

September 2004

# Holdninger og handlinger

## Norges Midtøstenpolitikk i FNs Sikkerhetsråd 2001-02

Alexander Wiken Lange

*Hovedoppgave i statsvitenskap  
Universitetet i Oslo  
Institutt for statsvitenskap*

Høsten 2004

## Forord

Arbeidet med denne hovedoppgaven har vært lærerik på flere måter. Jeg har satt meg grundig inn i temaet Midtøsten, som i seg selv er et for komplekst tema til å få plass i noen hovedoppgave. Jeg har fått en god forståelse for hvordan FN fungerer – og samtidig hvordan det i blant ikke fungerer. Og ikke minst har jeg analysert norsk utenrikspolitikk og hvilke prioriteringer som ligger til grunn for politikken. Til sammen har dette gitt meg som student mye. Ikke minst har skriveprosessen i seg selv gitt meg nyttige erfaringer.

Jeg skylder flere en stor takk for at jeg nå er ferdig med oppgaven. Veileder Anders Kjølberg ved Forsvarets Forskningsinstitutt fortjener en særdeles stor takk for alle gode diskusjoner, kommentarer og nødvendige grep. Jeg vil takke informantene i UD som stilte opp til svært lærerike intervjuer og gjennom de ga meg et stort innblikk i hvordan Norges politikk ble til. Atle Svendal og Marin Lange Wold fortjener en stor takk for nødvendig korrekturlesing. Jeg er i tillegg utrolig glad for at jeg har hatt en stor vennegjeng i 9. etasje, som gjennom turer til Kroer, kantina og kaffebaren har hjulpet meg gjennom hele oppgaveprosessen. Den største takken går likevel til Sigrid for korrekturlesing og all støtte gjennom de frustrasjonene og problemene jeg støtte på underveis i skrivingen.

Alexander Wiken Lange,  
Oslo, 7. september 2004.

# Innholdsfortegnelse

<b>1 Innledning.....</b>	<b>4</b>
1.1 Problemstilling, hypoteser og utfordringer .....	5
1.2 Avgrensning og innledende antagelser .....	8
1.3 Metodologiske vurderinger .....	10
1.4 Oppgaven videre .....	14
<b>2 Teoretiske perspektiv .....</b>	<b>15</b>
2.1 Små stater og internasjonale organisasjoner .....	17
2.2 Sikkerhetspolitiske valg .....	19
2.3 Idealistisk politikk og egeninteresse .....	20
2.4 Indre aktørers innvirkning på utenrikspolitikken .....	23
<b>3 Bakgrunnen for Norges Midtøstenpolitikk.....</b>	<b>27</b>
3.1 De forente nasjoner i Norges utenrikspolitikk .....	27
3.2 Den sikkerhetspolitiske dimensjonen: Norge og USA.....	30
3.3 Idealisme i norsk utenrikspolitikk.....	34
3.4 Sikkerhetsrådet som arena .....	37
3.5 Midtøsten i internasjonal politikk .....	42
3.6 Midtøsten i norsk hjemlig politikk.....	46
<b>4 Norske utfordringer i Sikkerhetsrådet.....</b>	<b>53</b>
4.1 Holdninger eller handlinger? .....	53
4.2 Forholdet til USA settes på prøve? .....	55
4.3 Norge som fredsmekler – også i Sikkerhetsrådet? .....	58
4.4 Målsettinger og signaler.....	59
<b>5 Midtøstendiskusjonene i Sikkerhetsrådet 2001-02.....</b>	<b>65</b>
5.1 Blokkert forslag 27. mars 2001 – Observatørstyrke I.....	65
5.2 Blokkert forslag 14. desember 2001 – Observatørstyrke II .....	68
5.3 Resolusjon 1397, 12. mars 2002 – Visjon om to stater.....	71
5.4 Resolusjon 1402, 30. mars 2002 – Umiddelbar våpenhvile.....	72
5.5 Resolusjon 1403, 4. april 2002 – Gjentar 1397 og 1402.....	74
5.6 Resolusjon 1405, 19. april 2002 – Situasjonen i Jenin .....	75
5.7 Resolusjon 1435, 23. sept. 2002 – Angrep på FN-struktur .....	76
5.8 Blokkert forslag 20. desember 2002 – Kritikk av Israel .....	77
5.9 Norges uttalelser .....	79
5.10 En kort oppsummering av Norges Midtøstenpolitikk.....	85
<b>6 Hva kan forklare den norske Midtøstenpolitikken i Sikkerhetsrådet?.....</b>	<b>89</b>
6.1 Tre sentrale temaer.....	89
6.2 Hypotese 1: Norge ønsket et sterkt og handlekraftig FN .....	102
6.3 Hypotese 2: Norge prioriterte sikkerhetspolitikk .....	108
6.4 Hypotese 3: Ønsket om å være idealmakt.....	111
6.5 En kort kontrafaktisk drøfting.....	114
<b>7 Avsluttende betraktninger .....</b>	<b>116</b>
7.1 Hypotesenes forklaringskraft .....	116
7.2 Mer grunnleggende forhold .....	118
7.3 Avslutning.....	121
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>122</b>

## 1 Innledning

Etter en fireårig intensiv kampanje ble Norge valgt inn i Sikkerhetsrådet i De Forente Nasjoner (FN) høsten 2000. Det var da gått mer enn tjue år siden Norge sist ble valgt inn. Den norske kampanjen for et sete i Sikkerhetsrådet må sees i sammenheng med generelle trekk i norsk utenrikspolitikk. Norske regjeringer har gjennom hele etterkrigstiden støttet FN og beskrevet organisasjonen som en hjørnestein i norsk utenrikspolitikk (UD 2002: 9). FN har også spilt en sentral rolle i Norges sikkerhetspolitikk, med bakgrunn i den beskyttelsen internasjonale organisasjoner og normverk gir små stater. Daværende utenriksminister Thorbjørn Jagland (2000) uttalte at det var naturlig at Norge nå også gjennom mandatet i Sikkerhetsrådet skulle fremme FN som en effektiv og handlekraftig organisasjon. I flere tiår hadde Norge profilert seg som en internasjonal idealist, og de norske regjeringene ønsket å fremme dette bildet. Internasjonalt hadde Norge særlig fått oppmerksomhet for regjeringens rolle i fredsprosessen i Midtøsten<sup>1</sup>; en rolle som var blitt muliggjort av Norges lange engasjement og sterke kontakter i regionen (Waage 2004: 37). Bare noen måneder før Norge inntok setet i Sikkerhetsrådet blusset imidlertid konflikten i Midtøsten kraftig opp igjen, med store sivile tap. Det ble slik tydelig at Midtøsten kom til å bli et gjennomgående tema i Sikkerhetsrådet i løpet av Norges periode, og en av utfordringene ble derfor hvordan Norge ville forholde seg til Midtøstenkonflikten i Sikkerhetsrådet.

Denne utfordringen ble problematisert ved at USA, som Norge gjennom mer enn et halvt århundre hadde knyttet nære forsvars- og sikkerhetspolitiske bånd til, samtidig fungerte som Israels store støttespiller i FN. Gjennom hele Israels eksistens hadde USA både beskyttet landet mot resolusjoner som var ufordelaktige for landet og søkt å holde FN som aktør utenfor konflikten (Bennis 2000: 211). Norge stod derfor overfor en situasjon der forholdene til USA, FN og ikke minst partene i Midtøstenkonflikten måtte avveies nøye. Dette ble vanskeliggjort ytterligere av at

---

<sup>1</sup> Begrepet *Midtøsten* benyttes i denne oppgaven for å beskrive de palestinske og israelske områdene. Med Midtøstenkonflikten menes dermed konflikten mellom Israel på den ene siden og palestinerne og de arabiske nabolandene på den andre siden.

Norge skulle møte disse utfordringene på den fremste formelle og mektigste arenaen i internasjonal politikk. Den norske politikken måtte derfor utformes i en balanse mellom realisme og idealisme i flere betydninger:

- *Realisme eller idealisme som styrende ideologi i utenrikspolitikken*: Hvordan ville Norge veie sikkerhetspolitikken og egne interesser i forhold til den idealistiske tradisjonen i norsk utenrikspolitik?
- *Idealer eller realiteter*: I hvilken grad ville regjeringen fremme de idealer som utgjør kjernen i regjeringspartienes politikk – når disse idealene ble konfrontert med de maktpolitiske forholdene som preger Sikkerhetsrådet?
- *Holdninger eller handlinger*: Hvordan ville Norge veie det å fremme idealistiske holdninger og å sende signaler til partene mot det å få fremmet resolusjoner og faktiske handlinger i Sikkerhetsrådet?

## 1.1 Problemstilling, hypoteser og utfordringer

Norge gikk inn i Sikkerhetsrådet med en målsetting om at man her kunne påvirke positivt og fokusere på konfliktløsning, samtidig som det ble påpekt at man måtte være realistiske i forhold til målsettingene (UD 2001a). Det var imidlertid en usikkerhet om hva man egentlig kunne vente av den norske politikken. Ville Norge følge en idealistisk linje med arbeid for fred, demokrati, samarbeid og konfliktløsning, slik det ble signalisert fra regjeringshold, eller ville Norge føre en politikk som fremmet egne interesser for å sikre egen innflytelse og sikkerhet? Hvordan ville vårt sikkerhetspolitiske forhold til USA virke inn på den norske politikken? Problemet er derfor: Hvilken politikk fulgte Norge i Sikkerhetsrådet når idealer stod mot realiteter? Og hva kan forklare den politikken som ble fulgt? Denne oppgaven vil se nærmere på Norges Midtøstenpolitikk i Sikkerhetsrådet for å besvare følgende spørsmål:

### *Hva kan forklare Norges Midtøstenpolitikk i Sikkerhetsrådet?*

Oppgaven avgrenses til å se på Norges politikk i forhold til Midtøstendiskusjonene i Sikkerhetsrådet.<sup>2</sup> For å hjelpe til med å svare på problemstillingen vil jeg ta utgangs-

---

<sup>2</sup> Se nærmere avgrensning og begrunnelse i avsnitt 1.3 - Avgrensning og innledende antakelser.

punkt i tre hypoteser. Bakgrunnen for hypotesene vil kun kort presenteres her, men jeg vil underbygge hypotesene både teoretisk og empirisk i senere kapitler.

Hypotese 1: Norge ønsket et handlekraftig FN.

Denne hypotesen tar som utgangspunkt at Norge ville fremme FN som handlekraftig global organisasjon. Hypotesen støtter seg på den rollen FN har hatt i norsk utenrikspolitikk gjennom mer enn 50 år, og ikke minst den funksjonen internasjonale organisasjoner og normer har for små stater som Norge.

Hypotese 2: Norge prioriterte realpolitiske og sikkerhetspolitiske hensyn.

Norge ville ta hensyn til USAs sentrale sikkerhetspolitiske betydning og vil la Midtøstenpolitikken preges av dette. Dette er en hypotese som i stor grad følger skoletradisjonen realismen: I og med at Norge eksisterer i et anarkisk internasjonalt system, var Norge nødt til å beholde supermakten USA som sin beskytter i internasjonal politikk. Norge måtte derfor ta hensyn til USA ved utformingen av sin utenrikspolitikk.

Hypotese 3: Norge ønsket å oppnå innflytelse gjennom idealistisk politikk.

Tanken bak denne hypotesen er at regjeringen ønsket å være en *idealmakt*. Å være idealmakt vil i dette tilfellet bety å inneha og å arbeide for en sterk idealistisk profil, med mål om at dette kan gi internasjonal anseelse og innflytelse.<sup>3</sup>

Hypotesene utelukker ikke hverandre, og kan virke samtidig med hverandre. Jeg vil ta som utgangspunkt at alle disse forholdene virker inn på den norske Midtøstenpolitikken. Jeg vil i oppgaven også redegjøre for hvordan *indre* norske forhold kan trekke i samme retning som de ulike hypotesene. I analysedelen vil jeg imidlertid ikke forsøke å teste *hvor stor del* av den norske Midtøstenpolitikken som har blitt påvirket av indre norske forhold. Jeg vil likevel peke på hvordan ulike indre politiske drivkrefter kan virke inn på regjeringens holdning til Midtøstenkonflikten.

---

<sup>3</sup> Derav uttrykket *idealmakt*; en stat som oppnår makt og innflytelse gjennom det som i utgangspunktet virker som idealistisk politikk.

Gjennom arbeidet med oppgavens problemstilling og hypoteser ble det tydeliggjort at den norske regjeringen i Midtøstenpolitikken stod overfor særlig fire utfordringer, som i stor grad hang sammen med både hverandre og oppgavens problemstilling:

- a) Hvordan stilte Norge seg i forhold til balansegangen mellom 1) det å oppnå konsensus og slik også vedtak og 2) å fremme idealistiske prinsipper? Satt på spissen står valget mellom å fremme *handlinger eller holdninger*.
- b) Hvordan stilte Norge seg i forhold til USAs standpunkt i Midtøstenkonflikten?
- c) Ville henholdsvis de offisielle norske målsettingene og de signalene som ble gitt til det hjemlige publikum om utenrikspolitikken stemme overens med den politikken som faktisk ble ført i Sikkerhetsrådet?
- d) Hvordan ville Norge forholde seg til de partene Norge tidligere hadde fungert som fredsmegler for?

### **Oppgavens basis i empiri og teori**

Hvordan Norge forholdt seg til Midtøsten i Sikkerhetsrådet er et komplisert tema, som betinger at sentrale bakgrunnsvariabler må klargjøres før en drøfting kan begynne. En viktig del av oppgaven er derfor å drøfte og å trekke ut de viktigste sidene ved Norges generelle utenrikspolitikk, Norges tidligere forhold til Midtøsten, Midtøstenkonfliktens historie i Sikkerhetsrådet, og hvordan Norge fungerer på maktarenaen Sikkerhetsrådet. En sentral del av oppgaven er derfor viet til å klargjøre og å drøfte den *empiriske* bakgrunnen for Norges Midtøstenpolitikk, for slik å muliggjøre en drøfting av problemstillingen og hypotesene.

Oppgaven vil imidlertid ta utgangspunkt i teoretiske perspektiver på hvordan ulike faktorer virker inn på små staters utenrikspolitikk. De teoretiske perspektivene danner utgangspunkt for senere generalisering og muligheten til å overføre kunnskap til senere studier. Men før jeg går videre til oppgavens teoretiske og empiriske bakgrunn, er det nødvendig å avgrense problemstillingen nærmere, og å drøfte de metodologiske sidene ved oppgaven.

## 1.2 Avgrensning og innledende antagelser

Jeg vil tilnærme meg problemstillingen med hovedvekt på empiriske variabler. Oppgavens hovedmål er ikke å teste teoriens holdbarhet, men å forklare et fenomen. Teoriene vil derfor gi en nødvendig bakgrunn for oppgavens diskusjoner, men vil også fungere som redskap til å finne svar på oppgavens problemstilling. For å kunne gjennomføre dette studiet er det nødvendig å både avgrense problemområdet og å gjøre et utvalg av den omfattende informasjonsmengden som foreligger.

Som nevnt er oppgaven avgrenset til å se på behandlingen av problemet Midtøsten i Sikkerhetsrådet i den perioden Norge var medlem.<sup>4</sup> Andre tema fra Midtøsten, som striden om Irak, vil kun bli tatt inn i den grad de berører oppgavens problemstilling. Oppgaven er videre avgrenset til primært å se på tilfeller der resolusjonsforslag er oppe til avstemning. Denne avgrensningen er valgt fordi resolusjonsavstemningene er de tilfeller hvor et lands politikk kommer klarest til uttrykk i Sikkerhetsrådet. I en avstemning må man ta et *standpunkt* i forhold til et resolusjonsforslag. Ved siden av resolusjonsavstemningene vil jeg også se på de uttalelsene Norge og andre land kom med i de tilfellene Midtøsten var oppe til diskusjon i Sikkerhetsrådet, fordi dette er med på å forklare de norske beslutningene.

Oppgaven vil ta utgangspunkt i en 'rasjonell aktør'-modell hvor den norske regjeringen på vegne av staten Norge søker å oppnå sine mål, og at hver avgjørelse bunnar i bevisste prioriteringer og avgjørelser.<sup>5</sup> Dette reiser videre et annet spørsmål: Hvem utgjør den utenrikspolitiske ledelsen? Denne oppgaven vil i hovedsak fokusere på statsministeren, utenriksministeren og deres partiapparat og statssekretærer. Intervjuet med en UD-ansatt som var sentral i arbeidet med politikktutforming i forhold til Sikkerhetsrådet bekrefter hvordan den politiske ledelsen i departementet ble informert om arbeidet i Sikkerhetsrådet hver dag, og at "*politisk sensitive saker ble inngående drøftet med den politiske ledelsen, som ble nøye orientert om sakene*"

---

<sup>4</sup> Kun diskusjoner om selve konflikten vil bli analysert i oppgaven. Diskusjonene om forlenging av FNs UNDOF- og UNIFIL-styrker, faller dermed utenom.

<sup>5</sup> Enkelte analytikere har problematisert begrepet rasjonalitet, og mener at man i samfunnsvitenskap tar et kunstig utgangspunkt hvis man mener at aktører kan handle kalkulert og med full oversikt over konsekvenser (Olsen 1983: 7-9). For denne oppgaven er det imidlertid tilstrekkelig å ta utgangspunkt i en modell over at regjeringen bevisst søker å oppnå spesifikke mål.

(UD-ansatt 2004 [intervju]). Dette blir bekreftet i et intervju med et sentralt medlem av den norske FN-delegasjonen: ”Alle Midtøsten-forslag ble forelagt utenriksministeren.” (FN-delegat 2004 [intervju]). I de fleste tilfellene vil jeg for enkelhets skyld kun omtale disse som ’Norge’ når jeg diskuterer de ovennevnte aktørenes prioriteringer og handlinger i de tilfellene de handler på statens vegne. Disse aktørene vil i sin tur ha blitt påvirket av flere instanser, deriblant eget partiapparat, internasjonale forhold eller opinionen i hjemlandet.

Utenrikspolitikk er regjeringens domene, og selv om Stortinget skal legge rammene for utenrikspolitikken, er det regjeringen og utenriksministeren som har ansvaret for tilretteleggelse, samordning og iverksettelse. Tradisjonelt har Stortinget hatt en forholdsvis tilbaketrukket rolle i forhold til utenrikspolitikken, og har ikke lagt seg opp i hvordan regjeringen utøver myndigheten på dette området. Stortinget har hatt en kontrollerende funksjon i forhold til hvilke prinsipper og linjer som følges i utenrikspolitikken, mens utøvelsen er overlatt til regjeringen. Dette betyr likevel ikke at opposisjonspartiene ikke kan kritisere den utenrikspolitikken som føres, men Stortinget har rent formelt liten innvirkning på utenrikspolitikken. Selv om det norske folket har blitt mer engasjert i utenrikspolitikk de siste årene har det vært få saker som har vært emne for større parlamentariske konflikter (Strøm og Svåsand 1997).<sup>6</sup> Et mulig unntak fra dette kan være såkalte *symbolsaker*, det vil si saker partiene selv ønsker å trekke fram som viktige og som gjerne engasjerer folket. Midtøsten er en typisk slik symbolsak, og Stortinget kan derfor utøve en særlig sterk kontrollfunksjon over disse sakene, ved at opposisjonspartiene er ekstra vaksomme overfor regjeringens Midtøstenpolitikk.

Det er i tidligere studier av staters utenrikspolitikk innvendt at det er for enkelt å se på kun de politiske aktørene når man studerer hvordan utenrikspolitikken utformes. Graham Allisons (1969) studier av Cubakrisen er et eksempel på hvordan også byråkratiske tradisjoner og institusjonelle verdier kan tenkes å spille en viktig rolle i utformingen av utenrikspolitikken. Når slike faktorer ikke vil bli drøftet videre i

---

<sup>6</sup> Medlemskapet i NATO (1949), NATOs atompolitikk og striden rundt medlemskap i EU er de mest framtrepende sakene.

denne oppgaven er det fordi Utenriksdepartementet (UD) alene var ansvarlig for den norske politikken i Sikkerhetsrådet (UD-ansatt 2004 [intervju]). Departementet er bygd opp slik at de ansatte roterer fra avdeling til avdeling, og slik både oppnår generell kompetanse samtidig som man unngår sterke forskjeller mellom de ulike avdelingene når det gjelder hvilke verdier man har (Knutsen m.fl. 2000: 55) I Norge har man opplevd uenighet om utenrikspolitikk mellom Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (bl.a. i forhold til NATO og fredsbevarende styrker), men Forsvarsdepartementet har ikke hatt noen sentral rolle i utarbeidelsen av Norges politikk i Sikkerhetsrådet (UD-ansatt 2004 [intervju]). En konflikt mellom ulike enheter i forvaltningen er derfor ikke sentral for oppgavens problemstilling.

Begrepet *sikkerhet* blir i denne oppgaven brukt om beskyttelse mot territorielle og politiske trusler mot den enkelte stats selvstendighet og autonomi. Det er det *tradisjonelle* sikkerhetsbegrep som benyttes. Det har de siste 15 årene vært mye oppmerksomhet rundt det *utvidete* sikkerhetsbegrepet, som også inkluderer internasjonal terrorisme, kriminalitet, miljøtrusler og ressursproblemer. Disse elementene er ikke av direkte relevans for oppgaven, og vil derfor ikke bli trukket inn i sikkerhetsbegrepet slik det benyttes i oppgaven.

### 1.3 Metodologiske vurderinger

Oppgaven er et casestudium, der *caset*, dvs. den aktuelle undersøkelsesenheten, er Norges Midtøstenpolitikk slik den kom til uttrykk i FNs sikkerhetsråd 2001-2002. Et casestudium er en ”*empirisk undersøkelse som belyser et samtidig fenomen innenfor det virkelige livs rammer, hvor grensene mellom fenomenet og den sammenheng det inngår i, ikke er innlysende, og hvor det er mulighet til belysning av fenomenet*” (Yin 1994: 13). Casestudier skiller seg fra andre typer studier ved at forskeren går ned i dybden på *ett* utvalgt område. Den fremste fordel ved et casestudium er at forskeren får et bredt spekter av informasjon om studieobjektet. Forskeren får dermed mulighet til å benytte seg av et stort omfang av datakilder. Et casestudium kan imidlertid kritiseres for å være for snevert og dermed vanskelig å generalisere fra. Når en generaliserer fra casestudier må en derfor være særlig nøyaktig med å finne felles

verdier i forskningsenhetene og å være oppmerksom på andre bakenforliggende variabler.

Det skilles gjerne mellom eksplorerende, forklarende eller beskrivende tilnærminger i casestudier (Yin 1994: 4-6). Denne oppgavens hovedmål er å *forklare* hva som virker inn på Midtøstenpolitikken, men jeg har samtidig benyttet noe som kan minne om en *eksplorerende* tilnærming til studiet, ved at jeg var åpen for at interessante spørsmål som dukket opp underveis kunne legge føringer for arbeidet med oppgaven.

### **Kilder**

Til hjelp i analysen er det særlig benyttet tekstanalyse av skriftlige kilder. Jeg har benyttet kvalitativ tekstanalyse av debatten som foregår i utenrikskomiteen etter utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse, samt resolusjonstekster og avstemningsbegrunnelser fra FNs sikkerhetsråd. De førstnevnte offentliggjøres av Stortingets administrasjon og er tilgjengelig på Stortingets nettsider. Referatene fra Sikkerhetsrådet er transkribert til flere språk og er tilgjengelige fra FNs nettsider. Fordelen med å benytte internett som del av kildegrunnet er stor brukervennlighet og enkel navigering og søking i en stor tekstmengde. Det er innvendt mot nettsider at de kan være ustabile kilder, i den betydningen at nettsider som eksisterer i et øyeblikk kan være fjernet i det neste. Både Stortingets og FNs nettsider faller likevel ikke inn under denne kategorien, da de regnes for å være svært stabile, siden de publiseres og vedlikeholdes av offentlige institusjoner som selv setter tilgjengelighet og gjennomsiktighet i forhold til eget arbeide høyt.<sup>7</sup>

Tekstene som er analysert har i stor grad vært politiske uttalelser. Politiske uttalelser skiller seg gjerne fra andre budskap ved at avsenderen er bevisst at budskapet vil bli tolket av flere mottakere med motstridende interesser i forhold til budskapet. De politiske uttalelsene tar derfor gjerne en spesiell form. Jeg har vært bevisst dette i arbeidet med oppgaven, og målet har vært å se gjennom den innpakningen som preger det egentlige budskapet.

---

<sup>7</sup> Som en ekstra sikkerhet i kildebehandlingen er likevel samtlige dokumenter er skrevet ut og kan fås ved henvendelse til forfatteren.

Å skrive en oppgave om Midtøsten har vist seg å legge spesielle føringer på kildebruken av flere grunner. Det har vært viktig å bruke så nøytrale nyhetskilder som mulig. Ulike nyhetsmedier kan beskrive den samme hendelsen på totalt ulike måter, ettersom hvilke sympatier redaksjonen har. ”Terrorister” og ”forsvarsstyrker” i en avis kan i en annen avis bli referert til som henholdsvis ”palestinere/sivile” og ”okkupasjonsstyrker”. Det har derfor vært et eget mål når jeg har brukt nyhetskilder å kontrollere at flere medier rapporterer om det samme, og selv å benytte nøytrale begreper. BBC og Aftenposten er de primære nyhetskildene i oppgaven, men også andre medier er benyttet i de tilfeller de bidrar med annen relevant informasjon.

Et annet problem i forhold til å skrive en oppgave med norsk Midtøstenpolitikk som tema har vært at temaet er svært betent for norske myndigheter. Norske myndigheter ønsker fremdeles å spille en rolle i fredsprosessen og har derfor vært tilbakeholdne med informasjon.<sup>8</sup> Jeg ønsket opprinnelig å intervjuere flere saksbehandlere i UD om Norges Midtøstenpolitikk i Sikkerhetsrådet, og tok derfor kontakt med flere avdelinger i departementet. Forespørselen om å intervjuere UD-ansatte ble imidlertid avvist gjennom e-post fra et av de høyere byråkratiske nivåene i UD. Grunnen var at temaet var ”*knyttet til prosesser som fremdeles pågår*”. Videre: ”*Gitt Norges fortsatte rolle i regionen og gitt sakenes politiske sensitivitet i forhold til pågående prosesser*” ønsket derfor ikke UD å la noen ansatte bli intervjuet om temaet (UD 2003 – e-post-korrespondanse). E-posten viste seg imidlertid å være interessant i seg selv, fordi den tydelig viser at Norge fremdeles ønsket en rolle som fredsmekler. Samtidig det ble tydelig at Norge så en sammenheng mellom denne rollen og arbeidet i Sikkerhetsrådet.

Jeg prøvde deretter å omgå den tradisjonelle tjenesteveien i UD og tok direkte kontakt med to sentralt plasserte ansatte i UD. Gjennom disse fikk jeg svært god innsikt i problemstillingen. De to ble intervjuet i mars 2004, men ønsket å bli

---

<sup>8</sup> Hilde Henriksen Waage (2004: 11) skriver at hun i løpet av forarbeidet til rapporten ”Peacemaking is a risky business” i Utenriksdepartementets arkiver ikke fant et eneste dokument om de hemmelige forhandlingene i Osloprosessen. Rapporten ble i tillegg tilbakeholdt i 10 måneder i påvente av at UD skulle godkjenne den (Dagbladet 2004). Dette illustrerer departementets forsiktighet i forhold til temaet.

anonymiserte i oppgaven. Den ene var et sentralt medlem av den norske delegasjonen til Sikkerhetsrådet (referert til som *FN-delegat*), og den andre var sentral i både politikktutforming, koordineringen og saksbehandlingen opp mot Sikkerhetsrådet fra departementet i Oslo (referert til som *UD-ansatt*). Det hadde naturligvis vært ønskelig med flere respondenter for å kunne innhente en større mengde data og kryssjekke disse med hverandre. Men ut fra de gitte forhold, og at intervjuobjektene både utfylte hverandre godt og ga uttalelser som uavhengig av hverandre bekreftet flere sentrale forhold, mener jeg intervjuene er metodologisk pålitelige.

### **Validitet og reliabilitet**

Validitet og reliabilitet er to uttrykk for kildenes troverdighet og vitenskapelige verdi. Validitet betegner datas relevans i forhold til besvarelsen av problemstillingen (Hellevik 1994: 159). Reliabilitet betegner nøyaktigheten i innsamlingsprosessen (ibid.: 42). For å sikre validitet og reliabilitet i forhold til kildebruken er det nødvendig med en kritisk distanse til sine egne kilder, og å være bevisst de valgene man tar. For å bedre reliabiliteten påpeker Yin at det bør opprettes en bevisrekke, slik at det gjøres mulig å følge forskerens tankegang og arbeidsmetode (Yin 1994: 98). Oppgaven benytter seg i hovedsak av kvalitativ tekstanalyse, men også enkelte kvalitative intervjuer er benyttet. Rubin og Rubin (1995) beskriver tre kriterier for reliabilitet og validitet i studier med kvalitativ kildetolkning: gjennomsiktighet, konsistens og kommuniserbarhet. *Gjennomsiktighet* innebærer at leseren skal kunne se hvilke valg forskeren har tatt og hva som ligger til grunn for argumentene. Dette innebærer at alle kilder og data skal være tilgjengelig for leserne. *Konsistens* betyr at forskningen må inneholde en indre logikk, og at kildematerialet må stemme overens med slutningene i oppgaven. *Kommuniserbarhet* sikter til at oppgaven skal være lesbar og forståelig for leseren.

Disse tre kriteriene er forsøkt overholdt gjennom en åpenhet om hvilke kilder jeg har benyttet og hvordan jeg har tolket de ulike utsagnene og handlingene. Alle kilder er tilgjengelig for leseren, med unntak av intervjuene.<sup>9</sup> Da intervjuobjektene ønsket å

---

<sup>9</sup> Intervjuene er transkribert, og kan fåes (anonymisert) ved henvendelse.

være anonyme har jeg unnlatt å bruke sitater eller setninger som kan røpe deres posisjon. Jeg mener videre at kildematerialet stemmer overens med de slutningene som trekkes, og jeg har hatt som mål under oppgaveskrivingen å gjøre oppgaven så lettfattelig som mulig.

## 1.4 Oppgaven videre

Oppgaven er lagt opp slikt at det i første omgang blir redegjort for den teoretiske bakgrunnen for oppgaven. *Kapittel 2* vil derfor presentere enkelte teoretiske perspektiv på oppgavens problemstilling og hypoteser.

Oppgaven er i stor grad empirisk basert, og jeg vil i kapitlene 3, 4 og 5 diskutere og presentere nødvendige bakgrunnsvariabler i forhold til problemstillingen. For å kunne drøfte oppgavens hypoteser og problemstilling er det nødvendig å først drøfte sentrale sider ved internasjonal politikk og Norges utenrikspolitikk – i tillegg til å redegjøre for hvilke diskusjoner og resolusjoner Norge stod overfor i Sikkerhetsrådet. *Kapittel 3* vil være viet ulike tradisjoner og faktorer som virker inn på Norges Midtøstenpolitikk. Jeg vil her redegjøre for de internasjonale og nasjonale forholdene som kan ha hatt innvirkning på Norges Midtøstenpolitikk. Hensikten med *kapittel 4* er å gi mer dybde til drøftingene av de utfordringene Norge sto overfor i Sikkerhetsrådet. *Kapittel 5* vil rette oppmerksomheten mot Norges politikk i Sikkerhetsrådet, og presentere Norges uttalelser og handlinger i forhold til de ulike resolusjonene.

Selve drøftingen av problemstillingen vil følge i *kapittel 6*. Drøftingen vil først ta utgangspunkt i de mest sentrale temaene i forhold til Midtøstenkonflikten. Deretter vil jeg søke å svare på problemstillingen ved å vurdere i hvilken grad de tre hypotesene bidrar til å svare på hva som forklarer Norges Midtøstenpolitikk i Sikkerhetsrådet. Jeg vil i løpet av drøftingen også komme inn på de utfordringene Norge stod overfor i Sikkerhetsrådet. Oppgaven avsluttes med et *kapittel 7*, som setter konklusjonene og erfaringene fra Norge i Sikkerhetsrådet i en videre kontekst.

## 2 Teoretiske perspektiv

Oppgavens problemstilling fokuserer på Norges utenrikspolitikk på en tradisjonell stormaktsarena. De teoretiske perspektivene som vil bli benyttet fokuserer derfor i stor grad på små staters rolle i internasjonal politikk. Den stadig voksende småstatslitteraturen i statsvitenskap kan på denne måten bidra til å forklare den norske politikken. I analyser av små staters utenrikspolitikk har internasjonale forhold tradisjonelt blitt tillagt størst vekt, samtidig som de indre faktorene som påvirker staters utenrikspolitikk er mer eller mindre oversett (Knudsen 1997: 71). Også i denne oppgaven vil oppmerksomheten i hovedsak rettes mot internasjonale faktorer, men jeg vil også redegjøre for hvordan indre faktorer kan virke inn på statenes utenrikspolitikk. I dette kapitlet vil jeg først se på hvordan internasjonale forhold virker inn på mindre staters utenrikspolitikk, noe som kan knyttes opp til hypotese 1 om at Norge ønsker et sterkt FN. *Kapittel 2.2* vil deretter fokusere på hvilke sikkerhetspolitiske valg Norge står overfor, og hvordan dette kan påvirke utenrikspolitikken generelt. Dette sees i sammenheng med hypotese 2, om en norsk prioritering av sikkerhetspolitiske faktorer. *Kapittel 2.3* vil presentere teoretiske perspektiver på hvordan idealistisk politikk også kan være med på å fremme Norges egeninteresser, og legger derfor grunnlaget for hypotese 3 om Norge som idealmakt. I *kapittel 2.4* vil jeg kort se nærmere på noen teorier syn på hvordan indre aktører kan virke inn på Norges utenrikspolitikk. De norske innenrikspolitiske aktørene virker ikke direkte inn på noen av hypotesene, men det er nødvendig å ta de med for å forstå hvordan Norges utenrikspolitikk utformes mellom flere spenningsfelt.

Gjennom kapitlet vil det gjentatte ganger refereres til ulike teoretiske bidrag om hvordan småstater forholder seg til internasjonal politikk. Flere av bidragene har forsøkt å finne modeller som kan generalisere hvilken atferd man kan forvente ut fra statenes størrelse. Dette er imidlertid blitt kritisert fra flere hold, slik Løvold (2004: 18) skriver: *"Gitt den store mengden av småstater er det følgelig vanskelig, for ikke å si umulig, å nå fram til en enhetlig modell for småstatsatferd."* Jeg har i det følgende

kapittelet tatt utgangspunkt i teorier som ikke kun uttaler seg generelt om småstater, men som også finner empirisk støtte i tilfellet Norge.

### **Enkelte grunnleggende begrep**

*Idealisme* vil i oppgaven bli benyttet om politikk som har som mål å fremme demokrati, fred, menneskerettigheter eller global rettferdighet, samt oppfatningen om at stater kan unngå konflikter gjennom internasjonalt lovverk og samarbeid i internasjonale organisasjoner. Idealisme som begrep favner derfor inn flere tolkninger av ”det felles beste”. Jeg definerer idealisme i en relativt vid betydning, for slik å fange opp innholdet i den internasjonale idealismen fra mellomkrigstiden og til den moderne idealismen i staters utenrikspolitikk i dag.<sup>10</sup>

*Realisme* vil i denne oppgaven primært bli brukt om den skoleretningen innen internasjonal politikk som utviklet seg i tiden rundt andre verdenskrig, med Hans J. Morgenthau (1960 [1948]) som en av de mest fremtredende teoretikerne. Felles for de realistiske teoretikerne er en grunnleggende oppfatning om at verden er et anarkisk system, og at makt er den eneste viktige egenskapen i internasjonal politikk. *Makt* er et begrep som i liten grad vil bli benyttet eksplisitt i drøftingen av oppgavens problemstilling, men forståelsen av begrepet ligger bak mye av drøftingen i oppgaven. Makt defineres som en aktørs evne til å få en annen til å endre sin oppførsel (Østerud 1996: 38). Makt forbindes gjerne med aktivitet, gjerne gjennom bruk av trusler eller rå styrke. I internasjonal politikk vil ikke alltid påvirkning mellom de ulike aktørene skje gjennom aktive handlinger, men også gjennom ulike former for *innflytelse*. Innflytelse inkluderer mer indirekte former for påvirkning, f.eks. gjennom å overbevise andre. Disse andre kan ha evne eller makt til å si nei, men kan av ulike grunner velge – eller føle seg presset til – å gi etter.

Det vil videre bli referert til ulike staters *nasjonale interesser* i denne oppgaven. Dette er et vidt begrep som kan romme det politikerne ønsker. I denne oppgaven jeg benytte begrepet nasjonale interesser om *de interesser som kan fremme et lands*

---

<sup>10</sup> Janne Haaland Matlarys begrep *verdidiplomati* (Matlary 2002) dekker inn det meste av den moderne betydningen av idealisme.

*innflytelse, velferd eller sikkerhet*. Den primære nasjonale interesse er statens overlevelse, og er slik knyttet til det tradisjonelle sikkerhetsbegrepet som er nevnt over. Man kan videre se for seg en rangordning av interesser helt ned til de mål som kun indirekte fører til at statens innflytelse, velferd eller sikkerhet økes.

## 2.1 Små stater og internasjonale organisasjoner

Den eldste skoleretningen innenfor internasjonale studier, *realismen*, tok som utgangspunkt at det internasjonale systemet i realiteten er et *anarki*. Det eksisterer ingen overordnet myndighet med monopol på bruk av makt, og det er vanskelig å opprette og ikke minst opprettholde bindende lover, normer og regler. Med denne bakgrunnen tok realistene utgangspunkt i at *makt* var det eneste som betydde noe, og at stormakter derfor stod fritt til å følge sine egne interesser (Morgenthau 1960 [1948]: 27). Anarkiet kunne minne om et *hierarki*, ved at småstatene måtte underordne seg de større (Løvold 2004: 8). Mindre stater måtte etter dette synet tilpasse seg denne realiteten. Dette synet er nå blitt moderert fra flere hold: Normer og internasjonale organisasjoner innrømmes å kunne spille en rolle i internasjonal politikk, og mindre stater kan være tjent med nettopp dette.

Realistene har videre, i motsetning til liberale institusjonalister, hevdet at verken internasjonale institusjoner eller normer og verdier kan spille en selvstendig rolle i internasjonal politikk, men kun fungerer som redskap for stormaktene så lenge disse er tjent med det (Mearsheimer 1994). Bakgrunnen for dette argumentet er at *makt* i følge realistene alltid vil være staters overordnede mål i internasjonal politikk; *"International politics, like all politics, is a struggle for power. Whatever the ultimate aims of international politics, power is always the immediate aim"* (Morgenthau 1960 [1948]: 27). Liberale institusjonalister tar på sin side avstand fra dette utgangspunktet og hevder at internasjonale organisasjoner kan være avhengige og uavhengige variabler i internasjonal politikk (Keohane og Martin 1995: 46). Jeg vil i denne oppgaven ta som utgangspunkt at både normer og internasjonale institusjoner *kan* spille en rolle i forhold til internasjonal politikk; de representerer en terskel mot maktbruk. Denne terskelen kan likevel overkjøres hvis en stormakt ikke er tjent med

disse men dette kan medføre politiske kostnader i form av negative reaksjoner fra andre stater.

Mindre stater søker gjerne til internasjonale organisasjoner som FN i håp om at de skal fungere som *"an instrument of the international rule of law"* (Fox 1965: 777). Statene støtter seg til FN i håp om at organisasjonen bidrar til å fremme deres sikkerhet, om enn på en indirekte måte (ibid.). Amry Vandenbosch skrev om småstaters tilknytning til internasjonale organisasjoner i 1964:

*"Because of their economic and military weakness they have little chance of imposing their will on other states by force. They have, therefore, a greater interest in developing international law, the establishment of international courts, and the promotion of the instruments and institutions of peaceful change." (Vandenbosch 1964: 304).*

FN fungerer derfor som mer enn en arena for samarbeid om utvikling, konfliktløsning og handel. For mindre stater fungerer organisasjonen som en ekstra sikkerhet mot overgrep fra større stater. Gjennom de vedtakene som er fattet i FN er det vokst fram normer for hvordan stater skal oppføre seg i forhold til hverandre. Normene kan være mer eller mindre formelle. De uformelle normene har gjerne vokst fram av sedvane eller gjennom ikke-bindende vedtak i FNs generalforsamling. De mer formelle normene kan være resolusjoner vedtatt i Sikkerhetsrådet, eller ha form av skrevne erklæringer og konvensjoner som er en del av *folkeretten*. Folkeretten er en samling av traktater, sedvane, generelle og aksepterte rettsprinsipper og juridisk litteratur, og er ment å regulere forholdet mellom stater.<sup>11</sup> Folkerettens problem er at det ikke eksisterer noen domstol eller myndighet som kan straffe en stat som eventuelt bryter folkeretten, og den er slik sett ikke rettslig bindende.

Selv om folkeretten fremdeles mangler en tydelig myndighet har den derfor likevel en normativ effekt på hvordan stater handler. En utenrikspolitikk som følger folkeretten oppnår legitimitet. Folkeretten blir brukt i politisk argumentasjon, og det er i dag en alvorlig anklage om et land blir beskyldt for brudd på folkeretten. For mindre stater er normene og institusjonene blitt en del av sikkerhetspolitikken. Gjennom et sterkt

---

<sup>11</sup> Folkeretten er de senere år også blitt brukt om avtaler og lover som regulerer forholdet mellom stater og internasjonale organisasjoner, og innbyrdes mellom disse organisasjonene. Kilde: FNs nettsider om folkerett (2002)

internasjonalt lovverk og sterke internasjonale institusjoner, oppnår små stater høyere terskler mot overgrep fra større stater. Dette gjelder også Norge, som har vært en forkjemper for internasjonale lovverk og institusjoner siden 1920-tallet (Riste 2001: 130). Det er dette som danner bakgrunnen for hypotese 1: Norge er som en liten stat i høy grad tjent med en sterk internasjonal organisering gjennom FN. Det kan derfor ventes at Norge i Sikkerhetsrådet lot dette virke inn på Midtøstenpolitikken.

## 2.2 Sikkerhetspolitiske valg

På de forrige sidene ble småstatenes sikkerhetsproblem kun kort nevnt. Dette sikkerhetsproblemet har vist seg populært å analysere. I studiet av internasjonal politikk er realismen både det mest dominerende og det mest utfordrede paradigmat etter andre verdenskrig. Som tidligere nevnt ser realister på verden som et anarki, der de ulike statenes makt er det sentrale. Små staters handlinger har derfor hatt en tendens til å bli sett på mer som biljardkuler som kun responderer på de større statenes handlinger. Mindre staters eksistens og sikkerhet er sett mot en slik bakgrunn helt avhengig av forholdet til de større statene. Knudsen (1996: 9) peker på seks variabler som påvirker småstaters sikkerhet:

- 1) Den strategiske verdien stormakter tillegger landets geografiske plassering;
- 2) Graden av spenning mellom større stormakter;
- 3) Hvilken fase i maktsyklusen den nærmeste stormakten befinner seg i;
- 4) Det historiske forholdet mellom staten og den nærmeste stormakten;
- 5) Andre stormakters politikk i forhold til den mindre staten;
- 6) Eksistensen av multilaterale sikkerhetssamarbeid.

Alle disse seks punktene kan relateres til Norge. I løpet av den kalde krigen gjorde Norges geostrategisk viktige posisjon (1) og den høye spenningen mellom USA og Sovjetunionen (2) sitt til at Norge valgte å knytte seg tett til USA og NATO (5 og 6). Etter den kalde krigens slutt er den intense maktkampen mellom USA og Sovjet forsvunnet. Norges strategiske verdi forblir imidlertid høy og Russland anses stadig som et ustabil land (3 og 4).<sup>12</sup> Russeren Sergei Medvedev skrev i 1993:

---

<sup>12</sup> Jeg kommer tilbake til Russlands rolle - og Norges sikkerhetspolitikk generelt - i kapittel 3.2

*"In the years to come, Russia will stay a suspended, yet constant security threat on the edge of Europe: a nuclear power and still a major military force with unclear intentions. (...) Europe will have to adapt itself to living with an almost permanently unstable Russia."* (Medvedev<sup>13</sup> sitert i Järve 1996: 233).

Et av temaene som diskuteres blant nyrealister er hvorfor stater inngår allianser. Realistene har tradisjonelt nøydt seg med å hevde at stater søker militær støtte hos hverandre på grunn av anarkiets ustabile system, men at allianser vil kunne brytes så snart en eller flere av partene tjener på dette. Stephen Walt (1987) har trukket dette videre, og har gjennom flere år søkt å svare på hvilke beveggrunner stater har for å inngå allianser. Walt hevdet at stater inngår allianser for å balansere mot *trusler*. Dette kan relateres til Norge, som har alliert seg med USA på bakgrunn av trusselen fra Sovjet, senere Russland. Dette er et trusselbilde som har stått sterkt også i tiden etter den kalde krigen (Knutsen m.fl. 2000: 28), og har ført til et fortsatt *patron-klient*-forhold mellom Norge og USA. Bakgrunnen er at Russland fremdeles blir sett på som et ustabil naboland, med store militære ressurser og atomvåpen.<sup>14</sup> Walts 'balance of threats'-perspektiv tilsier derfor at Norge fortsatt velger å alliere seg med USA, så lenge Norge oppfatter Russland som en trussel.

Det er dette som utgjør den teoretiske bakgrunnen for hypotese 2: Norge vil prioritere realpolitikk i Sikkerhetsrådet, for ikke å distansere seg fra USA. Norge har, selv etter den kalde krigens slutt, valgt en nær tilknytning til både USA og NATO, og det kan derfor se ut til at 'balance of threats'-perspektivet fremdeles står sterkt i Norge.

### 2.3 Idealistisk politikk og egeninteresse

Harvard-professoren Joseph Nye er opphavsmannen til en forestilling om to ulike typer makt i internasjonal politikk. *Hard power* er tvangsmakt gjennom trusler eller militærbruk, og er den maktbruken man tradisjonelt har sett på i analyser av internasjonal politikk. *Soft power* er derimot den påvirkningskraften som ligger i overtalelse, overbevisning og anseelse (Nye 2002). Nye mener videre at den

---

<sup>13</sup> Sergei Medvedev: "European Security After the Cold War: A Rejoinder" *Security Dialogue*, September 1993.

<sup>14</sup> Knutsen m.fl. (2000: 28) peker på at utviklingen i Stortingsmeldingene utover 1990-tallet gikk fra at Russland ble omtalt som "trussel" til å være en "fare".

sistnevnte typen makt vil få økt betydning i tiden framover, og at man er avhengig av internasjonal anseelse og legitimitet for å kunne oppnå denne typen innflytelse:

*“The countries that are likely to gain soft power are those closest to global norms of liberalism, pluralism, and autonomy; those with the most access to multiple channels of communication; and those whose credibility is enhanced by their domestic and international performance.” (Nye 2002)*

Et lite land som Norge vil – på tross av den store rikdommen – aldri kunne være mektig på bakgrunn av tradisjonell makt, det vil si hard power etter Nyes typologi. I USA var forestillingen om soft power populær under Clinton-administrasjonen.<sup>15</sup> USA prøvde da å knytte tettere internasjonale bånd og å samarbeide gjennom internasjonale institusjoner. Det eksisterte da en forestilling om at amerikanske mål kunne nås gjennom innflytelse, kommunikasjon og godt omdømme. Dette endret seg med Bush-administrasjonen, som stolte mer på militær makt og trusler.<sup>16</sup> Hard power ble den styrende normen, og soft power ble sett på som utdatert og ute av stand til å svare på de truslene USA stod overfor.<sup>17</sup> Flere har derimot pekt på de mulighetene som ligger i soft power, og at dette er et begrep som passer Norges utenrikspolitiske profil bra.<sup>18</sup> Norge har i flere tiår arbeidet aktivt for menneskerettigheter, demokrati, bistand, fredelig konfliktløsning og et mer aktivt FN, og har slik opparbeidet en internasjonal anseelse på disse områdene. Norge kan gjennom soft power oppnå innflytelse på bakgrunn av det internasjonale engasjementet Norge har vist de siste årene.

En rapport forfattet av Bjørn Olav Knutsen m.fl. (2000: 114) fra Forsvarets Forskningsinstitutt peker derimot på at Norge på 1990-tallet kan ha *mistet* noe av sin soft power. Begrunnelsen er at landet har fått dårligere tilgang til flere viktige beslutningsfora fordi saker Norge tradisjonelt profilerte seg på – som olje, miljø og øst-vest-relasjoner – ikke er like synlige på den internasjonale dagsordenen. Norge står slik i risiko for å bli *marginalisert* på den internasjonale arenaen. Forfatterne av rapporten foreslår derfor andre strategier for at Norge kan oppnå innflytelse

<sup>15</sup> Dette kan delvis forklares av at Joseph Nye selv tjenestegjorde som Assistant Secretary of Defense under Clinton.

<sup>16</sup> Dette inntrykket var også utbredt i den norske delegasjonen til Sikkerhetsrådet (FN-delegat 2004 [intervju]).

<sup>17</sup> Man kan her se tydelige paralleller til paradigmeskiftet idealisme-realisme rundt 2. verdenskrig. Mellomkrigstidens idealisme og det forholdsvis nye soft power dreier seg om hvordan andre typer innflytelse enn ren militærmakt kan virke inn på internasjonal politikk, men begge blir utfordret av en større tiltro til militærmakt.

<sup>18</sup> Se for eksempel Egeland (1988) eller Leonard (2003).

internasjonalt. Forfatterne begynner med å vise til *hvorfor* det er nødvendig at Norge oppnår innflytelse. Bakgrunnen er den globaliseringen som nå foregår, som fører til at stadig flere avgjørelser som påvirker både Norges innenriks- og utenrikspolitikk blir tatt internasjonalt. Norge merker effekter av internasjonale vedtak både økonomisk, juridisk og sosialt. Samtidig blir Norge marginalisert på flere ulike felt internasjonalt:

- Norge står utenfor to nordiske samarbeids- og vekstområder: Østersjøen og Øresund.
- Vi står utenfor den regionale giganten EU, i en tid da nesten samtlige vest-europeiske land er medlemmer.
- Norges betydning marginaliseres i NATO, da USA og Vesten ikke lenger har like stort behov for det Norge her kan bidra med.

For å kunne opprettholde en viss grad av innflytelse på disse områdene må Norge være aktiv på internasjonale fora, og samtidig sørge for å ha mulighet til å øve innflytelse på de beslutninger som tas. Knutsen m.fl. (ibid.: 114) peker på seks ulike strategier for at man i sikkerhetspolitiske sentra fremdeles skal ta hensyn til norske interesser.<sup>19</sup> To av disse strategiene er særlig interessante for denne oppgaven:

- ✓ å søke *deltakelse*
- ✓ å framstå som *ekstern ressurs*.

Med *deltakelse* mener Knutsen m.fl. (ibid.: 116-117) at Norge søker om observatørstatus eller annen assosiering i EU-sammenhenger. Jeg vil i denne oppgaven også bruke *deltakelse* om hvordan regjeringen arbeider for å plassere representanter i sentrale stillinger i organisasjoner som WHO, NATO og FN.<sup>20</sup> Man kan se på Norges medlemskap i Sikkerhetsrådet som en slik *deltakelse*: I Sikkerhetsrådet oppnår man "*informasjon og påvirkningsmuligheter*" og man kan "*bygge nettverk som kan utnyttes i gitte sammenhenger*" (ibid.).

---

<sup>19</sup> Denne oppgaven har utenrikspolitikk som hovedmål, og derfor er ikke alle sikkerhetspolitiske strategiene like interessante. De seks strategiene er Integrasjon, Deltakelse, Påvirke gjennom agenter, Ekstern ressurs, Tilpasning og Avskjerming.

<sup>20</sup> De mest nærliggende eksemplene her er Gro Harlem Brundtland som leder for WHO og arbeidet med å fremme henholdsvis Kristin Krohn Devold som kandidat til stillingen som NATOs generalsekretær, eller Knut Vollebæk som kandidat til stillingen som FNs høykommissær for flyktninger.

Med *ekstern ressurs* menes her særlig å utnytte den idealistiske politikken Norge har ført de siste årene. Norge har opparbeidet en spisskompetanse innen nødhjelp, bistand, fredsmekling, miljøarbeid, menneskerettigheter og demokrati. Dette skyldes i stor grad ”den norske modellen” av et samarbeid mellom myndigheter og frivillige organisasjoner (Tvedt 1997; Egeland 1988). Ved å framtre som en ekstern ressurs på slike felter, kan Norge opparbeide seg kontakter, informasjon, nettverk og innflytelse.

*Soft power* er imidlertid fremdeles et viktig begrep i Utenriksdepartementet. I rapporten *Norwegian Public Diplomacy* som Mark Leonard fra The Foreign Policy Centre (FPC) i London laget for UD forsommeren 2003, framheves potensialet som ligger i den norske humanitære utenrikspolitikken og *soft power*. Om man kombinerer tesen om *soft power* og strategiene om deltakelse og ekstern ressurs, står man igjen med en hypotese om at Norge i Sikkerhetsrådet kunne være tjent med å føre en fortsatt idealistisk politikk. Norge oppnår slik internasjonal anerkjennelse og *soft power*, de deltar på en arena som gir innflytelse og kontakter, og bildet av Norge som en ekstern ressurs styrkes.<sup>21</sup> Disse forholdene danner sammen bakgrunnen for hypotese 3: Norge ønsker å oppnå innflytelse gjennom idealistisk politikk.

## 2.4 Indre aktørers innvirkning på utenrikspolitikken

I studier av småstaters utenrikspolitikk er indre forhold tradisjonelt tillagt beskjedent betydning. I denne oppgaven har jeg *ikke* til hensikt å finne ut *hvor stor del* av den norske Midtøstenpolitikken i Sikkerhetsrådet som kan forklares med hjemlige forhold. Jeg ønsker likevel å se på hvordan en slik påvirkning kan finne sted, og det er derfor nyttig med en kort teoretisk bakgrunn for hvordan hjemlige forhold virker inn på staters utenrikspolitikk. Olav Knudsen (1997) peker på tre indre faktorer som virker inn på norsk utenrikspolitikk:

- 1) parlamentarisme og politiske partier
- 2) interessegrupper og interesseorganisasjoner

---

<sup>21</sup> Matlary (2002) viser derimot til at det hittil har vært liten strategisk bruk av den idealistiske politikken som Norge har ført. Hun peker på at det kan være et paradoks at ”*et slikt omdømme som ikke er ’designet’, men spontant, er det beste man kan ha*” (ibid: 71). Hun peker likevel på at en slik strategisk tenkning omkring bruken av hvordan omdømmet kan benyttes fremdeles er under utvikling.

### 3) folkemeningen og mediene

Jeg vil benytte meg av denne inndelingen, men også peke på hvordan de henger sammen og forsterker eller motvirker hverandre.

### **Partipolitikk og -tradisjoner**

De politiske partiene utgjør institusjoner med ideelt sett felles prioriteringer når det gjelder verdier og interesser. Det er med bakgrunn i partienes indre verdier og interesser at partiledelsen fastsetter partiets utenrikspolitiske prioriteringer og utformer politiske program, kjent som utenrikspolitiske agendaer, over hvilken politikk Norge bør følge. Når slike utenrikspolitiske agendaer og prioriteringer har fulgt et parti over lengre tid, kan man se for seg en *institusjonalisering* av verdiene. Sosiologen Talcott Parsons (1977) har pekt på hvordan sosiale systemer bygges opp av ideer som definerer hvordan empiriske fenomen skal forstås. Når slike verdier først er institusjonalisert, ligger de implisitt i organisasjonen og påvirker handlinger (Parsons 1977; Hatch 1997:102, 236). Slik kan partienes utenrikspolitiske prioriteringer være gjenspeilninger av tidligere partileders virkelighetsoppfatninger.

### **Interessegrupper**

Interessegrupper kan skaffe seg innflytelse i utenrikspolitikken gjennom en nær kontakt med politikerne eller gjennom å være en ressurs for det utenrikspolitiske embetsverket. Interessegruppene skiller seg fra politiske partier ved at *"de søker innflytelse i bestemte, avgrensede saker som ligger innenfor deres interessefelt"* (Knudsen 1997: 86). Interessegruppene kan få innflytelse gjennom sin spisskompetanse innen enkelte felt ved at forvaltningen benytter de som ekspertise. Samtlige sider av norsk politikk forsøkes influert av ulike interessegrupper, og utenrikspolitikken er intet unntak. Interessegruppene som søker innvirkning på utenrikspolitikken kan være firmaer, eller humanitære eller religiøse organisasjoner.<sup>22</sup>

Pluralismeteorien er en teori om hvordan organisasjoner utvider demokratiet og at det er sunt at mange grupper konkurrerer om innflytelse. En mer pessimistisk versjon av

---

<sup>22</sup> Jeg vil i kapittel 3.6 komme tilbake til *hvilke* interesseorganisasjoner som kan ha virket inn på den norske Midtøstenpolitikken.

denne teorien sier at ulike gruppers forsøk på å oppnå innflytelse utligner hverandre, noe som fører til at regjeringen får større handlefrihet (Knudsen 1997: 86). I en stat som Norge er forholdet mellom organisasjoner og myndigheter formalisert i en svært høy grad gjennom rutiner for kontakt og samhandling - og slik kan regjeringen begrense interessegruppens muligheter for vilkårlig innflytelse (ibid.). Regjeringen sitter derfor med gode kort på hånden; de kan benytte seg av organisasjonene til å innhente informasjon, samtidig som de har en stor grad av kontroll over hvordan organisasjonene søker å påvirke politikken.

### **Opinionen og massemedia**

Opinionens generelle innvirkning på utenrikspolitikk er en effekt som har vist seg populær å teoretisere, men vanskelig å påvise. Man kan stort sett dele inn teoriene om forholdet mellom opinion og utenrikspolitikk i to kategorier (Risse-Kappen 1991). Den ene typen av teorier har en "bottom-up"-tilnærming og antar at folkets meninger har en målbar og tydelig effekt på utenrikspolitikken. Den andre typen teorier har en "top-down" tilnærming, og mener at folkets oppfatninger og meninger er en følge av elitens oppfatninger og holdninger, som spres nedover til massene (ibid. 480-481). Det er mulig å kombinere begge teoriene: eksempelvis vil mediene kunne tenke seg å både være et talerør for folket – et *bottom-up*-perspektiv – og samtidig påvirke opinionens oppfatninger og holdninger til temaet (*top-down*). Denne oppgaven vil ha et slikt kombinert perspektiv som utgangspunkt.

Matlary (2002: 28) peker på at tendensen nå går i motsatt retning av det "top-down"-perspektivet legger til grunn. Folket er blitt mer engasjert i utenrikspolitikk gjennom de informasjonsteknologiske utbedringene, medias dekning av begivenheter langt unna, offentliggjøringen av politiske diskusjoner og vedtak. Dette har ført til at "*formen for argumentasjon skifter fra det typiske 'nasjonale interesser' til verdier som rettferdighet, menneskerettigheter og andre normer*" (ibid). Det er langt mer legitimt å presentere sin utenrikspolitikk som idealistisk enn som at man kun er ute etter å sikre egne interesser. Man kan derfor regne med at regjeringen ville gi signaler

om en idealistisk og uegennyttig utenrikspolitikk til opinionen og mediene, men at dette ikke nødvendigvis ville stemme overens med den politikken som ble ført.

Mediene kan fungere som kanaler for meninger som eksisterer i folket, slik at politikerne får informasjon og press fra folket. Men det er like viktig å være klar over at mediene kan ha minst to andre funksjoner:

- 1) Dagsordenfunksjonen
- 2) Kanalfunksjon fra politikerne til folket.

Den sistnevnte kanalfunksjonen kan dreie seg om hvordan regjeringen kan gå offisielt ut i media med en sak de ønsker oppmerksomhet rundt, gjennom pressekonferanser, -meldinger eller lignende. Men ofte benytter politikerne seg av bevisste ”lekkasjer”, slik at sakene når ut til folket uten at det virker som en kampsak eller skryteliste fra politikernes side. Knudsen (1997: 88) peker på at kunnskapsmangelen i folket gjør at internasjonale saker er mer avhengig av medieformidling for å bli kjent, enn det som er tilfelle med andre typer saker. De internasjonale sakene lar seg også lettest formidle, fordi folk har mindre bakgrunnskunnskap om dem. Mediene kan slik ha en sentral funksjon i forhold til hvilke meninger folket skal ha noe om.

I dagsordenfunksjonen er det mediene selv som innehar en aktiv rolle. Denne funksjonen innebærer at mediene tar opp saker som politikerne blir nødt til å ta et standpunkt til. Mediene fungerer slik som agenda-settere. Dagsordenfunksjonen fungerer ofte i forbindelse med strømninger i folket, ved at mediene plukker opp meninger og generelle strømninger og deretter gjør dette til en politisk sak.<sup>23</sup> I en sentral artikkel fra 1972 pekte McCombs og Shaw på at mediene ikke virket særlig inn på *hva* man skulle mene om politiske saker, men de påvirket i stor grad *hvilke saker* man skulle mene noe om. Mediene har slik en strukturell makt. Denne makten kan også utnyttes ved å utelukke spørsmål ("non-decision-making"), ved å la være å ta opp saker som kunne nådd den politiske arena.

---

<sup>23</sup> Et eksempel på dette kan være ”Stopp volden!”-kampanjen som Røde Kors, Storebrand og Dagbladet iverksatte i 1995. Justisministeren og politikerne valgte etter den omfattende kampanjen å komme med utspill om hvordan man skulle forebygge vold i samfunnet.

### 3 Bakgrunnen for Norges Midtøstenpolitikk

For å forstå hvilken bakgrunn Norge har i forhold til avstemningene om Midtøsten i Sikkerhetsrådet er det viktig å ha kjennskap til Norges forhold til de sentrale aktørene – og disse aktørenes forhold til hverandre. Dette kapittelet er ment å gi en bakgrunn om hvordan Norge og henholdsvis Midtøsten, USA, FN og de europeiske landene relaterer seg til hverandre. Jeg vil begynne med den empiriske bakgrunnen til de tre hypotesene og redegjøre for hvordan henholdsvis *De Forente Nasjoner* (kap. 3.1), *det sikkerhetspolitiske forholdet til USA* (kap. 3.2) og *idealisme* (kap. 3.3) kan virke inn på norsk utenrikspolitikk. Jeg vil også i 3.4 kort redegjøre for enkelte sentrale trekk ved Sikkerhetsrådet som arena for internasjonal politikk. Videre vil jeg i 3.5 se hvordan det internasjonale samfunnet har tilnærmet seg konflikten, før kapittelet avsluttes med hvilke meninger og tradisjoner som eksisterer om Midtøsten i norsk opinion og partipolitikk.

#### 3.1 De forente nasjoner i Norges utenrikspolitikk

*”FN har helt siden organisasjonens tilblivelse vært en hjørnestein i norsk utenrikspolitikk, og regjeringen legger opp til at Norges sterke FN-engasjement og betydelige frivillige bidrag til FN-systemet videreføres. Norge arbeider for et sterkt og handlekraftig FN som hovedgrunnlag for en internasjonal rettsorden og et verdensomspennende sikkerhetssystem.” (UD 2002: 9)*

Sitatet over er hentet fra Utenriksdepartementets folder ”FN-aktuelt” og er illustrerende for hvordan UD omtaler forholdet til FN. Norge ratifiserte FN-pakten i desember 1945 med innenrikspolitisk konsensus om å støtte en slik verdensorganisasjon. Siden har Norge støttet opp om organisasjonen uavhengig av regjeringens politiske farge. Denne støtten kan spores tilbake til Norges internasjonalisme fra mellomkrigstiden, da Norge engasjerte seg sterkt i internasjonalt samarbeid og lovbygging (Riste 2001). Andre har pekt på at mens NATO og EØS bidrar til å nå henholdsvis norske sikkerhets- og velferdspolitiske mål, er FN-politikken rettet inn mot å tjene ideelle målsettinger (Fermann 1997: 208). Dette har vært en viktig del av motivasjonen for norsk FN-politikk, men Norges støtte til FN og

internasjonale lover må også sees i sammenheng med Norges størrelse og relative makt i verdenssamfunnet. Som en liten stat har norske myndigheter lagt vekt på å lage normer og regler for internasjonal oppførsel – for slik å fjerne noe av den internasjonale utryggheten. Arbeidet for å fremme internasjonale organisasjoner og lover og Norges medlemskap i NATO er derfor to utfyllende sider av det å fremme norsk og internasjonal sikkerhet.

En viktig del av Norges FN-politikk har vært å satse stort på deltakelse i FN-operasjoner. Siden 1948 har over 60 000 norske kvinner og menn har deltatt i 27 ulike FN-operasjoner (Aftenposten 2000a). Denne deltakelsen har likevel blitt kraftig redusert de seneste årene, og NATO-styrte operasjoner har blitt prioritert. Dette har ført til en viss oppmerksomhet, også internasjonalt.<sup>24</sup> Norges støtte til FN er slik blitt redusert, målt i prioritering av forsvarsmateriell. Men samtidig er det mye som tyder på at Norge fremdeles fremmer FNs rolle som politisk legitimerende organisasjon. Dette ble blant annet tydelig under debatten om Norge skulle støtte en USA-ledet krig mot Irak i årsskiftet 2003-2004. Regjeringen – særlig statsminister Bondevik – understreket da utallige ganger viktigheten av FN og å ”følge FN-sporet.” Dette samme FN-sporet så imidlertid den norske regjeringen bort ifra i 1999, da NATO gikk inni Kosovo etter at USA og Storbritannia ikke fikk støtte i FNs Sikkerhetsråd.

Selv om det tidvis har vært kritikk av støtte til ulike FN-aktiviteter, bl.a. bistand til u-land eller personell til fredsbevarende operasjoner, er det tverrpolitisk enighet om å støtte FN som verdensorganisasjon.

### **Institusjoner og normer**

Idealister og liberale institusjonalister ser gjerne på FN som en nødvendig internasjonal institusjon for at nasjonalstatene skal kunne samarbeide om felles problemer. Dette er et syn som ikke deles av realister, som mener internasjonale organisasjoner først og fremst er arenaer for stormaktspolitikk og i mange tilfeller

---

<sup>24</sup> Richard Holbrooke uttalte i 2000: ”Norge har i dag bare omkring 70 personer på fredsoppdrag for FN rundt om i verden. Siden 1948 har Norge deltatt i 27 FN-operasjoner med til sammen 60 000 kvinner og menn. Men hvorfor bare med 70 nå når behovet er så stort?” Aftenposten skriver videre: ”For etter hva Aftenposten erfarer hører norske FN-diplomater ofte den samme undring over at så få nordmenn deltar i rene FN-oppdrag” (Aftenposten 2000a).

kun overlever inntil en eller flere stormakter finner ut at de er mest tjent med å bryte samarbeidet. Realistene hevder at en institusjon som FN ikke kan ha makt og innflytelse i seg selv. Mindre stater ser derimot på FN som en mulighet til å utvikle et internasjonalt lovverk og normsystem – for slik å hindre større staters vilkårlige bruk av makt.

Norge har – i likhet med mange andre småstater – arbeidet for et internasjonalt system av lover og normer. Dette har blitt en del av norsk sikkerhetspolitikk (Riste 2001), ved at stormakter skal ”bindes” til å følge internasjonale normer og lover. Det har flere ganger blitt fremmet argumenter om at *”Norge har sterke nasjonale interesser i å arbeide for et internasjonalt samfunn basert på folkerett og forpliktende multilateralt samarbeid gjennom FN og Sikkerhetsrådet”* (UD-ansatt 2004 [intervju]). Normene og lovene kan ha en effekt i å forhindre konflikter som er vanskelig å dokumentere. Selv om det internasjonale normverket ikke har noen bindende makt og selv om det ikke eksisterer en overnasjonal myndighet som kan håndheve lovene, vil brudd med internasjonale normer føre til tapt anseelse og legitimitet. Internasjonal legitimitet er blitt viktig av flere grunner (Franck 1988):

- verden består nå av et flertall av demokratier;
- informasjon om internasjonale hendelser når raskt ut til hele verden;
- landene er knyttet tettere sammen enn tidligere, med kommunikasjon og handel som gjør det viktig å ha et godt omdømme og tillit hos andre aktører;
- internasjonal legitimitet kan gi innflytelse i internasjonale fora.

Å bryte normene i internasjonal politikk kan slik gi store konsekvenser og kostnader. Norge har, som tidligere nevnt, vært svært ivrig etter å følge opp disse. Problemet har de siste årene vært å forholde seg til et USA som i økende grad har brutt med internasjonale normer og avtaler. USAs myndigheter har de siste årene valgt å bryte med underskrevne internasjonale avtaler og protokoller, så vel som normer om internasjonal politikk.<sup>25</sup> Den norske regjeringen blir her satt i et dilemma: Norge er

---

<sup>25</sup> USA høstet i årene rundt Norges periode i Sikkerhetsrådet internasjonal kritikk på bakgrunn av en rekke forhold: politikken i forhold til Kyoto-protokollen, ABM-avtalen, holdningen til krigsforbryterdomstolen, Guantanamofangene og krig mot Irak uten å gå gjennom FNs Sikkerhetsråd.

best tjent med å fremme internasjonale normer og å påpeke brudd på disse. I tillegg risikerer regjeringen kritikk fra opinionen, media og opposisjonen ved ikke å reagere overfor USA. Men på samme tid er regjeringen avhengig av amerikansk velvilje i sikkerhetspolitikken, og å kritisere den amerikanske utenrikspolitikken er da ikke uten risiko. Regjeringen har derfor stått overfor vanskelige valg i forhold til å kritisere USA for deres brudd på internasjonale normer.

Norges vektlegging av internasjonale institusjoner og normer, utgjør den empiriske bakgrunnen for hypotese 1: *Norge ønsker et handlekraftig FN*. Gjennom hele etterkrigstiden har norske regjeringer gjentatt hvilken sentral rolle FN har i både internasjonal politikk generelt og i norsk utenrikspolitikk spesielt. Det er derfor grunn til å vente at dette forholdet også vil virke inn på de norske prioriteringene under Midtøstendiskusjonene i Sikkerhetsrådet.

### 3.2 Den sikkerhetspolitiske dimensjonen: Norge og USA

USA er som tidligere nevnt en sentral aktør i forhold til oppgavens problemstilling på særlig to områder: Sikkerhetspolitikk og Midtøsten USA har vært Norges garantist innen sikkerhetspolitikken i mer enn et halvt århundre, og fortsatte å ha denne rollen også etter Den kalde krigens slutt. Samtidig har USA vært Israels klart største støttespiller i det internasjonale samfunn politisk, militært og økonomisk. Dette forholdet bidrar til å gi Norges Midtøsten-politikk i Sikkerhetsrådet en realpolitisk dimensjon.

#### **USA, NATO og Norge**

Under Den kalde krigen var kjernen i norsk sikkerhetspolitikk den atlantiske orienteringen og forsøkene på å binde vestmaktene til forsvaret av Norge (Riste 2001). I denne situasjonen spilte USA en helt sentral rolle, først som den eneste vestlige supermakt, og senere – etter Den kalde krigens slutt – som verdens *eneste* supermakt. Tradisjonelt har det – motivert av ”trusselen fra Sovjet” – vært en tverrpolitisk enighet om å støtte seg til USA, selv om venstresiden jevnlig har kritisert denne tilknytningen. Selv etter murens fall har det vært svært liten debatt om vi

fremdeles skal knytte oss sterkt til USA sikkerhetspolitisk. Det snakkes mindre om Russland som en trussel, men Norges territorialforsvar var i løpet av perioden i Sikkerhetsrådet fremdeles fokusert på en framtidig fare fra øst, i form av et ustabilt Russland (Knutsen m.fl. 2000: 28). I Stortingsmeldingen ”Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002” ble det skrevet følgende om forholdet mellom Norge og Russland:

*”Forholdet til Russland preges av kontakt og samarbeid, samtidig som den politiske situasjonen i landet er usikker og lite forutsigbar. Russland har imidlertid beholdt sin konsentrasjon av strategiske og taktiske kjernefysiske styrker på Kola. Det er også betydelige konvensjonelle styrker i dette området(...).*

*Hvis det skulle skje uventede endringer i russisk politikk, og det igjen skulle oppstå et motsetningsforhold mellom Russland og de vestlige land, er det sannsynlig at dette i stor grad ville få konsekvenser for Norge og Nord-Europa. Det er i dette området Russland grenser opp til NATO og Vesten (...).*

*Norges strategiske situasjon vil imidlertid fortsatt være helt avhengig av forholdet mellom Russland og de vestlige land.” (St.meld. 22, 1997-98, kap 3).*

Som sitatene over viser blir usikkerheten i Russland fremdeles vektlagt i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. På bakgrunn av dette er den norske sikkerhetspolitikken fortsatt er knyttet sterkt til USA. UD beskriver fremdeles USA som et ankerfeste i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk: ”USA har vært Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske ankerfeste i hele etterkrigstiden. Det vil være tilfelle også i overskuelig fremtid.” (UD 2001b). Opphøret av den kalde krigen har likevel gitt konsekvenser for det sikkerhetspolitiske forholdet mellom Norge og USA. Utover 1990-tallet ble det tydelig at USAs og NATOs oppmerksomhet ikke lenger var rettet mot Nordområdene, men mer mot områder som Balkan, Midtøsten og Asia (Njølstad 1997; Knutsen m.fl. 2000). Dette har ført til en norsk kamp for fremdeles å ha oppmerksomhet fra USA og NATO. At Norge i tillegg står utenfor EU gjør at regjeringen mangler forsvarspolitiske alternativer. Det har derfor vært viktig for Norge å kunne være nyttig for USA og NATO, og regjeringen har på bakgrunn av dette også endret sitt fokus når det gjelder Forsvarets internasjonale oppgaver til å svare overens med NATOs nye prioriteringer.

Tidligere var Norge en viktig bidragsyter til FNs fredsbevarende operasjoner (Aftenposten 2000a). Men de siste 10 årene har det skjedd en endring fra å prioritere mannskap og midler til FN, og over til å støtte NATO-tiltak.<sup>26</sup> To sitater fra to norske forsvarsministere, med 8 års mellomrom, illustrerer tydelig utviklingen. Daværende forsvarsminister Johan Jørgen Holst uttalte i 1993: *"For Norge vil det mest naturlige være å bidra med støtteenheter og sanitet til fredsopprettende operasjoner"* (sitert i Neumann 2002: 6). Dette står i kontrast til forsvarsminister Kristin Krohn Devold i 2001: *"Vi må ikke forbli et fotnoteland som alltid sender feltsykehus, og flyr bakerst hver gang."* (Dagens Næringsliv 2001). Devold peker videre på at NATOs internasjonale engasjement nå tar mer form av *"Coalitions of the Able and Willing"*, der *"En sterk ledelsesnasjon stiller seg i spissen for en gruppe land som deler oppfatningen av behovet for å gjennomføre en militær operasjon"*, og uttrykker videre ønske om at Norge skal være en aktiv deltaker i slike operasjoner (Devold 2002).

Norges endrete prioriteringer må ses i forhold til endringer i USAs utenrikspolitikk. Clinton-administrasjonens *grand strategy*<sup>27</sup> var av typen *"cooperative security"*; et internasjonalt samarbeid ville sikre amerikanske interesser og sikkerhet. Clinton la vekt på multilateralisme, menneskerettigheter, demokrati og økonomisk vekst. Dette kan relateres til Joseph Nyes *soft power*-begrep. Bush-administrasjonen har derimot lagt mer vekt på militærmakt og *hard power*, og har *"selective engagement"* som sin *grand strategy*. Dette er en strategi der USA tar et isolasjonistisk utgangspunkt, men velger seg ut sentrale områder – basert på nasjonale interesser – der de skal ha en aktiv utenrikspolitikk. Terrorangrepene 11. september 2001 har trolig påvirket valget av denne strategien, med inngripen i Afghanistan og Irak som eksempler. Den

---

<sup>26</sup> Selv om dette har blitt kraftig redusert de siste årene på bekostning av deltakelse i NATO-operasjoner, fremmes Norges bidrag til FN gjennom både personell og andre midler som noe svært viktig i St.prop. 1 (2001-2002), kap. 198 post 70: *"Frivillige bidrag til FNs fredsbevarende operasjoner er viktige for at Norge kan bidra til fred og spille en aktiv og konstruktiv rolle i Sikkerhetsrådet."*

<sup>27</sup> *Grand strategy* er det overordnede prinsippet eller målet som en stat organiserer sikkerhets- eller utenrikspolitikken mot. Det hevdes at USA velger mellom fire *grand strategies*: nyisolasjonisme, selective engagement, cooperative security, primacy (Posen og Ross 1997). De fire strategiene er ikke gjensidig utelukkende: man kan for eksempel se trekk av nyisolasjonisme i at Bush-administrasjonen trekker seg fra flere internasjonale samarbeid og mange vil også hevde at primacy – eller amerikansk global dominans – har sine støttespillere i Bush-administrasjonen.

amerikanske ”selective engagement”-politikken har ført til operasjoner med ”Coalitions of the Able and Willing” i ryggen.

For et Norge som både vil bli sett og hørt internasjonalt og fremdeles ønsker et nært sikkerhetspolitisk samarbeid med USA, har svaret ligget i å knytte seg til disse koalisjonene i en relativt moderat form, gjennom mindre styrker i Kosovo, Afghanistan og Irak. I sum kan en se den norske regjeringens endringer i bruk av forsvaret i samsvar med både endringer i NATOs geografiske fokusering og endringer i den amerikanske utenrikspolitikken. NATOs reduserte prioritering av nordområdene førte til at Norge var enda mer tjent med å være relevant for USA, og det norske forsvaret har de siste årene blitt prioritert bort fra FN-ledete operasjoner og mer over i operasjoner og områder med amerikansk engasjement. Norge er bevisst den fordel som kan ligge i å være en av USAs støttespillere og allierte. Dette kan i seg selv gi innflytelse og tilgang til arenaer og videre bidra til å fremme norske nasjonale interesser. Dette kan ses i sammenheng med det norske behovet for deltakelse på internasjonale arenaer.

Hilde Henriksen Waage (2004: 76-77) fikk gjennom intervjuer med sentrale deltakere i Osloprosessen bekreftet at Norge var nervøse for at USA skulle reagere negativt på fredsprosessen på 1990-tallet:

*”One of the most important Norwegian interests to protect in this peace game was Norway’s very own relationship with the USA. (...) Norway did not want to be accused of going behind the back of its ally and protector.”*

Denne forsiktigheten overfor USA kan også overføres til Norge i Sikkerhetsrådet, da de norske handlingene i Sikkerhetsrådet ble lagt merke til fra amerikansk side. Det amerikanske utenriksdepartementet utarbeider for Kongressen årlig en rapport, kalt *Voting Practices in the United Nations*, om hvordan hvert enkelt land i FNs generalforsamling og Sikkerhetsrådet stemmer i forhold til USA. Stemmegivningen rangeres etter hvilken grad landene stemmer likt USA, hvorvidt de følger USA i amerikanske kjernesaker – Midtøsten er rangert som en av disse – og hvorvidt landet mottar amerikansk bistand (Voting Practices 2001; 2002). Det er derfor sannsynlig at Norge gjorde de samme prioriteringene her som i Osloprosessen: Man ville ikke

risikere det nære forholdet til USA. Det er denne tanken som ligger til grunn for hypotese 2: Norge ønsket ikke å følge en politikk som kunne skade den sikkerhetspolitiske tilknytningen til USA.

### **Identitet, kultur og økonomi**

Olav Njølstad (1997) peker i tillegg til sikkerhetspolitikken også på to andre sider ved det norsk-amerikanske forholdet: en økonomisk side og en politisk-kulturell side. Den økonomiske forbindelsen har naturlig nok vært ensidig; USA er en langt viktigere handelspartner for Norge enn Norge er for USA. Men samtidig er ikke USA Norges viktigste handelspartner, både Tyskland, Sverige, Storbritannia og Danmark handler mer med Norge enn USA (SSB 2003: tabell 365), så det er heller ikke snakk om en totalt ensidig handelsavhengighet. Politisk-kulturelt er påvirkningen derimot enda tydeligere. Amerikansk påvirkning gjennom kulturelle, ideologiske, politiske og kommersielle kanaler har vært sterk helt siden andre verdenskrig. Amerikansk *soft power* påvirker det norske samfunnet og tenkesettet i større grad enn mange kanskje vil innrømme. Det kan være riktig å snakke om en følelse av felles identitet med amerikanerne, en følelse som har blitt underbygget av amerikansk kamp mot tyskerne under 2. verdenskrig, Marshallhjelpen i etterkrigstida og politisk og kulturell påvirkning gjennom nyheter, medier, handel og populærkultur. Denne følelsen av felles identitet har med stor sannsynlighet også ført til økt mottagelighet for amerikanske synspunkter, og amerikansk politikk kan lettere ha funnet gehør i Norge.

Den kulturelle dimensjonen kan på denne måten forsterke det sikkerhetspolitiske aspektet som gir bakgrunnen for oppgavens hypotese 2: *Norge prioriterer realpolitiske og sikkerhetspolitiske hensyn.*

### **3.3 Idealisme i norsk utenrikspolitikk**

Den idealistiske dimensjonen i norsk utenrikspolitikk kan spores tilbake til flere forhold. I mellomkrigstiden kom denne til uttrykk gjennom Norges innsats i Folkeforbundet, Fridtjof Nansens nødhjelp i Russland og utenriksminister Halvdan Kohts akademiske idealisme, som hans senere etterfølger Halvard Lange tok med seg

over i etterkrigstiden. Den norske idealismen kan også sees i sammenheng med den kristne misjonstanken i norsk utenrikspolitikk, og ikke minst den internasjonale solidariteten som har kommet med sosialdemokratiets sterke posisjon i norsk politikk. Olav Riste (2001: 257) peker på at norske bistandsprosjekter bar spor i seg av en misjonærimpuls og arbeiderbevegelsenes idealer om internasjonal solidaritet og humanitær omtanke. Utover 1980-tallet ble den norske idealismen en stadig større del av den norske utenrikspolitikken, gjennom internasjonalt engasjement innen bistand, fredsmevling, menneskerettigheter og demokrati. På 1990-tallet profilerte norske regjeringer seg både innenriks og internasjonalt som en ”humanitær stormakt” (Stortinget 2000). Gjennom bistand og arbeid for fred og menneskerettigheter vakte Norge internasjonal oppsikt. Den største enkelthendelsen var Osloavtalen, en prinsipperklæring undertegnet av palestinere og israelere – forhandlet fram med norske tilretteleggere. Det er etter hvert blitt skrevet en del om denne dimensjonen i norsk utenrikspolitikk; Egeland (1988) og Tvedt (1997) har skrevet om hvordan ”den norske modellen” – med frivillige organisasjoner i utenriksdiplomatiets tjeneste – fungerer som regjeringens forlengede hånd. Rolf Tamnes (1997: 443-444) peker på tre hovedårsaker til det økte internasjonale engasjementet fra tidlig på 1990-tallet: Slutten på den kalde krigen åpnet verden for nye og mer komplekse utfordringer, enkelte triumfer forsterket tanken om at små stater hadde særlige fortrinn i internasjonalt diplomati og i tillegg hadde Norge god nok økonomi til å bære slike byrder.

Enkelte kommentatorer har ment at denne idealismen står i konflikt med norske egeninteresser, og slik brakt den tradisjonelle diskusjonen om realisme og idealisme inn i forhold til norsk utenrikspolitikk. Aftenpostens Nils Morten Udgaard uttrykte i 1995 bekymring over at det norske internasjonale engasjementet gikk på bekostning av norske egeninteresser. Han hevdet at fokuseringen på nødhjelp og internasjonalt fredsengasjement ”vitner om stor idémessig uklarhet rundt spørsmålet om hva utenrikspolitikk egentlig er. Norske egeninteresser kommer i bakgrunnen og vi beveger oss - paradoksalt nok - mot mer isolasjonisme” (Udgaard 1995). Også Rolf Tamnes’ bind 6 av Norges utenrikspolitiske historie fra 1997 fokuserer mye på nettopp konflikten mellom idealisme og realisme i norsk utenrikspolitikk. Gjennom

etterkrigstiden vokste det fram en norsk forståelse av at sikkerhetspolitikk og Norges egeninteresser var den 'egentlige' utenrikspolitikken, mens bistand og idealistisk politikk kun ble supplement til denne. Når denne idealistiske politikken bredte om seg i norsk utenrikspolitik fram mot og etter slutten på den kalde krigen, ble det derfor reagert fra flere hold (jf Udgaard 1995). Reaksjonene tok ofte utgangspunkt i nettopp protester mot at norsk utenrikspolitik skulle være idealistiske tiltak.

Men i de siste årene har det kommet noen bidrag som har sett nærmere på om ikke også den idealistiske politikken er et supplement til, om ikke enda en innlemmet del av, en norsk utenrikspolitik basert på egeninteresser. Janne H. Matlary (2002) peker i en rapport på hvordan de ansatte i UD i stor grad opplever at idealpolitikken gir innflytelse også i Washington og Brussel. *"Det er ingen tvil om at norsk engasjement i ulike fredsprosesser er det som i stor grad gir oss tilgang til toppene i State Department"* uttalte en av Matlarys respondenter i et intervju (ibid.: 61).<sup>28</sup> Dette er et viktig poeng, som forsterker den empiriske bakgrunnen til hypotese 3.

Henrik Thune og Torgeir Larsen (2000: 75) er i tråd med dette når de peker på at det å sterkt fremme idealistisk politikk *"kan være like mye realpolitikk som det å sikre næringsveier, territorium eller befolkning"*. De to tar et annet utgangspunkt enn Matlary, og begrunner utsagnet med at mindre stater på et internasjonalt "marked" må selge seg selv gjennom annet enn militærkraft. Statene må fremme et positivt *omdømme* for å kunne få tilgang til internasjonale verv og oppgaver (ibid.: 81).

Den idealistiske tradisjonen i norsk utenrikspolitik støtter slik opp om de teoretiske perspektivene på hvordan idealistisk politikk kan benyttes til å fremme Norges egeninteresser. De utgjør sammen den empiriske og teoretiske bakgrunnen for oppgavens hypotese 3, om at Norge i Sikkerhetsrådet ønsket å profilere seg selv som en idealpolitisk pådriver.

---

<sup>28</sup> Poenget i dette utsagnet (at Norge oppnår kontakter og innflytelse gjennom sine fredsengasjement) blir bekreftet også i mitt intervju med et sentralt medlem i den norske FN-delegasjonen av mars 2004.

### 3.4 Sikkerhetsrådet som arena

I FN er Generalforsamlingen ment å stå for det idealistiske elementet, med én stemme til hvert land. Stormaktspolitikk skulle derimot komme til uttrykk i en egen *realistisk* arena i Sikkerhetsrådet. Med todelingen av statene i permanente og valgte medlemmer er Sikkerhetsrådet i utgangspunktet en hybrid av to modeller av internasjonal samhandling: en Metternichiansk *stormaktskonsert*, tilsvarende samlingen av mektige monarkier som styrte Europa etter Napoleonskrigene, og en Wilsoniansk *samling av nasjoner*, tilsvarende Folkeforbundet fra mellomkrigstiden som forsøkte å fremme samarbeid mellom stater i en åpen og demokratisk prosess. Mens de store og mektige permanente medlemmene er ment å være drivkrefter for et handlekraftig sikkerhetsråd, er de valgte medlemmene ment å fungere som en sikkerhet for at handlingene er i en felles interesse. Det som derimot blir stående som Sikkerhetsrådets svakhet, er hinderet de mektige permanente medlemmene kan utgjøre i utøvelsen av “det felles gode”, gjennom vetomakten de innehar.

Sikkerhetsrådet har formelt fått tildelt det overordnede ansvaret for opprettholdelse av internasjonal fred og sikkerhet (FN-charteret, artikkel 24). Foruten de fem faste medlemmene – USA, Storbritannia, Russland, Kina og Frankrike – består Sikkerhetsrådet av 10 medlemmer som sitter i to år av gangen.<sup>29</sup> For å fatte et vedtak må minst 9 av de 15 medlemmene stemme for vedtaket, og ingen av de faste medlemmene kan stemme mot – da de har vetorett. Etter den kalde krigen er bruken av vetoretten blitt redusert, og Sikkerhetsrådet har slik blitt mer i stand til å utføre de pliktene det var satt til. Men fremdeles blokkeres enkelte saker, når en av stormaktene er imot vedtaket.

Et annet viktig trekk ved Sikkerhetsrådet etter den kalde krigens slutt er at de konfidensielle møtene mellom representantene har fått økt betydning. Disse konsultasjonene legger nå grunnlaget for alle viktige beslutninger, ved at representantene forhører seg om det er politisk mulig å få vedtatt de ulike forslagene

---

<sup>29</sup> I 2001 og 2002 var de ti valgte medlemmene:

2001: Bangladesh, Jamaica, Mali, Tunisia, Ukraina, Irland, Norge, Singapore, Mauritius og Colombia.

2002: Syria, Bulgaria, Kamerun, Guinea, Mexico, Irland, Norge, Singapore, Mauritius og Colombia.

(Baehr & Gordenker 1994: 49). Mange utkast til resolusjonsforslag kommer ikke til avstemning, da man tidlig finner ut at det ikke vil få nok støtte. Enkelte forslag blir likevel ført helt fram til avstemningen, ofte motivert av at landet som forfattet forslaget vil signalisere politiske standpunkter i forhold til den enkelte saken – eller vil ”henge ut” et av de andre landene som motstander av saken. At de konfidensielle møtene har fått økt betydning kan peke i retning av at Sikkerhetsrådet har fått mer å si. Sikkerhetsrådet blir ikke lengre kun en arena for å ytre sine holdninger, men statene går aktivt inn for å diskutere fram løsninger bak lukkede dører.

### **Ulike perspektiver på Sikkerhetsrådet**

Det diskuteres stadig om Sikkerhetsrådet makter å utøve ansvaret for mellomfolkelig fred og sikkerhet. Denne diskusjonen har både en teoretisk og en empirisk side. Teoretisk diskuteres det mellom nyrealister og liberale institusjonalister. Liberale institusjonalister mener at internasjonale institusjoner bidrar til økt felles nytte, og at fred og økonomisk vekst kan fremmes gjennom samarbeid i institusjoner. På den andre siden står nyrealistene, som mener internasjonale normer, institusjoner og organisasjoner ikke spiller noen reell rolle i internasjonal politikk; hvis en stat ønsker å gå til krig og har makt til dette, vil den ikke kunne bli bundet av internasjonale lover og regler. Staten følger kun alliansen eller institusjonen så lenge den tjener på dette selv. Et empirisk eksempel på den teoretiske diskusjonen om staters mulighet til å bryte institusjonelle samarbeid så vi det seneste eksempelet på rundt årsskiftet 2002-03. USA forsøkte da å overtale Sikkerhetsrådet til å støtte et angrep på Irak. USA prøvde å få aksept i Sikkerhetsrådet for at det var nødvendig å gå til krig. De fikk ikke den konkrete tillatelsen de hadde håpet på, men valgte likevel å gå til krig med utgangspunkt i mer generelle resolusjonstekster.<sup>30</sup>

### **Arena for press**

De ulike landenes stemmegivning tillegges av flere grunner stor betydning i Sikkerhetsrådet. Vedtakene og resolusjonene i Sikkerhetsrådet rangerer høyest av

---

<sup>30</sup> Resolusjon 1441 gir ingen fullmakt om å gå til krig i seg selv, men stipulerer at hvis ikke det irakiske regimet samarbeider bedre og beviser at de har gitt opp utviklingen av ABC-våpen, vil de måtte møte konsekvensene. USA valgte å tolke dette som en god nok legitimering for å gå til krig. Det strides blant jurister om hvorvidt dette er et brudd med internasjonal rett eller ikke.

vedtakene i FN-systemet, de blir en del av folkeretten, de kan føre til militære aksjoner og de danner presedens for senere politikk og holdninger internasjonalt. Sikkerhetsrådet fungerer som et symbol på det internasjonale samfunn ved at de avgjørelsene som tas her blir stående som en internasjonal legitimering eller fordømming av handlinger. Sikkerhetsrådet som arena er derfor en arena med stor grad av press mot det enkelte lands utenrikspolitikk. Presset kan komme fra ikke-statlige aktører med interesser i saken, fra land med sete i Sikkerhetsrådet eller fra andre land med interesser i den aktuelle saken. Hver handling, hver stemme og hver politiske uttalelse blir fulgt med argusøyne av andre lands regjeringsapparat.<sup>31</sup> Vetoretten alene gir makt, fordi stater kan utnytte denne til å forhindre handlingsalternativer. Statene kan også bruke vetoretten til å øke kostnadene ved andre handlingsalternativer, ved at de stater som fremmer disse er nødt til å inngå kompromisser.

Det drives aktiv lobbyvirksomhet inn mot medlemmene av Sikkerhetsrådet. I intervjuet med medlemmet av den norske FN-delegasjonen fikk jeg bekreftet at *”de som er berørt [i en konflikt] er veldig aktive overfor Sikkerhetsrådet”* og at *”det jobbes veldig intenst inn mot Sikkerhetsrådet”* (FN-delegat 2004 [intervju]). Norge kunne på forhånd vente en viss grad av implisitt press fra flere ulike aktører:

- USA og Israel kan ha innflytelse i retning en Israelfvennlig norsk politikk. USAs holdninger har betydning på grunn av sikkerhetspolitikken og gjennom felles identitetsfølelse. Israel har tyngde på bakgrunn av israelske sympatier i kristen-Norge, samt i KrF og til en viss grad Arbeiderpartiet. Videre kan regjeringen være redd Norge ikke får spille rolle i framtidige fredsprosesser.
- Palestinerne og de arabiske landene kan tilsvarende ha innflytelse på den norske politikken; en lite palestinskvennlig politikk vil kunne føre til at Norge ikke har tilstrekkelig tillit til å spille en fredsrolle i regionen.

---

<sup>31</sup> Et eksempel er den amerikanske kongressens ”Voting practices”, en årlig rapport der de ulike landenes stemmegivning presenteres etter hvilken grad de stemmer overens med den amerikanske politikken (Voting practices 2001 og 2002). Jf. kapittel 3.2.

- Europeiske land kan ønske å påvirke Norge til å samarbeide med disse i de ulike resolusjonsavstemningene. EU har tyngde siden de representerer en arena som Norge i stor grad er avhengig av tilgang til.
- FN og FN-støttespillere vil ønske at Norge støtter opp om organisasjonen og dens bestrebelser på fred, menneskerettigheter og lignende.

### **EU og Midtøsten i Sikkerhetsrådet**

Når Midtøstenkonflikten er blitt diskutert i Sikkerhetsrådet har man kunnet ane en splittelse mellom Europa og USA. Særlig vetomakten Frankrike har markert seg som politisk uenig med USA om Midtøstenpolitikken, men generelt er den europeiske opinion og politikerne mer tilbøyelig til også å se de palestinske synspunktene (Perthes 1998). EUs andre vetomakt i Sikkerhetsrådet, Storbritannia, har imidlertid lagt seg på en Midtøstenpolitikk som ligger nærmere den amerikanske, noe som har gitt utfordringer til et EU som de siste årene har begynt å samordne sin FN-politikk. Samordningen har i Sikkerhetsrådet kommet til uttrykk ved at ett av EU-landene, etter møter mellom landenes FN-delegasjoner, kommer med en felles uttalelse. De EU-landene som har sete i Sikkerhetsrådet kommer så med sine uttalelser, der de oftest sier at de slutter seg til den uttalelsen som tidligere ble gitt. Slik har EU søkt å tale med en stemme, også i forhold til Midtøsten. Likevel har de viktigste kjennetegnene i EU-landenes politikk overfor Midtøsten *utenfor* Sikkerhetsrådet vært at den har vært lite konkret, lite samordnet og forholdsvis forsiktige utspill (Perthes 1998). Det bør også nevnes at israelerne ved flere tilfeller har motsatt seg en større europeisk rolle, enten i FN-sammenheng eller i fredsprosesser (Aftenposten 1996). EU spiller derfor en beskjeden rolle i forhold til konflikten.

Da Norge inntok setet i Sikkerhetsrådet, fulgte den norske delegasjonen opp tradisjonen om at de vesteuropeiske landene holder sammen. Midtøstendiskusjonene skiller seg imidlertid ut ved at de europeiske landene oftere er uenige om stemmegivningen. Jeg vil senere i drøftingen iblant sammenligne hva de fire vesteuropeiske landene gjorde i forhold til de ulike resolusjonsavstemningene, og det kan derfor være nyttig med en kort presentasjon.

*Irland* ble valgt inn samtidig med Norge, og satt dermed gjennom hele Norges periode i Sikkerhetsrådet. Irlands likheter med Norge gjør det interessant å sammenligne de to landenes politikk i Sikkerhetsrådet: Begge er små land, sterke støttespillere til FN og har en høy idealistisk profil i utenrikspolitikken. Irland la i løpet av tiden i Sikkerhetsrådet vekt på Midtøsten, Afrika, menneskerettigheter og konfliktforebygging (S/PV.4677), noe som minner sterkt om de norske prioriteringene.<sup>32</sup> Irland skiller seg likevel fra Norge på enkelte områder. Irland er medlem av EU, har ikke den historiske tilknytningen til fredsprosessen i Midtøsten og har videre en helt annen sikkerhetspolitisk bakgrunn. Irland er videre ikke medlem av NATO og har derfor blant annet ikke det samme forholdet til USA. Irland er likevel en interessant sammenligning basert på de likhetene som eksisterer mellom landene.

*Frankrike* og *Storbritannia* har begge fast sete i FNs Sikkerhetsråd og har derfor vetorett. De to har vist seg å ha til tider svært ulik tilnærming til enkelte temaer i Sikkerhetsrådet. Storbritannia ligger tett opp til USA blant annet i forhold til Midtøsten, mens Frankrike har vist seg å være kanskje det mest arabiskvennlige vestlige landet i Sikkerhetsrådet (FN-delegat 2004 [intervju]). I og med at begge disse landene har vetorett skiller de seg klart fra det norske utgangspunktet, men kan likevel være interessante referanser til sammenligning for den norske politikken.

### **Andre aktører i Sikkerhetsrådet**

*Den arabiske gruppen* er en gruppering av 22 arabiske stater i FN. Disse landene holder møter seg imellom for at de arabiske landene som er valgt inn i Sikkerhetsrådet skal representere også den arabiske verden, og ikke kun sitt eget land. I forhold til Midtøsten har dette bidratt til en polarisering ved at de fremmer palestinske synspunkter som står i sterk motsetning til den amerikanske Midtøstenpolitikken. De to polene er likevel naturligvis ulik i maktforholdene, i og med at ingen arabiske land har vetorett i Sikkerhetsrådet. Den arabiske gruppen søker derfor å påvirke landene i Sikkerhetsrådet til å fremme deres sak (FN-delegat 2004

---

<sup>32</sup> Norges tre utvalgte satsningsområder var Afrika, FNs fredsoperasjoner og de underliggende årsaker til konflikter (intervju FN-delegat 2004).

[intervju]). I og med at det er blitt sedvane i Sikkerhetsrådet for at en sak må tas opp av en av de berørte partene i en konflikt, fyller et av landene i den arabiske gruppen oftest denne rollen overfor Midtøstenkonflikten (ibid.). I Norges periode var Tunisia valgt medlem ut 2001 og Syria ble valgt inn i 2002.

Den arabiske gruppen fungerer ofte parallelt med *Bevegelsen av ikke-allierte stater* (Non-aligned movement, NAM), som opprinnelig oppstod som en samling av u-landene under den kalde krigen. NAM består av rundt 115 land som søker å fremme u-landenes rettigheter og standpunkt i Sikkerhetsrådet.<sup>33</sup> Også disse søker å samordne politikken sin slik at når et av landene oppnår et sete i Sikkerhetsrådet snakker det ofte på vegne av hele bevegelsen (BBCNews Online 2003a).

Russland spiller nå en beskjeden rolle i forhold til Midtøstenkonflikten. Tidligere knivet USA og Sovjet om innflytelse i afrikanske og asiatiske land, og Russland søkte da å øve innflytelse hos de arabiske landene. Nå er imidlertid landets posisjon i forhold til disse landene sterkt redusert. EU innehar også en beskjeden rolle i forhold til konflikten, mye på grunn av at organisasjonen fremdeles arbeider med å utarbeide en felles utenrikspolitikk.

### 3.5 Midtøsten i internasjonal politikk

For å forstå utviklingen av temaene i Sikkerhetsrådet og hvilke tiltak som har vært fremmet overfor konflikten, skal jeg her kort presentere enkelte nøkkeltemaer i forhold til hvordan det internasjonale samfunnet har forholdt seg til konflikten.

#### **FN og Midtøsten – tidligere resolusjoner**

FN utgjør – ved siden av USA, Russland og EU – en av de fire aktørene i kvartetten som nå arbeider for fred i Midtøsten, og organisasjonen har alltid spilt en spesiell rolle i forhold til konflikten. Det var FN som opprettet staten Israel i 1948, etter at Storbritannia hadde erklært at det ikke klarte å styre mandatet Palestina. Det ble helt fra begynnelsen av rettet sterk kritikk fra de arabiske landene mot opprettelsen av

---

<sup>33</sup> Alle 22 medlemslandene i Den arabiske gruppen er også medlemmer i Den alliansefrie bevegelsen.

Israel, og FN har helt siden den gang forsøkt å spille en meglerrolle mellom Israel og nabolandene eller palestinerne. Israelske regjeringer har gjennom årene vært svært skeptiske til FN og mener organisasjonen ikke evner å være objektive overfor Midtøstenkonflikten. Israel ønsker derfor å holde FN utenfor konflikten i størst mulig grad. (Bennis 2000: 18, 213). Både FNs generalforsamling og sikkerhetsråd har kommet med vedtak og uttalelser om konflikten, men konflikten har likevel fortsatt. Et par av resolusjonene fungerer likevel som utgangspunkt for diskusjoner selv i dag, og kan derfor være verdt å ses nærmere på.

Det er særlig to resolusjoner det refereres til i diskusjonene om Midtøsten; 242 (1967) og 338 (1973). Den mest sentrale av disse er 242, da 338 kun oppfordrer til umiddelbare fredsforhandlinger og støtter resolusjon 242. Særlig tre ledd fra resolusjon 242 er blitt framhevet i ettertid:

*"Withdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the recent conflict; Termination of all claims or states of belligerency and respect for and acknowledgment of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force. (...)  
Affirms further the necessity for achieving a just settlement of the refugee problem."*  
(S/Res. 242)

Resolusjon 242 er preget av å balansere mellom to hensyn. Resolusjonen ble vedtatt fordi den forente det Sovjet og araberlandene ønsket (israelsk tilbaketrekking fra okkuperte territorier) med det Israel og USA ønsket (at nabolandene anerkjente staten Israel). Problemet har senere vært at Israel ikke har trukket seg tilbake fra okkuperte områder, samtidig som staten Israels integritet fremdeles ikke fullt ut er respektert av nabolandene eller palestinerne.<sup>34</sup> Man har derfor stått tilbake med en resolusjon som ikke blir fulgt, og som Sikkerhetsrådet ikke har hatt makt til å sørge for blir fulgt opp. Resolusjonen er derfor blitt stående som et mål statene bør sørge for å oppnå, og brukes som basis for fredsforhandlinger mellom partene.

<sup>34</sup> Israel og USA har i ettertid pekt på at det i resolusjonsteksten kun oppfordres til tilbaketrekking fra "nylig okkuperte områder", det vil si ikke alle områder som er okkupert. Det er nok ikke tilfeldig at teksten ble utarbeidet slik; USA ville trolig lagt ned veto hvis teksten oppfordret til tilbaketrekking fra alle territorier. Israel har videre hevdet at det er presedens for at stater beholder sitt okkuperte territorium inntil en fredsavtale er ferdig forhandlet fram. PLO på sin side protesterte i flere år mot å bruke denne resolusjonen som utgangspunkt, da palestinerne ble framhevet som flyktninger i stedet for et folk med mulige nasjonale rettigheter (Khalidi 1993).

FNs rolle i Midtøsten har blitt mindre enn hva flere har ønsket, mye på grunn av USAs (og tidligere også Sovjets) stemmegivning i Sikkerhetsrådet. Under den kalde krigen ble diskusjonene rundt Midtøsten preget av en låst stillstand mellom USA og Sovjet, der begge kunne hindre vedtak ved å bruke vetoretten. Resultatet ble derfor et lammet Sikkerhetsråd i forhold til Midtøsten. Etter den kalde krigen har USA brukt vetoretten sin til å hindre resolusjonsforslag som er kritiske til Israel, og har generelt vært kritisk til at FN skal gripe inn i konflikten (Bennis 2000: 211). Også Israels nevnte skepsis til FN vanskeliggjør naturligvis FNs rolle (ibid.: 18, 213).

FN har tidligere spilt en rolle i Midtøsten gjennom de fredsbevarende styrkene som har vært stasjonert der gjennom flere tiår. UNIFIL-styrkene i Libanon og UNDOF-styrkene på grensen mellom Israel og Syria har bidratt til ro og stabilitet i området. FN har i tillegg fungert som den nødvendige garantisten som har gitt trygghet i forhold til fredsforhandlinger mellom partene. Selve meklingen har gjerne foregått gjennom en tredjepart (eksempelvis USA i Camp David-forhandlingene i 1978 eller Norge i Osloprosessen på 1990-tallet), men FN har stått for en mer nøytral trygghet og legitimering av forhandlingene og avtalen. FNs utgangspunkt har vært at partene bør nærme seg hverandre på basis av at partene utveksler *land for fred*; Israel gir palestinerne land mot at palestinerne og nabolandene gir Israel anerkjennelse og sikkerhet. De senere årene er FN som tidligere nevnt en av aktørene i den såkalte *kvartetten* – FN, USA, EU og Russland – som nå søker å få partene til igjen å nærme seg hverandre. Kvartetten arbeider blant annet med et ”Veikart for fred”, som har som mål å få partene til trinnvis å nærme seg hverandre (S/2003/529).

### **Folkeretten**

I forbindelse med konflikten i Midtøsten blir det ofte referert til brudd på internasjonal humanitærrett, på menneskerettighetene eller brudd på folkeretten. Jeg vil komme inn på dette i analysen i de neste kapitlene, men temaet fortjener først en klargjøring av hva som ligger i dette.

FN har slått fast at Den fjerde Genèvekonvensjonen<sup>35</sup> (1949) gjelder også for de okkuperte områdene. Konvensjonen peker blant annet på at sivile skal beskyttes, ikke lide nød eller oppleve nedverdiggende behandling i en konfliktsituasjon, og at det ikke skal foregå noen henrettelser uten en rettferdig rettssak (artikkel 3, paragraf 1).<sup>36</sup> Israels utgangspunkt er at Den fjerde Genèvekonvensjonen ikke gjelder de okkuperte områdene, fordi konvensjonen peker på at okkuperte områder er kun områder som har blitt okkupert fra en legitim stat. Israelske myndigheter har vekselvis benyttet også andre argumenter for at konvensjonen ikke gjelder de okkuperte områdene, men i forhold til denne oppgavens problemstilling vil det være tilstrekkelig å slå fast at FN gjentatte ganger har bekreftet at Genèvekonvensjonen også gjelder de okkuperte områdene (for eksempel i Sikkerhetsrådsresolusjonene 592, 605 og 607). Dette er en politikk også Norge har stilt seg bak (Helgesen 2002). USA har avstått i disse resolusjonsavstemningene, men har ikke benyttet vetoretten i disse tilfellene.

### **Mitchellkommisjonen og Tenetplanen**

Lederne i Midtøstenregionen møttes i Sharm el-Sheikh i midten av oktober 2000 for å diskutere hvordan man kunne komme tilbake til forhandlingsbordet. Møtet ble ledet av USAs daværende president Bill Clinton, men det kom lite håndfast ut av møtet. Palestinernes leder Yassir Arafat og Israels daværende statsminister Ehud Barak møttes aldri ansikt til ansikt og møtet endte kun i en uttalelse fra Clinton som uttrykte at partene var blitt enige om å ta viktige skritt mot fred. Clinton unnlot å bruke ordet våpenhvile (Aftenposten 2000c). Palestinerne hadde opprinnelig ønsket en FN-ledet granskningskommisjon til de okkuperte områdene, men det ble inngått et kompromiss om at en kommisjon ledet av den amerikanske tidligere senatoren George Mitchell skulle utarbeide en rapport om hvordan partene skulle bevege seg mot en fredelig løsning. Sharm el-Sheikh-kommisjonen inkluderte blant annet Javier Solana og Thorbjørn Jagland og ble etter hvert best kjent som *Mitchellkommisjonen*. Kommisjonen arbeidet i fem måneder i regionen med å komme fram til en slutt-

<sup>35</sup> Konvensjonens fulle navn: "Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War", fra 1949.

<sup>36</sup> FN-sambandet (2002a) skriver: "Det er allerede dokumentert omfattende og systematiske brudd på Genèvekonvensjonen om opptreden i krig og på okkuperte territorium fra israelsk side. Angrep på helsepersonell, ambulanser og sjukehus, vilkårlige arrestasjoner, behandlinga av fanger, deportering av befolkningsgrupper, skjending av religiøse institusjoner, kollektive avstraffelser av sivilbefolkninga, journalister som blir beskutt og i enkelte tilfeller drept – dette er et knippe av overgrep den israelske hæren er ansvarlig for i den krigen som er i gang nå".

rapport (Aftenposten 2001a). Sluttrapporten kom med enkelte forslag til handlinger partene skulle foreta seg:

- Israel skulle blant annet stanse alle bosettinger, betale tilbake skatteinntekter til de palestinske myndighetene og 'vurdere' å trekke seg tilbake til posisjonene før intifadaen<sup>37</sup> i september.
- Palestinerne skulle gjennom tydelige handlinger vise at de tok 100% avstand fra terrorisme, samarbeide tettere med israelske sikkerhetsstyrker og etablere bedre kommandolinjer til egne sikkerhetsstyrker (Mitchellrapporten 2001).

Rapporten gjentok videre flere av punktene fra Osloavtalen, og oppfordret generelt partene til å gå tilbake til forhandlingsbordet (ibid.).

Noen måneder senere, etter gjentatte hemmelige samtaler og meklinger med partene, la CIA-direktør George Tenet fram en våpenhvileplan 10. juni 2001. Punktene i Tenetplanen skiller seg ikke stort ut fra Mitchellkommisjonen, men inkluderte en våpenhvile som partene godtok. Tenetplanen oppfordret blant annet palestinerne til å slå ned på terrorisme og israelske myndigheter til å slå ned på sivile overgrep mot palestinere (Tenetplanen 2001, punkt 3). Planen fikk tyngde av at den var laget av en offisiell amerikansk utsending, med støtte også fra president Bush. Men det ble likevel tidlig klart at også denne våpenhvilen og avtalen stod ustøtt (Aftenposten 2001b). Det ble utover sommeren 2001 tydelig at våpenhvilen ikke var tilstrekkelig for å sikre fredelige forhold mellom partene, og både palestinske terrorhandlinger og israelske militæraksjoner fortsatte. Tenetplanen har likevel i likhet med Mitchellkommisjonen blitt fremmet av blant annet Norge og Sikkerhetsrådet som de skrittene det er nødvendig å ta for at partene skal kunne nærme seg hverandre.

### 3.6 Midtøsten i norsk hjemlig politikk

Norges forhold til Midtøsten forbindes i dag i stor grad med Oslo-prosessen og Norges rolle som tilrettelegger for denne. Men historien om en sterk tilknytning til regionen går tilbake til opprettelsen av staten Israel. Den tidligste tilknytningen til

---

<sup>37</sup> Opprinnelig arabisk ord for opprør. Brukes om serier av palestinske voldelige protestaksjoner mot Israel i de okkuperte områdene.

regionen skyldtes i stor grad norske kristne sitt engasjement for at jødene skulle få tilbake Det hellige land. Denne holdningen vant støtte over hele landet, mye på bakgrunn av sympatier med jødernes skjebne under den andre verdenskrig (Waage 2000), men også på grunn av Arbeiderpartiets sterke tilknytning til Israel – som jeg kommer tilbake til i dette kapittelet. Fra 1970-tallet vokste det derimot fram en sympati også med palestinernes sak. Dette hadde sammenheng med økt internasjonalt fokus på flyktningleirene, samt at den norske UNIFIL-bataljonen bidro til holdningsendringen:

*”Mange norske soldater kom hjem med et negativt inntrykk av israelerne og deres støttespillere. Dette ble en utfordring også i det politiske forholdet til Israel. Statsminister Oddvar Nordli (AP) påpekte ved flere anledninger at Norge måtte vurdere å trekke styrken tilbake dersom ikke situasjonen bedret seg. Regjeringen gikk imidlertid aldri til et slikt skritt.”(...)”Flertallet støttet imidlertid fremdeles Israel. Opprettelsen av organisasjonen Israels venner i 1974, i kjølvannet av oktoberkrigen året før, er illustrerende for dette. Det samme er utenriksminister Sven Strays (H) fastholdelse av den Israel-vennlige linjen tidlig på 1980-tallet. Det fremstår imidlertid som klart at den pro-israelske stemningen på 1970- og 1980-tallet ikke lenger var fullt så entydig som tidligere.” (NOU 2000/6: kap. 4)*

Utover 1980-tallet ble Norge mer engasjert i forsøk på å dempe konfliktene, noe som resulterte i prinsipperklæringen i 1993 (kjent som *Osloavtalen*). Osloavtalen førte til en lengre periode med roligere forhold mellom israelere og palestinere, og Norge fortsatte å arbeide for fredelige forhold i Midtøsten. Norge tok lederposisjon i giverlandskomiteen for palestinerne fra 1993, og har gjennom flere instanser<sup>38</sup> fortsatt arbeidet for fred i Midtøsten. Likevel har mangelen på enighet om Jerusalem, samt fortsatte bosettinger og selvmordsbomber førte til en ny oppblomstring av konflikten. Norge fylte rollen som tilrettelegger i den serien av forhandlinger som senere er kjent som Osloprosessen. En minst like viktig rolle ble imidlertid spilt av USA, som ble den nødvendige garantisten for en fredsavtale. I 2000 begynte en ny intifada, utløst av blant annet brudd i forhandlingene i Camp David og Ariel Sharons besøk på tempelhøyden i Jerusalem. Konflikten var således på et svært høyt nivå da Norge i januar 2001 inntok setet i Sikkerhetsrådet.

<sup>38</sup> Kfr. TV2s (2003) dokumentar ”De norske leiediplotatene” om norske organisasjoners virksomhet i Midtøsten. Dette ble også bekreftet av den omtalte e-posten fra UD om at prosessene fremdeles pågår. Videre er Terje Rød-Larsen, en av de sentrale aktørene i Oslo-prosessen, utnevnt til FNs spesialutsending til Midtøsten.

### **De norske partienes forhold til Midtøsten**

I løpet av toårsperioden hvor Norge var medlem av Sikkerhetsrådet, skiftet vi regjering fra en mindretallsregjering med Arbeiderpartiet til en koalisjonsregjering med Krf, Venstre og Høyre. Arbeiderpartiet hadde regjeringsmakten alene fram til 19. oktober 2001, og dette partiets utenrikspolitiske tradisjoner vil derfor være interessante. Ved regjeringsskiftet til koalisjonsregjeringen Bondevik II overtok Høyre utenriksministerposten, men Bondeviks utenrikspolitiske aktivitet som statsminister gjør at både Høyre og Krfs utenrikspolitiske tradisjoner er interessante. *Venstre* var det tredje regjeringspartiet, men fikk ingen viktige utenrikspolitiske poster, og var det klart minste regjeringspartiet. Det har heller ingen sterke utenrikspolitiske tradisjoner i forhold til Midtøsten, og vil derfor ikke bli diskutert grundigere her. Det er derfor partiene Ap, Høyre og Krfs forhold til Midtøsten som vil vies særlig oppmerksomhet her.

*Arbeiderpartiet* har tradisjonelt vært et parti med sterke bånd til Israel (Waage 2004: 33). Jødernes kamp for eget land like etter andre verdenskrig vakte stor sympati generelt i Norge, og regjeringspartiet Arbeiderpartiet var blant de sterkeste forkjemperne for denne saken. Statsminister Einar Gerhardsen og utenriksminister Halvard Lange var begge i konsentrasjonsleir under krigen, og hadde kanskje av den grunn også sterke sympatier med Israel (ibid.: 25). Men den i Arbeiderpartiet som særlig forbindes med Israel-sympatier var Haakon Lie. Han initierte innsamlingsaksjoner og var sterkt medvirkende til de sterke bånd som oppstod mellom Det Norske Arbeiderpartiet og Israel. Arbeiderpartiet lanserte i 1967 en kampanje for å støtte Israel i den forestående krigen mot de arabiske landene. Men utover 1970-tallet vokste det fram en parallell sympati med også palestinernes sak, og de eldre i partiet begynte å trekke seg tilbake. Partiet framstod derfor utover 1980- og 90-tallet med et mer balansert syn på konflikten. Partiet beholdt likevel et svært nært forhold til det israelske arbeiderpartiet. På 1990-tallet var det i følge Waage (2000) nettopp de sterke båndene mellom Arbeiderpartiet og israelsk arbeiderbevegelse som muliggjorde Osloprosessen. Da det israelske arbeiderpartiet mistet regjeringsmakten

til en konservativ koalisjonsregjering<sup>39</sup> i februar 2001, ble båndene mellom Arbeiderpartiet og Israel svekket ytterligere. Arbeiderpartiet hadde regjeringsmakten i de første ni månedene av Norges periode i Sikkerhetsrådet og Thorbjørn Jagland var utenriksminister. Jagland er Arbeiderpartiets ledende utenrikspolitiker, og har et stort engasjement i forhold til Midtøstenkonflikten. Høsten 2000 var han medlem i den omtalte Mitchellkommisjonen.

*Kristelig folkeparti* er et parti stiftet med utgangspunkt i et kristent livssyn, og mener dette bør være utgangspunktet for politikken. Partiet har tradisjonelt profilert seg sterkt på sin Israelsympati, og 19 av partiets 22 stortingsrepresentanter er i skrivende stund medlem i organisasjonen Israels Venner (Sæther 2003 [personlig korrespondanse]). Partiets ledelse har siden det kom til regjeringsmakten moderert sin støtte til Israel, og kommer nå med mer balanserte uttalelser i forhold til Midtøstenkonflikten. Likevel retter partiet seg mot kristne velgere, den delen av velgermassen som er mest positive til Israel. Kjell Magne Bondevik har vist seg å være en utenrikspolitisk svært aktiv statsminister. Han kommer fra et opprinnelig Israelvennlig parti, men har de siste årene tonet partiets Israelsympatier noe ned. Bondeviks uttalelser er derfor forholdsvis balanserte i forhold til konfliktsituasjonen. Bondevik profilerte seg som en FN-støttespiller, da diskusjonen kom i Sikkerhetsrådet om Irak-resolusjonene.

*Høyre* har tradisjonelt markert seg som et parti med vekt på forsvars- og sikkerhetspolitikk. Båndene til USA har vært sterke gjennom hele etterkrigstiden, og senest i Sikkerhetsrådsdebatten om Irakkriegen ble det tydelig at utenriksminister Petersen var langt mer USA-vennlig enn statsminister Bondevik. Høyre har tradisjonelt hatt en forholdsvis lav profil når det gjelder Israel. Til dels har de vært kritiske til Israel med bakgrunn i Aps gode forhold til Israel, men samtidig har partiet hatt flere framtrede medlemmer<sup>40</sup> i Israels venner og i skrivende stund er sju av partiets stortingsrepresentanter medlemmer i Israels venner. (Aftenposten 2002b). Jan Petersen var Høyres leder og inntok posten som utenriksminister høsten 2001. Han er

<sup>39</sup> Medlemmer av det israelske arbeiderpartiet ble invitert til å bli med i Ariel Sharons koalisjonsregjering, men regjeringen bar imidlertid et konservativt preg. Det israelske arbeiderpartiet trakk seg også senere ut av regjeringen (Aftenposten 2002k).

<sup>40</sup> Jo Benkow og Paul Thyness.

ofte svært rund i formuleringene, og har særlig blitt kritisert for dette i forhold til Israel og USA (Aftenposten 2002b). Den noe forsiktige holdningen overfor USA kan nok til en viss grad tilskrives den vekten Høyre tradisjonelt tillegger sikkerhetspolitikk og et sterkt bånd til USA og NATO. Petersen var mer forsiktig med sin støtte til "FN-sporet" i forhold til Irakresolusjonene enn det som var tilfellet med Bondevik.<sup>41</sup>

### **Opinion, massemedia og interessegrupper**

I Midtøstensaken har opinionen i Norge de siste tiårene svingt til fordel for palestinerne (Aftenposten/Opinion 2002), selv om norsk offisiell politikk tradisjonelt har vært svært Israelfvennlig. Waage (2000: 47) skriver om Norges Midtøstenpolitikk rundt 1980: "*[Norge] støttet fremdeles Israel med stor kraft og var samtidig overforsiktig overfor palestinerne generelt. (...) På den andre siden var støtten til palestinerne sak jevnt økende*".

Undersøkelsen Opinion gjorde for Aftenposten i begynnelsen av april 2002 viste at 44 prosent av de spurte svarte at de hadde mest sympati med palestinerne, mens bare 9 prosent oppgav at de hadde mest sympati med israelerne (Aftenposten/Opinion 2002). Det er også interessant å legge merke til at 40 prosent oppgir at de har fått *mer sympati for palestinerne* de seneste årene, mens kun 4 prosent har fått mer sympati for israelerne (ibid.). Denne undersøkelsen stemmer også med en undersøkelse Opinion gjorde for NRK et år senere, i juli 2003. Der mente 36 prosent at Bondevik-regjeringen var for Israelfvennlig, og en like stor andel mente regjeringen hadde et balansert syn på konflikten. 25 prosent oppgav at de ikke var sikre på hva de mente om regjeringens linje, noe som etterlater kun 3 prosent til å uttrykke at regjeringen er for vennlig innstilt overfor palestinerne (NRK 2003).<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Det er mitt inntrykk at Bondevik ønsket at USA ikke skulle gå til krig uten FN-støtte, med vekt på at USA ikke burde gå til krig. Petersen ønsket snarere at USA ikke skulle gå til krig uten FN-støtte i betydningen at *FN burde støtte USA i dette*.

<sup>42</sup> Når folket er misfornøyd med regjeringens Midtøsten-politikk, kommer det særlig fra kristne grupperinger som reagerer på at regjeringen kan støtte PLO og Arafat eller at regjeringen ikke støtter Israel nok, eller ikke reagerer sterkt nok på terroren. Det finnes svært mange eksempler i kristne aviser som Folkets Framtid og Norge i Dag.

Støtten til palestinerne har økt jevnt de siste årene, og et flertall av det norske folk har nå sterkere sympatier med palestinere enn israelere (Aftenposten/Opinion 2002). Men når man skal undersøke hvordan opinionen faktisk påvirker utenrikspolitikken, er det viktig å ha i mente hvilke kanaler denne påvirkningen kan foregå gjennom. En slik påvirkning kan blant annet foregå gjennom *medier* eller *interessegrupper* (Risse-Kappen 1991).

I kapittel 2.4 ble det pekt på hvordan medier og opinion påvirker hverandre gjensidig, ved at mediene fanger opp stemningen i folket, og ut fra dette velger vinkling på de ulike sakene. Det kan se ut som om dette også er tilfelle i norske medier, som har blitt kritisert fra flere hold for å være for kritiske til Israel. Michael Melchior – daværende viseutenriksminister i Israel, uttalte i 2003 at ”*Norske medier er verstingene i den globale dekningen av Midtøsten. Hvorfor er alle imot Israel?*” (Aftenposten 2003). Melchior overdriver kanskje poenget, men norske medier har blitt kritisert for å ha en stadig mer Israel-kritisk tone de siste årene (NRK 2002a).

Selv om den palestinske saken står sterkere i opinion og medier, kan dens støttespillere likevel ikke vise til de samme interessegruppene som Israelsympatisørene. Palestina-sympatisørene har kommet til uttrykk enten i Blitzmiljøet eller i enkelte ad hoc-demonstrasjoner, samt en interesseorganisasjon kalt Palestina-komiteen. Kristen-Norge har tradisjonelt sterke interessegrupper med kanaler til Stortinget og regjeringen, blant annet gjennom Israels Venner. Israels Venner er en forening av Stortingsrepresentanter som primært arbeider for å fremme et positivt syn på Israel. Foreningen hadde sin storhetstid på 1970-tallet, da nær 100 Stortingsrepresentanter var medlemmer. I oktober 2003 hadde organisasjonen 38 medlemmer på Stortinget.<sup>43</sup> Det som gjør at denne gruppen kan ha politisk innflytelse er den direkte kontakten den har med de politiske beslutningstakerne. Partiene Høyre og Kristelig Folkeparti, som kom til makten sammen med Venstre i oktober 2001, har til sammen 26 stortingsrepresentanter i gruppen. Gruppen er imidlertid preget av dårlig organisering, da den gjennom 1990-tallet var nærmest oppløst og først ble gjenstiftet i

---

<sup>43</sup> Av de 38 medlemmene er 19 fra KrF, 11 fra Frp, 7 fra Høyre, og en uavhengig (Jan Simonsen, tidligere Frp). (Sæther 2003 [personlig korrespondanse])

begynnelsen av Norges periode i Sikkerhetsrådet. Aftenposten (2002f) skrev i en artikkel med den talende tittelen "Israels venner i dvale" om nettopp den svake organiseringen i organisasjonen og at ingen av representantene visste helt hvem som var leder. Israels Venner synes derfor i seg selv å ha hatt liten innflytelse på den norske utenrikspolitikken.

Ved siden av Israels Venner eksisterer det flere kristne organisasjoner som har Israel som enten hovedsak eller som en av flere politiske saker, ved siden av abort, kristendomsundervisning, osv.<sup>44</sup> Disse har primært kontakter gjennom representantene i Kristelig Folkeparti, men er også representert i enkelte råd og utvalg. Det er likevel lite trolig at disse har særlig stor innflytelse på den norske utenrikspolitikken.

Israelstøtten er institusjonalisert gjennom kristne interessegrupper, mens palestinerstøtten generelt har større oppslutning i opinionen (Aftenposten/Opinion 2002). Man skal ikke dra betydningen av interessegrupper for langt, men det kan være på sin plass å minne om Stein Rokkans "stemmer teller, men ressurser avgjør" (Rokkan 1966).

---

<sup>44</sup> Israelmisjonen og Norsk Luthersk Misjonssamband er trolig de best kjente.

## 4 Norske utfordringer i Sikkerhetsrådet

Regjeringen stod overfor flere typer utfordringer da Norge inntok setet i Sikkerhetsrådet. I arbeidet med oppgavens problemstilling og hypoteser har imidlertid fire utfordringer i forhold til Midtøstenproblematikken skilt seg ut:

- Hvordan stilte Norge i Sikkerhetsrådet seg til balansegangen mellom a) det å oppnå konsensus og slik også vedtak og b) å fremme idealistiske prinsipper?
- Hvordan stilte Norge seg i forhold til USAs Midtøstenpolitikk?
- Hvordan ville Norge forholde seg til partene Norge tidligere hadde fungert som fredsmegler for?
- Ville de signalene som ble gitt til det hjemlige publikum om utenrikspolitikken stemme overens med den politikken som faktisk ble ført?

Utfordringene ble kort nevnt også i innledningskapittelet. Dette kapittelet vil analysere bakgrunnen til de utfordringene Norge stod overfor.

### 4.1 Holdninger eller handlinger?

Diskusjonene i Sikkerhetsrådet kan ta form av et spill mellom de ulike partene. Bailey (1988: 175) peker på at medlemmene i Sikkerhetsrådet gjerne prøver å presse på for å få resolusjoner tidlig vedtatt eller benytter ulike filibustertaktikker<sup>45</sup> for å utsette resolusjonsavstemninger. Siden ordlyden i resolusjonstekstene kan ha avgjørende betydning for senere arbeid med temaet, vil medlemmer som sympatiserer med partene i en konflikt kunne gå langt for å endre teksten. Selv små og detaljerte endringer i ordlyden kan ha stor betydning. Det er utallige eksempler på at uenighet om formuleringer har ført til at resolusjonen ikke har blitt vedtatt.

I de sakene der det er usikkert om et resolusjonsforslag vil bli vedtatt eller ikke, står de enkelte medlemmene overfor et valg: Skal de bruke Sikkerhetsrådet til tydelig å signalisere sine egne holdninger selv når resolusjonene ikke blir vedtatt, eller skal de

---

<sup>45</sup> 'Filibuster' er et begrep som beskriver debatter som forlenges for å unngå eller utsette en avstemning. Uttrykket ble først brukt i denne betydningen i det amerikanske Senatet, der reglene tilsier at en avstemning først kan finne sted etter at debatten er avsluttet.

fortsette å arbeide for å oppnå konsensus, og slik oppnå konkrete handlinger? Hvert enkelt medlemsland velger her ulike taktikker; enkelte land velger å benytte Sikkerhetsrådet som en arena for å fremme sine egne holdninger og nedprioritere det å oppnå konsensus. Andre land velger å ha som hovedmål å oppnå faktisk enighet, og slik prioritere at Sikkerhetsrådet faktisk kommer til vedtak. Hver av strategiene har naturligvis sine fordeler og ulemper.

En *holdningsorientert* tilnærming til Sikkerhetsrådet kan oppnå internasjonal oppmerksomhet ved at landets holdning til et tema signaliseres til omverdenen. Landet oppnår slik at dets politikk tydeliggjøres, for eksempel kan et land vise gjennom stemmegivning eller uttalelser i Sikkerhetsrådet at det fordømmer et annets land handlinger – selv om selve resolusjonsavstemningen ikke gir noe resultat. Svakheten ved denne tilnærmingen er at Sikkerhetsrådet som enhet ikke foretar seg noe. Ingen resolusjon blir vedtatt og ingen tiltak kommer som følge av diskusjonen, og Sikkerhetsrådet forblir passivt. FNs generalsekretær har derfor selv flere ganger oppfordret til at Sikkerhetsrådet må søke konsensus (FN-delegat 2004 [intervju]).

En *konsensusorientert* (evt. handlingsorientert) tilnærming til Sikkerhetsrådet vil fokusere på nettopp at rådets medlemmer må oppnå enighet, slik at et vedtak fattes. En slik tilnærming kan innebære en mer forsiktig og passiv holdning, siden landet ofte må prøve å oppnå kompromisser mellom ulike standpunkt i Sikkerhetsrådet. Tilnærmingen fordrer videre at landet iblant må la enkelte resolusjonsavstemninger gå uten vedtak, i håp om at man senere skal oppnå den nødvendige enigheten, slik en indiske representant uttalte seg om i 1978: *“Sometimes it may be more desirable to have some draft resolutions rejected in order to encourage the formulation of consensus”* (Raipal 1978). Ulempen kan være at landet virker passivt, og at hvis konsensus likevel ikke oppnås, vil både Sikkerhetsrådet og medlemslandet framstå som passivt overfor den aktuelle konflikten eller situasjonen. Landet kan imidlertid selv i enkelte tilfeller få oppmerksomhet om egne holdninger og slik oppnå innflytelse eller respekt i enkelte miljøer.

Norge inntok setet i Sikkerhetsrådet i januar 2001 etter å ha bevisst vurdert dette forholdet mellom holdninger og handlinger. Den norske regjeringen ønsket selv å gjøre Sikkerhetsrådet til et effektivt og handlende råd, og prioriterte derfor å fremme konsensus i Sikkerhetsrådet (FN-delegat 2004 [intervju]).

*“The Security Council must not be a forum only for an exchange of views.” (S/PV.4305)*

*“We are of the opinion that the Security Council should not be silent on the situation in the Middle East. However, in order for the Council to be able to contribute effectively to resolving the ongoing crisis, the Council should speak with one voice. (...) Norway will abstain in the vote on the draft resolution because it does not adequately respond to the need of the Council to speak with one voice in this most serious situation in the Middle East.” (S/PV.4438)*

Dette ble også bekreftet i samtalen med den norske FN-delegaten. Å fremme prinsipper og holdninger framstod som lite aktuelt for den norske politikken:

*“Man inntar da moralsk høyverdige posisjoner som gjør at – litt brutalt sagt – du selv og ditt eget land føler deg veldig vel, men ikke nødvendigvis at du bidrar til å bringe situasjonen framover.” (FN-delegat 2004 [intervju])*

Den norske holdningen var derfor at Norge i størst mulig grad skulle arbeide for konsensus og et samlet Sikkerhetsråd: *“Vi mente på norsk side at det å oppnå konsensus var noe Sikkerhetsrådet burde arbeide mot. (...) Og tankegangen bak det er at hvis det er splittelse i Sikkerhetsrådet, så har ikke resolusjonen den samme gjennomslagskraft”* (ibid.). Dette er en utfordrende politikk i Sikkerhetsrådet, som er arena for diskusjoner om kompliserte tema – ofte med stor grad av uenighet mellom partene. Med stormaktenes vetomuligheter og et tema med høyt konfliktnivå er det en krevende oppgave å arbeide for konsensus innad i Sikkerhetsrådet.

## 4.2 Forholdet til USA settes på prøve?

Norges spesielle tilknytning til USA utgjør en viktig variabel i forhold til Norges Midtøstenpolitikk. Det politiske båndet mellom Norge og USA kunne utgjøre en utfordring for Norges Midtøstenpolitikk i Sikkerhetsrådet, i og med at USA selv har sterke tilknytninger til Israel, som iblant kan bryte med norske prioriteringer i forhold til konflikten. Man kunne derfor vente at Norge i enkelte tilfeller måtte vurdere hvorvidt man skulle ta hensyn til USAs politikk i forhold til Midtøstendiskusjonene.

For å få klarlagt bakgrunnen for denne utfordringen vil jeg i dette kapittelet redegjøre for bakgrunnen for den amerikanske Midtøstenpolitikken i FN.

### **USA og Midtøsten**

Siden opprettelsen av en israelsk stat i 1948 har båndene vært svært sterke mellom USA og Israel. Mye av dette sterke båndet skyldes en svært sterk Israelloobby, som ofte beskrives som et løst nettverk av mektige enkeltpersoner og sterke organisasjoner. Omkring to prosent av USAs befolkning på 281 millioner er jøder, noe som innebærer at det betyr at det bor flere jøder i USA enn i Israel (Aftenposten 2002g). Fortune Magazine rangerer lobbygruppen American Israel Public Affairs Committee (*AIPAC*) som en av de aller mektigste interessegruppene i landet (BBCNews Online 2002). Den amerikanske støtten skyldes også i stor grad den politisk mektige fløyen av religiøst konservative i USA. Religiøse ledere fra den konservative høyre siden har gjort jødernes sak til sitt eget hjertebarn. Valget til representantenes hus i 1994 ga republikanerne en stor seier, og en rekke religiøse representanter fra den politiske høyresiden ble valgt inn. Som en følge av dette vokste Kongressen til å bli den mest Israelvennlige institusjonen innen amerikansk politikk (Bennis og Mansour 1998). De høyrereligiøse og jødiske organisasjonene har inngått flere politiske samarbeid siden midten av 1980-tallet – en tilknytning som er blitt kalt ”the unholy alliance” (ibid.) eller kristen zionisme (BBCNews Online 2002). Den politiske høyresiden får også støtte i sin Israelvennlige holdning fra politiske kommentatorer i medier. Flere av de mest sentrale politiske kommentatorene er Israelvennlige, samtidig som *”alt annet enn bare den mildeste kritikk av Israel er tabu i de toneangivende amerikanske medier”*, slik den amerikanske journalisten Michael Lind har uttrykt det (Aftenposten 2002g). Det politiske klimaet i USA i forhold til Midtøsten har videre ført til at det er vokst fram en tradisjon for at ingen amerikanske presidentkandidater tør uttale seg kritisk om Israel i tiden fram mot valget (Le Monde Diplomatique 2003).

Det sterke båndet mellom USA og Israel har både religiøse, økonomiske, militære og politiske implikasjoner, og særlig de sistnevnte er relevante for problemstillingen i

denne oppgaven. USA er det landet i verden som gir flest penger til Israel; Israel får en årlig overføring på over tre milliarder dollar, hvorav omtrent to tredjedeler er militær støtte (Aftenposten 2002g). Det spesielle forholdet mellom de to landene kommer også til uttrykk gjennom USAs utenrikspolitikk generelt: USA forsvarer Israel i de fleste situasjoner internasjonalt, og kommer kun i sjeldne tilfeller med svært forsiktig kritikk. Denne holdningen har også gitt seg utslag i FNs generalforsamling og sikkerhetsråd. USA har i løpet av årene 1977 til 2002 til sammen blokkert 77 resolusjonsforslag i Sikkerhetsrådet, hvorav 36 kritiserte Israel (BBCNews Online 2003b).

Det spesielle forholdet mellom USA og Israel kom fram også i løpet av Oslo-prosessen. Waage (2004: 237) skriver at USAs støtte til en fredsavtale var helt avgjørende for at en slik prosess kunne lykkes. Norge valgte likevel å kun delvis informere amerikanerne om prosessen – siden fredsprosessen både skulle være hemmelig og ha amerikansk aksept (ibid.). Dette førte til at de norske myndighetene var svært nervøse overfor den amerikanske reaksjonen på forhandlingene.

### **USA og De Forente Nasjoner**

USA ble aldri medlem av Folkeforbundet, på tross av at president Wilson var med på å stifte organisasjonen. I FN har USA derimot vist seg å være periodevis aktive – men kritiseres også for å kun bruke organisasjonen når de selv er tjent med det. Under Den kalde krigen ble oppmerksomheten rettet mot at Sikkerhetsrådet var frosset, siden både Sovjet og USA hadde vetomakt. USA har i store perioder vært svært skeptiske til FN som organisasjon, og har kun brukt den i de tilfellene USA selv kunne tjene på dette (Bennis 2000). Det har derfor vært store forsinkelser i den amerikanske nedbetalingen av gjeld til FN. Den amerikanske statssekretæren under den forrige president Bush, John Bolton, uttalte i 1994 følgende om USAs forhold til FN:

*"There is no United Nations. There is an international community that occasionally can be led by the only real power left in the world, and that is the United States, when it suits our interest, and when we can get others to go along. (...) When the United States leads, the United Nations will follow. When it suits our interest to do so, we will do so. When it does not suit our interests we will not."* (Sitert i Bennis 2000: xxiii [introduction])

Denne holdningen til FN endret seg noe under Clinton-administrasjonen. Selv om andre småstater gjerne så på FN som et instrument til å kontrollere blant annet USA, lot USA det skinne igjennom at de var villige til å bruke FN i flere tilfeller. USA godtok dermed begrensninger på sin handlingsfrihet, og fikk fordelene av å ha et regelstyrt verdenssamfunn som de selv hadde mest innflytelse til å forme. Denne situasjonen endret seg gradvis inn i Bush-administrasjonens tid, da USA igjen primært ville benytte FN til å ”strø sand på egen politikk” (FN-delegat 2004 [intervju]) – en politikk mer i tråd med sitatet over.<sup>46</sup>

### 4.3 Norge som fredsmekler – også i Sikkerhetsrådet?

En av de største utfordringene for Norges Midtøstenpolitikk i Sikkerhetsrådet var hvordan og i hvilken grad regjeringen ville ta hensyn til at Norge spilte en spesiell rolle som tilrettelegger<sup>47</sup> i fredsprosessen på 1990-tallet. Norge hadde opparbeidet seg ekspertise om konflikten, og oppnådde derfor status og innflytelse ved at andre land mente at Norge kunne være verdt å lytte til. Fikk Norge utnyttet dette potensialet? Og videre; ville et norsk ønske om fortsatt å være fredsmekler påvirke politikken i Sikkerhetsrådet? Jeg vil i kapittel 6 komme tilbake til en drøfting av hvordan Norge svarte på utfordringen, men jeg vil først se på bakgrunnen for hvordan dette kan virke inn på politikken.

Det kan være nyttig å begynne med å slå fast det norske ønsket om fortsatt å ha en rolle i fredsprosessen i Midtøsten. Det meste peker i denne retningen. Norske politikere i regjeringsposisjon uttaler seg stadig om viktigheten av at Norge demper kritikken av partene, for at vi fortsatt skal skulle spille en rolle i fredsprosessen. Utenriksminister Thorbjørn Jagland uttalte seg slik i mars 2001:

*”...man kan ikke fordømme seg til fred i Midtøsten. Det kan man bare få til gjennom forsoning som kan bygge gjensidig tillit og legge grunnlaget for forhandlinger. Det er her Norge kan gjøre noe. Og vi kan hvis vi holder kontakten med begge partene*

---

<sup>46</sup> Forskjellen kom tydeligst til syne i diskusjonen i Sikkerhetsrådet om Irak, som begynte i desember 2001, midt i Norges toårsperiode i Sikkerhetsrådet. USA kom da med trusselen om at enten støttet Sikkerhetsrådet USAs forslag, eller så gjorde FN seg selv irrelevant i internasjonal politikk. USA gikk slik tilbake til en politikk om å bruke FN kun i de tilfeller organisasjonen kunne støtte amerikansk politikk (FN-delegat 2004 [intervju]).

<sup>47</sup> Begrepet fredsmekler i overskriften inneholder her også den rolle som tilrettelegger norske tjenestemenn spilte i forbindelse med Oslo-prosessen, selv om den norske rollen bar mer preg av å være tilrettelegger enn direkte mekler.

---

*gjøre noe for palestinerne, som er den svakeste parten i denne konflikten.” (Jagland 2001)*

Norges ønske om fortsatt å spille en rolle i fredsprosessen er også kommet til uttrykk overfor partene i konflikten. Shimon Peres uttalte i forbindelse med Jan Petersens besøk 2. januar 2002: *”To this very day, Oslo is paying very close attention to the peace prospects in the Middle East. I think the visit of my colleague here is really to see how things are being conducted and what can be contributed in order to enhance the process of peace.”* Jan Petersen bekreftet Peres’ inntrykk ved å uttale: *“If we can make a clear contribution, or make a difference, we will certainly be very happy to offer our good offices”* (Israelske offisielle nettsider 2002).

Jeg fikk selv bekreftet dette ønsket gjennom den tidligere nevnte intervjuforespørselen til Utenriksdepartementet, som ikke ville la sine tjenestemenn stille til intervju om temaet. UD beklaget at de *”gitt Norges fortsatte rolle i regionen og gitt sakenes politiske sensitivitet i forhold til pågående prosesser - dessverre ikke kan imøtekomme ditt ønske om intervjuer”* (UD 2003 [e-post-korrespondanse]). Departementet bekreftet i dette tilfellet både at Norge fremdeles har en aktiv rolle i regionen og at de knytter denne til arbeidet i Sikkerhetsrådet. Det er derfor grunn til å se nærmere på hvilken grad rollen som fredsmekler virket inn på den norske Midtøstenpolitikken i Sikkerhetsrådet.

#### 4.4 Målsettinger og signaler

En av utfordringene for den norske politikken ville være å leve opp til de offisielle målsettingene som ble satt før perioden i Sikkerhetsrådet. Disse ble utarbeidet av UD primært for det hjemlige publikum. En annen side ved utfordringen ville være å leve opp til de signalene som regjeringspartiene ga i tiden fram mot perioden i Sikkerhetsrådet. Disse signalene gjaldt hvilken utenrikspolitikk partiene ønsket å følge på et mer generelt plan, men det kan like fullt være interessant å se i hvilken grad den norske Midtøstenpolitikken i Sikkerhetsrådet levde opp til disse signalene.

### **De offisielle målsettingene**

Før perioden i Sikkerhetsrådet satte Norge opp enkelte punkter de skulle prioritere i sitt arbeid. Regjeringen kalte selv dette ”building a comprehensive peace”. Valget av et hovedtema ble gjort blant annet for å ”gjøre medlemskapet mer ’salgbart’ i forhold til opinion og media” (UD-ansatt 2004 [intervju]). Utenriksdepartementet laget flere arbeidsdokument i tiden fram mot Norges periode, med fokus på hvilke prioriteringer Norge skulle gjøre i Sikkerhetsrådet. I november 2000 holdt utenriksminister Jagland en redegjørelse for Stortinget, der det på bakgrunn av disse arbeidsdokumentene ble trukket fram tre hovedsatsningsområder:

- fokusere på underliggende årsaker til konflikt og krig;
- styrking av FNs evne til å planlegge og gjennomføre fredsoperasjoner;
- sette Afrikas utfordringer i fokus (Jagland 2000).

De norske prioriteringene innebar en klar idealistisk tilnærming til arbeidet i Sikkerhetsrådet. De offisielle norske målene for perioden i Sikkerhetsrådet var i det store og hele rettet mot et norsk publikum. Målsettingene var rettet mot to typer publikum: et formelt (primært Stortinget) og et generelt (den norske opinionen som helhet). Det var viktig for regjeringen å få engasjert det norske publikumet. Spesielt daværende utenriksminister Jagland håpet på å få til et generelt utenrikspolitisk engasjement i folket på bakgrunn av perioden i Sikkerhetsrådet (UD-ansatt 2004 [intervju]). Som et ledd i dette ble det arrangert fire åpne høringer, i henholdsvis Bergen, Trondheim, Oslo og Tromsø, hvor Jagland og daværende bistandsminister Anne Kristin Sydnes holdt innlegg og deltok i debatt.

### **Regjeringens signaler om kritikk av partene i Midtøstenkonflikten**

Regjeringens uttalelser om konflikten har hatt en nesten skjematisk oppbygning<sup>48</sup>: Først kritiseres én part, deretter legges det til at også den andre parten gjør mye feil – og til slutt pekes det på at Norge håper partene igjen kan finne tilbake til

---

<sup>48</sup> Eksempel fra S/PV.4552, 13. juni 2002: Norges uttalelse begynner med å kritisere ”terrorist attacks carried out by Palestinian extremist groups” og at palestinske myndigheter gjør for lite for å stoppe disse. Deretter kritiseres Israel for gjennom sine handlinger å ha ”left the Palestinian public institutions and economy in ruins.” Til slutt avrundes Norges uttalelse med et håp om en snarlig fredskonferanse som kan bygge videre på tidligere fredsprosesser.

forhandlingsbordet. I en analyse av de politiske uttalelsene må man derfor ta en slik oppbygning som utgangspunkt og prøve å lese signalene ut fra dette.

Utenriksminister Jagland hadde i tiden forut for sin utenrikspolitiske redegjørelse i mars 2001 blitt kritisert for nettopp å være altfor forsiktig når det gjaldt å kritisere Israel for militære overgrep. Han benyttet derfor redegjørelsen til å forsvare dette:

*"Mange har ment at vi burde ha fordømt Israels voldsbruk hardere. Norge har imidlertid i FN tatt klar avstand fra overdreven voldsbruk, så det må være den offentlige ordbruken og intensiteten i den man etterlyser." (Jagland 2001)*

Bare en måned senere ble Jagland igjen konfrontert med sin forsiktige holdning til konflikten. Anledningen denne gang var at Kristin Halvorsen i en spørretime ga uttrykk for at Jagland kom seint på banen med kritikk av Israel etter at militære styrker rykket inn i Gaza. Jagland repliserte da:

*"Vi var før amerikanerne. Vi var før EU. Jeg ringte utenriksminister Shimon Peres og sa fra om den norske holdningen til deres innmarsj i A-områdene i Gaza, og sa at man burde trekke seg ut, fordi det var områder som Israel hadde overgitt til palestinske myndigheter. Dette skjedde før Colin Powell kom på banen." (Jagland i Stortingets spørretime 25. april 2001)*

Jagland uttalte i den samme spørretimen at det var naturlig at man nå kritiserer Israel:

*"(...) fordi de har det største maktapparatet, og palestinerne mangler sin frihet. Det er i tråd med arbeiderbevegelsens solidaritetsinstinkt å ta parti mot den som har det største maktapparatet, når man ser hva som foregår. (...) Det er en helt feilaktig fremstilling å si at vi ikke har tatt avstand fra Israels voldsbruk." (ibid.)*

Jan Petersen har som utenriksminister blitt kritisert for å være rund og for vag i sine uttalelser. Men også han har enkelte ganger reagert nok til å komme med uttalelser. Etter israelske aksjoner mot palestinere i juli 2002 kritiserte Petersen først palestinske terrorister, før han fortsatte *"Men vi kan heller ikke godta israelske handlinger som går ut over viktige internasjonale rettsprinsipper og som bare bidrar til at konflikten forsterker"* (Dagsavisen 2002). Dagsavisen skriver videre i samme artikkel: *"Utenriksministeren sier at Norge flere ganger har gjort det klart overfor israelske myndigheter at regjeringen tar sterkt avstand fra utenomrettslige likvidasjoner av mistenkte terrorister."*

Både Jagland og Petersen viste i disse tilfellene til at de har tatt direkte kontakt med israelske myndigheter og kritisert de for brudd på internasjonale rettsprinsipper. De signaliserte at de var utenriksministere som godt kunne kritisere Israel når det var nødvendig. Kritikkk fra regjeringshold mot palestinsk terrorisme tar imidlertid ofte en annen form; man peker sjelden på at palestinske myndigheter har gjort noe galt, men peker på at de må gjøre *mer* for å stoppe terrorismen. Statsminister Bondevik uttalte i debatten etter utenriksministerens redegjørelse 28. februar 2002 (etter først å ha kritisert Israel for ikke å søke fredelige løsninger):

*”Men det hviler også et tungt ansvar på palestinernes ledelse, og spesielt president Arafat, for å gjøre mer for å bekjempe palestinske overgrep. Terror er ikke akseptabelt som et middel til å nå politiske mål. Jeg har i alle mine samtaler med palestinernes leder krevd at det må gjøres mer for å bekjempe terrorismen.”*  
(Bondevik 2002).

Både Arbeiderparti- og Bondevikregjeringen forsøkte ved flere tilfeller å signalisere til det norske folket at de var villige til å kritisere partene når det var kritikkverdige forhold. Man kunne derfor vente at dette også skulle følges opp i Sikkerhetsrådet.

### **Regjeringens signaler om folkerett og menneskerettigheter**

Et av argumentene som ofte brukes mot Israel er at de bryter folkeretten eller menneskerettighetene.<sup>49</sup> Både folkeretten og menneskerettighetene er tradisjonelt store hedersord i norsk utenrikspolitikk. Svein Gjerdåker (1997: 225) skriver:

*”Vi kan tala om ein praksis i norsk utanrikspolitikk etter den andre verdskrigen som har gått ut på å ha sterke standpunkt på konfliktar og problemområde der ein meinte at internasjonal rett og demokratiske og menneskerettslege prinsipp vart krenkte.”*

Sett mot en slik bakgrunn kan det derfor være interessant å se hvordan norske regjeringer forholdt seg til dette når det gjaldt konflikten i Midtøsten.

Argumentene om Israels brudd på folkeretten bygger på at Sikkerhetsrådet og FNs Generalforsamling har slått fast at Den fjerde Genèvekonvensjonen er gyldig på de okkuperte områdene. Ifølge den fjerde Genèvekonvensjonen er bevisste drap, bevisst påføring av lidelse og unødvendig ødeleggelse eller beslagleggelse av eiendom grove

---

<sup>49</sup> De palestinske terrorhandlingene regnes – på tross av den trusselen og de skadene de innebærer på sivile mennesker – ikke som brudd på folkeretten, da det ikke er en statsmakt som står bak.

brudd på de okkupertes rettigheter. Israel har underskrevet konvensjonen, men mener den ikke gjelder de okkuperte områdene. Et av Israels argumenter mot at de bryter folkeretten er at de ikke *okkuperer* områdene, da de ikke er et land i krig. Dette er et argument som strider med det norske synet på konflikten: Norge eksporterer ikke våpen til Israel, da Stortinget har vedtatt at Norge ikke skal eksportere våpen til land som er i krig eller der krig truer.<sup>50</sup> Utenriksminister Jan Petersen opplevde i samme uke som han holdt sin utenrikspolitiske redegjørelse i 2002, at det ble stor oppmerksomhet i norske medier om at Norge kjøpte våpen fra Israel. Petersen svarte da med å love at Norge ikke skulle kjøpe flere våpen fra Israel (NRK 2002b). Selv om Israel ikke definerer seg selv til å være et land i krig, mener både Norge og FN at de israelskokkuperte områdene faller inn under den fjerde Genèvekonvensjonen. Statssekretær Vidar Helgesen i Utenriksdepartementet uttalte i mars 2002:

*”Den fjerde Genèvekonvensjons anvendelighet på de okkuperte områder er blitt slått fast av Sikkerhetsrådet og FNs Generalforsamling. Norge støtter dette synet. Vi har derfor gjentatte ganger fremmet krav om at fjerde Genèvekonvensjon må følges av Israel som okkupasjonsmakt”. (Helgesen 2002)*

Utenriksminister Jan Petersen var i april samme år inne på mye av det samme:

*”De israelske overgrepene mot sivile palestinske liv og eiendom i de okkuperte områdene kan ikke forsvares. Jeg har derfor i dag sendt et brev til statsminister Sharon der jeg på vegne av giverlandsgruppen for Det palestinske området (AHLC) tar sterk avstand fra Israels brudd på grunnleggende humanitære prinsipper og appellerer til Den israelske regjering om å etterleve folkeretten.” (UD: Pressemelding 68/2002)*

De norske regjeringene har dermed vist ved flere anledninger at de mener Israel bryter folkeretten. Spørsmålet er hvilke reaksjoner norske regjeringer mener det internasjonale samfunnet skal komme med. Statsminister Bondevik uttalte i sin første periode som statsminister: *”Regjeringen mener det er viktig å styrke norsk deltakelse i internasjonalt samvirke. (...). Vi ønsker spesielt å følge opp arbeidet for menneskerettigheter, humanitære spørsmål og internasjonal krisehåndtering”* (Bondevik 2000). Internasjonale observatører er det tiltaket som oftest blir foreslått for å hindre overgrep og for å sikre mer stabile forhold i Israel. Dette er tema for neste avsnitt.

<sup>50</sup> Knut Vollebæk (Stortinget 1998): *”Etter de regler som Stortinget selv har fastsatt, kan vi for tiden ikke selge og selger ikke våpen eller forsvarsmateriell til Israel.”*

## **Regjeringspartienes signaler om internasjonal inngripen**

Et tema som ofte nevnes i forbindelse med konflikten i Midtøsten er hvordan det internasjonale samfunnet kan gripe inn. Særlig et forslag om internasjonale observatører er tatt opp med jevne mellomrom, blant annet i Sikkerhetsrådet. I desember 2000, kun en måned før Norge begynte sin periode i Sikkerhetsrådet, ble et slikt resolusjonsforslag om internasjonale observatører avvist, da det ikke oppnådde tilstrekkelig antall stemmer. Flere av de som avsto fra avstemningen var imidlertid positive til en slik observatørstyrke, men de mente tidspunktet var feil. Det er derfor interessant å se nærmere på hvordan de norske politikerne har stilt seg i forhold til internasjonal inngripen i Midtøsten.

Like etter at Arbeiderpartiets regjering gikk av i oktober 2001, uttalte Thorbjørn Jagland seg positivt om internasjonale observatører:

*”Det kan ikke bli sikkerhet for Israel uten at palestinerne får sin frihet, og det kan heller ikke bli frihet for palestinere hvis ikke Israel garanteres sin sikkerhet. Dette må det internasjonale samfunn ta på seg og sørge for blir virkeliggjort - begge deler. (...) I første omgang kan dette skje ved at det utplasseres internasjonale observatører for å overvåke at de anbefalinger som den internasjonale Mitchell-komiteen kom med, blir gjennomført av begge parter.” (Stortinget 2001)*

Også Kristelig Folkeparti har – riktignok på generelt plan – uttalt seg positivt i forhold til å gi FN muligheter til aktivt å gripe inn. I KrFs handlingsprogram for perioden 1997-2001 (kap. 3) understrekes hvordan FN bør få ”økt myndighet til å overvåke at menneskerettigheter blir overholdt og til å gripe direkte inn gjennom fredsskapende aksjoner i konflikter hvor disse rettighetene er alvorlig truet.” Kristelig Folkeparti peker selv her på at det er ønskelig å gripe inn når menneskerettigheter blir truet i konflikter. Kristelig Folkeparti gir videre i sitt utenrikspolitiske program fra 2002 uttrykk for at de ønsker å bidra til et handlekraftig Sikkerhetsråd. ”Sikkerhetsrådet må være i stand til å handle der det bør handle, slik at unnvikelse av handling ikke blir regelen” (KrFs nettsider 2002). Det viser seg dermed at både Kristelig Folkeparti og Arbeiderpartiets Thorbjørn Jagland stiller seg positive til internasjonal inngripen og eventuelle observatører i Midtøsten, hvis dette kan bidra til å verne sivile.

## 5 Midtøstendiskusjonene i Sikkerhetsrådet 2001-02

For å kunne analysere hvilke faktorer som lå bak Norges politikk overfor Midtøsten i Sikkerhetsrådet, er det naturligvis viktig å vite hvilke saker som var oppe til diskusjon og hvilken politikk som faktisk ble ført i sikkerhetsrådet. I dette kapittelet skal jeg derfor gå igjennom hver enkelt av resolusjonene og de blokkerte resolusjonsforslagene – hva de inneholdt, hva andre land stemte og begrunnet stemmen med, og ikke minst hva Norge stemte og hvordan stemmene ble begrunnet. Hvert underkapittel om resolusjonsforslagene vil derfor først presentere bakgrunnen for resolusjonsforslaget, deretter et avsnitt om hva forslaget inneholdt og til slutt et avsnitt om Norges stemmegivning og begrunnelse.

Sikkerhetsrådets resolusjonstekster har en bestemt form. De begynner oftest med å gjenta de tidligere resolusjoner som denne nye resolusjonen bygger videre på. Deretter peker de på hvorfor det er nødvendig med en resolusjon, før de kommer med eventuell ros av tiltak som har skjedd i forhold til temaet i den siste tiden.<sup>51</sup> Resolusjonsteksten avsluttes deretter med oppfordringer til handlinger det internasjonale samfunnet bør påta seg. I løpet av toårsperioden 2001-02 var det totalt åtte resolusjonsforslag oppe til avstemning med Midtøstenkonflikten som tema. Fem ble vedtatt, mens tre resolusjonsforslag ble blokkert av amerikansk veto. Det er særlig interessant å se på de tilfellene der Norge stemte ulikt USA, men samtlige resolusjonsforslag vil bli drøftet under.

### 5.1 Blokkert forslag 27. mars 2001 – Observatørstyrke I

Fra seinsommeren 2000 ble konfliktnivået i Midtøsten høynet etter at Ariel Sharon besøkte Tempelhøyden i Jerusalem. En ny intifada ble innledet, og dødstallene begynte å stige blant begge parter (Aftenposten 2000c). Da de israelske styrkene slo hardt tilbake mot palestinske sivile og voldsspiralen tiltok, begynte kravene å komme

---

<sup>51</sup> Et eksempel, hentet fra resolusjon 1397: "[Sikkerhetsrådet] uttrykker stor bekymring for de tragiske og voldelige hendelsene som har funnet sted siden september 2000".

om at FN måtte gripe inn. En måned før Norge inntok setet i Sikkerhetsrådet, 18. desember 2000, ble det lagt fram en resolusjonstekst i Sikkerhetsrådet som foreslo en FN-ledet observatørstyrke for å verne om palestinske liv og hjelpe til med at Sharm el-Sheikh-avtalen ble implementert. Palestinerne ønsket en slik observatørstyrke, men Israel ville ikke gå med på dette (Dagsavisen 2001a). Åtte land stemte da for resolusjonsteksten og ingen stemte mot, men siden hele sju land avstod fra avstemningen oppnådde ikke forslaget de påkrevde ni stemmene for vedtak (SC/6976).

Fra 13. mars 2001 ble det etter oppfordringer fra flere hold holdt en rekke møter om situasjonen i Midtøsten (S/2001/730). Dette utløste en serie med langvarige møter i Sikkerhetsrådet og de syv representantene for Den alliansefrie bevegelsen som for tiden satt i Sikkerhetsrådet fremmet et nytt resolusjonsforslag om en FN-styrke av militære observatører.<sup>52</sup> Fire europeiske land, deriblant Norge fremmet deretter et alternativt resolusjonsforslag, som medførte at de neste møtene gikk med til forhandlinger om å forene de to resolusjonsforslagene.

### **Resolusjonsforslagets innhold og skjebne**

Resolusjonsforslaget inneholdt krav om at alle voldshandlinger skulle opphøre, Israel skulle oppheve portforbudene og restriksjonene i de palestinske områdene, og begge partene skulle forholde seg til de enigheter som ble oppnådd i Sharm-el-Sheikh. Videre inneholdt resolusjonsteksten et forslag om at Kofi Annan skulle konsultere med partene om hvordan de kunne nærme seg en fredsløsning. Annan skulle videre rapportere til Sikkerhetsrådet blant annet om hvordan en observatørstyrke for å beskytte palestinske sivile eventuelt kunne iverksettes. Sikkerhetsrådet ville gjennom et vedtak av resolusjonen uttrykke en vilje til å opprette og utplassere en slik styrke.

Forslaget oppnådde 10 stemmer, mens 4 land avstod. Forslaget ville med andre ord blitt vedtatt, hvis ikke det 15. landet, USA, hadde lagt ned veto mot den nye resolusjonsskissen. Den amerikanske delegasjonen begrunnet dette med at de ikke ville støtte en resolusjon som kun fordømte én part i konflikten, en begrunnelse USA

---

<sup>52</sup> De syv landene var Bangladesh, Colombia, Jamaica, Mali, Mauritius, Singapore og Tunisia.

lenge har benyttet når det gjelder Midtøstenresolusjoner. Begrunnelsen har et visst sannhetsinnhold, i og med at mange Midtøstenresolusjoner er mer rettet mot å fordømme den israelske okkupasjonen enn den palestinske terroren. Likevel forklares trolig USAs mange Midtøstenvetoer<sup>53</sup> best med utgangspunkt i det spesielle forholdet mellom USA og Israel. USA pekte den 15. mars på at konflikten ikke kan stanses utenfra, og at Sikkerhetsrådet ikke måtte komme med vedtak som ikke begge partene godtok (S/PV.4295). USA opprettholdt denne holdningen under avstemningen, og for første gang på fire år benyttet USA sin vetorett.

### **Norges stemmegivning og begrunnelse**

Norge valgte i likhet med Frankrike, Storbritannia og Irland å avstå fra stemmegivningen. Norge hadde sammen med disse tre landene utformet en alternativ resolusjonstekst som de hadde håpet ville samle nok støtte. Norges FN-ambassadør Ole Peter Kolby uttalte den femtende samme måned at Norge stilte seg bak en slik observatørstyrke, så lenge begge partene støttet den. Norge oppfordret derfor generalsekretær Annan til å fortsatt *"konsultere partene for å fastslå når og i hvilken form et slikt nærvær kunne etableres i området"* (S/PV.4295). Den norske begrunnelsen for å avstå fra stemmegivningen nevner imidlertid ikke dette behovet for partenes samtykke. Begrunnelsen vektlegger at Sikkerhetsrådet bør stå samlet og være enige, og at Norge beklager at en slik enighet ikke kunne oppnås i denne omgangen. I løpet av Norges relativt korte begrunnelse ble det hele *ni* ganger pekt på viktigheten av at Sikkerhetsrådet sto samlet.<sup>54</sup> Norge begrunner samtidig avståelsen med at resolusjonsteksten ikke vil hjelpe fredsprosessen tilbake på beina (S/PV.4305). Det pekes likevel ikke på hva som var feil med resolusjonsforslaget, eller hvorfor det ikke vil være noen hjelp.

---

<sup>53</sup> Siden oppstarten i 1945 har USA til sammen blokkert 76 resolusjonsforslag; 35 av disse har vært forslag som kritiserer Israel. (BBCNews Online 2003b)

<sup>54</sup> Norge hadde som et prosedyrelt mål å gjøre Sikkerhetsrådet mer effektivt. En av metodene var å prøve å skape presedens av å ha korte innlegg. Norge fulgte denne linjen gjennom hele perioden i Sikkerhetsrådet, også ved denne anledningen. I løpet av det korte innlegget kom Kolby inn på viktigheten av enighet i Sikkerhetsrådet hele 9 ganger: *"importance of a unified SC"*, *"this need for the Council to speak with one voice"*, *"the support of the full Council"*, *"the support of all members"*, *"to have such unity"*, *"must not be a forum only for an exchange of views"*, *"our common goal"*, *"unified Council"* og *"common approach"* (S/PV.4305).

Kolby pekte imidlertid den 15. mars på at ”Norge mener Sikkerhetsrådet har en klar rolle å spille i jakten på fred i Midtøsten. Vi bør gjøre det vi kan for å (...) få en slutt på den nåværende voldelige og blodutgytende situasjonen” (S/PV.4295). Ønsket om Sikkerhetsrådet skulle handle måtte imidlertid åpenbart vike ved denne anledningen.

## 5.2 Blokkert forslag 14. desember 2001 – Observatørstyrke II

I desember samme år ble det igjen – for tredje gang i løpet av et år - forsøkt å få gjennom en resolusjon som kunne gi et FN-nærvær i regionen. Bakgrunnen var kraftige israelske angrep mot palestinsk infrastruktur, gjennom både bakke- og helikopterangrep. Angrepene kom etter at Israels turistminister ble drept av palestinske attentatmenn i oktober. De israelske angrepene var kraftige og det ble rettet internasjonal kritikk mot israelske angrep mot sivile bygninger. På bakgrunn av dette fremmet Egypt og Tunisia et resolusjonsforslag om en FN-ledet enhet i Midtøsten. Selve resolusjonsteksten hadde blitt revidert av Frankrike, for å gjøre forslaget mer spiselig for både USA og de andre europeisk landene.

### **Resolusjonsforslagets innhold og skjebne**

Teksten i dette resolusjonsforslaget skiller seg tydelig fra de to tidligere forslagene om en observatørstyrke. De første hadde direkte bedt om en observatørstyrke for å beskytte palestinske sivile. Dette nye forslaget var derimot rundere formulert<sup>55</sup>, og oppmuntret ”alle berørte parter til å etablere en ”*monitoring mechanism*” som kunne hjelpe partene i å gjennomføre tiltakene i Mitchellrapporten og hjelpe til med å bedre situasjonen i de okkuperte palestinske territoriene” (S/2001/1199). Et tydelig tegn på at forslaget er rundere formulert er erstatningen av ’observer force’ (fra tidligere resolusjonsforslag) med ’monitoring mechanism’, i et forsøk på å få FNs tilstedeværelse i regionen selv uten en militær styrke. Dette resolusjonsforslaget inneholdt

---

<sup>55</sup> Desemberforslaget innebar bl.a. en sterkere kritikk av terror (”*condemns all acts of terror, in particular those targeting civilians*”). Det nye forslaget har også endret hvilket fokus observatørstyrken skal ha:

I marsforslaget het det: ”*to set up an appropriate mechanism to protect Palestinian civilians, including through the establishment of a United Nations observer force*” (S/2001/270).

I desemberforslaget het det: ”*encourages all concerned to establish a monitoring mechanism to help the parties implement the recommendations of the Report of the Sharm El-Sheikh Fact-Finding Committee (Mitchell Report) and to help create a better situation in the occupied Palestinian territories*” (S/2001/1199).

også en fordømmelse av "all terror, særlig de som rammer sivile" (ibid.), og var generelt mer rettet mot å få begge partene tilbake til forhandlingsbordet.

USA benyttet sin vetorett også mot dette resolusjonsforslaget. Begrunnelsen var igjen at resolusjonsteksten søkte å legge all skyld på en part, og at den ikke tok hensyn til de siste terrorhandlinger mot israelske sivile. Forslaget falt dermed med 12 stemmer mot et veto. To stater valgte å ikke delta i avstemningen.

### **Norges stemmegivning og begrunnelse**

Norge valgte igjen å avstå fra avstemningen, som det eneste landet ved siden av Storbritannia. Den vanlige europeiske enigheten ble dermed splittet, ved at Irland og Frankrike stemte for, mens Norge og Storbritannia valgte mellomposisjonen og avstod. Den norske posisjonen var nærmere den amerikanske, noe også begrunnelsen for stemmegivningen bærer preg av. Norge brukte en stor del av begrunnelsen til å understreke hvordan all terrorisme må motarbeides – en uttalelse som må sees i sammenheng med at dette var kun tre måneder etter terrorhandlingene 11. september. Norge oppfordret videre Israel til å avslutte angrepene mot palestinsk politi og palestinske myndigheter, og til å behandle Arafat som palestinernes valgte leder. Norge pekte deretter på at de palestinske myndighetene måtte gjenta sine forpliktelser til en våpenhvile (S/PV.4438). I en tale bare to dager etter resolusjonsavstemningen holdt Arafat en tale der han sterkt oppfordret til en stopp i alle angrep på israelere (Aftenposten 2001c).

Når det gjaldt selve forslaget om en mekanisme for å verne sivile, uttalte Norge seg svært positivt om dette, og mente dette bør iverksettes straks:

*"Much has been said about the implementation of the recommendations of the Mitchell report and the Tenet ceasefire understandings. Still, they are most relevant tools for de-escalating the situation. Their recommendations must now be fully implemented. No further delays can be accepted. (...) In our view, the implementation of the Mitchell recommendations and the Tenet understandings could be facilitated if the parties were provided with support in the form of a monitoring mechanism. Norway stands ready to participate should the parties agree to it." (S/PV.4438)*

Norges stilte ved denne anledningen positiv til en slik monitormekanisme, og sa seg også villig til å delta hvis partene skulle bli enige om dette. Selve begrunnelsen for ikke å delta i avstemningen lød som følger:

*"We are of the opinion that the Security Council should not be silent on the situation in the Middle East. (...) Norway shall abstain on the draft resolution because it does not adequately respond to the need of the Council to speak with one voice in this most serious situation in the Middle East." (SC/7242, 2001)*

Den norske begrunnelsen peker på at til tross for at Norge ønsker at Sikkerhetsrådet skal spille en aktiv rolle i Midtøsten, vil de avstå fordi Sikkerhetsrådet bør *"tale med en stemme"* (ibid.). Det er nærliggende å tolke dette til at siden USA på forhånd signaliserte at de ville boikotte forslaget ville det være fånyttet for Norge og resten av Sikkerhetsrådet å prøve å få igjennom resolusjonen. Denne tolkningen ble bekreftet da pressetalsmann i UD, Karsten Klepshvik, 27. desember samme år uttalte om avstemningen: *"USA la ned veto, og vi ville ikke nådd fram uansett. Hvis USA ikke hadde lagt ned veto, hadde vi stemt for"* (Dagsavisen 2001b). Norge ville dermed ikke benytte situasjonen til å signalisere sine holdninger, men avstod ganske enkelt siden resolusjonen likevel ikke ville vedtas.<sup>56</sup> Dette er en sentral hendelse, i og med at UD erkjenner at Norges stemmegivning direkte påvirkes av hvordan USA stemmer.

Denne norske politikken står i kontrast til Irland, som i den samme avstemningen sammen med Frankrike valgte å stemme for resolusjonsforslaget. Den europeiske samhandlingen ble derfor ikke gjeldende under denne avstemningen. Irland uttalte at de mente resolusjonsteksten var så viktig at de ville stemme for den selv om den ikke ble vedtatt:

*"We would have wished it to be possible for the Council to speak with one voice on the issues before us today. On balance, however, Ireland believes that the draft resolution before us is deserving of support as an expression of the Council's deep concern at the grave situation that now exists in the region. For this reason we intend to vote for the draft resolution." (S/PV.4438)*

---

<sup>56</sup> Hvis dette er en reell begrunnelse står den i kontrast til den norske politikken sommeren 2002. Norge stemte da ja til en forlengelse av Bosniastyrkene– på tross av at det var på forhånd klart at USA ville legge ned veto mot denne (S/PV.4592).

### 5.3 Resolusjon 1397, 12. mars 2002 – Visjon om to stater

Den 16. desember 2001, bare to dager etter at resolusjonsforslaget over falt, holdt Yassir Arafat en tale der han oppfordret til våpenhvile. I februar 2002 ble oppfordringen gjentatt av Arafat, som de siste månedene var satt i husarrest av israelske styrker (Aftenposten 2002c). De israelske angrepene fortsatte, og palestinske terrorangrep tok seg opp igjen. Den 26. februar uttalte Kolby i et åpent møte i Sikkerhetsrådet om Midtøsten at fredsprosessen nå sto foran ”*sin alvorligste krise noensinne*” (S/PV.4478). På bakgrunn av dette ble det foretatt flere diskusjoner i månedsskiftet februar/mars 2002, om hvilke tiltak Sikkerhetsrådet eventuelt kunne bidra med. I løpet av mindre enn en måned ble hele tre resolusjoner om Midtøsten vedtatt. Resolusjon 1397 ble vedtatt 12. mars 2002, og er blitt stående som den mest essensielle av de tre.

#### **Resolusjonstekstens innhold og skjebne**

12. mars ble resolusjon 1397 vedtatt. Dette er den første Sikkerhetsrådsresolusjonen som ”*bekrefter en visjon om to uavhengige stater*” (S/Res/1397). Resolusjonsteksten samlet støtte fra 14 land og ble vedtatt (kun Syria avstod fra å stemme, da de mente det var en alvorlig feil at resolusjonsteksten ikke nevnte israelske brudd på folkeretten). Flere har pekt på denne resolusjonen som en milepæl i FNs Midtøstenpolitikk, men det har samtidig blitt påpekt at den er for vag. Det er også blitt kritisert at resolusjonsteksten kun peker på en ”visjon om to stater”, uten noen videre tidfesting eller krav (Zogby 2002).

Teksten med visjonen om to stater ble for øvrig lansert fire måneder tidligere av USAs utenriksminister Colin Powell i en tale i Louisville, Kentucky, 19. november 2001. Powell uttalte i talen:

*“We have a vision of a region where two states, Israel and Palestine, live side by side within secure and recognized borders” (Powell 2001 [tale]).*

Denne ordlyden er helt lik resolusjonstekstens endelige form:

*“Affirming a vision of a region where two States, Israel and Palestine, live side by side within secure and recognized borders” (S/Res/1397).*

Dette viser med tydelighet hvilken avgjørende rolle USA spiller i Sikkerhetsrådets arbeid i forhold til Midtøsten. USA oppnår gjennom sine gjentatte vetonedlegginger en uovertruffen makt i forhold til hvor grensen settes for hva som kan aksepteres.

### **Norges stemmegivning og begrunnelse**

Utenriksminister Jan Petersen (2002) har pekt på denne resolusjonen som en seier for Norge, med bakgrunn i at resolusjonen kom da Norge hadde presidentskapet i Sikkerhetsrådet. Det kan imidlertid settes spørsmålstegn ved hvor stor rolle Norge hadde i arbeidet med denne resolusjonen, med bakgrunn i hvordan resolusjonsteksten ble til. Opprinnelig fremmet den arabiske gruppen et forslag til resolusjonstekst. USA var ikke fornøyd med dette, og utformet derfor et motforslag. Det var amerikanerne selv som foreslo å legge til visjonen om to stater i resolusjonsteksten (FN-delegat 2004 [intervju]). De arabiske og palestinske utsendingene var imidlertid misfornøyd med flere punkter i det nye forslaget, men i og med at de prioriterte å få befestet muligheten for to stater i en sikkerhetsrådsresolusjon, endte det med at de *”nøyde seg med noe mindre enn de hadde ønsket på de andre feltene”* (ibid.).

Norges rolle var instrumentell i at den bidro til å få teksten med ”visjon om to stater” med i en resolusjon for første gang. Likevel er dette en holdning som USA allerede hadde fremmet (jf. Powell 2001 [tale]), noe som trolig hadde større betydning for den israelske siden i konflikten, sett i forhold til Israels skepsis til FN.

## **5.4 Resolusjon 1402, 30. mars 2002 – Umiddelbar våpenhvile**

Den 27. mars ble 29 israelere drept av en palestinsk selvmordsbomber. Israel svarte med en større offensiv på palestinsk territorium, og omringet også Arafats hovedkvarter i Ramallah. Et resolusjonsforslag ble lagt på bordet av Syria, men dette var *”uakseptabelt for USA”* (Voting practices 2002: 42). Norge fremmet så et alternativt resolusjonsforslag, som la større vekt på å kritisere de palestinske angrepene med selvmordsbombere i Israel.

### **Resolusjonstekstens innhold og skjebne**

Resolusjon 1402 ble fremmet av Norge som et svar på et syrisk forslag. Resolusjonsteksten begynner med å understreke viktigheten av resolusjon 1397, gjentar kravet om våpenhvile, oppfordrer til å støtte Tenetplanen, gjentar at alle terrorhandlinger må opphøre og oppfordrer til tilbaketrekking av israelske tropper fra palestinske byer. Resolusjonen bringer derfor lite nytt, men oppfordrer igjen til at partene må gjøre sitt for å stanse konflikten. Syria velger å avstå også fra denne avstemningen, men de andre 14 landene stemmer for.

### **Norges stemmegivning og begrunnelse**

Norge utnyttet her den makten som presidentrollen i Sikkerhetsrådet gir til selv å fremme et forslag til en resolusjon. Resolusjonsteksten er imidlertid så rundt formulert at den ikke fungerer som stort annet enn en gjentakelse av oppfordringen om våpenhvile. Ingen nye krav eller tidsfrister ble fremmet. Det kan likevel være interessant at resolusjonsteksten er den første Midtøstenresolusjonen som legger til grunn ikke kun resolusjonene 242 (fra 1967) og 338 (fra 1973), men også den nylig vedtatte 1397 – om to stater. Slik ble resolusjon 1397 befestet som en milepæls-resolusjon i forhold til Midtøsten.

Kun noen dager etter at resolusjonen var vedtatt kom en diskusjon om hvordan den skulle tolkes. Resolusjonen oppfordrer blant annet til at partene inngår våpenhvile og til en tilbaketrekking av israelske styrker – men sier ikke noe om rekkefølge eller tidsperspektiv. Kolby understreket derfor dette mot slutten av møtet: *”Jeg vil gjerne påpeke at det er den felles forståelsen av medlemmene i Sikkerhetsrådet at den operative paragraf 1 ikke indikerer noen rekkefølge på de elementene som er listet opp”* (S/PV.4503).

Uenigheten oppstod da Israel hevdet at tilbaketrekkingen skulle komme først *etter* at det var blitt enighet om en våpenhvile. Det hvite hus støttet dette synet, mens Kofi Annan reagerte kraftig og pekte tilbake på nettopp Kolbys uttalelse om at resolusjonen ikke inneholder noen rekkefølge (Aftenposten 2002d).

## 5.5 Resolusjon 1403, 4. april 2002 – Gjentar 1397 og 1402

På bakgrunn av at Israel ville trekke seg tilbake først etter at en våpenhvile var funnet sted, og hevdet å finne støtte for dette i den foregående resolusjonen, ble det på ny diskusjoner i Sikkerhetsrådet. Grunnet striden om når de ulike momentene i resolusjon 1402 skulle implementeres, ble det utarbeidet en ny resolusjon, 1403. Israelske styrker gikk 3. april inn i tre nye palestinske byer, og det var i det hele tatt ingen tegn til at verken resolusjon 1397 eller 1402 ville bli implementert.

### **Resolusjonstekstens innhold og skjebne**

Resolusjon 1403 gjentar hovedpunktene fra 1397 og 1402, og legger til at den ønsker USAs utenriksminister Colin Powell velkommen til regionen, samt andre fredsinitiativ. Det var på forhånd ikke ventet at USA ville støtte denne resolusjonen, da den var forfattet av de alliansefrie landene (Aftenposten 2002e). Men USA gikk med på å støtte forslaget, etter at de fikk igjennom enkelte sentrale endringer i teksten. Kravet om at resolusjon 1402 skulle iverksettes *øyeblikkelig* ble etter USAs krav omgjort til ”*without delay*”. En liten endring, men likevel så sentral at USA ville ha den med. USA, som på forhånd hadde gitt sin aksept til Israels ”oppryddingsaksjon”, fikk på denne måten endret resolusjonen til fortsatt å være relativt vag når det gjaldt Israels frister til å avslutte aksjonene (FN-sambandet 2002b). I diskusjonen fram mot resolusjonen tok Frankrike også opp muligheten for å sende en internasjonal observatørstyrke til Midtøsten, og mente dette var et høyaktuelt spørsmål slik konflikten nå stod (Aftenposten 2002e). Dette ble imidlertid ikke fulgt opp i resolusjonsteksten, som ble vedtatt enstemmig.

### **Norges stemmegivning og begrunnelse**

I diskusjonen fram mot resolusjonsavstemningen i Sikkerhetsrådet kom Norge med oppfordringer til Israel om å stoppe de militære aksjonene (S/PV.4506). Norge innledet med at de fullt ut forstår det israelske behovet for å forsvare seg mot terrorhandlinger, men at militære framstøt og å isolere Arafat ikke er veien å gå. Norge støttet resolusjonsforslaget i likhet med de 14 andre.

## 5.6 Resolusjon 1405, 19. april 2002 – Situasjonen i Jenin

I april 2002 var det kraftige kamper i flyktningleiren Jenin, og det var påstander om at den israelske hæren hadde begått unødvendige overgrep. I forbindelse med dette ble det også rettet oppmerksomhet mot den humanitære situasjonen i Jenin og hva det internasjonale samfunnet kunne bidra med. Israel hadde innført portforbud i leiren, noe som førte til at internasjonale hjelpeorganisasjoner ikke slapp til. Den 18. april holdt Kofi Annan et innlegg for Sikkerhetsrådet, der han fremmet forslag om at Sikkerhetsrådet nå måtte ta initiativ til en multinasjonal styrke i Midtøsten. Annan uttalte at han hadde kommet til den konklusjonen at partene selv var ute av stand til å finne fram til en løsning på konflikten (Annan 2002a). Den etterfølgende diskusjonen i Sikkerhetsrådet berørte imidlertid også andre temaer, som manglende implementering av tidligere resolusjoner og de dårlige humanitære forholdene i de palestinske områdene (SC 7368).

### **Resolusjonstekstens innhold og skjebne**

19.april vedtok Sikkerhetsrådet enstemmig resolusjon 1405. Resolusjonsteksten, som ble lagt fram av USA, legger hovedvekten på at humanitære organisasjoner må slippe til snarest i de palestinske områdene, slik at hjelpen kommer fram. Videre støttes Kofi Annans initiativ om en granskning av hendelsene. Denne granskningen fikk etter lang tid form av en FN-ledet kommisjon, som israelske myndigheter sterkt motsatte seg. På tross av gjentatte oppfordringer nektet Israel å slippe til den internasjonale kommisjonen, med den begrunnelsen at de ikke stolte på et internasjonalt samfunn *”som ikke løfter en finger for å granske palestinske selvmordsbomber”* (Netanyahu, sitert i Dagbladet 2002). Israelske myndigheter ville videre ha garantier for at kommisjonen ikke skulle føre til at noen israelere blir trukket for internasjonal rett. 1. mai samme år ga Annan opp forsøkene på en FN-ledet granskning (Dagbladet 2002).

### **Norges stemmegivning og begrunnelse**

Norge støttet resolusjonsteksten. I sin uttalelse i forbindelse med stemmegivningen gikk Norge ut med en klart hardere kritikk mot Israel enn hva som tidligere hadde vært tilfelle. Ordvalg som *”dypt sjokkert”* og *“ikke akseptabelt”*, samt en påpekning

av at *“Israel har klare forpliktelser overfor internasjonal lov om å beskytte sivile”*, kombinert med kun én setning som påpeker palestinske forpliktelser<sup>57</sup> vitner om at Norge i denne situasjonen valgte å legge presset på Israel:

*“Norway is deeply shocked by the damage inflicted by the Israeli military attacks, in particular in Jenin. Israel has clear obligations under international law to protect civilians. The destruction of civilian and personal property is not acceptable.”*  
(S/PV.4515)

## 5.7 Resolusjon 1435, 23. sept. 2002 – Angrep på FN-struktur

Fra april til september 2002 var det forholdsvis stille i Sikkerhetsrådet i forhold til Midtøsten. Israel trakk seg noe tilbake fra palestinske byer, og humanitære organisasjoner slapp til i Jenin. Dette – kombinert med det som best kan beskrives som en resignasjon over at Sikkerhetsrådets resolusjoner ikke ble tatt hensyn til (FN-delegat 2004 [intervju]) – førte til at neste gang Sikkerhetsrådet møttes for å diskutere et resolusjonsforslag var 24. september 2002.

Temaet for diskusjonen var imidlertid alvorlig nok. Israelske styrker angrep 19. september på nytt palestinsk infrastruktur, og omringet nok en gang Arafats hovedkvarter i Ramallah. En ny spenningstopp i konflikten kom da en israelsk stridsvogn også avfyrte en rakett inn i bygningen der Arafat befant seg (Aftenposten 2002j). Sikkerhetsrådet ble sammenkalt til møtet på bakgrunn av en oppfordring fra den palestinske observatøren i FN, og Sikkerhetsrådet ble slik på nytt tvunget til å ta stilling.

### **Resolusjonstekstens innhold og skjebne**

Både Syria og USA kom med forslag til resolusjonstekst. Da det ble klart at de begge inneholdt momenter som førte til sterk uenighet i Sikkerhetsrådet, gikk de europeiske landene<sup>58</sup> sammen om et tredje forslag (Voting practices 2002: 44). Resolusjonen dreide seg om en fordømming av israelske angrep på palestinsk infrastruktur i

---

<sup>57</sup> Norges oppfordring til palestinske myndigheter: *“Similarly, President Arafat must once again, in Arabic, renounce suicide bombings.”* (S/PV.4510)

<sup>58</sup> Frankrike, Storbritannia, Norge, Irland og Bulgaria.

Ramallah. 23. september 2002 ble resolusjon 1435 vedtatt med 14 stemmer, da USA valgte ikke å delta. USA begrunnet nok en gang sin holdning med at de ikke ville ta del i en resolusjon som ikke også fordømte terroristgrupper i Midtøsten. De valgte likevel ikke å blokkere resolusjonene. Dette kan være et tegn på at USA var enige i at Israel måtte trekke tilbake styrkene, men at de ikke ville sette sin signatur på en resolusjon som så sterkt og tydelig retter kritikken mot Israel.

### **Norges stemmegivning og begrunnelse**

Norge stemte for resolusjonen. Kolby begynte med å fordømme palestinsk terrorisme og å oppfordre palestinske myndigheter til å gjøre *”alt de kan for å stoppe palestinsk terrorisme og eliminere terroristnettverk”* (S/PV.4614). Det ble videre understreket at Norges oppfatning var at Israels atferd ikke tjente den israelske saken, og det ble lagt vekt på at de sivile og humanitære forholdene i de palestinske byene måtte bedres, gjennom at portforbudene måtte opphøre (ibid.).

## **5.8 Blokkert forslag 20. desember 2002 – Kritikkk av Israel**

I Norges siste måned i Sikkerhetsrådet ble et nytt resolusjonsforslag fremmet med kritikk av Israel. Bakgrunnen for resolusjonsforslaget var at FN-personell var drept i en israelsk offensiv, og at et matlager for FNs matvareprogram var blitt ødelagt.

### **Resolusjonsforslagets innhold og skjebne**

Resolusjonsteksten var forfattet av Syria på vegne av den arabiske gruppen i FN, og pekte spesielt på at Israel måtte følge opp de forpliktelser som lå i Den fjerde Genèvekonvensjonen om behandling av sivile på okkuperte områder. Den fordømte i tillegg de israelske handlingene som lå bak drapene av FN-personell og ødeleggelsen av matvarelageret. USA, som fremmet en alternativ tekst som ble tilsidesatt, la ned veto mot resolusjonen, da de mente at den burde oppfordre *begge* partene til å trygge FN-personell. USAs FN-ambassadør pekte videre på at USA hadde bedt Israel selv granske hendelsene og at det ikke var riktig med en resolusjon på dette tidspunkt (S/PV.4681).

### Norges stemmegivning og begrunnelse

Norge stemmer i likhet med 11 andre for resolusjonsforslaget, men det går som sagt over ikke igjennom grunnet USAs veto.<sup>59</sup> Norge stemte i dette tilfellet for en resolusjonstekst som kritiserer Israel i sterke ordelag. I tillegg brukte USA sin vetorett for å hindre resolusjonsforslaget, men Norge valgte likevel å stemme for. I den norske begrunnelsen nevnes imidlertid ikke Israels handlinger med et ord. Den begynner med en oppfordring til begge parter om å unngå å skade sivile, og å la internasjonale hjelpeorganisasjoner slippe til. Deretter fortsetter den norske begrunnelsen med to avsnitt med en kritikk av palestinske terrorhandlinger (S/PV.4681). Dette kan virke som et forsøk på å *veie opp for* den harde kritikken mot Israel i resolusjonen – for slik å vise at Norge ikke er ensidig kritisk til Israel. Det er imidlertid kun Norge som *både* stemmer for resolusjonen og samtidig i begrunnelsen unngår å nevne eller kritisere Israel - i en resolusjon som kritiserer Israel i kraftige ordelag.

Det mest oppsiktsvekkende med denne avstemningen er imidlertid at Norge valgte å gå bort fra konsensustankegangen – selv om det var klart at USA ville legge ned veto:

*”I og med at det var insistert på at det skulle være avstemning så kunne man jo ikke da ha konsensus, selv om vi ønsket at man skulle følge konsensus i Sikkerhetsrådet. (...) Og da var det vi ut fra resolusjonstekstens innhold og den totale situasjonen mente det var naturlig å stemme for.” (FN-delegat 2004 [Intervju]).*

I sin vurdering av ”den totale situasjonen” er det trolig at det fra norsk hold ble prioritert at her måtte man sende ut signaler om at FN skulle respekteres i Midtøsten, og at man derfor gikk bort fra konsensustankegangen. Norge skiller seg ikke særlig ut fra de andre landene i dette tilfellet, i og med at samtlige andre land stemte for resolusjonen. Det er imidlertid interessant å se at Norge helt til slutt i perioden i Sikkerhetsrådet viste at det *var* mulig å signalisere holdninger selv når man ikke oppnådde konsensus.

---

<sup>59</sup> Bulgaria og Kamerun valgte ikke å delta.

## 5.9 Norges uttalelser

Norge kommer i løpet av perioden i Sikkerhetsrådet med flere uttalelser også i de drøftingene av situasjonen som ikke leder ut i en resolusjonsavstemning. Uttalelsene er offisielle og finner oftest sted etter at et av FNs medlemsland har sendt et brev til den fungerende presidenten av Sikkerhetsrådet, der det oppfordres til at Sikkerhetsrådet møtes for å drøfte et alvorlig forhold.

### 15. mars 2001

På bakgrunn av et brev<sup>60</sup> fra De Forente Arabiske Emiraters representant i FN, ble det 15. mars 2001 holdt en rekke møter for å diskutere situasjonen i Midtøsten. Brevet kom som en følge av israelsk militær offensiv, og bad Sikkerhetsrådet om å diskutere saken, og å vurdere en FN-ledet styrke i området. Det kom ingen resolusjoner ut av diskusjonene, men Norges representant uttalte følgende:

*“Norway supports the idea of an international observer presence. If such a presence is to play a meaningful role, it must have the full support of both parties. We therefore call on the Secretary-General to continue his consultations with the parties to ascertain when and within what framework such a presence might appropriately be established in the area.” (S/PV.4295)*

Den norske holdningen er også her – slik den også var i resolusjonsavstemningen to uker senere<sup>61</sup> – at en slik observatørstyrke bør ha begge partenes fulle støtte. Dette vil si at Israel måtte endre sine holdninger til en slik styrke, da palestinerne allerede hadde uttrykt et sterkt ønske om dette (Dagsavisen 2001a). I praksis innvilges slik Israel en vetorett i forhold til muligheten for en observatørstyrke. Samtidig legges det i den norske begrunnelsen til at generalsekretæren bør fortsette sine sonderinger med partene, for slik å kunne fastslå når og innen hvilket rammeverk et internasjonalt nærvær kan etableres. Norge overlater i realiteten initiativet til generalsekretær Annan for å vurdere når en slik observatørstyrke kan etableres. Dette er en interessant mandatgivning som jeg vil komme spesielt tilbake til.

<sup>60</sup> Brevet var skrevet på vegne av den arabiske liga, som pekte på den israelske militære offensiven og dennes effekter på den palestinske sivilbefolkningen. Brevet oppfordret videre Sikkerhetsrådet til å vurdere en *“United Nations protection force”* (S/2001/216).

<sup>61</sup> Jf. kapittel 5.1.

## 20. august 2001

Et brev fra Mali og Qatar, på vegne av Den islamske grupperingen i FN, oppfordrer i midten av august Sikkerhetsrådet til å diskutere situasjonen i Midtøsten. De peker på at israelske styrker ødelegger de palestinske myndighetenes og politistyrkenes kontorer og dermed muligheten til effektivt å opprettholde lov og orden (S/2001/797). Israel hadde i tiden fram mot brevet gått til nye aksjoner, der blant annet det palestinske hovedkvarteret i Jerusalem, Orient House, ble okkupert.<sup>62</sup> FNs generalsekretær Kofi Annan gikk 13. august ut med kritikk av denne okkupasjonen (SG/SM/7912).

Diskusjonen fører ikke til noen spesielle hendelser, men den norske delegasjonen pekte igjen på at *"Norge støtter ideen om å etablere et tredjeparts nærvær som kan overvåke og støtte implementeringen av Mitchellrapporten og oppfordrer partene til å godta en slik mekanisme"* (S/PV.4357). Det nevnes ikke her at begge partene nødvendigvis må støtte en slik mekanisme, men det ligger implisitt i utsagnet.

## 26. februar 2002

I et åpent møte om situasjonen i Midtøsten 26. februar 2002 ble det igjen pekt på at konflikten stadig trappes opp. Norge *"fordømmer sterkt"* palestinsk terrorisme, men *"beklager"* at ikke Israel utnyttet det positive i Arafats tale 16. desember.<sup>63</sup> Det fortsettes videre med at israelsk bombardement av palestinske byer er *"uakseptabelt"* (S/PV.4478). Den norske kritikken en sterkere form mot palestinsk terrorisme enn mot israelsk bombing og militæraksjoner, på tross av at begge typer handlinger fører til store sivile tap. Den norske uttalelsen skiller seg slik fra for eksempel den irske uttalelsen, som fordømmer alle handlinger som setter sivile liv i fare, og kritiserer både israelske og palestinske myndigheter for sine handlinger (ibid.). Norge uttaler videre at Sikkerhetsrådet må hjelpe partene til fred og at Norge er klar til å bidra.

---

<sup>62</sup> Okkupasjonen av Orient House brøt med løftene i et brev Israels utenriksminister Peres sendte til Norges utenriksminister Holst i oktober 1993, der det loves at Israel ikke vil gjøre noe for å hindre palestinsk sosial, økonomisk og lignende aktivitet i Jerusalem (Peres 1993).

<sup>63</sup> *"Norway strongly condemns the Palestinian terrorist attacks including the use of Kassam rockets"* og *"The security situation did improve after President Arafat's 16 December speech. Norway very much regrets that Israel did not take advantage of this positive momentum"* (S/PV.4478)

### 15. mars 2002

I en diskusjon om temaet "Beskyttelse av sivile i væpnede konflikter" i midten av Norges presidentperiode, diskuteres det på generelt grunnlag hvordan sivile kan beskyttes. Diskusjonen tar utgangspunkt i en redegjørelse av FNs undergeneralsekretær for humanitære affærer og nødhjelp, Kenzo Oshima. Oshima kommer i sin redegjørelse inn på konflikten i Midtøsten, og peker på at *"the use of heavy weaponry by Israel in civilian areas has made life even more difficult and precarious for Palestinian civilians, who were already subjected to severe physical and economic hardships, and that it must stop"* (S/PV.4492).

Flere av de andre innleggene, blant annet det franske, peker også på konflikten i Midtøsten, og at den fjerde Genèvekonvensjonen må følges også i de okkuperte områdene. Norge, som var representert ved Kolby, unngikk Midtøsten i sitt innlegg, men det ble pekt på at *"de omtalte situasjonene viser tydelig at vi må gjøre det bedre"*. Kolby understreket også at beskyttelse av sivile i krig er et kjerneområde for Norge (S/PV.4492).

### 8. april 2002

På tross av resolusjonene 1397, 1402 og 1403 fortsatte israelske militære handlinger i de okkuperte områdene, og særlig kamphandlingene rundt fødselskirken i Betlehem vakte internasjonal oppmerksomhet (S/PV.4510). Sikkerhetsrådet tok opp saken 8. april, og Norge kritiserte Israel i de skarpeste ordelagene hittil: *"Israel må umiddelbart stoppe de militære aksjonene mot palestinske byer og landsbyer, og trekke tilbake sine styrker"* (ibid.). Dette er en svært sterk kritikk i forhold til det Norge tidligere har kommet med i Sikkerhetsrådet. Det er første gangen Norge stiller så sterke krav om at israelske militæraksjoner må opphøre. Om man sammenligner med andre land, som Frankrike og Irland, blir derimot Norges kritikk noe mildere. De to landenes representanter peker på Israels gjentatte brudd på internasjonal lov, på antallet drepte sivile palestinere og på at Israel ikke kan utsette implementeringen av Sikkerhetsrådets resolusjoner slik de tidligere har gjort (S/PV.4510). Norges

representant peker videre på at regjeringen har sendt Israels regjering et brev som uttrykker ”dyp bekymring” over israelske handlinger.

### **19. april 2002**

Den 18. april holder Kofi Annan selv et innlegg i Sikkerhetsrådet, hvor oppmerksomheten rettes mot hvilke konkrete tiltak han mener kan hjelpe partene til å oppnå fred i Midtøsten. Dette er spesielt, i og med at det er første gang Kofi Annan selv velger å fremme forslag om at FN må gripe inn med en multinasjonal styrke i Midtøsten. Han spesifiserer at en slik styrke vil ha fire fordeler (Annan 2002a [tale]):

- 1) Den vil ha mandat til å samarbeide med partene for å få slutt på voldsspiralen
- 2) Den ville gradvis skape trygge forhold for sosialt og økonomisk liv i de okkuperte palestinske områdene
- 3) Gjennom samarbeid med donorene vil styrken også kunne bidra til å gjenbygge palestinske myndighetsinstitusjoner, særlig lov og orden.
- 4) Den ville bidra til å skape et mer stabilt miljø for å tillate gjenopptakelsen av forhandlinger siktet mot å oppnå politisk enighet mellom partene.

Annan fortsetter med å peke på at tiden nå er inne for en internasjonal styrke:

*”It has been increasingly recognized for some time that, left alone, the parties will not be able to extricate themselves from the current impasse. Moreover, the events of the past weeks have led to a complete breakdown in mutual trust. Both parties will need help to restore their security. It is this analysis that leads me to the conclusion that we need to consider possible courses of action that are bolder than have hitherto been considered practicable. (...)*

*It is time for the international community to pursue such an option in a pro-active way, rather than waiting for the parties to arrive at this conclusion on their own. A multinational force is essential to a gradual restoration of trust between the two sides” (Annan 2002a [tale])*

Annan, som i dette innlegget viser et sterkt engasjement i konflikten, går her inn for en observatørstyrke – men unnlater å fremme det tidligere kravet om at begge partene må akseptere en slik styrke. Annan kommer med uttalelser som peker på at partene

*forventes*<sup>64</sup> å godta en slik styrke, og at Sikkerhetsrådet bør presse partene til å ta imot styrken gjennom et vedtak<sup>65</sup>.

Aftenposten (2002h) rapporterte etter Annans tale at han nå var *”mer opptatt av å få USA til å vurdere utplassering av den foreslåtte styrken, enn av å overtale Israel”*, i et håp om at amerikansk støtte til forslaget ville få Israel til å samtykke. Kolby peker i sin redegjørelse på at Norge *”støtter ideen om å etablere en observatørmekanisme hvis dette kan hjelpe partene”*. Men det gjentas igjen fra norsk side *”en slik styrke vil avhenge av begge parters samtykke”* (S/PV.4515), noe som i realiteten blir en avvisning av Annans initiativ.<sup>66</sup> Dette var den første gang Norge skilte vei i forhold til generalsekretær Annan i Midtøstenpolitikken. Dette er spesielt, sett i forhold til at Norge fram til da lojalt hadde fulgt både FN og generalsekretærens oppfordringer.

### **3. mai 2002**

Etter at det ble klart at generalsekretær Annan trakk tilbake arbeidet med å få en FN-ledet kommisjon til å få granske hendelsene i flyktningleiren Jenin fulgte nye diskusjoner i Sikkerhetsrådet. Den norske reaksjonen på at Israel ikke ville følge opp FN-vedtakene om kommisjon fikk en relativt hard, men samtidig kort ordlyd: *”Norge beklager dypt (”deeply regrets”) den gjentatte mangelen israelske myndigheter viser til å samarbeide med granskingskommisjonen”* (S/PV.4525).

### **13. juni 2002**

I midten av juni reagerer Norge på den israelske tilstramningen i de palestinske områdene, og særlig planene om å bygge en mur rundt de palestinske områdene. Den norske delegasjonen uttaler at Norge er *”dypt bekymret over de nye planene”* (S/PV.4552). Uttalelsen er i seg selv relativt hardt diplomatisk uttrykt, men sett i

<sup>64</sup> *“I would expect the parties to cooperate fully with such a force and to facilitate its deployment.”* (Annan 2002a)

<sup>65</sup> *“The Security Council could, however, should, I believe, authorize such a force under Chapter VII of the Charter.”* (...) *“I urge the Security Council and the wider international community to consider this proposal (...).”* (Annan 2002a). Annan peker tidligere i sitt innlegg på at et begrenset antall uvæpnede observatører vil være utilstrekkelig i forhold til å bidra til å hjelpe til ved en våpenhvile, og at *“It is for these reasons that I believe the deployment of a multi-national force deserves serious consideration”* (ibid.).

<sup>66</sup> Et interessant poeng jeg kommer tilbake til i kapittel 6.2 er at Arbeiderpartiets Thorbjørn Jagland ved dette tilfellet mente at observatørstyrke er veien å gå (Aftenposten 2002i). Jagland var selv utenriksminister da Norge i mars 2001 stemte nei til observatørstyrker.

forhold til hva temaet er, mister uttalelsen litt av brodden. På vegne av regjeringen uttalte bistandsminister Hilde Frafjord Johnsen seg om muren i en spørretime 11. februar 2004:

*”Regjeringens holdning til muren (...) er helt klar: Den er i strid med folkeretten. Israel handler ikke i samsvar med FNs entydige krav om å reversere byggingen av muren. Det er ingen tvil om at dette ikke bare har konsekvenser for palestinerne, men det vanskeliggjør også en skjør forhandlingsprosess med sikte på en tostatsløsning.” (Frafjord Johnsen i Stortingets spørretime 2004)*

Frafjord Johnsen peker her på at muren strider med folkeretten og tidligere FN-krav. Ordvalget ”dypt bekymret” om planene om en mur framstår ikke lenger som så sterkt, når man kjenner til den sentrale posisjonen folkeretten har hatt i norsk utenrikspolitikk over lang tid.

## **20. juni 2002**

I et lukket<sup>67</sup> møte foreslår FNs generalsekretær Kofi Annan (2002b) at det snarest arrangeres en internasjonal fredskonferanse med det formål å komme med nye tilnærminger til hvordan fred kan oppnås. Annan ønsker også at partene skal gå til forhandlinger uten forhåndsbetingelser, og avviser dermed Israels uttalelse om at det må ha gått en periode uten terrorisme før Israel vil nærme seg forhandlingsbordet. I Norges uttalelse fordømmes palestinsk terrorisme sterkt, samtidig pekes det på at Israels militære handlinger er ”*counterproductive*”. Norge stiller seg ellers positiv til en internasjonal fredskonferanse (Norges FN-delegasjon 2002).

## **20. desember 2002**

I desember 2002, i den månedlige oppsummeringen over Sikkerhetsrådets arbeid, velger Norge å trekke fram hvilke erfaringer som er gjort i løpet av den norske perioden. Norge velger å trekke fram fire lærdommer (S/PV.4677):

1. Valgte medlemmer til Sikkerhetsrådet bør dele sine lærdommer til de neste valgte medlemmene, for å redusere arbeidsmengden og øke effektiviteten i Sikkerhetsrådets arbeid.

---

<sup>67</sup> Etter ønske fra et av medlemslandene ble generalsekretær Annans innlegg offentliggjort. Videre valgte Norge å offentliggjøre hele sitt innlegg på den norske FN-delegasjonens hjemmesider (Norges FN-delegasjon 2002). Dette ble imidlertid fjernet ved oppdatering av delegasjonens nettsider.

2. Viktigheten av at Sikkerhetsrådet står samlet. Det er når det snakkes med én stemme at beslutningene får størst effekt.
3. Behovet for at de enkelte medlemmene i Sikkerhetsrådet tar særansvar for spesielle områder.
4. Arbeidet med temasaker må følges opp. Effekten er større om diskusjonene følges opp med konkrete handlinger.

Særlig poenget med at Sikkerhetsrådet står samlet ble gjentatt flere ganger i løpet av perioden i Sikkerhetsrådet. Dette er et poeng som har interessante implikasjoner, i og med at Norge enkelte ganger valgte å bruke dette som begrunnelse for ikke å delta i avstemninger. Men ved andre anledninger hindret ikke dette Norge i å avgi stemmer som avvek fra de andre i Sikkerhetsrådet. Dette er derfor et av momentene jeg vil diskutere nærmere i neste kapittel.

## 5.10 En kort oppsummering av Norges Midtøstenpolitikk

For å kunne si noe om Norges politikk vil det være nyttig med en sammenfatning av hva Norges Midtøstenpolitikk bestod av. Jeg vil derfor på de neste sidene presentere to tabeller som viser hva Norge stemte i forhold til resolusjonsforslagene og hvilken begrunnelse Norge ga for sin stemmegivning (tabell 5.1), samt hvilke andre utsagn Norge kom med (tabell 5.2). Tabell 5.1 på neste side viser hva resolusjonsteksten innebar, hvordan USA og Norge stemte i forhold til den, samt en kort presentasjon av hvilken begrunnelse Norge ga i forbindelse med stemmegivningene.

<b>Resolusjonsforslag</b>	<b>USA</b>	<b>Norge</b>	<b>Kommentar om Norges begrunnelse</b>
<u>27. mars 2001:</u> Opprette observatørstyrke for å beskytte palestinske sivile. Ingen vedtak.	Veto	Avstår fra å stemme	Norges begrunnelse støtter seg på at begge partene må ønske en slik observatørstyrke. På bakgrunn av Norges lange innsats for fredsbevarende styrker og beskyttelse av sivile kan det virke underlig at Norge ikke vil støtte en FN-observatørstyrke.
<u>14. desember 2001:</u> Opprette observatørstyrke for å beskytte palestinske sivile. Ingen vedtak.	Veto	Avstår fra å stemme	Norges begrunnelse igjen vag. Peker på at Sikkerhetsrådet må stå samlet, og at Norge derfor ikke vil delta i avstemningen. Det kan virke som en <i>rasjonell</i> tanke: siden de visste at resolusjonen uansett ville blokkeres av USA, ville det kun føre til tapt politisk kapital om Norge da likevel stemte for den.
<u>12. mars 2002:</u> Visjon om to stater. Resolusjon 1397.	Ja	Ja	Norge i en instrumentell rolle for å få gjennom resolusjonen. Teksten sett på som en seier, men er likevel noe vag, da ingen tidfesting er med.
<u>30. mars 2002:</u> Umiddelbar våpenhvile. Resolusjon 1402.	Ja	Ja	Norge fremmet resolusjonsforslaget, for også å kunne få med USA.
<u>4. april 2002:</u> Gjentakelser av de to foregående resolusjonene. Resolusjon 1403.	Ja	Ja	At en tredje resolusjon måtte til bekrefter noe av vagheten i de to foregående resolusjonene. Utover dette er resolusjonen lite interessant, da den i det store og hele kun gjentar de to foregående resolusjonene. Norge stemmer ja i likhet med de andre landene.
<u>19. april 2002:</u> Situasjonen i Jenin. Resolusjon 1405.	Ja	Ja	Resolusjonsteksten er lagt fram av USA og har hovedvekten på at humanitære organisasjoner må få slippe til i Jenin.
<u>23. september 2002:</u> Fordømme israelske angrep på palestinsk infrastruktur i Ramallah. Resolusjon 1435.	Avstår fra å stemme	Ja	Norge stemmer for en kritikk av israelske angrep, selv om USA velger å avstå fra stemmegivningen. Svekker realiststrategien i sin reneste form noe, men kan også bety at Norge ikke ser på det som farlig å stemme for noe, så lenge USA ikke bruker veto.
<u>20. desember 2002:</u> Fordømme israelske drap av FN-personell og israelske angrep på bygning som tilhører FNs matvareprogram. Ingen vedtak.	Veto	Ja	Norge stemmer for første gang konkret motsatt av USA. Men i begrunnelsen ser vi tydelige tegn til en beroligelse (overfor USA) om Norges politikk. Men ser vi på den norske begrunnelsen, bærer denne preg av en tydelig balansering, der kun palestinske myndigheter kritiseres.

**Tabell 5.1:** Oversikt over Midtøstenresolusjoner og uttalelser Norge kom med i Sikkerhetsrådet. Tabellen er ment kun som en enkel oppsummering av temaet og innholdet til de ulike resolusjonsavstemningene.

Tabellen over gir en kort oversikt over de ulike resolusjonsavstemningene. Den neste tabellen, tabell 5.2, oppsummerer også hvilke uttalelser Norge kom med ved siden av resolusjonsavstemningene.

Norske uttalelser:	Kommentar
15. mars 2001. Norge gir balansert kritikk og oppfordringer om å komme tilbake til forhandlingsbordet. Eneste av interesse i uttalelsen er at Norge støtter observatørstyrke (hvis støttet av begge parter), og ber Annan om å vurdere når en slik styrke kan på plass.	Svært balansert kritikk av partene. Sier vi støtter observasjonsstyrke, hvis begge parter støtter denne. Oppgir at Annan må sondere terrenget til han mener tiden er inne.
20. august 2001. Norge igjen balansert i kritikk og oppfordringer. Gjentar at Norge støtter en ”tredjeparts nærvær”, og oppfordrer partene til å godta en slik mekanisme. Sier ikke denne gangen noe om at begge partene må akseptere for at vi skal støtte det.	Ilgjen balanserte oppfordringer til partene. Innlegget holder en forsiktig tone. Fordømmer terrorisme.
26. februar 2002. Norge ”fordømmer sterkt” palestinsk terrorisme, men bruker et mer forsiktig ”uakseptabelt” om israelsk bombing av palestinske byer. Sier videre at Sikkerhetsrådet må hjelpe partene til fred, og at Norge står klart til å gi sitt bidrag.	Sterkere ordbruk mot palestinsk terrorisme enn mot israelsk bombing av sivile.
15. mars 2002. Norge snakker ikke spesielt om Midtøsten, men i en diskusjon med temaet ”Beskyttelse av sivile i væpnet konflikt” påpeker Norge at dette er svært viktig.	Norge gjentar sin tradisjonelle politikk om vern av sivile.
8. april 2002. Norge krever at Israel stopper militære handlinger, og trekker seg tilbake. Oppfordringen blir balansert med at Arafat må igjen ta avstand fra selvmordsbomber. Norge har sendt brev som uttrykker ”dyp bekymring” over israelske handlinger.	Norge uttrykker ”dyp bekymring”, et forholdsvis mildt uttrykk når det er tale om alvorlige humanitære forhold, men likevel et av de sterkeste utbruddene Norge kommer med mot Israel.
19. april 2002. Kofi Annan foreslår selv internasjonalt nærvær i Midtøsten (18. april). På tross av dette går ikke Norge bort fra sin holdning om at begge parter må ønske dette.	Norge unnlater å følge opp FNs generalsekretærs oppfordring, noe som i seg selv er svært oppsiktsvekkende.
3. mai 2002. Like etter at Annan bestemmer at Jeninkommisjonen ikke blir noe av pga israelsk motstand, bruker Norge igjen ”deeply regrets” om den israelske politikken.	”Beklager dypt” manglende samarbeid med FN. Relativt svak kritikk sett i forhold til Norges bakgrunn som FN-støttespiller og at Israel faktisk motsetter seg en FN-kommisjon.
13. juni 2002. Norge reagerer på den israelske tilstramningen i de palestinske områdene, tydeligst representert ved planene om å bygge en mur rundt de palestinske områdene. Reaksjonen får imidlertid form av kun en svak kritikk, da det pekes på at Norge er ”dypt bekymret over de nye planene”	Norsk reaksjon på israelske planer om å bygge en mur får en forholdsvis mild form i Sikkerhetsrådet, sett i forhold til alvoret i temaet.
20. juni 2002. Norge fordømmer sterkt terroristhandlinger. Samtidig pekes det på at israelske militæraksjoner er ”counterproductive”.	Norge fordømmer igjen sterkt palestinsk terrorisme. Kommer med forholdsvis mild kritikk av israelske militære tiltak.
20. desember 2002. I oppsummeringen peker Norge på bl.a. to lærdommer: at Sikkerhetsrådet har størst innflytelse når det står samlet, samt at diskusjonene bør følges opp med handlinger.	<i>Konsensus i Sikkerhetsrådet og betydningen av faktiske handlinger</i> er to poenger som Norge understreket flere ganger i løpet av perioden i Sikkerhetsrådet.

**Tabell 5.2:** Norske uttalelser om Midtøstenkonflikten utenom resolusjonsavstemningene.

To tendenser melder seg umiddelbart gjennom å se på innholdet i tabell 5.1 og 5.2: Norge stemte i svært stor grad i samsvar med USA, og Norge var i det store og hele forsiktig i sin kritikk av partene. Dette er tendenser som er viktig i forhold til drøftingen i neste kapittel.

Jeg ønsker videre å trekke fram tre temaer som har hatt særlig betydning for Norges politikk i forhold til Midtøstenkonflikten i Sikkerhetsrådet:

- Observatørstyrke: Dette var et tema som Norge måtte forholde seg til flere ganger gjennom perioden. FNs generalsekretær Kofi Annan brakte temaet selv opp på dagsordenen i Sikkerhetsrådet.
- Folkeretten: I flere av diskusjonene pekte andre land på at Israel bryter folkeretten. Norge unnlot imidlertid å behandle dette som en problemstilling.
- Kritikk av partene: Var denne forsiktig eller sterk? Var den jevnt fordelt eller viste Norge tendenser til å knytte seg sterkere til én av partene? Dette er spørsmål som kan bidra til å svare på problemstillingen.

Jeg vil i det neste kapitlet begynne med å drøfte disse tre temaene, da de er sentrale for å drøfte hvilke av hypotesene som kan bidra til å svare på problemstillingen.

## 6 Hva kan forklare den norske Midtøstenpolitikken i Sikkerhetsrådet?

I denne delen av oppgaven ønsker jeg å analysere det empiriske materialet som ble gjennomgått i forrige kapittel. Jeg vil begynne med å drøfte de tre temaene som i analysen framstod som særlig sentrale: Observatørstyrke, folkeretten og kritikk av partene. En drøfting av Norges politikk i forhold til disse temaene vil bidra til å kunne vurdere hypotesenes forklaringsstyrke. I de tre neste underkapitlene vil jeg drøfte i hvilken grad oppgavens tre hypoteser gir svar på problemstillingen. Jeg vil i egne avsnitt underveis i drøftingen også se nærmere på hvordan Norge svarte på de fire *utfordringene* jeg presenterte tidligere i oppgaven.<sup>68</sup>

På bakgrunn av de ovennevnte diskusjonene, vil jeg til slutt drøfte i hvilken grad de tre hypotesene kan bidra til å forklare Norges Midtøsten-politikk i Sikkerhetsrådet.

### 6.1 Tre sentrale temaer

I løpet av analysen ble det tydelig at tre temaer skilte seg ut som sentrale i forhold til Norges Midtøstenpolitikk: *observatørstyrke*, *folkerett*, og *kritikk av partene*. Disse temaene vil også være sentrale i forhold til drøftingen av hypotesenes forklaringskraft. Det er derfor verdt å se nærmere på hva Norges politikk var i forhold til disse tre temaene.

#### **Observatørstyrke**

De to første resolusjonsavstemningene om Midtøsten i Norges periode, fra mars og desember 2001, dreier seg om hvorvidt FN bør opprette en observatørstyrke eller monitormekanisme i området, for å beskytte sivile. Norge avsto fra å stemme i begge tilfellene. I 2002 kommer i tillegg Kofi Annan med et forslag om et internasjonalt nærvær i regionen, men Norge unnlot å følge opp forslaget. En internasjonal

---

<sup>68</sup> Se kapittel 4. De fire utfordringene: Holdninger eller handlinger; forholdet til USA; Norges rolle som fredsmegler; og ble de offisielle målsettingene oppfylt?

observatørstyrke var ønsket av palestinerne og motarbeidet av Israel. FNs generalsekretær Kofi Annan gikk inn for en mellomposisjon ved å uttale at FN støtter en slik styrke, men på betingelsen av at begge partene ønsket dette. Jeg har tidligere vist at Norge gjentatte ganger uttrykte støtte til en slik observatørstyrke. Men den norske delegasjonen brukte flere ulike begrunnelser for hvorfor de ikke ville delta i avstemningen om dette:

- 1) Begge partene må ønske en slik observatørstyrke (se bl.a. begrunnelsen til marsavstemningen).
- 2) Sikkerhetsrådet må stå samlet i sine avgjørelser, og da dette ikke er tilfellet (desember 2001), velger Norge ikke å delta i avstemningen (S/PV.4438).
- 3) Partene må godta et slikt internasjonalt nærvær. Norge oppfordrer Annan til å fortsette sine sonderinger og vurdere når han mener dette kan implementeres.

For ordens skyld vil jeg begynne med den første begrunnelsen, om at *begge partene må ønske en slik observatørstyrke*. Tankegangen bak en slik begrunnelse bunner i FNs rolle som internasjonal organisasjon og forholdet til de enkelte statenes suverenitet. FN skal i henhold til artikkel 2 i FN-pakten ikke gripe inn overfor suverene stater, med et viktig unntak: Sikkerhetsrådet kan i henhold til artikkel 39 og 42 autorisere tvangsmidler overfor suverene stater i situasjoner som representerer en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Det avgjørende spørsmålet blir derfor om det er dekning for at situasjonen i de okkuperte områdene kan sees på som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Dette er et større diskusjonsspørsmål som jeg ikke skal gå nærmere inn på nå, men det kan være relevant å se på Sikkerhetsrådets politikk i lignende tilfeller. Neil Fenton (2004: 3) peker på at flere analytikere mener Sikkerhetsrådet har hatt en økende tendens til å se bort fra suverenitetshinderet og heller prioritere humanitære hensyn. Fenton hevder selv at denne tendensen ofte overdrives, men innrømmer at i tilfeller med spesielle intrastatlige konflikter har Sikkerhetsrådet oftere valgt å gripe inn:

*“While the members of the Security Council have chosen, in particular, instances to interpret threats to international peace and security expansively this has occurred under exceptional circumstances of intra-state conflict.”* (Fenton 2004: 35)

FN har derfor mulighet til å gripe inn overfor intrastatlige konflikter, men det er et omstridt tema. Den norske holdningen om at begge parter må støtte en slik inngripen, er derfor legitim når man ser den i forhold til FNs nødvendige respekt for staters suverenitet. Det kan imidlertid stilles spørsmålstegn ved at Norge innvilger Israel en vetorett i forhold til en internasjonal inngripen. I og med at Israel i de aktuelle tilfellene innehar rollen som overgriper overfor sivile, innebærer dette at Norge lar være å støtte forslaget fordi overgriperen ikke ønsker dette. Den norske begrunnelsen bryter dermed også med det norske hovedprioriteringen om ”å bidra til en styrking av FNs evne til å planlegge og gjennomføre fredsoperasjoner” (Jagland 2000), ved at Sikkerhetsrådet blir stående ute av stand til å handle i en konfliktsituasjon.

Det er for øvrig verdt å legge merke til at Norge og Storbritannia var de eneste landene som avstod både ved avstemningen i mars og desember 2001. Irland og Frankrike avstod fra den første, men stemte ja til det andre resolusjonsforslaget. Europa ble her splittet, på tross av den europeiske tradisjonen for å stå samlet i Sikkerhetsrådet.

Det andre leddet i Norges begrunnelser peker på at *Sikkerhetsrådet må stå samlet i sine avgjørelser*:

*“Norway will abstain in the vote on the draft resolution because it does not adequately respond to the need of the Council to speak with one voice in this most serious situation in the Middle East.” (S/PV.4438).*

Det ble tidlig pekt på som et ideal for Norge at Sikkerhetsrådet burde stå samlet, da det var i de tilfellene det hadde størst innvirkning (S/PV.4305), noe som var i tråd med Norges generelle holdning til konsensus i Sikkerhetsrådet. Men det er samtidig et spørsmål om dette idealet skulle skygge for ethvert tilfelle der Norge var uenig med andre land. Menes det at det var bare i svært alvorlige situasjoner Sikkerhetsrådet måtte stå samlet? Ville Norge avstå fra samtlige resolusjonsavstemninger som ikke samlet nok støtte til å vedtas? Hvis den norske begrunnelsen skal tas bokstavelig, er det et paradoks at Norge senere stemte ja til flere resolusjonsforslag, selv i de tilfellene USA gjorde det klart at de ville legge ned

veto.<sup>69</sup> – Var det i disse tilfellene ikke nødvendig å få med alle rådsmedlemmene? Den norske regjeringen blir på bakgrunn av en slik begrunnelse stående med et forklaringsproblem: Hvor reell er begrunnelsen om at Sikkerhetsrådet må tale med en stemme? Svaret er trolig at Norge valgte konsensuspolitikken av to hensyn:

- 1) Den kunne reelt fungere som en styrking av FNs handlekraft, ved at Norge kunne arbeide for større grad av enighet i Sikkerhetsrådet. Dette er i tråd med hypotese 1, om et styrket FN.
- 2) En slik politikk ga rom for at Norge kunne holde en lav profil og ikke distansere seg fra verken Israel, USA eller palestinere. Dette er delvis i tråd med hypotese 2, om at man ikke ønsket å risikere å distansere seg fra USA.

Denne tolkningen blir styrket av at pressetalsmann i UD, Karsten Klepsvik i desember 2001 forklarte hvorfor Norge avstod fra avstemningen om observatørstyrke: *"USA la ned veto, og vi ville ikke nådd fram uansett. Hvis USA ikke hadde lagt ned veto, hadde vi stemt for"* (Dagsavisen 2001b). Norge var enig med resolusjonsforslaget, men velger å avstå *på grunn av* at USA legger ned veto. Dette innebærer at Norge valgte *ikke* å signalisere eller fremme egne holdninger, selv når de har muligheten til det. I og med at Sikkerhetsrådet allerede var splittet på dette området, og det var klart at resolusjonen ikke ville bli vedtatt, er det lite trolig at et norsk *ja* ville splittet Sikkerhetsrådet ytterligere. Målet om konsensus for å oppnå et handlekraftig Sikkerhetsråd er her uoppnåelig. Norge stod derfor overfor valget mellom å stemme ja og slik signalisere egen holdning til dette, eller å avstå, og slik unngå en distansering fra Israel og USA. I og med at Norge valgte det siste, virker det som om beslutningstakerne ønsket å være rasjonelle i sine prioriteringer: *Siden avstemningen først er tapt, hvorfor skal Norge da tape ytterligere ved å distansere seg fra USA?*

Den tredje begrunnelsen for ikke å delta i avstemningen om observatørstyrke fokuserte på at *Norge avventer generalsekretærens anbefalinger*. Argumentet er

---

<sup>69</sup> I tillegg til resolusjonsavstemningen 20. desember 2002 stemte Norge også 30. juni samme år ja til en resolusjon USA la ned veto mot. Temaet var FN-styrker til Bosnia. USA stemte nei, siden de ikke fikk garantert immunitet for egne tropper i forhold til den internasjonale straffedomstolen. Et interessant poeng i denne forbindelsen er at Norge unnlot å poengtere den amerikanske motviljen, i motsetning til bl.a. Irland og Frankrike (S/PV.4592). Se også kapittel 5.8.

hentet fra en diskusjon 15. mars 2001, det vil si forut for den første ”observatør-avstemningen” i Norges periode, der Norges delegasjon uttalte:

*”We therefore call on the Secretary-General to continue his consultations with the parties to ascertain when and within what framework such a presence might appropriately be established in the area.” (S/PV.4295)*

Norge overlot med dette initiativet til generalsekretær Annan til å finne ut når og innen hvilket rammeverk et internasjonalt nærvær kan finne sted. Denne tilliten til FNs generalsekretær er også i tråd med Norges FN- og Midtøstenpolitikk generelt. Men det viste seg i april 2002, da Annan selv hevdet at tiden var inne for et internasjonalt nærvær at Norge likevel ikke var villige til å følge Annans anbefalinger.<sup>70</sup> Norges utsagn om at Annan bør sondere terrenget for når en slik styrke burde settes ut, viser seg dermed å ikke bli fulgt opp. Et interessant moment i forhold til dette er at Thorbjørn Jagland, som var utenriksminister da observatørstyrke ble tatt opp som tema første gang i mars 2001, og da selv valgte å avstå, nå som opposisjonspolitiker gikk ut og støttet observatørstyrker:

*”Man kan ikke insistere på å gjennomføre resolusjoner som gjelder andre konflikter, og endog går til tvangstiltak for å få dem gjennomført, mens man ikke vil gjøre det i denne konflikten. Man må ha et prinsipielt og sterkt utgangspunkt, bare da kan man få til noe.” (Aftenposten 2002i)*

Dette står i en direkte motsetning til den politikken som Jaglands regjering selv stod for i forhold til avstemningen i 2001. Det er imidlertid verdt å legge merke til at Jagland ikke bruker Annans oppfordring om at tiden er inne som begrunnelse. Han mener derimot at man må være *prinsipielt sterk* på dette punktet, og at man kun da kan oppnå noe. Det er mot denne bakgrunnen lett å innvende mot Jagland at hans prinsipielle standpunkt kan være enklere å uttrykke i opposisjon i ettertid enn da han som utenriksminister et år tidligere selv valgte å avstå fra en slik observatørstyrke.

Det virker derfor som om de to siste begrunnelsene, om at Sikkerhetsrådet må stå samlet og at initiativet overlates til Annan, ikke følges opp i realiteten. Norges manglende støtte til en observatørstyrke virker å være primært basert på ønsket om at begge partene skal godta en slik styrke. Begge parters aksept blir av Norge prioritert

---

<sup>70</sup> Se kapittel 5.9.

høyere enn generalsekretær Annans anbefalinger. I og med at palestinerne selv ønsker en slik styrke, er Norges politikk i realiteten at *Israel* må godta en observatørstyrke. Israel innvilges slik en vetorett. Likevel legger ikke Norge i sine uttalelser<sup>71</sup> press på israelske myndigheter for at de skal endre sin politikk, og unnlater dermed å følge opp Annans initiativ. Som en følge av dette blir Norge et passivt medlem av Sikkerhetsrådet. Der andre land i Sikkerhetsrådet legger press på Israel for å få de til å godta en slik styrke, velger Norge å avvente situasjonen.

Diskusjonene om observatørstyrke gir også en interessant illustrasjon på forskjellen mellom Norges og USAs holdninger til FN:

- USA peker på at dette ikke er et problem FN bør løse (S/PV.4295; CNN.com 2001).
- Norge mener at begge partene skal støtte en slik inngripen, men oppfordrer FNs generalsekretær til å prøve å overtale partene og å bidra til en løsning.

Kontrasten mellom de to landenes argumentasjon er slående og typisk for landenes utenrikspolitikk de siste årene: USA ønsker å nedprioritere FNs rolle i internasjonal politikk, og ønsker at FN ikke skal spille noen sentral rolle i Midtøsten (Bennis 2000: 211). Norge ønsker derimot et sterkt FN, også i Midtøsten. Hinderet for Norge forble imidlertid – i alle fall offisielt – at begge partene måtte akseptere observatørstyrken.

## **Folkerett**

Jeg viste tidligere i oppgaven til at Norge anser Israel som okkupasjonsmakt, og at de derfor må forholde seg til fjerde Genèvekonvensjon i de okkuperte områdene. Jeg viste også til hvordan Norge har en særdeles sterk tradisjon for å fremme internasjonal lov. Det interessante spørsmålet blir derfor hvordan Norge forholdt seg til dette i løpet av perioden i Sikkerhetsrådet. Påpekte vi brudd på folkeretten eller menneskerettighetene? Spørsmålet henger sammen med Norges humanitærpolitikk generelt i forhold til Midtøsten i Sikkerhetsrådet. Norge valgte selv i sine

---

<sup>71</sup> Det er naturligvis mulig at Norge benyttet andre kanaler for å legge press på Israel. Norske politikere forklarer imidlertid oftest en forsiktig kritikk med at man må opprettholde en god kontakt med partene og at man ikke kan fordømme seg til fred. Hvis Norge først kom med kritikk i andre arenaer, ville det med en slik begrunnelse ikke vært noe i veien for at kritikken også kunne komme til uttrykk i Sikkerhetsrådet.

målsettinger for perioden i Sikkerhetsrådet å vektlegge en menneskelig dimensjon i Sikkerhetsrådet, med særlig vekt på konkrete resultater i å beskytte sivile i krig:

*"Ikke minst vil det være en prioritert oppgave for oss å sikre at humanitære hensyn og respekt for menneskerettigheter ivaretas i Rådets behandling av kriser og komplekse fredsoperasjoner." (Jagland 2000)*

Det er på det rene at Norge anser Israel som en okkupant i de palestinske områdene (Helgesen 2002). Det er et diskusjonsspørsmål hvorvidt okkupasjonen *i seg selv* er et brudd med folkeretten, og de fleste vestlige land unnlater derfor å kritisere denne i seg selv.<sup>72</sup> Men viktigere for Norge er det om Israel som okkupant overholder de retningslinjer folkeretten angir. Ved eventuelle brudd på folkeretten skulle en da kunne vente at Norge kritiserte dette.

Fokuseringen på folkeretten kom til uttrykk allerede i første diskusjonen om Midtøsten, 15. mars 2001:

*"Norway also want to stress that the fourth Geneva Convention (...) is fully applicable to the Palestinian Territories, including East Jerusalem. We urge Israel as the occupying power to comply with its legal obligations under the said convention." (S/PV.4295)*

Norge kom med denne uttalelsen allerede i den tredje måneden av Norges periode i Sikkerhetsrådet. Det kan være verdt å legge merke til at dette ikke innebærer noen direkte kritikk av israelske handlinger, men en anmodning om å følge folkeretten. Man kunne slik vente at tonen var satt for det norske arbeidet med Midtøsten i Sikkerhetsrådet; Norge kom til å passe på brudd på folkeretten og internasjonale avtaler, og jevnlig minne om dette i uttalelser. Men uttalelsen over skiller seg ut fra resten av Norges politikk under Sikkerhetsrådet og er den klart *sterkeste kritikken* eller oppfordringen Norge kom med i forhold til folkeretten og Midtøsten i løpet av hele toårsperioden. Det er bemerkelsesverdig at det ikke kom sterkere uttalelser enn denne, i og med at intifadaen og de israelske gjengjeldelsesaksjonene – som medførte store sivile tap og brudd på internasjonal folkerett – stadig ble trappet opp i løpet av den norske perioden i Sikkerhetsrådet.

<sup>72</sup> Pro-israelske argumenter peker på at det er presedens og god tatt gjennom folkeretten å okkupere land etter en ren forsvarskrig. Pro-palestinske argumenter fokuserer på at det kan diskuteres i hvilken grad det var forsvarskrig og nødvendigheten av å innta de okkuperte områdene, eller (i en mer moderert form) at det er folkerettslig diskutabelt hvor nødvendig det er med fortsatt okkupasjon, siden krigshandlingene overfor nabolandene var over for flere tiår siden.

I løpet av det neste året unngikk Norge å nevne folkeretten eksplisitt i Midtøstendiskusjonene. Norge fordømte gjentatte ganger terrorisme, og kritiserte enkelte israelske militære aksjoner, men nevnte ikke folkeretten i sine uttalelser. Men den 4. april 2002, etter at Israel fortsatte med omfattende militære aksjoner på tross av resolusjonene 1397 og 1402, tok Sikkerhetsrådet opp de israelske handlingene i en diskusjon som ender med resolusjon 1403. Israel hadde da gjennom sine militære aksjoner rammet sivile og ødelagt palestinske institusjoner og infrastruktur (Aftenposten 2002a). Dette hadde ført til blant annet sterk kritikk fra FNs høykommissær for menneskerettigheter og et skarpt innlegg fra Kofi Annan om Israels framferd (S/PV.4506).

Også Norges representanter i Sikkerhetsrådet måtte ved denne anledningen ta stilling til de israelske aksjonene. Kolby tok opp tråden, men uttalte seg relativt mildt om de israelske bruddene på internasjonal humanitærrett:

*“Reports about violations of international humanitarian law resulting from the recent military campaign are very disturbing. Norway calls on Israel to immediately lift restrictions on movement of humanitarian personnel and medical relief.” (S/PV.4506)*

Norge nøyde seg i dette tilfellet med å peke på at rapporter om brudd på internasjonal humanitærrett er “very disturbing”. Dette er et forholdsvis mildt diplomatisk ordvalg, noe som særlig blir tydelig om vi sammenligner med et land som Irland:

*“(...) we condemn unreservedly the violations of international humanitarian law and of United Nations conventions that have accompanied it. (...) We reject outright any intention to oblige the elected leader of the Palestinian people to re-enter exile. We deplore all violations of the blue line between Lebanon and Israel. Ireland deeply deplores widespread denials of human rights, including, first and foremost, the right to life of Palestinians and Israelis alike.” (S/PV.4506)*

Der folkerettsaktivisten Norge valgte å påpeke at brudd på internasjonal humanitærrett er “very disturbing”, fordømte Irland de samme bruddene gjentatte ganger og i sterke ordelag. Både Norge og Irland fordømte i sine uttalelser palestinske terrorhandlinger, men valgte totalt ulike tilnærming til de israelske bruddene på folkeretten. Sett i lys av Norges tradisjonelle politikk i forhold til internasjonal rett, er dette en reaksjon som skiller seg ut.

Allerede 8. april 2002, bare dager senere, i den neste diskusjonen om Sikkerhetsrådet, kom Norge på banen med en ny og noe sterkere, oppfordring til Israel. Sikkerhetsrådets offisielle sammendrag melder om at *"taler etter taler krever implementering av tidligere resolusjoner og at Israel trekker seg tilbake fra palestinske områder"* (SC7358). Norge var blant landene som gjentok dette kravet, og pekte også på at den norske regjeringen hadde sendt et brev til Ariel Sharon, som *"uttrykte dyp bekymring over de seneste utviklingene og den humanitære situasjonen i regionen"* (S/PV.4510). I brevet ble Israel videre anmodet om å gi medisinsk og humanitært personell tilgang til de syke og sårede, i overenskomst med internasjonal humanitærrett (ibid.). Norge valgte igjen en forholdsvis forsiktig linje, og dette blir særlig synlig hvis vi igjen sammenligner med både Irland og Storbritannia, som begge sterkt fordømte gjentatte brudd på internasjonal humanitærrett, og kom med langt sterkere uttalelser i forhold til Israel (ibid.).

Man kan se et mønster i den norske politikken overfor folkeretten og Midtøstenkonflikten. Norge holdt generelt en forsiktig tone, og nøyde seg med å oppfordre partene til å følge både internasjonal humanitærrett og tidligere resolusjoner. Også i tilfeller der andre land tok opp internasjonal rett og humanitærrett, valgte Norge ikke å følge opp dette.<sup>73</sup> Dette mønsteret gjentok seg også 23. september 2002, da Sikkerhetsrådet på nytt tok opp israelske angrep på Ramallah. Norge anmodet som tidligere nevnt Israel om å *"stans de pågående militære operasjonene mot president Arafats hovedkvarter"* (S/PV.4614). Når det gjaldt de humanitære forholdene, uttalte Kolby at Norge opprinnelig var fornøyd da Israel hevdet at de skulle samarbeide med humanitære organisasjoner. Kolby uttalte imidlertid videre: *"Vi må notere at disse organisasjonene rapporterer om kun marginale forbedringer. Norge anerkjenner Israels legitime sikkerhetsbehov, men de humanitære behov i den palestinske befolkningen må også beskyttes"* (ibid.)

---

<sup>73</sup> Jf. kapittel 5.9 om diskusjonen 15. mars 2002.

Norges representant valgte i dette tilfellet et diplomatisk mildt uttrykk: Norge *noterer* at de humanitære organisasjonene kun får marginalt bedre vilkår. Igjen valgte Norge en mild diplomatisk kritikk av israelsk politikk, sett i forhold til temaets alvor.

### **Kritikk av partene**

Norge var – i likhet med de andre vestlige landene i Sikkerhetsrådet – tydelig bevisst nødvendigheten av å peke på hver av partenes ansvar i konflikten. De aller fleste uttalelser bærer, som tidligere nevnt, preg av at den ene parten kritiseres for handlingene i den siste tiden, samtidig som den andres ansvar også vektlegges. Det er imidlertid et par tendenser som det er verdt å diskutere.

- 1) Norge bruker uttrykket ”fordømmer sterkt” om palestinske terrorhandlinger, mens i de tilfellene der israelske militære rammer sivile og infrastrukturen brukes ord som ”beklager dypt” og ”uakseptabelt”.
- 2) Norge kommer aldri med sterk kritikk av *myndighetene* i konflikten. Det pekes på at myndighetenes handlinger er lite konstruktive og at den eneste veien til fred og sikkerhet er gjennom forhandlinger. Norge *anmoder*<sup>74</sup> myndighetene i konflikten om ulike typer tiltak, men det kommer aldri noen sterke krav om endret atferd.

Det er gjennom analysen av Norges politikk blitt klart at det var et tydelig mål at når partenes ansvar i konflikten skulle påpekes, skulle dette være *balansert*. På denne måten ble ikke palestinerne kritisert uten at også de israelske myndighetenes ansvar ble klargjort – eller motsatt. Videre er det blitt klart at Norge ikke er det landet som kom med de kraftigste reaksjonene. Der andre land både sterkt (*”strongly condemns”*) og gjentatte ganger fordømte israelske og palestinske handlinger, valgte Norge ofte å peke på at den eneste veien for partene går gjennom forhandlinger.

Men det er samtidig klart at den norske delegasjonen har fordømt palestinske terrorhandlinger i langt hardere ordelag enn den har fordømt israelsk politikk overfor sivile (jf. tabell 5.2). Ved å fordømme terrorisme handlet Norge i tråd med både de

---

<sup>74</sup> ’Norge anmoder partene’ brukes her som oversettelse for ’Norway urges the parties’.

norske utenrikspolitiske tradisjoner og internasjonale normer generelt. I tillegg kom terrorisme høyt opp på dagsordenen etter 11. september, og det lå naturlig nok derfor i tiden at alle terrorhandlinger og -organisasjoner måtte fordømmes. Likevel er det en tydelig forskjell i de norske holdningene til henholdsvis palestinske og israelske myndigheter. Aftenposten skriver i sin lederartikkel 14. januar 2002:

*”Den klarhet kravene til Arafat fremføres med, står i skarp kontrast til den mumlende forsiktighet som kjennetegner språkbruken overfor israelerne. Det virker nesten som om utenriksministeren nøyer seg med retoriske skuldertrekk når israelske overgrep kommenteres.” (Aftenposten 2002a)*

Hva var grunnen til at Norge ikke brukte like sterk ordbruk om de israelske overgrepene mot sivile? Det *kan* skyldes at de israelske handlingene ikke er rettet primært mot sivile, slik terrorisme er. Men når gjentatte militære aksjoner – aksjoner som blir kritisert av både Sikkerhetsrådet og Norge – fører til store sivile tap, kan det stilles spørsmål ved at Norge ikke ville fordømme også slike handlinger. Videre er det ikke kun israelske militære aksjoner som tas opp til diskusjon i Sikkerhetsrådet, men også den israelske humanitærpolitikken overfor palestinske sivile. De norske reaksjonene strider slik med flertallet i den norske opinionen, som de siste årene har utviklet større sympatier med palestinerne enn Israel. Men de strider også til en viss grad med de signalene som regjeringen selv ga i tiden fram mot Sikkerhetsrådet – om at brudd på folkerett var uakseptabelt og at regjeringen ville reagere kraftig på alle slike brudd.

I den eneste resolusjonsavstemningen der resolusjonsteksten konkret kritiserer israelske handlinger i sterke ordelag, nevnte ikke Norge de israelske handlingene med et ord. I stedet brukes nesten hele begrunnelsen for avstemningen til å gjenta sin fordømmelse av palestinske terrorhandlinger. Videre oppfordres palestinske myndigheter til å motarbeide slike terrorhandlinger og til å reformere sitt styresett. Denne mangelen på kritikk av de israelske aksjonene er en svært passiv reaksjon, da FN-soldater var drept av israelske styrker og et matlager tilhørende FNs matprogram var ødelagt. Norge valgte da i stedet å la en resolusjonstekst - som på de forhånd visste ikke ville bli vedtatt (FN-delegat 2004 [intervju]) - stå for kritikken av de israelske handlingene. Den norske kritikken av partene kan derfor best oppsummeres

som forsiktig og forsøksvis balansert, men med klart sterkere kritikk av palestinske enn israelske overgrep.

### **Utfordringen: Var det samsvar mellom signaler og faktisk politikk?**

Jeg presenterte i kapittel 4.4 de norske målsettingene som ble satt før Sikkerhetsrådet. Det er interessant å se på i hvilken grad disse målsettingene ble oppfylt i forhold til Midtøstenpolitikken. Særlig et av de tre offisielle målsettingene er interessante: ”styrking av FNs evne til å planlegge og gjennomføre fredsoperasjoner” (Jagland 2000). Videre ga regjeringspolitikere signaler om at Norge ville være spesielt på vakt overfor brudd på folkeretten og at regjeringen ikke har motforestillinger om å kritisere Israel på grunnlag av dette eller andre forhold.

Gjennom analysen og drøftingen er det imidlertid blitt klart at de norske signalene ikke ble fulgt opp i særlig grad i forhold til Midtøsten. En styrking av FNs evne til fredsoperasjoner kan man i liten grad snakke om, siden Norge avstod fra resolusjonsavstemningene om en observatørstyrke i 2001 og unnlot å følge opp Annans initiativ i april 2002. Norge var videre, som vist på de foregående sidene, relativt forsiktige i å påpeke brudd på folkeretten og å kritisere Israel.

Det er også interessant å se hvordan politikernes signaler i opposisjon avviker fra deres egne handlinger når de er i posisjon. De fleste tilfellene som ble synlige i løpet av analysen var når utenrikspolitikken brøt med politikernes generelle signaler, som at Norge ville følge opp brudd på folkeretten eller lignende. Men iblant kom det tydeligere tilfeller, som da Thorbjørn Jagland drøyt et år etter selv å ha unnlatt å støtte en FN-ledet observatørstyrke, plutselig kritiserte Bondeviks regjering for å mangle prinsipper og at man på prinsipielt grunnlag burde støtte en observatørstyrke.<sup>75</sup>

I forlengelsen av denne diskusjonen er det også interessant å se hvorvidt det norske regjeringsskiftet hadde betydning for Midtøstenpolitikken. Arbeiderpartiet mistet regjeringsmakten etter valget i september 2001 og samlingsregjeringen av Kristelig

---

<sup>75</sup> Se drøfting tidligere i kap. 6.1. Jagland uttalte seg positivt om observatørstyrker allerede i oktober 2001, mindre enn en måned etter at Arbeiderpartiet mistet regjeringsmakten, jf. kapittel 4.4.

Folkeparti, Høyre og Venstre overtok i oktober. Regjeringsmakten skiftet slik fra et sosialistisk parti til en borgerlig koalisjon, og selv om både Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti hadde tradisjoner for å støtte Israel er det interessant å spørre i hvilken grad dette regjeringsskiftet virket inn på Midtøstenpolitikken i Sikkerhetsrådet. *Det er imidlertid lite som peker på at skiftet hadde en effekt på politikken.* I løpet av Arbeiderpartiets periode var det tre diskusjoner om Midtøsten i Sikkerhetsrådet. De to første dreide seg om muligheten for en internasjonal observatørstyrke, og resulterte i det blokkerte resolusjonsforslaget 27. mars 2001.<sup>76</sup> I august samme år hadde israelske styrker angrepet palestinske politikontorer, og i diskusjonen som fulgte i Sikkerhetsrådet nevnte Norge at de støttet tanken om en observatørstyrke.<sup>77</sup> Fra oktober 2001 og ut 2002 ble temaet observatørstyrke diskutert gjentatte ganger, men Bondevikregjeringens politikk skilte seg ikke noe fra Arbeiderpartiregjeringen på dette punktet. Dette var også et inntrykk den norske FN-delegasjonen satt med (FN-delegat 2004 [intervju]). I og med at det i Arbeiderpartiets regjeringstid kun var tre Midtøstendiskusjoner er imidlertid datagrunnlaget for lite til å kunne trekke helt sikre slutninger om hvilke innvirkninger regjeringsskiftet hadde.

Like i forkant av det norske regjeringsskiftet kom de tragiske hendelsene 11. september. Det er i ettertid blitt populært å diskutere hvilken innvirkning dette har hatt på internasjonal politikk, og også Midtøstendiskusjonene i Sikkerhetsrådet kan ha blitt påvirket av hendelsene. Man kan se flere mulige påvirkningsfaktorer: Hendelsene 11. september kunne påvirket amerikansk Midtøsten- eller utenrikspolitikk generelt, andre land kunne nærmet seg USA enten på bakgrunn av sympati eller for å forenes mot en felles fiende – eller Midtøstensituasjonen kunne fått endret prioritet i internasjonal politikk. Likevel er det mest nyttig i forhold til denne oppgavens problemstilling å se hvorvidt terrorhandlingene virket inn på den norske Midtøstenpolitikken. Den eneste synlige endringen i politikken var imidlertid at

---

<sup>76</sup> Jf. kapittel 5.1.

<sup>77</sup> Jf. kapittel 5.9.

Norge i likhet med de fleste andre land i tiden etter 11. september i større grad nevnte viktigheten av kampen mot terrorisme under diskusjonene om Midtøsten.<sup>78</sup>

Det norske regjeringsskiftet og terrorhandlingene 11. september 2001 ser derfor ut til å ha hatt liten eller ingen innvirkning på den norske Midtøstenpolitikken i Sikkerhetsrådet. Dette er interessant av to grunner:

1. Det bekrefter hvordan norske regjeringer følger relativt lik utenrikspolitikk, uavhengig av politisk farge – og delvis i strid med opinionen. Dette kan igjen gi en viss støtte til at små stater *reagerer* på internasjonale forhold, og ikke *selv agerer*.
2. Det svekker fra et norsk synspunkt påstandene om at 11. september førte til et paradigmeskifte i internasjonal politikk på størrelse med murens fall.

## 6.2 Hypotese 1: Norge ønsket et sterkt og handlekraftig FN

Jeg har tidligere i oppgaven skrevet om den sentrale posisjonen FN har i Norges utenrikspolitikk. Spørsmålet er hvorvidt dette også virket inn på Norges Midtøstenpolitikk i Sikkerhetsrådet. Hypotese 1 – *Norge ønsker et handlekraftig FN* – er utledet på bakgrunn av denne tanken, ved at Norge ønsker å benytte medlemskapet i Sikkerhetsrådet til å fremme et sterkere FN. Dette må også sees i sammenheng med den vanskelige balansegangen mellom å signalisere holdninger og å fremme handlinger.

Norge har en sterk tradisjon for å støtte FN, enten dette er gjennom midler, personell, eller ved aktivt å støtte FNs offisielle politikk. Dette kom også tydelig fram i den norske offisielle målsettingen for Sikkerhetsrådet, der Norge uttalte at de ville styrke FN og Sikkerhetsrådets evne til å gripe inn i konflikter. Det aktuelle spørsmålet i denne forbindelse blir da hvordan dette ble avspeilet i Norges politikk i forhold til FN i Midtøsten. Ville det norske ønsket om et sterkt og handlekraftig FN komme til uttrykk i diskusjonene om Midtøstenkonflikten?

---

<sup>78</sup> Et eksempel fra 14. desember 2001: “*Terrorism can never be justified. Terrorism must be fought; it must be eliminated.*” (S/PV.4438)

### **Sviktet Norge FN-tradisjonen?**

I det første året av perioden ble ikke Norges forhold til FN satt på noen særlige prøver. To resolusjonsavstemninger og to møter om Midtøsten passerte i 2001 uten at Norges forhold til FN som organisasjon ble et aktuelt tema. I 2002 derimot finner vi flere interessante tilfeller, og et par tilfeller der det kan synes som om Norge unnlater å følge opp tradisjonen for å støtte FN.

I april 2002, som var den travleste måneden i Sikkerhetsrådet når det gjaldt Midtøsten, valgte Israel ved flere anledninger å se bort fra resolusjoner og oppfordringer fra FNs sikkerhetsråd og generalsekretær Annan. Etter resolusjon 1402 tilspisset det seg, da Israel ikke ville etterfølge kravene i resolusjonen.<sup>79</sup> Til tross for at både Kolby og Annan pekte på at elementene i resolusjon 1402 ikke innebar noen prioritert rekkefølge, valgte selv Israel å sette forutsetninger for at de skulle etterfølge kravene. På bakgrunn av dette vedtok Sikkerhetsrådet resolusjon 1403 som da spesifiserer at tiltakene skal iverksettes. Det som er interessant i dette tilfellet er at Norge i sine uttalelser unnlot å kritisere Israel for ikke å følge opp resolusjonen. Norge stemmer for resolusjonsteksten i 1403, som kun gjentar at tiltakene i den foregående resolusjonen 1402 skal iverksettes. Norges politikk bidro i så måte ikke til å redusere Israels manglende respekt for FN.

19. april 2002 forekom et nytt tilfelle der Norges forhold til FN blir satt på en prøve. Generalsekretær Kofi Annan kom da med det tidligere nevnte utspillet om at tiden var inne for at Sikkerhetsrådet måtte gripe inn i forhold til konflikten, da partene selv ikke var i stand til å komme fram til en løsning. Norge valgte ikke å følge opp Annans oppfordring. Norge brukte samme begrunnelse som tidligere: *"En slik styrke vil være avhengig av begge partenes samtykke"* (ibid.). Norge unnlot dermed å følge opp Kofi Annans konkrete anbefalinger. Dette er særlig interessant sett i forhold til at Norge selv uttalte tidligere i perioden at de ønsket at Annan skulle foreta sonderinger og finne ut når tiden for en slik styrke var inne. Igjen ser det dermed ut som at andre

---

<sup>79</sup> Jf. kapitlene 5.4 og 5.5.

prioriteringer går foran å støtte FN og Kofi Annan – og hypotese 1 kan virke noe svekket av denne handlingen.

To uker senere, 3. mai 2002, var det blitt klart at FN ga opp forsøkene på en granskningskommisjon til Jeninleiren, på bakgrunn av motstand fra den israelske regjeringen. Da saken ble tatt opp i Sikkerhetsrådet, uttrykte Norges representant Kolby først glede over at Israel har opphevet beleiringen av Arafats hovedkvarter. Når temaet gikk over til Jeninkommisjonen, begynte Kolby med å peke på at etableringen av en slik kommisjon var vedtatt av et enstemmig Sikkerhetsråd. Videre: *”Norge beklager dypt den gjentatte manglende viljen fra den israelske regjeringen til å samarbeide med granskingskommisjonen”* (S/PV.4525). Norges ordvalg overfor Israel er forholdsvis streng, men ”beklager dypt” innebærer samtidig en noe resignert holdning i forhold til at den israelske regjeringen gjentatte ganger åpenlyst har unnlatt å samarbeide med en kommisjon utnevnt av Sikkerhetsrådet. Den norske reaksjonen kan igjen kontrasteres med Irlands uttalelse, som peker på at Sikkerhetsrådet *”should condemn in forthright terms the decision of the Government of Israel to prevent the fact-finding team from proceeding to the area and beginning its mission”* (ibid.).

Helt mot slutten av Norges periode i Sikkerhetsrådet, 20. desember 2002, ble det tatt opp at Israel de siste ukene hadde drept FN-personell og ødelagt et FN-matvarelager. Som tidligere skrevet ender dette med et resolusjonsforslag som Norge støttet, men som falt igjennom på grunn av at USA stemte nei. Men et tilleggspoeng (til at Norge stemte ulikt USA) er at Norge i sin begrunnelse for stemmegivningen ikke nevnte FN-personell eller -materiell med et ord.<sup>80</sup> Dette står i motsetning til både Irland og Frankrike.<sup>81</sup> Riktignok pekte resolusjonsteksten i seg selv på dette, men Norge hadde her anledning til å påpeke at Norges stemmegivning skyldtes at all FN-struktur skal respekteres.

---

<sup>80</sup> Som tidligere påpekt (kapittel 5.8) nevnes ikke de israelske handlingene i det hele tatt. Den norske begrunnelsen begynner med en oppfordring til begge parter om å følge internasjonal humanitærrett, før den går videre til å fordømme palestinske terrorhandlinger og å oppfordre palestinske myndigheter til å gjøre mer for å hindre disse.

<sup>81</sup> Storbritannias representant stemte for resolusjonen, men ga ingen uttalelse i forbindelse med avstemningen.

Det er derfor en tydelig tendens til at Norge valgte å holde en svært forsiktig tone når det gjaldt FNs rolle i forhold til Midtøsten. Gjentatte ganger unnlot Norge å følge opp initiativ om et sterkere FN, eller kom kun med milde reaksjoner når FNs resolusjoner og tiltak ikke ble respektert. Dette er i liten grad i samsvar med den betydning Norge tradisjonelt har gitt FN, og kan se ut til å svekke hypotese 1's forklaringskraft.

### **Hva tyder på at Norge prioriterte et sterkt FN?**

Selv om Norge i tilfellene over holdt var forsiktige med å kommentere FNs rolle i Midtøsten, var det andre tilfeller der Norge viste at FN som organisasjon ble høyt prioritert. Norge uttalte ved en rekke anledninger støtte til FN, generalsekretær Kofi Annan og et aktivt Sikkerhetsråd. Det ble fra norsk side understreket at det var et mål at Sikkerhetsrådet skulle bidra med konkrete handlinger i forhold til konflikten (S/PV.4438). Dette var uttalelser som ble fulgt opp med den konsensuspolitikken Norge fulgte ved å arbeide for et samlet Sikkerhetsråd. Et annet eksempel på hvordan Norge støttet opp om FN var i desember 2002, da bakgrunnen for resolusjonsavstemningen var at FN-personell var drept og FNs matvarelager var ødelagt. Norge valgte da å stemme for resolusjonen – selv om dette stred med både den nevnte norske konsensuspolitikken og USAs politikk. At beskyttelse av FN-struktur var tema for nettopp denne resolusjonen illustrerer den sterke posisjonen FN har i norsk politikk. Dette blir videre støttet av at den eneste andre anledningen Norge gikk bort fra konsensuspolitikken – og USAs politikk – var over temaet internasjonal straffedomstol.<sup>82</sup> Den norske prioriteringen av internasjonal lov og organisering kom slik til uttrykk ved flere anledninger i løpet av perioden i Sikkerhetsrådet.

Er det noe som tyder på at Norge *ikke* prioriterte en støtte til FN? Det er som tidligere nevnt kommet kritikk mot Norges passivitet i diskusjonene om observatørstyrke. Den norske konsensuspolitikken gjorde at Norge valgte å avstå fra avstemningene om observatørstyrke. Videre har jeg vist at Norge var forholdsvis forsiktig overfor Israels motvilje mot en Jeninkommisjon. Et Norge som sterkt prioriterte et handlekraftig FN ville kunne lagt større press på Israel om å godta både observatørstyrke og

---

<sup>82</sup> Jf. fotnote i kapittel 6.1.

Jeninkommisjon, men i de norske uttalelsene er et slikt press eller kritikk mot Israel fraværende. Dette behøver imidlertid ikke å bety at Norge ikke prioriterte å støtte opp om FN, men kan være et uttrykk for en sterk prioritering av den nevnte konsensuspolitikken. Den norske konsensuspolitikken kan også sees på som en måte å fremme et sterkt og handlekraftig FN.

### **Utfordringen: Handlinger eller holdninger?**

De norske uttalelsene i Sikkerhetsrådet har vist at Norge var ute etter å fremme konsensus i Sikkerhetsrådet. Dette kom tydeligst til uttrykk 27. mars 2001, da den norske uttalelsen inneholdt hele *ni* presiseringer av hvor viktig det var med et enhetlig Sikkerhetsråd (S/PV.4305). Den norske FN-delegasjonen arbeidet bevisst for å fremme enighet blant Sikkerhetsrådets medlemmer, for slik å få vedtatt resolusjoner (FN-delegat 2004 [intervju]). Det viste seg også at Norge i enkelte tilfeller valgte å avstå fra avstemninger de visste ikke ville blitt vedtatt – framfor da å signalisere hvilken holdning de hadde til konflikten.

Den norske prioriteringen av å fremme konsensus kan imidlertid forklares på flere måter, som jeg var inne på i kapittel 6.1. Det mest sentrale poenget er likevel at Norge gjennom konsensuspolitikken kunne bidra til å styrke FNs handlekraft, ved å arbeide for enighet i Sikkerhetsrådet. At Norge hadde et uttalt mål om å følge en slik politikk – og i stor grad også levde opp til dette målet – bidrar derfor til å styrke hypotese 1 om at Norge prioriterte et sterkt og handlekraftig FN. En konsensuspolitikk der man unngår å signalisere tydelige holdninger har videre en klar fordel i at man ikke risikerer å støte fra seg noen av partene i konflikten. Dette kan være en fordel i den grad Norge ønsker å spille en framtidig rolle i fredsprosessen. Norges posisjon i diskusjonene var som mellommann mellom den arabiske og den amerikanske siden, og ved å la være å signalisere holdninger ble det mulig å opprettholde denne posisjonen.

Det er imidlertid også ulemper ved å la være å signalisere norske holdninger. Andre land var lydhøre overfor Norges vurderinger i Midtøstendiskusjonene – i stor grad på

grunn av Osloprosessen (FN-delegat 2004 [intervju]). De norske holdningene ville hatt en viss signaleffekt og bidratt til å legge press på partene. Norge har i forhold til konflikten hatt en langt større innflytelse i det internasjonale samfunn enn det Norges størrelse skulle tilsi. Hadde den norske delegasjonen signalisert sterke holdninger kunne de bidratt til å legge press på Israel – for eksempel i forbindelse med Jeninkommisjonen og observatørstyrke – til å godta et sterkere FN. Muligheten for at Norge kunne bidratt sterkt med dette er imidlertid forholdsvis liten, gitt Israels sterke skepsis til FN. Den norske konsensuspolitikken kan imidlertid også kritiseres for å være feig: Å si at man arbeider for et enhetlig Sikkerhetsråd kan fungere som en enkel unnskyldning for ikke å stikke hodet fram.

### **Oppsummering: Styrkes eller svekkes hypotese 1 av analysen?**

Særlig to forhold svekker hypotesen om at Norge ønsker et sterkt FN:

- Norge unnlot å kritisere Israel for manglende oppfølging av FNs resolusjoner.
- Norge unnlot å støtte Annans initiativ om observatørstyrke.

Disse to forholdene kan imidlertid forklares med utgangspunkt i andre forhold. Norge kan ha ønsket å være forsiktig overfor Israel for slik å kunne fortsatt ha partenes tillit. Ved fortsatt å ha partenes tillit ville det være mulig for Norge å spille en framtidig rolle som fredsmekler. Av samme grunn kan Norge ha ønsket å unngå å legge press på Israel om å godta observatørstyrke. I tillegg kan en sette spørsmålsteget ved hvorvidt norsk kritikk av Israel ville ført til at sistnevnte hadde endret sin politikk.

Flere av Norges handlinger peker på at hypotese 1 kan komme styrket ut av analysen:

- Norge hadde konsensus i Sikkerhetsrådet som et uttalt mål, for slik å oppnå et handlekraftig Sikkerhetsråd.
- Den eneste gangen Norge avvek fra konsensuspolitikken i Midtøstendiskusjonene var da temaet var angrep på FN-struktur. Norge prioriterte da å signalisere at slike handlinger var uakseptable.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Dette bekreftes også av det eneste andre tilfellet at Norge i løpet av perioden i Sikkerhetsrådet avvek fra konsensuspolitikken. Sommeren 2002 stemte Norge ja til en forlengelse av Bosniastyrkene, mens USA la ned veto siden de ikke fikk sikret diplomatisk immunitet for sine egne styrker. Temaet var derfor egentlig hvorvidt man ville la USA svekke den internasjonale straffedomstolen. Se også fotnote i kapittel 6.1.

Når disse forholdene veies opp mot hverandre kan det derfor se ut til at hypotese 1 er styrket av analysen. Norge ser ut til å ha hatt et overordnet mål om å styrke FN og Sikkerhetsrådets handlekraft, og hypotese 1 kommer derfor styrket ut av analysen. Men det må imidlertid erkjennes at Norge i enkelte tilfeller unnlot å velge handlinger som kunne styrket FN. Dette kan ha sammenheng med at andre prioriteringer, som realpolitikk eller ønsket om å være en idealmakt, ble vurdert som bedre løsninger. Jeg går derfor videre til å se hvorvidt de andre hypotesene ble styrket eller svekket.

### 6.3 Hypotese 2: Norge prioriterte sikkerhetspolitikk

En sentral bakgrunnsvariabel i løpet av analysen har vært USAs forhold til Midtøsten – og i den forbindelsen også Norges forhold til USA. Hypotese 2 fokuserte på disse to forholdene ved å uttrykke at *Norge prioriterer realpolitiske og sikkerhetspolitiske hensyn*. Dette kunne komme til uttrykk ved at Norge i sin Midtøstenpolitikk fortløpende tok hensyn til USAs politikk, og tilpasset seg denne. Det sentrale spørsmålet er derfor hvorvidt dette var tilfelle.

#### Utfordringen: Norges forhold til USA

Det viste seg i analysen (jf. kapittel 5.10) at Norge i stor grad stemte i samsvar med USA. Norge avstod i 2001 fra to resolusjonsavstemninger og det er grunn til å tro at årsaken var at USA la ned veto i begge. Følgende tabell basert på tall fra rapporten *Voting Practices in the United Nations*, som hvert år overleveres den amerikanske kongressen, bekrefter også samsvaret mellom Norge og USA i Sikkerhetsrådet:

	Prosent enighet	Prosent enighet om Midtøsten
<b>2001</b>		
Sikkerhetsrådet	100%	100%
Generalforsamlingen	54,4%	37,5%
<b>2002</b>		
Sikkerhetsrådet	97,1%	83,3%
Generalforsamlingen	48,7%	44,0%

**Tabell 6.1:** Oversikt over overensstemmelse mellom Norge og USA i resolusjonsavstemninger.<sup>84</sup> Tallene er utledet fra rapporter utarbeidet av USAs utenriksdepartementet for Kongressen. (Voting practices 2001, 2002)

<sup>84</sup> Enighetstillene for Generalforsamlingen inkluderer ikke de resolusjonene som blir vedtatt ved konsensus, dvs at alle landene i Generalforsamlingen støtter resolusjonen. Slike resolusjoner er oftest rutinemessige avstemninger uten betydning for konflikten. Tallene vil hvis disse inkluderes være 90,7% (2001) og 87,4% (2002). (Voting practices 2001, 2002). Tallene baserer seg på tolkningen av at å avstå faller inn under ”enighet”. Dette er en tolkning også amerikansk UD legger til grunn i Voting Practices-rapportene.

Det er interessant å se forskjellen mellom tallene i Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen. I 2001 var det fullt samsvar mellom Norge og USA i avstemningene i Sikkerhetsrådet, mens det i Generalforsamlingen kun samsvarte i litt over halvparten av avstemningene. Avstemningene i 2002 ga omtrent tilsvarende resultat. Forskjellene mellom Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen kan forklares med utgangspunkt i de forskjellige funksjonene de to arenaene har: Generalforsamlingen er i praksis mer en arena for meningsyttringer, mens Sikkerhetsrådet skal komme med bindende resolusjoner og vedtak (FN-delegat 2004 [intervju]). Tallene som presenteres i tabell 6.1 tyder på at Norge følger en *holdningsorientert* politikk i Generalforsamlingen og en *handlings-/konsensusorientert* politikk i Sikkerhetsrådet.

Tabellen viser at Norge ofte har ulike oppfatninger i forhold til USA, men at denne forskjellen i liten grad kommer til uttrykk i Sikkerhetsrådets resolusjonsavstemninger. Norge stemte likt USA i de aller fleste avstemningene om Midtøsten, og i de avstemningene USA la ned veto, valgte Norge å avstå. Det var imidlertid ett unntak, da Norge valgte å stemme for et resolusjonsforslag om Midtøsten som USA stemte nei til.<sup>85</sup> I de øvrige avstemningene og uttalelsene var Norges politikk i overensstemmelse med USAs: Norge var forsiktig overfor Israel og kom med sterkere kritikk mot palestinske terroraksjoner. En hendelse i løpet av Norges periode i Sikkerhetsrådet vitner videre om hvilken innvirkning USAs politikk har på den norske: I desember 2001 hadde utenriksminister Jan Petersen avtalt å besøke Arafat. Det amerikanske utenriksdepartementet gjorde det imidlertid klart at de mente dette besøket ikke var ”hensiktsmessig” (Dagbladet 2001). Et par dager senere ble det klart at Jan Petersen valgte å utsette besøket, men hevdet selv at dette ikke hadde noe med den amerikanske henvendelsen å gjøre (ibid.). Selv om episoden ikke foregikk i selve Sikkerhetsrådet er den interessant siden den omhandler forholdet mellom Norge, USA og Midtøsten – midt i den norske perioden i Sikkerhetsrådet.

---

<sup>85</sup> Denne resolusjonen dreide seg om israelske angrep på FN-personell og –struktur, og er omtalt i kapittel 5.8

Det er ingen tvil om at *Norges politikk samvarierte med USAs*. I tillegg til momentene over kom en talsmann for det norske UD med en uttalelse om at en norsk avståelse fra en resolusjonsavstemning *skyldtes* det amerikanske vetoet (Dagsavisen 2001b). Men denne samvariasjonen mellom amerikansk og norsk Midtøstenpolitikk i Sikkerhetsrådet behøver ikke skyldes at Norge ønsket å følge den amerikanske politikken. Det kan også skyldes andre forhold. Som jeg pekte på tidligere i kapittelet kan den norske avståelsen og mangelen på sterk kritikk av Israel skyldes den norske prioriteringen av å beholde en middelposisjon i Sikkerhetsrådet for fortsatt å kunne arbeide for å samle medlemmene. Men det kan også skyldes en kombinasjon av de to forholdene: Norge veide *gevinsten* ved å signalisere holdninger som mindre enn *kostnadene* ved å ta avstand fra den israelske og amerikanske siden i saken. Slik er det mulig at flere hensyn virket inn:

- Prioriteringen av *konsensus* for å fremme et handlekraftig FN.
- Et ønske om ikke å distansere seg fra supermakten USA.
- Et ønske om ikke å distansere seg fra Israel, for slik å kunne fortsatt ha en rolle som fredsmekler.

Ønsket om ikke å distansere seg fra Israel kan igjen skyldes *både* indre norske forhold (som Arbeiderpartiets og Kristelig Folkepartis tradisjonelle tilknytning til Israel) og – som neste kapittel kommer inn på – det norske ønsket om å fortsatt spille en rolle som fredsmekler, for slik å høste internasjonal innflytelse.

### **Oppsummering: Styrkes eller svekkes hypotese 2 av analysen?**

Hypotesen om at Norge i Midtøstenpolitikken prioriterer realpolitiske hensyn og forholdet til USA finner først og fremst støtte i det faktum at Norges stemmegivning samvarierte i svært høy grad med USAs. Norges forsiktighet overfor Israel kan være et tegn på at Norges politikk la seg nærmere den amerikanske Israelstøtten. Norge stemte likt USA også i saker der en kunne ha ventet at ”idealistene” Norge kunne stemt ulikt, noe som bekreftes av at avviket mellom norsk og amerikansk stemmegivning er større i Generalforsamlingen enn i Sikkerhetsrådet. Til sammen gir disse forholdene støtte til hypotesen om at Norge prioriterte realpolitisk.

Men en samvariasjon i seg selv behøver ikke bevise noe som helst, hvis likheten i stemmegivning skyldes andre forhold. Støtten kan være delvis spuriøs, dvs. at samvariasjonen mellom norsk og amerikansk politikk skyldes andre forhold enn at Norge prioriterte realpolitisk. At Norge gjentatte ganger avstår i de tilfellene USA benytter vetoretten kan også forklares med den norske konsensuspolitikken. Den norske forsiktigheten overfor Israel kan forklares med både Norges tradisjonelle tilknytning til Israel og et norsk ønske om å fortsatt ha Israels tillit som fredsmekler.

Hypotese 2 om at realpolitiske prioriteringer har virket inn på den norske politikken finner støtte i analysen. Men det er tydelig at også andre prioriteringer har ført til den store samvariasjonen mellom Norges og USAs stemmegivning. Den store forskjellen mellom den norske stemmegivningen i Generalforsamlingen og i Sikkerhetsrådet, og UD's direkte innrømmelse av at USAs veto førte til at Norge stemte nei i avstemningen 14. desember 2002 peker likevel på at Norge lot seg påvirke av den amerikanske stemmegivningen. I sum kommer derfor hypotese 2 styrket ut av analysen, men det er viktig å være oppmerksom på at man ikke kan tilskrive den store samvariasjonen mellom Norges og USAs stemmegivning til kun realpolitiske prioriteringer.

### 6.4 Hypotese 3: Ønsket om å være idealmakt

Det har tradisjonelt vært sterke innslag av idealisme i norsk utenrikspolitikk. Idealmakthypotesen ble utledet på bakgrunn av at denne idealismen de siste tiårene har vist seg å kunne gi Norge internasjonal innflytelse. Norges politikk i Sikkerhetsrådet kunne derfor være en interessant test på hvorvidt regjeringen bevisst ønsket å følge en slik mulighet. Norge kunne søke å oppnå idealmakt på to måter:

- 1) Norge ville følge folkerett og verne om sivile i svært stor grad og holde en høy fane på dette.
- 2) Norge ville være opptatt av å holde god kontakt med begge partene for fortsatt å ha partenes tillit til å spille en rolle i en eventuell ny fredsprosess.

Når det gjelder den første muligheten har jeg vist at Norge var relativt forsiktige i forhold til å påpeke brudd på Folkerett og vern om sivile. Norge kom kun med moderat kritikk av Israels politikk i de okkuperte områdene, overgrep mot sivile palestinere og planene om en israelsk mur – selv om regjeringen i hjemlige fora hevdet dette var klare brudd på folkeretten (Helgesen 2002; Frafjord Johnsen i Stortingets spørretime 2004). Sammenligningene med de andre landene viste at Irland prioriterte en generell idealistisk tilnærming i større grad enn Norge. Videre viste intervjuer og analysen av Norges politikk at Norge prioriterte en handlings- eller konsensusorientert tilnærming til arbeidet i Sikkerhetsrådet, og nedprioriterte å sende ut ”moralsk høyverdige” signaler (FN-delegat 2004 [intervju]). Jeg viste tidligere i oppgaven hvordan Norge prioriterte konsensustilnærmingen. Det virker på bakgrunn av dette som lite sannsynlig at Norge valgte å profilere seg sterkt idealistisk i Sikkerhetsrådet. Grunnen til at en idealistisk politikk ble nedprioritert kan være at potensialet for å høste oppmerksomhet og dermed innflytelse er relativt lite. Det vekker større oppmerksomhet hvilket land som nedlegger veto *mot* et idealistisk forslag enn hvilket som var én av elleve som stemte for. Videre er det nå blitt svært mange land som har en høy idealistisk profil internasjonalt (blant annet Nederland, Sverige, Canada og Irland). En må også erkjenne at den amerikanske holdningen om å kun bruke FN når det tjener amerikanske interesser la store begrensninger på hva som var oppnåelig for Norge og Sikkerhetsrådet. USA var ikke tjent med å støtte et aktivt FN i Midtøsten, og Sikkerhetsrådets muligheter ble slik begrenset.

Norge var imidlertid i stor grad opptatt av å komme med forholdsvis moderat og balansert kritikk, og opprettholde god kontakt med begge partene. Det ser derfor ut som om punkt 2 over (om å ha tillit fra begge parter) i stor grad ble prioritert, mens en generell idealistisk holdning ble nedprioritert. Dette innebærer at hypotese 3, om at Norge ønsket å framstå som en idealmakt, må snevres noe inn for å finne støtte: Norge ser ikke ut til å ha ønsket å holde en generell idealistisk profil i Midtøstendiskusjonene. Norge kan derimot ha satsset på å muligheten til fortsatt å spille en rolle i en framtidig fredsprosess. Det er derfor nyttig å se hvordan Norges rolle som fredsmekler kunne virke inn på politikken.

### Utfordringen: Norges forhold til partene som fredsmekler

I og med at Norge hadde hatt en spesiell rolle i forhold til fredsprosessen i Midtøsten og høstet stor oppmerksomhet for dette, er det gode muligheter for at regjeringen prioriterte en fortsatt norsk rolle i fredsprosessen – også i Sikkerhetsrådet. *”Det er ingen tvil om at Norges engasjement i ulike fredsprosesser er det som i stor grad gir oss adgang til toppene i State Department”* uttalte en sentral aktør i UD til Matlary (2002: 62). Matlary skriver videre: *”Dersom USA har en interesse i konfliktområdet, gir engasjement en høy grad av tilgang”* (ibid.).

Norge oppnådde gjennom Osloprosessen stor oppmerksomhet og innflytelse. Et norsk ønske om fremdeles å være sentral i fredsprosessen vil derfor være en egen motivasjon – ved siden av et mer idealistisk ønske om at konflikten skal få en løsning. Jeg har i oppgaven vist tydelige tegn på at Norge fremdeles ønsket en rolle i fredsprosessen og at Utenriksdepartementet selv knyttet arbeidet i Sikkerhetsrådet til *”Norges fortsatte rolle i regionen og (...) pågående prosesser”* (Korrespondanse UD 2003). Videre bekreftet et medlem av den norske FN-delegasjonen på direkte spørsmål at et norsk ønske om en fortsatt rolle i fredsprosessen virket inn på de norske prioriteringene (FN-delegat 2004 [intervju]).<sup>86</sup> Det framstår derfor som svært trolig at det norske ønsket om en fortsatt rolle i fredsprosessen i stor grad virket inn på den norske politikken. Det kan derfor være at hypotese 3 finner støtte først i en noe endret form: Norge ønsket å vinne innflytelse ved å være idealmakt, og *siktet seg derfor bevisst inn mot en fortsatt rolle i fredsprosessen i Midtøsten*. En slik moderert hypotese kan finne støtte i mye av den norske politikken.

Jeg har tidligere i oppgaven vært inne på at Norge var relativt forsiktig i sin kritikk av Israel. Dette er i tråd med det som skjedde også under forhandlingene under Osloprosessen. Waage (2004: 127) skriver:

---

<sup>86</sup> Spørsmålet lød: *”Føler du at det påvirket Norges politikk, det at vi fremdeles har et ønske om å fortsatt spille en fredsrolle der?”* Påfølgende svar: *”Ja, det er klart at vi også måtte jo tenke litt på det i vår avstemning. Også dette at vi var opptatt av å beholde vår rolle.”* (FN-delegat 2004 [intervju]).

*”The Norwegian role seems only to a very minor degree to have been to persuade the Israeli actors to see the Palestinian point of view (...). [T]he Norwegian role with regard to the Palestinians seems to have been to persuade them to accept what they were offered by the Israelis.”*

Waage mener fredsavtalen i stor grad kom på Israels premisser og at Norge ikke var i posisjon til å presse israelske myndigheter: *”The Norwegians could not risk criticizing the Israeli positions. Such a stance would make Norway unacceptable as a facilitator or mediator”* (ibid.: 244, min understreking). Dette kan også være med på å forklare den norske forsiktigheten overfor Israel i Sikkerhetsrådet.

### **Oppsummering: Styrkes eller svekkes hypotese 3 av analysen?**

Det norske ønsket om en fortsatt rolle i fredsprosessen kan naturligvis også forklares med rent idealistiske motiver; norske politikere kan ønske fred i Midtøsten uten selv å ha interesser i dette. Likevel er det klart at de utenrikspolitiske beslutningstakerne kjenner godt til de fordelene som ville følge av en norsk rolle i en ny fredsprosess, og det er derfor sannsynlig at de ville gjøre dette til et mål.

Alt i alt støtter derfor analysen av Norges Midtøstenpolitikk en revidert hypotese 3, om at Norge ønsker å benytte perioden i Sikkerhetsrådet til å fremme seg selv som idealmakt. Det er likevel en viss moderering av hypotesen, ved at Norge ikke benyttet perioden til å profilere seg som en generell idealist, men var målrettet innstilt på en fortsatt rolle i fredsprosessen i Midtøsten.

## **6.5 En kort kontrafaktisk drøfting**

Det blir i ettertid lett å stille seg kritisk til den norske politikken: Var dette det mest konstruktive utgangspunktet? Ville Norge oppnådd mer ved å følge en mer aktiv politikk? Dette blir kontrafaktiske spørsmål ved at man spør om hva andre handlinger i fortiden ville ført til, og de er dermed i seg selv umulig å gi noe sikre svar på. Jeg vil her kun kort se nærmere på hva Norge faktisk oppnådde og hvorvidt dette kunne vært gjort annerledes.

---

Norge hadde en instrumentell rolle i å få vedtatt resolusjon 1397, og bidro videre til flere resolusjoner som oppfordret til israelske tilbaketrekninger og at palestinske myndigheter måtte gjøre mer for å forhindre terrorisme. Konflikten kom imidlertid ikke nærmere løsning i løpet av Norges periode i Sikkerhetsrådet, selv om det internasjonale samfunn gjennom resolusjon 1397 nå har uttrykt støtte til en tostatsløsning i området. Palestinsk terrorisme fortsetter imidlertid som før og israelske bosettinger, militæroffensiver og byggingen av muren fortsetter. Videre er ikke den israelske skepsisen til FN blitt mindre. Det er derfor legitimt å spørre om ikke Norge, som hadde opparbeidet seg innflytelse i det internasjonale samfunn, kunne bidra positivt til å løse konflikten ved å sende ut signaler som la press på Israel. Det er en viss mulighet for dette, men det må samtidig innrømmes at det er en relativt høy sannsynlighet for at Israel da ville distansert seg fra Norge. Norge ville i så tilfelle ha fått reduserte muligheter til å bidra positivt videre i forhold til prosessen.

## 7 Avsluttende betraktninger

Formålet med denne oppgaven har vært å se nærmere på hvilke prioriteringer som lå til grunn for den norske Midtøstenpolitikken i Sikkerhetsrådet. Den norske politikken ble drøftet og analysert i relasjon til sentrale forhold i norsk utenrikspolitikk. Jeg vil i dette kapittelet konkludere i forhold til oppgavens hypoteser og problemstilling, men også trekke fram enkelte andre interessante konklusjoner som analysen har tydeliggjort.

### 7.1 Hypotesenes forklaringskraft

Jeg tok utgangspunkt i tre ulike hypoteser på hva som kunne forklare den norske Midtøstenpolitikken. Hypotese 1 tok utgangspunkt i at Norge ville prioritere et sterkt og handlekraftig FN; hypotese 2 la til grunn en realpolitisk tankegang om at Norges sikkerhetspolitiske forhold til USA ville ligge til grunn for politikken; og hypotese 3 la til grunn at Norge ville søke å følge idealistisk politikk, for slik å kunne oppnå innflytelse. I drøftingen og analysen av oppgavens problemstilling ble det klart at hypotesene kunne henge sammen, men også at forklaringskraften varierte.

*Analysen av Norges Midtøstenpolitikk i Sikkerhetsrådet gir støtte til hypotese 1 om et sterkt FN og hypotese 3 om idealmakt, og finner en viss støtte til hypotese 2 om sikkerhetspolitikkenes betydning.*

USAs rolle i den norske Midtøstenpolitikken blir ikke entydig støttet i analysen, selv om den norske og den amerikanske politikken i høy grad stemte overens. Den norske Midtøstenpolitikken ser ut til i størst grad å ha blitt påvirket av et ønske om et sterkt FN og et ønske om fremdeles å være sentral i fredsprosessen i Midtøsten. Det er også mulig å kombinere de to hypotesene som fant støtte i analysen: *Norge ønsket et sterkt FN. Et sterkt FN kunne bidra til å få partene tilbake til forhandlingsbordet, slik at Norge kunne igjen ha en sentral rolle i fredsprosessen og høste innflytelse av dette.*

Videre viste det seg å være svært stor grad av samvariasjon mellom den norske og den amerikanske politikken, men flere forhold peker på at samvariasjonen kan

skyldes en kombinasjon av de tre hypotesene. Det følgende avsnittet blir således en konklusjon for hele analysen:

*Norge var relativt forsiktig i sin kritikk av partene (særlig Israel), bl.a. med bakgrunn i et ønske om fremdeles å kunne spille en rolle i en fredsprosess mellom partene. Forsiktigheten kan delvis forklares med utgangspunkt i Norges ønske om å bidra til konsensus i Sikkerhetsrådet – for slik å oppnå et samlet og handlekraftig FN. Samtidig la den amerikanske politikken tydelige begrensninger på den norske politikken, både ved å vanskeliggjøre konsensus og ved at Norge ikke ønsket å distansere seg fra sin sikkerhetspolitiske garantist.*

Det virker som om svært mye av den norske politikken i Midtøstendiskusjonene kan forklares med utgangspunkt i et norsk ønske om å fungere som *mellomledd* mellom palestinerne/araberne på den ene siden og Israel/USA på den andre. Ønsket om å være mellomledd var i tråd med den norske konsensuspolitikken generelt, men ble i Midtøstendiskusjonene særlig framtrødende på bakgrunn av den statusen Norge hadde som fredsmegler.

### **Andre interessante funn**

Analysen viste flere interessante forhold i den norske utenrikspolitikken. Et av de mest interessante er at regjeringsskiftet fra Arbeiderpartiet til en borgerlig koalisjonsregjering ikke førte til endret Midtøstenpolitikk. Dette kan nok til en viss grad forklares med Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti sine felles opprinnelige tilknytning til Israel, som jeg har vært inne på tidligere i oppgaven. Det er imidlertid mer trolig at dette illustrerer den betydningen ytre faktorer har på norsk utenrikspolitik: Det internasjonale samfunn fører til at Norges utenrikspolitik blir mer *reaksjon* enn *aksjon*, og det overlates slik lite handlingsrom til at norske regjeringer får følge sin partipolitikk.

Det har også vært interessant å legge merke til hvordan uttalelsene til politikere varierer etter hvorvidt de er i posisjon og opposisjon. Arbeiderpartiets politikk i

forhold til bl.a. observatørstyrke står i sterk kontrast til både Stoltenberg og Jaglands uttalelser da de ikke lengre var i regjeringsposisjon. Dette viser hvordan også det indre handlingsrom har betydning for politikernes prioriteringer, ved at politikerne når de er ute av posisjon ønsker å signalisere sine holdninger til det hjemlige publikum. Men det kan også tyde på at de samme holdningene møter så sterk motstand i det internasjonale handlingsrommet at politikken ikke følges opp.

Terrorhandlingene 11. september 2001 hadde liten synlig innvirkning på den norske Midtøstenpolitikken. Resultatet var kun kosmetiske endringer i norske uttalelser, ved at kampen mot terrorisme i større grad ble vektlagt etter september 2001.

## 7.2 Mer grunnleggende forhold

Oppgavens analyse kan også gi grunnlag til å se på større linjer utover de tre hypotesene. Jeg har flere ganger vært inne på forholdet mellom realisme og idealisme, og vil derfor kort konkludere også på dette feltet. Et annet, men relatert poeng er også hvordan Norge som en liten stat ble påvirket av stormaktsarenaen Sikkerhetsrådet.

### **Realisme og idealisme?**

Analysen bekrefter flere av de teoretiske perspektivene som ble presentert tidlig i oppgaven. Norge ønsker som en liten stat å arbeide for sterke internasjonale institusjoner og normer. Dette er intet nytt funn, men bekrefter den sentrale rollen det internasjonale system spiller for småstaters sikkerhets- og utenrikspolitikk. Analysen pekte videre i retning av at Norge ønsker å utnytte det potensialet som ligger i å føre en idealistisk utenrikspolitikk. Norge valgte *konsensuspolitikk* som sitt redskap for å oppnå målene i Sikkerhetsrådet. I valget mellom å fremme handlinger eller holdninger valgte Norge det første i nesten enhver situasjon – ved å arbeide for konsensus. Ved å unnlate å uttrykke sterke idealistiske holdninger kunne den norske delegasjonen arbeide for å få partene i Sikkerhetsrådet til å nærme seg enighet – og dermed også handlinger.

Den videre analysen av Norges Midtøstenpolitikk tyder på at Norge prioriterte to forhold: 1) Norge skulle fungere som en mellommann mellom den palestinsk-arabiske og den israelsk-amerikanske siden i et sterkt Sikkerhetsråd; og 2) Norge skulle legge forholdene til rette for en fortsatt sentral norsk rolle i fredsprosessen i Midtøsten. De to prioriteringene inneholder slik både en *idealistisk* og en *realistisk* dimensjon. Disse to dimensjonene har ligget som bakgrunn for hele oppgaven. Det har imidlertid vært vanskelig å peke på hvilke momenter i den norske politikken som har vært henholdsvis realistiske og idealistiske. Dette skyldes at skillet mellom de to dimensjonene har vært glidende, av tre grunner:

- 1) *Det som for noen tiår siden var typiske idealistiske trekk ved norske partier trekker i dag i samme retning som den realpolitiske hypotesen.*

De opprinnelig idealistiske trekkene jeg her sikter til er primært Arbeiderpartiets og Kristelig Folkepartis støtte til Israel.<sup>87</sup> Denne var idealistisk motivert, selv om den også må sees i sammenheng med partienes henholdsvis religiøse og sosialistiske bakgrunn. Denne idealistiske prioriteringen av Israel samsvarer imidlertid også med den realpolitisk motiverte støtten til Israelvennlige USA, slik hypotese 2 beskrev. Realistiske og idealistiske målsettinger ender slik ut i den samme politikken.

- 2) *Realisme kan fremme idealistisk politikk.*

Norge ønsket å "være realistiske" (Jagland 2000) i Sikkerhetsrådet, sett i forhold til de begrensninger som lå i at Norge var et lite land som skulle delta på en arena for typisk stormaktspolitikk. Denne realismen kom til uttrykk gjennom ønsket om å fremme konsensus og dermed også vedtak. Men denne konsensuspolitikken førte samtidig også til at Norge fremmet et sterkere Sikkerhetsråd og FN. Dette er mer typisk for en idealistisk politikk, ved at internasjonale normer og organisasjoner styrkes. Den realismen som ble lagt til grunn for regjeringens politikk fremmet slik idealisme – selv om man kan diskutere hva som kom først av høna og egget her. Den norske konsensuspolitikken for å styrke FN og Sikkerhetsrådet kom som en naturlig følge av at Norge som et lite land ble tvunget til å være realistiske i forhold til mulighetene til selv å påvirke.

<sup>87</sup> I en litt videre kontekst kan man også kalle Høyres støtte til USA idealistisk – i den betydningen at partiet følger egne idealer. Idealisme vil da bli brukt i en vid betydning. Jeg har imidlertid i denne oppgaven benyttet idealisme primært i betydningen "ønsket om å gjøre noe godt for menneskeheten" eller lignende.

### 3) *Idealisme kan fremme realistisk politikk.*

Dette peker tilbake på noe jeg har vært inne på flere ganger i løpet av oppgaven: hvordan Norge gjennom å følge en idealistisk politikk kan framstå som en *ekstern ressurs*. Ved å arbeide for fred og andre idealistiske mål kan man oppnå status og innflytelse. Dette kan også knyttes opp til Joseph Nyes *soft power*: Norge oppnår innflytelse og påvirkningskraft gjennom sin idealistiske politikk. Idealisme blir slik en måte å oppnå makt og innflytelse til å følge sine egeninteresser.

De tre punktene over viser hvordan begrepene realisme og idealisme flyter over i hverandre og kan utgjøre et vanskelig begrepsapparat for å måle henholdsvis politiske prioriteringer og den utførte politikken.

### **En liten stat i Sikkerhetsrådet**

Hvordan Norge fungerte på stormaktsarenaen Sikkerhetsrådet er grunnlaget for min analyse. Oppgaven har vist at Norge for det meste holdt en relativt lav profil, både i de uttalelsene som ble gitt og i selve resolusjonsavstemningene. Slik unngikk Norge å distansere seg fra både den palestinske/ arabiske og den israelske/amerikanske siden i konflikten. Denne relativt forsiktige holdningen er til dels et resultat av Norges manglende muskler på stormaktsarenaen.

Det er også illustrerende for Norges politikk i Sikkerhetsrådet hvordan Norge i Generalforsamlingen førte en langt mer idealistisk politikk. I Generalforsamlingen ble det lagt større vekt på av idealistiske holdninger, både i uttalelser og i avstemninger. Dette ble også bekreftet i intervju med representanter for UD (intervju UD-ansatt 2004; intervju FN-delegat 2004). Som vist i forrige kapittel var det også langt større avvik mellom Norges og USAs politikk i Generalforsamlingen enn i Sikkerhetsrådet. Jeg viste tidligere i oppgaven til at det er en generell oppfatning om at Generalforsamlingen er arenaen for å fremme sine holdninger, mens det i Sikkerhetsrådet er nødvendig å forholde seg til realitetene. Avviket mellom Norges stemmegivning i Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen vitner om at Norge i stor

grad måtte tilpasse seg stormaktsarenaen ved å følge en forsiktigere og mer realistisk politikk i Sikkerhetsrådet.

### 7.3 Avslutning

Oppgaven har drøftet Norges forhold til FN, Sikkerhetsrådet, Midtøsten og USA. Men som vist i konklusjonen har den også i noen grad kunnet kaste lys over norsk utenrikspolitikk på et mer generelt plan. Årsaksfaktorer på det nasjonale planet er imidlertid ikke drøftet. En analyse av hvilken påvirkningskraft norske innenrikspolitiske faktorer har hatt kunne trolig ha gitt et mer nyansert bilde av den norske politikken. I denne oppgaven var imidlertid hovedmålet å se på hvilke prioriteringer de norske utenrikspolitiske beslutningstakerne gjorde i forhold til Midtøsten i Sikkerhetsrådet. At det indre handlingsrom også er viktig ser man gjennom den avstand det var mellom uttalelsene i hjemlige fora og i den politikken som ble ført i Sikkerhetsrådet. Utenrikspolitikk er alltid et "two-level game", men her måtte hovedvekten legges på det ene nivået, andre får eventuelt se på betydningen av den hjemlige arena.

## Litteraturliste

(Ordnet i rekkefølgen: Intervjuer; Bøker/artikler; Aviser/medier; FN-dokumenter.)

### Intervjuer:

- UD-ansatt (2004 [intervju]). Sentral i kontakten opp mot FN-delegasjonen. 30. mars 2004
- FN-delegat (2004 [intervju]). Sentral i den norske delegasjonen i Sikkerhetsrådet. 18. mars 2004.

### Bøker, artikler m.m.

- Allison, Graham (1969): 'Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis.' *The American Political Science Review*, Volume 63, Issue 3 (September), s 689-718.
- Baehr, Peter & Leon Gordenker (1994): *The United Nations in the 1990s*. New York: St. Martin's Press
- Bailey, Sydney (1988): *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford: Clarendon Press.
- Bennis, Phyllis and Khaled Mansour (1998): 'Praise God and Pass the Ammunition! The Changing Nature of Israel's US Backers'. *Middle East Report*, Fall 1998: s 16-18 + 43.
- Bennis, Phyllis (2000): *Calling the Shots*. New York: Olive Branch Press.
- Bondevik, Kjell Magne (2000): *Debatt om utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse*. 27. januar. Tilgjengelig på URL: <http://www.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/smk/2000/taler/099005-994231/index-dok000-b-n-a.html>
- Bondevik, Kjell Magne (2002): *Debatt etter utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse*. 28. februar 2002. URL: [http://www.dep.no/smk/norsk/aktuelt/taler\\_statsmin/taler/001001-090288/index-dok000-b-n-a.html](http://www.dep.no/smk/norsk/aktuelt/taler_statsmin/taler/001001-090288/index-dok000-b-n-a.html)
- Butenschøn, Nils (1997): "Norge og Midtøsten", i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar Sørbø og Svein Gjeråker (red): *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Devold, Kristin Krohn (2002): *Sikkerhetspolitikken i endring – utfordringer for Norge*. Foredrag i Den norske Atlanterhavskomiteé, 30. april 2002. Tilgjengelig på URL: <http://odin.dep.no/fd/norsk/aktuelt/taler/p10001326/010011-090062/index-dok000-b-n-a.html>
- Egeland, Jan (1988): *Impotent Superpower – potent small state*. Oslo: Norwegian University Press.

- Egeland, Jan (1994): Brev om Cesar-prosjektet. Vist i TV2s dokumentar ”De norske leiediplomatene” 27. oktober 2003. Brevets tekst er tilgjengelig på URL: <http://pub.tv2.no/TV2/magasiner/dokument2/article149135.ece>
- Fenton, Neil (kommer 2004): *Understanding the UN Security Council : coercion or consent?* Burlington, VT: Ashgate. [Kapitler mottatt på e-post fra forfatter].
- Fermann, Gunnar (1997): ”Norge og FN”, i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar Sørbø og Svein Gjerdåker (red.): *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Fox, Annette Baker (1965): ‘The small states of western Europe in the United Nations’. *International Organization*. Vol 19, nr 3. s 774-786.
- Frafjord Johnson, Hilde (2002): *Norge i FN – Vår innsats for Tusenårsårene*. Tale under markering av FN-dagen 24.10.2002, FN-sambandet Oslo. Referat tilgjengelig på URL: [http://odin.dep.no/ud/norsk/aktuelt/taler/statsraad\\_b/032171-090074/index-dok000-b-n-a.html](http://odin.dep.no/ud/norsk/aktuelt/taler/statsraad_b/032171-090074/index-dok000-b-n-a.html)
- Franck, Thomas M. (1988): ‘Legitimacy in the International System’, *The American Journal of International Law*, Vol. 82, No. 4. (October), pp. 705-759.
- FN-sambandet (2002a): ‘USA mot observatører igjen’. 4. april. Tilgjengelig på URL: <http://fn-sambandet.no/article/articleview/1489/1/354/>
- FN-sambandet (2002b): ‘Israel skal ut, men Sikkerhetsrådet uten tidsfrister’. 5. april. Tilgjengelig på URL: <http://fn-sambandet.no/article/articleview/1490/1/354>
- Gjerdåker, Svein (1997): “Norsk menneskerettspolitikk”, i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar Sørbø og Svein Gjerdåker (red.): *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Hatch, Mary Jo (2001): *Organisasjonsteori: moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Helgesen, Vidar (2002): *Innledning til møte i Oslo Høyres representantskap*. 11. mars 2002. Tilgjengelig på URL: <http://oslo.hoyre.no/artikler/faktaark/661982.html>
- Hellevik, Ottar (1994): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hopmann, P. Terrence (1998): *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Israelske offisielle nettsider (2002): ”Uttalelser i forbindelse med møtet mellom Petersen og Peres”. URL: <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH01020>
- Jagland, Thorbjørn (2000): *Redegjørelse av utenriksministeren om Norges medlemskap i FNs sikkerhetsråd*. 14. november 2000. <http://www.stortinget.no/stid/2000/s001114-01.html>
- Jagland, Thorbjørn (2001): *Utenrikspolitisk redegjørelse*. 20. mars 2001. <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/ud/p10002480/taler/032001-090087/index-dok000-b-n-a.html>
- Järve, Priit: ”Security Choices of a Re-Independent Small State”, i Werner Bauwens, Armand Sclesse og Olav F. Knudsen (red.): *Small states and the security challenges in the new Europe*. London: Brassey’s.

- Keohane, Robert O. og Lisa Martin (1995): 'The Promise of Institutionalist Theory'. *International Security*, Vol 20, Nr 1 (Summer), s 39-51.
- Khalidi, Rashid (1993): "Commentary on Resolution 242", i *The Oxford Companion to Politics of the World*. New York: Oxford University Press.
- Knudsen, Olav Fagelund (1997): "Beslutningsprosesser i norsk utenrikspolitikk", i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar Sørbø og Svein Gjeråker (red): *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Knutsen, Bjørn Olav, m.fl. (2000): *Europeisk sikkerhet i en foranderlig tid: en analyse av Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrom*. FFI-rapport.
- Krfs handlingsprogram (1997-2001). Tilgjengelig på URL: <http://www.krf.no/krfweb/politikk/politiskedokumenter.asp>
- Kristelig Folkepartis nettsider (2002): *Mennesket i sentrum: En kristendemokratisk utenrikspolitikk*. Tilgjengelig på URL: [http://www.krf.no/krfweb/politikk/div\\_pol\\_dokumenter/utenrikspol\\_mars02.asp](http://www.krf.no/krfweb/politikk/div_pol_dokumenter/utenrikspol_mars02.asp)
- Leonard, Mark (2003): *Norwegian Public Diplomacy*. Rapport fra The Foreign Policy Centre (FPC) i samarbeid med Universitetet i Oslo, på oppdrag fra Utenriksdepartementet.
- Løvold, Andreas (2004): 'Småstatsproblematikken i internasjonal politikk' i *Internasjonal Politikk* nr 1, 2004. Oslo: NUPI.
- Matlary, Janne Haaland (2002): *Verdidiplomati – kilde til makt? Makt- og demokratiutredningen* Oslo.
- McCombs, Maxwell og Donald L. Shaw (1972): 'The Agenda-setting Function of Mass Media', *Public Opinion Quarterly* 36: s 176-187
- Mearsheimer, John J. (1994): 'The False Promise of International Institutions'. *International Security*, Nr 19/Winter, s 5-49.
- Mitchellrapporten (2001): Sharm el-Sheikh fact-finding committee final report. Overlevert president Bush 30. april 2001. Tilgjengelig på URL: <http://usinfo.state.gov/regional/nea/mitchell.htm>
- Morgenthau, Hans J. (1960 [1948]): *Politics among nations*, 3<sup>rd</sup> Edition. New York: Alfred A. Knopf.
- Neumann, Iver B. (2002): *Norges handlingsrom og behovet for en overgripende sikkerhetspolitisk strategi*. Oslo, Den norske Atlanterhavskomiteé, Det sikkerhetspolitiske Bibliotek 3-2002
- Njølstad, Olav (1997): "Norge og USA", i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar Sørbø og Svein Gjeråker (red): *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag..
- Norges FN-delegasjon (2002): Innlegg 20. juni (lukket møte). Innlegget var tilgjengelig fra FN-delegasjonens nettsider, men er nå blitt fjernet i forbindelse med en oppdatering av nettsidene.
- NOU (2000): *Lillehammersaken*. Norsk offentlig utredning nummer 6, 2000. URL: <http://odin.dep.no/jd/norsk/publ/utredninger/NOU/012001-020002/>
- Nye, Joseph S. (2002): 'Why Military Power is no longer enough'. *Observer* 31. mars. URL: <http://observer.guardian.co.uk/worldview/story/0,11581,676169,00.html>

- 
- Olsen, Johan P. (1983): *Organized democracy: political institutions in a welfare state: the case of Norway*. Bergen: Universitetsforlaget.
  - Parsons, Talcott (1977): *Social Systems and the Evolution of Action Theory*. New York: The Free Press.
  - Peres, Shimon (2003): Letter regarding Jerusalem. 11. October 1993. Tilgjengelig på URL:  
<http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace%20Process/Guide%20to%20the%20Peace%20Process/FM%20Peres%20Letter%20to%20Norwegian%20FM%20on%20Jerusalem>
  - Perthes, Volker (1998): 'Points of Difference, Cases for Cooperation. European Critiques of US Middle East Policy'. *Middle East Report*, Fall 1998: s 30-32.
  - Petersen, Jan (2002): *Utenrikspolitisk redegjørelse*. 26. februar 2002. Tilgjengelig på URL: [http://odin.dep.no/ud/norsk/aktuelt/taler/innlegg\\_stortinget/032091-090031/index-dok000-b-n-a.html](http://odin.dep.no/ud/norsk/aktuelt/taler/innlegg_stortinget/032091-090031/index-dok000-b-n-a.html)
  - Posen, Barry og Andrew Ross (1997): 'Competing Visions for US Grand Strategy' *International Security*, Vol 21, No. 3: 5-53.
  - Powell, Colin (2001): 'United States Position on Terrorists and Peace in the Middle East'. Tale i Kentucky 19. November. Tilgjengelig på URL: <http://www.state.gov/secretary/rm/2001/6219.htm>
  - Raipal, Rikhi (1978): "Commentary – A Personal View of Consensus Making in the UN Security Council", *International Security*, Vol. 2, No. 4. (Spring, 1978), s. 195-200.
  - Risse-Kappen, Thomas (1991): "Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies", *World Politics*, Vol. 43, No. 4 (July 1991): 479-512.
  - Riste, Olav (2001): *Norway's foreign relations: a history*. Oslo: Universitetsforlaget.
  - Rokkan, Stein (1966): *Stat, nasjon, klasse : essays i politisk sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
  - Rosenau, James N. (1961): *Public Opinion and Foreign Policy*. New York, N.Y.: Random House.
  - Rubin, Herbert og Irene Rubin (1995): *Qualitative Interviewing*. London: Sage
  - SSB (2003): *Statistisk årbok*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
  - St.meld. 11 (1989-90): Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk. Oslo: Utenriksdepartementet.
  - St.meld. 22 (1997-98): Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002.
  - St.meld. 22 (2002-03): Om Noregs deltaking i Tryggingrådet i Dei sameinte nasjonane (FN) 2001-2002. Oslo: Utenriksdepartementet.
  - St. prp. 1 (2001-2002): *Statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjettåret 2002*.
  - Stortinget (1998): *Innstilling frå utanrikskomiteen om eksport av forsvarsmateriell frå Noreg 1996*. Møte torsdag den 15. januar. URL: <http://www.stortinget.no/stid/1997/s980115-02.html>

- Stortinget (2000): Møte fredag den 17. november 2000: *Debatt om utenriksministerens redegjørelse om Norges medlemskap i FNs sikkerhetsråd*. URL: <http://www.stortinget.no/stid/2000/s001117-01.html>
- Stortinget (2001): Møte torsdag den 25. oktober 2001: *Debatt om Regjeringens erklæring*. (Redegjørelsen holdt i Stortingets møte 23. oktober 2001) <http://www.stortinget.no/stid/2001/s011025-01.html>
- Stortingets spørretime 25. april 2001. Tilgjengelig på URL: <http://www.stortinget.no/stid/2000/s010425-01.html>
- Stortingets spørretime 11. februar 2004. Tilgjengelig på URL: <http://www.stortinget.no/spti/sp-m20040211-09.html>
- Strøm, Kaare og Lars Svåsand (1997): *Challenges to Political Parties. The case of Norway*. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.
- Sæther, Aud Grethe (2003): Personlig korrespondanse gjennom e-post 23. oktober. Sæther er konsulent KrFs stortingsgruppe, og besvarte en forespørsel om Israels Venner.
- Tamnes, Rolf (1997): *Oljealder 1965-1995*. Norsk Utenrikspolitikk Historie, bind 6. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tenetplanen (2001): *Israeli-Palestinian Ceasefire and Security Plan*. Foreslått av CIA-direktør George Tenet 13. juni 2001. Tilgjengelig på URL: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/mideast/mid023.htm>
- Thune, Henrik og Torgeir Larsen (2000): 'Utenrikspolitikk uten software', i Geir Dale m.fl.: *Grenser for alt. Kritiske perspektiver på norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Spartacus.
- Tvedt, Terje (1997): "Norsk utenrikspolitikk og de frivillige organisasjonene, i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar Sørbø og Svein Gjeråker (red): *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- TV2 (2003): "De norske leiediplomatene". TV-dokumentar sendt 27. oktober. Dokumentarens nettside: <http://pub.tv2.no/TV2/magasiner/dokument2/article149096.ece>
- UD (2001a): *Norge i Sikkerhetsrådet – utvidet sikkerhet*. Møtereferat fra Samråd i Trondheim 19. april 2001. URL: <http://odin.dep.no/ud/norsk/generell/fn/032091-220015/index-dok000-b-n-a.html>
- UD (2001b): *Norsk USA-strategi*. Oslo: Utenriksdepartementet. <http://odin.dep.no/ud/norsk/publ/handlingsplaner/032001-120015/>
- UD (2002): *Aktuelle FN-spørsmål*. Oslo: Utenriksdepartementet. URL: <http://odin.dep.no/archive/udvedlegg/01/04/aktue060.pdf>
- UD (2003): E-postkorrespondanse med avdelingsdirektør (anonymisert). E-post mottatt 29. oktober 2003.
- UD-pressemelding 68/2002: *Utenriksministeren med humanitær appell*. 7. april 2002 *til Israel*. <http://www.odin.dep.no/ud/norsk/aktuelt/pressem/032171-070018/index-dok000-b-n-a.html>

- Udgaard, Nils Morten (1995): "Nødhjelp ny norsk utenrikspolitikk". Kommentar i Aftenposten 7. februar.
- Vandenbosch, Amry (1964): "The Small States in International Politics and Organization", *The Journal of Politics*. Vol. 26, No. 2. (May, 1964), s. 293-312.
- Voting practices 2001: <http://www.state.gov/p/io/rls/rpt/2001/vtg/> og <http://www.state.gov/documents/organization/12161.pdf>
- Voting practices 2002: <http://www.state.gov/p/io/conrpt/vtgprac/> (og <http://www.state.gov/documents/organization/21487.pdf>)
- Walt, Stephen (1987): *The Origins of Alliances*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth (1979): *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill
- Waage, Hilde Henriksen (2000): *Norwegians? Who needs Norwegians?* Evaluation Report 9/2000. Oslo: Utenriksdepartementet
- Waage, Hilde Henriksen (2004): 'Peacemaking is a Risky Business.' *Norway's Role in the Peace Process in the Middle East, 1993-1996*. Oslo: PRIO Report 1/2004.
- Yin, Robert K. (1994): *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Zogby, James (2002): *A Commentary on United Nations Security Council Resolution 1397*. Artikkel publisert i nettmagasinet Mediamonitors. Tilgjengelig på URL: <http://www.mediamonitors.net/zogby46.html>
- Østerud, Øyvind (1996): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

### Aviser og medier:

- Aftenposten (1996): 'Avviser europeisk fredshjelp'. 20. oktober. <http://tux1.aftenposten.no/nyheter/forste/s58826.htm>
- Aftenposten (2000a): 'Ønsker seg flere norske FN-soldater'. 15. september. URL: <http://tux1.aftenposten.no/nyheter/uriks/d162170.htm>
- Aftenposten (2000b): 'Minst 80 omkommet i opptøyene'. 8. oktober. <http://tux1.aftenposten.no/nyheter/uriks/d166909.htm>
- Aftenposten (2000c): 'Arafat og Barak møtes ved stupet'. Leder 18. oktober. [http://tux1.aftenposten.no/meninger/leder\\_morgen/d168890.htm](http://tux1.aftenposten.no/meninger/leder_morgen/d168890.htm)
- Aftenposten (2001a): 'Krever stopp i nybygging'. 21. mai. <http://tux1.aftenposten.no/nyheter/uriks/d211432.htm>
- Aftenposten (2001b): 'Strever for å holde liv i våpenhvile'. 10. juni. <http://tux1.aftenposten.no/nyheter/uriks/d215350.htm>
- Aftenposten (2001c): 'Arafat krever stans av all militær aktivitet'. 17. desember. <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article246834.ece>
- Aftenposten/Opinion (2002): Landsomfattende meningsmåling utført av Opinion for Aftenposten, 3. april 2002. Noe av rapporten er gjengitt i Aftenposten 4. april:

'Sympatibølge for palestinerne'. URL:

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article305219.ece>

- Aftenposten (2002a): 'På gummisåler overfor Israel'. Leder 14. januar. URL: [http://www.aftenposten.no/meninger/leder\\_morgen/article257476.ece](http://www.aftenposten.no/meninger/leder_morgen/article257476.ece)
- Aftenposten (2002b): 'Petersens vei til klarhet?' 18. februar. URL: <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/article271726.ece>
- Aftenposten (2002c): 'Arafat oppfordrer til våpenhvile'. 21. februar. URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article280555.ece>
- Aftenposten (2002d): 'Uenighet om FNs siste Midtøstenresolusjon'. 2. april. URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article303870.ece>
- Aftenposten (2002e): 'Sikkerhetsrådet vurderer ny Midtøstenresolusjon'. 4. april. URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article305294.ece>
- Aftenposten (2002f): 'Israels Venner i dvale'. 4. april. URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article305220.ece>
- Aftenposten (2002g): 'Israels mektige venner i USA' 10.april. URL: <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/article308504.ece>
- Aftenposten (2002h): 'USA truer med veto mot Midtøsten-styrke'. 19. april. URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article314871.ece>
- Aftenposten (2002i): 'Jagland støtter forslag om fredsstyrke'. URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article314679.ece>
- Aftenposten (2002j): 'Israel skyter mot Arafats private kontorer' 21. september. URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article403647.ece>
- Aftenposten (2002k): 'Likud i ledelse før Israels nyvalg'. 6. november. URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article430741.ece>
- Aftenposten (2003): '- Norge har endret syn på Israel'. 14.juli. URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article583682.ece>
- BBCNews Online (2002): 'Analysis: America's new Christian Zionists'. 7. mai. URL: [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle\\_east/1969542.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/1969542.stm)
- BBCNews Online (2003a): 'Quick Guide: Non-Aligned Movement'. 26. februar. URL: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/2798187.stm#facts>
- BBCNews Online (2003b): 'The veto and how to use it'. 17. september. URL: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/2828985.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2828985.stm)
- CNN.com (2001): 'US veto expected on Middle East resolution' 15. desember. URL: <http://www.cnn.com/2001/WORLD/meast/12/14/un.usforecast/>
- Dagbladet (2001): 'USA ønsket ikke norsk Arafat-møte'. 20. desember 2001. URL: <http://www.dagbladet.no/nyheter/2001/12/20/302188.html>
- Dagbladet (2002): 'FN gir opp'. 2. mai. URL: <http://www.dagbladet.no/nyheter/2002/05/02/328406.html>
- Dagbladet (2004): 'Krig og fred og sånn. Portrettet: Hilde Henriksen Waage'. 30. mai.

- Dagens Næringsliv (2001): 'Iron Maiden. Portrettet: Kristin Krohn Devold'. 20. oktober 2001.
- Dagsavisen (2001a): 'Avviser internasjonal observatørstyrke'. 19. juli.
- Dagsavisen (2001b): '"Pysete" innsats i Sikkerhetsrådet'. 27. desember.
- Dagsavisen (2002): 'Petersen kritiserer Israel'. 23. juli.
- Le Monde Diplomatique (2003): "US: a pro-Israel system". Juli 2003..
- NRK (2002a): '- Norske medier er ikke unyansert'. 3. april. URL: <http://www.nrk.no/nyheter/kultur/1755786.html>
- NRK (2002b): '- Rutinene sviktet'. 22. april. URL: <http://www.nrk.no/nyheter/innenriks/1800390.html>
- NRK (2003): '1 av 3: Bondevik for Israel-vennlig'. 13. juli 2003. URL: <http://www3.nrk.no/nyheter/innenriks/2911038.html>

## FN-dokumenter

- Annan, Kofi (2002a): 'Statement of Secretary-General Kofi Annan To The Security Council on International Forces To Mideast'. Tilgjengelig på URL: <http://www.escwa.org.lb/information/press/articles/18apr02.html>
- Annan, Kofi (2002b): "Statement of the Secretary-General to the Security Council". Tilgjengelig fra FNs nettsider, URL: <http://domino.un.org/unispal.nsf/9a798adb322aff38525617b006d88d7/b0f55d4faaa873f385256bde0065a141!OpenDocument>
- Fjerde Genevekonvensjon (1949). URL: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/92.htm>
- FN-charteret: *Charter of the United Nations*. Tilgjengelig på URL: <http://www.un.org/aboutun/charter/>
- FNs nettsider om folkerett (2002): *The United Nations and the Development of International Law, 1990-1999*. Tilgjengelig på URL: <http://www.un.org/law/1990-1999/index.html>

(Møtereferatene under er tilgjengelig fra FNs nettsider, URL: <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/>)

- S/PV.4295 (2001): Møtereferat 15. mars.
- S/PV.4305 (2001): Møtereferat 27. mars.
- S/PV.4357 (2001): Møtereferat 20. august.
- S/PV.4438 (2001): Møtereferat 14. desember.
- S/PV.4478 (2002): Møtereferat 26. februar.
- S/PV.4492 (2002): Møtereferat 15. mars.
- S/PV.4503 (2002): Møtereferat 29. mars.
- S/PV.4506 (2002): Møtereferat 4. april.
- S/PV.4510 (2002): Møtereferat 9. april.

- S/PV 4515 (2002): Møtereferat 19. april.
- S/PV.4525 (2002): Møtereferat 3. mai.
- S/PV.4552 (2002): Møtereferat 13. juni.
- S/PV.4563 (2002): Møtereferat 30. juni.
- S/PV.4614 (2002): Møtereferat 23. september.
- S/PV.4677 (2002): Møtereferat 20. desember.
- S/PV.4681 (2002): Møtereferat 20. desember.
- SC/6976 (2000): Pressemelding 18. desember.
- SC/7040 (2001): Pressemelding 27. mars.
- SC/7242 (2001): Pressemelding 14. desember.
- SC/7358 (2002): Pressemelding 8. april.
- SC/7368 (2002): Pressemelding 19. april.
- S/2001/216 (2001): Brev fra UAE, Arabiske liga, til diskusjon 15. mars.
- S/2001/270 (2001): Resolusjonsforslag blokkert av USA, 27. mars.
- S/2001/730 (2001): Brev fra Ukrainas representant, 29. august.
- S/2001/797 (2001): Brev fra Mali og Quater på vegne av islamsk gruppe i FN, til diskusjon 20. august.
- S/2001/1199 (2001): Resolusjonsforslag blokkert av USA, 14. desember.
- S/2003/529 (2003): Brev fra FNs generalsekretær Kofi Annan om 'Veikartet for fred', 7. mai.
- SG/SM/7912 (2001): – Pressemelding: *Secretary-General urges end to Israeli occupation of Orient House, other properties*, 13. august.