

Kommentar

«Norge i FNs sikkerhetsråd 2001–2002»

Stein Tønnesson
direktør, Institutt for
fredsforskning (PRIO)

Hvorfor mislyktes Norge politisk i Sikkerhetsrådet?

Ambassadør Ole Peter Kolby gjør grundig rede for den store innsats Norge gjorde som medlem av FNs sikkerhetsråd i årene 2001–2002. Det var knyttet store forventninger til hva Norge kunne utrette etter den omfattende kampanjen i 2000 for å bli valgt, og Norges innsats gav enkelte resultater, samt respekt hos FNs generalsekretær og blant de andre av Sikkerhetsrådets medlemmer. Ikke minst gjorde Norge inntrykk på diplomater fra de vestlige stormaktene Frankrike, Storbritannia og USA med sakkunnskap og skikkelig arbeid. Likevel greide ikke utenriksministrene Thorbjørn Jagland og Jan Petersen å oppnå politisk gevinst av Norges innsats. I inter-nasjonale medier fikk Norge liten oppmerksomhet, og i norsk offentlighet ble det til stadighet hevdet at Norge manglet en tydelig profil. Når vi forskere ble spurt av mediene om hva Norge hadde utrettet, ble vi ofte svar skyldig, eller vi bekræftet journalistenes bilde av et svakt profilert Norge.¹

Mine spørsmål er: Hvorfor holdt Norge en så lav profil? Hvorfor mislyktes to norske regjeringer med å høste politisk gevinst av

1 Fritz Nilsen skrev en kronikk i *Dagbladet* allerede 9. oktober 2000 under tittelen «Norge som USAs rævdiliter». Da statssekretær Raymond Johansen holdt innlegg i Bergen studentsamfunn 5. april 2001, skjedde det som en kommentar til Fritz Nilsen under tittelen «Norge – en 'rævdiliter' i Sikkerhetsrådet?». <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/ud/p10002480/taaler/032091-090003/index-dok000-b-n-a.html>. Raymond Johansen argumenterte sterkt for at svaret var nei. Inntrykket av en svak norsk profil festet seg likevel i vesentlige deler av norsk opinion og kom til uttrykk også senere, f.eks. i Ingrid Røise Kjeiland, «Fysete innsats i Sikkerhetsrådet», *Dagsavisen* 21.12.2001 og den noe mildere Ivar Iversen, «Helt grei innsats, Norge har gjort en grei innsats, uten å utmerke seg spesielt», *Dagsavisen* 19.12.2002.

medlemskapet i Sikkerhetsrådet?

Et første svar er at malene Norge satte seg, enten var formu-
 lert på måter som gjorde det vanskelig å måle suksess, eller hadde
 sitt utgangspunkt i en politisk dagsorden som endret seg i og med
 11. september 2001. Det ble gjort tre hovedprioriteringer da Norge
 tok sete i Sikkerhetsrådet. Den første var å fokusere på de under-
 liggende årsaker til krig og konflikt. Det er vanskelig å si noe pre-
 sist om i hvilken grad denne prioriteringen ble fulgt opp. Den andre
 var å konsentrere oppmerksomheten om Afrika. Det var lett å få
 gjennomslag for en slik prioritering internt i FN, ettersom de fleste
 saker på Sikkerhetsrådets dagsorden allerede handlet om Afrika.
 Det var også her at Norges innsats fikk sine tydeligste resultater.
 Særlig når det gjelder Afrikas horn (Eritrea-Etiopia og Somalia).
 Men det lyktes dårligere å skape offentlig oppmerksomhet om afri-
 kanske spørsmål. En tredje prioritering var å styrke FNs evne til å
 planlegge og gjennomføre fredsoperasjoner. Da denne prioriterin-
 gen ble gjort, var bakgrunnen Brahimi-rapportens anbefalinger. Disse
 ble i noen grad fulgt opp organisatorisk, men det skjedde ikke ve-
 sentlige, synbare endringer, og Norge prioriterte selv deltakelse i ope-
 rasjoner som ikke var i FN-regi. Etter at 11. september gjorde terror-
 rasjoner som ikke var i FN-regi, ble det dessuten mindre oppmerk-
 til en verdenspolitisk hovedsak, ble det dessuten mindre oppmerk-
 somhet om humanitære intervensjoner av typen Kosovo og Øst-
 Timor. Brahimi fikk i oppdrag å lede arbeidet med å skape en politisk
 løsning i Afghanistan, og Norge spilte en viktig rolle som formann i
 givnerlandskomiteen for Afghanistan, men ettersom krigen i Afgha-
 nistan aldri ble avsluttet, oppstod det en sammenblanding av FNs
 «fredsbevarende» rolle og krigføring, som Norge tok del i. Det
 skapte ikke noe inntrykk av en forbedret evne i FN til å planlegge
 og iverksette fredsbevarende operasjoner. Norges mest synlige
 fredsinnsetts internasjonalt i den perioden medlemskapet i Sikker-
 hetrådet varte, ble utført i Sri Lanka, med våpenhvile og overvå-
 king av våpenhvile. Den innsatsen hadde ikke noe med FN å gjøre.
 Et andre svar er at forventningene kanskje var for store. Det er
 mulig at Norges arbeid i Sikkerhetsrådet ville ha møtt større velvil-
 je i norske medier og norsk opinion hvis det ikke hadde vært sagt så
 mange og store ord den gang Norge kjempet for å bli valgt.
 Et tredje svar er at mediene var lite opptatt av de sakene som
 Norge satte sterkest preg på. I mediene, så vel i Norge som i andre
 vestlige land, kom det meste av Afrika i skyggen når oppmerksom-
 heten ble rettet mot terror. Sentral-Asia og Golf-området. De mest
 håndfaste resultatene av Norges innsats i Sikkerhetsrådet gjaldt som
 nevnt Afrikas horn, men det lyktes i liten grad å skape offentlig og

politisk interesse for dette. Kanskje kunne det hjulpet med en bedre tilrettelagt mediestrategi, men det ville neppe ha gjort noen avgjørende forskjell. Mediene er jernharde i sin prioritering av de største og mest dramatiske konfliktene, helst de som direkte angår vestlige interesser.

Mitt fjerde og siste svar er av større og mer overordnet betydning. Norges politikk i Sikkerhetsrådet hadde som hovedprinsipp å få rådet til å opptre samlet. Det ble ansett for viktigere å bidra til enighet blant stormaktene enn å gi uttrykk for klare norske standpunkter. Mange gode grunner kan anføres for en slik politikk. Hvis medlemmene i Sikkerhetsrådet legger for mye vekt på å uttrykke særstandpunkter, kan det jo lamme rådets evne til å fatte beslutninger. Hvis FN skal spille en sentral rolle i verdenspolitikken, forutsetter det at Sikkerhetsrådet er i stand til å fatte reelle vedtak. Så lenge det finnes fem vetomakter, blir det bare fattet reelle vedtak hvis de enten blir enige seg imellom eller avstår fra å nedlegge veto. Derfor gjelder det å forhandle seg frem til enighet for en resolusjon kommer opp til votering. For de mindre medlemsstatene vil den viktigste måten å oppnå innflytelse på, være å gjøre seg gjeldende som saksforbereder, legge premisser for de andre medlemmenes stillingstaken og spille en aktiv, konstruktiv rolle i forhandlingene som fører frem til en resolusjonstekst. Som Ole Peter Kolby sier, er det «prosessens frem mot beslutninger som er det viktigste». Slik har det vært i hele FNs historie, og under Irak-krisen i slutten av 2002 og begynnelsen av 2003 ble norsk og internasjonal opinion grundig kjent med Sikkerhetsrådets funksjonsmåte.

Hvis et av Sikkerhetsrådets valgte medlemmer påtar seg en konsensusbyggende rolle, og spiller den godt, vil det kunne gi politisk uttelling i perioder hvor stormaktene er villige til å gå sammen om viktige vedtak. I andre perioder, når stormaktene står steilt mot hverandre, eller trener Sikkerhetsrådets arbeid fordi de heller vil agere på egen hånd, er det mye vanskeligere å høste politisk gevinst som konsensusbygger. Da kan det være bedre å stå frem med en klar profil, ihvertfall i noen saker, og kanskje helst i slike saker som har særlig stor politisk betydning.

Norge var medlem av Sikkerhetsrådet i en periode da USA, som Sikkerhetsrådets suverent viktigste medlem, trakk seg fra, utvannet eller trenerte flere multilaterale avtaler, ønsket å fremme sin rett til å opptre på egen hånd i verdenspolitikken og utviklet en ny doktrine om «preventive angrep». Midtveis i Norges tid som medlem fikk USA en ny president som knyttet til seg rådgivere fra det republikanske høyres mest FN-skeptiske fløy. Det førte blant annet

til at Norges omfattende arbeid med å utvikle et nytt sanksjonsregime for Irak, som skulle lette trykket på den irakiske befolkningen, ble fruktesløst. Det viste seg umulig å oppnå enighet om lettelse i sanksjonene. Etter terrorangrepet på New York og Washington 11. september 2001, skjøt disse forberedelsene fart. Irak-politikken fikk et nytt innhold, hvor det for Norge og andre medlemmer av Sikkerhetsrådet gjaldt å overtale USA til å gå veien om FN slik at rådet kunne fatte vedtak om et eventuelt militært angrep.

Utenriksminister Jan Petersen kalte dette for «FN-spor». Det ble langt på vei bare et «spor» for en prosess som USA uansett hadde bestemt seg for at skulle ende med et angrep. Det var Norge egentlig sterkt uenig i, men gav bare forsiktig uttrykk for dette. Håpet var kanskje at «FN-spor» tross alt skulle disiplinere supermakten. Kanskje håpet den norske regjeringen at USA skulle oppgi målet om å fjerne Saddam Husseins regime og nøye seg med å presse Irak til å skrinlegge enhver plan om å utvikle atomvåpen samt ødelegge det de eventuelt måtte ha av kjemiske og biologiske våpen. Hvis dette var Norges håp, var det fäfenkt. Den enigheten som Norge bidro til å skape om resolusjon 1441 den 8. november 2002, og som tillot FN-inspektørene å vende tilbake til Irak etter fire års travær, var ingen reell enighet. Forutsetningen for å holde USA på «FN-spor» i Irak-sporområdet var at Sikkerhetsrådet flertall var rede til å fatte et vedtak som gav USA mandat for et militært angrep. Det ble andre land enn Norge – etter at Norges tid som medlem var ute – som fikk rollen med å erkjenne at det var slik og at det var uakseptabelt. De sørget for at Sikkerhetsrådet ikke bøyd seg for supermakten. Selv da holdt Norge seg til konsensusprinsippet og tok avstand fra Frankrikes trussel om å bruke veto mot det britisk-amerikanske krigsforslaget.

Den viktigste forklaringen på at to regjeringer ikke høstet større politiske fordeler av det norske medlemskapet i Sikkerhetsrådet, etter min oppfatning at konsensusprinsippet ble drevet for langt. Når Sikkerhetsrådets mektigste medlem viste stadig mindre respekt for multilaterale avtaler og hevdet sin rett til å angripe andre medlemsland militært, selv uten noe klart FN-mandat, måtte det oppstå situasjoner hvor det eneste riktige var å si klart og tydelig fra. Store deler av norsk opinion ønsket klar tale, men fikk lite respons fra Norges fattallige skare av utenrikspolitikere. Norsk UD hadde bundet seg til «konsensusmasten». Utenriksminister Jan Petersen og formannen i Stortingets utenrikskomité, Thorbjørn Jagland, ble stående på

en utydelig politisk linje i en tid da flertallet i opinionen ønsket at regjeringen skulle ta klart avstand fra amerikansk unilateralsisme og Bushs krigsplaner. Det er, slik jeg ser det, hovedgrunnen til at Norges innsett i Sikkerhetsrådet ikke gav større politisk uttelling.