlig i beltet av sårbare stater i Midtøsten og Nord-Afrika, i partnerskap med FN og regionale aktører.
4. EØS-debatten bør ta mer inn over seg et utenrikspolitisk perspektiv, og erfaringene fra Brexit. Samtidig bør bekymringer omkring nasjonal selvbestemmelse tas på alvor i en mer prinsipiell debatt om hva Norge er best tjent med.
5. Bruken av megafon-diplomati i menneskerettighetspolitikken bør vurderes nøye opp mot hva som har størst effekt på utviklingen. Stille diplomati, og valg av politikk forankret i dyp landkunnskap, bør tillegges økt vekt og status tilpasset en ny situasjon.

