



Forsvarets høgskole

våren 2011

Masteroppgave

**Norsk sikkerhetspolitikk som svar på
en verden i geopolitisk endring –
«knallhard realpolitikk»?**

Harald H. Mathisen

Abstract

Geopolitics is in flux and the last twenty years have marked a change from a bipolar to a unipolar world under US hegemony, some foreseeing a possible change into a multipolar order based on the rise of China and other emerging economies.

Norwegian foreign and security policy thinking, as indicated in governmental policy papers, aims at adapting to the new security environment by a number of adjustments. This study examines Norwegian foreign policy thinking and asks if there is concurrence in the policy thinking relative to the realist perspective from international relations theory.

By applying five hypotheses deducted from realist theory the policy papers are analyzed and conclusions with regards to concurrence are drawn. To a great extent Norwegian foreign and security thinking and the realist perspective overlaps. However, small states in the international system cannot lever power politics as great powers may, based on their “hard” power utilities. For a small state to counterbalance the lack of military power, support to UN and international law is fundamental, as is the importance of military alliances. Globalization also underscores the growing importance of non-state actors, and the need to re-examine they way they affect international relations in order to improve national security.

To explain the Norwegian security thinking the realist perspective falls short within three out of five hypotheses. This paper offers ideas on how to expand realism toward a “Small State Realism School of Thought” to improve its explanatory value based on small stats’ political choice in the international system. Additionally, the paper offers proposals on how to utilise political realism to enhance future Norwegian foreign and security thinking and execution.

Summary

Geopolitics is in flux and the last twenty years have marked a change from a bipolar world dominated by the United States and Soviet Union to unipolar reality under US hegemony. International relations scholars see the economic rise of China and India as possible challengers to the unipolar order and some predict the advent of a multipolar world. Small states could experience dramatic changes as great power struggle may severely de-stabilize the international system.

Norwegian foreign and security policy thinking, as indicated in governmental policy papers, aims at adapting to the new security environment by a number of adjustments. However, the dependence on an international society founded on international law, the fundamental functions of the United Nations, and support to the NATO Alliance remains. The Norwegian foreign policy document from 2009 focuses its attention toward national interests and reminds the reader of the basics of *realpolitik*. This study examines Norwegian foreign, security and defence policy thinking and asks if there is concurrence with regards to the policy thinking relative to the realist perspective from international relations theory, bearing in mind the Norwegian idealist traditions and the way Norwegians see themselves as a peace-promoting nation.

By applying five hypotheses deducted from realist theory the policy papers are examined and conclusions with regards to concurrence of views between the Norwegian thinking and realism are drawn. Small states can not lever power politics as great powers may, based on their “hard” power utilities. For a small state to counterbalance the lack of military power, support to UN and international law is fundamental as is the importance of international military cooperation. Further on, Norway sees the growing influence from non-state actors on the international agenda as a challenge to national security and a state-centric world order. The Norwegian approach to national interests and values is also found to lack full coherence with the realist perspective.

Norway has established a comprehensive set of strategies to foreign, security and defence policy which to a large extent could be explained by the realist tradition. However, to give the complete picture the realist perspective may need support from other schools of thought. The question then rises; whether the policy of small states like Norway might represent any

contributions to realism as a paradigm of international political theory. A paradigm most noted for its studies of great power politics. This paper offers ideas on how to expand realism toward a “Small State Realism School of Thought” in order to improve the explanatory value. Inputs from the Norwegian policy thinking may improve the explanatory power of realism when it comes to the value of international cooperation, additional tools for safeguarding national interests, and the importance of different non-state actors on the international arena. And finally, this study has revealed areas where realism may act as a guide to enhance future development of Norwegian foreign and security policy and behavior. Areas could include balancing the importance of states contrary to non-state actors, the importance of military power relative to international law, and the importance of national versus altruistic interests and values.

Forord

Takk til mine nærmeste.

Dessuten rettes takk til Alf Håkon Hoel som tente min akademiske interesse og til Johannes Rø som pekte ut retningen dit jeg landet.

Harald Holemark Mathisen

Bardufoss, mai 2011.

Innholdsfortegnelse

ABSTRACT	3
SUMMARY	4
FORORD	6
INNHALDSFORTEGNELSE	8
1. INNLEDNING	11
1.1 INTRODUKSJON.....	11
1.2 PROBLEMSTILLING.....	12
1.3 AVGRENSNINGER OG BEGREPSAVKLARINGER	14
1.4 ENDREDE GEOPOLITISKE OMGIVELSER.....	16
1.5 NORSK UTENRIKS- OG SIKKERHETSPOLITIKK I MØTE MED EN ENDRET GEOPOLITISK VIRKELIGHET	20
1.6 OPPGAVENS OPPBYGGING.....	22
2. TEORETISK GRUNNLAG	23
2.1 REALISMEN	23
2.2 UTVIKLING AV HYPOTESER OG OPERASJONALISERING	26
2.2.1 <i>A1 – Staten som sentral aktør</i>	26
2.2.2 <i>A2 – Verden er anarkisk</i>	27
2.2.3 <i>A3 – Stater søker å maksimere sin sikkerhet ved hjelp av militærmakt</i>	28
2.2.4 <i>A4 – Det internasjonale system er ansvarlig for staters opptreden på den internasjonale scene</i>	29
2.2.5 <i>A5 – Stater nytter rasjonelle strategier i deres søken etter sikkerhet</i>	30
2.2.6 <i>Oppsummering av hypotesedannelsen</i>	31

3. METODE	33
4. ANALYSE	37
4.1 GENERELT	37
4.2 H1 – STATEN SOM SENTRAL AKTØR	37
4.3 H2 – VERDEN ER ANARKISK	41
4.4 H3 – STATER SØKER Å MAKSIMERE SIKKERHET VED HJELP AV MILITÆRMAKT.....	49
4.5 H4 – DET INTERNASJONALE SYSTEM ER ANSVARLIG FOR STATERS OPPTREDEN PÅ DEN INTERNASJONALE SCENE.....	56
4.6 H5 – STATER SØKER Å IVARETA VITALE NASJONALE INTERESSER.....	58
4.7 OPPSUMMERING	63
5. KONKLUSJON	64
5.1 SAMMENFATNING AV ANALYSEN.....	64
5.2 IMPLIKASJONER FOR TEORI.....	66
5.3 IMPLIKASJONER FOR POLICY OG PRAKSIS	72
5.4 AVSLUTNING	74
LITTERATURLISTE	77

OVERSIKT OVER TABELLER:

Tabell 2-1 Oversikt over hypoteser.	32
--	----

1. Innledning

1.1 Introduksjon

Vi bommer stygt hvis vi unnlater å se hvordan dagens globale virkelighet forutsetter en ny og utvidet forståelse av norske nasjonale interesser. (Støre, 2010, s. 19).

I dette sitatet peker utenriksminister Jonas Gahr Støre på et av sine helt sentrale poeng som ligger til grunn for utforming av dagens norske utenrikspolitikk. I følge Stortingsmelding nr. 15 (2008-2009) «[...] er det i Norges interesser, i betydningen knallhard realpolitisk interesse, at det internasjonale samfunn opprettholdes og videreutvikles» (UD, 2008-2009, s. 37). Støres vektlegging av nasjonale interesser er ikke ukontroversielt da det peker i retning av realismetradisjonen fra internasjonal politisk teori. Denne teoritradisjon har ikke alltid vært like synlig i norsk utenrikspolitikk. Tidligere utenriksminister Knut Frydenlund sa det for eksempel slik: «La oss [...] bli ledet av de visjoner eller kanskje naive forestillinger som gjør seg gjeldende i det norske folk om en verden hvor retten skal rå og ikke makten, og hvor alle skal ha et ansvar for hverandre.» (Frydenlund, 1982, s. 213). Hva er grunnlaget i Støres tenkning som tilsynelatende skiller det så markant fra hva partikollega Frydenlund ytret bare noen tiår tilbake?

En måte å se norsk utenrikspolitikk på har vært å beskrive den gjennom etablerte selvbilder. Enkelte forskere fra Norsk utenrikspolitisk institutt har pekt på tre fremtredende selvbilder med bred støtte: Norge som fredsnasjon, Norge som et stort bistandsland og Norge som en forkjemper for multilateralitet gjennom FN-systemet. Norge fremstilles på den måten som en stat grunnet på viktige verdier med utgangspunkt i uegennytte (Leira, et al., 2007, s. 10). Selvbildene underbygger et inntrykk av norsk utenrikspolitikk fundert på idealisme med tradisjoner tilbake til tiden rundt dannelsen av Norge som selvstendig nasjon. Norge skulle ikke ha noen utenrikspolitikk annet enn handelspolitikk. Man kunne likevel støtte Nansens arbeid for lidende folkegrupper og internasjonal institusjonsbygging gjennom voldgiftstraktater, Folkeforbundet og senere de forente nasjoner (Frydenlund, 1966; Riste, 2005; Skogan, 2001).

Idealismen har stått i kontrast til realismen så langt tilbake som til Sun Tzu (J. S. Goldstein, 2001, s. 109). Liberal idealisme inntar posisjonen som en motsats til realismen på 1800-tallet (Østerud, 1996, s. 276-278). Innen internasjonal politisk teori knytter en gjerne idealismeperspektivet som oppsto omkring første verdenskrig til «utopiske liberalisme» (J. S. Goldstein, 2001, s. 31-36). Noe av det som kjennetegner idealistiske og liberalistiske perspektiv i internasjonal politisk teori er ideen om at moral, lov og internasjonal organisering påvirker forholdet mellom stater (J. S. Goldstein, 2001, s. 57). Verden er «[...] et samfunn hvor rasjonelle individer, organisasjoner og stater deltar i et komplisert spill av gjensidig avhengighet» (Knutsen, 1997, s. 39). Dette står i kontrast til realismen som «[...] ser verden som en anarkisk arena hvor maktsultne, suverene territorialstater søker å trygge og fremme sine egeninteresser» (Knutsen, 1997, s. 39). Er det en slik polarisering i norsk tilnærming til utenrikspolitikk vi aner ut fra disse inneledende ordene? Det er det neppe. Både Støre og Frydenlund er og har vært betraktelig mer nyansert enn situatene deres antyder. En småstat som Norge står overfor andre utfordringer enn det militære og økonomiske stormakter gjør. Tema for denne oppgaven er hvordan norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning samsvarer med realismen som en sentral teoretiske retning innen studier av internasjonal politikk.

1.2 Problemstilling

Slutten på den kald krigen og de siste to tiår har ført til betydelige endringer i geopolitiske forhold. Geopolitikk kan forstås som «studiet av maktens geografiske betingelser og mønstre, av sammenhengen mellom egenskaper ved det geografiske rom og fordeling av makt.» (Butenschøn, 1997, s. 75). Endringer i maktforhold gjennom integrering og fragmentering som følge av globaliseringen ble et tema for geopolitiske studier (Butenschøn, 1997). På 1990-tallet så en dessuten overgangen fra en bipolar verdensorden hvor makten var konsentrert hos USA og Sovjetunionen til en periode preget av unipolaritet gjennom USAs globale hegemoni. På 2000-tallet tok fagdebatten innen internasjonal politikk en retning som antydte endring mot en multipolar verdensorden. Oppfatningen er i hovedsak grunnet på utviklingen i Asia hvor Kina og Indias økonomiske vekst de senere år har stått sentralt. I disse nye omgivelsene skal Norge utforme sin utenriks- og sikkerhetspolitikk. Den norske politiske tenkningen på området kommer blant annet til uttrykk i to sentrale stortingsdokumenter utgitt av Utenriksdepartementet (St.meld. nr. 15, 2008-2009) og Forsvarsdepartementet (St.prp. nr. 48, 2007-2008). Vil det være riktig, slik vi kan tolke Jonas

Gahr Støre, at norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk nå begrunnes i en realpolitisk tradisjon? Eller vil det være mer riktig å forstå politikken ut i fra en idealistisk tradisjon betegnet gjennom Knut Frydenlund og «det norske folks naive forestillinger» sammen med altruistiske selvbilder?

Internasjonal forskning på maktpolitikk har i stor grad vært konsentrert om forholdet mellom stormaktene. Systematisk arbeid rettet mot småstaters opptreden var i beskjeden grad vektlagt fram mot siste del av forrige århundre (Handel, 2006 [1981] ; Keohane, 2006 [1969]). De siste hundre år har interessen for slik forskning gått i bølger uten at det har vært mulig å etablere like tydelige sammenhenger som en finner i forholdet mellom stormaktene. En tendens i funnene har likevel vært oppmerksomheten omkring småstaters vektlegging av andre virkemidler enn rene militære maktmidler (Ingebritsen, Neumann, Gstöhl, & Beyer, 2006). En oppfatning av utenriks- og sikkerhetspolitikken for småstater som Norge er at sikkerhetspolitikken i stor grad er en funksjon av stormaktenes politiske spill (Knutsen, 1997, s. 37). Etter manges oppfatning besitter ikke småstater tilstrekkelig maktmidler til alene å sikre suverenitet. En småstats sikkerhetspolitiske tenkning havner i en paradoksall situasjon. *Idealpolitikk* blir *realpolitikk* da virkemidler en gjerne forbinder med ideelle motiver blir tiltrekkende verktøy i en sikkerhetsstrategi.

Norges utenriks- og sikkerhetspolitikk har ofte blitt tolket ut fra et idealistisk idegrunnlag. Det kan derfor være interessant å undersøke hvor godt norsk sikkerhetspolitisk tenkning samsvarer med realistisk teori. Endringer i geopolitikk, der maktforhold mellom stater står i sentrum, peker i retning av realisteori. For å møte sikkerhetsbehovene med tilstrekkelig grad av trygghet kan en forvente at myndighetene i tillegg til idealistiske betraktninger også foretar vurderinger ut fra realpolitiske kriterier. Slik vil en overveie flere mulige utfall av norske sikkerhetspolitiske valg, og om den strategien man legger til grunn har rimelig mulighet til å lykkes innenfor en verdensorden preget av anarki mellom stater og staters ivaretagelse av egeninteresser. Ved å undersøke utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning slik den har framstått de senere år må vi kunne forvente å finne svar på om politikken kjennetegnes av idealistiske eller realistiske tilnærminger.

Selv tyve år etter den kalde krigens slutt er det fremdeles de transatlantiske forbindelsene til USA institusjonalisert gjennom Nato som utgjør kjernen i Norges sikkerhetspolitikk. Går den geopolitiske utviklingen i retning av redusert nordamerikansk oppmerksomhet på det euroatlantiske område med påfølgende forflytting av militært fokus til

Asias og Stillehavsregionen, vil det kunne oppstå usikkerhet i Norge og Europa omkring verdien av USAs sikkerhetsforpliktelser.

Verden er inne i en periode med geopolitiske endringer. Denne oppgaven studerer hvordan endringene reflekteres i norsk utenriks- og sikkerhetspolitiske tenkning. Hensikten med oppgaven er å undersøke samsvaret mellom norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning og realismen som en hovedretning innen studiet av internasjonal politikk. Det vil kunne bidra til å nyansere forenklete forestillinger om norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Oppgavens problemstilling lyder:

Er det samsvar mellom realismen og norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning i møte med endrede geopolitiske betingelser?

I de følgende seksjonene klargjøres først hva som legges vekt på i studien og det foretas enkelte begrepsavklaringer. Utviklingen i Asia med vekt på Kinas vekst og den amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikken som reaksjon på denne veksten blir også beskrevet. Avslutningsvis redegjøres det kort for Norges reaksjon på de geopolitiske endringene.

1.3 Avgrensninger og begrepsavklaringer

For å analysere norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk trekkes det inn teorier fra studie av internasjonal politikk. Realismen utgjør et teoretisk perspektiv som går til kjernen av temaet maktforhold mellom stater. Denne oppgaven vil undersøke styrken i realismen som forklaringsmodell på norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Alternative forklaringsmodeller basert på andre teoretiske perspektiver vil ikke berøres.

Det kan synes som om den sikkerhetspolitiske utviklingen i Asia har fått økt oppmerksomhet i Vesten og i Norge først et stykke ut på 2000-tallet. I fagdebatten og i offisielle dokumenter har temaet blitt stadig tydeligere i perioden etter 2005. Vi skal i denne studien operasjonalisere norske utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning ved å nytte sentrale stortingsdokumenter fra UD og FD som er utkommet etter 2005. Vi studerer ikke hvordan Norge faktisk handler eller opptrer i løpende politikk gjennom budsjettframlegg, i internasjonale fora, gjennom diplomati eller ved internasjonale militære operasjoner.

Andre småstaters sikkerhetspolitikk som konsekvens av endrede geopolitiske rammer vil ikke bli studert.

Enkelte sentrale begreper i oppgaven krever utdyping. Utenriks- og sikkerhetspolitikk sammen med forsvarspolitik er gjennomgående begreper. Her gis en oversikt over hva som legges til grunn for begrepsbruken.

Utenrikspolitik er et bredt politikkområde og formålet er å ivareta nasjonale interesser. Vi benytter oss av Gunnar Fermanns definisjon av begrepet som lyder «utenrikspolitik kan betraktes som territorialstatens utad- og formålsrettede virksomhet der strategier velges og virkemidler anvendes i lys av statens kollektive selvforståelse, utenrikspolitiske målsetninger, maktmidler og de konkrete utfordringer stater står overfor.» (Fermann, 2007, s. 28).

Sikkerhetspolitikk kan betraktes som en syntese av utenrikspolitik og forsvarspolitik i følge Magne Skodvin (gjengitt etter Knutsen, 1997, s. 19). John Kristen Skogan skriver at sikkerhetspolitikk handler om å oppnå beskyttelse for eget land mot fysisk maktbruk og vold utenfra, i praksis oftest militær maktbruk (Skogan, 2007, s. 101). Sikkerhetsbegrepet har imidlertid vært gjenstand for diskusjon de senere år og enkelte har tatt til ordet for å definere et utvidet sikkerhetsbegrep (se f.eks. Gleditsch, 2001). Her trekkes det inn sider som politisk, økonomisk, sosial og miljø sikkerhet. Forhold som gjerne forbindes med begrepet *menneskelig sikkerhet*. *Samfunnssikkerhet* er dessuten et begrep som nyttes ved utvidelsen av sikkerhetsbegrepet. I Norge er oppmerksomhet rettet mot den sivile delen av totalforsvaret og i hovedsak fredstidsutfordringer i møte med samfunnets aktuelle sikkerhetsbehov (Sårbarhetsutvalget, 2000). En utvidelse av sikkerhetsbegrepet reduserer den analytiske verdien av begrepet sikkerhetspolitikk, men det kan likevel være en formålstjenelig utvidelse av den tradisjonelle forståelsen uttrykt som *statssikkerhet*. Denne oppgaven betrakter derfor sikkerhetspolitikk i to perspektiv. Det vil være en *smal* forståelse av sikkerhet, statssikkerhet med utspring i mellomstatlige forhold, og en *bred* forståelse som også inkluderer menneskelig sikkerhet og samfunnssikkerhet.

Forsvarspolitik handler om å se til at sikkerhetspolitiske målsetninger nås med de militære virkemidler nasjonen har til rådighet. Skogan hevder at forsvarspolitik omfatter «*bruken av et militært forsvar for å avverge og om nødvendig tilbakevise militær aggresjon*» (Skogan, 2007, s. 134. Utheving i originalen). Videre innebærer dette «bruk av forsvaret til avskrekking, nektelse – eventuelt også proaktiv nektelse – og til mulig gevinstreduksjon [for en motstander].» (Skogan, 2007, s. 134). Det kan imidlertid være hensiktsmessig å utvide begrepet forsvarspolitik noe i forhold til Skogans definisjon. Det vil være mulig, med

referanse til Afghanistan i dag, å nytte et militært forsvar til forebyggende virksomhet også uten at det nødvendigvis har et nektelses- eller avskrekkingsmotiv. Militær støtte til statsbygging og sikkerhetssektorreformer er aktualisert i tiden etter kald krig.

Forsvarspolitik er dermed en del av sikkerhetspolitikken, og sikkerhetspolitikken er en del av utenrikspolitikken. Det er innenfor slik forståelse denne oppgaven benytter begrepene utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik.

1.4 Endrede geopolitiske omgivelser

Innledningsvis skal vi gå noe dypere inn på hva som ansees å være sentrale forhold som de siste fem-seks år har ført til at norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk har økt sin oppmerksomhet mot utviklingen i Asia. Hensikten med denne oversikten er å beskrive vesensforhold i globale og nasjonale perspektiv som har sporet til gjennomføring av analysen. Ross, Tunsjø og Zhang (2010, s. 1) argumenterer for en endring som går fra å se på verden som et *strategisk triangel* bestående av USA, Russland og Kina til å bli et *diplomatsk triangel* mellom USA, Kina og Europa.

Resonnementet indikerer konsekvenser av overgangen fra en bipolar til en unipolar verdensorden. Russland er ikke lenger å anse som en globale eller regional sikkerhetsutfordring høyest på USAs sikkerhetspolitiske agenda. Man står i dag i følge flere observatører overfor en justering av maktforholdene i den globale strukturen (se f.eks. Ross & Zhu, 2008). Kina er i følge John Ikenberry etter alle måleindikatorer en stormakt i ferd med å reise seg (Ikenberry, 2008, s. 89). Verden kan på denne måten komme til å se en oppblomstring av nye motpoler til USA og en multipolar orden. Kina kan komme til å innta rollen som regional hegemon og vil slik kunne true amerikansk globalt hegemoni. Følgene kan i ytterste konsekvens være en ny stormaktskrig (Mearsheimer, 2001, s. 4). Både Kina og Indias forhold seg imellom og deres forhold til Japan og USA vil være faktorer som har betydning for utviklingen i Asia.

Det er viktig å understreke at det ikke er gitt at de gjeldende politiske og økonomiske trendene vil fortsette. Flere advarer mot å forskuttere en utvikling der Kina utgjør en stormakt som utfordrer USAs hegemoni (se f.eks. Art, 2010; Brooks & Wohlforth, 2009; Goh, 2009; Saxi, 2010). Selv om enkelte kommentatorer synes å forskuttere et Kina med supermaktsstatus er det for tidlig å konkludere med all mulig sikkerhet at dette faktisk vil

skje. Likevel har Kinas økonomiske vekst allerede skapt oppfatninger om både politiske, økonomisk og militære utfordringer.

Kina har hatt en rivende økonomisk vekst de siste tretti år. Historiske elementer som er viktig for måten Kina betrakter seg selv og omverdenen på er i følge Øystein Tunsjø (2010) et Kina som «Midtens rike», et sino-sentrisk verdensbilde, og en realpolitisk strategisk kultur. Kina er seg selv bevisst at vekst avhenger av fredelig sameksistens regionalt så vel som globalt. Avery Goldstein (2005) hevder at Kinas «grand strategy» slik den ble utviklet fra 1990-tallet består i å øke landets internasjonale innflytelse uten samtidig å utløse motkrefter som gir opphav til maktbalanserende tiltak. Landet la opp en strategi for internasjonale opptreden langs to akser. Diplomatiets skulle sørge for å etablere partnerskap med sentrale aktører, og det ble utviklet en «activist international agenda» for å skape inntrykk av Kina som ansvarlig internasjonal aktør. Fra 2003 ble ideen om Kinas «peaceful rise» etablert (A. Goldstein, 2005, s. 38). Kina la opp til en overgangsstrategi som antar at utviklingen fram mot en ny verdensorden går gjennom en periode med bipolaritet til unipolaritet før det kan etableres noe nytt. Kina synes å foretrekke en utvikling mot multipolaritet (Ross & Zhu, 2008, s. 308). Kina vektlegger verdiene i FN-charteret i sitt syn på internasjonale forhold og slik står staters suverenitet og ikke-innblandingsprinsippet sentralt. Det er trolig gjennom forvitring av disse verdiene Kina i dag ser sine interesser truet, slik USA og Vesten har praktisert intervensjoner de siste tjue år. Den «harmoniske verden» Kina ønsker å oppnå gjennom helt nødvendig endringer av eksisterende verdensorden kan bare oppstå som følge av maktspredning og multipolaritet i det internasjonale system. I dette systemet står staters suverenitet sentralt (Foot, 2010; Zhang, 2010).

Forholdet mellom USA og Kina har gått i bølger. Forskjeller i strategiske, økonomiske og politiske interesser har gjort at forholdet ikke alltid har vært preget av harmoni (Sutter, 2010). Robert Sutter (2010, s. 154) hevder at Kinas nåværende lederskap ser en rekke forhold som grunnlag for konflikt med USA. USAs støtte til Taiwan utgjør det viktigste uavklarte tema. Dernest er det motstand mot USAs forsøk på å endre det politiske systemet i Kina og mot USAs dominerende rolle langs Kinas asiatiske periferi. Til sist er det sider ved USAs lederskap på den globale scene Kina ikke kan avfinne seg med. Forholdet mellom Kina og Japan utgjør et sentralt anliggende langs Kinas asiatiske periferi, der USA etter andre verdenskrig har vært Japans sikkerhetsgaranti. Gjennom denne sikkerhetsgarantien og sikkerhetsgarantien overfor Sør-Korea etter Korea-krigen har USA

vedlikeholdt et stort militært nærvær i Asia. Nærværet har muliggjort det Robert J. Art (2010, s. 18) ser på som vesentlig for å opprettholde en fredelig utvikling i regionen: En stabiliserende balanse mellom Kina som en gryende kontinental hegemon og et USA som den maritime hegemon. Opprettholdelsen av en slik balanse mellom to regionale hegemoner er i følge Art viktig for å hindre at Kinas vekst forrykker den regionale stabiliteten.

Kina selv og andre regionale stater i tillegg til USA stiller seg likevel noe skeptisk til mulighetene for en fredelig utvikling i Asia. En aner et gryende sikkerhetsdilemma¹ i regionen. Den økonomiske veksten i Kina forfølges av militær modernisering både kontinentalt, men også med et maritimt siktemål. I møte med USA er det først og fremst utfordringen med Kinas maritime modernisering som indikere sikkerhetsdilemmaet. Kina har de senere år satset betydelig på sjønektelseskapasiteter i sine nære havområder. Det sentrale spørsmålet er om Kina også har ambisjoner i retning av å bygge ut sin evne til å operere en «blue water navy»². Noe slikt vil utgjøre en klar trussel mot amerikanske interesser (Holslag, 2010; Kaplan, 2010; Ross, 2009).

USAs tilpasser sine sikkerhetsstrategier for å møte utfordringene i Asia. Robert Art (2010) tar fra et akademisk ståsted utgangspunkt i det han mener må være USAs nasjonale interesser og hevder at en dyp og stabil fred på det eurasiatiske kontinent vil være en av de vesentligste målsetninger som sikrer nasjonen best. Med mulige endringer i distribusjon av makt vil USA i følge Art en gang i fremtiden uunngåelig miste sin posisjon som global hegemon. Måten USA kan sikre seg på under nye omstendigheter vil være å legge til rette for en åpen og demokratisk verden hvor fri handel gir best mulig grunnlag for velferd. For å sikre et fredelig Eurasia, og slik sikre USAs nasjonale interesser, må USA engasjere seg i Øst-Asia. Art hevder det vil være vesentlig å få etablert brede sikkerhetsstrukturer og unngå oppblomstring av regionale konflikter. Men det fordres som vi har sett å videreføre den militære overlegenheten i Stillehavsregionen.

¹ Sikkerhetsdilemmaet oppstår fordi stater ikke kjenner andre staters intensjoner. Stat A kan velge å bygge opp sin militære kapasitet med hensikt å øke egen sikkerhet overfor en mulig angriper, stat B. Stat B ser ikke at den militære oppbyggingen har et rent defensivt formål og tolker oppbyggingen som at stat A har offensive intensjoner. Stat B svarer derfor med militær opprustning og man havner i en ond sirkel der statene stadig øker sine militære evner som svar på den andres opprustning, noe som øker sjansen for væpnet konflikt. Det som opprinnelig hadde til hensikt å øke sikkerheten blir i stede en faktisk svekkelse (se f.eks. J. S. Goldstein, 2001, s. 84).

² En «blue water navy» er en marinestyrke som kan operere på det åpne hav under fiendtlige forhold, og i denne forbindelse: en marine som kan operere i hele Stillehavet og slik true USAs frie tilgang til forsyningslinjer over hav.

Fra den kalde krigens slutt og fram til terrorhandlingene i New York og Washington 11. september 2001 har enkelte tolket USAs internasjonale opptreden som å utøve sitt globale hegemoni «quietly and cheaply» (Mastanduno, 2009, s. 73). Michael Mastanduno betrakter terrorangrepene som et vannskille i amerikansk utenrikspolitikk etter kald krig. USA går fra å være en status quo-makt på 1990-tallet til å bli en revisjonistisk stat etter september 2001. Endringen var i første rekke basert på USAs endrede verdensforståelse. Fra å betrakte tiden til å være på USAs side og at verden utviklet seg i riktig retning, ble nå oppfatningen at tiden rant ut, at verden var farlig og en måtte selv ta initiativer for å transformere. Krigene mot terror skapte etter hvert et bilde av en svekket supermakt som måtte ta nye grep (Mastanduno, 2009).

USAs sikkerhetsstrategi har gjennomgående hatt som overordnet idé at verden bare vil bli fredelig og velstående dersom demokrati og frihet oppnås (Foot, 2010, s. 221). Department of Defence (DoD) sin fireårige forsvarsgjennomgang (Quadrennial Defence Review Report – QDR) fra 2006 vektla med bakgrunn i Kinas militære oppbygging en fremdeploying av styrker til Asias stillehavsregion for å avskrekke mulige militære utfordrere. Som en følge av det har man sett en revurdering av basestrukturen i Asia og Stillehavet og økt prioritering med tilførsel av flere og bedre militære kapasiteter til regionen (Holslag, 2010, s. 29-38). USAs seneste nasjonale sikkerhetsstrategi fra 2010 (National Security Strategy – NSS) og QDR 2010 behandler Kina, India og forholdene i Asia som vesentlige og regionen må vies særlig oppmerksomhet i tiden fremover. USA ønsker gjennom NSS å engasjere Kina for fred og sikkerhet, men også overvåke den militære oppbyggingen slik at den ikke går ut over en trygg og sikker region (The White House, 2010, s. 43). I QDR ønsker USA velkommen et sterkt og velfungerende Kina som kan ta regionalt ansvar. DoD er likevel bekymret for mangel på åpenhet omkring målsetninger for Kinas militære opprustningen og moderniseringen (U.S. DoD, 2010, s. 31, 60). USA gjentar og understreker sine forpliktelser overfor transatlantiske forbindelser og allianser med Europa, men vektlegger samtidig økt oppmerksomhet og ivaretagelse av allianseforbindelser i Øst-Asia og Stillehavsregionen.

USAs utfordringer i forholdet til Kina spenner i tillegg til det rent militære over et bredt spekter av andre saksfelt. USAs økonomiske forhold til Kina hvor Kina nå finansierer størsteparten av USAs budsjettunderskudd er fremtredende. Også Kinas pengepolitikk og USAs underskudd i handelsbalansen er vesentlig. Av politiske utfordringer står saker som

menneskerettigheter, demokrati og religionsfrihet sentralt, sammen med den støttende holdning Kina inntar overfor enkelte undertrykkende og potensielt truende stater (Sutter, 2010, s. 154).

Oppsummert kan vi fastslå at det finnes en rekke forhold med betydning for den videre utviklingen i forholdet mellom Kina og USA på regionalt plan med potensielle konsekvenser for det globale plan. Kinas vekst har ført til en mer utoverskuende kinesisk politikk og en ambisjon om å spille en mer betydningsfull rolle. Militær opprustning har skapt grunnlag for bekymringer ikke bare regionalt, men også globalt, og dette har fått USA til å vie regionen økt nasjonalstrategisk og sikkerhetspolitisk interesse. Slike forhold gir seg utslag i endrede geopolitiske realiteter.

1.5 Norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk i møte med en endret geopolitisk virkelighet

Norge må betraktes som en småstat i det internasjonale system. Stormakter baserer i hovedsak sin maktposisjon på militær styrke, men småstater kan likevel påvirke det internasjonale system basert på andre kilder til innflytelse (Ingebritsen, et al., 2006, s. 7-8). Etter at nøytralitetspolitikken ble forlatt som en følge av andre verdenskrig var det etablert en erkjennelse om at Norges geografiske plassering ikke var noen garanti for å bli holdt utenfor stormaktskonflikter (Skogan, 2001). Norges nærhet til Sovjetunionen og strategisk viktige sjøforbindelser mellom det amerikanske og europeiske kontinent fikk etter hvert en sentral rolle i stormaktsspillet mellom USA og Sovjet. Samtidig som nærheten til Sovjet ble sett på som en alvorlig trussel mot norsk territoriell integritet var det også viktig for USAs maktprosjeksjonsevne at Norge ikke ble en del av Sovjetunionens innflytelsessfære. USAs sikkerhetsgarantier overfor Europa og Norge ble traktatfestet gjennom Atlanterhavspakten og Nato-alliansen. Norge utviklet egne strategier på siden av allianseforpliktelsene i forholdet til Russland. De norske strategiene bygget på avskrekking av Russland gjennom allianseforpliktelsene og *samtidig* beroligelse gjennom egne selvpålagte restriksjoner (Skogan, 2001). Knut Frydenlund betraktet dette som en fin balanse mellom et *nødvendig forsvar* og en *aktiv fredspolitikk* som to helt vesentlige bestanddeler av norsk sikkerhetspolitikk (Frydenlund, 1982, s. 146).

Norge som en liten aktør i periferien av den globale sikkerhetspolitiske agenda må forholde seg til endringene i maktforholdene mellom verdens stormakter. Endringene vil ha

konsekvenser for forsvars- og sikkerhetspolitikken. UD's Stortingsmelding nr. 15 (UD, 2008-2009) og FD's Stortingsproposisjon nr. 48 (FD, 2007-2008) gjør rede for Norges vurderinger innen utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål og gir føringer for den videre utviklingen av norsk politikk og praksis på området.

Det norske forsvaret forsøker å tilpasse seg realitetene etter den kalde krigens slutt. Gjennom 1990-tallet og i det nye århundre har en rekke langtidsplaner for Forsvaret søkt å klargjøre den sikkerhetspolitiske situasjonen. Før 2008 hadde ikke UD utgitt noen samlet gjennomgang av norsk utenrikspolitikk siden 1989. FD's hyppige stortingsproposisjoner førte til at nettopp FD var tidlig ute med å fange opp betydningen av endringene i Asia, selv om UD's Stortingsmelding fra 1989 også hadde vage antydninger om noe slikt (St.meld. nr. 11, 1989-1990, s. 42, 45). En bekymring omkring utviklingen i Asia kom fram gjennom langtidsplanen for Forsvaret for perioden 2009-2012, Stortingsproposisjon nr. 48 (2007-2008), «Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier». Globale sikkerhetspolitiske endringer og mulige justeringer i maktforholdene mellom statene legges til grunn. I en kompleks og usikker verden vektlegges samarbeid innenfor FN-rammen, men Nato og det transatlantiske samarbeidet står fast som grunnsteinen i det internasjonale sikkerhetssystemet (FD, 2007-2008, s. 16, 24-29).

UD's Stortingsmelding nr. 15 (2008-2009), «Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk» støtter opp om FD's siste langtidsplan og setter forsvars- og sikkerhetspolitikken inn i en større sammenheng. Nato utgjør fremdeles en grunnleggende sikkerhetsforankring. I tillegg trekkes bistand og fattigdomsbekjempelse, økonomi, energi, klima og miljø og internasjonal organisering fram som vesentlige utenrikspolitiske virkefelt og som deler av Norges «utvidede egeninteresser». Norge befinner seg fremdeles i det geopolitiske triangelet mellom USA, Europa og Russland, men utviklingen i Asia tilsier at oppmerksomheten omkring Kina i følge UD må vies større plass (UD, 2008-2009, s. 10-12, 27-33).

Fagdebattene knyttet til disse stortingsdokumentene må betraktes som bred. Det er viktig å skille tydelig mellom den akademiske debatten som sådan og politikktutviklingen for seg. Men det er grunn til å tro at den brede offentlige debatten i forkant av både FD's langtidsplan og UD's stortingsmelding har hatt innflytelse på departementenes og regjeringens endelige politikktutforming. Debatten i forkant av UD's stortingsmelding søkte å engasjere bredt under det såkalte Refleksprogrammet initiert av utenriksminister Jonas Gahr

Støre. Et av produktene fra debatten i Refleksprogrammet var «Norske interesser. Utenrikspolitikk for en globalisert verden» (Lunde, Thune, Fleischer, Grünfeld, & Sending, 2008). *Nasjonale interesser* på den ene siden og *verdier* på den andre siden blir sentrale poeng. *Interesser* tradisjonelt knyttet til materielle forhold og et kjernepunkt innen realismetradisjonen, og *verdier* som i større grad gjenspeiler idealismetradisjonen (Lunde, et al., 2008, s. 17, 63-64). Lene Kristoffersen utdyper de tilsynelatende motsetningene i sin studie av interesser i norsk «engasjementspolitikk», fredsbygging og bistandsarbeid, og spør om det fortsatt er hensiktsmessig å skille mellom interesser og verdier (Kristoffersen, 2009, s. 14-17). Hun har støtte av Nina Græger (2009, s. 518). Sammen med Lunde og medforfattere finnes det altså argumentasjon for at et skarpt skille mellom realpolitiske og idealpolitiske motiver ikke lenger er like relevant. Dette synet på interesser og verdier finner ikke nødvendigvis støtte i hele fagmiljøet. Flere har reist motforestillinger mot resonnementet (se f.eks. Harpviken & Skjelsbæk, 2010; Knutsen, 2009; Matlary, 2009; Sjursen, 2009; Tamnes, 2009; Toje, 2010). Det er dessuten omstridt om den norske engasjementspolitikken, basert på et idealistisk verdisyn, virkelig fører til en sikrere og mer fredelig verden (Østerud, 2006).

Denne studien tar blant annet opp i seg debatten omkring norske sikkerhetspolitiske interesser og skal undersøke om det er samsvar mellom norsk politisk tenkning og realpolitiske teoretiske begreper. Ambisjonen er å nyansere forenklete oppfatninger om norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk.

1.6 Oppgavens oppbygging

Kapittel 1 har etablert et bakteppe for oppgaven og kapittel 2 skal gi en oversikt over realismetradisjonen innen internasjonale politiske studier. Det trekkes frem sentrale sider med betydning for hvordan utenriks- og sikkerhetspolitikk kan forklares. Kapittel 2 redegjør dessuten for hypotesene som utledes fra realismen for å besvare problemstillingen. Kapittel 3 beskriver kort oppgavens metodiske tilnærming. Kapittel 4 inneholder analysen av de norske utenriks- og sikkerhetspolitiske dokumentene og her nyttes hypotesene utledet i kapittel 2 til drøfting av norske utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning. Det er en målsetning å avdekke hvorvidt den norske tenkningen samsvarer med realismen som teoretisk perspektiv. I oppgavens avsluttende kapittel trekkes trådene sammen fra de to «sporene», norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning (empiri) og fagtradisjon (teori) og det konkluderes. Det vil

framkomme en redegjørelse for våre funn, og der det måtte være relevant peker vi på mulige implikasjoner av funnene for teori og praksis.

2. Teoretisk grunnlag

Dette kapittelet redegjør for det teoretiske grunnlaget analysen i oppgaven skal bygge på. Det har utviklet seg ulike skoleretninger innen internasjonal politisk teori. Debattene har stått mellom realismens og idealismen, og senere har liberalismen i noen grad overtatt som et plausibelt alternativ til realismen. Fra midten av forrige århundre sto nye perspektiver fram. Først «den engelske skolen» og senere konstruktivismen. Ut over dette har også mer radikale retninger som eksempelvis marxismen og feminismen vunnet fram (se f.eks. Robinson, 2007). Med bakgrunn i det teoretiske perspektivet realismen representerer, utleder vi hypoteser hvis holdbarhet skal granskes. Hypotesene testes mot de utenriks- og sikkerhetspolitiske dokumentene studien omfatter.

2.1 Realismen

I følge realismen er det tre trekk som beskriver internasjonale forhold. Staten er den sentrale enhet. Staten søker makt, enten som et mål i seg selv eller som et middel til å nå andre mål. Og stater opptrer rasjonelt og er dermed mulig å forstå for utenforstående som også opptrer rasjonelt (Keohane, 1986, s. 7). Utenrikspolitikkenes hovedformål blir å forsvare statens interesser i en verden karakterisert av anarki og mangel på overnasjonal styring (Jackson & Sørensen, 2007, s. 60). Harmoni i internasjonale forhold betraktes som en fiktiv forestilling og den anarkiske orden setter statens interesser og kampen for nasjonal overlevelse i sentrum for utenrikspolitisk tenkning. Makt må møtes med motmakt (Østerud, 1996, s. 279). To begrep står som vi ser sentralt i realismetradisjonen: Makt og interesser.

Maktbegrepet er ikke uten videre klart. Øyvind Østerud diskuterer maktbegrepet innen internasjonal politikk og hevder blant annet at «'makt' glir over i 'tvang' på den ene siden og 'innflytelse' på den andre. Makt brukes til å tvinge sitt igjennom mot motstand, til å manipulere sakskartet og til å påvirke sjelene og tankemønstrene.» (Østerud, 2007, s. 86). Og videre: «[...] realismen er en synsmåte der politikk først og fremst er spørsmål om egeninteresse og maktkamp, ikke moral, rettigheter og plikter [...]. Slik sett har realismen et relativt snevert maktbegrep.» (Østerud, 2007, s. 87). Det vi kan trekke ut av Østeruds redegjørelse er at makt i realistisk tradisjon blir forstått som militær, strategisk og økonomisk

styrke, noe som i stor grad utelukker andre kilder til innflytelse på den internasjonale arena (Østerud, 2007, s. 87-91). Dette er en smal maktdefinisjon.

Interessebegrepet er også flertydig og ulike teoretikere forklarer begrepet på forskjellig vis. Glenn Snyder (1996, s. 175-180) diskuterer interessebegrepet med hensikt å utvide realismevokabularet og mener det kan være fruktbart å studere interesser i form av konkrete mål og hvordan man knytter verdi eller nytte til dem. Han hevder det finnes tre typer verdimålestokker innen internasjonale forhold. Det er de han kaller *reelle* interesser, *strategiske* interesser og *omdømmemessige* interesser. De reelle interessene er interesser som *mål i seg selv*. De er ikke vurdert å skulle støtte andre interesser. Dette kan eksempelvis være økonomiske eller moralske verdier. Slike interesser favner bredt og kan være å sikre politisk uavhengighet og folkets velferd. Strategiske og omdømmemessige verdisett nyttes instrumentelt for å støtte andre interesser *en gang i fremtiden*. Strategiske interesser utledes i hovedsak fra egenskaper ved det internasjonale system og handler om å søke å etablere fordelaktige posisjoner gjennom å tilegne seg maktmidler i forholdet til andre stater. Omdømmemessige interesser handler om å vise handlekraft i forhold til allierte og motstandere. Overfor allierte vil det være en målsetning å vise gjennom handling at man er lojal og støtter sine partnere i interessekonflikter med en felles motpart, og overfor motstandere vil det være viktig å vise evne til avskrekking gjennom standhaftig opptreden. Slik kan faktisk opptreden overfor andre bidra til å ivareta egeninteressen når det måtte bli behov på et senere tidspunkt. Interesser kan videre deles inn i *generelle* interesser i forhold til det internasjonale system eller de kan være *spesifikke* interesser i forhold til enkeltstater eller tematikk. Interesser er knyttet til den enkelte stat, men er i stor grad påvirket av det internasjonale system og dets struktur, slik Snyder ser det. Nasjonale interesser er altså et grunnleggende tema i forholdet mellom stater, og realismen har en smal tilnærming til dette. For Morgenthau og hans meningsfeller blir *makt* det sentrale, mens for andre realister har (stats-) *sikkerhet* blitt overordnet (Frankel, 1996, s. xvi-xviii; Morgenthau, 2006, s. 5). Frankel gir en noe mer utvidet tolkning som kan nyttes som grunnlag i vår analyse, og det kan hevdes at dette utgjør statens vitale interesser: sikkerhet, velferd og overlevelse for staten (Frankel, 1996)³.

³ «No state will sacrifice its interests (endangering its security, undermine its welfare, jeopardize its future) in order to serve a larger community.» (Frankel, 1996, s. xv).

Hans J. Morgenthau betraktes som grunnleggeren av realismen som teori og hans ambisjon var i følge Robert O. Keohane (1986, s. 10) å vitenskapeliggjøre maktpolitisk tenkning. Morgenthau fører den klassiske realismetradisjonen videre. Han vektlegger tre sentrale konsept. Først internasjonal politikk som kampen om makt, dernest rasjonalitet og til sist maktbalanse. Morgenthaus tenkning står i klar motsetning til en utopisk, legalistisk og idealistisk tenkning fra tiden omkring første verdenskrig. Realismens språk er et språk om *makt* og *interesser* i motsetning til et språk om *idealer* og *normer* (Keohane, 1986, s. 9-13).

Fra Morgenthaus tenkning etter 2. verdenskrig utvikles realismen videre og går fra å ha en normativ tilnærming til å få en deskriptiv ambisjon, i hovedsak representert gjennom Kenneth Waltz' teoribygging rundt stateres makt og evner, og balansering av makt, i det internasjonale system (Keohane, 1986, s. 15-16; Waltz, 1979).

Mot slutten av den kalde krigen og senere utfordres realistene i økende grad og fagdebatten krever en utdyping av perspektivet der Waltz' strukturtenkning omkring det internasjonale system oppfattes som for snever (se f.eks. Frankel, 1996, s. x-xiii). Ulike retninger innen det realistiske paradigme trer fram. Benjamin Miller hevder at realistene fordeler seg mellom fire ulike skoler som vektlegger henholdsvis «Power politics», «Balance of power», «Hegemonic» og «International society», hvor den siste eksempelvis vektlegger *samarbeid* i motsetning til *konkurrans*e i det internasjonale system (Miller, 1996). Et annet eksempel er Charles Glaser som fremhever en optimistisk tilnærming som vil være mulig å applisere på realistisk tradisjon og ser på samarbeid som en strategi for å fremme egeninteresser og selvhjelp (Glaser, 1996). Realismedebatten er altså levende og den går bredere ut enn det vi finner i Waltz' teoribygging.

Oppsummert er realismen en tradisjon som vektlegger maktforholdet mellom stater og nasjonale interesser i studie av internasjonal politikk. Makt og selvhjelp, fortrinnsvis basert militær styrke, er resultatet av en verden bestående av enkeltstater uten overordnet styring. Statene handler ut fra sine egeninteresser, og posisjonerer seg i det internasjonale system på en måte som søker å sikre statens videre eksistens. Debatten innen utviklingen av realismetradisjonen er imidlertid ikke død og en søker stadig å gjøre perspektivet mer fruktbart. Vi skal benytte realismen som et rammeverk for å utlede hypoteser for utforskning av den norske utenriks- og sikkerhetspolitiske tenkningen.

2.2 Utvikling av hypoteser og operasjonalisering

For å vurdere hvorvidt realistteori samsvarer med norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning må det først etableres en beskrivende sammenfatning av realismetradisjon.

Sammenfatningen kan deretter brukes til å utlede konkrete hypoteser for norske forhold.

Hypotesene blir et utgangspunkt for å undersøke empirisk hvorvidt norsk tenkning samsvarer med realismen. Svarer ikke empirien til hypotesene tyder det på at norsk politikk ikke fanges opp av realismetradisjonen. Dette kaster lys over realismens egnethet som analyseverktøy og den norske tenkningen.

Flere forfattere sammenfatter realistteori ved å peke på dens essensielle trekk.

Keohanes tre klassiske sider av realismen er allerede nevnt. Morgenthau (2006, s. 4-16) oppsummering er mer detaljert og redegjør for seks prinsipper. Ytterligere en sammenfatning er Benjamin Frankels seks antakelser (Frankel, 1996, s. xiii-xviii). Med referanse til Stephen Van Evera hevder Frankel at realismen ikke må betraktes som en teori i streng forstand, men snarere som et paradigme bestående av en samling antakelser. Disse er (1) staten som sentral aktør, (2) verden som anarkisk, (3) stater som søker å maksimere sin sikkerhet eller sin makt, (4) det internasjonale system som ansvarlig for staters opptreden på den internasjonale scene, (5) stater som nytter instrumentelt rasjonelle strategier i deres søken etter makt og sikkerhet og avslutningsvis (6) militærmaktens egnethet. Frankels antakelser velges som utgangspunkt for hypoteseutviklingen i vår studie.

Antakelsene gir grunnlag for å utlede hypoteser. Hypotesene angir hva som kan forventes av den norske utenriks- og sikkerhetspolitiske tenkningen. Hypotesene testes ved å fremsette utforskende spørsmål som søkes besvart i den norske empirien. På den måten kan hypotesene antyde samsvaret mellom norsk politisk tenkning og realismen. Vi skal i de neste avsnittene utlede hypoteser fra realismen applisert på Norge.

2.2.1 A1⁴ – Staten som sentral aktør

Staten er i følge realismen den viktigste aktøren på den internasjonale politiske scene.

Hverken internasjonale organisasjoner eller multinasjonale selskaper er i stand til å utfordre statsmakten vesentlig (Frankel, 1996, s. xiv-xv).

⁴ Av referansemessige hensyn nummererer vi Frankels antakelser fortløpende og gir dem betegnelsen A1, A2 osv. («Antakelse nr. 1», «Antakelse nr. 2» osv.).

Antakelsen gir opphav til forventninger om at også norske beslutningstakere betrakter stater som de mest relevante aktører i det internasjonale system dersom tenkning skal samsvare med realismens aktørperspektiv. Internasjonale organisasjoner antas å reflektere rådende maktforhold og ikke-statlige aktører ansees underordnet staten.

Hypotesen vil på den annen side avkreftes hvis det viser seg at Norge anerkjenner andre aktører som like eller mer sentrale enn statene i det internasjonale system. Ingen teorier synes å avvise staten som en selvstendig og suveren aktør. Andre teoretiske perspektiver legger imidlertid større vekt på ikke-statlige aktører, andre mellomstatlige organisasjoner eller institusjoner. Slike perspektiver påpeker at disse aktørene preger aktivitetene i det internasjonale system mer enn det realismen tar hensyn til.

Den realistiske hypotesen om norsk tenkning utledet fra antakelsene lyder:

De norske stortingsdokumentene betrakter staten som den mest sentrale aktør i beslutninger omkring internasjonale forhold.

For å teste hypotesen må vi undersøke hvilke aktører i det internasjonale systemet Norge tar hensyn til i sin politikkutforming.

2.2.2 A2 – Verden er anarkisk

Ingen stat på den internasjonale scene er gitt myndighet til å bestemme over andre stater, og ingen stater er forpliktet til å adlyde. I følge realismen betyr likevel ikke anarki nødvendigvis en tilstand av krig alle mot alle. Stater søker ofte å løse sine mellomværende med andre midler. Det finnes en rekke institusjoner for slike formål, men dersom en medlemsstat finner at institusjonene ikke lenger fyller sin hensikt, trekker staten seg fra samarbeidet.

Institusjoner tilrettelegger for forhandlinger, gjensidig innsyn og forståelse, samarbeid og tvisteløsninger, men gjør heller ikke mer. De endrer ikke den grunnleggende anarkiske orden. Ingen stat vil ofre sine vitale interesser for å tjene et større fellesskap (Frankel, 1996, s. xv).

De fleste anerkjenner forekomsten av en anarkisk verdensorden. Et spørsmålet som kan stilles er hva anarki gjør med staters syn på internasjonalt samarbeid. Betingelsene for samarbeid mellom stater er i følge realismen skjøre. Tre forhold kan trekkes fram. Det vil være fristende for stater å opptre som «gratispassasjer» ettersom godene i mange sammenhenger er noe som fordeles på alle uavhengig av innsats, stater vil være engstelige

for å bli utnyttet da noen kan finne det hensiktsmessig å jukse og relative gevinster kan foretrekkes framfor absolutte gevinster med hensikt å øke egen stats makt i forhold til andres (J. S. Goldstein, 2001, s. 114-115; Mearsheimer, 2006, s. 573-574).

Realismens antakelse gir opphav til forventningen om at anarki styrer forholdet mellom stater. Mellomstatlig samarbeid finner bare sted i den grad det tjener statenes egeninteresser. Dette gjør utsiktene til samarbeid dystre.

For å avkrefte hypotesen må vi avdekke Norges vektlegging av mellomstatlige institusjoner og internasjonale rettsregler. Stater kan ha flere interesser til felles og sammen kan de komme fram til samarbeidende strategier. Man har tillit til at stater følger internasjonale traktater de har kommet sammen om.

Med utgangspunkt i antakelsen kan en hypotese tilpasses slik:

De norske stortingsdokumentene vektlegger mellomstatlig samarbeid, men erkjenner at enkeltstaters kryssende interesser gjør samarbeid problematisk.

For å teste hypotesen må vi undersøke hvilke syn Norge har på ulike former for mellomstatlig samarbeid.

2.2.3 A3 – Stater søker å maksimere sin sikkerhet ved hjelp av militærmakt

I følge realismen anser stater verden som usikker og etablerer strategier for å sikre overlevelse gjennom å maksimere sikkerhet eller makt i det internasjonale system. Relativ maktfordeling mellom stater er i konstant drift og derfor slår en stat seg aldri til ro med en følelse av å ha *nok* sikkerhet eller makt. Det er uenighet innen realismen om hvorvidt det er sikkerhet eller makt som søkes. For enkelte er sikkerhet selve målet og makt er middelet, mens for andre er makt i seg selv det sentrale (Frankel, 1996, s. xvii-xviii). Her vektlegges sikkerhet.

Sikkerhet trygges i følge realismen best ved hjelp av materielle maktmidler, i hovedsak representert gjennom militærmakt. Det er hensiktsmessig å se denne antakelsen i sammenheng med militærmaktens egnethet fra Frankels sjette antakelse. Stater baserer seg på militær maktbruk eller trussel om slik maktbruk i forsvar av sine interesser. Selv om det de senere år er blitt påstått at militærmakt ikke lenger er like relevant er ikke realistene enig i

et slikt utsagn. «Jo større militært fortrinn en stat besitter i forhold til andre stater, jo sikrere er den.» (John Mearsheimer, gjengitt etter Frankel, 1996, s. xviii).

Slik vi velger å betrakte det her representerer altså Frankels antakelser om maksimering av sikkerhet og militærmaktens egnethet to ulike tilnærminger til militærmakt. Først: hvilken rolle de materielle virkemidlene, inkludert militærmakt, spiller i staters søken etter å maksimere sikkerhet. Og så: hvilken betydning militærmakt har for ivaretagelse av sikkerhet. Her betraktes Frankels to antakelser om realismen knyttet til maksimering av sikkerhet og militærmaktens egnethet under ett.

Av realismen forventes det at staten betrakter militærmakt som et vel egnet sikkerhetspolitisk virkemiddel for å maksimere sin sikkerhet i det internasjonale system.

Hypotesen kan avkrefte ved å påvise at Norge ikke vektlegger strategier for akkumulering av sikkerhet gjennom materielle maktmidler og militærmakt i særdeleshet. Stater kan vektlegge andre virkemidler enn de militære maktmidlene. Det kan være virkemidler som samarbeid og dialog, internasjonale institusjoner eller utnyttelse av identitetsfellesskap.

Hypotesen som utledes lyder:

De norske stortingsdokumentene legger til grunn at militærmakt er et vel egnet virkemiddel statene har for å ivareta vitale interesser.

For å teste hypotesen må vi undersøke hvordan Norge vurderer nytten av militærmakt for å maksimere sikkerhet.

2.2.4 A4 – Det internasjonale system er ansvarlig for staters opptreden på den internasjonale scene

Realismen antar at det som har betydning for staters internasjonale opptreden er påvirkningen fra statssystemets natur med dets distribuering av makt i form av evner (*capabilities*) og polaritet, eller spenning mellom stater (Frankel, 1996, s. xvii-xviii). En nasjons evner omfatter de mulighetene staten har til å påvirke omgivelsene. Militærmakt og alt staten kan omsette til militærmakt står sentralt, herunder forhold som størrelsen på befolkning sammen med økonomiske og industrielle verdier (Glaser, 1996, s. 133).

Realismen legger altså strukturelle egenskaper til grunn for analyser av omverden. Det er de militære egenskapene hos statene og hvordan statssystemet polariseres som bestemmer staters opptreden. Realistteori gir opphav til en forventning om at også Norge i hovedsak betrakter distribusjon av makt og hvordan statssystemet polariseres som bestemmende for staters opptreden på den internasjonale scene.

En avkrefting av hypotesen vil oppnås ved å finne at Norge ikke legger militære evner og polaritet til grunn for sin analyse av internasjonal politikk. Det vil i hovedsak være andre forhold enn slike strukturelle forhold, eksempelvis ideologi og sosiale transaksjoner, som øver mest innflytelse på staters opptreden i det internasjonale system.

Hypotesen utledet fra antakelsen lyder:

Av de norske stortingsdokumentene fremgår det at en analyse av det internasjonale system, i hovedsak kjennetegnet ved distribusjon av makt og spenning mellom statene, styrer norske utenrikspolitiske prioriteringer.

For å teste hypotesen må vi undersøke om Norge betrakter det internasjonale system som kjennetegnet ved maktdistribusjon mellom stater og polarisering.

2.2.5 A5 – Stater nytter rasjonelle strategier i deres søken etter sikkerhet

Stater antas å opptre rasjonelt, men rasjonalitet garanterer ikke suksess. Også rasjonell opptreden kan medføre feilberegninger og valg av dårlige strategier (Frankel, 1996, s. xviii). Rasjonalitet er et sentralt begrep både innen statsvitenskap, økonomi og sosiologiske studier og det handler om å maksimere mål eller preferanser (Korsnes, Andersen, & Brante, 1997, s. 252-253). Joshua Goldstein beskriver rasjonalitetsbegrepet slik: Realistene antar at stater opptrer som enhetlige rasjonelle aktører i det internasjonale samfunn. Videre antar en at statene kan fastslå hva som er i deres interesse og deretter prioritere mellom ulike interesser. Man antar dessuten at statene er i stand til å foreta kost-nytte analyser og slik vurdere eksempelvis hvorvidt det vil være mulig å tjene på å gå til krig mot en annen stat. Avslutningsvis antar enkelte realister at alle stater vil ha de samme interesser og verdier, og dette innebærer at staten foretrekker mer makt framfor mindre makt (J. S. Goldstein, 2001, s. 75-78). Det som er sentralt for realistene er at staten vektlegger nasjonale vitale interesser.

For å gjøre Frankels antakelse analytisk fruktbar kan vi studere interessebegrepet nærmere. Nasjonale interesser ivaretas gjennom rasjonell handling. Ulike teoretiske tilnærminger vektlegger interesser forskjellig. Realismen gir opphav til forventninger om at nasjonale interesser defineres smalt, i tråd med hva som er av vital interesse. Dette er først og fremst sikkerhet, men også overlevelse og velferd for staten (Frankel, 1996, s. xv-xviii).

For å avkrefte hypotesen kan vi undersøke om Norge vektlegger andre interesser som eksempelvis juridiske, moralske og ideelle verdier i større grad enn sikkerhetsinteresser.

Frankels antakelse gir oss bakgrunn til å utlede en hypotese som lyder:

I de norske stortingsdokumentene går det fram at Norge opererer med en smal definisjon av nasjonale interesser, fortrinnsvis representert ved sikkerhet, men også overlevelse og velferd for staten.

For å teste hypotesen må vi undersøke hvilke interesser Norge vektlegger i utviklingen av politikk og strategi⁵.

2.2.6 Oppsummering av hypotesedannelsen

Utgangspunktet for hypotesedannelsen om norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning er de seks antakelsene Benjamin Frankel hevder beskriver realismen som et paradigme innen internasjonale studier. Realismens antakelser gir opphav til forventninger som skapes til norsk utenrikspolitisk tenkning. Vi har med bakgrunn i realismen og de forventninger som skapes utledet fem hypoteser som kan være hensiktsmessig i forhold til problemstillingen når vi skal granske empirien. Det er også etablert et sett av spørsmål som benyttes når empirien studeres. Forventningene, hypotesene og spørsmålene framkommer av tabell 2-1, Oversikt over hypoteser⁶.

For å se om hypotesene finner støtte i empirien må altså følgende spørsmål besvares: Hvilke *aktører* tar Norge hensyn til i sin politikktutforming? Hvilket syn har Norge på ulike former for *mellomstatlig samarbeid*? Hvordan forholder Norge seg til *militærmakt* for å maksimere sikkerhet? Betrakter Norge det *internasjonale system* som kjennetegnet ved

⁵ Overskriften til denne hypotesen justeres i forhold til antakelsen til å lyde: «Stater søker å ivareta vitale nasjonale interesser».

⁶ Heretter er det hypotesene vi diskuterer og vi nummerer disse av referansehensyn H1, H2 osv.

maktfordistribusjon mellom stater og polarisering? Og til sist: Hvilke *interesser* vektlegger Norge i utviklingen av politikk og strategi? Innenfor hver av antakelsene er det i de foregående avsnitt redegjort noe mer detaljert for hvordan hypotesene skal forstås og hvordan de kan avkrefte. I kapittelet om metode beskrives hypotesenes funksjon i analysen mer detaljert.

	Frankels antakelser tilpasset studiens formål	Realismens forventninger	Hypoteser	Spørsmål
H1	Staten som sentral aktør.	Bare stater betraktes som relevante aktører i det internasjonale system. Internasjonale organisasjoner reflekterer rådende maktforhold og ikke-statlige aktører ansees underordnet staten.	De norske stortingsdokumentene betrakter staten som den mest sentrale <i>aktør</i> i beslutninger omkring internasjonale forhold.	Hvilke <i>aktører</i> tar Norge hensyn til i sin politikk-utforming?
H2	Verden er anarkisk.	Anarki styrer forholdet mellom stater. Mellomstatlig samarbeid finner bare sted i den grad de tjener statens egeninteresser. Utsiktene til samarbeid er dystre.	De norske stortingsdokumentenes vektlegger <i>mellomstatlig samarbeid</i> , men erkjenner at enkeltstaters kryssende interesser gjør samarbeid problematisk.	Hvilke syn har Norge på ulike former for <i>mellomstatlig samarbeid</i> ?
H3	Stater søker å maksimere sin sikkerhet ved hjelp av militærmakt.	Staten betrakter militærmakt som et vel egnet sikkerhetspolitisk virkemiddel for å maksimere sin sikkerhet.	De norske stortingsdokumentene legger til grunn at <i>militærmakt</i> er et vel egnet virkemiddel statene har for å ivareta vitale interesser.	Hvordan vurderer Norge nytten av <i>militærmakt</i> for å maksimere sikkerhet?
H4	Det internasjonale system er ansvarlig for staters opptreden på den internasjonale scene.	Det er hovedsaklig distribusjon av makt og hvordan statssystemet polariseres som er bestemmende for staters opptreden på den internasjonale scene.	Av de norske stortingsdokumentene fremgår det at en analyse av <i>det internasjonale system</i> , i hovedsak kjennetegnet ved distribusjon av makt og spenning mellom statene, styrer norske utenrikspolitiske prioriteringer.	Betrakter Norge <i>det internasjonale system</i> som kjennetegnet ved maktfordistribusjon mellom stater og polarisering?
H5	Stater søker å ivareta vitale nasjonale interesser.	Nasjonale interesser defineres smalt, i tråd med hva som er av vital interesse. Dette er først og fremst sikkerhet, men også overlevelse og velferd for staten.	I de norske stortingsdokumentene går det fram at Norge opererer med en smal definisjon av nasjonale <i>interesser</i> , fortrinnsvis representert ved sikkerhet, men også overlevelse og velferd for staten.	Hvilke <i>interesser</i> vektlegger Norge i utviklingen av politikk og strategi?

Tabell 2-1 Oversikt over hypoteser.

3. Metode

Dette kapittelet redegjør kort for studiens metodiske tilnærming. Studien avgrenses til å analysere norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk fra 2005 og fram til i dag. Begrunnelsen for en slik tidsavgrensning er at det først i denne perioden har framkommet en klarere forståelse og aktualitet i norsk fagdebatt og politikktutvikling omkring utfordringene ved den økonomiske veksten i Asia. Norge har etter 2005 utgitt politiske dokumenter innenfor utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk som peker på Asias og Kinas vekst. Man søker her å etablere politikk som ivaretar de nye utfordringene som ligger i endringene i de geopolitiske rammebetingelsene (se f.eks. Tunsjø, 2010, s. 4-5). Norsk sikkerhetspolitikkstette kobling til USA er også et moment som taler for en slik avgrensning. Den amerikanske utenrikspolitiske debatten omkring Asias vekst har økt betraktelig de siste fem-seks år.

Som empiri benyttes to stortingsdokumenter utgitt av Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet som tar for seg utenriks- og sikkerhetspolitikk. Å trekke fram disse dokumentene bygger på en antakelse om at de vil være representative for politisk tenkning omkring formulering av norsk politikk på området. Dokumentenes formål er å legge føringer for en påfølgende utøvelse av politikken og det er derfor grunn til å tro at dokumentene representerer sentrale trekk i norsk utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitisk tenkning. Det er enkelte ulemper forbundet med en slik tilnærming. Den faktiske gjennomføringen av politikken unnslipper oss. Det vil ikke være overraskende om enkelte forhold i omgivelsene gjør at nasjonale prioriteringer endres underveis og at gjennomføringen dermed ikke blir som dokumentene foreskriver. Det er heller ikke sikkert at alle motiver for politikktutformingen kommer fram. Et lands sikkerhetspolitikk vil i enkelte sammenhenger være preget av et behov for skjerming av motiver og tenkemåter. Det kan være hensiktsmessig å unngå å bli forutsigbar i forholdet til andre stater der dette kan true egne interesser. Det vil derfor kunne være tema som krever avskjerming en ikke finner dekket i allment tilgjengelige dokumenter.

Alle dokumenter, artikler og uttalelser om politikkområdet siden 2005 er ikke studert, men det er grunn til å tro at en gjennomgang av andre offentlig tilgjengelige kilder ikke vil tilføre studien noe vesentlig nytt. En gjennomgang av utenriksministerens årlige redegjørelser om norsk utenrikspolitikk for Stortinget i perioden 2006-2011 (UD, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011), Jonas Gahr Støres bok «Å gjøre en forskjell» og artikkelen «Utenrikspolitikk i forandringens tid» i tidsskriftet *Samtiden* (Støre, 2008, 2010)

underbygger antakelsen om at hovedtrekkene i norsk utenrikspolitisk tenkning er representert i de to stortingsdokumentene.

Det nyttes en kvalitativ forskningsmetode omkring en unik case. Det er ikke etablert en omforent definisjon av begrepet «case» innen vitenskapsteori, men med «unik case» forstås her en undersøkelse av tilfellet norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning i perioden 2005 og fram til i dag. Studien kan betraktes som en teoretisk fortolkende case-studie (Andersen, 1997) som skal beskrive og søke å forklare tenkningen omkring norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk ved hjelp av internasjonal politisk teori. Denne formen for case-studier har av andre blitt kalt disiplinert-konfigurative case-studier (George, 1979). Slike case-studier er i utgangspunktet ikke særlig egnet til å utvikle teorier videre. De teoretiske begrepene benyttes for å betrakte et enkelt fenomen, norsk sikkerhetspolitikk i en meget begrenset tidsperiode, og formålet er å beskrive og forstå dette enkeltstående tilfelle. En slik tilnærming til studiet av enkeltfenomener utelukker likevel ikke at det åpner for ny teoretisk innsikt selv om dette ikke er hovedformålet med denne studien. Hovedformålet er analytisk å si noe om hvor fruktbar realismen er som teoretiske perspektiv, men også å redegjøre for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk under geopolitiske endringer. Bidraget kan på den måten understreke interessante sider ved norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det kan dessuten pekes på eventuelle svakheter ved realismen som teori, og slik antyde mulige områder for utdyping av eksisterende teori.

Norge kan betraktes som en småstat i det internasjonale system. Siden det er tenkningen som foregår i forkant av politikutførelse som studeres vil studien kunne si noe om hvordan man kan forvente at norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk blir ført også etter den tidsperioden som nå studeres. Det kan heller ikke utelukkes at studien bidrar til å forstå tidligere gjennomført politikk da politikkområdet til tross for geopolitiske endringer likevel kan hevdes å være preget av kontinuitet. På den måten vil studien være et bidrag til generalisering omkring norsk politikk uten at det av den grunn kan generaliseres omkring *alle* småstaters politikk. Det vil imidlertid være mulig å nytte studiens metodikk til å studere andre staters politikutførelse. Og det vil være mulig å nytte tilnærmingen ved en utvidelse av det empiriske nedslagsfelt til også å omfatte studier av hvordan Norge eller andre småstater *faktisk* opptrer i det internasjonale system. Avhengig av hvorvidt empirien er representativ vil man altså i større eller mindre grad kunne generalisere omkring temaene Norges eller småstaters utenriks- og sikkerhetspolitikk i møte med endrede geopolitiske

rammer. Slik kan det sannsynliggjøres tilsvarende politikktutforming og praktisering under tilsvarende forhold i fremtiden.

Det redegjøres for om det er samsvar mellom norsk politisk tenkning og realistteori. Svein S. Andersen (1997, s. 71) peker på at teoretisk fortolkende case-studier kan betraktes som anvendt vitenskap. Det vil derfor være mulig at studien åpner for ny forståelse som kan nyttes i en videre politikktutvikling på området.

Studien vil foregå ved bruk av primærdata. Empiri studeres ved litteraturstudier av relevante, offisielle sikkerhetspolitiske dokumenter.

I en betraktning omkring enheter og variabler er enhetene som studeres *stater*. Den avhengig variabelen, det fenomenet som undersøkes, er *norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning*. Den uavhengige variabelen, hvor vi finner forklaring på fenomenet vi betrakter, vil være *geopolitikken*. Det vil med andre ord forventes nær sammenheng mellom den geopolitiske situasjonen og hvordan norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk utformes. Endringer av maktforhold i verden forventes å få betydning for hvordan Norge former sin utenriks- og sikkerhetspolitikk. Empiri som nyttes forventes å vise oss sikkerhetspolitisk tenkning som følge av *både* Sovjetunionens fall *og* Kinas vekst. Empiriutvalget makter ikke å skille klart mellom hvilke konkrete følger henholdsvis Sovjetunionens fall og Kinas vekst representerer ettersom de to markante geopolitiske endringene faller så tett sammen i tid. Det forventes med andre ord at det kan redegjøres for norsk reaksjon på geopolitiske endringer, men strengt tatt ikke på Kinas vekst alene.

Den metodiske tilnærmingen benytter realismetradisjonen fra internasjonal studier som teoretisk grunnlag for å analysere norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Realismen som teori konkretiseres gjennom hypoteser. Benjamin Frankels seks antakelser om realismen er sammenfattet i fem hypoteser. For å teste hypotesene utformes sentrale spørsmål til empirien. Søken etter svar på spørsmålene avklarer hvorvidt hypotesene bekreftes eller avkreftes. Realismen skaper forventninger om, eller predikéer, hvordan utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning formuleres. En bekreftelse av en hypotese indikerer samsvar mellom realismen og norsk tenkning på område som dekkes av hypotesen. Det kan være problematisk, slik Frankels antakelser framstår, og slik hypotesene formuleres, å differensiere klart mellom ulike teoretiske perspektiver. Hypotesene er følgelig ikke tilfredsstillende som hypoteser i streng forstand. Ulike teoretiske perspektivers varierende gyldighetsområder og forklaringskraft utfordrer utarbeidelse av klare falsifiserbare hypoteser i den brede

tilnærmingen vi har valgt ved å vurdere utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk (se f.eks. Østerud, 1996, s. 286-287). For formål her antas likevel hypotesene å fylle sin hensikt. I tilfeller der samsvaret synes svekket i forhold til de forventninger realismen setter opp, diskuteres svekkelsen kvalitativt. Diskusjonen har til hensikt å belyse studieobjektet ytterligere.

I en forskningsdesign vil det i følge Ottar Hellevik kunne oppstå validitetsproblemer fordi en beveger seg mellom et teoretisk plan og empiri. Her benyttes realistteori for å studere empiri i form av stortingsdokumenter. Problemstillingen og konklusjon presenteres på det teoretiske plan, mens analysen mellom problemstilling og konklusjon foregår på det empiriske plan. Det er utviklet operasjonelle definisjoner, hypotesene, som reflekterer de teoretiske definisjonene uttrykt ved Frankels antakelser. Det vil være sammenhengen mellom teoretiske definisjoner og operasjonelle definisjoner som sier noe om den definisjonsmessige validiteten eller *begrepsgyldighet* i en kvalitativ design. I tilfellet her vil det altså være hvorvidt vi har maktet å stille opp hypoteser som reflekterer realismen. Det er deretter sammenhengen mellom de operasjonaliserte definisjonene, hypotesene, og de data som benyttes som sier noe om reliabilitet eller *påliteligheten* av funnene. Det vil være bestemmende for påliteligheten at de valgte stortingsdokumentene virkelig speiler den politiske tenkningen. Hypotesene må videre være tilstrekkelig presise for å muliggjøre innsamling og behandling av relevante data fra stortingsdokumentene på en nøyaktig og troverdig måte. Påliteligheten i oppgaven ligger altså i om stortingsdokumentene som studeres er representative for den politiske tenkningen og om det finnes data i stortingsdokumentene som støtter opp om eller avkrefter hypotesene. Begrepsgyldigheten og påliteligheten sier samlet noe om dataenes validitet. Det handler med andre ord om vi måler det vi virkelig er interessert i å måle og i hvilken grad dataene vi nytter er egnet til å belyse problemstillingen (Hellevik, 2002, s. 51-53; Jacobsen, 2005, s. 19-20).

I teksten nyttes ofte uttrykk som «norsk tenkning», «UD påpeker...» og «FD hevder...» som om de definerte handling utført av enhetlige aktører. Virkeligheten er mer kompleks, men slike uttrykk ansees å være hensiktsmessige forenklinger for analysens formål.

Oppsummert gjør denne oppgaven bruk av realismen for å utlede hypoteser som testes gjennom norske stortingsdokumenter. Stortingsdokumentene analyseres for å avdekke om det finnes samsvar mellom norsk politisk tenkning og et av de mest sentrale teoretiske

perspektiver fra internasjonale studier. Problemstillingen vil gjennom denne metodiske tilnærmingen kunne besvares.

4. Analyse

4.1 Generelt

I dette kapitlet granskes Utenriksdepartementets Stortingsmelding nr. 15 (2008-2009) og Forsvarsdepartementets Stortingsproposisjon nr. 48 (2007-2008)⁷ for å vurdere gyldigheten av hypotesene utledet i kapittel 2. Graden av sammenfall mellom hypotesene og empirien vil antyde hvor nært norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning samsvarer med det realistiske perspektivet. Diskusjonen vil gi et sammensatt svar. Hypotesene vil hverken bekreftes eller avkreftes i streng forstand. Analysen vil snarere bidra til å nyansere hypotesene.

4.2 H1 – Staten som sentral aktør

Hypotesen som skulle undersøkes lød:

De norske stortingsdokumentene betrakter staten som den mest sentrale aktør i beslutninger omkring internasjonale forhold.

Realismen gir opphav til forventninger om at bare stater betraktes som relevante aktører i det internasjonale system. Internasjonale organisasjoner antas å reflektere rådende maktforhold og ikke-statlige aktører ansees underordnet staten. Mot en slik bakgrunn spurte vi hvilke aktører Norge tar hensyn til i sin politikkutforming. Stortingsdokumentene antyder svar på dette. Først betraktes forhold som støtter hypotesen og deretter søkes det etter poenger som kan bidra til å svekke den.

UD understreker at statene er suverene og de må betraktes som dominerende aktører i internasjonal politikk. I en særstilling står stormaktene som hevdes å være «fundamentale for internasjonale makt- og innflytelsesforhold» (UD, s. 8, 27). Uavhengig av globaliseringen de senere år hevdes det at de fleste av nasjonalstatens grunntrekk som «formell suverenitet, nasjonal lovgiving, grenseovervåking, framdyrking av nasjonale, regionale og lokale

⁷ I teksten nytter vi for enkelthets skyld henholdsvis «UD» og «FD» når vi omtaler de respektive stortingsdokumentene. Der det ikke er spesifisert annerledes i teksten eller i referansene i dette kapitlet er det altså FDs St.prp. nr. 48 (2007-2008) og UDs St.meld. nr. 15 (2008-2009) det henvises til.

særtrekk og kultur, frivillighet til medlemskap i internasjonale organisasjoner og inngåtte avtaler og traktater» består (UD, s. 16). Geopolittikk har i følge UD og FD konsekvenser for norsk utenrikspolitikk. En fremtidig global orden dominert av stormakter er i følge FD en indikasjon på at territorialstatens posisjon i det internasjonale system står sterkt. USAs dominerende rolle synes i følge UD å være i ferd med å svekkes og avløses av en multipolar orden der USAs forhold til Kina og Russland står sentralt. Også stater som India, Pakistan, Brasil, enkeltland i Midtøsten og Sør-Afrika trekkes frem. Disse kan få betydning for norsk geopolitisk stilling i kraft av sin økonomiske vekst og økt makt eller som følge av destabilisering av regionen på grunn av indre uro. Man må anta at statsperspektivet fortsatt vil dominere internasjonal politikk, noe som kan ha konsekvenser også for norske nærrområder (FD, s. 25, 30, 32, 146; UD, s. 8, 11, 18, 23-24, 28).

Utsagnene eksemplifiserer norsk vektlegging av staten som den mest sentrale aktør i det internasjonale system. Det er også tydelig at endringene i maktforholdet mellom statene har betydning for Norges geopolitiske stilling. Slike poeng harmonerer godt med realismens aktørperspektiv.

UD og FD understreker videre at mellomstatlige organisasjoner ivaretar enkeltstatenes interesser. Eksemplene FN, Nato og EU trekkes fram. FN er en globale mellomstatlig aktør Norge tillegger avgjørende betydning i utenriks- og sikkerhetspolitikken og som Norge har særlig interesse av å opprettholde. Nato som en regional forsvarsallianse har endret karakter og støtter sikkerhetspolitiske interesser også ut over sitt tradisjonelle regionale fokus ved anledninger der FN ikke har bidratt effektivt (FD, s. 12; UD, s. 145, 147, 149-150). EU med sine overnasjonale trekk etablerer strategiske partnerskap og dialog med USA og gryende stormakter. EU er en arena for dialog og samarbeid mellom suverene medlemsstater. Medlemskap er ikke aktuelt for Norge, men man vektlegger en aktiv politikk for å etablere og vedlikeholde samarbeid innenfor et økende omfang av politikkområder. EU preges imidlertid også av ulike medlemsstaters egeninteresser og prioriteringer og viser seg å ha begrenset gjennomslag i enkelte spørsmål. EU er likevel blitt en sentral partner for Norge i bestrebelsene med å ivareta norske utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitiske interesser (UD, s. 30, 51-52).

Her fremgår det at Norge betrakter ulike mellomstatlige institusjoner som sentrale i det internasjonale system i den grad de bidrar til å ivareta norske egeninteresser. Også dette

aktørfokuset samsvarer med realismens antakelse om at staten som dominerende aktør inngår institusjonelt samarbeid.

Så langt er det redegjort for sider ved den politiske tenkningen som støtter opp om hypotesen. Nå skal vi studere sider ved den norske politikk som nyanserer synet på internasjonale aktører.

UD påpeker at statene gjennom globaliseringen i stadig større grad veves tettere sammen gjennom økonomiske, politiske, sosiale og teknologiske globaliseringsprosesser. Statene utfordres av over- og transnasjonale prosesser og aktører (UD, s. 8, 15-16). Selv om staten i følge FD og UD fortsatt framstår som hovedaktøren i det internasjonale system, utfordres den av et økende antall andre aktører som samhandler på ulikt vis under stadig mer komplekse betingelser. Det hevdes at nasjonale myndigheter har fått redusert sin kontroll med samfunnsutviklingen som følge av globaliseringen. Sikkerhetspolitiske trusler stammer i større grad fra ikke-statlige aktører. Internasjonal terrorisme utført av radikale politiske eller religiøse grupperinger, informasjonskrigføring og faren for spredning av masseødeleggelsesvåpen og ballistisk våpenteknologi til statlige og ikke-statlige aktører trekkes fram. Det sees med bekymring på at også ikke-statlige aktører kan utføre aksjoner eller angrep som representerer brudd på norsk suverenitet (FD, s. 25, 55; UD, s. 17, 23, 35-37).

Når det gjelder staters sikkerhetsmessige utfordringer knyttet til det som sees på som bruk av statens maktmonopol, militærmakt og ordensmakt, viser det seg altså at UD og FD tar hensyn til flere aktører enn realismen. Terrorister som aktører står ikke sentralt i realismen. Her skiller norsk politisk tenkning og realismens aktørperspektiv lag.

Videre hevder UD at globaliseringen drives fram av en kombinasjon av politiske valg og strukturelle utviklingstrekk. Slike utviklingstrekk innbefatter revolusjonerende endringer innen teknologi, økonomisk liberalisering og økende kulturelt og ideologisk mangfold. Det påstas at globaliseringen i betydelig grad er fremmet av stater og at den økonomiske liberaliseringen i stor grad er politisk initiert og regulert. Ikke desto mindre trekker UD her frem sider ved globaliseringen som også understreker et større aktørmangfold (UD, s. 8, 15-16, 21). Det hevdes at «norske interesser på mange områder ivaretas mest effektivt gjennom tett dialog og nære allianser med ikke-statlige aktører og fleksible offentlig/private samarbeidsgrupperinger nasjonalt og internasjonalt.» (UD, s. 76).

Det kan argumenteres for at økonomisk liberalisering ikke har latt seg gjøre uten statlig politisk styring, men den er heller ikke alene staters verk. Nyvinninger innen eksempelvis informasjonsteknologi muliggjør statsuavhengige kanaler for samhandling og organisering globalt og på gruppe- og individnivå. Et økende kulturelt og ideologisk mangfold og de revolusjonerende endringer som følge av teknologiske nyvinninger er sider ved internasjonal politikk som realismens aktørperspektiv ikke sier noe om. UDs syn på utnyttelsen av ikke-statlige aktører og samarbeidsgrupper nasjonalt og internasjonalt for ivaretagelse av nasjonale interesser er radikalt forskjellig fra realismens aktørperspektiv.

UD legger til grunn at framveksten av ulike politiske, identitetsbaserte, kulturelle og religiøse motkrefter til globaliseringen får betydning for den internasjonale dagsorden og på det viset utfordrer statene (UD, s. 10, 21, 75, 123). Internasjonal organisert kriminalitet har dessuten økt som følge av globaliseringen (UD, s. 25).

Ut over dette pekes det på at store, gjerne multinasjonale selskaper, private stiftelser, frivillige organisasjoner og enkeltaktører ofte opererer uten avklarte relasjoner til formelle multilaterale strukturer (UD, s. 76, 155). Gjensidig avhengighet styrkes på tvers av territorielle grenser og ulike samfunnssystemer smelter sammen, noe som gjør at det på enkelte områder «[...] ikke lenger gir mening å snakke om samfunn som økonomisk, sosialt og kulturell atskilte og selvstendige enheter» (UD, s. 15). Fremveksten av nye aktører som følge av globaliseringen utfordrer statlig styring. Et mangfold av ikke-statlige aktører, ikke minst en kritisk presse og media med en aktiv rolle, har i følge FD og UD fått mer makt i internasjonal politikk. Ikke-statlige aktører kan være pådrivere for nye normer og deltar på flere områder til globale styring der staten ikke er sentral deltaker i prosessen. UD erkjenner at det gjenstår å etablere en helhetlig utenrikspolitisk strategi for hvordan de tradisjonelle og de nye aktørene innen global styring kan virke sammen på best mulig måte (FD, s. 44; UD, s. 8, 27, 75, 155).

Et siste poeng som bidrar til å svekke statens stilling de senere år kan trekkes fram. Humanitære intervensjoner har grepet om seg etter den kalde krigen og har bidratt til å senke terskelen for når det er legitimt å gripe inn i andre staters indre anliggender. Internasjonal støtte til lidende folkegrupper overser intervenerte staters suverene rettigheter. UD indikerer at dette er en komplisert balansegang mellom respekten for statens suverenitet og enkeltmenneskets rettigheter, men fremholder likevel at staten må ivareta innbyggernes grunnleggende behov for at dens grenser skal respekteres. (UD, s. 42).

UDs og FDs betoning av ikke-statlige aktører og den rollen disse spiller strider mot antakelsen om staten som dominerende aktør i det internasjonale system. I motsetning til realismens aktørperspektiv tar norsk tenkning inn over seg økningen i kompleksiteten i verden som følge av globaliseringsprosessene. Kompleksiteten og aktørmangfoldet utfordrer statens særstilling. Aktørene ansees riktignok ikke å være overordnet staten, og ingen ansees å være mer sentral enn staten. Men ulike ikke-statlige aktører utgjør handlende enheter som statene må ta hensyn til og utvikle strategier for å møte. Den norske tenkningen om dette skiller lag med realismens ensidige statssentring.

Spørsmålet om hvilke aktører Norge tar hensyn til i politikktutforming har gitt oss et svar som indikerer *mangfold* og *kompleksitet*. Dette reduserer gyldigheten av H1. Realismen anerkjenner bare staten som relevant aktør og formoder at internasjonale organisasjoner er arenaer for statlig interessehevding. Andre ikke-statlige aktører ansees å spille en mindre rolle i det internasjonale system. Det synes som om Norge har en annen oppfatning av ikke-statlige aktører enn realismen og vektlegger disse i økende grad innen utforming av utenriks- og sikkerhetspolitikken. Likevel kan UDs og FDs aktørfokus ikke avkrefte vår hypotese ettersom staten fortsatt har en sentral posisjon i tenkningen. Vi kan følgelig slutte at det i synet på staten som sentral aktør bare er delvis samsvar mellom norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning og realismen.

4.3 H2 – Verden er anarkisk

Hypotesen lød:

De norske stortingsdokumentene vektlegger mellomstatlig samarbeid, men erkjenner at enkeltstaters kryssende interesser gjør samarbeid problematisk.

Realismen skaper forventninger om at internasjonalt anarki styrer forholdet mellom stater og at mellomstatlig samarbeid bare finner sted i den grad de tjener statenes egeninteresser. Dette gjør utsiktene til samarbeid dystre. Spørsmålet vi stilte var hvilket syn Norge har på ulike former for mellomstatlig samarbeid.

Her vil det være hensiktsmessig å skille mellom former for samarbeid som harmonerer med realismen fordi de tjener sikkerhetsinteresser, som forsvarsallianser, og andre former for samarbeid realismen vektlegger i mindre grad. Men først til et

grunnleggende syn. UD påpeker at statene er suverene, at de tiltrer medlemskap i internasjonale organisasjoner og forholder seg til inngåtte avtaler og traktater av egen fri vilje (UD, s. 16).

Dette er i samsvar med realismens perspektiv på egenskapene ved staten i det internasjonale system. Samarbeid foregår på den enkelte stats premiss.

Så til samarbeidsformer realismen vektlegger. For Norge ansees det mest grunnleggende sikkerhetssamarbeidet å ligge i forholdet til USA. UD og FD legger til grunn at støtte fra og samspill med USA og enkelte andre sentrale Nato-land er avgjørende for at Norge sikres tilstrekkelig militærmakt i møte med sikkerhetspolitiske utfordringer (FD, s. 31, 37, 41; UD, s. 94-97). USAs sikkerhetspolitiske rolle overfor Norge og Europa kommer først og fremst til uttrykk gjennom Nato (FD, s. 29). Nato-alliansen er sentral i norsk sikkerhetspolitikk og det regionale samarbeidet ansees vesentlig som en stabiliserende faktor i Norges nærområde og som en ramme for forsvaret av Norge (FD, s. 12, 17, 23, 41, 52; UD, s. 89, 150). Flernasjonalt forsvarssamarbeid og alliert forsvars- og krisehåndteringsevne er i følge FD avgjørende for å kunne håndtere konflikter Norge ikke makter å ta seg av alene (FD, s. 12-13).

Norge prioriterer videre å posisjonere seg innenfor et nettverk av ulike samarbeidsformer, en «tetttest mulig sikkerhetsvev», som et supplement til Nato-alliansen (FD, s. 28, 46-47, 68; UD, s. 90-91, 93-99, 150). Norge har initiert et nært forsvarspolitisk samarbeid med andre nordiske land de senere år, og EU er for Norge blitt en sentral partner innen utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid (FD, s. 29-30, 48, 68; UD, s. 30, 51-52). Dette inkluderer deltakelse i det politiske arbeidet gjennom EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) og europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk (ESDP) (FD, s. 37, 57; UD, s. 91, 97-98). I tillegg til EU finnes det andre institusjoner med betydning for regional sikkerhet. Natos Partnerskap for fred (PfP), Organisasjon for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) og Europarådet driver i varierende grad arbeid av betydning for sikkerhetspolitisk samarbeid i smal så vel som bred forstand (FD, s. 28; UD, s. 58-59).

Det framkommer at Norge legger betydelig vekt på forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid. Som en forsvars- og sikkerhetspolitisk hjørnestein befinner alliansesamarbeidet i Nato seg. Realistteori vektlegger slikt samarbeid innenfor maktbalansetenkningen. Det er i tillegg verd å merke seg at Norge arbeider aktivt for å supplere alliansepolitikken. Supplement består av et sikkerhetspolitisk samarbeid med EU og enkeltland. I

realismetenkningen handler det om ivaretagelse av vitale nasjonale interesser og grunnlaget for sikkerhetspolitisk samarbeid er antakelsen om en felles statlig trussel. En felles trussel er ikke like åpenbar i dag som under den kalde krigen, men vi må anta at samarbeidet hviler på tanken om at trusselen kan oppstå en gang i fremtiden. Legger man maktbalansetenkning og en felles trussel til grunn er det mulig å argumentere for godt samsvar mellom realistteoriens syn på samarbeid og norsk tenkning om dette.

På det bilaterale plan, ut over samarbeidet med enkelte nordiske land, ser Norge i følge UD og FD seg tjent med et pragmatisk og godt samarbeid med Russland om løsninger på felles utfordringer i nord. Det tjener norske interesser best om Russland er involvert i et godt forhold til Vesten, og Norge vil være en pådriver for å integrere Russland i internasjonalt samarbeid om regionale og globale utfordringer (FD, s. 24-25, 30, 38, 68; UD, s. 29). Ytterligere et supplement til den norske alliansepolitikken er et forhold til Russland som også kan innbefatte forsvarssamarbeid i nord for å skape tillit og bygge ned motsetninger (FD, s. 38; UD, s. 90-91, 99-100). Norge vektlegger dessuten økt dialog om sikkerhetspolitiske spørsmål med sentrale land i Asia som Kina, India, Japan og Sør-Korea. Spørsmålene omfatter nedrustning, spredning av masseødeleggelsesvåpen, fredsoperasjoner, men også energispørsmål, maritime sikkerhet og arktiske spørsmål (FD, s. 32; UD, s. 100). «Kina må vies større plass som en helt sentral faktor, som i økende grad gjennomsyrrer omtrent alle utenriks- og sikkerhetspolitiske områder som Norge engasjerer seg i, og Norge må bidra til å integrere Kina i verdenssamfunnet som ansvarlig aktør.» (UD, s. 33).

Her vektlegger UD og FD bilateralt samarbeid med sikkerhetspolitiske motiver. En gryende dialog med asiatiske aktører kan ikke betraktes som samarbeid, men motivasjonen for slik dialog er som det framgår å integrere aktørene i et bredere internasjonalt samarbeid. Realistteori vektlegger samarbeid som balanserer makt i en maktpolitisk duell. Det er vanskelig å se hvilke felles trussel fra statlige aktører UD ser for seg i et eventuelt sikkerhetspolitisk samarbeid mellom Norge og Russland eller Kina og andre asiatiske land. Tilnærmingen åpner imidlertid for interessante sider ved norsk sikkerhetspolitikk. Der det er snakk om samarbeid med relevans for mellomstatlige forhold kan en spørre om UD ser for seg å nytte sikkerhetspolitisk samarbeid med Russland og eventuelt Kina som motvekt i en interessekonflikt med *andre* stater. Realistteori gir grunnlag for slik tenkning. Trekker man tanken videre kan en i ytterste konsekvens *i fremtiden* se for seg at samarbeid med Russland eller Kina kan støtte norske interesser i en konflikt med stater man *i dag* er alliert med.

Dersom en slik begrunnelse gis for den norske tilnærmingen, vil den i så fall være i tråd med realistteori. Samarbeidet som søkes mot Russland og Kina kan imidlertid også sees i lys av tradisjonell norske utenrikspolitikk som vektlegger beroligelsesstrategier⁸ eller «misjonærvirksomhet»⁹ som i større grad er idealistisk motivert enn realistisk orientert. Begge tilnærminger er plausible, men ut fra redegjørelsene i stortingsdokumentene kan det hevdes at den idealistiske tilnærmingen er mer empirisk begrunnet enn den realistiske tilnærmingen vi antyder her. UD's tilnærming til sikkerhetssamarbeid med andre aktører enn Nato-medlemmene kan likevel tolkes i to vidt forskjellige retninger.

Ytterligere en betenkning kan fremmes. Betenkningen gjelder både det nåværende alliansesamarbeidet i Nato og de supplerende sikkerhetsarrangementene Norge søker. Arnold Wolfers (1965, s. 183-184) hevdet et klart skille mellom et *forsvarsfelleskap* og et *sikkerhetsfelleskap*. Kjernen i skillet er om det faktisk eksisterer en felles fiende for de samarbeidende partene. En forsvarsallianse, slik Nato var fram til slutten av kald krig, er et forsvarsfelleskap. Her var Sovjetunionen fienden. Etter den kalde krigen kan bortfallet av en felles fiende begrunne at Nato ikke lenger er å anse som en forsvarsallianse, men snarere et samarbeid tuftet på ideen om et sikkerhetsfelleskap. Man samarbeider for å sikre seg mot «en hvilken som helst fiende hvor som helst»¹⁰. Wolfers påpekte at sikkerhetsfelleskapet i større grad var tuftet på ideelle ideer om en bedre verden, slik Woodrow Wilson skal ha hevdet (Wolfers, 1965, s. 183). Legger man en slik tilnærming til grunn er samsvaret mellom norsk tenkning og realismen i sitt syn på alliansesamarbeid svakere enn man først kan få inntrykk av.

Vi skal nå bevege oss bort fra rent forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid og se på andre former for mellomstatlig samarbeid. Her er det først og fremst arbeid for en internasjonal rettsorden som må trekkes fram.

Med bakgrunn i den anarkiske orden legger UD til grunn «[...] at Norge har en *fundamental* interesse av en velfungerende regional og global rettsorden der rett går foran

⁸ Se f.eks. Skogan (2001, s. 28-30).

⁹ Olav Riste betegner Norges vektlegging av arbeid for av internasjonal rett i mellomkrigstiden som en «misjonær impuls» (se f.eks. Riste, 2005, s. 275).

¹⁰ «The [collective security] theory holds that 'any aggressor anywhere' is in fact the national enemy of every country because in violating the peace and law of the community of nations it endangers, if indirectly, the peace and security of every nation.» (Wolfers, 1965, s. 183-184).

makt og der forhold mellom stater reguleres gjennom en stadig tettere vev av forpliktende normer, konvensjoner og lover» (UD, s. 10-11. Uthevet her). Multilaterale avtaler, regler og reguleringer og folkerett er i følge UD avgjørende for å ivareta en småstats ulike behov. Det hevdes at «Norge har [...] en *særlig dyp* avhengighet, og dermed en *vedvarende realpolitisk interesse* av, et velfungerende og velregulert internasjonalt samfunn.» (UD, s. 43. Uthevet her).

Slike utsagn understreker UD's vektlegging av samarbeid for å etablere en internasjonal rettsorden og dets avgjørende betydning for Norge. Samarbeid muliggjør etablering av multilaterale avtaler og regler som ansees vesentlig for ivaretagelse av norske interesser. En slik tillit til internasjonalt samarbeid samsvarer dårlig med realismens tilnærming som vektlegger makt som grunnlag for ivaretagelse av interesser. UD diskuterer og begrunner samarbeidstilnærmingen bredt og noen sider ved denne diskusjonen trekkes fram.

Globale og regionale mellomstatlige institusjoner spiller i følge UD og FD en avgjørende rolle i det internasjonale samfunn. FN står i en særstilling i systemet av multilaterale institusjoner og har en universell rolle med et globalt mandat. FN er et forum for utvikling av internasjonale normer og konvensjoner og er en legitimerende instans for bruk av makt (FD, s. 16-17, 23, 32, 40; UD, s. 146-149). UD ser det i Norges interesse, og her understrekes det igjen at det er i *rene realpolitiske interesser*, at det internasjonale samfunn opprettholdes og videreutvikles slik det er organisert gjennom FN (UD, s. 37). Globaliseringen har ikke ført til at FN har mistet sin nøkkelrolle for ivaretagelse av en rettslig basert internasjonal orden. Det hevdes imidlertid at globalisering og geopolitisk endring har utfordret de globale styringsinstitusjonene og dette understreker Norges sterke interesse av en robust rettsorden på den internasjonale arena. Norge må arbeide for å reformere FN og styrke dets posisjon som «en sentral pilar i globale styring» (UD, s. 11-12, 148-149). Nye geopolitiske konstellasjoner krever at FN makter å tilpasse seg. Nye stormakter som Kina, India og Brasil må integreres på en måte som reflekterer deres faktiske maktposisjon i verdenssamfunnet. De som vil kunne komme til å lide mest ved uavklarte maktreelasjoner er små land med begrensede maktressurser (UD, s. 41).

Samarbeidet med EU ut over sikkerhetspolitikk ansees også å være av stor betydning for Norge. UD hevder at Norge samarbeider godt med EU på en rekke områder av betydning for norske interesser. Et sterkt og handlekraftig EU er i norsk interesse på det regionale og

globale plan så lenge unionen støtter opp om en internasjonal rettsorden (UD, s. 30). EU har i følge FD en positiv og stabiliserende effekt i forhold til andre aktører og unionen har fått økt innflytelse gjennom utforming av regelbaserte systemer der multilateralisme står sentralt (FD, s. 25).

UD trekker frem en rekke internasjonale organisasjoner, eksempelvis Nordisk ministerråd, OECD, WHO, WTO og EFTA¹¹ i tillegg til de allerede nevnte og hevder at slikt multilateralt samarbeid bidrar til etablering av felles normer og reguleringer på en rekke områder (UD, s. 160).

Vi ser av UD's utsagn at internasjonal rettsorden tillegges en realpolitisk interesse. Det må forstås slik at den grunnleggende realpolitiske interessen som beskrives her referer til statens sikkerhet, velferd og overlevelse. Men det framkommer også en rekke andre interesser som skal ivaretas gjennom organisasjonene som nevnes. Det er tvilsomt om virkemiddelet som beskrives, altså utviklingen av en internasjonal rettsorden, er i samsvar med realistteori når det gjelder synet på samarbeid. I følge realistteori er slikt samarbeid avhengig av at staters egeninteresse ivaretas. Når dette ikke lenger er tilfelle, kan statene i ytterste konsekvens velge å fratruke samarbeidet. Samsvaret mellom norsk tenkning og realismens syn på samarbeid på dette punktet er noe begrenset.

Tilliten til FNs rolle er imidlertid ikke uten betenkeligheter i norsk tenkning. Internasjonal organisering og rettsorden er i følge UD kjennetegnet av skjørhet. UD ser at FN i enkelte sammenhenger har begrenset evne til å ivareta sikkerhet. Dette har ført til at Nato og ulike koalisjoner ofte har vært bedre egnet der «harde» sikkerhetspolitiske virkemidler må tas i bruk (UD, s. 39, 43, 150). UD retter dessuten oppmerksomhet mot utfordringer knyttet til etablering av ulike mer eller mindre globale grupperinger av stater med mye makt, men begrenset legitimitet og representasjon, de såkalte «G-ene». Stadig flere beslutninger som tidligere ble fattet på statlig nivå flyttes nå til internasjonale arenaer, dit legitimiteten kan stilles i tvil. Ulike «G-konstellasjoner» med globalt utsyn utfordrer på mange måter både FN som global aktør og norsk utenrikspolitikk (UD, s. 39-42, 80, 152, 155).

¹¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), World Health Organization (WHO), World Trade Organization (WTO) og European Free Trade Association (EFTA).

UD er altså bevisst sårbarheten innenfor internasjonal organisering. Samarbeid er ikke alltid mulig og der det er mulig å samarbeide er det ikke nødvendigvis slik at alle berørte enkeltstaters interesser reflekteres i tilstrekkelig grad. Denne tenkningen er i tråd med H2.

Sentrale sider ved Norges syn på internasjonalt samarbeid av rent sikkerhetsmessig og annen karakter er trukket fram. Det framkommer at det er nødvendig for en småstat som Norge å legge avgjørende vekt på mellomstatlig samarbeid. Til tross for åpenhet omkring mulige svakheter ved tilnærmingen, svekkes ikke betydningen av samarbeid som *den* sentrale ambisjonen for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. UD vektlegger i vesentlig grad Norges behov for internasjonal organisering, allianseforpliktelser, institusjonalisering og samarbeid regulert gjennom internasjonale konvensjoner og traktater. Det blir en overordnet målsetning å sikre nasjonale interesser gjennom internasjonal rett. En grunnleggende avhengighet av samarbeid for internasjonal rettsorden går hånd i hånd med en nesten like grunnleggende vektlegging av alliansesamarbeid gjennom Nato og etablering av supplerende forsvars- og sikkerhetspolitiske nettverk.

På bakgrunn av redegjørelsene kan det fastslås at det norske synet på mellomstatlig samarbeid preges av dualiteten mellom småstatens avhengighet av samarbeid og samtidig oppmerksomheten omkring sårbarheten med slik tilnærming. Vi ser at hypotesen på en side kan oppfattes å stå meget sterkt. Norge legger avgjørende vekt på forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid, både gjennom formell alliansetilknytning til Nato og en «spredning av risiko»¹² gjennom etablering av supplerende sikkerhetspolitiske tilknytninger. Men både alliansesamarbeidet og de «supplerende strategier» for etablering av en «sikkerhetsvev» kan tolkes på flere vis. På den ene siden er Nato i stor grad blitt omformet til et sikkerhetsfelleskapet etter kald krig og det kan nå defineres inn i en idealistisk tradisjon. Norge har dessuten stor tillit til verdien av sikkerhetspolitisk samarbeid og at dette bør foregå bredest mulig over flere arenaer. På den andre siden kan en tenke seg de supplerende strategiene som uttrykk for norsk skepsis til at alliansesamarbeidet i Nato er solid og tilstrekkelig på lang sikt og under alle forhold som kreves for å sikre Norges egeninteresser.

¹² Øystein Tunsjø trekker fram «hedging» (eng. for gardering, forsikring, spredning av risiko) som en mulig sikkerhetspolitisk strategi under ustabile geopolitiske omstendigheter og hevder at FD gjennom langtidsmeldingen foreskriver elementer av en slik strategi (Tunsjø, u.å.).

Åpning for forsvars- eller sikkerhetspolitisk samarbeid med Russland og som antydnet mot asiatiske land som Kina gir dessuten grunnlag for å se norsk politikk som renskåret realpolitikk, uten at man skal overdrive implikasjonene av en slik tilnærming. En kan likevel ikke fjerne seg fra det faktum at bak en strategi der en søker partnere på bred front for å gardere seg, ligger en grunnleggende tanke om å sikre seg medspillere en finner mest hensiktsmessig for ivaretagelse av egne interesser. Sten Inge Jørgensens (2009, s. 526) etterlysning av en tydeligere prioritering av et bilateralt forhold til Tyskland som europeisk stormakt kan sees i en slik sammenheng.

En kan videre hevde at hypotesen er svekket med bakgrunn i den norske tilliten til, og fundamentale avhengighet av, internasjonalt samarbeid for etablering av internasjonal rettsorden. Gjennom vektleggingen av mellomstatlige institusjoner kan det trolig forventes at det fra norsk side ansees lite formålstjenelig å trekke seg fra et etablert overnasjonalt samarbeid selv om ivaretagelse av enkeltinteresser skulle svekkes på kort sikt. Samarbeid kan likevel vise seg å ha større verdi på lang sikt. Det vil være vanskelig å tenke seg et saksforhold som skulle være så viktig for norske interesser at det gjorde at Norge brøt med internasjonal rettsorden og trakk seg ut av samarbeidet under FN-paraplyen¹³. Selv om det eksisterer en viss norsk skepsis i tenkningen omkring mellomstatlig samarbeid, og Norge etablerer strategier for å gardere seg mot svekkelse av et alliansesamarbeid i Nato, rokker ikke dette i vesentlig grad med den fundamentale interessen Norge har av mellomstatlig samarbeid.

Norsk tenkning befinner seg i en gråsoner når det gjelder synet på forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid og samsvar med realismen. Det kan være grunn til å hevde at det er godt samsvar mellom tenkningen og realismens syn på mellomstatlig samarbeid fordi Norge sprer risiko gjennom etablering av en bred sikkerhetsvev. Dette gjøres for å ta høyde for sårbarheten som eksisterer i internasjonalt samarbeid. En annen side av sikkerhetsfellesskapsideen kan også gi grunn til argumenter for at den norske tenkningen

¹³ En kan tenke seg at Natos intervensjon i Serbia og Kosovo i 1999 – uten FN-mandat – kan være et slikt eksempel. Forholdet var et eksempel på intervensjon på humanitært grunnlag, og Sikkerhetsrådets sammensetning tillot ikke et FN-mandat den gang. Det er imidlertid mulig å hevde at eksempelet peker i retning av en «utilstrekkelighet» ved internasjonal rett som ikke ivaretar menneskerettigheter til fordel for ivaretagelse av statssuverenitet. Dette er et dilemma som stadig framkommer innen internasjonal organisering, og som ikke har funnet sin endelige løsning i form av kodifiserte rettsregler. Kosovo 1999 førte ikke til at Norge og Nato gav opp sin vektlegging av internasjonal rett og FN som institusjon. Det internasjonale samfunns inngripen overfor Libya i 2011 kan stå som et eksempel der humanitær begrunnelse, «Responsibility to Protect», skapte støtte gjennom FN-mandat for inngripen i en stats indre anliggende.

ikke ser på samarbeid som problematisk da en har tro på at slike fellesskap vil komme alles sikkerhet til gode. Det blir derfor utfordrende å bedømme hva som veier tyngst i den norske tenkningen: er det en realistisk tilnærming gjennom risikospredning slik Tunsjø indikerer eller en idealistisk tilnærming gjennom sikkerhetsfellesskapets grunnlag slik Wolfers beskriver (Tunsjø, u.å.; Wolfers, 1965, s. 183-184)? Empirien gir oss ikke entydige svar på hva som er motivene bak valgene.

Men motivene til side: Vi registrerer at norsk sikkerhetspolitisk tenkning i synet på internasjonalt samarbeid går langs tre hovedspor: (1) Internasjonal rettsorden gjennom støtte til FN, (2) alliansesamarbeid i Nato og (3) ulike andre sikkerhetsarrangementer. Tilnærming bærer preg av å søke støtte for egne interesser på flere arenaer. Skulle tilnærmingen svikte på ett område, vil det kunne være støtte å hente fra annet hold. Slik er det mulig å argumentere for at norsk tenkning samsvarer godt med et realistisk perspektiv på et høyere plan, selv om samsvaret svikter fordi tilliten til internasjonalt samarbeid er stor innenfor enkeltelementer av tenkningen. En kan tolke den brede tilnærmingen til samarbeid som en svekket tillit til at internasjonalt samarbeid er mulig. Derfor prioriterer norsk tenkning samarbeid med flest mulig for å sikre nasjonale interesser på best mulig vis. Det kan følgelig hevdes at hypotesen bekreftes, og at samsvaret mellom norsk tenkning og realismens syn på samarbeid er godt. I dette samsvaret ligger imidlertid kimen til en interessant tvetydig tolkning.

4.4 H3 – Stater søker å maksimere sikkerhet ved hjelp av militærmakt

Hypotesen lød:

De norske stortingsdokumentene legger til grunn at militærmakt er et vel egnet virkemiddel statene har for å ivareta vitale interesser.

Realismen gir opphav til forventningen om at staten betrakter militærmakt som et vel egnet sikkerhetspolitisk virkemiddel for å maksimere sikkerhet. Vi spurte hvordan Norge vurderer nytten av militærmakt for å maksimere sikkerhet.

Militærmakt står sentralt i norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning, noe som understrekes av behovet for alliansetilknytning til Nato og opprettholdelse av et transatlantisk interessefellesskap (FD, s. 16, 23, 28, 37, 40, 52, 89; UD, s. 11, 89). I følge UD har den globale utviklingen endret måten norske interesser utfordres på. Norge må tenke nytt

omkring hvilke utenrikspolitiske virkemidler som best kan ivareta norske interesser (UD, s. 8). Det er likevel fortsatt Forsvarets sentrale oppgave å bidra til å forsvare Norges suverenitet og territorielle integritet og samtidig bidra til å forebygge og håndtere sikkerhetsutfordringer mot Norge (FD, s. 9-10). Tre forhold viser vektleggingen av militærmakt.

Først betraktes det nasjonale elementet av militærmakt. Forsvaret skal moderniseres og videreutvikles for å møte utfordringene i nærområdene og i fjerne strøk (FD, s. 9-14, 19, 52-53, 145). Det hevdes at Norge *ikke* står overfor eksistensielle trusler, men en klassisk territoriell trussel utelukkes likevel ikke. Ulike tradisjonelle forsvarspolitiske tiltak er fortsatt relevant. FD understreker at Forsvaret skal bidra til å ivareta et grunnleggende og tidløst ansvar med å sikre staten, samfunnet og befolkningen (FD, s. 9, 15-16, 24, 54-56, 151-152; UD, s. 36). FD peker på det asymmetriske forhold til Russland. Russland har angivelig en ambisjon om å gjenopprette sin stormaktsrolle og interessemotsetninger kan komme til å representere en sikkerhetsmessig utfordring (FD, s. 30, 37, 40; UD, s. 35-36). Utviklingen i nord står slik UD og FD ser det sentralt for Norge i tiden framover og Forsvaret har fortsatt en viktig rolle her. Flere av utfordringene i nord kan ikke løses innenfor en allianseramme. Det kreves nasjonale ressurser for å ivareta etterretningsoppgaver og overvåking, myndighetsutøvelse og episode- og krisehåndtering. Tilstedeværelse med relevante militære kapasiteter bidrar i følge tenkningen til forutsigbarhet og stabilitet (FD, s. 9-10, 12, 15-18, 37-38, 54; UD, s. 46, 90-91, 101).

For det andre er alliansesamarbeid et bidrag til økt militærmakt. Et rent nasjonalt forsvar er i følge FD og UD ikke tilstrekkelig for å ivareta hele spekteret av sikkerhetspolitiske utfordringer. Forsvaret må være et relevant sikkerhetspolitisk verktøy både hjemme og ute, til støtte for FN-, Nato- og EU-ledede operasjoner (FD, s. 9, 12, 17, 19, 23-24, 34-35, 52-53, 70; UD, s. 90-91, 101). Nato har endret karakter etter den kalde krigen, men alliansen forblir en grunnleggende forsvarsgaranti for medlemslandene. Det har i følge FD og UD oppstått nye utfordringer etter den kalde krigen og bruk av militærmakt ved internasjonale kriser, også utenfor Natos eget nærområde, er aktualisert. Fredsoperasjoner har blitt en oppgave for Nato, og for Norge er det viktig å bidra med militære midler til alliansen. Norsk alliansesamarbeid ute antas å sikre internasjonal militær støtte i egne nærområder ved behov (FD, s. 12, 28-29, 34-36, 40; UD, s. 96, 101). Etter at Natos oppmerksomhet en periode har vært vendt mot Afghanistan er det oppstått fornyet interesse for alliansens nærområder og kollektivt forsvar (FD, s. 41; UD, s. 91, 95-97).

For det tredje hevdes det som vi har sett at Norge må gå bredere ut og engasjerer seg i forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid med andre aktører *i tillegg* til Nato. EUs rolle i regional og global sikkerhet er økende, og Norge har interesse av å støtte EUs forsvars- og sikkerhetspolitiske arbeid gjennom blant annet konkrete styrkebidrag til EUs beredskapsstyrker. Dessuten er samarbeid innen områder som hav- og luftovervåking, felles nordisk maritim og amfibisk enhet og stabiliseringsstyrker for internasjonale operasjoner mulige nordiske satsningsområder (FD, s. 29-31; UD, s. 90-100). Norge ser seg også tjent med tosidig og flernasjonalt nordområdeorientert samarbeid med Russland som inkluderer militært samarbeid på avgrensede felter (FD, s. 38; UD, s. 91). Deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner i regi av FN, Nato, EU og OSSE er å betrakte som en integrert del av norske forsvars- og sikkerhetspolitikk. UD og FD forventer at samarbeid med slike organisasjoner bidrar til ivaretagelse av norske interesser (FD, s. 35, 41; UD, s. 92, 96-98).

UD og FD vektlegger i tråd med realismens syn på militærmakt at nasjonale militære ressurser er vel egnet som utenrikspolitisk virkemiddel for ivaretagelse av sikkerhetspolitiske interesser i nærområdene. Viljen til å modernisere Forsvaret i møte med nye utfordringer understreker vektleggingen av sikkerhet. For en småstat blir alliansesamarbeid avgjørende i mangel av evne til å sikre et troverdig forsvar alene. I tillegg framkommer en side ved norsk politikk som søker å supplere nasjonalt og alliert forsvarssamarbeid. Det utgjør en styrking av militærmakt som sikkerhetspolitiske virkemiddel og må betraktes som et tiltak for å maksimere sikkerhet og innflytelse på internasjonale forhold. Tenkningen er i overensstemmelse med realismeperspektivets syn på maksimering av sikkerhet i det internasjonale system og peker klart i retning av militærmakt som egnet instrument.

Så langt har oppmerksomheten vært rettet mot militærmaktens rolle som sentralt utenrikspolitisk virkemiddel. Vi skal nå studere andre *ikke-militære* sider ved sikkerhet som Norge legger til grunn for utenrikspolitikken. Her betraktes internasjonal rett, engasjementspolitikk og omdømmepolitikken som overordnede kategorier av virkemidler.

I følge UD settes effekten av militærmakt i nærområdene i kontrast til nødvendigheten av en internasjonal rettsorden. Det som sikrer Norge tilgang til olje- og fiskeressurser er ikke militærmakt. Internasjonale konvensjoner og traktater har gjort norsk ressursutnyttelse mulig (UD, s. 37). Nye utfordringer i nordområdene fører på den ene siden til fornyet begrunnelse for militære kapasitetsbehov og FD vektlegger naturlig nok militære virkemidler (FD, s. 38, 41, 70-71, 89). På den annen side er det mange utfordringer i nord,

eksempelvis i forholdet til Russland, det i følge UD ikke vil være formålstjenelig å søke løst med militære midler. Et bredt sivilt samarbeid fremstår som en bedre strategi (UD, s. 46).

Det er i følge UD av overordnet interesse at det internasjonale samfunn opprettholdes og videreutvikles (UD, s. 11). «Det internasjonale samfunn er Norges fremste forsvarslinje, bokstavelig talt.» (UD, s. 37). Norge har en grunnleggende interesse av en velfungerende regional og global rettsorden der rett går foran makt. «Å fremme styrking av en internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer er ikke bare Norges viktigste utenrikspolitiske interessen, men også en grunnleggende og langsiktig sikkerhetspolitisk interesse.» (UD, s. 89. Uthevet i originalen). FN er et grunnleggende instrument for etablering og ivaretagelse av internasjonal organisering og rettsorden (UD, s. 147). Med sin regionale rolle og sitt arbeid på globalt nivå har også EU betydning for Norge gjennom å styrke det rettslig regulerte og organiserte internasjonale samfunn (UD, s. 97-98, 151, 154). Norge må bidra aktiv til integrasjon av både Russland og Kina som ansvarlige aktører i verdenssamfunnet (UD, s. 29, 33). Internasjonal rettsorden vil slik UD oppfatter det bidra til å sikre norske interesser om et stabilt verdenssamfunn tuftet på normer og multilaterale avtaler, noe som er avgjørende for sikkerheten til et lite land som Norge (UD, s. 43, 86).

Med slike utsagn blir realismens vektlegging av harde sikkerhetspolitiske virkemidler nedtonet. Andre virkemidler som samarbeid, rettsorden, regler og konvensjoner sikrer statenes overlevelse i det internasjonale system. Norsk tenkning står her i motsetning til et realistisk perspektiv med hensyn til vektlegging av internasjonal rett.

For å supplere synet på internasjonal rettsorden trekker UD og FD fram fredsarbeid og fredsoperasjoner. Vi beveger oss mot «engasjementspolitikken» virkefelt. UD ser på liberale rettsstatsprinsipper, fred og forsoning, demokratibygging, menneskerettigheter og bekjemping av radikaliserings som «utvidede egeninteresser» og disse områdene sammen med utviklingshjelp og bistandsarbeid utgjør elementer av det som betegnes norsk «engasjementspolitikk». Dette er sider ved norsk politikk som tradisjonelt har vært idealpolitisk begrunnet og knyttet til uegennytte og altruistiske verdier. Kompleksiteten ved globaliseringen har i følge UD gjort at disse verdiene nå spiller en realpolitisk rolle. Verdiene er avgjørende for å bevare fred og stabilitet på sikt (UD, s. 10-11, 20, 102).

Når slike målsetninger trekkes inn, trer andre virkemidler enn militærmakt fram som mer hensiktsmessige.

Norge må i følge UD bidra aktivt til å reformere FN fredsbyggingskapasiteter og styrke flerdimensjonale og integrerte fredsoperasjoner. Hensikten er å etablere konsepter på politiske, militære, utviklingsmessige og humanitære områder. Militære virkemidler utgjør her et nødvendig supplement til politisk, humanitært og utviklingsrettet arbeid (FD, s. 12-13, 16, 23, 27-28, 33-34; UD, s. 92, 94, 101, 148). Nye sikkerhetspolitiske dilemma, som fremveksten av radikale islam og ustabile og skjøre stater, har ført til en revurdering av hvilke virkemidler som ivaretar norske interesser best (UD, s. 8). Flere departementer og fagområder involveres stadig bredere og dypere i internasjonale forhold. Ulike departementer får økt sin internasjonale rolle og kan bidra med ressurser som utvider det utenrikspolitiske handlingsrommet (UD, s. 12). I områder preget av konflikt og ustabilitet er det viktig å rette oppmerksomheten mot dialog og nasjonal forsoning. Militærmakt har vist seg å ha begrenset evne til stabilisering. Det hevdes at bruk av militærmakt må være en siste utvei eller det må utgjøre en integrert del av en helhetlig tilnærming sammen med sivile virkemidler. Dette gir grunnlag for å nytte engasjementspolitikken som et instrument til støtte for norske interesser. «Humanitært diplomati» kan bidra til å samle internasjonal innsats for å skape «humanitære rom» som ivaretar humanitære grunnprinsipp. Militære midler kan være en nødvendig brikke i slik innsats, men det er vesentlig å se militærmakt i nær sammenheng med politiske, økonomiske og sosiale virkemidler (FD, s. 10, 13, 23, 38-39, 50, 60, 149; UD, s. 101, 110-111).

Bistandsarbeid er i utgangspunktet et idealpolitisk fundert virkemiddel slik UD ser det. Fattigdomsbekjempelse, klimautfordringer, globale helsetrusler og konsekvensene av finanskrisen er også eksempler som viser en bred tilnærming til områder med mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser. UD hevder at det som følge av globaliseringen har oppstått sammenhenger mellom ustabile og konfliktfylte områder omkring i verden og norske sikkerhetsinteresser. Engasjementspolitikken bidrar på den måten som et realpolitisk virkemiddel. Det er i norsk egeninteresse å arbeide for utvikling og samfunnsbygging i forskjellige deler av verden. (FD, s. 27, 36, 60; UD, s. 20, 85, 93, 102). Engasjement til støtte for konfliktdemping og forebygging har tydeliggjort militærmaktens begrensninger og fremmet betydningen av å se militærmakten i sammenheng med andre sivile virkemidler (FD, s. 42-43; UD, s. 110, 149).

For beskyttelse mot terrorisme har det dessuten vokst fram en erkjennelse av at militære midler har sine begrensninger. Bred involvering og dialog vil i følge UD være mer

egnede virkemidler, og FD understreker den overordnede rollen justissektoren har i anti-terrorarbeidet (FD, s. 32; UD, s. 37-38). Sikkerhetsfordringene det internasjonale samfunn møter globalt har i følge UD vist at militære virkemidler ved flere anledninger har vært utilstrekkelige, og vektlegging av elementer for statsbygging tilsier økt behov for sivile virkemidler (FD, s. 36; UD, s. 90, 92-93, 101).

Eksemplene fra engasjementspolitikken indikerer at det norske synet på militærmaktens egnethet er tvetydig. På den ene siden framstår militærmakt og etablering av sikkerhet gjennom harde virkemidler fortsatt å ha verdi, men på den andre siden erkjennes det at militærmakt på flere områder mister sin relevans. Andre virkemidler trer fram som viktigere. Nina Græger støtter i en kommentar til UD's stortingsmelding UD's syn og hevder at det synliggjøres hvordan norske utenrikspolitiske virkemidler som fredsbygging, internasjonal institusjonsbygging og utviklingspolitikk brukes på nye måter. Som det også fremkommer hos UD tiltrer Græger tanken om at idealpolitikk blir realpolitisk nyttig, samtidig som militær innsats kan finne idealpolitisk begrunnelse (Græger, 2009, s. 518; UD, s. 20). Den norske tenkningen finner altså støtte. Men det viser samtidig at det ikke er perfekt samsvar med realismens tilnærming til militærmakt som egnet virkemiddel. Målsetningen for politikken kan inneha realpolitiske elementer, men virkemiddelet som nyttes her, engasjementspolitikk, er fremmed for realismen slik det argumenteres for i den norske tenkningen. Den norske tenkningen på dette området favner mye bredere enn militærmakt.

Avslutningsvis kan det tilføyes et poeng i forhold til å øke norsk innflytelse internasjonalt. For å ivareta norske interesser anser UD det som viktig å etablere et positivt norgesbilde overfor omverden. Norges omdømme kan best ivaretas gjennom det Norge og norske samfunnsaktører faktisk får til hjemme og ute. Det kan være forhold fra utviklingsarbeid og humanitær innsats, petroleums-, klima- og integreringspolitikk og økonomisk og etisk adferd (UD, s. 73). Omdømmearbeid kan også ha betydning for sikkerhetspolitikken. For å gjøre Norge mer synlig og derigjennom øke mulighetsrommet for innflytelse kanaliseres det ressurser mot utvalgte prioriterte stater. Omdømmearbeid blir et fokusert utenrikspolitisk virkemiddel (UD, s. 73, 171-172).

Realismen er ikke fremmed for at omdømme har betydning for statenes makt og innflytelse i det internasjonale system. Norge ser det imidlertid som et virkemiddel som vektlegger andre sider ved politikken enn militærmakt, noe som i følge realismen har

begrenset verdi. Norsk tenkning avviker her i forhold til realismens syn på vektlegging av militære virkemidler.

For å sammenfatte gjennomgangen av norsk tenkning og trekke slutninger om hypotesens empiriske begrunnelse ser vi at militærmaktens rolle som sikkerhetspolitisk virkemiddel fortsatt er betydningsfull. Sammenfallende med hypotesen er norsk vektlegging av militærmakt ansett som vel egnet for ivaretagelse av sentrale sikkerhetspolitiske utfordringer. Sikkerhet vektlegges i stor grad og modernisering av Forsvaret, fortsatt vektlegging av alliansetilknytning og etablering av en sikkerhetsvev utgjør tilpassninger til nye utfordringer. I mangel av en synlig eksistensiell trussel rettes oppmerksomheten utover, og militærmakt kan nyttes til å møte nye sikkerhetsutfordringer der de måtte oppstå. Dette oppfattes å øke sannsynligheten for at Norge selv kan forvente internasjonal militær støtte dersom et slikt behov skulle oppstå. Helga Hernes slutter seg til slik tenkning (Hernes, 2009, s. 520).

Samtidig ser vi at andre virkemidler enn militærmakt i flere sammenhenger får økt betydning. Samarbeid og dialog gjennom internasjonale institusjoner er å foretrekke framfor en militarisering av utfordringene i våre nærområder. Her ligger støtte til internasjonal institusjonsbygging og rettsliggjøring av internasjonale forbindelser. Norges sikkerhet må først og fremst ivaretas gjennom et sett av internasjonale regler og normer. Rett må gå foran makt og bare slik kan småstater oppnå tilstrekkelig sikkerhet i det internasjonale system. På samme måte trekkes Norges arbeid med bistand, utvikling og menneskerettighetsarbeid, engasjementspolitikken, fram som realpolitiske virkemidler i idealpolitisk drakt. Freds- og utviklingsarbeid vil i følge norsk tenkning bidra til å stabilisere skjøre samfunn og skape grunnlag for en tryggere verden. Vektlegging indikerer at ikke-militære virkemidler i mange sammenhenger ansees mer hensiktsmessig. Militære virkemidler har riktignok en rolle i å sørge for grunnleggende sikkerhet, men ulike former for utviklingshjelp og samfunnsbygging ivaretas med andre midler. Det eksisterer en forventning om at arbeid innen internasjonal solidaritet, nød- og fattigdomsbekjempelse og menneskerettigheter bidrar til sikkerhet for Norge. Det antas dessuten at norsk omdømmebygging bidrar til norsk innflytelse i internasjonale fora og gjør Norge i stand til å ivareta egeninteresser i ulike sammenhenger og med ulike formål.

Norsk tenkning er i stor grad i tråd med H3. Imidlertid vektlegger norsk tenkning adskilling flere virkemidler enn de som opptar realismen. Dessuten skaper politikken

vektlegging av ikke-militære virkemidler et inntrykk av redusert tillit til militærmaktens egnethet i forhold til flere av de nye sikkerhetsutfordringene. Samsvaret mellom norsk tenkning og realismens vektlegging av militærmakt er derfor ikke helt sammenfallende.

4.5 H4 – Det internasjonale system er ansvarlig for staters opptreden på den internasjonale scene

Hypotesen lød:

Av de norske stortingsdokumentene fremgår det at en analyse av det internasjonale system, i hovedsak kjennetegnet ved distribusjon av makt og spenning mellom statene, styrer norske utenrikspolitiske prioriteringer.

Realismeperspektivet gir opphav til forventningen om at det hovedsakelig vil være distribusjon av makt og hvordan statssystemet polariseres som er bestemmende for staters opptreden på den internasjonale scene. Vi spurte om Norge betrakter det internasjonale system som kjennetegnet ved maktdistribusjon mellom stater og polarisering.

Både UD og FD redegjør grundig for synet på det internasjonale system. Geopolitiske endringer fra den kalde krigen og til i dag beskrives som overgang fra en bipolar orden med supermaktsrivalisering mellom USA og Sovjetunionen, gjennom en unipolar periode under USAs dominans til gryende multipolaritet representert ved nye økonomiske stormakter. Ivaretagelsen av norske interesser i en uforutsigbar verden bestående av stadig økende kompleksitet vektlegges (FD, s. 16, 23, 31-32, 40; UD, s. 7-8, 27). Norske sikkerhetsinteresser utfordres av globalisering og geopolitiske endringsprosesser. Utviklingen i Asia vies oppmerksomhet og en hovedutfordring kan bli endring i maktforholdet mellom USA og Kina (FD, s. 24-25, 31-32, 40; UD, s. 10, 25, 27, 33).

Redegjørelsene omkring maktpolitiske forhold og mulige polariseringer av verdensorden er så langt i tråd med realismens syn på det internasjonale system.

Norges sikkerhetspolitiske omgivelser vil i følge UD og FD fortsatt preges av triangelet USA, Europa og Russland og dette må vektlegges. Russland vil forbli en regional stormakt og det hevdes at Russlands mål er en multipolar verden som begrenser USAs rolle som supermakt. EU er den mest betydningsfulle aktøren i Europa, og unionen er i ferd med å

styrke sin globale rolle. Til tross for disse geopolitiske utviklingstrekkene ansees likevel fremvekst av nye stormakter i Asias å ha størst betydning. En utelukker ikke fremtidige regionale spenninger, ustabilitet, konflikter og stormaktsrivalisering, også med betydning for den globale orden (FD, s. 16, 23-25, 40; UD, s. 27-35). Redusert oppmerksomhet fra USA om forholdene i Europa og en forskyvning av fokus østover er en ny sikkerhetsutfordring for Norge og Europa. Dette stiller norske utenriks- og sikkerhetspolitikk overfor krav om kontinuerlig tilpasning og nytenkning for å sikre norske interesser (FD, s. 31-32; UD, s. 100).

Igjen diskuteres realpolitiske konsekvenser av geopolitiske endringer der maktforholdet mellom stater står sentralt. Det norske synet på det internasjonale system samsvarer fortsatt med realistteori.

For UD er de sikkerhetspolitiske konsekvensene av geopolitiske endringene ikke åpenbare. Nordområdenes fornyede betydning er gjenstand for sikkerhetspolitisk vurdering der Russland fortsatt er en betydelig strategisk faktor. Nye sjøveier over Nordkalotten er også i Asias interesse (FD, s. 25, 30; UD, s. 44, 137). En kompleks multipolar verden med et økende antall stormakter utfordrer i følge UD og FD internasjonal orden. Jevnbyrdighet stormaktene imellom kan bidra til stormaktsrivalisering. Globale institusjoner må tilpasses de reelle maktforholdene i verden og bare slik kan de i følge UD bidra til større legitimitet og mer effektiv global styring. Det antas imidlertid at de nærmeste årene vil være preget av ustabilitet og mindre effektive globale institusjoner (FD, s. 31-32, 40; UD, s. 146).

Til grunn for disse iakttakelsene ligger realpolitisk synsmåter som betrakter regionale og globale stormakter og deres evner som avgjørende. Spenninger innen internasjonale orden som preger tenkningen viser samsvar med et realistisk perspektiv på det internasjonale system.

Synet på endringene i de geopolitiske forholdene blir imidlertid nyansert. Globaliseringen kjennetegnes også av en tetter sammenveving av stater til et «globalt samfunn» slik UD ser det. Statene bindes sammen gjennom økonomiske, politiske og sosiale prosesser. Det skapes gjensidig avhengighet på en rekke nye og betydelige områder. Staten må dessuten forholde seg til et økende omfang av ikke-statlige aktører (UD, s. 10, 15, 23, 27). Det hevdes at globaliseringen medfører en utvidelse av den «realpolitiske verktøykassen» og at skillet mellom myk idealpolitikk og hard realpolitikk har fått redusert betydning. Verden er blitt mer kompleks og uforutsigbar, trusselbildet er blitt mer

sammensatt, stormaktene flere og norsk økonomi og velferd veves inn i globale prosesser (UD, s. 85, 87, 159).

Betydningen av slike forhold sammenfaller ikke med realistteori. Ikke-statlige aktører og sammenveving av stater til internasjonale samfunn vektlegges i liten grad innen realismen. UD indikerer her trender som tilsier at også andre forhold enn militærmakt og polarisering influerer statenes opptreden internasjonalt. Globalisering gjør at stadig flere forhold knytter statene nærmere sammen og gjensidig avhengighet styrkes. Utviklingen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi sammen med økonomisk liberalisering påvirker statenes handlingsrom og måten statene samhandler på. Dessuten får ulike ikke-statlige aktører som interessegrupper og multinasjonale selskaper økt betydning som agendasettere og selvstendige aktører på tvers av landegrenser. Dette indikerer en oppfatning om en noe redusert betydning av distribusjon av makt og polaritet mellom stater. Det kommer likevel fram at disse forholdene ikke overskygger fundamentale forhold som maktdistribusjon mellom stater og polarisering som vi har redegjort for tidligere.

For å sammenfatte betraktningene i forhold til hypotesen kan det fastslås at UD og FD legger betydelig vekt på de geopolitiske sidene ved utviklingen av det internasjonale system. Den norske tenkningen samsvarer godt med realistteoriens syn på distribusjon av makt og polariseringens betydning. Samsvaret kan likevel nyanseres noe. UD peker på en sammenveving av stater som nærmer seg et globalt samfunn. Dette rokker imidlertid ikke i vesentlig grad ved oppfatningen av at tradisjonell geopolitikk fortsatt utgjør hovedbegrunnelsen for statenes opptreden. Vektlegging av tradisjonelle maktforhold mellom stater, herunder stormaktens betydelige innflytelse på internasjonal politikk, er et gjennomgående trekk i norsk tenkning. Vi kan slutte at det er godt, om enn ikke perfekt, samsvar mellom norsk tenkning og realistteori i synet på det internasjonale system.

4.6 H5 – Stater søker å ivareta vitale nasjonale interesser

Hypotesen empirien analyseres ut fra lyder:

I de norske stortingsdokumentene går det fram at Norge opererer med en smal definisjon av nasjonale interesser, fortrinnsvis representert ved sikkerhet, men også overlevelse og velferd for staten.

Realismen gir opphav til forventninger om at nasjonale interesser defineres smalt, i tråd med hva som er av vital interesse. Dette er først og fremst sikkerhet, men også overlevelse og velferd for staten. Vi spurte hvilke interesser Norge vektlegger i utviklingen av politikk og strategi.

Titlene til stortingsdokumentene som nyttes i analysen indikerer at nasjonale interesser står sentralt i utenriks- og sikkerhetspolitikken. I det følgende pekes det først på tre områder som gir argumenter for at norsk tenkning vektlegger interesser som i stor grad samsvarer med realismens smale interesseforståelse.

For det første hevder UD at sikkerhetspolitikken skal ivareta den enkelte borgers fysiske integritet og vern mot overgrep fra fremmede makter (UD, s. 86). FD utdyper dette poenget: Forsvarets oppgaver skal gjenspeile «det grunnleggende og tidløse ansvar for å bidra til å skape sikkerhet for staten, befolkningen og samfunnet, og fremme nasjonale verdier og interesser» (FD, s. 54). «Militærmakt er ett av flere virkemidler en suveren stat har til å verne om sine interesser, sikre nasjonal selvstendighet og politisk handlefrihet. [...]. Norsk sikkerhets- og forsvarspolitikkk må [...] ta utgangspunkt i de verdier og interesser vi ønsker å sikre. Disse verdiene innebærer at staten og dens innbyggere kan videreutvikle rettsstaten, folkestyre og sikre lov og orden, menneskerettigheter og trygghet. Samfunnet må kunne verne om og beskytte seg i forhold til alvorlige trusler mot disse verdiene.» (FD, s. 9).

For det andre ansees opprettholdelse av det transatlantiske sikkerhetsfellesskapet gjennom Nato å være av vital interesse (FD, s. 23; UD, s. 17, 89). FD og UD setter med bakgrunn i grunnleggende sikkerhetspolitiske interesser opp målsetninger for sikkerhets- og forsvarspolitikken. Her redegjøres det for hvilke områder Forsvaret alene og sammen med andre skal være i stand til å bidra på: forebygge krig og møte trusler mot nasjonal og kollektiv sikkerhet, bidra til fred og stabilitet i verden under en internasjonal rettsorden, ivareta norske interesser og verdier, nasjonal suverenitet og sikre handlefrihet overfor politisk eller militært press (FD, s. 17, 24; UD, s. 90).

For det tredje kan nevnes nasjonal interesser i form av ressursmessige, økonomiske og politiske interesser knyttet til utfordringene i nordområdene. Utfordringene lar seg bare løse innenfor en internasjonal ramme, men fordrer evne til effektiv suverenitetshevdelse og nasjonal myndighetsutøvelse over store havområder (FD, s. 12, 23; UD, s. 90, 113, 125).

Her betraktes interesser som i stor grad kan relateres til realpolitiske interesser i smal forstand. Sikkerhetspolitiske oppgaver løses av Forsvaret og allierte gjennom militærmakt. Og økonomiske og ressursmessige forhold kan forstås i en maktpolitisk ramme. Det handler om materielle verdier som om nødvendig kan omsettes til militærmakt. Norsk interessenekning vektlegger dermed ivaretagelse av statens sikkerhet, overlevelse og velferd. Det kan hevdes at det er betydelig samsvar mellom norsk politikk og realismen innen forståelsen av nasjonale interesser. Men utlegningen over gir også antydninger om en langt bredere tilnærming. Når UD hevder at Forsvaret skal bidra til å fremme også «fred og stabilitet under en internasjonal rettsorden» og «nasjonale verdier og interesser» blir en så generell at en tilsynelatende beveger seg ut over en smal interesseforståelse. UD konkretiserer riktignok nasjonale verdier og interesser på en slik måte at det er mulig å argumentere for at de faller innenfor velferds- og overlevelsesinteressene som inngår i den smale interesseforståelsen. Skal velferd og overlevelse for staten ivaretas, vil det også være av en viss betydning at politisk handlefrihet opprettholdes, at rettsstaten og folkestyre videreutvikles, at lov og orden, menneskerettigheter og trygghet sikres.

Ikke desto mindre framkommer det altså interesser som ikke står like sentralt i realismens interesseperspektiv. Her granskes ytterligere tre sider ved norsk tenkning. Først studeres den norske forståelsen av hva en interesseorientert utenrikspolitikk skal innbefatte. Så betraktes den grunnleggende interessen Norge har av internasjonal rettsorden. Til sist studeres UD's formulering av «utvidede egeninteresser».

For det første hevder UD at «[...] en interesseorientert utenrikspolitikk [er] en politikk som systematisk søker å fremme det norske samfunnets velferd, sikkerhet og grunnleggende politiske verdier» (UD, s. 10).

Norsk tenkning kan her i noen grad sies å være i tråd med realismens syn på nasjonale interesser. Rolf Tamnes (2009, s. 535) hevder imidlertid i sin kritikk av UD's stortingsmelding at dette blir en meget vid interessedefinisjon. Med en slik definisjon blir det meste interesser, hevder han. Tamnes' syn støttes gjennom den smale definisjonen vi har tillagt realismen: sikkerhet, velferd og overlevelse for staten. Når UD i tillegg til sikkerhet og velferd trekker inn *politiske verdier* strekker en seg lengre enn den smale interesseforståelsen, og samsvaret mellom norsk tenkning og realismens syn på interesser er dermed noe begrenset.

For det andre hevder UD og FD at det er en vital og overgripende interesse for Norge å hindre at internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer og regimer bygges ned. Norge har sterke interesser knyttet til det multilaterale systemets framtid og at internasjonal politikk i minst mulig grad tillater bruk av maktpolitiske virkemidler. Det blir et av FDs sikkerhetspolitiske hovedmål å bidra til fred, stabilitet og videre utvikling av en FN-ledet internasjonal rettsorden og ivaretagelse av menneskerettigheter. Gjennom deltakelse i FN-ledede fredsoperasjoner bidrar Forsvaret til å styrke FNs troverdighet og relevans. En viktig forsvarspolitisk målsetning blir også bidraget militærmakt gir for ivaretagelse av samfunnssikkerhet (FD, s. 17, 23, 34; UD, s. 11, 39, 43).

Her beveger også den norske tenkningen seg bort fra et realistisk syn. Det er ikke lenger sikkerhet gjennom militærmakt som fokuseres, men viktigheten av å opprettholde en internasjonal rettsorden og multilaterale regimer. Det norske synet utfordrer realismens tilnærming som vektlegger militærmakt for ivaretagelse av sikkerhet. Ivaretagelse av samfunnssikkerhet er dessuten et intern-statlig forhold realismen ikke er særlig opptatt av. En velvillig tolkning i tråd med realismeperspektivet kan være at småstater må nytte andre virkemidler enn stormakter for ivaretagelse av *nasjonale* interesser som overlevelse og statssikkerhet. Slik vil virkemiddelet internasjonal rettsorden der rett går foran makt kunne forstås også innen en realpolitisk ramme. Den norske tenkningen på dette området trer her inn i en gråsoner i forhold til realistteori. En kan hevde at målsetningen for politikken i stor grad samsvarer med realistteori: altså ivaretagelse av statssikkerhet. Men virkemiddelet, internasjonal rettsorden, samsvarer ikke.

For det tredje nyanserer UD interessebegrepet gjennom sine «utvidede egeninteresser» (UD, s. 10). UD definerer selv *interesser* som «nasjonale egeninteresser»: sikkerhet, rammevilkår for verdiskaping og vekst og velferd. *Verdier* omtales som «ikke-materielle beveggrunner» med utgangspunkt i politiske, etiske, religiøse eller andre overbevisninger (UD, s. 86). UD's poeng er at ideelle og verdibaserte tema i en globalisert verden blir realpolitisk relevant og bidrar til ivaretagelse av sentrale sikkerhetspolitiske interesser. Det pekes eksempelvis på at Norge som EØS-land har en klar interesse av at EU utvikler et godt forhold til India og Kina for å støtte opp om menneskerettighetsspørsmål, miljø og klima og anti-terror (UD, s. 31). UD hevder at betydningen av «myke» eller altruistiske sider ved utenrikspolitikken blir sentrale områder for ivaretagelse av norske «utvidede interesser» (UD, s. 20). Den norske engasjementspolitikken bestående av bistand

og utvikling, fredsarbeid og forsoning og arbeid for menneskerettigheter og demokrati er eksempel på ivaretagelse av slike interesser. Begrunnelsen for norsk engasjementspolitikk har vært uegennyttig og ønske om å bidra til et bedre liv for folk omkring i verden. Nå gis engasjementspolitikken nye begrunnelser og bidrar til støtte for norske egeninteresser (UD, s. 86-87, 93, 102-103, 108). Det poengteres imidlertid at engasjementspolitikken fortsatt skal være begrunnet i ideelle motiv. «Regjeringen understreker at solidaritet vil være en hovedbegrunnelse for norsk utviklings- og øvrig engasjementspolitikk. *Interesseargumentene er supplerende.*» (UD, s. 88. Utheving her).

Her beveger norsk tenkning seg i en interessant retning. I forhold til hypotesen kan vi slutte oss til at det i noen grad er egeninteresser og ivaretagelse av sikkerhet og makt som står sentralt, og slik finnes betydelig samsvar mellom norsk tenkning og realismen. I det norske ordskifte er det noe støtte for en sammensmelting av interesser og verdier, men som det ble pekt på i kapittel 1 er det også motstand. Torbjørn L. Knutsen antyder at UD tar for lett vint på dilemmaet som oppstår når man skal veie interesser og verdier mot hverandre. Det skapes et inntrykk av at det er mulig å komme fram til løsninger på slike dilemma, selv om de i praksis vil være særdeles problematisk eller til og med uløselig. Skal en løse slike dilemma i en verden hvor det er utfordrende å enes om felles grunnleggende verdier og idealer må en søke svar gjennom åpenhet, inkluderende og konsensuspregede samtaler i tråd med Kants idealpolitikk og ikke i Bismarcks realpolitiske ånd, hevder Knutsen (2009, s. 528-529). Helen Sjursen stiller seg kritisk til UD's syn på uegennyttige interesser og egeninteresser, og hevder at uegennyttig politikk ikke kan ha som formål å fremme egeninteresser. Dette vil dessuten reise et troverdighetsspørsmål i møte med andre aktører da det blir uklart hva som styrer norsk politikk: gode løsninger eller «å mele sin egen kake» (Sjursen, 2009, s. 532). Kristian Berg Harpviken og Inger Skjelsbæk (2010, s. 384-387) kritiserer sammenblandingen av sikkerhetspolitikk og fredspolitikk og argumenterer for en svekket effekt av norsk fredsarbeid dersom det blir en del av en interessebasert sikkerhetspolitikk.

Det finnes altså en rekke argumenter som peker på svakhetene ved den norske forståelsen av interessebegrepet og sammenblandingen med verdibegrepet. Motiver skyggeslegges og det blir uklart om det er realistiske eller idealistiske beveggrunner for politikken. Argumentene illustrerer dessuten at en vurdering av samsvaret mellom norsk tenkning og realismens interessebegrep blir analytisk mer problematisk.

Å opphøye ideelle verdier til nasjonale sikkerhetsinteresser er en åpenbar utvidelse i forhold til realismens syn på nasjonale interesser selv om det hevdes engasjementspolitikk også tjener norske interesser. Den norske tilnærmingen støtter i begrenset grad hypotesen slik den er formulert. Skal det være samsvar med realistteori må den norske tenkningen argumentere for at interesseargumentet er styrende for engasjementspolitikken og at solidaritet, eller verdiargumentet, er supplerende. Slik argumentasjon finner vi ikke i empirien. Det synes derimot som om man i ytterste konsekvens aksepterer å la uegennytte gå foran egeninteresse. Her bryter altså norsk tenkning radikalt med realismens tilnærming. Uegennytte kan i følge et realpolitisk syn ikke gå foran egeninteresse. En annen sak er at den norske tilnærmingen skaper usikkerhet i møte med andre stater når politikken skal praktiseres, slik Sjursen påpeker. Begrunnelsen for interessehevdningen blir uklar, og det er problematisk å vite om det er egeninteresse eller uegennytte som styrer politikken. Det er ikke åpenbart at slike uklarheter bidrar til å fremme norske interesser.

Vi sammenfatter diskusjonen under hypotesen om nasjonale interesser ved å konstatere at UD og FD prioriterer realpolitiske interesser høyt. Nasjonale interesser i form av sikkerhet, overlevelse og velferd står sentralt i den norske utenriks- og sikkerhetspolitiske tenkningen. Men interessebegrepet utvides betydelig i forhold til realismens smale interesseforståelse. Den utenriks- og sikkerhetspolitiske tenkningen tar en bredere tilnærming og vektlegger politiske verdier som en sentral interesse og oppgraderer dessuten sider av politikken som tidligere var basert på uegennytte til også å representere realpolitiske interesser. Slik fragmenteres interessebegrepet og man beveger seg inn i en gråsoner i forhold til et realpolitisk perspektiv. Ivaretagelse av sikkerhet gjennom internasjonal rettsorden blir avgjørende for en småstat og Norge anser at virkemidler som idealpolitikk fremmer egeninteressene. Idealpolitikk er i seg selv en klar utvidelse av realismens interesseforståelse, selv om man argumenterer ut fra egeninteresse. På ett sentralt punkt bryter dessuten norsk tenkning radikalt med realismen. Å drive engasjementspolitikk basert på uegennytte framfor egeninteresser samsvarer ikke med realismeperspektivet. Samlet må det hevdes at det i den norske tenkningens brede tilnærming til interesser bare finnes begrenset samsvar med realismens smale forståelse av nasjonale interesser.

4.7 Oppsummering

Kapittel 4 har undersøkt holdbarheten av hypotesene utledet fra realismen i studien av norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning. Vi har diskutert det norske synet på aktører,

mellomstatlig samarbeid, militærmakt, det internasjonale system og nasjonale interesser og antydnet hvorvidt det finnes samsvar mellom den norske utenriks- og sikkerhetspolitiske tenkningen og realismen som teoretisk perspektiv. Samlet fremgår det at det er betydelig samsvar, men det er ikke fullstendig sammenfallende. Funnene fra analysen sammenfattes i det avsluttende kapittelet.

5. Konklusjon

Denne oppgaven har redegjort for geopolitiske endringer etter den kalde krigen med vekt på Kinas vekst og søkt å besvare hvorvidt norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning i kjølvannet av endringene er i samsvar med realistisk teori fra studier av internasjonal politikk. For å få et innblikk i norsk politisk tenkning studerte vi FDs langtidsmelding for Forsvaret fra 2008 og UD's stortingsmelding om hovedlinjer i utenrikspolitikken fra 2009. Selv om det er diskutabelt er det likevel en plausibel forenkling å anta at sentrale kjennetegn ved norske myndigheters tenkning rundt utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål kommer til uttrykk i de to dokumentene. Fem hypoteser utledet fra Benjamin Frankels antakelser om realismen ble brukt som teoretisk utgangspunkt for å studere empirien. Vi fant betydelig samsvar mellom norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning og realismen. Tenkningen skiller seg likevel fra realismen på flere måter. Den har dessuten en bredere tilnærming enn det som utelukkende kan forklares ut fra det maktpolitiske perspektivet. Analysen gir et mye mer nyansert bilde av norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning enn det de innledende sitatene fra Jonas Gahr Støre og Knut Frydenlund kunne gi inntrykk av. I dette kapittelet oppsummeres funnene og deretter antydes implikasjoner av funnene for realistteori. I tillegg vurderes hvordan teori kan nyttes for å gi innspill til videre tenkning og praktisering av norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk.

5.1 Sammenfatning av analysen

Empirien i denne studien har vist at samsvaret mellom norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning og realismen som teoretiske grunnlag varierer avhengig av hvilket saksområde som studeres.

Norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning anser staten å være den mest sentrale aktør i det internasjonale system. Globaliseringen har imidlertid medført framveksten av en rekke ikke-statlige aktører som i ulik grad utfordrer staten. Norge ser behov for å etablere en

strategi for å håndtere slike utfordringer. Det er delvis samsvar mellom norsk tenkning og realismen i synet på aktører i det internasjonale system.

Norsk tenkning legger stor vekt på mellomstatlig samarbeid som fremmer internasjonal rettsorden. Internasjonal rettsorden framstår som en garanti for småstaters sikkerhet, men samarbeid med slikt formål samsvarer ikke med realismens syn på samarbeid. Forsvarsallianser tillegges også stor vekt i norsk tenkning og kan forklares med utgangspunkt i realismens syn på maktbalanse og sikkerhet. Annet sikkerhetspolitisk samarbeid med ulike stater og institusjoner supplerer avhengigheten av internasjonal rettsorden og alliansepolitikken gjennom Nato. Det er imidlertid diskutabelt om forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeid som søkes gjennom Nato og andre stater og institusjoner fullt ut kan forklares ved hjelp av realistteori. Ulike forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidsordninger, også Nato-alliansen i dag, utgjør sikkerhetsfellesskap som i større grad enn forsvarsfellesskap kan forklares ut fra idealistisk tenkning. Det framkommer at de tre tilnærmingene til samarbeid: internasjonal rett, allianser og annet sikkerhetspolitisk samarbeid, *hver for seg* har ulikt samsvar med realismens syn på internasjonalt samarbeid. Likevel kan en *samlet* vurdering av de tre norske tilnærmingene til samarbeid indikere godt samsvar med realismen. Grunnen til dette er at norsk tenkning tar en bred tilnærming som dermed også anerkjenner den sårbarheten som kjennetegner realismens syn på internasjonalt samarbeid.

Norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning vektlegger militærmakt i vesentlig grad og den ansees vel egnet som et sikkerhetspolitisk virkemiddel for ivaretagelse av nasjonale interesser. Tenkningen vektlegger imidlertid også andre utenrikspolitiske virkemidler og opphøyer verdien av bistands- og utviklingsarbeid til å støtte sentrale nasjonale sikkerhetspolitiske interesser. Tenkningen er gjennomgående i store deler av den studerte empirien, men tilnærmingen finner ikke støtte i realismens syn på egnede virkemidler for ivaretagelse av sikkerhet. Det finnes samsvar mellom norsk tenkning og realismen når det gjelder synet på å maksimere sikkerhet gjennom militærmakt, men den norske tenkningen går samtidig lengre enn det realistteori redegjør for.

Den norske sikkerhetspolitiske tenkningen legger stor vekt på maktforholdene mellom stater og stormaktenes rolle i særdeleshet. Endringer i maktforholdene mellom stormaktene etter kald krig trekkes fram ved flere anledninger. Norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk må hele tiden tilpasses geopolitiske endringer. Synet på en sammenveving

av stater i stadig tettere bånd som følge av globaliseringen rokker ikke vesentlig ved betydningen av mellomstatlige maktforhold. Det er godt samsvar mellom norsk tenkning og realismen i synet på maktfordeling og polarisering i det internasjonale system.

Norsk utenrikspolitisk tenkning prioriterer sikkerhet svært høyt på en rangering av nasjonale interesser. Norge har imidlertid en langt bredere tilnærming enn realismens smale interessebegrep. Idealpolitiske og uegennyttige verdier fremmes ved flere anledninger som bidrag til støtte for nasjonale egeninteresser. Tenkningen kan i ytterste konsekvens tolkes til at uegennytte i enkelte sammenhenger har fortrinn framfor egeninteresser og noe slikt står realismen fjernt. Det er begrenset samsvar mellom norsk tenkning og realismen i synet på nasjonale interesser.

På de områdene hypotesene dekker finnes det altså sterkere eller svakere samsvar mellom norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning og realismen. På alle områder går dessuten norsk tenkning bredere ut enn det vi isolert sett kan forklare med et realpolitisk perspektiv. Realismen strekker følgelig ikke til når vi skal forklare norsk tenkning. Det er mangler i samsvaret når det gjelder synet på staten som sentral aktør, militærmaktens egnethet og betraktninger omkring nasjonale interesser. Oppsummert viser analysen i denne oppgaven at det finnes betydelig samsvar mellom norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning og realismen. Norsk tenkning og realistteori overlapper imidlertid i varierende grad på enkeltområder, og samlet er det følgelig ikke fullkomment samsvar.

5.2 Implikasjoner for teori

Studier av småstaters utenriks- og sikkerhetspolitikk har i noe begrenset grad vært viet oppmerksomhet i den realistiske tradisjon. Interessen for småstater har ikke på samme måte som for stormakter vært i front når makt og maktforhold mellom stater studeres. Noe forskning har likevel vært opptatt av det enkelte har betegnet «småstatsrealisme»¹⁴. Skal det realistiske perspektivet utvikles til å være en teori som i større grad forklarer småstaters oppreden kan våre funn være et fruktbart bidrag. Noe slikt vil i så fall fordre at den norske tenkningen redegjort for her faktisk er representativ for småstaters politikktutforming i det

¹⁴ Vi har satt begrepet «småstatsrealisme» i anførselstegn her. Begrepet benyttes i den videre diskusjon når særegenhetene ved småstaters forhold under realisme perspektivet trekkes fram som en motsats til særegenheter ved stormakter.

internasjonale system. At norsk tenkning er representativ er ikke åpenbart, men vi skal likevel undersøkes hvilke implikasjoner funnene kan ha for realistteori.

I den grad funnene i denne oppgaven har noe for seg diskuteres i det følgende hva de kan tilføre realistperspektivet. Områdene med mangelfullt eller noe uklart samsvar mellom norsk tenkning og realismen trekkes fram. Det ble avdekket mangelfullt samsvar i forhold til (1) aktørperspektivet, (2) militærmaktens egnethet og (3) interesseperspektivet. I tillegg gav spørsmålet om internasjonalt samarbeid (4) et interessant svar. Anliggende her er å peke på sider ved norsk tenkning og drøfte hva den kan bety som et bidrag til realistteori som i større grad inkluderer småstaters utfordringer.

Skal realistteori for småstater diskuteres må det først avklares hva som forstås med begrepet. «Småstatsrealisme» har ikke funnet en fast definisjon i studiet av internasjonal politikk. I denne oppgaven legger vi til grunn at det må stilles samme krav til realistteori for småstater som til realistteori som omhandler stormakter. De utledede hypotesene utgjør det teoretiske utgangspunktet for studien av norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning. Hypotesene bygger strengt på Frankels antakelser om realismen som paradigme innen internasjonale studier og vi hevder at antakelsene også må gjelde for småstater. Småstatsbegrepet må også forstås. Det finnes en rekke tilløp til definisjoner av hva en småstat er (se f.eks. Keohane, 2006 [1969]). Uten å gå inn på en slik debatt fastslår vi at Norge er en småstat i det internasjonale system.

For det første diskuteres realismens antakelse om aktører i det internasjonale system. Med bakgrunn i analysen av den norske tenkningen kan det hevdes at realismens ensidige vektlegging av staten er for smal. Et tilskudd til realismetradisjonen kan med bakgrunn i den norske tenkningen omkring globalisering være å bringe inn betraktninger som anerkjenner et økt aktørmangfold. Norsk tenkning peker på utfordringer som følge av aktørmangfoldet som påvirker statens utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrom. Diskusjonen må sees i sammenheng med de stadig sterkere bindingene mellom statene og hvilke aktører det er som øver innflytelse på slik sammenbinding. Det er også andre aktører enn stater som påvirker det internasjonale system. Staten er fremdeles den mest sentrale enhet, men statssystemet kan ikke lenger betraktes som et sett av ugjennomtrengelige billiardkuler slik Wolfers (1965, s. 19) beskriver et syn på stater. Både norsk tenkning og utviklingen innen realismen tar i økende grad høyde for ikke-statlige aktører i det internasjonale system til tross påstander om det motsatte fra realismens kritikere (Gilpin, 1996, s. 18-26). Norsk tenkning tar hensyn til

betydningen av ulike ikke-statlige aktører og antar at også disse kan påvirke internasjonale forhold. Det spenner så vidt som Norges avhengighet av mellomstatlige institusjoners betydning for internasjonal rettsorden, til ulike ikke-statlige aktører eksemplifisert ved deltakerne i arbeidet fram mot Konvensjonen om klaseammunisjon. Statenes målsetning er å fremme egeninteresser og sikre statens overlevelse. Mellomstatlige institusjoner og andre ikke-statlige aktører i tett samspill med staten kan være nyttige redskap for å nå slike målsetninger. Ikke-statlige aktører har også sin plass i en vurdering omkring valg av nasjonale strategier. Å rette oppmerksomhet mot ikke-statlige destruktive motspillere vil i komplekse internasjonale omgivelser kunne utgjøre et helt nødvendig tiltak for å sikre statens overlevelse på sikt. En vet ikke hva globaliseringen fører til, men slik mange ser det er statssystemet det regimet som best ivaretar individets interesser. Staten forblir den sentrale aktør, men for å sørge for sikkerhet må den ta hensyn til ulike ikke-statlige aktører. Norsk tenkning etterlyser en strategi for dette. Skal realismen fange utfordringen og være et egnet verktøy for å kaste lys over dagens betingelser for en småstat må den anerkjenne ikke-statlige aktørers betydning for internasjonale forhold.

For det andre diskuteres det realistiske perspektivets forhold til militærmakt og de virkemidlene staten har tilgjengelig i det internasjonale system. Skal realismen være fruktbar i forklaring av småstaters utenriks- og sikkerhetspolitikk i forhold til maksimering av sikkerhet kan vektlegging av militærmakt alene synes noe ensidige. Å maksimere sikkerhet, eller makt for den saks skyld, ved hjelp av militærmakt kan være utfordrende for en småstat. For småstater kan det være hensiktsmessig å utvide repertoaret av virkemidler, slik vi ser av den norske tenkningen. Kjernen i utfordringen kan være å forstå maktbegrepet og sette det inn i samtiden. Hvilke virkemidler finnes i dag for ivaretagelse av sikkerhet med utgangspunkt i Østeruds tolkning av makt som *tvang* og *innflytelse*? Er det bare økonomisk og militær makt som bidrar til innflytelse? Det er troverdig at den norske tenkningen omkring internasjonal rettsorden som sikkerhetspolitisk virkemiddel har noe for seg når det gjelder ivaretagelse av nasjonale interesser. Diskusjonen om makt og sikkerhet er ikke slutført i realismedebatten selv om neorealismen har avklart dette (Kenneth Waltz, gjengitt etter Schweller, 1996, s. 91). Når (stats-)sikkerhet står sentralt og makt er et middel for å oppnå sikkerhet synes det fornuftig å argumentere for at også andre virkemidler *i tillegg* til militærmakt kan ha betydning.

Diskusjonen om forståelse av makt og sikkerhet er sentral, men også den løpende debatten mellom offensiv og defensiv realisme er interessant (se f.eks. Frankel, 1996, s. xv-xviii; Schweller, 1996, s. 109-121). Det er mulig at nettopp småstaters utenriks- og sikkerhetspolitikk gir et fruktbart bidrag til en slik debatt. Sikkerhet kan med småstatens utgangspunkt oppnås gjennom internasjonal rett. Militærmakt er et middel for å ivareta et strengt nødvendig minimum av sikkerhet, i tråd med tenkningen innenfor defensiv realisme. Men gjennom moderasjon unngår man å havne i et sikkerhetsdilemma som oppstår som følge mekanismer beskrevet innen offensiv realisme. Norsk sikkerhetspolitisk tenkning kan på den måten hevdes å underbygge argumentasjonen fra den defensive realismen som vektlegger militærmakt, men altså som et virkemiddel moderert gjennom vektleggingen av internasjonal rett og samarbeid.

Norsk tenkning vektlegger dessuten virkemidler som utviklingshjelp og bistand, fattigdomsbekjempelse, menneskerettigheter og samfunnsbygging. Dette er den såkalte «engasjementspolitikken». Det eksisterer en tro på at slike mykere sider ved utenrikspolitikken bidrar som «utvidede egeninteresser» til ivaretagelse av nasjonal sikkerhet. Det er ulike oppfatninger om gyldigheten av en slik tanke. Det kan likevel argumenteres for at velfungerende stater bedre ivaretar lov og orden, og som følge av dette: en mer stabil region.

Norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning trekker fram sider som internasjonal rett og engasjementspolitikk som i tillegg til vektlegging av militærmakt bidrar til å sikre statens interesser. Det kan være fruktbart å vurdere om andre virkemidler, i tillegg til militærmakt, kan bidra til statssikkerhet og om disse bør inkluderes i realistteori.

Til nå er det drøftet to poeng som har til felles at de ikke fraviker et grunnleggende hensyn til ivaretagelse av statens egeninteresser. Det samme gjelder poenget om internasjonalt samarbeid som trekkes fram til sist i denne seksjonen. Vi finner nyanser med hensyn til hvordan egeninteressene best kan ivaretas, men realismens forutsetning om statens ivaretagelse av egeninteresser står fortsatt sentralt. Slik kan det hevdes at en reformulering av realistteorien som følge av disse funnene vil være moderat. Noe annet er tilfelle ved det neste poenget som trekkes frem. Poenget kan innebære en betydelig endring av synet på staters politiske motiver og følgelig også en radikal reformulering av det realistiske perspektivet.

Det tredje poenget som trekkes fram er den norske utenrikspolitiske tenkningen omkring uegennytte framfor egeninteresser. Den norske tilnærmingen foreskriver

engasjementspolitikk grunnet på uegennytte og idealisme, men dette kan også støtte nasjonale egeninteresser. Oppsiktsvekkende ut fra et realistisk perspektiv fremmer norsk tenkning at det skal være hensynet til solidaritet som styrer engasjementspolitikken og at egeninteressene bare er supplerende. Vi har tolket det som at norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk i enkelte sammenhenger vil la uegennytte gå foran egeninteresser. Som bidrag til en mer fruktbar realistteori kan dette synes problematisk. Forholdet blir noe uklart når den norske argumentasjonen for et slikt standpunkt begrunnes i «utvidede egeninteresser». Den uegennyttige aktiviteten hevdes i noen grad å være i statens egeninteresse, men egeninteressen må likevel kunne vike til fordel for solidaritet og uegennytte. Om vi aksepterer at uegennytte kan være i egeninteresse, er det likevel ut fra et realpolitisk ståsted vanskelig å se at uegennytte kan være viktigere enn ivaretagelse av egeninteresser. Det kan tenkes at tilnærmingen kan støttes så lenge statens sikkerhet forøvrig er ivaretatt og at en nytter et «overskudd» til uegennyttige formål. Men det er vanskelig å tenke seg at noe slikt er mulig dersom sentrale egeninteresser står på spill. Det er trolig med bakgrunn i en slik overskuddstankegang det norske standpunktet må forstås, men det vil fremdeles være problematisk i et realistisk perspektiv. Realistteori hevder at egeninteresser alltid har fortrinn, og en stat slår seg aldri til ro med å ha *nok* makt eller sikkerhet. Dermed vil det heller ikke eksistere noe «overskudd» som kan nyttes til uegennyttige formål alene. Tilnærmingen er med andre ord svært utfordrende som bidrag til et realistisk perspektiv. En omskriving av realismen på dette punktet vil være så radikal at det vil være et spørsmål om det i det hele tatt er noe igjen av realistteori slik vi kjenner den.

Til sist diskuteres realistteoriens syn på internasjonalt samarbeid. Skal realismen være fruktbar for også å forklare småstaters utenrikspolitikk kan det være hensiktsmessig å ta hensyn til småstaters vektlegging av samarbeid om internasjonal rettsorden. Internasjonal rettsorden kan bare oppstå som følge av samarbeid der statene ser seg tjent med internasjonal organisering. Stater er fortrinnsvis opptatt av egeninteresser og internasjonal rettsorden kan i enkelte sammenhenger oppfattes å svekke ivaretagelsen av disse. Norges syn kan tolkes å være at internasjonal rettsorden tjener staten best når man ser internasjonalt samarbeid i et langt tidsperspektiv. Det kan på kort sikt være nødvendig å avstå interesser av mindre verdi til fordel for den langsiktige interessen om statens sikkerhet. Igjen står statens sikkerhet og overlevelse sentralt, i tråd med realismens grunnlag, og virkemiddelet *samarbeid* for internasjonal rettsorden bidrar betydelig til ivaretagelse av denne fundamentale interessen. I

et slikt system mister staten i noen grad sin frihet til å fatte selvstendige beslutninger. Frihet for alle innebærer også visse beskrankninger for alle. Det gjelder med andre ord å finne en riktig balanse mellom selvstendighet og samarbeid som trygger nødvendig grad av selvstendighet. Den norske tenkningen synes å ha større tillit til verdien av internasjonalt samarbeid enn det realismen legger til grunn. Dette kan imidlertid være en pragmatisk dyd av nødvendighet for en småstat i det internasjonale system.

Den norske strategien med en bred tilnærming til samarbeid om internasjonal rett og en sikkerhetsvev der samarbeid søkes bredt gjennom allianser og andre sikkerhetspolitiske ordninger kan også være et bidrag til å utfylle realismeperspektivet. Strategien innebærer en spredning av risiko som anerkjenner utfordringene ved internasjonalt samarbeid og søker å bøte på svakhetene ved å etablere flere samarbeidsarenaer.

Norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning omkring internasjonalt samarbeid kan oppsummert bidra til å nyansere realistteori. For en småstat uten evne til å trygge tilstrekkelig sikkerhet gjennom militærmakt og samtidig opprettholde tilstrekkelig grad av velferd, vil betydningen av internasjonal organisering og rettsorden være et spørsmål om sikkerhet og overlevelse. Videre kan strategier for spredning av risiko gjennom sikkerhetspolitisk samarbeid og allianser på flere hold sikre tilstrekkelig sikkerhet selv om samarbeid i én retning skulle svikte. En teori om småstater som ikke tar hensyn til dette vil være mangelfull.

Vi har i denne seksjonen pekt på funn fra analysen i kapittel 4 som kan ha betydning for en reformulering av realistteori som bedre forklarer småstaters utenrikspolitikk. Enkelte tema synes i dag å være bedre dekket innenfor andre teoretiske skoler. Men slik vi tidligere har sett en sammensmelting av neorealismen og neoliberalismen til en «Neo-neo syntese» (Wæver, 1997, s. 17-21) vil det også være mulig å se en videreføring av realistteori til et paradigme som i større grad tar hensyn til globalisering og dens følger for staten som selvstendig enhet. Ikke bare stormakter, men også småstaters opptreden i det internasjonale system bør kunne forklares med utgangspunkt i realismen. Realistteori bør i så fall nyanseres dersom den skal samsvare med våre funn. Denne oppgaven tar ikke mål av seg til å beskrive en reformulert realistteori. En reformulert realistteori kan likevel være nødvendig. Som oppgaven påpeker er realistteori på flere områder sammenfallende med norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning, men enkelte steder er den også mangelfull. Dette svekker realismen som forklaringsmodell. Det er ikke en målsetning at realistteori skal kunne forklare totaliteten i norsk utenrikspolitisk tenkning, men vi har antydnet områder som kan

tilføre moderate nyanser til realismen. Synet på betydningen av ulike ikke-statlige aktører, en større bredde i virkemidler for ivaretagelse av vitale nasjonale interesser og strategier for internasjonalt samarbeid er områder der den norske utenriks- og sikkerhetspolitiske tenkningen kan spore til en fruktbar utvidelse av realismen.

5.3 Implikasjoner for policy og praksis

Analysen i kapittel 4 kombinert med den teoretiske redegjørelsen i kapittel 2 kan også gi innspill til norsk politikktutvikling og praksis. Politikk og politisk teori er ikke nødvendigvis sammenfallende, men vi kan anta at praktisk politikk vil styrkes dersom den hviler på et teoretisk fundament (Wolfers, 1965, s. xiii-xvii). Det er på ingen måte gitt at beslutningstakere i sin politikktutforming legger vesentlig vekt på ulike teoretiske tilnærminger. Teori har først og fremst et deskriptivt og ikke et normativt formål. Det er likevel mulig å tenke seg teoriutvikling, politikktutforming og praktisering av politikk som en repeterende prosess. Observasjon av politisk opptreden i det internasjonale system gir grunnlag for å etablere teori, teori kan i noen grad utgjøre basis for å utvikle ny politikk og politikktutforming skaper igjen grunnlag for ny praksis.

Globalisering og nye geopolitiske endringer kan framtvinge nye tilnærminger i praktisk politikk. Ulike forhold må veies og balanseres for å sikre en formålstjenelig praksis. I disse balanseringsbestrebelsene kan politisk teori representere et korrektiv. Her diskuteres ikke alle sider ved den norske utenriks- og sikkerhetspolitiske tenkningen. Diskusjonen begrenses til å kommentere tema der analysen har vist at realismen kan representere et korrektiv. Vi ser på (1) aktørperspektivet, (2) forholdet mellom militærmakt og internasjonal rett og (3) utvidet egeninteresse og egeninteresse sett i forhold til uegennytte.

Først betrakter vi realistteoriens aktørperspektiv. Diskusjonen om en tettere sammenveving av stater ligger tett opp til aktørdiskusjonen. UD etterlyser selv å utarbeide strategi for hvordan en håndterer kompleksiteten ved mangfoldet av statlige og ikke-statlige aktører. En strategi vil kunne bidra til å klargjøre hvordan norske interesser i møte med ulike aktører best ivaretas. Strategi handler om å finne *hvordan* en når målsetningene med de virkemidlene staten råder over (Nyhamar, 2010, s. 12). En forutsetning for en slik strategi må være å ha oversikt over hvilke aktører en behøver å ta hensyn til. Vektlegging av stater som et sett av billiardkuler på den ene siden eller et komplisert sett av stater og ikke-statlige aktører på den andre siden kan betraktes som to motsatser. Fra et realistisk ståsted kan en

undres om norsk tenkning tar for mye hensyn til ulike ikke-statlige aktører og deres betydning for internasjonale forhold. Det kan være grunn til å spørre i hvilken grad norsk tenkning skal «la seg forstyrre» av aktørmangfoldet, da det er uklart om de ulike aktørene virkelig er betydningsfulle. Man skal være bevisst at det eksisterer et mangfold «der ute», men en stat må i første rekke forholde seg til andre stater. Realistteori kan slik fungere som en korreks til overdreven vektlegging av ikke-statlige aktører og den tette sammenveving av ulike sider ved samfunnet på tvers av landegrenser. Det er åpenbart at norsk tenkning vektlegger stater. Realistteori kan likevel bidra til å påpeke mulige farer ved å la seg blinde av kompleksiteten aktørmangfoldet i dag utgjør. Større kompleksitet krever i mange sammenhenger større grad av abstraksjon. Det kan være viktig å være bevisst dette og fortsatt ha staten og statssystemets overlevelse som sentralt poeng, slik realistteori vektlegger. Utviklingen krever tilpassning, men det kan være avgjørende for statens sikkerhet at enkelte grunnleggende trekk som realismen fremhever består. Oppmerksomheten i politikken må finne riktig balanse i vektlegging av statens som billiardkule og en komplisert verden bestående av et vell av ulike mellomstatlige og ikke-statlige aktører.

For det andre betraktes vektleggingen av militærmakt og internasjonal rett. Det kan hevdes at Norge i dag finner en god balanse i vektleggingen av de to virkemidlene i internasjonal politikk. Norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning heller mot vektlegging av internasjonal rett da det i dag sees på som avgjørende for ivaretagelse av norske interesser. Enkelte vil hevde at det vil være ønskelig å bevege seg mot økt vektlegging av internasjonal rettsorden inntil man en dag ikke lenger har behov for militærmakt. Andre igjen vil mene at noe slikt er en utopi. Realistperspektivet kan fungere som et korrektiv som søker å sikre at betydningen av militærmakt balanseres mot en overdreven verdsetting av internasjonal rettsorden. Militærmakt er en nasjonal forsikring mot brudd på internasjonal rett. Poenget for norsk politikk er at en kontinuerlig vedlikeholder god forståelse av omgivelsene og er i stand til å justere vektlegging i riktig retning avhengig av hva som synes hensiktsmessig slik geopolitikken endres. Den norske utenriks- og sikkerhetspolitiske tenkningen er oppmerksom på de geopolitiske endringene og viktigheten av kontinuerlig tilpassning. Realistteori kan gi innspill til sentrale veivalg når det gjelder vektlegging av virkemidler i spennet mellom militærmaktens rolle og egnethet på en side og tillit til internasjonal rett på den andre siden.

Avslutningsvis betrakter vi de utvidede egeninteressene og uegennytte. Egeninteresse og uegennytte må sees som motsatser. Det er tydelig at egeninteresser står sentralt i norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning samtidig som uegennyttens i noen grad fremmes. Norsk tenkning prioriterer i enkelte sammenhenger uegennytte, men i hovedsak søkes en kombinasjon der egeninteresser også tjener andres interesser og vice versa. Realistteori kan bidra til å korrigere veivalg som følge av geopolitiske endringer. Det vil være sider ved utviklingen som krever høyere prioritering av egeninteresser framfor uegennytte, og det kan være sider ved utviklingen som tillater vektlegging av uegennytte. Realistteori vil imidlertid gi grunnlag for å anse egeninteressene som *styrende* for utviklings- og bistandsaktivitet, noe vi får inntrykk av at norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning ikke vektlegger. Som analysen viser, og som andre kommentatorer har påpekt, kan det dessuten være problematisk for norsk utenrikspolitikk at en er uklar i forhold til å fremme interesser og verdier. Keohanes prinsipp om at realismen antar at stater opptrer rasjonelt, og at deres opptreden dermed er mulig å forstå for andre, er relevant her (Keohane, 1986, s. 7). Uegennyttig politikk kan ikke samtidig forklares med egeninteresse, og det er med et slikt utgangspunkt nødvendig å vurdere hvorvidt den norske sammenblandingen av uegennytte og egeninteresse fremmer eller hemmer ivaretagelsen av norske interesser. Uklarheter kan bidra til å vanskeliggjøre internasjonalt samarbeid gjennom tåkelagte motiver. Dessuten kan en klar kategorisering av nasjonale interesser og verdier, slik Snyder (1996) tar til ordet for, bidra til bevisstgjøring. Bevisstgjøringen kan i neste omgang forenkle prioriteringsspørsmålet og på den måten støtte ivaretagelse av sentrale norske interesser og verdier. Realistteori kan med andre ord fungere som et korrektiv der nasjonale interesser og verdier trer tydeligere frem og der en klarere ser sammenhengene mellom ulike interesser og verdier.

For å avrunde diskusjonen om konsekvenser for policy og praksis hevdes det at realistteori kan anvendes som et verktøy for å nyansere norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning og klargjøre praksis innen områder som aktørmangfold, utenrikspolitiske virkemidler og nasjonale interesser. Det er pekt på sider ved tenkningen som kan tilpasses med støtte i realistteori. Det kan være hensiktsmessig å nytte det realistiske perspektivet som et teoretisk begrunnet korrektiv når politikken skal videreutvikles og praktiseres.

5.4 Avslutning

Etter 2005 har geopolitiske endringer og Kinas vekst stått fram som en ny og viktig faktor i norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning. Gjennomgangen av tenkningen i perioden

forteller oss at den på enkelte punkter samsvarer godt med realistteori. På andre områder synes realistteori å komme til kort og andre forklaringer kan være bedre egnet.

Oppgaven har analysert norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning ved å studere to sentrale stortingsdokumenter. Dokumentene gir oss grunn til å anta at norsk politikkutførelse vil følge samme spor i tiden framover. Utviklingen i Asia kan gi nye utfordringer for norsk sikkerhetspolitikk, men utfordringene er ikke åpenbare i dag. Kinas økonomiske vekst og militære oppbygging og USAs reaksjon på dette kan medføre endringer i maktforholdet mellom stormaktene. Endringer i maktforhold kan få sikkerhetspolitiske konsekvenser også for Norge, uten at det med sikkerhet kan sies å ha avgjørende betydning for statens sikkerhet og overlevelse. Som et svar på usikkerheten vektlegger Norge å knytte nærmere forsvars- og sikkerhetspolitiske bånd til ulike aktører for å supplere alliansesamarbeidet i Nato og styrke sin sikkerhet. Norge tar også til ordet for vektlegging av ulike mellomstatlige institusjoner og ikke-statlige aktører med betydning for statens sikkerhet, vektlegging av internasjonal rett og en større bredde i de virkemidlene staten har til disposisjon for ivaretagelse av egeninteresser. Slik tenkning kan utgjøre fruktbare innspill til en reformulering av realistteori som bedre forklarer småstaters utenrikspolitikk. Vi har avslutningsvis pekt på sider ved realistteori som kan støtte en videreutvikling av fremtidig norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, en politikk som skal møte utfordringene for norsk sikkerhet som følge av Kinas vekst. Realistteoriens aktørperspektiv, synet på militærmakt og internasjonal rettsorden sammen med synet på nasjonal interesser kan fungere som konstruktive korrektiver til formulering og praktisering av norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk fremover.

Litteraturliste

- Andersen, S. S. (1997). *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Art, R. J. (2010). The United States and the future global order. I R. S. Ross, Ø. Tunsjø & T. Zhang (Red.), *US-China-EU relations. Managing the new world order*. Oxon, New York: Routledge.
- Brooks, S. G., & Wohlforth, W. C. (2009). Reshaping the world order. How Washington should reform international institutions. *Foreign Affairs*, 88(2), 49-63.
- Butenschøn, N. A. (1997). Geopolitikk. I Ø. Østerud, K. Goldmann & M. N. Pedersen (Red.), *Statsvitenskapelig leksikon* (s. 75). Oslo: Universitetsforlaget.
- FD. (2007-2008). *St.prp. nr. 48. Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Lokalisert 16 nov 2010, på Verdensveven
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stprp/2007-2008/stprp-nr-48-2007-2008-.html?id=504783>
- Fermann, G. (2007). Utenrikspolitiske målsettinger og virkemidler. I J. Hovi & R. Malnes (Red.), *Anarki, makt og normer. Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt.
- Foot, R. (2010). Strategy, politics, and world order perspectives. Comparing the EU and US approaches to China's resurgence. I R. S. Ross, Ø. Tunsjø & T. Zhang (Red.), *US-China-EU relations. Managing the new world order*. Oxon, New York: Routledge.
- Frankel, B. (Red.). (1996). *Realism: Restatements and renewal*. London, Portland: Frank Cass.
- Frydenlund, K. (1966). *Norsk utenrikspolitikk i etterkrigstidens internasjonale samarbeid*. [Oslo]: Norsk utenrikspolitisk institutt.
- Frydenlund, K. (1982). *Lille land - hva nå? Refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- George, A. (1979). Case studies and theory development: The method of structured focused comparison. I P. G. Lauren (Red.), *Diplomacy: New approaches in history* (s. 43-68). New York: Free Press.
- Gilpin, R. F. (1996). No one loves a political realist. I B. Frankel (Red.), *Realism: Restatements and renewal* (s. 3-26). Oxon, New York: Frank Cass.
- Glaser, C. L. (1996). Realists as optimists. Cooperation as self-help. I B. Frankel (Red.), *Realism: Restatements and renewal* (s. 122-163). Oxon, New York: Frank Cass.
- Gleditsch, N. P. (2001). Mot et utvidet sikkerhetsbegrep? I J. Hovi & R. Malnes (Red.), *Normer og makt. Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt.
- Goh, E. (2009). Hegemony, hierarchy and order. I W. T. Tow (Red.), *Security politics in the Asia-Pacific. A regional-global nexus?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldstein, A. (2005). *Rising to the challenge: China's grand strategy and international security*. Stanford: Stanford University Press.
- Goldstein, J. S. (2001). *International relations* (4 utg.). New York: Longman.
- Græger, N. (2009). Idealer og interesser i nytt samspill. *Internasjonal politikk*, 67(3), 517-519.

- Handel, M. (2006 [1981]). Weak states in the international system. I C. Ingebritsen, I. Neumann, S. Gstöhl & J. Beyer (Red.), *Small states in international relations* (s. 149-192). Seattle, Reykjavik: University of Washington Press.
- Harpviken, K. B., & Skjelsbæk, I. (2010). Tilslørt fredspolitikk. *Nytt norsk tidsskrift*, 2010(4), 379-388.
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, H. (2009). Klare prioriteringer. *Internasjonal politikk*, 67(3), 519-521.
- Holslag, J. (2010). *Trapped giant: China's military rise*. Oxon: Routledge.
- Ikenberry, G. J. (2008). The rise of China. Power, institutions, and the Western order. I R. S. Ross & F. Zhu (Red.), *China's ascent. Power, security, ant the future of international politics*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Ingebritsen, C., Neumann, I., Gstöhl, S., & Beyer, J. (2006). *Small states in international relations*. Seattle, Reykjavik: University of Washington Press.
- Jackson, R. H., & Sørensen, G. (2007). *Introduction to international relations: Theories and approaches* (3 utg.). Oxford, New York: Oxford University Press.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jørgensen, S. I. (2009). UD bør ta ett skritt til. *Internasjonal politikk*, 67(3), 525-527.
- Kaplan, R. D. (2010). The geography of Chinese power. How far can Beijing reach on land and at sea? *Foreign Affairs*, 89(3), 22-41.
- Keohane, R. O. (1986). *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press.
- Keohane, R. O. (2006 [1969]). Lilliputians' dilemmas. Small states in international politics. I C. Ingebritsen, I. Neumann, S. Gstöhl & J. Beyer (Red.), *Small states in international relations* (s. 55-76). Seattle, Reykjavik: University of Washington Press.
- Knutsen, T. L. (1997). Norsk utenrikspolitikk som forskningsfelt. I T. L. Knutsen, G. M. Sørbo & S. Gjerdåker (Red.), *Norges utenrikspolitikk* (2. utg.). Oslo: Cappelen akademisk.
- Knutsen, T. L. (2009). Norges beste lærebok i utenrikspolitikk. *Internasjonal politikk*, 67(3), 527-529.
- Korsnes, O., Andersen, H., & Brante, T. (1997). *Sosiologisk leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kristoffersen, L. (2009) *Interesser i norsk engasjementspolitikk. Vol. 04/2009*. Oslo files on defence and security. Oslo: Norwegian Institute for Defence Studies.
- Leira, H., Borchrevink, A., Græger, N., Melchior, A., Stamnes, E., & Øverland, I. (2007). *Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk*. [Oslo]: Norsk utenrikspolitisk institutt.
- Lunde, L., Thune, H., Fleischer, E., Grünfeld, L., & Sending, O. J. (2008). *Norske interesser: Utenrikspolitikk for en globalisert verden*. [Oslo]: Cappelen Damm.
- Mastanduno, M. (2009). The United States: Regional strategies and global commitments. I W. T. Tow (Red.), *Security politics in the Asia-Pacific. A regional-global nexus?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Matlary, J. H. (2009). Mange ord, lite nytt. *Internasjonal politikk*, 67(3), 529-531.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of Great Power politics*. New York: Norton.

-
- Mearsheimer, J. J. (2006). The false promise of international institutions. I K. W. Thomson & W. D. Clinton (Red.), *Politics among nations. The struggle for power and peace* (7 utg., s. 569-585). New York: McGraw-Hill Higher Education.
- Miller, B. (1996). Competing realist perspectives on great power crisis behavior. I B. Frankel (Red.), *Realism: Restatements and renewal* (s. 309-357). Oxon, New York: Frank Cass.
- Morgenthau, H. J. (2006). *Politics among nations: The struggle for power and peace* (7 utg.). New York: McGraw-Hill Higher Education.
- Nyhamar, T. (2010). Stabiliseringsoperasjoner: Utfordringer og realiteter. I T. Nyhamar (Red.), *Utfordringer og strategi i freds- og stabiliseringsoperasjoner* (s. 9-33). Oslo: Abstrakt.
- Riste, O. (2005). *Norway's foreign relations: A history*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Robinson, P. S. (2007). Internasjonal politisk teori. I J. Hovi & R. Malnes (Red.), *Anarki, makt og normer. Innføring i internasjonal politikk* (s. 373-390). Oslo: Abstrakt.
- Ross, R. S. (2009). China's naval nationalism. Sources, prospects, and the U.S. response. *International Security*, 34(2), 46-81.
- Ross, R. S., Tunsjø, Ø., & Zhang, T. (2010). *US-China-EU relations: Managing the new world order*. Oxon, New York: Routledge.
- Ross, R. S., & Zhu, F. (2008). *China's ascent: Power, security, and the future of international politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Saxi, H. L. (2010, 16. april). Mot en multipolar verden?, *Dagsavisen [Oslo]*, s. 4.
- Schweller, R. L. (1996). Neorealism's status-quo bias: What security dilemma? I B. Frankel (Red.), *Realism: Restatements and renewal* (s. 90-121). Oxon, New York: Frank Cass.
- Sjursen, H. (2009). Ja takk. Begge deler? *Internasjonal politikk*, 67(3), 531-533.
- Skogan, J. K. (2001). Norsk sikkerhetspolitikk: En oversikt. I J. Hovi & R. Malnes (Red.), *Normer og makt. Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt.
- Skogan, J. K. (2007). Sikkerhetspolitiske mål og virkemidler. I J. Hovi & R. Malnes (Red.), *Anarki, makt og normer. Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt.
- Snyder, G. H. (1996). Process variables in neorealist theory. I B. Frankel (Red.), *Realism: Restatements and renewal* (s. 168-192). Oxon, New York: Frank Cass.
- Støre, J. G. (2008). *Å gjøre en forskjell: Refleksjoner fra en norsk utenriksminister*. Oslo: Cappelen Damm.
- Støre, J. G. (2010). Utenrikspolitikk i forandringenes tid. *Samtiden*, 4-2010, 4-19.
- Sutter, R. (2010). China and US security and economic interests. Opportunities and challenges. I R. S. Ross, Ø. Tunsjø & T. Zhang (Red.), *US-China-EU relations. Managing the new world order*. Oxon, New York: Routledge.
- Sårbarhetsutvalget. (2000). *Norges offentlig utredninger. Et sårbart samfunn*. Lokalisert 17 feb 2011, på Verdensveven
<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20002000/024/PDFA/NOU200020000024000/DDDPDFA.pdf>
- Tamnes, R. (2009). En ny verden - hva nå (lille) Norge? *Internasjonal politikk*, 67(3), 533-535.
- The White House. (2010). *National Security Strategy*. Lokalisert 29 okt 2010, på Verdensveven

http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

- Toje, A. (2010). Norsk utenrikspolitikk - en kritikk. *Nytt norsk tidsskrift*(01-02), 207-216.
- Tunnsjø, Ø. (2010). Kinas gjenreisning - ambisjoner, utvikling og utfordringer. *Norsk militært tidsskrift*, 180(1/2), 4-12.
- Tunnsjø, Ø. (u.å.). *Kinas vekst – implikasjoner for norsk sikkerhetspolitikk. Refleks. Utenrikspolitisk ordskilde*. Lokalisert 18 apr 2011, på Verdensveven
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/reaksjoner/kinasvekst.html?id=525402>
- U.S. DoD. (2010). *Quadrennial Defense Review Report*. Lokalisert 20 okt 2010, på Verdensveven http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf
- UD. (1989-1990). *St.meld. nr. 11. Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- UD. (2006). *Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget 8. februar 2006*. Lokalisert 15 mai 2011, på Verdensveven
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_ artikler/utenriksministeren/2006/utenriksministerens-utenrikspolitiske-re.html?id=273242
- UD. (2007). *Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget tirsdag 13. februar 2007*. Lokalisert 15 mai 2011, på Verdensveven
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_ artikler/utenriksministeren/2007/utenrikspolitisk-redegjorelse-.html?id=450698
- UD. (2008). *Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget 20. mai 2008*. Lokalisert 15 mai 2011, på Verdensveven
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_ artikler/utenriksministeren/2008/utenrikspolitisk_stortinget.html?id=511988
- UD. (2008-2009). *St.meld. nr. 15. Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*. Lokalisert 16 nov 2010, på Verdensveven
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-15-2008-2009-.html?id=548673>
- UD. (2009). *Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget 10. februar 2009*. Lokalisert 15 mai 2011, på Verdensveven
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_ artikler/utenriksministeren/2009/utedegj_stortinget0902.html?id=545344
- UD. (2010). *Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget 23. mars 2010*. Lokalisert 15 mai 2011, på Verdensveven
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_ artikler/utenriksministeren/2010/stortinget_redegj100323.html?id=598586
- UD. (2011). *Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget 10. februar 2011*. Lokalisert 15 mai 2011, på Verdensveven
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_ artikler/utenriksministeren/2011/utedegjorelse_110210.html?id=633292
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill.
- Wolfers, A. (1965). *Discord and collaboration. Essays on international politics*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.

-
- Wæver, O. (1997). Figures of international thought: Introducing persons instead of paradigms. I I. B. Neumann & O. Wæver (Red.), *The Future of international relations: Masters in the making?* London: Routledge.
- Zhang, T. (2010). On China's concept of the international security order. I R. S. Ross, Ø. Tunsjø & T. Zhang (Red.), *US-China-EU relations. Managing the new world order.* Oxon, New York: Routledge.
- Østerud, Ø. (1996). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse* (2 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Østerud, Ø. (2006). Lite land som humanitær stormakt? *Nytt norsk tidsskrift*, 23(4), 303-316.
- Østerud, Ø. (2007). Makt og maktbruk i internasjonal politikk. I J. Hovi & R. Malnes (Red.), *Anarki, makt og normer. Innføring i internasjonal politikk.* Oslo: Abstrakt.