

*Norge i FNs Sikkerhetsråd:
Standardisering, kreativitet, plastisitet*

Niels Nagelhus Schia

Hovedfagsoppgave i sosialantropologi
Sosialantropologisk institutt
Universitetet i Oslo

Juli 2004

Det empiriske fokuset for oppgaven er beslutningsprosesser i Norges arbeid med Sikkerhetsrådet. For å få et mest mulig helhetlig bilde på organiseringen av disse prosessene var det nødvendig å studere dem både i Oslo hos UD's FN-seksjon og i den norske delegasjonen til Sikkerhetsrådet i New York. Oppgaven bygger på de intervjuene, samtaler og observasjonene jeg gjorde under mitt feltarbeide, i perioden august – januar 2002 –2003, samt antropologisk faglitteratur, historisk og juridisk litteratur om FN, FN-dokumenter og presseklipp.

Hovedproblemet som utforskes er, hvorfor det er nødvendig å inkludere de uformelle prosessene for å forstå hvordan Sikkerhetsrådet fungerer. Dette beskrives mer inngående i kapittel 1. I kapittel 2 skisserer jeg teoretiske perspektiver og metodologisk framgang, samt hvilke problemer og utfordringer jeg møtte i et felt som ikke åpenbart egner seg for sosialantropologer. I kapittel 3 (standardisering) forsøker jeg å vise hvordan det formelle var organisert slik at Utenriksdepartementet kunne gi et mest mulig kompatibelt inntrykk utad og i Sikkerhetsrådet. Gjennom en beskrivelse av de formelle strukturene i Norges Utenriksdepartement og i Sikkerhetsrådet vil jeg vise hvordan strukturer er en forenkling av virkeligheten og at uformelle prosesser tok over der de formelle ikke strakk til. I Kapittel 4(kreativitet) presenterer jeg en rekke emiske betraktninger på både formelle og uformelle prosesser i Norges arbeid med Sikkerhetsrådsengasjementet 2001-2002. Kapittel 3 sammen med kapittel 4 legger til rette for diskusjonen i analysekapittelet (Kapittel 5) om hvorfor det er nødvendig å se på uformelle prosesser. I kapittel 5 (plastisitet) analyserer jeg hvordan sammenhengen mellom formelle og uformelle prosesser har implikasjoner for hvordan og hvor norsk politikk utøves. Ved hjelp av et utvalg caser, utforsker jeg grenseovergangene mellom formelle og uformelle prosesser i Norges rolle i Sikkerhetsrådet. Dette synliggjør effekter av norsk utenrikspolitikk og av Sikkerhetsrådet som et utøvende internasjonalt organ. Gjennom å studere disse effektene blir det også mulig å si noe om maktforholdet mellom store og små stater i utformingen av legitime internasjonale vedtak.

Konklusjonen ser perspektivet formell–uformell i sammenheng med maktforhold i Sikkerhetsrådet og konkluderer med at det ikke er mulig å forstå Norges rolle i Sikkerhetsrådet uten å studere både formelle og uformelle prosesser i dette engasjementet

Studiet er viktig på tre hovedområder. For det første representerer det et studium av et nytt sosialt felt for sosialantropologiske og kulturalanalytiske studier. For det andre er det et studium som innebærer nye perspektiver på maktforholdene i beslutningsprosessen i Sikkerhetsrådet. For det tredje bidrar det med nye perspektiver på studiet av internasjonal politikk som vitensområde.

Forord

I arbeidet med denne oppgaven er det flere personer som har bidratt med uvurderlige bidrag og innspill. Jeg er svært takknemlig ovenfor personer i den norske FN-seksjonen i UD og i den norske delegasjonen i New York. De var imøtekommende og positivt innstilt til å være informanter og derigjennom utgjøre den viktigste delen av oppgaven.

Min veileder Knut G. Nustad på sosialantropologisk institutt ved Universitetet i Oslo, har bidratt med verdifull hjelp når det gjelder det faglige i tillegg til å holde min motivasjonen oppe gjennom hele arbeidet.

Jeg har satt stor pris på å jobbe med denne oppgaven i det gode arbeidsmiljøet på NUPI (Norsk Utenrikspolitisk Institutt). Spesielt fortjener Kari Osland, Benjamin de Carvalho og Jon Harald Sande Lie hver sin takk for gjennomlesning og gode innspill. Takk også til Kristin Marie Haugevik for korrekturlesning

Takk til Audun Beyer for korrekturlesning.

Takk til mamma og Guro for støtte, inspirasjon og oppmuntring. Takk til pappa for et godt forbilde.

Sist men ikke minst en stor takk til Karoline for tro, håp og kjærlighet.

DEL I: INNLEDNING

1. Introduksjon	8
Kampen for tilværelsen	12
Problemet: Norges rolle i Sikkerhetsrådet.....	14
Hvorfor akkurat dette perspektivet?.....	16
Oppsummering.....	19
2. Teori og metode.....	21
Feltet.....	21
Teoretisk basecamp.....	25
Metis.....	30
Metode.....	33
Metodologisk reservasjon.....	37
Metodiske problemer.....	38
Sips kaffebar kl. 13.15 / Matter out of place	40
Oppsummering.....	42

DEL II: FORMELLE OG UFORMELLE PROSESSER I SIKKERHETSRADET

3. Standardisering / Sikkerhetsrådets skjelett.....	44
Sikkerhetsrådets formaliserte oppgaver og arbeidsprosedyrer	46
Sikkerhetsrådets utgangspunkt	47
FN-pakten om Sikkerhetsrådet	48
”Rules of procedure”.....	49
Forutsetninger for Norges formelle organisering av arbeidet med Sikkerhetsrådet..	53
Utenriksdepartementet og innleiring av diplomater.....	53
Sikkerhetsrådets dagsorden	55
Norges formelle organisering av arbeidet i Sikkerhetsrådet (Formelle strukturer og beslutningsveier).....	57
Fagavdelinger og fagseksjoner	58
Sikkerhetsrådsenheten.....	59
Stabsgruppemøtet.....	60
Irak: Et unntak fra den vanlige saksbehandlingen	64

Delegasjonen.....	64
Ansvarsfordelingen mellom hjemmeapparatet og delegasjonen.	65
Oppsummering.....	66
4. Kreativitet—From the native point of view.....	69
Tre eksempler	70
Eks.1 – Irak (Høy grad av formalitet)	71
Eks.2 – Kongo (lavere grad av formalitet)	72
Eks.3 – Bougainville (minimal grad av formalitet)	74
Viktig og formelt.....	75
“In the eye of the beholder”	77
Sett fra Oslo	79
Sett fra New York	79
Oslo-New York.....	81
Uformelle kanaler i New York	81
Ekspertter og ambassadører	83
Oppsummering.....	88

DEL III: ANALYSE

5. Plastisitet / Legitimt og Effektivt?	91
Tidspres.....	96
Om det uformelle som en variabel i det formelle.	100
Plastisitet, standardisert kreativitet	102
Endring og kontinuitet.....	108
Formell – uformell og konsekvenser for beslutningsprosessen.....	109
Forvaltningsregimer, Lojalitetskonflikter, Disharmonier	117
Forvaltningsregimer	118
Sentrum – periferi	119
Eksempel på lojalitetskonflikt (Iraks våpendeclarasjon)	123
Presidentposisjonen.....	129
Tre dimensjoner ved uformell makt.....	131
Oppsummering.....	139

AVSLUTNING

Avslutning	141
Referanseliste	149

Innledning

Introduksjon

Mandag 9. desember 2002 våknet nordmenn opp til utenriksminister Jan Petersens brannslukking i radio og tv. Dagen før hadde Norge besluttet å støtte Sikkerhetsrådets presidents forslag om at bare de fem faste medlemslandene skulle få innsyn i Iraks våpendeclarasjon som skulle overleveres Sikkerhetsrådet i henhold til resolusjon 1441. Petersen og statsminister Kjell Magne Bondevik, brukte resten av uken på å dementere denne beslutningen. Utenriksministeren hadde tydeligvis ikke blitt informert, og norsk presse mente klart at støtten var i strid med norske politiske tradisjoner om åpenhet. Hva hadde skjedd i det norske apparatet som behandlet norsk utenrikspolitikk i Sikkerhetsrådet? Formelt sett, er klareringsansvar og beslutningsansvar utenriksministerens, men i denne situasjonen var han tydeligvis ikke blitt informert. Saker som innebærer radikalt nye problemstillinger som det ikke eksisterer noen formell instruks på må få formell klarering hjemmefra og helst fra høyeste hold dersom saken er viktig. Hva skjedde denne desemberhelgen? Var Utenriksdepartementets (UD) formaliserte klareringsansvar bare et maskespill, eller skjedde det en glipp?

Fokuset for denne oppgaven er forholdet mellom formelle og uformelle prosesser rundt Norges rolle i de Forente Nasjoners (FN) Sikkerhetsråd i 2001 og 2002. Med *formelle prosesser* forstås *standardiserte* prosedyreregler og retningslinjer for Norges organisering av arbeidet, samt i Sikkerhetsrådets organisasjon, som de norske aktørene måtte forholde seg til og handle etter. De *uformelle prosessene* utgjør den *kreative* delen av arbeidet, den

delen av arbeidet som ikke var planlagt og standardisert. De formelle standardiseringene gir i utgangspunktet de aktuelle aktørene, embetsmennene i UD og diplomatene i delegasjonen, lite handlingsrom og små muligheter for variasjon av rolleutøvelser. Forskjellige faktorer i Norges arbeid med Sikkerhetsrådet skal imidlertid vise hvorfor det likevel eksisterte større handlingsrom for aktørene i Sikkerhetsrådet enn det de formelle retningslinjene skulle tilsi.

Hovedproblemet for oppgaven er å utforske hvilken rolle de uformelle prosessene i Sikkerhetsrådet spiller, samt hvorfor man ikke kan forstå hvordan Sikkerhetsrådet fungerer uten å studere forholdet mellom de uformelle og formelle prosessene, Sikkerhetsrådets *plastisitet*.¹ Videre skal jeg argumentere for at dette er forskjellige deler av samme helhet. Jeg skal også studere hvordan egentlig praksis forholder seg til standardisert formell struktur, samt hvordan dette forholdet er med på å løse problemer i komplekse organisasjoner. Sammenhengen mellom formelle og uformelle prosesser i organisasjoner representerer en form for plastisitet som gjør det mulig for aktører å løse kompleksitet, fordi formen inviterer til både standardisering og individuell kreativitet på samme tid.

Fordi det formelle og det uformelle eksisterer og defineres i relasjon til hverandre, er det formelle således en avgjørende kilde for kunnskap om det uformelle, og det muliggjør å skille "...between what people say they do, what they ought to do, and what they in fact do" (Hendry og Watson, 2001: 4). De formelle instruksene og planene sier noe om hva som skjer og hva som er de planlagte resultatene. De uformelle prosessene forteller oss noe om hva som faktisk skjedde. Siden prosedyrer, instruksjoner og dokumenter er formelle og stipulerer den kodifiserte orden, er dette viktige inntak til forståelsen av uformelle prosesser og kunnskapssystemer.

¹ En av informantene mine i New York fortalte meg at i 90 % av tilfellene Sikkerhetsrådet var samlet så skjedde dette i lukkede, uformelle møter.

Sikkerhetsrådets hovedmålsetting er å fatte nødvendige beslutninger for å ivareta internasjonal fred og sikkerhet. Dette gjøres ved at Rådet håndterer aktuelle dilemmaer mellom endring og tradisjon. Sikkerhetsrådets legitimitet avhenger av at det ivaretar dets opprinnelige intensjon, som er nedfelt i FN-pakten og Sikkerhetsrådets 'Rules of procedure', men Sikkerhetsrådet må også være relevant i en verden som stadig er i endring. For å klare dette er Sikkerhetsrådet avhengig av en viss grad av *plastisitet* i sitt byråkratiske virke.² I oppgaven skal jeg bruke nettopp plastisitet som en betegnelse på hvordan de formelle og de uformelle prosessene henger sammen, og utforske hvorvidt denne dynamikken bidrar til å gjøre Rådet *levedyktig*.

Med empiriske eksempler fra feltarbeidet mitt i Oslo og New York høsten 2002 skal jeg belyse hvorvidt Sikkerhetsrådets plastisitet, åpner for maktutøvelse i utformingen av internasjonale legitime vedtak som ikke synes i Rådets formaliserte maktstrukturer, offisielle møter eller vedtak. Norges deltagelse i Rådet skal gjøre det mulig å si noe mer generelt om Sikkerhetsrådets institusjonelle logikk, samt Norge på den internasjonale arena.

Da Norge begynte sin periode i Sikkerhetsrådet i januar 2001 fantes det på forhånd etablerte kunnskapssystemer for medlemskapet, nemlig de formelle retningslinjene og arbeidsprosedyrene i norsk UD, samt de formelle prosedyrereglene i Sikkerhetsrådet. Ved å rette blikket mot hvordan Norge kunne øve innflytelse i Sikkerhetsrådet i medlemskapet 2001-2002, synliggjøres møter mellom de forskjellige kunnskapssystemene. I relasjon til hovedproblemet skal oppgaven derfor vise hvordan de uformelle prosessene får en viktig funksjon i Rådets streben etter å forene de ulike kunnskapssystemene. En relatert problemstilling til hovedproblemet er i forlengelsen av dette at man må forstå hvordan

² Plastisitet betyr "evne til å formes" (Norsk Riksmåls Ordbok, Bind II, Oslo 1947, Aschehoug). Ordene *standardisering*, *kreativitet* og *plastisitet* kom jeg fram til i samtale med Halvard Vike, vinteren 2004.

Rådets avgjørelser blir til for å kunne svare på hvorvidt Norge hadde innflytelse i Sikkerhetsrådet. Dette innebærer et behov for å se på mer enn formell struktur.

Sikkerhetsrådet skal forene grenseflatene mellom de 15 forskjellige medlemslandenes formelle kunnskapssystemer. Under feltarbeidet ble det klart at det som ble artikulert i grenseflatene ikke alltid var analogt med det som var standardisert i de formaliserte arbeidsplanene. De formelle kunnskapssystemene kolliderte og aktørene genererte uformelle mønstre for å løse problemene mellom de forskjellige formaliserte kunnskapssystemene. Som regel var *outputet* i tråd med de formelle retningslinjene og instruksene fordi delegatene ofte hadde resultatinstrukser. Men som vedtaket om innsyn i Iraks våpendeklarasjon illustrerer var det ikke alltid konsensus mellom utenriksministeren og delegasjonen. Studiet av grenseflatene mellom Sikkerhetsrådet og UD gjør det mulig å ikke bare beskrive hvordan Sikkerhetsrådet fungerer som organisasjon, men også å si noe om hvordan norsk utenrikspolitikk framstår i et internasjonalt miljø. På den måten studerer jeg forholdet mellom a) den norske staten, her forstått som skriftlige instruksjoner og innlegg, b) norske statlige representanter i Sikkerhetsrådet og deres håndtering av arbeidsoppgavene, og c) deres møte med de andre delegasjonene i Sikkerhetsrådet. For å identifisere dette forholdet vil jeg fokusere på hva slags handlingsrom de norske delegatene fikk når det gjaldt politisk arbeid på de tre nivåene nevnt ovenfor. Ved å undersøke hvorvidt forholdet var dynamisk og hvordan og hvorfor handlingsrommet var variabelt i forhold til ulike saker som skulle behandles, vil studiet fange opp viktige funksjoner i Sikkerhetsrådet som ikke kommer til syne gjennom kun å fokusere på formelle prosesser.

Jeg vil på den måten belyse hvordan det i tillegg til selve instruksene, var en sosial dimensjon som påvirket representanter i Sikkerhetsrådet. På bakgrunn av dette er det ikke

mulig å få en helhetlig forståelse av Norges rolle i Sikkerhetsrådet, uten at man forstår denne rollen gjennom antropologiske metoder som kvalitativt feltarbeid, kombinert med kulturanalytiske perspektiver.

Kampen for tilværelsen

Sikkerhetsrådets fremste oppgave er å ivareta internasjonal fred og sikkerhet. For å gjøre dette er Rådet avhengig av å opprettholde sin relevans i det internasjonale samfunnet. Denne relevansen ivaretas når konflikter bringes inn for Rådet og Rådet bidrar til å finne en løsning på de aktuelle problemene. Dette skjer gjennom konsensus og påfølgende vedtak av resolusjoner.³ Det er bare gjennom vedtak av resolusjoner at Rådet kan spille en aktiv rolle i spørsmålet om internasjonal fred og sikkerhet. På den måten kan vi si at Sikkerhetsrådets eksistens bygger på en forutsetning om at parter i ulike konflikter ønsker å finne løsninger på sine problemer gjennom Sikkerhetsrådet. Derfor er det Sikkerhetsrådets handlekraft og hvordan det utøver denne handlekraften, som gir Rådet dets legitimitet blant verdens nasjonalstater. Dermed må Rådet, for å unngå å bli en papirtiger, hele tiden 'kjempe' for å opprettholde og videreføre sin eksistens. Jeffrey Pfeffer og Gerald R. Salancik diskuterer i sin bok *The External Control of Organizations*, hvordan organisasjoner konstant er i en kamp for å overleve. De mener at denne kampen handler om hvordan organisasjoner klarer å imøtekomme krav fra interessegrupper som organisasjonen er avhengig av både i forhold til ressurser og annen støtte. (Pfeffer og Salancik 1978:19). I likhet med Pfeffer og Salancik mener jeg at Sikkerhetsrådet som organisasjon også konstant er i en overlevelseskamp, og at spørsmålet om *liv* eller *død* for Sikkerhetsrådet avhenger av hvorvidt det er i stand til å være effektivt og dermed relevant for det internasjonale samfunn. Mitt fokus på Sikkerhetsrådets

³ Sikkerhetsrådets resolusjoner er vedtak som har mer enn ni av de femten stemmene i Rådet, inkludert alle de fem faste medlemmenes støtte.

kamp for tilværelsen handler om hvordan aktørene der håndterer dilemmaet mellom en statisk konstitusjon og en stadig endret internasjonal atmosfære i forhold til å opprettholde denne relevansen. Christian Krohn-Hansen og Halvard Vike har sett på lignende prosesser i politiske organisasjoner, og vektlegger aktørers bruk av sedvaner i disse prosessene; “I de politiske prosessene anvender representantene sedvaner som instrument for å bevare, angripe og reorganisere politiske maktforhold” (Krohn-Hansen og Vike 2000:324)

Sedvaner, eller uformelle prosesser, i samspill med formelle prosesser er også interessant i mitt tilfelle. Det er nettopp dette samspillet jeg mener viderefører organisasjoners opprinnelige hensikter. Forholdet mellom endring og kontinuitet i sosialt liv ligger i hjertet av mye antropologisk forskning. Et eksempel på at dette er viktig også i mitt felt er hvordan de permanente medlemmene i dag vegrer seg for å benytte vetoretten i avstemninger. I stedet kan de utøve den samme makten via uformelle prosesser. På den måten endrer de beslutningsprosessen i Rådet for å bevare sin egen posisjon. Dersom de skulle utøvd den samme makten under de formelle avstemningene ville skjevheten i representativitet i Sikkerhetsrådet blitt åpenbar og dermed kanskje uholdbar.

Ved å koble begrepsparet formell/uformell med perspektiver på kompleksitet som skala og nivå, argumenterer jeg for at aktørenes muligheter til å handle gjennom både formelle og uformelle prosesser opprettholder Sikkerhetsrådets eksistensberettigelse, det vil si legitimitet og effektivitet, i det internasjonale samfunn. Handling i de formelle og uformelle prosessene kan forstås som nivåforskjeller i saksbehandlingen der målet er at delegasjonene skal komme sammen om å forme Sikkerhetsrådets eksterne meninger. Samspillet mellom disse nivåene i beslutningsprosessene gjør at Sikkerhetsrådet kan inkorporere et språklig nivå som kan forene motsetninger på et lavere nivå, og skape kompromisser slik at Rådets beslutninger blir mest mulig legitime og effektive. Videre skal jeg argumentere for at det er

nettopp denne måten å løse dilemmaet mellom tradisjon og endring på, som sørger for Sikkerhetsrådets effektivitet. På den måten opprettholder Rådet en relevans for de 191 medlemslandene av de Forente Nasjoner, som er dets eksistensgrunnlag. Der Pfeffer og Salancik fokuserer på den eksterne kontrollen i organisasjoners kamp for tilværelsen, er mitt fokus imidlertid på organisasjoners interne kontroll i den samme kampen. For min oppgave konkret innebærer dette som sagt et fokus på hvordan Sikkerhetsrådets aktører, belyst med Norges medlemskap 2001–2002 som case, benytter seg av handling både på et formelt og et uformelt nivå i Rådets beslutningsprosess.

Problemet: Norges rolle i Sikkerhetsrådet

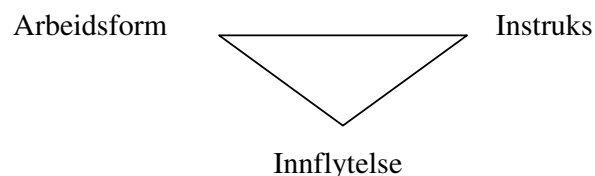
I utgangspunktet, og formelt sett, var aktørene i den norske delegasjonens oppgaver kun representative. De jobbet for UD med å representere Norge i utlandet gjennom instruksjer, på samme måte som ambassadører på norske ambassader rundt om i verden gjør det.⁴ Likevel ble aktørene i den norske delegasjonens roller mer enn bare representative under medlemskapet i Sikkerhetsrådet. Oppgaven skal vise hvordan det faktisk at Sikkerhetsrådet er begivenhetsstyrt, i den forstand at det skal behandle konflikter og kriser, ga den norske delegasjonen ekstra slingringsmonn i forhold til instruksene. Videre skal jeg utforske i hvilken grad grunnen til at disse aktørene fikk en noe utvidet rolle, lå i den allerede etablerte arbeidsformen i Sikkerhetsrådet. Hvorvidt den var et 'fait accompli' for det norske medlemskapet, og om den eneste realistiske måten for Norge å forholde seg til Sikkerhetsrådet på var å tilpasse seg arbeidsformen. Innebar dette en realitet for den norske

⁴ Dog er det en forskjell i forhold til hvilke politiske felt de skal håndtere. Den norske FN-delegasjonen til Sikkerhetsrådet skal kun ta seg av spørsmål om omhandler internasjonal fred og sikkerhet, mens andre ambassadører også skal representere Norges interesser når det gjelder andre politiske sektorer, som for eksempel den økonomiske sektor, i tillegg til fred og sikkerhet.

delegasjonen som presset aktørene der til å ta en mer innflytelsesrik rolle enn kun en representativ rolle?

For å svare på det skal jeg undersøke hvordan Sikkerhetsrådets organisering skapte en kompleksitet og et dilemma for individene i den norske delegasjonen, og hvorvidt dette utfordret delegatenes arbeidsinstrukser. Derfor vil det bli nødvendig med en gjennomgang av arbeidsformen i Sikkerhetsrådet som er bygget opp først og fremst gjennom sedvane i 47 år; "... the council has adopted about 30 percent of its decisions by consensus (i.e. without a vote); consequently, there is a substantial body of indeterminate practice." (Kirgis 1995:511). Dette er viktig for oppgaven min fordi Sikkerhetsrådet til en hver tid har femten medlemmer hvorav ti er valgt inn for en toårs periode. De valgte medlemmene er nødt til å tilpasse seg en allerede etablert arbeidsform og struktur i det de starter engasjementet sitt. Mange av sakene de skal ta stilling til vil også være kommet langt på vei i en behandlingsprosess. I så måte er hver av de valgte medlemslandenes tilpasningsdyktighet helt avgjørende for hvor stor innflytelse de vil ha i Rådet.

Arbeidsformen i selve Rådet legger altså føringer på hvordan en kan delta som medlem. Et viktig spørsmål blir da om denne arbeidsformen også legger premisser for hva det er mulig å snakke om i Rådet. Nøkkelord for min oppgave utgjør følgende triangel:



Arbeidsformen setter premisser for hvordan det er mulig å ha innflytelse. Dersom et land som Norge skal ha innflytelse i Sikkerhetsrådet, er det nødt til å tilpasse seg. Tilpasningen skjer primært ved at man utformer fleksible rammeinstrukser. Et problem i forhold til dette

er følgende: Jo mer en tilpasser seg, jo større er muligheten for innflytelse. Samtidig vil man kunne si at jo mer man tilpasser seg, jo mer vil man bli usynlig i *terrenget*. Tilpasning kan således ha to motstridende effekter, nemlig innflytelse eller utvanning av egen stemme.

Min oppgave skal utforske i hvilken grad disse problemene betinget egenskaper som evne til standardisering, kreativitet og plastisitet av de norske aktørene og det norske apparatet som skulle håndtere medlemskapet i Sikkerhetsrådet for å løse forskjellige problemer i beslutningsprosessen. Det er også et mål for oppgaven at den skal vise hvorfor den formelle organiseringen av Sikkerhetsrådet er vanskelig å endre uten å gjøre Rådet mindre effektivt og/eller legitimt. Men også hvorvidt den formelle organiseringen hadde tillatt Rådet å opprettholde dets opprinnelige intensjon nedfelt på toppmøtene i Dumbarton Oaks og San Fransisco dersom mye av arbeidet ikke hadde foregått på et uformelt nivå. Derfor blir det også viktig å utforske hvordan samspillet mellom formelle og uformelle prosesser ivaretar denne intensjonen.

Hvorfor akkurat dette perspektivet?

Relatert til hovedproblemet er spørsmålet om hvorvidt småstater har mulighet til å øve innflytelse på internasjonal politikk, som utøves på en arena der det ikke finnes noen legitim, suveren maktutøver. Sikkerhetsrådet er det nærmeste vi kommer en slik utøver, og gjennom Norges rolle i Sikkerhetsrådet i 2001–2002 fantes det et sosialt felt hvor det var mulig for meg å studere småstaters rolle i utformingen av legitime internasjonale vedtak. Det finnes tre hovedtilnærminger til studiet av orden i internasjonal politikk.⁵ To tradisjonelle perspektiver som står i opposisjon til hverandre, på den ene siden *realpolitiske* tilnærminger (se blant annet, Vattel 1916 [1758]; Morgenthau 1973; Waltz 1979), på den andre siden *institusjonalistiske* perspektiver (jmf. Grotius 1853; Bull 1977; Keohane & Nye

⁵ jmf. NUPIs Hegemoniprograms programerklæring.

1977; Wendt 1999).⁶ De har imidlertid også et fellestrekk, og det er at begge tilnærmingene tar utgangspunkt i statssystemet. Den tredje tilnærmingen er mindre vanlig, og ser på orden som et sosialt fenomen som eksisterer apriori statlig suverenitet. Utgangspunktet for den tredje tilnærmingen er at sosial praksis og orden forstås som regularitet i samhandling. På den måten kan man tenke global politikk uten å begynne med staten. Slik sett fungerer et kulturanalytisk perspektiv godt i denne sammenhengen da det legger sosiale relasjoner til grunn for forståelse. Det er også et slikt fokus jeg har i tilnærmingen til problemet stilt over.

Den formelle strukturen er utgangspunktet for det aller meste som er skrevet om Sikkerhetsrådet. Det er først og fremst statsvitenskapelig, historisk og juridisk forskning som preger studier av Rådet.⁷ I en rapport utgitt tidligere i 2004 har jeg sammen med Benjamin de Carvalho presentert en oversikt over prosjekter og tenkning rundt FN-reform og kollektiv sikkerhet fra 1980 og fram til i dag.⁸ Av denne går det blant annet fram at de tankene som er gjort når det gjelder utvikling og reform av Sikkerhetsrådet først og fremst handler om endring av den formelle strukturen, og at det finnes svært lite formalisert tenkning rundt hvilken rolle de uformelle prosessene i Rådet spiller. Forskningsmiljøer og parlamentarikere har selv påpekt mangler når det gjelder forskning på parlamenter og større organisasjoner (jmf. Hansen 1984; Helland og Rasch 1998; Heløe 1996; Rasch og Rommetvedt 1999). Forskningsmiljøer har bemerket hvordan kulturstudier kan være interessante supplementer for å få økt kjennskap til innadvendte prosesser i parlamenter og organisasjoner (Abeles 1993; Fenno 1973, 1988, 1992; Gusterson 1996; Zabusky 1995). Antropologer har studert nasjonale parlamenter (Kristmundsdottir 1996; McDonald 1996;

⁶ Opposisjonen mellom disse tilnærmingene består kort sagt i at de realpolitiske tilnærmingene betrakter det mellomstatelige samfunnet som anarkisk og orden som maktbalanse mellom stater som ønsker å hjelpe seg selv. Institusjonalistiske tilnærminger har pekt på hvordan kollektive normer, verdier, læring og regler for samarbeid binder statene sammen og på den måten nøyanserer maktkampen dem imellom.

⁷ Malone 1998 & 2004; Hurd 2002 & 2003; Kirgis 1995; Bailey 1969 & 1998; Bedjaoui 1994; Schweigman 2001; Boyd 1971.

⁸ Se de Carvalho & Schia 2004.

Weatherford 1985;), elitekulturer (Neumann 2001, 2002, 2003; Shore & Nugent 2002), og politiske prosesser og politikkenes betydning blant annet i Norge (jmf. blant annet: Bringslid 2000; Krogstad 1999; Krohn-Hansen og Vike 2000; Kvale 2000; Neumann 2000; Vike 1996, 1998, 1999, 2002a, 2002b). Men det er altså svært få antropologer som har studert internasjonale organisasjoner og etter nitidig leting har jeg fortsatt ikke lyktes i å finne antropologer som har studert Sikkerhetsrådet.⁹ Det faktum at Sikkerhetsrådet også er det eneste internasjonale organet som kan legitimere bruk av tvangsmakt i det internasjonale samfunn, gjør ikke studieobjektet mindre viktig.

Det nærmeste vi i dag kommer en antropologisk studie av Sikkerhetsrådet er kanskje en artikkel skrevet av Michael Barnett. Dette er en diskursanalyse av hvordan “han som hospitant i USAs delegasjon til FN ble sosialisert inn i en organisasjonskultur der det fremsto som helt riktig å avstå fra å gripe inn mot folkemordet i Rwanda på første halvdel av 1990-tallet..” (Neumann 2001a:36). Analysen viser hvordan diskurser har effekter på avgjørelser.¹⁰ Jeg skal ikke gjøre en diskursanalyse av Norges rolle i Sikkerhetsrådet. Mitt fokus er på effektene av Norges utenrikspolitikk i Sikkerhetsrådet og effektene av Sikkerhetsrådets arbeidsform på norsk utenrikspolitikk, som ble synlige i forholdet mellom formelle og uformelle prosesser i møtet mellom de to kunnskapssystemene.

⁹ Eksempler på antropologer som har studert internasjonale organisasjoner er blant annet: Abeles 1993; Shore 2000; Zabusky 1995.

¹⁰ “This (...) became painfully apparent as the Security Council became increasingly aware that what was transpiring in Rwanda was not “massacre” but rather “genocide”. At first, the Security Council was reluctant to utter the word “genocide”. Its very mention had the raw discursive capacity to demand action; its mere rhetorical presence might be enough to shame and embarrass the Security Council into doing what it resisted.” (Barnett 1999a:198)

Oppsummering

De formaliserte standardiseringene plasserte utenriksministeren og UD i sentrum, og den norske delegasjonen i periferien, når det gjaldt utformingen av Norges politiske deltagelse i Sikkerhetsrådet. I analysen vil vi oppdage at dette forholdet mellom sentrum og periferi til tider var dynamisk.

Det spesielle i denne sammenhengen er samspillet mellom formelle og uformelle prosesser i Sikkerhetsrådets beslutningsprosess, og at de uformelle prosessene utgjør en så stor del av dette. Grunnen til at de uformelle prosessene får en så stor plass i Sikkerhetsrådets beslutningsprosess mener jeg har å gjøre med Sikkerhetsrådets kamp for tilværelsen: Dette fordi det er et behov for å holde konflikter i Rådets beslutningsprosess internt i de uformelle prosessene inntil det er forsvarlig å gjøre dem synlig slik at de kan eksternaliseres i Rådets formelle struktur. I og med at Sikkerhetsrådet til en hver tid består av medlemmer med svært forskjellige kulturelle plattformer, blir det nødvendig med mye arbeid i uformelle prosesser for at medlemmene skal kunne komme sammen om et felles standpunkt som Sikkerhetsrådets president kan offentliggjøre.

Slik sett er et kulturanalytisk perspektiv på formelle og uformelle prosesser i Sikkerhetsrådet høyst relevant for bedre å forstå hvordan Rådet fungerer, samt hvordan dets medlemsland kommer fram til konsensus i ulike saker slik at Rådet kan vedta resolusjoner. Perspektivet på formelle og uformelle prosesser kan synliggjøre kulturelle maktforhold mellom små og store stater som ikke kommer fram av den formaliserte maktfordelingen i Sikkerhetsrådet. Jeg mener derfor at antropologer har spesielt mye å bidra med i forhold til å diskutere maktens sentrum gjennom å studere hvordan den reelle maktutøvelsen forflytter

seg mellom sentrum og periferi, samt hvordan forvaltningsregimer påvirker utøverde av denne makten.

Teori og metode

Dette kapittelet vil omtale de teoretiske og metodiske tilnærmingene som ligger til grunn for oppgaven. Først diskuteres forståelsen av det 'antropologiske felt' og hvordan 'Norges rolle i Sikkerhetsrådet' kan betraktes som et slikt felt. Deretter presenteres viktige teoretiske perspektiver for analysen. Kapittelet ender opp i en diskusjon rundt metodologisk framgang, samt metodiske reservasjoner og problemer i forhold til studiet av feltet.

Feltet

Mange har antatt at faget mitt har vært statsvitenskap når jeg har fortalt dem om studieobjektet mitt. Grunnen til det er nok først og fremst at det er et utypisk studieobjekt for en sosialantropolog og et mer typisk tema for en statsviter. Antagelsene beror på en misforståelse av hvordan disse fagene egentlig skiller seg fra hverandre, og vitner også om en gammeldags oppfatning av hva sosialantropologi handler om. Tidligere var fagene atskilt mye på grunn av feltet, disse skillelinjene er ikke der lenger. Forskjellene er i dag ikke så mye basert på at sosialantropologer studerer andre felt enn statsvitere som at de bruker forskjellige metoder, og at sosialantropologi er fundamentalt avhengig av feltarbeid i denne sammenheng. Det er vanskelig å forklare hvorfor mitt studieobjekt likevel blir regnet som utypisk for sosialantropologi, og hvorfor det er gjort så få studier på lignende sosiale felt i sosialantropologi. Tradisjonelt sett har faget vært dominert av en oppfatning av at *feltet* for sosialantropologen er det som er mest mulig forskjellig fra det som oppleves som *hjemme*.

På den måten har faget vært delt opp i et hierarki der det som distanserte seg mest fra hjemmet ble oppfattet som det feltarbeidet som var mest *ekte* antropologisk. Denne oppfatningen har i moderne tid blitt forlatt, og man er mer eller mindre enige om at forskjeller ikke bare er forbeholdt eksotiske steder, men at de også finnes hjemme. (Kuklick 1997 og Gupta & Ferguson 1997). Folk flytter og emigrerer og rekonstruerer sin identitet og etnisitet. Dette har en del implikasjoner for antropologen som forsker, og har bidratt til å problematisere begrepet 'antropological locations' i faget. Forståelsen av 'community' med rot i 'locality' har ikke lenger noen mening i forhold til å beskrive avgrensede enheter med felles kulturelle plattformer (jmf. bl.a.; Gupta og Ferguson 1997:11 og Crain, Mary M.1997). Gupta og Ferguson mener i forlengelsen av dette at antropologiens oppgave nå er å studere "social, cultural, and political location" (1997:5). Det vil si lokalitet som levd erfaring i en globalisert deterritorialisert verden (Gupta & Ferguson, 1997:3 Appadurai, 1991:196). Dermed er Gupta og Ferguson opptatt av å studere hvordan forståelsen av lokalitet, fellesskap og regioner blir formet og levd ut.¹¹ Ulf Hannerz følger opp dette når han sier at dersom man skal forstå lokalitet og fellesskap i for eksempel en landsby, må man i vår globaliserte verden forstå hvordan landsbyen takler *input*. På den måten blir et sted "several sites in one" ifølge Hannerz (Hannerz 2003). Dette betyr at de alle velger å gå bort i fra ideen om gitte enheter og fellesskap og i stedet fokuserer på å studere sosiale og politiske prosesser som for eksempel; "...place making, conceived less as a matter of 'ideas' than of embodied practices that shape identities and enable resistances" (Gupta & Ferguson.1997: 6). Ved å studere norsk utenrikspolitikk gjennom uformelle prosesser og flyt av praksiser mellom Oslo og New York i Norges arbeid med Sikkerhetsrådet kan man utforske hvordan de norske delegatene, og derigjennom norsk utenrikspolitikk, ble påvirket av sosiale og politiske praksiser i Rådet. Dermed har vi også et 'place' i Gupta og Fergusons forstand,

¹¹ Karen Leonard viser i sin artikkel hvordan hun oppfatter "*community*" som en oppfinnelse (Leonard, K. 1997).

som kan studeres av sosialantropologer. Videre impliserer studiet av Norges rolle i Sikkerhetsrådet som et 'place' også et behov for å gjennomføre det George E. Marcus og Michael M. J. Fisher har kalt 'multisited fieldwork';

What we meant by "multilocal" or "multisited" was more than studying systematic cultural variation – for example, tracing how the same religion is transformed from village to town to urban settings, or assessing cultural change across diasporic migrations, or following the "social biography" of commodities (Marcus & Fischer: 1999: xviii).

Gupta og Ferguson formulerer det samme behovet for "...a willingness to work self-consciously at shifting or realigning our own location while building epistemological and political links with other locations" (1997:5). Cris Shore og Susan Wright bifaller dette synet og argumenterer med Abu-Lughod at "...anthropologists are in a unique position to understand the workings of multiple, intersecting and conflicting power structures which are local but tied to non-local systems" (Shore, 1997:13).

Nyere antropologisk forskning har derfor blant annet hatt fokus på 'localities' eller 'communities' som er blant de mest territorielle enhetene vi i dag finner, nemlig stater. Mange av disse har støtt på de samme problemene som blant annet Gupta og Ferguson og vist at det er problematisk å angripe staten direkte fordi det finnes mange forskjellige varianter av den og at begrepet stat derfor ikke alltid peker på det samme innholdet. I tillegg er staten i seg selv ikke en håndgripelig størrelse for sosialantropologer slik den er for statsvitere. Sosialantropologer ser den heller som et fragmentert fenomen som spiller ut effekter (Trouillot 1992, 2001 og Scott 1998). Gjennom å akseptere det som en selvfølgelighet at det finnes noe som heter stat og videre fokusere på elementer av den,

klarer James C. Scott å fange prosesser som gjør at han indirekte kan ha staten som et studieobjekt.¹² Michel-Rolph Trouillot studerer staten ved å fokusere på dens effekter.

Mitt studieområde innebærer i tråd med dette et indirekte studie av staten, nærmere bestemt den norske stat. I studiet av Norges rolle i Sikkerhetsrådet var det mulig å studere de norske delegatenes deltagelse i de formelle og uformelle prosessene i Rådet og deres håndtering av sakene der. I praksis betyr dette at jeg studerte norsk utenrikspolitikk, som et element av den norske stat, i forbindelse med medlemskapet i Sikkerhetsrådet. I dette møtet (mellom Sikkerhetsrådet og Norge) kan man studere Norge eller Norges UD gjennom å identifisere dets effekter. Imidlertid ligger mitt fokus også på Sikkerhetsrådet og jeg skal studere dette Rådet gjennom Norges håndtering av medlemskapet, og effektene av Sikkerhetsrådet på Norges utenrikspolitikk. Ved å studere møtet mellom Norge og Sikkerhetsrådet fikk jeg innblikk i betydningen av formelle og uformelle prosesser i Rådet. Det er derfor grenseflatene mellom de to institusjonene, samt flyt av mennesker og ideer mellom disse, som er mitt utgangspunkt for å si noe om studieobjektet, Norges rolle i Sikkerhetsrådet. Dette impliserer at mitt feltarbeid nødvendigvis måtte foregå på to forskjellige geografiske, sosiale og kulturelle steder, nemlig Oslo der Norges Utenriksdepartement ligger, og New York der Sikkerhetsrådet og dermed den norske delegasjonen til Sikkerhetsrådet var plassert.

Da Norge gikk inn i Sikkerhetsrådet 1. januar 2001 var det 21 år siden Norge sist hadde dette vervet. Sannsynligheten for at det vil gå rundt 20 år før Norge igjen tar plass som et

¹² Scott studerer staten ved å fokusere på fire elementer som karakteristika av feilslåtte stater: 1. “*administrative ordering of nature and society*”, 2. “*high modernist ideology*”, 3. “*authoritarian state*”, 4. “*a prostrate civil society that lacks the capacity to resist these plans.*” (1998:4 og 5)

valgt medlem rundt Sikkerhetsrådets bord er stor.¹³ Den eneste offentlige evalueringen av Norges engasjement i 2001-2002 er Stortingsproposisjon nummer 22 (2002-2003). I tillegg har ambassadør Ole Petter Kolby, Stein Tønnesson og Erik Sagflaat diskutert Norges rolle i Sikkerhetsrådet i tidsskriftet *Internasjonal politikk* nummer 2. 2003. Feltet jeg har valgt å studere eksisterer mest sannsynlig kun i 20 års sykluser, men som vi senere skal se forandrer Sikkerhetsrådet og verden seg så dramatisk på 20 år at det blir vanskelig i det hele tatt å sammenligne vervene på tvers av tidsforskjellene.

Teoretisk basecamp

Når det gjelder antropologisk litteratur om formelle og uformelle prosesser er dette en relativt ung teoretisk tradisjon i faget, men som vi skal se har denne todelingen av sosialt liv likevel røtter til klassikere i antropologien. Helt fra fagets begynnelse har antropologer vært opptatt av å forstå dualiteten i sosialt liv mellom struktur på den ene siden og sosiale relasjoner på den andre. Forholdet mellom formelle og uformelle prosesser er på mange måter en variant av denne dualiteten. For å forstå det må vi ta et raskt faghistorisk tilbakeblikk.

I 1922 argumenterte Bronislaw Malinowski for nødvendigheten av et holistisk perspektiv i studiet av samfunn. Dette innebar at han var interessert i både samfunnsstruktur og sosiale relasjoner på samme tid. Det er i samspillet mellom denne samfunnsdualiteten vi finner Malinowskis holistiske perspektiv; “We are given an excellent skeleton (...) but it lacks

¹³ Det er sedvane i valgkampen om medlemskap til Sikkerhetsrådet at et nordisk land sitter annen hver valgperiode i Sikkerhetsrådet. Det eksisterer en uformell turnus internt mellom de nordiske landene i forhold til dette medlemskapet. Denne ordningen gjør at det går ca 20 år mellom hver gang hvert nordisk land får engasjementet som valgt medlem i Sikkerhetsrådet.

flesh and blood” (Malinowski 1984:17). Med dette mente Malinowski at man måtte se på samfunnsinstitusjonene (skjelettet), men også sosiale relasjoner og kulturelle fenomener (kjøtt og blod) i studier av samfunn. Malinowskis poeng var at struktur og sosiale relasjoner ikke kunne forstås uavhengig av hverandre, og at strukturen eller samfunnet var til for å dekke individenes behov. Som vi snart skal se ligner Malinowskis forhold mellom *skjelett* på den ene siden og *kjøtt og blod* på den andre siden, relativt mye på forholdet mellom formelle og uformelle prosesser.

Malinowskis fokus på samspillet mellom de to delene av sosialt liv ble også på mange måter gjentatt i debatten mellom Alfred Reginal Radcliffe-Brown og Claude Levi-Strauss om sosiale strukturers sanne natur. Der den første mente at sosiale strukturer besto av funksjonelle relasjoner mellom individer i forhold til å skape integritet i et samfunn, mente den andre at dette forholdet var mer abstrakt og at samfunnsstrukturer primært var en respons på universelle trekk i det menneskelige sinn. Radcliffe-Brown hadde en strukturfunksjonalistisk tilnærming, mens samfunnsstrukturer for Levi-Strauss handlet om fundamentale regler for mening (Levi-Strauss, 1967, Hylland Eriksen 1998:142). I sin artikkel “Scale as social organization” poengterer Reidar Grønhaug at Radcliffe-Browns perspektiv ikke utelukker Levi-Strauss’ perspektiv og omvendt;

”Instead of choosing one of these views to the complete exclusion of the other, one may assume that social life displays both aspects at the same time, and that an important problem of its own lies in the interrelation between them”(Grønhaug 1972:2).

Grønhaugs poeng er på mange måter det samme som sosialfenomenologiens, nemlig at verden er sosialt og meningsfullt konstruert og kan forstås hermeneutisk, jamfør Berger og Luckmann (1967). Denne påstanden innebærer at det ikke bare er aktører som er sosialt konstruert, men også at strukturer og individers persepsjoner av dem er sosialt konstruerte

og kulturelt definerte. Nettopp fordi de anses som konstruksjoner, kan de også de- og rekonstrueres (Lie 2004:6), og det er akkurat her vi finner det samspillet mellom individ og struktur som er interessant for min oppgave. Strukturer har innflytelse på aktørers verdier og derigjennom også på deres valg, disse valgene genererer mønstre og får dermed igjen strukturelle og sosiale implikasjoner. Dette viser at strukturer og aktører eksisterer, - og konstrueres i relasjon til hverandre og forutsetter hverandres eksistens (se Berger og Luckmann 1992; Borchgrevink 1989:4; Giddens 1979 og 1984).

Debatten mellom Levi Strauss og Radcliffe-Brown oppsummert i Grønhaugs syntese og sosialfenomenologiens prosjekt, finner sin likhet i begrepsparet formell–uformell. På den ene siden finner man en statisk fundamental struktur, det formelle. På den andre siden finner man dynamiske sosiale relasjoner, det uformelle, som genererer sosiale mønstre og derigjennom sosial struktur. Dikotomien i Grønhaugs syntese skiller seg fra begrepsparet fordi formelle strukturer er resultat av bevisst planlegging og standardisering for å håndtere komplekse fenomener. Det formelle er således eksplisitt konstruerte strukturer og ikke fundamentale regler for mening slik som hos Levi-Strauss, ei heller genererte mønstre på samme måte som sosialfenomenologien forsto struktur. Dermed er det rimelig å anta at formelle strukturer er mer statiske og konservative enn de strukturene sosialfenomenologene var opptatt av. Begge deler handler likevel om struktur som legger føringer for sosial handling som igjen gir en feedback på de samme strukturene. I min oppgave er det derfor ikke enten det formelle eller det uformelle som er det interessante, men nettopp samspillet mellom dem.

Begrepsparet formell – uformell fikk på mange måter sin introduksjon i antropologien da Keith Hart i 1973 stilte spørsmålet; “How many are truly unemployed?” i forhold til et miljø

som hadde registrert særdeles høy arbeidsledighet. Hart fant ut at det ikke var nok å undersøke hvor mange som var registrert som arbeidstakere og deretter trekke disse fra den totale befolkningen for å svare på dette spørsmålet. Registrering og folketelling tilsa at arbeidsledigheten skulle være særdeles høy. Likevel syntes Hart at det virket som om befolkningen klarte seg ganske godt økonomisk. Han begynte å mistenke at deler av bildet manglet. Dermed bestemte han seg for å gjøre feltarbeid med kvalitativ observasjon. Svaret ble da et ganske annet, nemlig at det fantes mye økonomisk aktivitet utenfor de kodifiserte strukturene og at svært mange jobbet i en uformell økonomi. Hart så at det eksisterte en dobbel økonomi i Accra og at den uformelle økonomien var like viktig som den formelle (Hart 1973).

Siden 1973 har forståelsen av begrepsparet formell - uformell utviklet seg i forskjellige retninger. Den tidlige varianten innebar en polarisert forståelse av paret. Senere litteratur har feiret en forståelse av begrepsparet som mer integrerte prosesser. I sin første analyse av dette behandlet Hart de formelle og uformelle prosessene som mer eller mindre separate systemer. Noen år senere kom han med en 'reconsidered' versjon (Hart 1992), der han så på dem som to forskjellige biter av den samme virkeligheten, de var 'interconnected'. Hart kategoriserte forholdet mellom formelle og uformelle prosesser i tre forskjellige nivåer. Det første nivået handlet om formelle og uformelle prosesser som støttet opp om hverandre. På det andre nivået kategoriserte han prosesser der det uformelle undergravde det formelle. Harts tredje nivå gjaldt det som var igjen utenfor det formelle. Det vil si uformelle prosesser som var så perifere at det ikke gir noen mening å snakke om dem i forhold til formelle prosesser. I min oppgave er disse nivåene relevante for å forstå hvordan formelle og uformelle prosesser i Sikkerhetsrådet fungerer, for derigjennom å forstå Sikkerhetsrådets

utfordringer og problemer med å forene femten forskjellige grenseflater til en samlet Sikkerhetsrådsresolusjon.

Formell – uformell var altså etablert som et analytisk perspektiv som fanget en større del av virkeligheten enn det man oppdaget gjennom folketelling og kvantitativ forskning. Dette innebar feltarbeid og kvalitative metoder som måter å foreta datainnsamling på.

Hart bruker perspektivet for å fange en større del av den *økonomiske* virkeligheten i Accra, senere har andre benyttet seg av dette perspektivet på andre områder innenfor sosialt liv.

Scott anvender perspektivet for å studere *staten* (Scott, 1998). Knut Nustad bruker perspektivet til å se på *bistand* i Sør Afrika (Nustad 2000a, 2000b, 2004). Jeg bruker perspektivet, som opprinnelig fokuserte på økonomisk liv, til å forstå hvordan *Sikkerhetsrådet* fungerer. Den norske delegasjonen hadde formelle arbeidsoppgaver stipulert i arbeidsinstrukser. For at dette skulle fungere i Sikkerhetsrådet var Norge avhengig av uformelle strategier eller ukodifiserbar kunnskap. For å forstå hele bildet av Norges rolle i Sikkerhetsrådet er det derfor viktig å se på det formelle mandatet samtidig som man ser på uformelle prosesser som muliggjør det formelle mandatet. Gjennom å kombinere perspektiver på sosial organisasjon som aktørperspektiv, strukturperspektiv og kompleksitet med begrepsparet formell – uformell skal jeg utforske hvordan de to nivåene i sosial organisasjon forholder seg til hverandre. Slik sett er dette et perspektiv som gjentar Malinowskis, Grønhaugs og sosialfenomenologiens vektlegging av å studere samspillet mellom struktur og sosiale relasjoner.

I dette forholdet er det en nøkkelfaktor som bør presenteres grundigere, og som i høy grad bidrar til organisasjonens plastisitet, nemlig aktørenes ukodifiserbare kunnskap. Denne kunnskapen utgjør kreativiteten i den formaliserte og standardiserte strukturen. Gjennom et

fokus på hvilke muligheter og begrensninger Sikkerhetsrådet og det norske Utenriksdepartement la for denne type kunnskap, skal jeg forklare hvorfor det ikke er nok å lese seg opp på Sikkerhetsrådets 'Rules of procedure' for å forstå hvordan Rådet fungerer.¹⁴ En detaljert beskrivelse av hva slik ukodifiserbar kunnskap er blir dermed nødvendig før vi går videre.

Metis

Målet for Scotts prosjekt i boken *Seeing like a state* er å finne ut av hvorfor planlegging og standardisering for å forbedre menneskers tilværelse så ofte har slått feil. Svaret hans, i kort versjon, er at man i disse formaliseringsprosessene har utelatt eller undervurdert uformell kunnskap og at det formelle har vært parasittisk på uformell kunnskap. Scott bruker det gammelgreske begrepet *metis* for å beskrive hva slags kunnskap som favoriseres i uformelle prosesser.¹⁵

For å etablere et bakteppe til den senere analysen som skal forklare hvilken rolle de uformelle prosessene i Sikkerhetsrådet spiller, er det nødvendig å vise hva slags kunnskap som dominerer i de uformelle prosessene. Scott kaller kunnskap som ikke kan tilegnes gjennom lesning, men kun gjennom erfaring og levd liv, for metis. Metis, som kunnskap, ligner på tommelfingerregler, men i sin bruk av ordet metis inkluderer Scott enda en form for kunnskap, nemlig timing; "Knowing how and when to apply the rules of thumb in a concrete situation is the essence of metis." (Scott 1998:316). Ifølge Scott ligger altså noen av de viktigste egenskapene i metis i det å vite når man skal gjøre hva. Nærmere bestemt i

¹⁴ Rules of Procedure er Sikkerhetsrådets formaliserte arbeidsprosedyre fra 17. januar 1946. Mer om dette er beskrevet under avsnittet "Rules of Procedure".

¹⁵ 'Begrepet kommer fra gresk oldtid. Odyssevs ble gjentatte ganger berømmet for å ha metis i forhold til å slippe unne fiendene sine og finne veien hjem. En vanlig oversettelse av begrepet er 'list', men metis inneholder mer enn som så; "Broadly understood, metis represents a wide array of practical skills and acquired intelligence in responding to a constantly changing natural and human environment. [...] The emphasis is both on Odysseus's ability to adapt successfully to a constantly shifting situation and on his capacity to understand, and hence outwit, his human and divine adversaries.'" (Scott 1998:313)

det som ikke lar seg uttale, det som ikke lar seg gjøre å overføre til andre personer gjennom tekst. Dette er faktorer det ikke er mulig å sette fingeren på og som ikke kan skrives ned i en arbeidsinstruks. Et typisk eksempel kan være det som skiller en god kopp espressokaffe fra en dårlig. Hvem som helst kan lese seg til kunnskapen om hvordan man lager espressokaffe, men skal du bli baristamester må du ha prøvet og feilet kanskje i mange år for å komme fram til den perfekte kombinasjonen som gir den beste koppen espressokaffe. Scott illustrerer dette mer inngående, blant annet i forhold til hvor det uformelle tar over for det formelle med et eksempel fra sjøfart. Gjennom å beskrive forskjellene mellom generell kunnskap om navigasjon og mer lokal kunnskap i havneområder får han fram betydningen av uformell kunnskap. Kapteinen på et stort lasteskip har kontroll over fartøyet og over navigeringen av dette ute på åpent hav, men så fort skipet nærmer seg land eller et havneområde vil kapteinen overlate kontrollen over fartøyet til en los som fører det til kai. Samme prosedyre gjentar seg når skipet skal fra kai og ut på åpent hav, bare i omvendt rekkefølge. Denne prosedyren eksisterer for å unngå at skipet skal støte på grunn eller ende opp i andre ulykker. Dette reflekterer også forskjellen mellom formell kunnskap og metis. Navigasjon på åpent hav krever formell kunnskap, mens det å lose et skip gjennom trafikk i en spesiell havn krever kontekstuell kunnskap som er lokal og situasjonsbetinget. Losen kjenner til tidevannsforskjeller, strømmer, elvemunninger, lokale vind- og bølgeforld, skiftende sandbanker, umerkede grunner, sesongavhengige forandringer i strømmer, lokale trafikkforhold, natteforhold, men også hvordan man skal bringe forskjellige typer skip i havn under forskjellige typer forhold (Scott 1998). Dette er lokal kunnskap som kun kan tilegnes gjennom lokal praksis og erfaring, losen kjenner *en* havn, og er på den måten i besittelse av en nisjekunnskap. Mye av losens kunnskap ville vært verdiløs hvis han ble forflyttet til en annen havn. De generelle reglene for navigasjon er i lokale havner underlagt

losens kunnskaper. Her har altså et internasjonalt formelt regleverk for skipsfart innkorporert bruk av uformell, lokal kunnskap for å gjøre systemet best mulig.

Hvordan kan dette eksempelet kaste lys på mitt feltarbeid? Jeg vil bruke det til å beskrive de norske politikernes, ambassadørenes og ekspertenes forskjellige roller i dette arbeidet og til å vise hva slags kunnskap de er i besittelse av. Er det slik at politikerne er i samme rolle som kapteinen av skipet på den måten at han navigerer på åpent hav, eller i et farvann som er relativt stabilt? Hvis det er slik, er det da også sann at det er delegatene som har som oppgave å lose denne politikken i havn gjennom skiftende 'strømmer, sandbanker og vindforhold'? Dersom dette viser seg å stemme, hva slags type los-kunnskaper er i så fall delegatene i besittelse av? En ting er imidlertid sikkert og det er at politikerne ikke formelt sett er underlagt delegatene i Sikkerhetsrådets lokale farvann, slik tilfellet er i eksempelet med skipperen og losen. Et tredje moment dukker opp i forhold til Scotts to momenter om skipper og los, nemlig eieren av skipet. Det er eieren som bestemmer hvor skuta skal gå. Skipperen fører skuta, losen loser den gjennom lokalt farvann. I Norges arbeid med Sikkerhetsrådet kan man kanskje si at Stortinget var eieren, utenriksministeren var skipperen, mens delegasjonen sammen med embetsverket i UD utgjorde losen.¹⁶ Et siste poeng i forhold til dette eksempelet er forskjellen mellom hvilke betingelser som gjør det uformelle nødvendig i Sikkerhetsrådet og betingelsene som gjør at losen er nødvendig for å lose skipet i havn.

Scott så altså på forskjellen og samspillet mellom formelle og uformelle kunnskapssystemer i forhold til å forklare hvorfor så mange standardiseringsplaner har slått feil. I og med at det hadde vært likegyldig hvem som hadde fått jobben som norsk delegat under medlemskapet i

¹⁶ I dette samarbeidet mellom delegasjonen og UD ervervet delegasjonen metis og ble 'streetwise' i Sikkerhetsrådet.

Sikkerhetsrådet dersom metis hadde vært irrelevant, vil jeg fokusere på disse egenskapene hos aktørenes vekslings mellom å handle gjennom kodifisert struktur og uformelle kunnskapssystemer for å forstå hvordan Sikkerhetsrådet virker.

Metode

“Both topic and method must be allowed to develop in response to the concrete situation of fieldwork and the findings that accumulate” (Fredrik Barth i Wadel 1991:127).

I og med at Norges medlemskap bare varte i to år og det kun var mulig å hente ut kunnskap om disse prosessene i denne tidsperioden, var feltet svært begrenset tilgjengelig tidsmessig for antropologisk forskning. Riktig timing av feltarbeidet var derfor en betingelse for at dette prosjektet i det hele tatt kunne påbegynnes.¹⁷ Siden jeg begynte på hovedfag i sosialantropologi høsten 2001 og skulle på feltarbeid fra sommeren 2002, åpnet det seg en mulighet for meg til å studere Norge på den internasjonale arena. Dermed fikk jeg anledning til å observere og studere feltet mot slutten av Norges engasjement.¹⁸

Cato Wadels bok *Feltarbeid i egen kultur* er en innføring i hvordan man som samfunnsforsker skal drive kvalitativ forskning. Den feirer, på samme måte som Barths sitat, induktivitet, og beskriver forskningsprosessen som en runddans mellom problemstilling, teori, metode og data (Wadel, 1991). Kvalitativt orienterte forskere har derfor sjelden et fastlagt forskningsopplegg når de setter i gang med sitt prosjekt. En viktig

¹⁷ Senere har det vist seg at forskjellige sikkerhetstiltak i FN har gjort arenaer jeg observerte utilgjengelig for andre enn delegater som selv deltar i forhandlingene. 15. juni 2004 skrev en av mine informanter følgende til meg per e-post: ”vær oppmerksom på at sikkerhetstiltakene skjerpes hele tiden - så du kan dessverre ikke lenger komme inn i FN. Man må være oppnevnt norsk delegat - dvs. deltager i forhandlingene. Selv ikke inn på biblioteket slipper man nå. Det er derfor ikke så lett lenger å følge Sikkerhetsrådets arbeid eller delegasjonene. Jeg tror også vi står overfor enda en sikkerhetsinnskjerping ganske snart” (Informant juni 04).

¹⁸ Dette kan ha betydning for hva slags data jeg fikk av informantene mine. Fordi jeg var på feltarbeid mot slutten av Norges engasjement bærer sannsynligvis informantutsagnene preg av en retrospektiv holdning. Dersom jeg hadde vært på feltarbeid i begynnelsen av engasjementet er det mulig at informantutsagnene ville hatt et større fokus på mål og hva man ønsket å gjennomføre, snarere enn arbeidsformens betydning.

grunn til at kvalitativ forskning har en slik framgangsmåte er fordi den har som utgangspunkt at en sak har flere sannheter.

Jeg startet feltarbeidet mitt med å ta kontakt med forskjellige aktører i UD for å spørre dem om Norges engasjement i Sikkerhetsrådet. I begynnelsen hadde jeg bestemt meg for å ha løse samtaler rundt temaer jeg på forhånd hadde bestemt meg for at jeg ville prate om. Disse temaene var noe jeg fant fram til gjennom litteratur jeg hadde lest i forkant av feltarbeidet, blant annet avisartikler som diskuterte Sikkerhetsrådet, og Norges deltagelse der. Et tema jeg ofte tok opp i samtale var fra en artikkel Raymond Johansen skrev etter at han gikk av som statssekretær i UD i 2001. I artikkelen tok Johansen opp spørsmålet om Norge var en “rævdilter i Sikkerhetsrådet.”¹⁹ De fleste av mine informanter kjente godt til denne artikkelen og et stort flertall begynte å snakke om struktur og organisering av Sikkerhetsrådet i sammenheng med dette. Jeg fikk også vite at dersom jeg skulle forstå noe om hvordan Norges rolle i Sikkerhetsrådet var, ble jeg nødt til å studere Sikkerhetsrådets arbeidsform.

Dermed forsøkte jeg først å skaffe meg et inntrykk av hvordan hjemmeapparatet i UD jobbet med saker i Sikkerhetsrådet, og hvordan de holdt kontakt med den norske delegasjonen i New York. Jeg fikk sett hvordan prosessene i en sak ble tatt opp i ulike fagseksjoner for så å bli vurdert på ledernivå i UD og sendt, eventuelt via politisk ledelse for godkjenning, til New York. Under feltarbeidet mitt i Oslo intervjuet jeg representanter i FN-seksjonen i UD, samt andre aktuelle informanter, til sammen ti personer. Jeg fikk også sett hvordan den daglige telefonkonferansen mellom UD og delegasjonen i New York foregikk, og jeg var observatør ved utvalgte Stabsgruppemøter i UD. Dette var møter der

¹⁹ (<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/ud/p10002480/taler/032091-090003/dok-bu.html> ; 8/6-2004)

politisk ledelse møtte ledelsen i FN-seksjonen samt representanter fra aktuelle fagavdelinger i UD.

Gjennom intervjuene i FN-seksjonen i UD dannet jeg meg et inntrykk av aktørenes arbeidsoppgaver og ansvarsområder for å se hvordan de var involverte i innlegg som Norge til slutt skulle legge fram i Sikkerhetsrådet i New York. Disse samtalene ga meg et helt nødvendig grunnlag for å ha utbytte av å reise til FNs hovedsete i New York. Der jeg skulle studere Norges rolle i Sikkerhetsrådet gjennom den norske delegasjonens implementering av UD's instruksjer. En positiv effekt av disse intervjuene var at jeg fikk opprettet kontakt med den norske delegasjonen i New York. Ved hjelp av lederen i FN-seksjonen i UD fikk jeg gjort aktørene i den norske delegasjonen oppmerksomme på mitt prosjekt og feltarbeid. Inntrykk var at dette bidro til å legitimere mitt opphold i delegasjonen, og at det bidro til å skape et tillitsforhold mellom meg og informantene.

I slutten av oktober reiste jeg til New York for å se hvordan de som var direkte involverte i Sikkerhetsrådet jobbet. Jeg ville høre på disse personenes meninger om Norges engasjement, og om mulig få et innblikk i beslutningsprosesser, lobbyvirksomhet, uformelle og formelle diskusjonsfora. Alt dette var ledd i et forsøk på å forstå hvordan Sikkerhetsrådet fungerer som et beslutningsdyktig organ for de Forente Nasjoner, og for å prøve å fange den flyten av kommunikasjon, innflytelse og makt som foregikk mellom UD og New York. I New York fikk jeg en arbeidsplass på den norske delegasjonens pc-stue i 38. etasje i en bygning lokalisert noen kvartaler unna selve FN-bygget. Der fikk jeg anledning til å observere den norske FN-delegasjonens daglige morgenmøter, samt observere arbeidet med Sikkerhetsrådet internt i den norske delegasjonen. Jeg fikk også sett hvordan møtene i Sikkerhetsrådets formelle møtelokale foregikk og hvordan Norges plass i dette lokalet var.

For å få tilgang til dette lokalet måtte jeg ha en ledsager som var klarert og hadde adgang forbi sikkerhetskontrollene. Som oftest var dette delegater fra den norske delegasjonen. I og med at jeg oppholdt meg i det samme lokalet som dem, var det naturlig at vi slo følge på spaserturen til FN-bygningen der Sikkerhetsrådets møtelokaler ligger. Spaserturen ble en arena der vi kunne snakke uformelt om norsk utenrikspolitikk, FN og Sikkerhetsrådet. Det faktum at vi gikk ute i New Yorks gater på vei til et Sikkerhetsrådsmøte gjorde også at det ble en annen og mer oppstemt atmosfære på samtaler enn da disse foregikk innendørs på de forskjellige informantenes kontorer. På den måten var de en kilde til en annen type informasjon enn for eksempel intervjuene som foregikk på informantenes egne kontorer.

Intervjurunden av de norske delegatene, samt representanter fra den amerikanske, svenske og danske FN-delegasjonen i New York foregikk nærmest som samtaler rundt aktuelle temaer. For å sikre at vi skulle ta opp de sakene jeg var opptatt av hadde jeg foran hvert intervju satt ned et par samtalepunkter på en notatblokk. Selv om jeg alltid hadde en del faste punkter jeg tok opp, hendte det ofte at andre punkter endret seg fra et intervju til det neste i forhold til hva det forrige intervjuet handlet om. Slik kan vi karakterisere min intervjuguide som halvstrukturert. Intervjuene eller samtaler ble ofte langvarige, de ga meg mange relevante og overlappende data som utgjør grunnlaget for min analyse. Jeg ble i New York til 1/12-2002 og gjennomførte i alt 18 intervjuer i tillegg til observasjon og løse, ustrukturerte samtaler.

Feltarbeidet mitt fant altså sted både i Oslo og New York og jeg hadde også hovedinformanter på begge stedene. Grunnen til dette var at jeg ønsket å følge saksgangen fram og tilbake mellom de to setene for Norges arbeid med Sikkerhetsrådet. Mitt mål med feltarbeidet var at komparasjon mellom de to lokalitetene for det tosidige feltarbeidet,

kombinert med forskjellige metodiske innfallsvinkler som dokumentlesing, observasjon, intervjuer og samtaler, skulle gi meg et godt grunnlag for en metodisk triangulering. På den måten kunne jeg kompensere for enkelte av metodenes svakheter gjennom overlapping med andre metodiske innfallsvinkler. Slik fikk jeg et best mulig utgangspunkt, ut fra mine forutsetninger, for å si noe om hvordan medlemskapet i Sikkerhetsrådet foreløp.

Metodologisk reservasjon

Et problem med antropologisk feltarbeid er at kulturell mening bare kan læres innenfor relasjoner med en viss grad av tillitsforhold. Et annet vanlig problem når det gjelder antropologiske studier av byråkratier er rett og slett tilgang til feltet. For å oppnå tillit og tilgang til feltet er det viktig å være oppmerksom på hvordan antropologens tilstedeværelse påvirker aktørene i feltet. For meg ble min egen framgangsmåte en viktig faktor i forhold til å bygge tillit til informantene mine. Framgangsmåten besto først og fremst i at jeg sørget for at en kontakt kunne bringe meg videre til nye kontakter gjennom personlig introduksjon, e-post eller telefoner. Et eksempel på dette er at jeg bygget opp et nettverk i Oslo som jeg overførte, via lederen for FN-seksjonen i UD, til delegasjonen i New York. På den måten gikk prosessen med å bygge tillit, hånd i hånd med det å få tilgang til feltet. De aller fleste av informantene visste hvem jeg var og hva mitt prosjekt handlet om før jeg intervjuet dem. Det tror jeg er mye av grunnen til at jeg ble svært godt mottatt og inkludert både i Oslo og New York, og at informantene hadde forståelse for, og interesse av, at jeg stilte en rekke spørsmål samt beveget meg inn i deres yrkessfære.

Det er naturlig at antropologen i sitt feltarbeid må benytte mesteparten av tiden sin til observasjon og samtale med et begrenset sett av informanter. En konsekvens av dette kan

være at det blir vanskelig å fange det større bildet. Sikkerhetsrådet er en stor organisasjon og selv om det norske Utenriksdepartement er mindre, er dette også en organisasjon av betydelig format. Konsekvensen av dette er blant annet at jeg kun fikk anledning til å snakke med en brøkdel av de ansatte i disse organisasjonene. Fordelen er at jeg fikk gjennomført gode samtaler og intervjuer og at jeg fikk et tillitsforhold til informantene som ga meg troverdige data. Når det gjelder det større bildet i dette medlemskapet benyttet jeg sjansen til å snakke om arbeidsform og struktur med informantene. Samtidig hadde jeg den fordelen av at Sikkerhetsrådet har nedskrevet bestemte prosedyreregler. Disse kan regnes som et apriorisk imperativ for sosial handling i Rådet som delegatene dermed måtte forholde seg til i samhandling med de andre medlemslandenes delegater. Dermed kunne jeg tilegne meg informasjon om kulturell mening og sosiale relasjoner gjennom feltarbeid, mens jeg fikk tilgang til storskalakonteksten gjennom å lese dokumenter som FN-pakten og Sikkerhetsrådets prosedyreregler.

Metodiske problemer

Sikkerhetsrådet og Norges medlemskap er studieobjekter som ikke åpenbart egner seg for sosialantropologer. Det faktum at dette er det høyeste politiske nivået i internasjonal politikk innebærer at det er mange prosesser og dokumenter som er konfidensielle. Frykt for avlytting og spionasje bidro heller ikke til å gjøre mitt prosjekt enklere²⁰. Dette var realiteter i mitt felt som begrenset meg i å gjøre deltagende feltarbeid samt studere samhandling direkte i Sikkerhetsrådet. Ved forespørsel fra meg om jeg kunne være med på uformelle møter mellom de ulike medlemslandenes delegasjoner, fikk jeg vite at dette mest sannsynlig ville skape negative reaksjoner fra de andre delegasjonene. Slike reaksjoner kunne bryte ned

²⁰ Det viste seg at til og med generalsekretær Kofi Annans kontor var blitt avlyttet i forkant av Irak-krigen 2003. Det var Blairs tidligere utviklingsminister, Claire Short, som den 27. februar 2004 kom med de oppsiktsvekkende opplysningene, om at britene hadde avlyttet generalsekretærens kontor.

de norske aktørenes tillit fra andre medlemmer og derfor skade mine informanternes arbeidsforhold. Det var umulig for meg å få direkte innsikt i disse relasjonene. Likevel fikk jeg innpass i FN-seksjonen i UD i form av at jeg fikk være tilstede og observere ulike møteformer, samt intervjuet en rekke relevante aktører. I den norske delegasjonen i New York fikk jeg i tillegg til å observere interne og eksterne møter, bevege meg fritt i delegasjonens lokaler.²¹

Derfor har jeg basert mitt feltarbeide på samtaler med informanter, observasjon i UD, den norske delegasjonen og Sikkerhetsrådets formelle møtelokale, observasjon av samhandling i ulike møter, samt samhandlingsdata fra relasjoner mellom meg og informantene, (jmf. neste avsnitt om Sips kaffebar). I tillegg fikk jeg innblikk i uformelle settinger i delegasjonen som jeg brukte som et bakteppe i forhold til å forstå samtaler, intervjuer og observasjon bedre. På den måten er mitt prosjekt det nærmeste man kommer feltet uten å selv være engasjert i arbeidet med Sikkerhetsrådet.²² Det er også i tråd med Shore og Wrights syn på hvordan slike organisasjoner skal studeres;

”The key is to grasp the interactions (and disjunctions) between different sites or levels in policy processes. Thus ‘studying through’ entails multi-site ethnographies which trace policy connections between different organizational and everyday worlds, even where actors in different sites do not know each other or share a moral universe” (Shore & Wright 1997:14).

En annen hindring jeg møtte var interne holdninger i den norske delegasjonen. Dette handlet om en motvillighet til å gi skriftlige uttalelser som gikk utover aktørenes instruksjoner.

Eksempelet i neste avsnitt skal for det første vise hvordan denne holdningen kom til uttrykk,

²¹ Dette kan si noe om at åpenhet og gjennomsiktighet er typisk for norsk utenrikspolitikk spesielt og norsk politikk generelt. Det er ikke like sikkert at jeg som amerikansk eller russisk antropologistudent ville fått samme innpass i deres respektive delegasjoner.

²² Det er blitt gjort antropologiske feltarbeid på atskillige mer lukkede felt enn Sikkerhetsrådet, blant de mer ekstreme eksemplene på dette finner vi Hugh Gustersons studie av forskere i en kjernevåpenfabrikk i Livermore (Gusterson 1996) og Stacia E. Zabuskys etnografiske studium av europeisk romfartsforskning (Zabusky 1995).

for det andre hvordan holdningen kan eksemplifisere en frykt for blottstilling av det uformelle i det formelle, og for det tredje skal eksempelet også vise hvordan jeg fikk en forståelse av at det faktisk var en forskjell mellom formelle og uformelle prosesser.

Sips kaffebar kl. 13.15 / Matter out of place

Et par dager etter at jeg hadde hilst på de fleste norske delegatene, sendte jeg dem et spørreskjema via e-post. Der hadde jeg formulert fem korte spørsmål som handlet om alder, bakgrunn og om hva de selv syntes var de viktigste saksområdene for Norge i Sikkerhetsrådet. Etter to dager fikk jeg to svar i innboksen min. Dagen etter fikk jeg nok et svar, men så ble det stille. Senere fikk jeg høre at det hadde vært et tema, på et av delegasjonens interne morgenmøter, om de skulle svare på det eller ikke. En av dem som deltok på dette morgenmøtet tok kontakt med meg og ba meg ut på kaffe. Vi dro på Sips kaffebar, rett rundt hjørnet for skyskraperen som huser den norske delegasjonen på Manhattan. Her ble jeg fortalt at responsen på spørreskjemaet mitt internt i delegasjonen var blandet, de var usikre på om de ville svare på det. For meg var dette svært overraskende. Jeg hadde regnet med at det ville bli vanskelig å snakke med delegatene om enkelte ting, men dette spørreskjemaet hadde jeg tenkt på som uproblematisk. Spørsmålene handlet jo også bare om helt enkle og overfladiske opplysninger, mente i hvert fall jeg da. Under kaffepausen på Sips fikk jeg vite at enkelte var skeptiske på grunn av frykt for ulike ting, kanskje spesielt egen karriere. 'Diplomater har ikke lov til å ha personlige meninger, de skal kun handle og uttale seg etter instruksjoner fra Utenriksdepartementet', fikk jeg vite på Sips. Dette kunne tyde på at delegatene og deres arbeid var så formelt at de rett og slett sa nei takk til å svare på et spørreskjema som involverte en kombinasjon av faglige og personlige

forhold. Min tanke etter dette var at det kom til å bli svært vanskelig å prate med dem, når de ikke en gang kunne gi meg litt bakgrunnsinformasjon på et lite spørreskjema.

Det skulle senere vise seg at min antagelse ikke var helt riktig. Jeg merket etter hvert stor forskjell på hva de ville gi meg av skriftlige og muntlige utsagn. Det viste seg også at de fleste informantene var svært interessert i å fortelle meg om sitt inntrykk av Sikkerhetsrådet og Norges medlemskap. Derfor er det min påstand at eksempelet over viser en frykt for blottstilling av det uformelle i det formelle, på den måten at delegatenes personlige holdninger og bakgrunn ikke måtte blandes sammen med deres formelle holdninger. Diplomater skal i prinsippet ikke ha personlige holdninger, derfor skal alle eksterne uttalelser være basert på instruks. Forespørselen om personlige meninger i et skriftlig format utfordret derfor dette prinsippet på en måte som muntlige samtaler ikke gjorde det. En rimelig antagelse om spørreskjemasituasjonen vil derfor være at den åpenbarte problematiske grenseoverganger mellom aktørene som privatpersoner og aktørene som yrkespersoner med yrkesroller og yrkesstatuser. Slike grenseoverganger kan si oss mye om hva som er viktig i en kultur. I dette tilfellet illustrerte grenseovergangen en situasjon som kunne betraktes som et “matter out of place” (jmf. Mary Douglas 1966) i den forstand at spørreskjemaet utfordret diplomatenes skille mellom person og representant for det norske Utenriksdepartementet. Eksempelet synliggjør en forskjell mellom formelle og uformelle prosesser og bekrefter således Fredrik Barth sitt funn som argumenterer for at “... formal organisation is [not] irrelevant to what is happening – [but] formal organisation is not what is happening” (Barth 1993:157).

Oppsummering

I studiet av Norges rolle i Sikkerhetsrådet har funnene i feltarbeidet mitt satt fokuset for hva jeg ville utforske. I samtaler med personer i det norske Utenriksdepartementet ble jeg fortalt at jeg måtte studere Sikkerhetsrådets arbeidsform for å forstå Norges rolle i Rådet. Dermed utviklet feltarbeidet mitt seg til å bli et 'multisited' feltarbeid hvor jeg forfulgte arbeidet med den norske beslutningsprosessen fra UD til Sikkerhetsrådet, (jmf. 'studying through' i Shore & Wright 1997:14 og Reinhold 1994:477-9). Fokuset på arbeidsformen gjorde det også interessant å observere møtearenaer samt intervju de involverte aktørene om deres tanker rundt arbeidet. For å skaffe meg et bakteppe slik at jeg kunne få et bedre utgangspunkt til å snakke med delegatene sendte jeg ut et spørreskjema i løpet av de første dagene jeg var i New York. Denne samhandlingssituasjonen, mellom meg og delegatene, ble en åpning for meg til å utforske forholdet mellom formelle og uformelle prosesser i arbeidsformen både i Sikkerhetsrådet og i Norges organisering av engasjementet i 2001–2002.

Formelle og uformelle prosesser i Sikkerhetsrådet

Standardisering / Sikkerhetsrådets skjelett

Blant de største klassikerne innenfor antropologi finner vi Malinowskis *Argonauts of the Western Pacific*. Denne boken er spesielt godt kjent for vektlegging av feltarbeid som metode. Malinowski setter opp en form for oppskrift for antropologer når det gjelder metodologisk innfallsvinkel. I kortversjon handler dette om at antropologers mål med feltarbeid kan oppnås gjennom tre nivåer.

Det første nivået handler om å få en oversikt over det aktuelle feltets organisasjon, anatomi og regelmessigheter og skal beskrives i dette kapittelet, som tar for seg Sikkerhetsrådets formelle struktur, samt Norges formelle organisering av engasjementet. Studieobjektet på dette nivået er ifølge Malinowski sosiale regelmessigheter, systemer eller organisasjoner. Dette ligger i bunn og danner utgangspunktet for ytterligere forståelse. I mitt felt er det de standardiserte reglene for beslutningsprosessene i Sikkerhetsrådet og Norges organisering av dette arbeidet i UD som utgjør dette nivået og dermed er utgangspunktet for videre forståelse. Videre skriver Malinowski at dette kun kan presenteres som samfunnets skjelett, og at det ikke forteller noe særlig om hvordan aktørene faktisk lever.

“In certain results of scientific work – especially that which has been called “survey work” – we are given an excellent skeleton, so to speak, of the tribal constitution, but it lacks flesh and blood. We learn much about the framework of their society, but within it, we cannot perceive or imagine the realities of human life” (Malinowski 1984: 17).

Det er i dag få antropologer som kan skilte med samme langvarige og grundige feltarbeid som det Malinowski hadde hos Trobrianderne, jeg er heller ikke blant dem som kan gjøre

det. Likevel gjorde jeg meg mange av de samme oppdagelsene på feltarbeidet mitt som de Malinowski beskriver i *Argonauts of the Western Pacific*. Jeg har tidligere i oppgaven vist hvordan informantene mine oppfordret meg til å se på arbeidsformen i Sikkerhetsrådet for å få en forståelse av Norges rolle der. Som vi snart skal se benyttet informantene mine seg av ordet 'skjelett' når de snakket om arbeidsformen i Sikkerhetsrådet for å understreke at dette var et 'fait accompli' for hvordan Norge organiserte sitt arbeid i Sikkerhetsrådet. På den måten blir deler av Malinowskis tilnærming fra 1922 høyst aktuell i mitt feltarbeid. Derfor skal jeg her beskrive de formelle strukturene i Sikkerhetsrådet som mine informanter omtalte som skjelett.

I det neste kapittelet skal jeg supplere dette med observasjoner, begivenheter, historier og så mye som mulig av det levende liv. Det vil si det Malinowski beskriver som det andre nivået, nemlig at det innenfor rammen av nivå en må fylles ut med det virkelige livets uberegneligheter, "*the imponderabilia of actual life*" (Malinowski 1984:24). For å oppnå resultater på nivå to sier Malinowski at det er nødvendig med feltarbeid og at dette innebærer detaljert observasjon, samt nær kontakt med aktørene som beveger seg i de sosiale prosessene man er ute etter å forstå. Det er gjennom tilsvarende framgangsmåter, slik metoddelen viste, jeg har fått tilgang til Sikkerhetsrådets uformelle prosesser.

På nivå tre inkluderer Malinowski beskrivende fortellinger, typiske ytringer og folkløse, for å få et helhetlig bilde av det feltet antropologen ønsker å danne seg en forståelse av. Dette nivået handler om "documents of native mentality". Dette kan ikke beskrives direkte, men kommer fram gjennom helheten av beskrivelsen. Blant annet gjennom historier, sitater og analyser. Til en viss grad gjelder dette også for min oppgave, men mitt hovedfokus er ikke å beskrive mine informanters mentalitet eller prøve å komme under huden på dem.

Arbeidsformen i Sikkerhetsrådet er et skjelett eller en fast struktur som påvirker handlingsmønsteret i beslutningsprosessene i Sikkerhetsrådet. Dette ble også poengtert av informantene mine, blant annet i følgende emiske beskrivelse av hva slags rolle den formelle arbeidsformen i Sikkerhetsrådet spilte for aktørene i den norske delegasjonen:²³

”...her er det en veldig fast struktur i bunn. Hvis jeg var deg ville jeg ikke begynt å skrive om denne arbeidsformen var hensiktsmessig eller ikke. For det kan ikke vi påvirke heller. Jeg ville bare lagt dette her i bunn og sagt at dette her må jeg forholde meg til. Og observere hvordan det er, jeg skulle gjerne forandra på noe av arbeidsformen jeg altså, det er bare å glemme. Her forholder du deg liksom til et skjelett” (Informantutsagn New York, november 2002).

Vi har allerede sett hvordan Malinowski beskrev sosial organisasjon og hvordan skjelettet trengte “kjøtt og blod” for å gi et fullstendig bilde av virkeligheten. Informantutsagnet støtter opp om Grønhaugs syntese av Radcliffe-Browns og Levi-Strauss’ debatt om sosiale strukturers sanne natur (selv om strukturen som ligger fast i dette eksempelet er politisk konstruert) på den måten at informanten mener jeg må ha med begge deler heller enn enten - eller for å forstå helheten av Norges arbeid i Sikkerhetsrådet. For å forstå Sikkerhetsrådet og dets rolle i FN og internasjonal politikk bedre, er det altså nødvendig med en presentasjon av Sikkerhetsrådets formaliserte rammeverk.

Sikkerhetsrådets formaliserte oppgaver og arbeidsprosedyrer

Denne delen presenterer kort Sikkerhetsrådets utgangspunkt, dagsorden, forfatning, maktforhold, hvordan man velges inn i Sikkerhetsrådet og hva det betyr at man er valgt inn. I forlengelsen av dette vil jeg gjøre rede for hvilke formelle prinsipper Sikkerhetsrådet er bygget på, og senere hvordan disse prinsippene bestemmer spillereglene på arenaen.

²³ En ‘emisk’ beskrivelse er en beskrivelse av tilværelsen slik den erfares og beskrives av de involverte samfunnsmedlemmene. Motsatsen til dette er en beskrivelse som består av forskerens analytiske apparat, det vil si en ‘etisk’ beskrivelse (Hylland Eriksen 1998:45 og Harris 1979.).

Prinsippene er viktige for å forstå forholdet mellom de formelle og de uformelle prosessene i Sikkerhetsrådet og danner til sammen et fundament for analysen.

Sikkerhetsrådets utgangspunkt

8. januar 1918 la Woodrow Wilson fram en 14 punkters plan som skulle sikre fred i verden etter 1. verdenskrig. Et av punktene handlet om opprettelse av en organisasjon av flere stater som skulle ivareta en kollektiv, internasjonal sikkerhet mot aggresjon mellom parter. Dette var blant annet ett av resultatene fra fredstraktraten nedskrevet av seierherrene i Versailles etter 1. verdenskrig. Forslaget resulterte i opprettelsen av Folkeforbundet den 25. januar 1919. Tanken var at freden skulle sikres ved at alle medlemslandene forpliktet seg til megling i forkant av konflikter i Folkeforbundets råd. Videre kunne Rådet innføre sanksjoner og økonomisk boikott av det landet som ble utpekt som ansvarlig for konflikten. Begrepet 'kollektiv sikkerhet' var sentralt for forbundets potensielle handlekraft. Dette innebar et prinsipp om at alle medlemslandene skulle svare med kollektiv handling mot ethvert land som truet en annen stats sikkerhet (Sutterlin 1995:2). Folkeforbundet tilsvarer på mange måter dagens Sikkerhetsråd i FN. Forbundet fungerte på 20-tallet, men da den internasjonale situasjonen begynte å tilspisse seg på 30-tallet ble en rekke konflikter, som Italias angrep på Etiopia i 1935, forbigått i stillhet. I tillegg til at flere stormakter på den tiden ikke deltok, ble forbundet gjort irrelevant og mistet den legitimiteten det var avhengig av å ha for å kunne spille den rollen det var tiltenkt. På grunn av de formelle betingelsene i Folkeforbundets prosedyreregler, fikk det dessuten en trang fødsel og USA trakk seg ut av samarbeidet allerede før forbundet ble etablert.

Den 8. april 1946 ble forbundet samlet for siste gang for å ta avgjørelsen om dets avvikling. Da hadde allerede seierherrene fra 2. verdenskrig gått sammen om å danne FN, som ble

etablert 24. oktober 1945. Opprettelsen av FN bygger i høyeste grad på erfaringene man hadde gjort seg fra Folkeforbundet. Men for å unngå at FN og Sikkerhetsrådet skulle lide samme skjebne som Folkeforbundet, oppga man ideen om en kollektiv sikkerhetspakt understøttet av sanksjoner. I tillegg fikk Sikkerhetsrådet i FN fem permanente medlemmer med vetorett (P5).²⁴ Dette medførte at USA ble med som permanent medlem sammen med England, Frankrike, Kina og Russland.²⁵ Norge har vært valgt inn i Sikkerhetsrådet fire ganger; 1949-50, 1963-64, 1979-80 og 2001-2002.

FN-pakten om Sikkerhetsrådet

Sikkerhetsrådets mandat, funksjon og oppgaver er formalisert i FN-pakten som ble signert 26. juni 1945. Jeg skal kort presentere punktene som synes relevante i forhold til min avhandling. Pakten definerer Sikkerhetsrådets oppgave i forhold til å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. I pakten står det at Sikkerhetsrådet til enhver tid skal bestå av 15 medlemmer. Foruten de permanente medlemmene, skal Generalforsamlingen velge de ti resterende plassene i Sikkerhetsrådet (E10).²⁶ Disse ti plassene er toårige engasjementer. Et avtroppende medlemsland kan ikke gjenvelges umiddelbart etter endt medlemskapsperiode. Hvert medlem av Sikkerhetsrådet har en stemme. Resolusjoner vedtas med ni stemmer eller flere, dersom de inkluderer de fem faste medlemslandenes stemmer.²⁷ Sikkerhetsrådets resolusjoner er bindene under internasjonal rett.

Rådet skal på oppfordring fra generalsekretæren avgjøre hvorvidt det virkelig eksisterer en trussel mot fred og sikkerhet samt bestemme hva slags løsninger som anbefales for den

²⁴ "P5" er en vanlig forkortelse i Fn for "*the permanent five*" det vil si de permanente medlemmene i Sikkerhetsrådet

²⁵ (<http://www.leksikon.org/art.php?n=828> ; 10/5–2004)

²⁶ E10 er en vanlig forkortelse for; *elected ten*. Det vil si de ti valgte medlemslandene.

²⁷ For mer informasjon rundt dette se FN-paktens kapittel 5.

eventuelle trusselen.²⁸ Sikkerhetsrådet har mandat til å be medlemmer om å anvende økonomiske sanksjoner og andre ikke-voldelige metoder for å stoppe den aggressive part. Dersom ikke dette nytter kan Sikkerhetsrådet benytte seg av militær tvang mot den aggressive part. Pakten gir også Sikkerhetsrådet myndighet til å anbefale nye medlemmer, samt anbefale forslag til Generalforsamlingen i forhold til valg av ny generalsekretær.

'Rules of procedure'

Sikkerhetsrådets 'Rules of procedure' ble nedfelt på Rådets aller første møte 17. januar 1946. Siden har det vært foretatt noen få endringer eller tilføyninger, og prosedyrereglene utgjør i dag til sammen 61 punkter.²⁹ I teksten finnes regler for mye av det Sikkerhetsrådet holder på med, blant annet møtevirksomhet, agendaer for møter, presidentskapet for Sikkerhetsrådet, representasjon og akkreditering, sekretariat, avstemning og hva slags offisielle språk Sikkerhetsrådet skal bruke. I tillegg gir prosedyrereglene retningslinjer for hvorvidt Rådet skal holde lukkede eller åpne møter, hvordan det skal ta opp nye medlemmer, hvordan Sikkerhetsrådet skal forholde seg til andre FN-organer, med mer. Jeg skal presentere et utvalg av de 61 punktene som finnes i 'Rules of procedure'. Utvalget gjøres på bakgrunn av hvilke punkter som er viktige i forhold til fokuset i denne oppgaven.

Presidentskap

I Sikkerhetsrådets 'Rules of Procedure' står det at presidentskapet skal gå på rundgang mellom medlemslandene etter engelsk alfabetisk orden. Hver president skal sitte i en kalendermåned om gangen og oppgavene består blant annet av å være møteleder i Sikkerhetsrådet samt å representere Rådet som et FN-organ blant annet gjennom presidentuttalelser. Disse uttalelsene må være enstemmig vedtatt i Sikkerhetsrådet, men de

²⁸ Mer om dette under avsnittet 'Sikkerhetsrådets agenda'.

²⁹ Sikkerhetsrådets 'Rules of procedure' fikk tilføyelser i 1946, 1947, 1950, 1969, 1974 og 1982. (<http://www.un.org/Docs/sc/scrules.htm> ; 04/06-2004)

er ikke bindene under internasjonal rett og anses derfor som svakere enn Rådets resolusjoner. Dersom Sikkerhetsrådet behandler saker som direkte berører presidentens medlemsland, skal det suksessive medlem etter den alfabetiske ordenen ta over presidentskapet under behandlingen av denne saken.

Møtevirksomhet

Sikkerhetsrådets 'Rules of procedure' har fem punkter som omhandler Rådets møtevirksomhet. De handler om hvordan presidenten skal innkalle til møter, når presidenten skal innkalle til møter, hvor lang tid det maksimalt kan gå mellom møter, og hvor Sikkerhetsrådet skal møtes. Reglene sier at presidenten i Sikkerhetsrådet kan innkalle til møte når som helst dersom han finner det nødvendig, og at det ikke skal gå lengre tid enn maks fjorten dager mellom hvert møte. Presidenten skal sammenkalle til møte i Rådet hvis et av medlemslandene i Sikkerhetsrådet oppfordrer til det. Presidenten skal også kalle inn delegasjonene til møte dersom en konflikt eller en situasjon som truer internasjonal fred og sikkerhet er meldt inn til Rådet.³⁰ Generalforsamlingen kan også ta initiativ til at Rådet

³⁰ Det vil si i henhold til Artikkel 35 og Artikkel 1:
Artikkel 35:

1) Any Member of the United Nations may bring any dispute, or any situation of the nature referred to in Article 34, to the attention of the Security Council or of the General Assembly.
2) A state which is not a Member of the United Nations may bring to the attention of the Security Council or of the General Assembly any dispute to which it is a party if it accepts in advance, for the purposes of the dispute, the obligations of pacific settlement provided in the present Charter. 3) The proceedings of the General Assembly in respect of matters brought to its attention under this Article will be subject to the provisions of Articles 11 and 12

Artikkel 1:

The Purposes of the United Nations are:

1) To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace;
2) To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace;
3) To achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion; and
4) To be a centre for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends.

møtes ved å be om at Rådet behandler en situasjon under artikkel 11.³¹ I tillegg kan generalsekretæren også be Sikkerhetsrådet om å møtes dersom han mener at det eksisterer en situasjon som kan true internasjonal fred og sikkerhet.³² Sikkerhetsrådets møter skal under normale omstendigheter holdes i FN-bygningen, men ethvert medlem av Sikkerhetsrådet kan foreslå for Rådet at det skal møtes et annet sted. Sikkerhetsrådet skal også, ifølge de samme prosedyrereglene, og dersom Rådet ikke bestemmer seg for noe annet, møtes i offentlighet.³³

Sikkerhetsrådets agenda

Når det gjelder Sikkerhetsrådets agenda, står det i 'Rules of Procedure' at generalsekretæren plikter straks å gjøre Sikkerhetsrådets representanter oppmerksom på all kommunikasjon fra stater, organer i FN eller fra generalsekretæren selv, som omhandler saker som er berørt av FN-paktens forskrifter. Møteagendaene i Sikkerhetsrådet skal trekkes opp av generalsekretæren og godkjennes av presidenten i Sikkerhetsrådet. Kun saker som har fått representantene i Sikkerhetsrådets oppmerksomhet denne veien eller som har vært på agendaen tidligere skal tas opp i Sikkerhetsrådet. Sikkerhetsrådets representanter skal få beskjed fra generalsekretæren om møteagendaen minst tre dager før møtet, men i akutte

³¹ Artikkel 11:

1)The General Assembly may consider the general principles of co-operation in the maintenance of international peace and security, including the principles governing disarmament and the regulation of armaments, and may make recommendations with regard to such principles to the Members or to the Security Council or to both.

2)The General Assembly may discuss any questions relating to the maintenance of international peace and security brought before it by any Member of the United Nations, or by the Security Council, or by a state which is not a Member of the United Nations in accordance with Article 35, paragraph 2, and, except as provided in Article 12, may make recommendations with regard to any such questions to the state or states concerned or to the Security Council or to both. Any such question on which action is necessary shall be referred to the Security Council by the General Assembly either before or after discussion.

3)The General Assembly may call the attention of the Security Council to situations which are likely to endanger international peace and security.

4)The powers of the General Assembly set forth in this Article shall not limit the general scope of Article 10.

³² Artikkel 99:

The Secretary-General may bring to the attention of the Security Council any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security.

³³ "Unless it decides otherwise, the Security Council shall meet in public."

Regel nummer 48 i 'Rules of procedure'.

situasjoner kan møteagendaen leveres samtidig med møtevarselet. Alle møter i Sikkerhetsrådet skal ha godkjenning av agendaen som første punkt. Saker som ikke rekker å bli tatt opp på et møte skal automatisk oppføres på neste møtes agenda.

Saksbehandling

I teksten står det også nedskrevet en del punkter om hvordan Sikkerhetsrådets behandling av saker skal foregå. Presidenten skal være ordstyrer i alle møter, og gi ordet til representantene ettersom de signaliserer at de ønsker det. Under spesielle forutsetninger, kan Sikkerhetsrådet utnevne en kommisjon, en komité eller en referent til å behandle saken ekstra inngående. Når det gjelder forslag Sikkerhetsrådet skal behandle, sier 'Rules of Procedure' at prinsipielle forslag og resolusjonsforslag skal ha forrang i behandlingsprosessen. De sier også at deler av et forslag skal stemmes over separat dersom en representant oppfordrer til det. Når det gjelder selve avstemningen skal den skje i samsvar med de relevante artiklene i FN-pakten. Der står det at avgjørelser blir fattet dersom et forslag får ni eller flere stemmer fra medlemslandene, men betingelsen er at de fem permanente medlemslandenes stemmer er inkludert i disse ni. Dersom et permanent medlem stemmer imot et forslag, vil forslaget ikke bli vedtatt.

I offentlighetens lys / Gjennomsiktighet

Sikkerhetsrådets møter skal, som vi så, være offisielle dersom det ikke selv bestemmer seg for noe annet. Når det gjelder Sikkerhetsrådets dokumenter og referater, skal generalsekretæren gi Sikkerhetsrådet en liste over dokumenter som har vært holdt konfidensielle, slik at Sikkerhetsrådet kan stemme over hvilke av disse dokumentene som skal tilgjengeliggjøres for andre medlemmer av FN, og hvilke dokumenter som skal offentliggjøres eller forbli konfidensielle. Sikkerhetsrådet bestemmer altså grad av offentlig

innsyn selv i og med at det kan bestemme seg for å møtes i lukkede lokaler og for å holde møtereferater og andre dokumenter konfidensielle.

Forutsetninger for Norges formelle organisering av arbeidet med Sikkerhetsrådet

Alle de forskjellige regjeringene som regjerte mellom innledningen til Norges valgkamp for å bli Sikkerhetsrådsmedlem på 90-tallet til Norge var ferdig med engasjementet 1/1-2003, la stor vekt på at dette var en viktig oppgave, og at de skulle legge til rette for å skaffe de nødvendige ressurser til arbeidet. Denne satsingen ble støttet av bred politisk enighet i Norge, og Stortinget vedtok regjeringens anmodninger som gjaldt arbeidet med Sikkerhetsrådet. Generelt sett betydde dette en oppgradering av Norges permanente FN-delegasjonen i New York, men også av støtteapparatet hjemme i departementet og hele departementets 'ute tjeneste'. I tillegg var det viktig fra departementets side å bruke ressurser på å lære samt å tilpasse seg Sikkerhetsrådets arbeidsform.

Utenriksdepartementet og innleiring av diplomater

Utenriksdepartementet har sin egen aspirantskole som de aller fleste potensielle diplomater for Norge må gjennom. Skolen er treårig og studentene setter seg godt inn i Utenriksdepartementets tradisjon, kultur, samt sosiale skikker. Et viktig formål med denne kursingen av aspirantene er å sosialisere dem inn i Utenriksdepartementets tradisjoner og system, slik at de blir spesielt godt egnet til å drive representasjon av Norge i andre land. Dette er kjernen av diplomatiets kultur, nemlig hvordan lands regjeringer kan forflytte seg og eksistere som satellittsentra i andre land. Slik kunne naturligvis UD, i hvert fall på papiret, også forflytte eller forlenge sentrum til periferien når det gjaldt arbeidet i Sikkerhetsrådet. Spørsmålet er om det virkelig var slik det fungerte? De norske delegatene

ble plassert mellom to forskjellige politiske og kulturelle systemer. Ble de påvirket av prosessene i Sikkerhetsrådet eller var UD's internalisering og organisering av saksgangen så vellykket at aktørene var redusert eller optimalisert til upåvirkelige representanter? I tillegg innebar det for delegatene at de måtte sette seg godt inn i Sikkerhetsrådets arbeidskultur, og dermed var disse aktørene innleiret i to forskjellige systemer med forskjellige 'kulturer'. Dermed blir det interessant å se på hvordan dette fungerte og om UD's 'satellitssystem' fungerte optimalt i dette tilfellet.

Det er gjengs oppfatning å tenke på utøvelse av utenrikspolitikk i Sikkerhetsrådet og andre utestasjoner, som for eksempel ambassader, som svært formalisert. Det vil si at de politiske holdningene til de aktuelle sakene utformes i UD og godkjennes fra øverste politiske hold, altså av utenriksministeren. På den måten er et norsk utenrikspolitisk standpunkt et standpunkt som representerer hele UD og norsk utenrikspolitikk i kontrast til en beslutning foretatt av enkeltpersoner i dette byråkratiet. I boken *Mening, Materialitet, Makt* viser Iver Neumann i et kapittel om taleskriving i UD hvordan aktørene der genererer sine uttalelser, standpunkter og tradisjoner til et samlet, enhetlig nivå som hele UD kan stå bak.³⁴

”...samhandling internt i institusjonen binder de ansatte til den og opprettholder bildet av institusjonen som enhetlig sett utenfra.(...) Effekten av at diskursen er konstituert som den er, er at det ikke finnes rom for nyskapning, og hver ny tale blir dermed en bekreftelse av departementets “generelle linje” og av departementet selv. Diskursen er effektiv fordi den har en treghet som hindrer nyskapning innenfra” (Neumann 2001b:134 og 147).

Min oppfatning av hvordan UD organiserte sitt arbeid med Norges medlemskap i Sikkerhetsrådet stemmer langt på vei med Neumanns inntrykk her, men følger ham ikke helt til mål. Grunnen til det kan være at han i dette eksempelet ikke snakker om utenrikspolitikk

³⁴ Neumann bruker eksempelet for å synliggjøre diskursive praksiser eller diskursens formative kraft. Jeg er ikke, i denne oppgaven, opptatt av diskursanalyse, men vil bruke empirien fra eksempelet hans komparativt med min empiri.

gjennom diplomatiet, noe han gjør i sin hovedoppgave, *Diplomati som historisk og sosial praksis*. Her snakker han om diplomatiet som en 'tredjekultur', det vil si 'en kultur som eksisterer for at dets bærere gjennom den skal kunne bringe andre kulturer som de også er bærere av i varig kontakt med hverandre'. Neumann stiller et spørsmål i oppgaven som også er viktig i forhold til Sikkerhetsrådet; "Hva binder folk med lite kulturelle fellesplattformer sammen? En tredje kultur som begge kan snakke om!" (Neumann 2001a:6). Denne påstanden står i konflikt til UD's mål med aspirantskolen om å innsosialisere diplomatene i UD's kultur slik at UD kan forlenge sentrum til periferien gjennom diplomatene som representanter. Spørsmålet er om diplomatene i Sikkerhetsrådet kun var representanter. Hvis de gikk utover dette ansvaret, det vil si at de utøvde skjønn og hadde et handlingsrom, var det da i så fall for at de skulle kunne ivareta interessene til det landet de representerte på en best mulig måte? I så fall vil en konklusjon på dette være at diplomater i Sikkerhetsrådet ikke kun kan være representanter for å ivareta representasjon på en best mulig måte.

For å finne ut av dette skal jeg i de neste avsnittene utbrodere UD's formaliserte arbeidsarenaer og hvordan aktørene gjennom dette utformet instruksjoner og sendte disse videre til delegasjonen i New York. Neste kapittel skal vise hvordan disse instruksene ble implementert av delegasjonen i Sikkerhetsrådet og om innleiringen var like effektiv her, som den var i Neumanns eksempel om taleskriving, eller om den ble påvirket av en tredjekultur i Sikkerhetsrådet.

Sikkerhetsrådets dagsorden

Et godt utbygd og tilpasset system var en forutsetning for at Norge skulle klare å gjennomføre jobben, og det var stor vilje til å satse på dette blant annet fordi Norge nå fikk sjansen til å sitte ved verdens forhandlingsbord i to år. Dette innebar at Norge satt nærmere

makten når det gjaldt internasjonal politikk enn landet hadde gjort på over tjue år. Derfor håpet mange også på at Norge skulle ha en klar stemme, at landet ville ha stor innflytelse i internasjonale spørsmål, og at det som medlemsland i Sikkerhetsrådet skulle være med på å sette dagsorden i internasjonale spørsmål. I stedet skulle det vise seg at dagsordenen i Sikkerhetsrådet i stor grad var med på å sette premissene for hvordan Norge organiserte sitt arbeid i denne perioden. For å forklare hvordan dette var tilfelle skal jeg først beskrive Sikkerhetsrådets dagsorden og hvordan Norge forholdt seg til denne under medlemskapet. Deretter går jeg videre med å beskrive Norges organisasjonshierarki og hvordan dette ble konstruert for å takle utfordringer i Sikkerhetsrådet.

Sikkerhetsrådet er et begivenhetsstyrt krisehåndteringsorgan, det betyr at det er krisene, sakene og konfliktene som setter dagsorden, ikke medlemmene. Det er, som vi har sett, først og fremst generalsekretærens og Generalforsamlingens formelle ansvar å gjøre Sikkerhetsrådet oppmerksom på en situasjon, dersom den er alvorlig eller akutt og Sikkerhetsrådet ennå ikke har drøftet den. Derigjennom har generalsekretæren også ansvar for å styre agendaen i Sikkerhetsrådet. Derfor må man både som valgt og permanent medlem av Sikkerhetsrådet 'snike' inn de mer grunnleggende målene man har satt seg, der de passer i forhold til konkrete saker på dagsorden. Dette var man klar over i det norske departementet. Selv om Norge hadde satt ganske klare mål for hva de ville med medlemskapet i Sikkerhetsrådet, var det ikke mulig for dem å styre dagsordenen i Sikkerhetsrådet etter disse målene dersom begivenhetene gjaldt noe annet;

”Realismen i den norske plattformen for medlemskapet var at ja vi hadde en del tematiske prioriteringer som gikk på Afrika, fredsbevarende operasjoner og sammenheng mellom fred og utvikling, men vi innså ett hundre prosent at i Sikkerhetsrådet er det krisene, saken og konfliktene som setter dagsorden og alt vi vil oppnå må vi greie å smette inn i forhold til de konkrete sakene på dagsorden, så jeg tror at det har vært en utfordring for oss, men en utfordring som vi har taklet rimelig godt fordi vi var nøkterne og realistiske på forhånd” (Ekspedisjonssjef for multilateral

avdeling i Norges Utenriksdepartement Åge Grutle på seminar om Sikkerhetsrådet, 24.mars 2003).

Denne måten å forholde seg til dagsorden på er ganske annerledes enn det man er vant med fra norsk politikk, der det er vanligere å fremme saker man mener er viktige mer eller mindre uavhengig av kriser og begivenheter. Som vi skal se innebar dette for Norge at det ble viktig å følge Rådets formaliserte rutiner samtidig som man var nødt til å forstå hvordan de uformelle kanalene fungerte for å ha størst mulig sjanse til å lirke inn norske mål der det passet i den aktuelle dagsorden. På bakgrunn av dette er arbeidsformen i Sikkerhetsrådet viktig å sette seg inn i, for å forstå hvordan det er mulig å ha innflytelse der, og det er vesentlig å tilpasse instruksene i forhold til arbeidsformen dersom du skal lykkes som valgt medlem i Sikkerhetsrådet. UD innså dette, og for å tilpasse instruksene til den norske delegasjonen i Sikkerhetsrådet tilrettela de organiseringen av FN-seksjonen slik at instruksene ble utformet etter de kravene som Sikkerhetsrådet betinget.

Norges formelle organisering av arbeidet i Sikkerhetsrådet (Formelle strukturer og beslutningsveier)

Det er altså usannsynlig at et valgt medlem vil jobbe for å endre arbeidsformen i Sikkerhetsrådet. Dette gjaldt også for Norge, og organiseringen av enkelte avdelinger i UD ble endret og spesielt tilpasset like før Norge ble medlem. Dette skjedde først og fremst for å imøtekomme to utfordringer. Den første var selve arbeidsformen i Sikkerhetsrådet. Den andre var det faktum at Norge i dette engasjementet i større grad var nødt til å håndtere saker som var relatert til mange forskjellige hensyn. Dette innebar økende grad av kompleksitet under engasjementet enn det som allerede eksisterte, slik Neumann forøvrig viser i sin hovedoppgave;

”Det er UDers oppgave å få verdener som ikke går sammen til like fullt å gå opp i en høyere enhet på en slik måte at skjøtene synes minst mulig. Hver avdeling medierer i forhold til forskjellige menneskelige kollektiver utenfor departementet. Om et UD skal kunne holde sammen må det i likhet med alle andre enheter holde seg med en del integrative prosesser. Taleskriving viser seg å være en slik prosess” (Neumann 2001a:110).

Min påstand er at arbeidet med instruksene i norsk UD var samme type integrerende prosess som taleskrivingen i Neumanns eksempel. I de neste avsnittene vil jeg, gjennom en presentasjon av de ulike enhetene i UDs arbeid med Sikkerhetsrådet, argumentere for at utarbeidingen av instruksene bandt disse enhetene sammen. Gjennom disse prosessene kunne UD stå samlet bak de ulike instruksene slik at UDs holdninger utenfra ble oppfattet som monolittiske og enhetlige.

Fagavdelinger og fagseksjoner

I UD ble arbeidet med Sikkerhetsrådet fordelt til relevante fagavdelinger som igjen ble fordelt til flere, mer spesialiserte fagseksjoner. Hver sak hørte hjemme i en fagseksjon som også representerte ‘begynnelsen’ på beslutningsprosessen. Fra fagseksjonene gikk sakene videre til fagavdelingene som skulle godkjenne eller korrigere saken før den ble sendt videre til ledelsen i FN-seksjonen. I og med at enkelte saker berørte flere temaer, skjedde det ofte at en sak måtte innom flere ulike fagseksjoner og fagavdelinger. Et eksempel på dette var spørsmål som omhandlet Afrikas Horn i Sikkerhetsrådet. Den naturlige saksgangen på dette området var at saken startet i Afrika-seksjonen. Her ble de første forslagene til instruks som skulle sendes videre til den norske delegasjonen utarbeidet. Imidlertid lå det i slike sakers natur, fordi de var saker til Sikkerhetsrådet og dermed handlet om internasjonal fred og sikkerhet, at de berørte mange ulike temaer som ble behandlet innenfor andre seksjoner og avdelinger. Det kunne være for eksempel rettsavdelingen, sikkerhetspolitisk avdeling eller menneskerettsavdelingen. Dersom dette var tilfellet ville saken gå gjennom alle disse

seksjonene og avdelingene for så å smelte sammen til en holdning eller instruks i Sikkerhetsrådsenheten. Dersom saken skulle være spesielt vanskelig eller kontroversiell gikk den imidlertid først via politisk ledelse. Denne beskrivelsen, som er en emisk skissering av forholdet i disse seksjonene og avdelingene, skisserer den samme tendensen som Neumanns eksempel i forhold til hvordan den interne samhandlingen bandt de ansatte til institusjonen (Neumann 2000).

Sikkerhetsrådsenheten

I forbindelse med Norges medlemskap i Sikkerhetsrådet, etablerte man Sikkerhetsrådsenheten som samordningsenhet for å koordinere alle innspill til FN-delegasjonen slik at ikke hver fagseksjon og avdeling skulle sitte i 'isolerte skott'.³⁵ Sikkerhetsrådsenheten så på utkast til instruksjer som kom fra avdelingene og sørget for at alle relevante seksjoner og avdelinger var involvert. Sikkerhetsrådsenhetens ansvar var dermed altså å sikre at alle faglige hensyn var tatt. I tillegg hadde også Sikkerhetsrådsenheten ansvar for å bringe instruksene videre elektronisk til den norske delegasjonen, som de hadde daglig kontakt med. Dette skjedde via telefonkonferanse på lederen av FN-seksjonens kontor, hensikten var å dele informasjon samt oppdatere hverandre på siste nytt. Delegasjonen informerte om den siste utviklingen i Sikkerhetsrådet, mens Sikkerhetsrådsenheten informerte om instruksjer. Sikkerhetsrådsenheten hadde således en byråkratisk koordineringsrolle som sørget for at de politiske retningslinjene fra utenriksministeren ble fanget opp i instruksene som ble skrevet, i tillegg til at enheten hadde et ansvar for å videreformidle disse til delegasjonen. For å sikre at disse politiske retningslinjene ble fanget opp, ble veldig mye av arbeidet i begynnelsen klarert på statssekretærnivå i et møte som ble kalt Stabsgruppemøtet.

³⁵ Sikkerhetsrådsenheten ble av mange av mine informanter også kalt samordningsenheten.

Stabsgruppemøtet

Under arbeidet i Sikkerhetsrådet ble utenrikspolitikken i Norge, som alltid ellers, styrt av den politiske ledelsen. Embetsverkets oppgave var å fange opp signaler, retningslinjer og instruksjoner fra politikerne for deretter å omsette dem i praksis. Fordi Norges engasjement i Sikkerhetsrådet representerte nytt arbeid og nye saker samt økt arbeidsmengde i UD, var det nødvendig med enda en koordineringsarena i tillegg til Sikkerhetsrådsenheten på tvers av disse hierarkiske skillene.

Stabsgruppemøtet var en slik koordineringsarena, og ble innført i 2000 i forkant av engasjementet i Sikkerhetsrådet, av daværende utenriksminister Torbjørn Jagland og Statssekretær Raymond Johansen. Her møttes avdelingssjefer, aktuelle saksbehandlere fra fagseksjonene og politisk ledelse, og man diskuterte gjerne med utgangspunkt i noe en saksbehandler hadde skrevet. I tillegg til å øke koordineringsevnen mellom politisk ledelse og embetsverk var hensikten med å etablere Stabsgruppemøtet ifølge initiativtagerne også å sikre politisk kontroll, understreke politisk prioritet, samt få yngre medarbeidere direkte inn i den politiske prosessen. Sakene i Sikkerhetsrådet krevde rask oppfølging og dermed ble det behov for en kortere vei i saksgangen. Stabsgruppemøtet var en slik snarvei, og ble benyttet godt. En av mine informanter fortalte meg følgende om møteformen:

”Vi fikk papirene om morgenen, det var da seks timer til sikkerhetsrådet åpnet i New York. Vi var opptatt av å bruke denne tidsforskjellen så godt vi kunne. Gjennom stabsgruppemøtet var flere sider av huset representert på en gang. Dette gjorde at vi kunne jobbe på tvers av de tidligere vanntette skottene. Det ellers så vertikale hierarkiet fikk en horisontal saksbehandling. Dette fungerte svært bra! Det satte trøkk, motivasjon og synliggjøring på hele arbeidet. Oppstarten ble en pangstart!”
(Informantutsagn august 2002).

Motivasjonen bak Stabsgruppemøtet var at det var ønskelig med mer direkte kontakt mellom politisk ledelse og embetsmenn, altså en horisontalisering av det ellers vertikale hierarkiet i departementet.

Ved et av stabsgruppemøtene jeg var tilstede på, høsten 2002, ble Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 og opprettelsen av Counter Terrorism Committee (CTC) diskutert.³⁶ På dette stabsgruppemøtet var 16 personer tilstede i tillegg til meg selv. Det startet med at statssekretæren ønsket velkommen og åpnet møtet. Deretter briefet to personer fra den aktuelle fagavdelingen statssekretæren om situasjonen når det gjaldt CTC. Resolusjonen pålegger land å overholde en rekke regler i kampen mot terrorisme, derigjennom får utenriksdepartementer som Norges i oppgave å hjelpe ressursvake land med å oppfylle komiteens krav. Saken handlet i dette stabsgruppemøtet om å hjelpe folk til å overvåke terror i eget land, i dette tilfelle Seychellene. Det var mye fleiping om norsk hospitering på Seychellene i forhold til å følge med på at alt gikk som det skulle der, alle kunne godt tenke seg et slikt opphold. Deretter kom en nyanserende kommentar om at dette er alvorlige saker. Diskusjonen gikk fram og tilbake og det ble diskutert blant annet hvordan komiteen skulle brukes. Et viktig spørsmål i diskusjonen var finansiering og hvordan dette skulle gjøres. Hvilke typer bistand man skulle bruke. Problemet gikk på å finne ut av hvordan midlene skulle brukes. Til denne problematiseringen kom det flere innlegg. Et av innleggene var; 'det er uheldig at dette blir en bistandsorganisasjon. Det skal være et koblingsorgan og informasjonsorgan.' En annen følger opp dette innlegget med 'vi skal være forsiktige med å tilby penger. Utgangspunktet for resolusjonen er at de ba om ekspertise. Kommiteen må ikke bli et fond.' Slik pendlet diskusjonen om CTC mellom statssekretæren via avdelingsledere og personer i fagavdelingene og fagseksjonene. Fra CTC gikk temaet over på å diskutere den kommende Stortingsmeldingen om Norges rolle i Sikkerhetsrådet. Temaet ble innledet ved at statssekretæren satt det på agendaen, så via litt fleiping rundt bordet, tok en av rådgiverne ordet og la fram en planlagt disposisjon. Etter dette innlegget kom det en rekke kommentarer. Den første gikk på at 'meldingen skal være politisk. Den

³⁶ Resolusjonen og avgjørelsen om å opprette komiteen ble tatt 28.september 2001.

skal legge føringer på utvalg av saker og hvordan dette presenteres. Den må være knapp og resultatorientert i forhold til målsettingene. Mer fremadskuende enn retrospektiv. Den må også være kort, maks 50 sider.’ Statssekretæren kom med et støttende utsagn til dette innlegget. En tredje person kommenterte; ‘jeg er enig i det meste, men er litt usikker på hvor fremadskuende den bør være. I tillegg har midtøsten falt ut, hvorfor har det det?’ En av lederne svarte ‘at det er en glipp at midtøsten ikke er med.’ Diskusjonen av formatet fortsatte; ‘hovedformatet er viktig, kort versus lang, beskrivende versus vurderende og så videre’. Innlegget fikk oppfølging fra en del personer og man ble enige om at meldingen burde være kort. ‘Norges mandat, rolle, funksjon, arbeidsprosesser og hvordan vi har håndtert spillereglene er viktig og må bankes inn i kapittel 1’. Det ble oppfordret fra politisk hold at man ikke skulle være redd for å gjøre politiske vurderinger. Møtet ble avsluttet med en diskusjon rundt arbeidsrutiner. Etter at møtet var ferdig var det mye uformell prat i forskjellige grupper, statssekretæren gikk med en gang.

På denne måten fungerte stabsgruppemøtet godt i forhold til formålet som var å luften saker på tvers av hierarkiet. Forumet hadde en avslappet og løs stemning der det var lov til å fleipe om alvorlige saker uten at man sporet av. Inntrykket av møtet var at det var svært saksorientert og effektivt, men at det også ga plass til en humoristisk tone. På den måten virket møtet integrerende på departementets aktører både når det gjaldt sak og sosiale relasjoner.

Stabsgruppemøtet ble som regel holdt etter lunsj norsk tid og dermed en time eller to før den norske delegasjonen i New York startet sin arbeidsdag. De nevnte telefonkonferansene skjedde ofte umiddelbart etter at stabsgruppemøtet var avsluttet. De andre dagene foregikk telefonkonferansen på samme tidspunkt for å dra nytte av tidsforskjellene. Dermed kunne

hjemmeapparatet benytte seg av de seks timene Oslo ligger foran New York til å gå gjennom dagsordenen med saksbehandlere, ledere i embetsverket og politisk ledelse. På den måten fikk det norske arbeidet i Oslo en overlapping- og 'spinoffeffekt' i New York. På denne måten fungerte stabsgruppemøtet i begynnelsen som en god klareringsprosess i UD fordi Statssekretæren fikk alle de ulike synene rundt bordet på en gang. I tillegg kunne hjemmeapparatet formidle dette umiddelbart, via telefonkonferansen, på begynnelsen av arbeidsdagen til den norske delegasjonen.

Møteformen ble arrangert ofte og regelmessig i begynnelsen av engasjementet for å sikre bedre samarbeid på tvers av hierarkiet i UD. Etter hvert som arbeidet ble bedre innarbeidet og alle aktørene ble tryggere på Norges grunnholdning i forhold til de ulike sakene og konfliktene i Sikkerhetsrådet, var det mindre behov for å møtes i dette forumet.

Saksbehandlerne ble sikrere på hva slags grunnlag og retningslinjer de hadde i forhold til å skrive instruksjer dersom det skulle skje en utvikling, fordi de hadde vært med på de første diskusjonene. Samhandlingen på de konstruerte arenaene hadde dermed bundet aktørene til systemet, og hverandre, og man kan si at det på mange måter hadde foregått en vellykket innleiring av FN-seksjonens aktører i UD's diskurs overfor Sikkerhetsrådet. Derfor ble stabsgruppemøtene etter hvert som tiden gikk arrangert sjeldnere, og ofte bare når det var saker som representerte noe vesentlig nytt. Mot slutten av engasjementet var det vanligvis stabsgruppemøte kun en gang i måneden. På den måten kan vi si at arbeidsfordelingen ble omorganisert i forhold til slik den var definert i begynnelsen. Mot slutten av perioden i Sikkerhetsrådet, bar arbeidet mer preg av at politikerne ga retningslinjer og at embetsverket handlet innenfor det rommet de fikk av politikerne. Embetsverkets jobb ble dermed å gjøre den politiske ledelsen oppmerksom dersom det skjedde noe nytt. Hvis en sak ikke

representerte noe nytt var det ikke nødvendig å kontakte den politiske ledelsen. Dermed ble klareringsprosessen flyttet nedover i hierarkiet mot slutten av medlemskapet.

Irak: Et unntak fra den vanlige saksbehandlingen

Arbeidet med Irak ble organisert annerledes enn det som var tilfelle for de andre sakene Norge skulle behandle i Sikkerhetsrådet. Her var det utnevnt en person som hadde spesielt ansvar for koordineringen av arbeidet. Årsaken var at arbeidet med Irak innebar en ekstra konfliktfylt saksbehandling blant annet på grunn av sakens karakter, og dette innebar store mengder av dokumenter som skulle behandles, men også fordi Norge fikk ansvaret for sanksjonskomiteen. Arbeidet med Irak forandret karakter og innhold under Norges periode i Sikkerhetsrådet. Under første del av medlemskapet handlet det om sanksjonene, mens det i siste halvdel handlet om våpeninspektørene. Dette innebar at ulike folk og avdelinger var involvert under perioden sett under ett. Koordinatoren hadde ansvaret for å samordne disse avdelingenes innspill slik at de tilslutt ble helhetlige. Det var ikke stabsgruppemøter på dette, men når det skjedde store ting var det egne møter med berørte sjefer og saksbehandlere på feltet.

Delegasjonen

Delegasjonen ble organisert i et team som besto av tre FN-ambassadører og, litt varierende i løpet av medlemskapet, i gjennomsnitt ti eksperter.³⁷ FN-ambassadørene snakket Norges sak i de formaliserte møtene i Sikkerhetsrådets hovedmøtelokale, og var delegasjonens ansikt utad. Ekspertene hadde ansvaret for hvert sitt geografiske område av verden. Det betyr at det var en ekspert på Irak, en på Afrikas Horn og så videre, dette kunne endre seg

³⁷ 'Ekspert' var en muntlig, emisk betegnelse på saksbehandlerne i den norske delegasjonen. Møtene mellom saksbehandlere fra forskjellige delegasjoner ble også kalt 'ekspertmøter' av mine informanter. På delegasjonens hjemmeside står disse yrkesrollene presentert som 'First Secretary' og 'Second Secretary' (<http://www.norway-un.org/cgi-bin/wbch3.exe?p=4689> ; 4/6-2004).

ettersom den internasjonale situasjonen endret seg, men Irak og Afrikas Horn var på Sikkerhetsrådets dagsorden gjennom hele Norges medlemskapsperiode. Ekspertens oppgave var å tilrettelegge og forberede saker for ambassadøren som han senere kunne presentere i Rådet. Tilretteleggingen foregikk på et mer uformelt nivå og skal tas opp igjen under kapitlet om uformelle prosesser i Sikkerhetsrådet.

Ansvarsfordelingen mellom hjemmeapparatet og delegasjonen.

Det var politisk ledelse som formelt sett tok beslutningene, og sakene ble klarert ut på politisk nivå. Som nevnt tidligere var utenriksministeren ansvarlig for alt delegasjonen gjorde, samt for norsk utenrikspolitikk og FN-politikk generelt. Vi har imidlertid sett at dette ansvaret, eller klareringsnivået, etter hvert ble delegert nedover i systemet så sant sakene ikke representerte noe vesentlig nytt.

Delegasjonens oppgave var å representere Norges holdninger i Sikkerhetsrådet gjennom instruks utarbeidet av embetsverket. De fikk beskjed om hva de politiske holdningene var fra embetsverket og jobbet etter disse rammene. Delegasjonen satt i New York i Sikkerhetsrådet der sakene til slutt ble behandlet, og hadde tett samarbeid med kontakter der. Dette gjorde at delegasjonen også fikk et ansvar i forhold til å rapportere hjem om situasjonen i New York og sakene som ble behandlet der.³⁸ Dermed fikk de også en uformell innflytelse på instruksene i forhold til hjemmeapparatet. Her er det to faktorer som er verdt å merke seg i forhold til at delegasjonen hadde en rolle som gikk utover den formaliserte representative rollen: Den første var presentasjonsrollen som innebar at det var delegasjonen som presenterte Norges holdning i Sikkerhetsrådet og dermed fikk ansvaret for å skaffe forståelse for Norges synspunkter i Rådet. Dette kunne gjøres på en god eller dårlig måte, poenget er at her er det rom for å spille ut rollen på forskjellige måter. Den andre faktoren var

³⁸ jmf. blant annet det jeg skrev over om telefonkonferansen.

rapporteringsrollen, som innebar at delegasjonen ble en kilde til viktig og høyst aktuell informasjon for hjemmeapparatet, dermed fikk delegasjonen også en rolle som innebar innflytelse allerede i utformingen av de instruksene de senere skulle representere i Sikkerhetsrådet.

På det formelle nivået fikk jeg hele tiden vite at alle beslutningene ble klarert i Oslo og utført i New York. Med en slik forståelse ble Oslo sentrum for hva Norge gjorde i New York, og delegasjonen en perifer avdeling som implementerte Oslos instruks i Sikkerhetsrådet på en måte som hele departementet kunne stå bak. Underveis i feltarbeidet oppdaget jeg imidlertid at dette ikke var hele bildet. Avgjørelsene og beslutningene ble også foretatt gjennom andre prosesser enn den standardiserte. Hvordan kunne dette stemme? Var det noen som hadde løyet om prosessene for meg? Hadde de gitt meg en platonsk idealversjon av hvordan prosessene foregikk, som hang dårlig sammen med virkeligheten? Det skulle vise seg at dette ble for enkle antagelser. Det var nemlig forskjellige logiske deler av beslutningsprosessen som foregikk samtidig. De kunne både støtte opp om, men også undergrave prosessen. Disse delene kan best beskrives som formelle og uformelle prosesser i Norges rolle i Sikkerhetsrådet.

Oppsummering

I denne delen har vi sett hvor sammensatt den standardiserte beslutningsprosedyren i UD var når det gjaldt arbeidet med Norges engasjement i Sikkerhetsrådet, og hvor mange forskjellige deler av systemet som var med i prosessene med å utarbeide instruks til delegasjonen. Organiseringen av dette arbeidet hadde som formål å mediere mellom forskjellige hensyn, fra de forskjellige avdelingene og seksjonene, slik at departementet utad ga et enhetlig inntrykk. Likevel fantes det strukturelle rom for aktører og enkeltpersoners

påvirkning i UD's arbeid med Sikkerhetsrådet, noe som viser at standardisert formell struktur er reduksjonistisk.

Diplomatene på utestasjonene fikk instruksjoner fra Oslo om hva som var Norges holdning i hver enkelt sak. Deres formelle ansvar var å representere Norges regjering og UD gjennom disse instruksene i Sikkerhetsrådet. Dette skulle tyde på at det er svært lite spillerom for diplomater i utenrikstjenesten. Likevel var rolleutøvelse og rapportering fra delegasjonen med på å gi de norske delegatene noe spillerom. I tillegg skal vi senere se hvordan arbeidsformen, men også tidspresset i Sikkerhetsrådet, gjorde at de norske delegatene i Sikkerhetsrådet fikk et større spillerom enn det de formelle retningslinjene skulle tilsi.

Sikkerhetsrådets viktigste parametere var i utgangspunktet fastlagt i FN-pakten og Rådets 'Rules of procedure', det vil si avstemningsregler, antall permanente og ikke-permanente medlemmer, samt hva slags privilegier de permanente medlemmene skal ha. FN-pakten har klart og tydelig formalisert de viktigste strukturene for de forskjellige organene i FN og dermed også Sikkerhetsrådet. Dette gir Rådet en standhaftighet i utformingen som er vanskelig å endre eller reformere.

Sikkerhetsrådets arbeidsprosesser består av langt flere oppgaver enn det som er formalisert i 'Rules of procedure'. Derfor måtte de norske delegatene handle gjennom instruksjoner istedenfor taler. Likheten mellom instruksjoner og taler er som vi har sett at de begge er samlede produkter av departementets meninger. Forskjellen på instruksjoner og taler er at instruksjoner, og spesielt rammeinstruksjoner, i større grad enn taler er dynamiske og åpner for aktørers innflytelse gjennom handling og rolleutøvelse. Senere skal vi se hvordan Sikkerhetsrådets arbeidsform trigget nettopp slike åpninger for de norske delegatene i

uformell samhandling med andre lands delegater. I forlengelsen av dette skal jeg diskutere hva slags betydning dette hadde for Norges medlemskap i 2001-2002. For å forstå dette, er det imidlertid viktig at jeg først skisserer de uformelle prosessene i Norges arbeid med Sikkerhetsrådet og forskjellige emiske oppfatninger av arbeidet der.

Fra presentasjonen av de standardiserte formaliane i Sikkerhetsrådet og i Norges arbeid med dette, skal jeg derfor nå gå videre med å legge 'kjøtt og blod' på 'beinet' gjennom å presentere de uformelle prosessene i Norges rolle i Sikkerhetsrådet slik at "the full body and blood of actual native life fills out soon the skeleton of abstract constructions" (Malinowski 1984:18).

Kreativitet—*From the native point of view.*

Sikkerhetsrådets 'Rules of Procedure', FN-pakten, samt organiseringen av UD gir et inntrykk av at det i New York i arbeidet med Sikkerhetsrådet var svært lite spillerom for de norske representantene. Likevel var noe av det første som slo meg da jeg kom til New York, gjennom blant annet samtaler med de norske delegatene, at dette ikke var tilfelle. I de aller fleste samtalene med informantene, ble ordet uformell brukt atskillige ganger om beslutningsprosessen. Derfor er det viktig å se på hva slags prosesser delegatene tenker på når de bruker dette begrepet, og hvorfor de velger å kategorisere disse prosessene som uformelle.

'Rules of Procedure' og FN-pakten danner som vi har sett skjelettet i Sikkerhetsrådets arbeidsform. Retningslinjene er nedskrevet og statiske. De er omfattende, men ikke uttømmende. I tillegg ble disse prosedyrereglene nedskrevet på Sikkerhetsrådets første møte i 1946, og har siden kun fått noen få tilføyelser, den siste i 1982. De ble altså nedskrevet i en annen internasjonal virkelighet enn dagens og de er, som alle standardiserte rammeverk, reduksjonistiske. Dette innebærer at det nødvendigvis vil dukke opp situasjoner som ikke omfattes av disse reglene, samt situasjoner som ikke lar seg løse innenfor rammen av prosedyrereglene.³⁹ Det er i dette skjæringspunktet, altså der det formelle regelverket gir rom for tolkninger, at de uformelle prosessene tar over.

³⁹ Dette er et av poengene Scott ønsker å få fram i *Seeing like a state*, nemlig at det formelle er en forenkling av virkeligheten og at sosiale aktører derfor må improvisere for å få organisasjoner til å fungere.

De viktigste punktene i FN-pakten og prosedyrereglene gikk jeg gjennom i forrige del. I denne delen skal jeg ta tak i mine informanter i den norske delegasjonens versjon av hvordan de oppfattet sin arbeidsdag og hvordan de derigjennom forholdt seg til prosedyrereglene og beslutningsprosessen i Sikkerhetsrådet gjennom sitt daglige virke.

Tre eksempler

Samtalen med personen på Sips var en av de første samtalene jeg hadde med noen av representantene i New York. Personen forklarte meg med konkrete eksempler hvordan den norske saksgangen i Sikkerhetsrådet var, og hvordan den kunne variere fra sak til sak. I denne samtalen fikk jeg mange hint som jeg valgte å forfølge senere i feltarbeidet mitt. Jeg vil gjerne presentere tre eksempler fra denne samtalen for å forstå sammenhengen mellom prioritetsnivå i UD og grad av formalitet i beslutningsprosessen. Eksemplene tar utgangspunkt i en emisk beskrivelse av hvordan Norge formelt organiserte ansvaret i arbeidet med sakene i Sikkerhetsrådet i forhold til hvor viktige de var. Informantutsagnene belyser generelle trender, det vil si at det ikke er utsagnene som skal analyseres, men de generelle trendene representert ved informantenes utsagn.

Det første eksemplet er fra et saksområde der beslutningsprosessen hadde størst grad av formalitet og dermed minst plass for improvisasjon. Det vil si at saksgangen fulgte nedskrevne arbeidsrutiner og at ansvarsfordelingen skjedde slik arbeidsinstruksen tilsa. På den måten ble alt godkjent eller klarert så høyt opp i Utenriksdepartementet som mulig. I forhold til Scotts eksempel betyr dette at det var skipperen som styrte skuta i disse sakene. Det andre eksempelet beskriver situasjoner som innebar større spillerom for delegatene i forhold til hjemmeapparatet hvilket innebar at delegasjonen av og til var 'los'. Det siste eksempelet omfattet saker som var så perifere i forhold til grad av viktighet i internasjonal

politikk og UDs prioritet, at de norske representantene så og si hadde fritt spillerom. Hjemmeapparatet, eller 'skipperen' overlot alt ansvaret i disse prosessene til delegasjonen, eller 'losen'. Likevel ble beslutningene også på disse sakene tilslutt avgjort på ordinær måte i Sikkerhetsrådet gjennom formelle vedtak.

Eks.1 – Irak (Høy grad av formalitet)

Irak hadde i 2002 alle verdens øyne rettet mot seg. Problemene i Irak handlet om terrorisme, brudd på menneskerettigheter, masseødeleggelsesvåpen og diktatur. Dette preget hele den internasjonale settingen og satte blant annet Europa og USA opp mot hverandre. Hvordan håndterte Norge disse sakene i Sikkerhetsrådet?

'I tilfellet med Irak vil Norges holdning være skrevet ut i hele setninger ord for ord, her er det null manøvreringsrom. Dette godkjennes også av utenriksministeren.' (Informantutsagn, okt. 2002).

Arbeidet med Irak har de siste årene vært en brannfakkellike også i norsk utenrikspolitikk. Det var mange interesser og prinsipper som ble berørt og fortsatt blir det, og Norges utenrikspolitikk har blitt utfordret flere ganger. Irak har de siste årene hatt høy prioritet i UD og behandlingen av disse sakene har derfor vært svært formaliserte. Men det betyr likevel ikke at saker som omhandlet Irak i Norges arbeid i Sikkerhetsrådet alltid fulgte rutinemessige arbeidsmønstre og ble godkjent helt til topps, det fantes unntak.

"Sist fredag lurte representantene her på om de skulle endre en setning i innlegget til en resolusjonsstemme om Irak. Da ringte de og hørte med saksbehandleren i Oslo, saksbehandleren godkjente det fordi det var så i tråd med det vi mente ellers. Det vil si at det var uproblematisk" (Informantutsagn, okt. 2002).

Det kan man i forhold til beskrivelsen om hvordan Norge organiserte arbeidet, kategorisere som en avgjørelse tatt via uformelle prosesser. Det kan også kategoriseres som en formell avgjørelse i forhold til Harts forståelse av formelle og uformelle prosesser fordi situasjonen er i tråd med hans *In the eye of the beholder* -perspektiv, i den forstand at

hvordan man kategoriserer disse prosessene henger sammen med hvilken virkelighet man selv står i. Poenget her er at ved å undersøke problemstillingen på aktørperspektiv vil vi finne ut av hva som faktisk skjer i slike situasjoner. Gjennom bruk av empiriske eksempler skal vi se hvorvidt instruksene til den norske delegasjonen satte aktørene der i et dilemma mellom de formaliserte arbeidsinstruksene og egenerfart kunnskap. Det er også mulig at den formelle strukturen oppfordret til snarveier dersom det var forsvarlig, slik at hele arbeidsprosessen kunne ta kortere tid.

Eks.2 – Kongo (lavere grad av formalitet)

Kongo var en del av Norges satsningsområde for medlemskapet i Sikkerhetsrådet. Landet var hovedarena for de fleste konflikter i Sentral-Afrika i perioden Norge var i Rådet. Fram til 2002 foregikk det store konflikter mellom hutuer og tutsier i kjølvannet av konfliktene og folkemordet i Rwanda i 1994. I Øst-Kongo bodde det lokale tutsier som havnet i konflikt med emigrerte hutuer. 30. juli 2002 ble det signert en fredsavtale mellom DR Kongo og Rwanda, og 15. august samme år holdt Sikkerhetsrådet en presidentuttalelse som ønsket fredsavtalen velkommen. Likevel, selv om det foregikk mange alvorlige konflikter der i 2001–2002 (under Norges medlemskap), fikk Kongo *liten* oppmerksomhet i verdenspressen. Spørsmålet jeg ønsker å fokusere på i denne sammenheng er hvordan det faktum at saken var *lite* viktig i verden hadde konsekvenser for den norske saksgangen på området.

'En saksbehandler fra UD skriver instruks, hvor høyt den avklares er avhengig av hvor viktig saken er. (...). På saker som omhandler Kongo kan det være aktuelt for diplomaten å få kun stikkord på hva Norges holdning er. Dette avklares også ofte på avdelingsdirektørnivå. Dette betyr altså at diplomaten har store handlemuligheter. (X) kjenner Kongo godt. – [Han/hun] mottar punkter og har stort spillerom på dette. Her står ikke utenriksministeren over skuldrene' (Informantutsagn okt. 2002).

Dette utsagnet gir inntrykk av at mindre viktige saker ga diplomatene større spillerom, men også at god lokalkunnskap betydde større handlingsmuligheter for diplomatene. Dersom vi

skulle bruke Scotts eksempel med skipper og los på dette ville vi fått problemer. Hvem var losen i slike tilfeller som dette? Var det UD eller var det delegasjonen i New York? Dersom det var delegasjonen som var los, var den los for Norge i forhold til Sikkerhetsrådet. Det er også mulig å se UD som los for delegasjonen i forhold til norsk politikk. Noen av diplomatene som jobbet i den norske delegasjonen har også hatt høye verv i norsk politikk. Denne forvirringen gjør det problematisk å avgjøre hva som var sentrum og hva som var periferi i utformingen av politikken.

I saker som ble behandlet på samme måte som Kongo, var aktørenes handlemuligheter til stede fordi sakene var relativt uproblematisk i forhold til norsk utenrikspolitisk holdning eller tradisjon. Handlingsrommet oppsto altså på grunn av delegering av ansvar fordi sakene ikke trengte å avklares på høyt hold i departementet. Dette kan virke uproblematisk i utgangspunktet, men det oppstår et problem i det noen må avgjøre om en sak skal delegeres eller om den må sendes videre oppover i ansvarshierarkiet. Ved en hver slik delegering vil det nødvendigvis forekomme en grad av tolkning og vurdering fra aktørene i beslutningsprosessen. Dette innebærer et potensial for avvik fra den prosessen Neumann skisserer i sin bok om taleskriving i UD. Nemlig hvordan aktørene der genererer sine uttalelser, standpunkter og tradisjoner til et samlet, enhetlig nivå som hele UD kan stå bak. Det vesentlige i denne sammenhengen blir å finne ut av hvem som kunne avgjøre, og om disse personene alltid var like godt vevd inn i systemet gjennom intern samhandling slik som Neumann skisserer det. Som vi så i delen om beslutningsprosessene var det vanlig praksis i dette arbeidet at de ulike saksavdelingene i UD hadde som arbeidsoppgave å ta unna den verste saksmengden for utenriksministeren. Aktørene i disse avdelingene hadde altså som arbeidsoppgave å avgjøre om sakene var greie eller om de var problematiske og dermed måtte sendes videre opp i hierarkiet. For å knytte disse aktørene til systemet, skapte

UD nye arenaer som var spesielt konstruerte med tanke på å veve aktørene på tvers av hierarkiet sammen.⁴⁰ Disse arenaene var en del av UD's formaliserte struktur i arbeidet med Sikkerhetsrådet. Målet med dem var at de skulle binde aktørene til systemet og derigjennom ivareta kontinuitet i norsk utenrikspolitikk i Sikkerhetsrådet på tross av delegering av klareringsansvar. Det faktum at Stabsgruppemøtet avtok i frekvens etter hvert som Norge kom lenger ut i medlemskapet styrker denne påstanden. Denne innleiringen knyttet således uformelle prosesser opp til det formelle systemet og tillot metiskunnskap i beslutningsprosessen når det gjaldt saker som ble behandlet på samme nivå som Kongo.

Innleiring av aktørene var imidlertid ikke like enkel når det gjaldt den norske delegasjonen i New York. Avstanden i tid og rom mellom Oslo og New York betydde større utfordringer for UD i forhold til å binde delegatene til systemet enn det som var tilfellet med aktørene i hjemmeapparatet. Aktørene i hjemmeapparatet hadde konkrete arenaer for samhandling som skulle sikre kontinuitet. For aktørene i delegasjonen var det først og fremst instruksjer og telefonkonferansen som skulle ivareta denne funksjonen. I tillegg til dette kommer selvfølgelig også aktørens biografi. De aller fleste i dette arbeidet har som vi har sett internalisert UD's yrkesrelaterte koder gjennom aspirantskolen og tidligere arbeidserfaring i systemet.

Eks.3 – Bougainville (minimal grad av formalitet)

Bougainville er en øy i Stillehavet, øst for Papua Ny Guinea og helt vest i Solomon øyene, som gjennom tiden har vært kolonisert av Spania, Frankrike, Tyskland og Australia. De sliter fortsatt med ettervirkninger som fattigdom etter at store utenlandske bedrifter har

⁴⁰ Dette var arenaer som Sikkerhetsrådsenheten og Stabsgruppemøtet.

tappet øyen for dens naturressurser.⁴¹ Bougainvilles frihetsbevegelse kjemper for å gjenvinne rettigheter til egne naturressurser samt fri seg fra kolonistenes dominans.

”Bougainville er et lite område som er lite viktig. Utenriksministeren er sjelden inne i bildet på dette” (Informantutsagn okt. 2002).

Dette sitatet peker på saker som ikke er spesielt viktig i forhold til internasjonal agenda, ei heller til norsk utenrikspolitisk agenda. Utsagnet peker på et prinsipp om at mindre viktige saker betyr større spillerom for diplomatene. I den forstand er Bougainville et eksempel på en sak i Sikkerhetsrådet som er så perifer i norsk utenrikspolitikk at det ikke finnes noen selvstendig norsk politikk på området. Dette minner om Harts tredje punkt i forholdet mellom formelle og uformelle prosesser. Saken er bundet opp til systemet, men den er så perifer at man ikke bryr seg. Det uformelle kan dermed også være virksomhet som ligger så perifert i forhold til det formelle systemet at det ikke gir noen mening å snakke om et dialektisk forhold mellom virksomheten og den formelle strukturen, i dette tilfellet staten.

Viktig og formelt

De tre eksemplene viste hvordan arbeidsrutinene enten fulgte, eller avvek fra de nedskrevete formelle arbeidsinstruksene og det formaliserte ansvarsforholdet, som innebar at de norske diplomatenes oppgave i Sikkerhetsrådet var representative, i forhold til grad av viktighet. Grad av formalitet kan derfor ha noe med grad av viktighet å gjøre. Saker med høy viktighetsfaktor innebar høy grad av formalitet som igjen innebar strenge instruksjoner og at avgjørelser ble klarert høyt oppe i hierarkiet. Lav viktighetsfaktor innebar lav grad av formalitet som innebar løsere instruksjoner og altså større grad av delegering av klareringsansvaret. Spørsmål som dukker opp er hva viktigheten besto av, og for hvem denne graden av viktighet spilte en rolle? Innebar det høy grad av formalitet dersom en sak

⁴¹ <http://www.eco-action.org/dt/bvstory.html> ; 4/6-2004

var viktig for verden, for Norge, eller måtte den være viktig for både verden og Norge for at saken skulle få høy grad av formalitet? Fantes det forskjeller mellom disse? Spilte nasjonal interesse en rolle for grad av formalitet? Eksemplene viste at saker som omhandlet Irak ble håndtert med størst grad av viktighet. På denne tiden fikk Irak all oppmerksomhet av verdenspressen. Landet representerte også senere en eksistensiell krise for FNs Sikkerhetsråd da de fem faste medlemslandene var splittet i synet på hvorvidt det var nødvendig å gå til angrep på Irak. Spørsmålet om Irak representerte en krise i diplomatiet og resulterte blant annet i at delegasjonenes utenriksministere møtte i Sikkerhetsrådet, hvilket er ytterst sjelden. Uenighetene om Irak i Sikkerhetsrådet innebar også en større avstand mellom Europa og USA enn det som hadde vært tilfelle siden den andre verdenskrig. Irak var altså et problem som var viktig for *verden*. Kongo var et av de prioriterte satsningsområdene for Norge i engasjementet i Sikkerhetsrådet. I perioden Norge var medlem fikk Kongo liten plass i internasjonale media, Kongo var heller ikke en utfordring som kunne ryste etablerte forhold i det internasjonale samfunn slik Irak gjorde. Eksempel med Kongo illustrerer at saker som hadde slik viktighetsgrad ble behandlet med lavere grad av formalitet enn Irak, men høyere grad enn Bougainville. Tendensen er derfor at viktig saker for Norge fikk høy grad av formalitet, men likevel lavere enn viktige saker for verden. Faren med stor grad av formalitet er at det ofte kan føre til behandling av saker i uformelle prosesser som er relativt løsrevet fra det formelle systemet. Grunnen til dette er at formelle systemer og instruksjoner vanskelig kan kommunisere med andre formelle systemer og instruksjoner, kanskje spesielt dersom aktører blir detaljstyrt gjennom instruksjoner. For at formelle systemer skal fungere er det viktig at de inkluderer uformelle prosesser. Standardiseringer som formelle planer og instruksjoner er reduksjonistiske og kan derfor ikke omfatte enhver situasjon, det er dette som betinger uformell kunnskap som metis. Metiskunnskap gjør at aktørene kan manipulere og løse floker mellom de formelle

systemene i Sikkerhetsrådet. Jo strengere formalisert en organisasjon er, jo mer løsrevet fra systemet vil håndteringen av disse flokene foregå.⁴² Dersom det formelle i større grad tillater at saker behandles gjennom uformelle prosesser blir det uformelle i større grad bundet opp til det formelle systemet. Irak-caset viste hvordan noe gikk galt, dette skal senere tas opp igjen i forhold til hvordan det formelle henger sammen med det uformelle, og i forhold til hvordan sentrum og periferi var flytende i Norges engasjement i Sikkerhetsrådet.

De tre eksemplene viste tydelig hvordan grad av viktighet avgjorde grad av. De viktigste sakene i Sikkerhetsrådet ble også klarert ut høyest opp i Norges beslutningshierarki i UD det vil si hos utenriksministeren. Saker som var mindre brennbare der fikk også lavere prioritet i Norges behandling av sakene i forhold til klareringsansvar.

“In the eye of the beholder”

De uformelle strukturene ble såpass etablerte at de for aktørene som handlet i dem framstod som formelle strukturer, i den forstand at de hadde et repetitivt mønster eller en mer eller mindre fast form.⁴³ Dermed blir det vanskelig å peke på hva som er formelt og hva som er uformelt. Dette ligner på Lie (2004), som beskriver uformelle strategier som oppstår blant aktører i relasjon til formelle strukturer. De uformelle prosessene blir ‘coping mechanisms’ og selv om de bryter med det formelle, relaterer eller opererer de innenfor de formelle rammene. Følgelig gjør uformelle strategier at formell struktur reproduseres, og at mulighetene for videre uformelle strategier vedvarer og kan bli en struktur i seg selv, jamfør

⁴² Scott viser hvor galt det kan gå dersom de formaliserte planene får dominere totalt (Scott 1998).

⁴³ Senere skal jeg ta opp igjen dette poenget med eksempler fra ekspertmøtene, møtene i “det lille rommet” i Sikkerhetsrådet og delegeringen i den norske beslutningsprosessen.⁴³ Det lille rommet er en Emisk betegnelse på et lokale der uformelle konsultasjoner foregår. Rommet er lite i forhold til Sikkerhetsrådets formelle møtelokale.

Barths prosessanalyse hvor nye valg kan generere nye handlingsmønstre (Barth 1966)). Barth fikk en del kritikk for denne analysen, blant annet fordi den ekskluderer normative regler som aktørene selv ikke har vært med på å skape (Østerberg 1980:70). Eksemplene på ekspertmøtene og delegeringen i den norske delegasjonen ligner på en syntese av Barth og Østerberg i og med at de uformelle prosessene er produsert innenfor et eksisterende eksplisitt skapt formelt system med apriori normative regler som uformelle prosesser må forholde seg til. De ligner også på erfaringene Hart gjorde i Accra i 1973. På grunn av at den uformelle økonomien i dette samfunnet var så regelmessig for aktørene som opererte i dette feltet fikk han problemer med å skille formell fra uformell og omvendt. Derfor konkluderte han med at dette er to sider av samme sak og at det som avgjør hvordan man vil kategorisere prosessene er avhengig av hvordan du selv opplever situasjonen eller som Hart formulerer det, det er “In the eye of the beholder”. Det å tolke noe som forsvarlig eller uproblematisk og derigjennom ta ansvar for en delegert avgjørelse i et formelt system med klareringsansvar på toppen, krever at du har god kunnskap om selve den saken du vurderer. I forhold til den norske delegasjonen og det norske embetsverket i UD innebar dette at man trengte god kunnskap om hvordan den norske utenriksministeren (les: norsk utenrikspolitikk) forholdt seg til saken.⁴⁴ Dette er et poeng som peker fram mot en diskusjon om hvor sentrum og periferi lå i den norske beslutningsprosessen i forbindelse med engasjementet i Sikkerhetsrådet. For å ha en plattform til å diskutere dette, må jeg først undersøke hvorvidt organiseringen av arbeidet ble oppfattet forskjellig i UD i Oslo og i den norske delegasjonen ved hjelp av emiske beskrivelser fra hvert sted.

⁴⁴ Metis-digresjon: “den franske ambassadøren i Sikkerhetsrådet har hele Rådet inne i hodet. Han leser ikke instruksjoner om han får dem. (Informantutsagn nov. 2002)

Sett fra Oslo

På spørsmål om hvordan de uformelle beslutningsprosessene fungerte i forhold til det formelle hierarkiet svarte en av mine informanter at 'sakene helt klart ble klarert i en formell struktur, men at det i utformingen eller underveis i prosessen var "masse uformell kontakt" mellom saksbehandlere i forskjellige avdelinger'. I klareringsprosessen var det, som vi har sett, en definert saksgang fra fagseksjonene via fagavdelingene og videre fram til Sikkerhetsrådet. Imidlertid skjedde det, ifølge mine informanter, en vektlegging av de ulike argumentene fra de forskjellige avdelingene i denne klareringsprosessen. Denne vektleggingen kunne ikke 'låses' fast i et bestemt handlingsmønster. Situasjonen i en sak endret seg gjerne fra gang til gang. Derfor var man nødt til å ta hensyn til hva som var viktigst akkurat der og da, når situasjonen oppsto. Avdelingene fremmet sine synspunkter ut fra sine faglige ståsteder. Sikkerhetsrådsenheten måtte så veie de ulike faglige argumentene opp mot hverandre, og fant av og til dilemmaer eller synspunkter som stred i mot hverandre. I slike situasjoner måtte man drøfte dilemmaet for å finne ut av hvilken holdning som veide tyngst. Dermed måtte man gjøre et utvalg basert på forskjellige faktorer som skjønn, personlig erfaring, rådføring også videre. Drøftingen av slike dilemmaer foregikk altså, ifølge informanten, først og fremst i Oslo både på det politiske og det byråkratiske nivå, og i mindre grad i delegasjonen. Dersom delegasjonen var med i denne delen av prosessen, var det gjerne for å gi innspill og anbefalinger i forhold til hvordan de så på situasjonen i New York, "...men beslutningene tas helt klart i Oslo, og dersom det er store saker så tas de av utenriksministeren" konstaterte en av mine informanter som jobbet i hjemmeapparatet.

Sett fra New York

Personer i den norske delegasjonen i New York ga en noe annerledes versjonen enn den jeg fikk fra informanter i departementet. Jeg ble fortalt at delegasjonen ofte utarbeidet et forslag

til tekst som departementet deretter så på. Dersom departementet hadde forslag til endringer fikk delegasjonen disse synspunktene som respons på det første utkastet. Deretter var det ikke uvanlig at delegasjonen sendte forslaget videre til FN-sekretariatet. “De har mye informasjon og lang erfaring i forhold til å skrive slike tekster, og er derfor en god samarbeidspartner for delegasjonene i Sikkerhetsrådet”.⁴⁵ I tillegg gikk forslaget ofte en runde til relevante land som ikke var fra Sikkerhetsrådet, men fra den aktuelle regionen som ble behandlet. Dette siste punktet skulle sikre at de berørte parter støttet opp under initiativene istedenfor at delegasjonens forslag skulle møte lite forståelse fra dem forslaget virkelig gjaldt.

Deretter var det vanlig at delegasjonen kontaktet, ‘ gjerne uformelt’, andre medlemmer av Sikkerhetsrådet for å formidle at Norge ønsket en bestemt type tekst og hvorfor Norge ønsket akkurat dette. Det var heller ikke uvanlig at en av Norges eksperter eller ambassadører innkalte til ekspertmøte. Der kunne saken gå noen runder, og formålet med denne arenaen var at alle medlemslandene av Sikkerhetsrådet, gjennom ekspertene, skulle få sagt hva de mente samt få en mulighet til å sende forslaget hjem til sine respektive departementer før det ble holdt nye møter på temaet. Dersom det ble enighet på ekspertnivå, ble saken framlagt for ambassadørene i Sikkerhetsrådet i uformelle konsultasjoner. Det vanligste var at det på ekspertmøtene ble oppnådd enighet, og at ambassadørene støttet dette og vedtok resolusjonen. Dersom det skulle være noen punkter ekspertene ikke klarte å bli enige om var det vanlig at disse ble drøftet på ambassadørnivå.

⁴⁵ Dette punktet foregriper en senere diskusjon i oppgaven om hvordan forholdet sentrum – periferi var dynamisk i Norges rolle i Sikkerhetsrådet. Poenget her er at delegasjonen forholder seg til FN også i rådføringen av innleggene sine i og med at de har “lang erfaring” i hvordan slike tekster skrives. Dette er dermed en variabel som plasserer UDs hjemmeapparat i periferien og den norske delegasjonen i sentrum.

Oslo-New York

Det er symptomatisk for disse to versjonene av den samme prosessen at man ser situasjonen best fra det stedet man selv står. Sett fra Oslo foregikk det aller meste av utformingen i hjemmeapparatet. Sett fra New York var det svært mye som skjedde i delegasjonen og delegasjonens arbeid med andre deler av FN samt andre delegasjoner i Sikkerhetsrådet. Spørsmålet er da om aktørene i Oslo eller New York produserer forskjellige bilder av virkeligheten, eller om disse faktisk foregår samtidig. For å besvare dette er det nødvendig å se nærmere på hvordan selve implementeringen av den norske politikken i Sikkerhetsrådet foregikk.

Uformelle kanaler i New York

En av mine informanter skisserte opp hvilke ulike uformelle kanaler den norske delegasjonen kunne benytte seg av i sitt arbeide i New York. Eksempelvis kunne det være å ta en telefon til andre medlemslands delegasjoner, eller til det landet som hadde tatt lederansvar for en sak. På den måten kunne Norge få et ord med i laget før selve prosessen egentlig var kommet i gang. Andre måter å influere gjennom uformelle kanaler på, kunne være å snakke med presidenten i forhold til månedsprogrammet i Sikkerhetsrådet. Da kunne det være aktuelt for den norske delegasjonen å gjøre presidenten, som skal inn i sin presidentmåned, oppmerksom på temaer eller konflikter som Norge var opptatt av og dermed ønsket å ha med i programmet. Mer konkret kunne de for eksempel fortelle presidenten at Norge ønsket en resolusjon på den og den saken, at Norge ønsket en tekst på noe eller at Sikkerhetsrådet skulle arrangere et Arria-møte.⁴⁶ Arria-møtet er et eget uformelt

⁴⁶ Arria-møtet er oppkalt etter ambassadør Diego Arria. "The value of the Arria formula meetings lies precisely in the informal and flexible manner of channeling information and input from essentially non-State actors directly into the Council" (<http://www.globalpolicy.org/security/informal/monteiro.htm> 01.07.2004). Det er ingen skriftlige referater herfra og møteformen er i den forstand uformell. Portugals ambassadør viste i

møte Sikkerhetsrådet kan arrangere som ikke har noe med det som står i programmene å gjøre. Dette er et møte Rådet holder slik at delegasjonen og aktørene skal ha en mulighet til å møte frivillige organisasjoner eller spesialrepresentanter.

I tillegg til forskjellige uformelle kanaler, finnes det også uformelle fora i Sikkerhetsrådet. Når delegasjonene i Rådet samles gjør de dette hovedsakelig i to forskjellige typer rom. Disse to møterommene er på mange måter diametralt forskjellige arenaer. Det ene er et offentlig og formelt forum der delegasjonenes aktører, mest i kraft av status og mindre i kraft av rolle, leser opp sine standpunkter og instruksjoner og gjennomfører avstemninger. Her skrives det referater fra møtene og dersom det ikke er sagt noe annet kan, under normale omstendigheter, hvem som helst observere et slikt møte fra galleriet. Den andre arenaen er et lite rom der det kun er plass til delegatene. Ingen andre eksterne personer får tilgang til møtene i dette rommet. Det skrives ikke referat herfra og det er heller ikke god tone å sitere kollegaer fra diskusjoner i dette forumet. Her åpnes det i langt større grad for kreativ rolleutøvelse av ulike statuser enn det som er tilfellet i det offisielle møterommet. Andre uformelle arenaer som ble trukket fram var korridorene i FN-bygningen i umiddelbar nærhet til Sikkerhetsrådsrommet og kantina. Disse arenaene, og spesielt møterommene, skal jeg komme nærmere tilbake til senere i oppgaven.

Først skal vi imidlertid se på hvordan forholdet ekspert – ambassadør forutsatte mye uformelt arbeid for at delegasjonen skulle ha påvirkningskraft i Rådet. La UD premissene til rette for delegasjonen, slik at ekspert- og ambassadørrollene kunne spilles ut og overlape

en uttalelse til den 52. generalforsamlingen 28. oktober 1997 at 60 % av gjestene i slike møter mellom 1993 og 1997 likevel var statlige representanter. Dette kan tyde på at stater foretrekker uformelle møter der det ikke finnes skriftlige referater. Ifølge paktens artikkel 31 og 32, samt regel 37 og 38 i Sikkerhetsrådets prosedyreregler skal disse representantene møte i Rådets formelle møter.

hverandre på en optimal måte for at Norge skulle få størst mulig innflytelse i medlemskapsperioden?

Ekspertter og ambassadører

'Rules of procedure' som er Sikkerhetsrådets formelle regelverk, setter rammene for arbeidet i Rådet. Men i og med at dette er standardiserte, formelle regler for handling, er de per definisjon nødt til å utelate mer enn de inkluderer. Derfor finner man løsninger i forlengelsen av reglene. Ekspertmøtene er et eksempel på slike løsninger. "Ekspertmøtene er uformelle møter, 'off record', formålet er å komme til enighet i Rådet."(Informantutsagn, november 2002)

Generelt sett er 'ekspert' en betegnelse som brukes for å beskrive statusen til en spesielt sakkyndig person med autoritet på et fagfelt. Forrige gang Norge var medlem av Sikkerhetsrådet var det ingen personer med status som ekspert i den norske delegasjonen (Stortingsmelding nr.70 "Norges deltakelse i De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd 1979"). Betyr det at ingen av de norske delegatene hadde kompetanse på de forskjellige områdene? Hva vil det egentlig si å være 'ekspert' i Sikkerhetsrådet i dag?

Ekspertmøtene i Sikkerhetsrådet bestod som regel av en ekspert fra hver av de femten delegasjonene. Det var ingen faste timeplaner for når ekspertmøtene skulle holdes, dette varierte i forhold til Sikkerhetsrådets dagsorden. Det var gjerne en delegasjon som var leder på møtene, og det var ofte noen av de fem faste som anmodet en av delegasjonene fra de valgte medlemslandene om å ta føringen i ulike saker. Dette ansvaret ga den aktuelle delegasjonen troverdighet og innflytelse. Norge hadde ledelsen blant annet på humanitære

spørsmål samt temaer som omhandlet Somalia og Etiopia. Gjennom denne føringen kunne mange av premissene til selve debatten legges.

Ekspertene i den norske delegasjonen jobbet ofte i forhold til resultatinstrukser fra departementet. Det vil si at de hadde med seg norske vurderinger om hvordan en sak sto og om hva Norge ønsket å oppnå i forhold til den konkrete saken. Gjennom samtaler med de norske ekspertene fikk jeg vite at dette i praksis betydde at de måtte vurdere situasjoner der og da, hvilket trigget metiskunnskaper, i forhold til hvordan de skulle bære fram budskapet eller hvordan de skulle prøve å styre prosessen i egen, eller Norges, retning. Akkurat dette poenget var særlig viktig på ekspertnivå fikk jeg vite. Grunnen til det var at prosessene på ekspertnivået var helt annerledes enn på ambassadørnivå. Ambassadørene jobbet stort sett med de store linjene, mens ekspertene satt og flyttet komma, rokerte på paragrafer, tok ut ord og satte inn andre ord. "... og det er klart at det er helt umulig å forutse en sånn prosess. Derfor går det heller ikke an å gi detaljerte instrukser" (Informantutsagn nov. 2002). Måten et lands departement ga instrukser til sine delegasjoner på hadde dermed betydning. Det var forskjeller på oppfatninger om hva som var en god instruks. Noen lands representanter mente at den mest effektive instruksjonen var den som var skrevet fra a til å, der det ikke fantes noe rom for manøvrering. Andre, som de norske representantene mente at det var bedre med resultatinstrukser. "Hvis du går i FN så vil du av og til høre en del som bommer litt og da har de ikke forutsett situasjonen godt nok. Det er forferdelig vanskelig å forutse en saksgang i så stor detalj at du kan være 100 prosent forberedt til å respondere." (informantutsagn nov. 2002).

Selve prosessen med å forhandle fram en tekst på dette nivået var ifølge ekspertene en veldig dynamisk prosess som ofte tok sitt eget løp. Dette krevde mye av hver enkelt

saksbehandler, de skulle ifølge mine informanter mene masse om ting Norge ikke nødvendigvis hadde noen mening om. Derfor var det viktig at ekspertene i forhandlingene kunne fortolke sin egen instruks, men også at de var oppdatert på saken i forhold til den prosessen som pågikk for å dra den i egen retning. Dette var en dynamisk prosess, og den gjaldt for alle de femten medlemslandene. Slik sett kunne en minst like presis beskrivelse av disse aktørenes status, som både ambassadesekretær og ekspert, vært 'forhandler'. For det var nettopp forhandling som var deres oppgave under medlemskapet i 2001-2002.⁴⁷ Ved å ha et fokus på aktørene som forhandler snarere enn ekspert og ambassadør vises dynamikken i prosessene tydeligere. Derigjennom blir det også lettere å se hvordan den lokale kunnskapen eller metisen kommer til nytte på ekspertnivået.

I følge ekspertene selv var det mange grep de kunne gjøre i denne delen av prosessen, og etter hvert som de ble bedre kjent med arbeidsformen ble disse grepene flere.

”Det blir veldig mye teknikk i det, etter hvert så kjenner du jo hvor alle andre står og du vil ofte ha en samarbeidsånd på områder som ikke er veldig, veldig kontroversielle og hvor statene ikke er veldig spissa. I hvert fall så langt det går, men til slutt vil det alltid være igjen noen få spørsmål som er av sånn art at hvis du får ditt så får jeg mitt. I og med at vi alle jobber med samme type instruks, er det også praksis for at vi på mitt nivå blir enige. Men naturligvis alltid under den forutsetning av at når vi er enige må sende teksten hjem for å få den godkjent” (Informantutsagn nov. 2002).

I ekspertenes behandling av sakene lå altså instruksene alltid i bunn, deretter var det en stadig streben blant ekspertene om å være best oppdatert på sakene for å ha de beste argumentene. I forlengelsen av dette og i forhold til resiprositeten mellom ekspertene i saksgangen var ekspertene nødt til å følge med på hverandre hele tiden, “det du sier må du si i lys av det de mener” (Informantutsagn des. 2002).

⁴⁷ Når det gjelder titler i Utenriksdepartementet har Neumann observert et liknende fenomen internt i UD “*Taleskriving synes å være en opplagt oppgave for rådgiveren. I likhet med “ambassadør”, er “rådgiver” en tittel som i utgangspunktet ikke forteller noe særlig om hva slags roller man spiller i Departementet*” (Neumann 2000:328) Dermed kan tittelen *ekspert* føyes til denne lista.

Det var mange forskjellige måter ekspertene kunne spille kortene sine på i ekspertmøtene, hvilket spill de satset på var situasjonsbetinget.

”...tusen forskjellige spill, hvem snakker først og hvem slutter seg sammen med hvem, når lager du egne standpunkter og når sier du at du er enig osv. Det er ingen hemmelighet at liksom de valgte medlemmene pleier å koordinere seg litt, og i noen spørsmål så hopper for eksempel Norge først, for det synes mange er greit. Vi hopper veldig fort på mange ting, for vi har greie instruksjer, men så er det noen spørsmål hvor du vet hvem som hopper først; Frankrike er først på Kongo, du vet at britene er først på Sierra Leone og Liberia, du vet at vi er først på Eritrea og Etiopia, man vet at russerne er først på Afghanistan. Amerikanerne, amerikanerne er først på Irak”(Informantutsagn nov. 2002).

Dersom situasjonen var slik at for/mot fordelte seg etter fast/ikke fast var det snakk om alliansebygging i forhold til de andre valgte. De fem faste kunne stoppe ting, men de kunne ikke få vedtatt ting dersom det var for stor uenighet.

”Det er ikke sånn at p5 landene, de har selvfølgelig drøftelser spesielt på Irak, der ser du det veldig tydelig og det skjer mye i p5 før de valgte kommer fullt ut på banen, en del valgte medlemmer av Rådet er frustrerte over det, andre kan heller se det som fornuftig at man har sånne drøftelser før det blir formelt produsert en tekst i Sikkerhetsrådet. Når det først har skjedd så er det veldig lett å låse seg i formuleringer, derfor kan det være viktigere å ha uformelle drøftelser. Men vi også møtes da, de valgte ti på ambassadørnivå, en gang i måneden og på nummer to nivå for å drøfte aktuelle saker i Sikkerhetsrådet, men det er veldig uformelt, det er ikke sånn at man har da, på ingen måte, et syn som de valgte ti står for. Du kan tenke deg Syria på den ene siden og for eksempel Irland eller Kamerun eller noe sånt noe, eller Norge for den saks skyld, når det gjelder Midtøsten, på den andre siden. Der kan det være store forskjeller så de valgte ti har ikke ett syn på Sikkerhetsrådsspørsmål, men det er mer at vi møtes og drøfter saker, utveksler informasjon og synspunkter som ledd i forberedelse til det som skjer i Rådet. Så jeg vil si at vi har et veldig godt og nært samarbeid med alle medlemmene i Sikkerhetsrådet, men det er ikke alle medlemmene som er like aktive når det gjelder alle spørsmål, men p5 landene er jo alltid det da” (informantutsagn nov. 2002).

Sitatet viser at P5 har mange fordeler i forhold til E10. Det er mye vanskeligere for E10 å være enige enn det er for P5. Sitatet impliserer også at E10 har mindre innflytelse enn P5 i og med at P5 ligger i forkant av prosesser og dermed får større innblikk i sakene og kan diskutere seg fram til enighet før E10 slipper til. Konsekvensene av dette skal jeg diskutere

mer inngående gjennom en grundigere gjennomgang av caset om avstemningen rundt Iraks våpendeklarasjon, som ble introdusert i innledningen.

I en slik setting var det de norske ekspertenes og ambassadørenes jobb å få andre med på sitt forslag dersom det var en sak Norge ville bære fram. Dersom det var mer generell uenighet i Rådet, så man til dem man lå nærmest for å se hvordan man kunne tilpasse seg hverandres mål. Det tyngste ville være å kjøre en sak helt alene med motstand fra andre delegasjoner.

”Ting skjer jævla fort, men til tross for det så er det ingen i det gamet her som liker overraskelser. Derfor er det grenser for hvor stor grad man tvinger hverandre til å ta ting. Det er det stor forståelse for, og det er nettopp av den grunn at det ikke vil være rasjonelt å jobbe på denne måten. Av og til så opplever du at folk prøver å kuppe ting, men det vil ikke være rasjonelt fordi at du som regel bare vil møte folk som sier, sorry jeg kan ikke si verken ja eller nei for jeg er nødt til å få instruksjer. Det er jo det minst interessante svaret du kan få, dersom du prøver å få gjort noe” (Informantutsagn, des. 2002).

Dersom en delegasjon opplevde en slik situasjon ville man ifølge mine informanter være nødt til å vurdere om man skulle følge opp saken, gå hele veien og eventuelt være den ene som stemte i mot, eller om man skulle justere seg. “FN har jo generelt en forkjærlighet for konsensus da, så den terskelen på å være den eneste som bryter ut av gruppa, den er ganske høy, og det gjelder oss alle sammen. Men når det begynner å bli to, tre, fire så er det lettere å stå løpet”(Informantutsagn okt. 2002). Det skjedde ofte at en av delegasjonens eksperter i ettertid kom tilbake og måtte si “sorry, men jeg gikk for langt. Dette var ikke spiselig hjemme uansett så vi er nødt til å se på det en gang til.”.(Informantutsagn okt. 2002). En slik retrett var en helt vanlig situasjon og denne formen var absolutt nødvendig for at ikke beslutningsprosessene skulle stoppe helt opp, “hvis vi skulle eller måtte klarere alle grep inni der, ville prosessen ha blitt håpløs.”(Informantutsagn okt. 2002). Klarering underveis i prosessene var mer vanlige på ambassadørnivå, fordi alvoret der var større. Ifølge en av ekspertene var det ikke like lett for ambassadørene å komme tilbake dagen etter å si at de

måtte gå tilbake på sin beslutning. Derfor måtte ambassadørene i mye større grad innhente instruks underveis når de forhandlet. Likevel var situasjonen på dette nivået ofte noe enklere fordi det ofte var gjort et godt stykke forarbeid for å oppnå konsensus på ekspertnivå.

Det var altså helt nødvendig med et samspill mellom formelle og uformelle prosesser for å komme fram til en beslutning i dette arbeidet. Arbeidsfordelingen mellom ekspert og ambassadør illustrerer tiltak for å unngå at det uformelle blottlegges i det formelle. Det formelle regelverket satte rammen for arbeidet, mens uformell handling løste opp stivheten i det formelle og muliggjorde avgjørelser. Denne dynamikken var nærmest formalisert i arbeidsfordelingen mellom ambassadør og ekspert i den norske delegasjonen. Spesielt hvis vi ser dikotomien i forhold til ekstern og intern ytring. Uformell saksbehandling foregikk på et internt ekspertnivå. Når de var klare sendte de saken til sine respektive ambassadører som kunne offentliggjøre holdningene i Sikkerhetsrådets offisielle møtelokale. Dette er nok et eksempel som viser grenseovergangene mellom formell og uformell handling, og hvor tett disse er vevet sammen. Spørsmålet om hvorvidt Oslo og New York produserer forskjellige bilder av virkeligheten blir dermed på mange måter riktig, fordi de ser den fra forskjellige sider av prosessen. Aktørene i Oslo beskrev stort sett den formelle delen av arbeidet, mens aktørene i New York i langt større grad beskrev de uformelle prosessene.

Oppsummering

Standardiserte rammeverk som Sikkerhetsrådets 'Rules of procedure', FN-pakten og instruks er reduksjonistiske og innebærer derfor et avhengighetsforhold til uformelle prosesser i den forstand at organisasjonen skal klare å håndtere utfordringer som går utenfor det formelle rammeverket. De tre eksemplene viste hvordan grad av viktighet i forskjellige saker var relevant for hvor formalisert saksbehandlingen var. Irak-eksempelet viste likevel

at det fantes spillerom for delegatene, samt aktørene i embetsverket i UD's hjemmeapparat, selv i saker som ble behandlet med høyeste grad av formell styring. Gjennom å følge beslutningsprosessen fra Oslos embetsverk via den norske delegasjonen til Sikkerhetsrådet så vi verdien av det en metodisk innfallsvinkel som 'studying through' innebærer. 'The native point of view' var forskjellig ut i fra hvor aktørene selv sto i beslutningsprosessen. De ulike emiske betraktningene om Norges håndtering av medlemskapet i Sikkerhetsrådet fortalte oss at det fantes forskjellige versjoner av hvordan virkeligheten i medlemskapet ble oppfattet. Forskjellene mellom de emiske betraktningene av aktørene i Oslo og New York avslørte et komplekst system der uformelle prosesser skapte forskjellige virkelighetsoppfatninger av den samme beslutningsprosessen. Selv om disse uformelle prosessene til tider brøt med det formelle, forholdt de seg alltid til det samme formelle regelverket og bidro til å reprodusere den formelle strukturen. Ekspert- og ambassadørrollene illustrerte hvordan det formelle var avhengig av at aktørene hadde uformelle kreative spillerom å handle i for å mediere mellom de forskjellige representasjonsflatene i Rådet. Dette illustrerer i seg selv nødvendigheten av å undersøke sammenhengen mellom formelle og uformelle prosesser for å forstå en organisasjon som Sikkerhetsrådet.

Analyse

Plastisitet / Legitimt og Effektivt?

Delegatene i Sikkerhetsrådet skal representere sine respektive nasjonalstaters utenrikspolitikk, Rådets primære oppgave er å ivareta internasjonal fred og sikkerhet. Sikkerhetsrådets formelle organisering fastsetter denne intensjonen, i tillegg til å gi Rådets avgjørelser legitimitet og tilrettelegge for en møtevirksomhet som ivaretar staters representasjon.⁴⁸ Demokratiske medlemsland av Sikkerhetsrådet skal både ivareta sin utenrikspolitikk, samt bidra til å opprettholde og utøve Sikkerhetsrådets intensjon. Disse pliktene representerer en kompleksitet og av og til en diskontinuitet som manifesterer seg som et dilemma hos medlemslandenes delegater. For at byråkratier skal fungere, må ting standardiseres og rasjonaliseres. En forutsetning for at dette skal fungere er kreativitet hos aktørene. Dermed fører standardisering paradoksalt nok til kompleksitet i et byråkratisk system som Sikkerhetsrådet, slik som forøvrig Vike observerte i lokalpolitiske prosesser i Skien:

“Bureaucracies function as simplifying mechanisms. They standardize variety and enforce categorical boundaries. They classify the world and offer procedures for manipulating these classifications so that they can be presented as “products” or as “services”. Perhaps for this reason bureaucracies are often viewed as dealing in a kind of brutal standardization. They may well do precisely that, but a much more striking aspect of bureaucracies, particularly public bureaucracies that deal with populations at large, is that, in order to simplify and standardize, they incorporate complexity” (Vike 2002b:58).

Byråkratier inkorporerer kompleksitet som en forutsetning for å standardisere og derigjennom fungere. I Norges rolle i Sikkerhetsrådet var det imidlertid ikke bare det byråkratiske systemet som førte til kompleksitet. For det første var det en tilleggsfaktor i det

⁴⁸ Se Hurd 2003

at det var to forskjellige byråkratiske systemer basert på forskjellige byråkratiske prinsipper som skulle kommunisere med hverandre. Michael Herzfeldt mener at byråkratier ikke bare inkorporerer kompleksitet, men også at kompleksiteten øker med størrelsen på byråkratiet: “... the paradox of bureaucracy is that the larger it grows, the more differentiated it becomes internally, and the more easily special interests are able to hide behind a mask of disinterested and objective rationality” (Herzfeldt 1992:102). Dette stemmer i forhold til Sikkerhetsrådet som er hodet på et av de største byråkratiene som finnes, nemlig FN.⁴⁹ Det spesielle med Sikkerhetsrådet er for det første at det er en paraplyorganisasjon som består av andre byråkratier, det vil si nasjonalstater, som fungerer etter andre institusjonelle logiske prinsipper, og at Rådets organisasjon derigjennom blir svært kompleks. For det andre representerte også avstanden mellom for eksempel Oslo og New York i både tid og rom et større behov for individuell kreativitet enn ellers i organisasjoner hvor denne avstanden ikke eksisterer. For det tredje innebærer det faktum at Sikkerhetsrådet er et begivenhetsstyrt organ for å håndtere kriser, i kombinasjon med avstanden til Oslo i tid og rom, at tidsfaktoren i behandlingen av sakene ofte var svært viktig.

Med disse faktorene som bakteppe ønsker jeg å undersøke hvordan Norge ville håndtert et dilemma der to viktige ansvarsområder kom i konflikt med hverandre. Jeg snakket med informantene mine om dette og fikk til svar at dilemmaet ville bli drøftet for å finne ut av hvilken holdning som veide tyngst. Denne drøftingen ville ifølge informanter fra hjemmeapparatet bli drøftet hjemme i politikken og i UD, ikke så mye i delegasjonen.

⁴⁹ Avstemningen rundt hvem som skulle få innsyn i Iraks våpendeklarasjon er et eksempel på hvordan “...special interests are able to hide behind a mask..”. Det viste seg nemlig at ikke alle medlemslandene var involvert i avstemningen og det var bare Syrias ambassadør som protesterte offentlig på denne avgjørelsen etter at den var tatt. “...ifølge FN-diplomater ble ikke alle rådsmedlemmene konsultert før en amerikansk tjenestemann hentet rapporten, som består av 11.800 sider og flere hundre disketter, på kontoret til inspektør-sjef Hans Blix kort etter at den kom til New York søndag kveld. Den eneste som ville uttale seg offentlig, var Syrias FN-ambassadør Mikhaïl Wehbe, som sa det var stikk i strid med all logikk og enheten blant Sikkerhetsrådets 15 medlemmer å overlate kopien til USA” (<http://pub.tv2.no/dyn-nettavisen/arkiv/?archiveSection=309&archiveItem=245555> : 2/7-2004).

Delegasjonens rolle i slike tilfeller var, ifølge en av informantene fra hjemmeapparatet, å komme med anbefalinger til vektingen av holdningene ut i fra hvordan man så på saken i New York. “Beslutningen i et slikt tilfelle blir helt klart tatt hjemme i Oslo, dersom det er store saker så tas de av utenriksministeren, men det er selvfølgelig mange veier fram dit.”(Informantutsagn aug.2002). Eksempel på slike veier var ifølge mine informanter stabsgruppemøtet, der sjefene (som hadde beslutningskraft og lang erfaring), saksbehandlerne (som kjente detaljene i sakene) og den politiske ledelsen (som hadde ansvaret) møttes.

I forlengelsen av dette var jeg interessert i å undersøke hvorvidt de uformelle prosessene innebar at Rådet fungerte i samsvar med dets opprinnelige intensjon nedskrevet i prosedyrereglene og FN-pakten. Dette ligner på et spørsmål Barnett og Finnemore stiller i en artikkel der de ser på internasjonale organisasjoners rolle i internasjonal politikk; “Do international organizations really do what their creators intend them to do?” (Barnett og Finnemore 1999b). For å finne ut om Sikkerhetsrådet fortsatt opprettholder sin opprinnelige intensjon er det imidlertid først viktig å se på hvordan Rådet opprinnelig var ment å fungere, og hvordan konsensus rundt dette ble etablert. Deretter må man identifisere hvor uformell praksis tar over for formelle prosesser og omvendt, og så utforske hvorvidt dette samsvarer med de formelle prosedyrereglene.

Det eneste forumet som i dag kan minne om et internasjonalt deltagende demokrati er FN. Av mange ulike råd og forsamlinger i FN skiller Sikkerhetsrådet seg ut fordi det kan sette makt bak sine resolusjoner. Sikkerhetsrådet er i utgangspunktet bygget på et kompromiss som handler om å ivareta stormakters interesser på den ene siden og likhetsprinsippet på den andre siden. Dette kompromisset har store konsekvenser for beslutningsprosessen i

Sikkerhetsrådet, som er formalisert slik at Rådets beslutninger skal være mest mulig legitimt samtidig som det er mest mulig effektivt.

I San Francisco i 1945 lyktes stormaktene med å legitimere spenningene mellom på den ene side forståelsen av at alle stater var suverene og dermed like, og på den andre siden effektiviteten av en svært skjev fordeling når det gjaldt vektleggingen av stemmene. Stormaktene var taktiske og anerkjente viktigheten av et legitimt organisert Sikkerhetsråd, samtidig som de krevde vetorett. Spørsmålet om vetorett i Sikkerhetsrådet vakte stor oppmerksomhet og var kontroversielt på San Francisco-konferansen i 1945. Likevel fikk stormaktene dette privilegiet relativt lett gjennom i forhandlingene. Ian Hurd (2003) mener at en av de viktigste årsakene til dette var at uenighetene mellom statene først og fremst handlet om detaljer i formuleringer i FN-pakten. Begrepet 'kollektiv sikkerhet' var ikke ansett som politisk og derfor var det ikke noen grunnleggende uenighet i det fundamentale spørsmålet om stormaktenes spesielle maktstatus.

”The foundational concept “collective security”, was not at all controversial at San Francisco despite the significant institutional inequality that it implied. Quite the opposite; the essential matter of great-power superiority was accepted as legitimate by the small and medium states, and formed the foundation upon which a legitimized-but-unequal Security Council was built” (Hurd, 2003:3).

Dette skulle komme til å være hovedkilden til de fem stormaktenes stilling i systemet under hele den kalde krigen, videre gjennom nittitallet, og slik det ser ut i dag er det lite som tyder på at disse fem stormaktenes vetorett vil bli avvirket i nærmeste framtid. Sikkerhetsrådets resolusjoner blir oppfattet som legitime, samt akseptert av de aller fleste land i verden uten at beslutningsprosessen nødvendigvis trenger å være demokratisk. Ian Hurd viser i den samme artikkelen hvordan internasjonale organisasjoner ikke er avhengige av demokratiske utfall for å oppnå legitimitet. Snarere, hevder han, er “... certain kinds of deliberative procedures [...] potential very important. “ (Hurd 2003:1). Hurd går videre for å forklare

hvordan internasjonale organisasjoner opprettholder legitimitet hos sitt publikum. Det jeg ønsker å ta tak i hos Hurd, er hans vektlegging av visse former for rådslående prosesser og hans nedtoning av demokratiske utfall i forhold til å skape legitimitet. I tråd med Hurd kan vi, gjennom det vi til nå har sett, konstatere at det ikke er Sikkerhetsrådets demokratiske utfall som legitimerer dets eksistens. Dermed blir det naturlig å fokusere på beslutningsprosessene og hvordan enighet om disse er kilden til Rådets legitimitet. Nettopp dette faktum gjør det interessant å utforske hvordan beslutningsprosessene faktisk foregår i slike råd som Sikkerhetsrådet og hvordan egentlig praksis forholder seg til standardisert formell struktur.

Under mitt feltarbeid fant jeg at store deler av Sikkerhetsrådets arbeid foregår i uformelle fora og at disse praksisene har blitt formet gjennom 50 års sedvane. Dermed blir Barnetts og Finnemores spørsmål aktuelt; fungerer Sikkerhetsrådet slik det var ment å fungere? Dette åpner for at det kan være en kontrast mellom det som legitimerer Sikkerhetsrådets utfall utad, nemlig enigheten fra 1945 om de rådslående prosessene (det formelle), og hvordan dette arbeidet faktisk foregår i uformelle prosesser.⁵⁰ I forlengelsen av dette vil det være interessant å undersøke forholdet mellom den formelle beslutningsprosedyren og den uformelle delen av arbeidet. Er det en divergens mellom det publikum oppfatter som Sikkerhetsrådets beslutningsprosess, og det som faktisk skjer? Hvis det er riktig at legitimiteten til internasjonale organisasjoner i stor grad bygger på bestemte former for beslutningsprosedyrer, blir det viktig å finne ut av hva som faktisk foregår. Dersom de kodifiserte prosedyrereglene avviker fra de uformelle beslutningsprosessene, må man sette spørsmålsteget ved Hurds konklusjon om internasjonale organisasjoners legitimitet. En hypotese kan da være at det er dynamikken mellom det formelle og det uformelle som

⁵⁰ En velkjent anekdote om Sikkerhetsrådet er at alle de viktige avgjørelsene blir tatt i 7. komiteen. Det finnes bare seks komiteer, den syvende refererer til baren i FN-bygget.

sammen sørger for at Rådet forholder seg legitimt samtidig som det har mulighet til å løse problemer. Hvis denne hypotesen holder, er det fortsatt riktig som Hurd sier, men denne konklusjonen må støttes opp av de uformelle prosessene i Rådet. For å finne ut av dette skal jeg nå se nærmere på sammenhengen mellom de formelle og de uformelle prosessene for å forstå hvorfor og hvordan de overlapper hverandre.

Jeg har tidligere beskrevet hvordan arbeidsformen i Sikkerhetsrådet satte betingelser for organiseringen av Norges medlemskap i Sikkerhetsrådet, jeg har også antydnet tidspresset som en betingelse i denne sammenheng. Det skal vise seg at det hadde stor betydning for overlappingen mellom formell og uformell praksis. I neste avsnitt skal jeg derfor ta opp nettopp tidspresset som en påvirkningsfaktor i organiseringen av arbeidet.

Tidspress

I samtale med mine informanter om hvordan Norge kunne ha størst mulig innflytelse i Sikkerhetsrådet kom tid opp som en påvirkningsfaktor på hele prosessen. Jeg fikk vite at delegasjonene som hadde størst innflytelse var de som hadde flinke eksperter og en ambassadør som var villig til å kaste seg på når saken ble tatt opp i Rådet. Denne kombinasjonen var den beste, og mellom disse to leddene trengte man ingen flere. Dersom dynamikken mellom ekspertene og ambassadøren skulle fungere optimalt, måtte ekspertene ha en direkte og løpende dialog med ambassadøren som til slutt skulle presentere det formelle synet. På den måten ville formuleringer som ekspertene kjempet for og det de jobbet med i prosessene i de ulike undergruppene få størst gjennomslag.

”Det gjelder å ikke ha mellomledd, så egentlig er det veldig mye snakk om to personer. En som driver på ekspertnivå og har kunnskapen om alt sammen, og så rett videre til den som uttaler seg på regjeringens vegne. Dette er veldig engelsk og fransk. (...) du må synkronisere beina på den som kjenner saken med den som legger den ut i

Sikkerhetsrådet, mellom der må det være så få som mulig” (Informantutsagn nov 2002).

Ifølge den samme informanten hadde Norge lagt seg på den engelske og franske linjen i organiseringen av arbeidet i Rådet. Informanten mente også at amerikanerne og andre slet mye mer på dette området enn Norge.

”Frankrike er litt samme som Storbritannia, de trenger lite instruks eller bare rammeinstruks. Det gir vanvittig spillerom for å påvirke forhandlingsprosessen og utfallet. Vi har egentlig lagt oss på noe som ligner. Det er bare, og det skal både nåværende utenriksminister og den forrige ha, de har vært veldig kule på det, at det å drive å detaljstyre oss det har de ikke lagt seg opp i, i det hele tatt. Verken Jagland eller Pettersen. Ikke lagt seg opp i. Generelle linjer og sånn og sånn og sånn og det er klart at de viktigste linjene skal alltid til utenriksministeren for avgjørelse, men i utgangspunktet, veldig kule. Og prosessen fram og sånn, veldig avslappet. Så vi, altså vi er ikke helt Frankrike altså, vi får ikke fullmakter, så vi blir styrt strengere enn, altså han nytter det ikke å styre. Hvis de sender han en instruks, tror jeg ikke han leser den. Russland har strengere instruks, men har også en FN-ambassadør med selvtilitt herfra til sola. Men de må nok ha noe mer. Kineserne følger instruks, men har et uhyggelig effektivt system. De er flinke, og veldig forutsigbare. Amerikanerne må ha instruks, litt avhengig av naturen på særlig FN-ambassadøren deres. Richard Holbrooke trengte jo ikke så mye instruks. Han likte å operere litt på egenhånd, Negroponte er en mer tradisjonell fyr. Så nå må de ha mer instruks” (Informantutsagn nov. 2002).

USA, Russland og Kina er eksempler på land som hadde mange mellomledd og grupper der sakene skulle siles og diskuteres i langt større grad enn hos franskmennene og britene. Jeg spurte hvorfor det var så viktig med få ledd og fikk til svar at “Du sparer tid, kommer raskere på banen og dermed kan du påvirke prosessen veldig fort. Ikke sant. Alt forandrer seg veldig fort”(Informantutsagn des. 2002). Jeg fikk vite at mange av ekspertenes drømmesituasjon var tilfeller der de fikk lov til å gjøre som de ville og at de kunne gå direkte til ambassadøren dersom de trengte hjelp, blant annet i form av politisk tyngde. Fordelen med denne dynamikken var at ambassadøren kunne legge fram saken i Rådet umiddelbart etter å ha snakket med eksperten. På den måten ville delegasjonen være på høyden av prosessene og kanskje i forkant på saker som ble behandlet av Rådet.

”Dette er Frankrike uhyggelig bra på. De har en kjempegod ekspert som heter Alexis, han er dirigent blant disse ekspertene og skriver og herjer og legger fram. Dersom han trenger mer ammunisjon for å få gjennomslag for tingene sine, så går han bare til Lewitt [Den franske ambassadøren], så kliner han til i Sikkerhetsrådet. Ikke sant [Latter], her går det fort. Ikke sant. Mens da alle andre har arbeidsgrupper og ber om instruks fra hovedstedene og lur på hva som skjer, så er dette her gjort på ti minutter” (Informant, nov. 2002).

Dermed var terskelen for innflytelse på mange måter lagt av franskmennene, spesielt for små land. For et lite land var det absolutt nødvendig å henge med tidsmessig. Det var ikke interessant for andre land å vente på et lite land som Norge. Derfor nyttet det ikke alltid for delegasjonen å vente på en instruks fra Oslo som ofte innebar en møysommelig prosess blant annet med møter i departementet.

”Den store fordel Norge har er at vi har et uformelt system. Det henger igjen sammen med instruksene og at de ikke må være for detaljerte. Norge er best når vi har vide fullmakter, når du kan få klarert ting til topps veldig fort” (Informantutsagn nov.2002).

På bakgrunn av dette kan vi si at dersom Norge hadde hatt en stivt byråkratisk organiseringen av arbeidet, slik som skisseres i Neumanns kapittel om taleskriving i UD, kunne Norge risikert å bli kjørt av lasset i Sikkerhetsrådet.⁵¹ Sjansen for at en sak allerede var avgjort og at Rådet kunne være i gang med å diskutere andre saker var stor dersom delegasjonen alltid hadde behøvd å vente på instruks fra Oslo.

Tidspresset kan sies å være en del av det ‘lokale farvannet’. Tidspresset trigget fram metiskunnskaper i Sikkerhetsrådet fordi det ikke var tid til å behandle saker etter regelboka. Tidspresset ble en ytre faktor på linje med skiftende strømmer eller grunner i losens lokale farvann. Det strammet inn farvannet i Sikkerhetsrådet, på samme måte som kystlinjen strammet inn skippernes farvann i lokale havner. Dette gjorde at man trengte losens form for

⁵¹ Neumanns kapittel om taleskriving ble kort presentert i kapittel 3 under avsnittet “utenriksdepartementet og inneliring av diplomater”. Forøvrig finnes kapittelet i sin helhet i Neumann 2001.

kunnskap i delegasjonen, slik at de lettere kunne navigere i det lokale farvannet i Sikkerhetsrådet.

Uformell praksis tok over for formell praksis når behandlingen av ulike saker tok nye retninger. For at Norge skulle henge med videre i behandlingen i slike situasjoner var det helt nødvendig at delegatene kunne håndtere saker uten å ha en detaljert instruks på absolutt alt. Nettopp derfor var det vanlig praksis fra UD å gi delegasjonen rammeinstrukser på ulike Sikkerhetsrådssaker. De formelle prosedyrene, i dette tilfellet instruksene, sikret at arbeidet foregikk innenfor de rette rammene, mens uformell praksis tok over der instruksene ga rom for tolkninger og sikret at Norge ikke ble kjørt av lasset i saksbehandlingen.

Dermed er tidspresset etablert som en påvirkningsfaktor som fremmer avgjørelser på et uformelt nivå. Informantene mine kalte arbeidsformen i Sikkerhetsrådet for et *fait accompli*. Derfor skal jeg nå utforske hvorvidt også dette er en påvirkningsfaktor som fremmer uformelle avgjørelser. For å finne ut av dette ønsker jeg å belyse problemet med blant annet forskjellene mellom Sikkerhetsrådets to prioriterte møtelokaler, Sikkerhetsrådssalen offisielt kalt “the norwegian room”, og ‘det lille rommet’.⁵² Fra sitt feltarbeid i Accra om økonomiske prosesser mener Hart at dualismen formell – uformell kunne ha minst tre konstruksjoner. Dette er en observasjon Hart gjorde i forsøk på å beskrive den økonomiske sfæren i Accra på 70-tallet.⁵³ Disse konstruksjonene kan også kaste lys på de formelle og uformelle arbeidsformene i Sikkerhetsrådet. Med Hart som referanse skal vi derfor undersøke hvordan uformelle prosesser dukker opp i sammenheng med kompleksitet, og hva slags handlinger de består av.

⁵² Alt i Sikkerhetsrådssalen utenom det grå gulvteppet var en gave fra Norge da FN-bygget ble reist. Gulvteppet var fra Storbritannia.

⁵³ Se teoridelen side 28.

Om det uformelle som en variabel i det formelle.

Det uformelle kan være det variable innholdet i det formelle (Hart 1985). Harts eksempel på dette forholdet er gateselgere som knytter store firmaer til konsumenter. Fra beslutningsprosessene i Sikkerhetsrådet fant jeg en del prosesser som minner om samme konstruksjon Hart mente å påvise. I denne delen skal jeg gjennom et knippe eksempler vise hvordan den norske delegasjonen knyttet UD til Sikkerhetsrådet gjennom delegatenes handling på uformelle nivåer på lignende måter som gateselgerne i Harts eksempel knyttet store firmaer til konsumenter. Arbeidsformen i Sikkerhetsrådet impliserte uformelle arbeidsprosesser i den norske delegasjonen spesielt, men også for alle de andre delegasjonene generelt. Eksempelene som skal presenteres er henholdsvis arbeidsprosesser i 'det lille rommet' versus Rådets offisielle møterom, telefonsamtaler om innsyn i Iraks våpendeclarasjon, og telefonsamtaler for å komme fram til en fordømmelse av angrepet på World Trade Center 11/9-2001.

Mye av grunnen til at jeg valgte å fokusere på arbeidsformene var at jeg ble inspirert til å gjøre det av flere av mine informanter:

”Du må fokusere hardt inn på arbeidsformen, arbeidsformen er nærmest gitt. Norge er et så lite land, sitter i to år, kan ikke forandre arbeidsformen. Det var for oss et totalt “fait accompli”. Du møter en kultur som er bastant, og du må finne deg til rette i den, den passa oss godt, og det er nesten ingen ting du kan gjøre med den arbeidsformen. Der ligger hemmeligheten, du må strukturere instruksene og innflytelsen i henhold til hvordan arbeidsformen er. Det er bare land som USA og Kina og sånn til sammen som kan forandre arbeidsformen, for Norge hadde det vært helt ørkesløs virksomhet” (informantutsagn okt. 2002).

Arbeidsformen legger altså store føringer for hvordan Sikkerhetsrådet fungerer, hvilket betyr at det er helt nødvendig å forholde seg til denne. Likevel var ikke denne kodifiserte strukturen altomfattende. Som vi så i delen om beslutningsprosessene er 'Rules of procedure' for Sikkerhetsrådet ganske kortfattet og absolutt ikke uttømmende. Dette åpner

for improvisasjon og at det må foregå prosesser i Rådet som ikke dekkes av de kodifiserte reglene. Det betyr at vi kan stille samme spørsmål som Hart gjorde i Accra: Stemmer det formelle bildet av virkeligheten med hva som faktisk foregår? Hart mente at den formelle økonomien absolutt ikke ga et riktig bilde av det økonomiske liv og at man derfor måtte studere forholdet gjennom et feltarbeid. For å forstå arbeidsformen i Sikkerhetsrådet holder det ikke å lese seg opp på 'Rules of procedure', det kan i beste fall gi en beskrivelse av Sikkerhetsrådets 'skjelett'. Et feltarbeid måtte altså til, også i mitt tilfelle.

”Rådets arbeidsstil, husk på de møtes hver dag. Hvordan kulturen er der, blant de menneskene som er der, det må du begynne å se på, så kan du komme til det andre, og jeg mener at du i forordet eller i kapittel 1 i de greiene du skriver, så må du forklare disse her gubbene som skal lese disse greiene, hvorfor dette er viktig” (Informantutsagn nov.2002).

Arbeidsstil, kultur og menneskelige relasjoner er viktig også i Sikkerhetsrådet og ifølge denne informanten avgjørende for hvordan Rådet fungerer. Verdt å merke seg med dette sitatet er det også at informanten skisserer et nærmest dikotomisk syn på hvordan Rådet fungerer. På den ene siden snakker han om arbeidsstil, kultur og mennesker, mens han i neste setning, "...så kan du komme til det andre...", forteller at jeg også må se på formell struktur. I neste sitat forteller han hvorfor det er viktig å ha et blick på begge deler samtidig. Det vil si hvordan beslutningsprosessen påvirket instruksene og hvordan dette igjen var betinget av arbeidsformen i Sikkerhetsrådet.

”Det er viktig å vite før du skal begynne å jobbe med instruksene, det er at vi går ofte på målet, og på generelle ting også prosessen overlates veldig mye til oss [det vil si personene i den norske delegasjonen], og gjøre det beste ut av det, og da gir det ganske stort spillerom, men du kan ikke se instruksene avh...uavhengig av arbeidsform, det er veldig, veldig viktig altså. Og da vil jeg oppfordre deg til å bruke mye tid på å studere arbeidsformen og forhandlingsprosessen. Jeg tror nok du i oppgaven din, fort, hvis dette skal bli skikkelig, må begynne å se på arbeidsformen i Sikkerhetsrådet, for den er så spesiell og så uformell” (Informantutsagn okt. 2002).

Instrukser, prosess og arbeidsform var tre sentrale faktorer i hvordan mine informanter skisserte sitt arbeid med Sikkerhetsrådet. Disse faktorene måtte tilpasses hverandre i forhold

til ønsket om mest mulig innflytelse. Den dominerende faktoren var Sikkerhetsrådets arbeidsform. Det var den som la føringene for hvordan instruksene og beslutningsprosessen i det norske arbeidet ble organisert, og det er den norske tilpasningen i dette forholdet jeg nå skal se nærmere på.

Plastisitet, standardisert kreativitet

I Rådets offisielle møterom, der delegatene sitter plassert rundt hesteskobordet, er saksgangen strengt formalisert. Det innebærer at de sitter på faste plasser, og snakker i en ordnet rekkefølge slik jeg beskrev under delen om Sikkerhetsrådets 'Rules of procedure'. Når de snakker, leser de stort sett opp nedskrevne taler. Her er det minimalt med rom for improvisasjon, og den menneskelige faktor spiller ikke en vesentlig rolle selv om forskjeller i utøvelser av disse praksisene også ble beskrevet av mine informanter. Slike beskrivelser kunne være forskjeller mellom positive og negative egenskaper. På denne arenaen ble egenskaper som humor og kortfattelighet regnet som positivt, mens langdryghet var en negativ egenskap. Et eksempel på hvordan personligheter kunne spille en rolle i dette lokalet er britenes karismatiske representant Lord Caradon som i 1968 avsluttet en av sine taler mer eller mindre spontant med et dikt:⁵⁴

“We know that we must send for him.
When storms and tempests fill the sky
“Bring on Kuznetsov!” is the cry.
He comes like a dove from the communist ark
And light appears where all was dark.
His coming quickly turns the tide
The propaganda floods subside
And now that he has changed the weather
Lion and lamb can vote together.
God bless the Russian delegation.
I waive consecutive translation”
(Lord Caradon , Security Council, June 1968, Boyd 1971:37).

⁵⁴ Lord Caradon var statsråd da han ble utsendt som permanent representative til FN og ambassadør for den britiske delegasjonen av Harold Wilson i 1964. Han var president for Sikkerhetsrådet i mai 1968 og hadde trukket i trådene for å få fram The Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT-avtalen) i 1968 .

Selve framleggelsen er på den ene siden et eksempel på hvordan den menneskelige faktoren kunne spille en rolle i presentasjonen for å myke opp en ellers stiv atmosfære. På den andre siden er diktet også et vitnesbyrd om hvordan Vasily Kuznetsov som person var viktig for et Sikkerhetsråd som skulle fungere midt i den kalde krigen.⁵⁵ Denne hendelsen skjedde bare en uke etter at Generalforsamlingen hadde godkjent NPT-avtalen i juni 1968, og diktet var en hilsen fra Lord Caradon der han ønsket videre russisk-amerikansk samarbeid velkommen. Diktet viser hvor stor betydning personer i dette Rådet kan ha og hvordan dette kan være avgjørende for Sikkerhetsrådets effektivitet. Dette argumentet forsterkes også av at Kuznetsov i september 1960 ble erstattet av Valerian Zorin i forbindelse med et kursskifte i Russlands Kongo-politikk. Under Kuznetsov støttet Russland en FN-resolusjon om Kongo-operasjoner i juli 1960. To måneder senere hadde Russland endret politikk og dermed også erstattet sin mann i Sikkerhetsrådet. Zorin ble ansett som en lite populær representant for Russland og det var en allmenn oppfatning i Rådet at når Russland benyttet seg av Zorin som FN-ambassadør gikk Sikkerhetsrådet vanskelige tider i møte. Zorin satt til oktober 1962 da Nikita Khrutsjov trakk tilbake russiske atomvåpen fra Cuba. Dette var et uttrykk for endring i russisk politikk og symptomatisk nok ble Zorin erstattet av Kuznetsov. Det var også i denne Kuznetsov-perioden at NPT-avtalen ble inngått og Caradons hyllest til Kuznetsov ble presentert. Kuznetsov var en problemløser og en mann som var dyktig til å inngå avtaler, Zorins egenskaper var diametralt motsatt (Boyd 1971:36).

De ulike personlighetene spilte i dette eksempelet kun en rolle i forhold til å implementere samt symbolisere kursendringer i sovjetisk utenrikspolitikk i Sikkerhetsrådet. Således kan disse aktørene eksemplifisere Harts punkt om det uformelle som en variabel i det formelle. Det uformelle var, som nevnt tidligere, kategorisert som det variable i det formelle og

⁵⁵ Kuznetsov var på dette tidspunktet Soviets FN-ambassadør i Sikkerhetsrådet. Han hadde stillingen i flere avbrutte perioder.

eksemplifisert med 'gateselgere'. Gateselgerne var bindeleddet mellom firmaene og konsumentene og var dermed en uformell del som støttet opp om prosessen med å få firmaets varer ut til konsumentene (Hart 1985:57). Kuznetsov og Zorin hadde den samme oppgaven som gateselgerne i den forstand at de var bindeleddet mellom Russland og Sikkerhetsrådet, de ulike personlighetene beskriver hvordan dette leddet er variabelt. Dokumentasjon på hva slags instruksjoner disse personene satt med er ikke tilgjengelige, det samme gjelder dokumentasjon på om de hadde store handlingsmuligheter innenfor disse rammene. Poenget her er å vise hvordan forskjellige personligheter faktisk spiller en rolle i forhold til å implementere forskjellige typer politikk i Sikkerhetsrådet. På den måten illustrerer eksempelet også en nærmest optimal forlenging av sentrum til periferi i og med at sentrum byttet ut aktører i periferien etter hvorvidt aktørens personlighet matchet politikken (utformet i sentrum) som skulle implementeres. Det passer også med russisk politisk kultur på den tiden. Dette var en kultur som var preget av et svært strengt byråkratisk system hvor det var minimalt med anledning til å handle utenfor instruksjoner.

Når det gjelder Norges rolle på denne arenaen, Sikkerhetsrådets offisielle møterom, hadde de i 2001-2002 en karakteristisk stil som ble lagt merke til. Stilen ble kalt 'The Norwegian way' og innebar at man i de norske innleggene var kortfattet og at man kombinerte dette med klarhet og presisjon. Jeg ble fortalt av delegatene i den norske delegasjonen at dette var en bevisst strategi for å prøve å gi et bidrag til å effektivisere Sikkerhetsrådet.⁵⁶ De norske delegatene hadde latt seg irritere av at det var altfor mange innlegg som var pakket inn i høytidelige fraser og ordvendinger. De mente dette var unødvendig og sløsing med delegatenes kostbare tid, og de slo derfor et slag for korte, presise og ujålete innlegg hver gang de hadde muligheten. 'Dette var en faktor som ga den norske delegasjonen

⁵⁶ Slik sett er dette også et eksempel på hvordan Norge kunne lirke inn de sakene de syntes var viktige og som ikke sto på dagsordenen i Sikkerhetsrådet.

anerkjennelse internt i Sikkerhetsrådet', mente en av rådgiverne i den amerikanske delegasjonen som jeg snakket med høsten 2002.

Likevel var spillerrommet for den menneskelige faktoren, og dermed ulike egenskaper på denne arenaen, det offisielle møterommet, svært begrenset og det var derfor ikke primært her jeg ville lete etter metis-kunnskaper og uformelle prosesser. Motsatsen til dette møterommet var et lite rom der delegatene møttes til uformelle og lukkede samtaler, og det var sannsynligvis her egenskapene til blant annet Kuznetsov virkelig kom til uttrykk slik at de ble verdt et dikt. Slik beskriver en av mine informanter hva som foregår i de lukkede konsultasjonene:

”Den menneskelige faktor finnes i de lukkede konsultasjonene; hvem mener noe på et tidlig tidspunkt? Her er det et spill, og denne faktoren spiller i denne sammenheng også inn på Irak. Det er reelle diskusjoner rundt bordet – hvilken rolle velger man å ta da?” (Informantutsagn okt. 2002).

Dersom Norge tok ordet tidlig eller sent eller ikke i det hele tatt i beslutningsprosessen fikk det konsekvenser for innflytelsen. Jeg fant ut at de lukkede konsultasjonene var en viktig arena for beslutningsprosessen i Sikkerhetsrådet, og bestemte meg for å undersøke mer om dette blant annet på bakgrunn av følgende uttalelse;

”Men forholdet både til instruks og til innflytelse henger utrolig sammen med arbeidsformen. Og da må du kikke blant annet i ‘Rules of procedure’ for Sikkerhetsrådet, hvor det står nesten ingen ting. Sikkerhetsrådet bestemmer fullstendig sine egne prosedyreregler og hvordan det arbeider og det meste er bare ren praksis, alt er ren praksis, dvs. sedvaner og sånn. Det er et utrolig uformelt organ, som møtes i 90% av tilfellene i lukkede møter, i et knøtt lite rom. Der skjer alt det viktige, det er ikke noe sted hvor du leser opp manuskripter, det er veldig viktig og få med seg at i 90 % av møtene så leser ikke folk opp taler sånn som de gjør i resten av FN-systemet. Det er det eneste stedet hvor folk stort sett snakker uten manuskript, og føler seg mye friere. Det er ikke records. Og det er ikke god tone å sitere kolleger ordrett. Alle instruksjoner må således være bare speakingpoints, altså du får ikke hele setninger, du får bare prinsipper eller; det er viktig, det er viktig, det er vi for, det er vi mot. Og så er det opp til den som sitter i stolen, hvordan du spytter det ut. Så alt ender opp til slutt med den som sitter med mikrofonen, og alle saker som går rundt bordet med alle 15” (Informantutsagn nov. 2002).

Sitatet tegner opp en konstruert variabel i arbeidsformen i Sikkerhetsrådet, nemlig det som foregår i det lille rommet. Som personen i eksempelet sier, er dette det eneste møtelokalet hvor folk snakker uten manuskript. Rommet blir brukt til å luften meninger og tanker, samt til å posisjonere seg i forhold til de andre medlemslandene i Rådet. Dette rommet er strukturert i den formelle strukturen for å hjelpe det formelle der dette systemet ikke har ordninger for å finne fram til en løsning eller, for å si det med Scotts ord, en 'havn'. Selve det formelle og det uformelle i disse foraene blir forsterket av de konkrete lokalenes arkitektur. Det formelle lokalet er det store rommet der alle ambassadørene sitter rundt 'hesteskoen' og leser opp innlegg og taler.⁵⁷ Her er det plass til ganske mange rundt bordet, og hver ambassadør kan derfor ha en gruppe på ca fem personer med seg. I midten av hesteskoen er det et eget bord for referenter, slik at alt ligger til rette for å notere det som sies i Sikkerhetsrådet. I tillegg er det et galleri hvor inviterte eller spesielt interesserte kan sitte. Rommet er altså konstruert slik at det formelle blir forsterket. På samme måte kan man si at det lille rommet er konstruert slik at det uformelle står i fokus. Dette rommet er så lite at det bare er plass til ca 20 personer. Det har altså ikke plass til tilskuere, og knapt nok til flere enn ambassadørene selv. Slik blir det uformelle understreket av selve den arkitektoniske utformingen av rommet. Innenfor dette rommet er det noe som ligner en lobby med lenestoler og bord, slik at det er tilrettelagt for uformelt samvær. Poenget her er at i disse omgivelsene hjelper det ikke å ha 'kystførerbeviset' dersom du skal ha noen innflytelse. Her er man nødt til å ha losens form for kunnskaper for å styre budskapet gjennom de skiftende omstendighetene og inn til havna. Det var forskjeller i denne type kunnskap som skilte Kuznetsov og Zorin fra hverandre og som gjorde at de kunne brukes til å implementere forskjellige typer politikk i Sikkerhetsrådet. Rommene konkretiserer variablene. De legger hver for seg til rette for de ulike sosiale konstruksjonene. Det store rommet kan sammenlignes med åpent hav, mens

⁵⁷ Hesteskoen er en vanlig betegnelse på det bordet Sikkerhetsrådets medlemmer samles rundt til offisielle Sikkerhetsrådsmøter.

det lille rommet kan sammenlignes med en lokal havn. Det viktige spørsmålet i denne sammenheng er hvorfor det lille rommet er konstruert slik, hva er dets funksjon? Svaret på dette er at det som foregår i det lille rommet er det som de formelle strukturene i det store rommet ikke tillater. Det lille rommet eksisterer på den måten som en støtte til det formelle. Samhandlingen i det store rommet ville fort ha låst seg dersom ikke det lille rommet hadde eksistert som en alternativ diskusjonsarena. Prosessene i det store rommet er avhengig av støtteprosesser i det lille rommet, samtidig som prosessene i det lille rommet ville vært ubetydelige for den større sammenhengen dersom det ikke hadde vært for det store rommet. Det store rommet er forumet for å formalisere Sikkerhetsrådets samlede tanker. Her har vi en materialisering av Harts første punkt, man kan faktisk observere det uformelle i den formelle strukturen gjennom forskjellene på disse rommene.

Et problem i forhold til det som foregår i det lille rommet, blir å kalle det for uformelt når det er så innarbeidet i Sikkerhetsrådets beslutningsprosess at det til og med har et eget lokale til denne delen av prosessen. Her kommer vi inn på hvordan det uformelle og det formelle henger sammen. Det samme problemet oppstår også i Scotts eksempel med losen. Det er en universell regel at alle skip over en viss størrelse skal loses inn til havn av en lokal los, derfor kan vi si at denne arbeidsdelingen er formalisert. Hvorfor vil vi likevel kategorisere dette som uformelt? Scott ville mene at den kunnskapen som benyttes av både losen og aktørene i det lille rommet er uformell kunnskap eller metis-kunnskap. Harts svar på dette vil være at det lille rommet har en uformell karakter fordi det er den arenaen som sørger for den nødvendige plastisitet i strukturen. På den måten blir prosessene i det lille rommet bindeleddet mellom Sikkerhetsrådets formaliserte, offisielle stemme og medlemslandenes respektive utenrikspolitikk. Slik sett spiller det lille uoffisielle rommet også gateselgerens rolle, forskjellen er at denne rollen er inkorporert i den formelle strukturen i Sikkerhetsrådet.

I tillegg til poengene knyttet opp til Scott og Hart, kommer poenget om grenseovergangen mellom intern og ekstern kommunikasjon i Sikkerhetsrådet. Det lille rommet er internt på den måten at alt som foregår der inne er unndratt offentligheten, inkludert FN-medlemmer som ikke er medlem av Rådet i den aktuelle perioden.⁵⁸ Det store rommet er eksternt fordi alt som foregår der er åpent for offentligheten med mindre noe annet er bestemt av Rådet selv. Dette trekker igjen opp poenget med å holde den uformelle og den formelle delen av saksbehandlingen fra hverandre og viser nye tiltak for å hindre blottstilling av uformelle prosesser i de formelle prosessene.

Endring og kontinuitet

Den statiske utformingen av Sikkerhetsrådets formelle parametere har skapt en spenning i forhold til Rådets eksistens. Spenningen står mellom på den ene side behovet for endring og utvikling for å være i takt med det internasjonale samfunn, og på den andre side den fundamentale oppgaven Rådet har i forhold til å ivareta dets nedskrevne prosedyreregler. Hvordan klarer da Sikkerhetsrådet å tilpasse seg sine endrede omgivelser uten å bryte eller endre disse? Ifølge FN-pakten er alle FN-medlemmer berettiget til å følge Sikkerhetsrådets aktiviteter inngående. De uformelle konsultasjonene er dermed en praksis som bryter med FN-pakten. Ved hjelp av Harts og Scotts perspektiv blir det enklere å forstå håndteringen av slike dilemmaer.

FN-pakten og Sikkerhetsrådets prosedyreregler er så statiske at Rådet ved første øyekast vil framstå som uendret gjennom over 50 år. Likevel har mye endret seg, og mange vil mene at Rådet i dag opererer ut i fra andre parametere enn det som er nedskrevet i FN-pakten. Begge

⁵⁸ På forespørsel om jeg kunne være observatør ved et slikt møte, fikk jeg av en informant vite at det var umulig. Jeg ble også fortalt i en humoristisk tone at det var 1500 personer som hadde spurt før meg. Ifølge FN-pakten er alle FN-medlemmer berettiget til å følge Sikkerhetsrådets aktiviteter inngående. De uformelle konsultasjonene er dermed en praksis som bryter med FN-pakten.

syn er like riktig. I det aktørene i Sikkerhetsrådet benytter seg av uformelle kanaler for å løse knuter i de formelle prosessene, eksisterer straks to versjoner av den samme organisasjonen. Gjennom å operere på slike forskjellige nivåer, kan organisasjonen løse opp i motstridende prosesser og interne paradokser, samtidig som den ivaretar sin enhet og kontinuitet. Slike organisasjonsparadoks har aktørene i Sikkerhetsrådet håndtert ved å manipulere de formelle retningslinjene fra pakten i de uformelle arbeids- og beslutningsprosessene i Sikkerhetsrådet.⁵⁹ På den måten har Rådet klart å forholde seg til endrede realiteter i det internasjonale samfunn og hittil unngått å bli en anakronistisk institusjon. Det avgjørende i denne sammenheng er imidlertid hvorvidt Sikkerhetsrådet fungerer i tråd med dets opprinnelige intensjon nedfelt i FN-pakten og prosedyrereglene. Har Sikkerhetsrådets beslutningsprosesser endret seg nettopp for å bevare dets opprinnelige funksjon og dets opprinnelige prosedyrer? Eller har det endret seg for å opprettholde en legitim eksistens i en ny virkelighet, og dermed endret på forhold i pakten og prosedyrereglene? For å si noe om dette må vi se nærmere på hva slags konsekvenser denne organisasjonskompleksiteten og de endrede internasjonale forhold har for beslutninger Rådet fatter. Mer konkret betyr det å se på hva slags konsekvenser forholdet mellom formelle og uformelle prosesser har for beslutningsprosessen i Rådet.

Formell – uformell og konsekvenser for beslutningsprosessen.

Vi har sett at arbeidsformen og utviklingen av denne i Sikkerhetsrådet er spesiell. Jeg har også prøvd å vise hvordan dette påvirker beslutningsprosessene i Sikkerhetsrådet og i Norges arbeid med Sikkerhetsrådet i praksis. I denne delen skal jeg se på hvordan dette har konsekvenser for selve beslutningene som fattes i Sikkerhetsrådet.

⁵⁹ *Det er slike paradoks som utgjør organisasjonens kompleksitet. De norske aktørene måtte forholde seg til begge virkelighetene samtidig. I tillegg hadde de en tredje faktor å forholde seg til, nemlig Norges utenriksdepartement.*

”Du må forklare de som skal lese det hvorfor dette er viktig. Hvorfor har Niels Schia endt opp med å se på denne arbeidsformen, jo nå skal du høre her; det er viktig fordi den er helt unik og du får bare innflytelse gjennom arbeidsformen, den er et fait accompli for et lite land og den reflekteres ikke i noe annet organ” (Informantutsagn okt. 2002).

Dersom arbeidsformen i Sikkerhetsrådet er så unik som informanten min her hevder, må det bety at det ligger usynlig strukturell makt implisitt i organiseringen av Sikkerhetsrådet. La oss gå ut i fra at arbeidsformen er så unik som det blir sagt, og at den ikke reflekteres av noe annet organ. Dette betyr at dersom en skal tilegne seg arbeidsformen i Sikkerhetsrådet, noe som er viktig å beherske for å øve innflytelse i Rådet, er en nødt til å tilegne seg denne erfaringen fra det samme Rådet. Hvordan hadde de norske delegatene tilegnet seg denne kunnskapen ved inngangen til engasjementet i januar 2001?

Det er et faktum at Norge alltid følger med på sakene i Sikkerhetsrådet, selv om vi ikke er medlem. Dette er et tegn som peker i retning av at landet var godt forberedt. I tillegg brukte Norge ekstra mye tid og ressurser på å studere hvordan Sikkerhetsrådet fungerte i forkant av medlemskapet. Dette besto blant annet i å konferere med land som hadde sittet i Rådet i perioden før Norge, eller i tidligere perioder. Norges FN-delegasjon har også et nært samarbeid med de andre nordiske landene. Dette samarbeidet reflekteres blant annet av en uformell rotasjonsordning hvor et nordisk land sitter i Sikkerhetsrådet etterfulgt av en toårs periode der ingen nordiske land er medlem. Deretter vil det neste nordiske landet i rekken søke om engasjement i påfølgende periode.

I tillegg til et godt samarbeid med de nordiske landene fikk Norge også mye informasjon fra andre land forut for medlemskapet. Spesielt fra Canada og Nederland som var de to landene fra den vestlige valggruppen ‘Western European and Other States Group’ (WEOG), som var med i Sikkerhetsrådet i perioden før oss. Denne valggruppen består hovedsaklig av

europiske land, men i tillegg til Canada finner man også land som Australia og New Zealand i gruppen. Dette samarbeidet sikrer en viss form for kontinuitet i form av oppdatering på saker og arbeidsmodeller i de aktuelle landenes arbeid med Sikkerhetsrådet. Likevel sa flere av mine informanter at "...man må være på innsiden før man virkelig forstår omfanget av de utfordringene man står ovenfor som Sikkerhetsrådsmedlem". Dersom vi ser dette utsagnet i forhold til hvordan Sikkerhetsrådets uformelle beslutningsprosesser fungerer forstår vi meningen med det informantene her sier. Man kan lese seg grundig opp på alt som står om Sikkerhetsrådet i 'Rules of procedure', man kan også erverve seg kunnskap om Rådets beslutningsprosesser gjennom kontakter og nettverk, men den erfaringsnære kunnskapen kan man kun tilegne seg gjennom deltagelse.

Av de norske delegatene var det bare en person som hadde tidligere erfaring fra deltagelse i Sikkerhetsrådet, nemlig ambassadør Ole Petter Kolby. Han var også Norges FN-ambassadør forrige gang Norge var med i 1979-80. Kolby satt på posten i Norges FN-delegasjon sammen med ambassaderåd Hans Brattskar og to ambassadesekretærer også i tiden før Norge gikk inn i Rådet i januar 2001. Ambassadør nummer to, Christian Wegger Strømme, ankom cirka en måned før Norge startet sitt engasjement, altså i månedsskiftet november/desember 2000. Deretter fikk delegasjonen fire saksbehandlerstillinger, disse ankom enten rett før eller rett etter at Norge gikk inn i Rådet, i forhold til hvor raskt de kunne flytte på seg fra sine foregående oppgaver. Ambassadør Kolby var derfor den eneste personen i den norske delegasjonen som hadde erfaring med Sikkerhetsrådets sedvaner og praksiser, og dermed en erfaringsnær kunnskap om hvordan Rådet fungerte før Norge ble del av Sikkerhetsrådet i januar 2001. Hvor aktuelle var egentlig hans erfaringer fra tidligere deltagelse? Mye av grunnen til at Sikkerhetsrådets arbeidsform etter hvert er blitt bygget opp av sedvaner og praksis er at det skal kunne endre seg internt i forhold til ytre

omstendigheter; med andre ord at det skal kunne tilpasses en skiftende verden, samtidig som Rådets konstitusjon står fast. Det ville vært umulig å følge med i tiden samt opprettholde Sikkerhetsrådets funksjon og legitimitet dersom denne tilpasningen skulle skjedd gjennom formelle endringer, det vil si endringer som blir gjort i forhold til FN-pakten og Sikkerhetsrådets arbeidsprosedyrer. Som vi vet forandret verden seg dramatisk fra 1945 til 2002, dette reflekteres blant annet også i hyppigheten av vedtatte resolusjoner i Sikkerhetsrådet. På samme måte har Sikkerhetsrådets arbeidspraksis endret seg svært mye siden forrige gang Norge var medlem. Likevel er det kun foretatt en eneste endring av FN-pakten i forhold til Sikkerhetsrådets formaliserte arbeidspraksis siden 1945.⁶⁰

”Sist [Norge var medlem 1979-1980] var det ikke noe sammenligningsgrunnlag i det hele tatt. Da var det møte en gang hver fjortende dag. Da gikk du hjem og bytta dress og tok pomade i håret ikke sant og bytta slips og var i støtet, det var en begivenhet. De gjorde ikke noe annet den gangen” (Informantutsagn, nov. 2002).

Om dette utsagnet representerer virkeligheten eller ikke, er ikke så interessant som at det er denne oppfatningen norske delegater hadde av Norges forrige engasjement i Sikkerhetsrådet. Dermed kan det ikke ha vært mye å dra nytte av for aktørene under det norske medlemskapet i Sikkerhetsrådet 2001-2002, fra det forrige medlemskapet i 79-80. Det betyr at Norge, som de aller fleste andre innvalgte medlemsland i Sikkerhetsrådet, stilte på jobb den 1/1-2001 nesten uten noe av den lokale kunnskapen eller ‘metisen’ som er nødvendig i den uformelle delen av Sikkerhetsrådet. For å tilegne seg denne type kunnskap må man delta i arbeidspraksisene i Sikkerhetsrådet. For de valgte medlemslandene vil det si at man kun har to år å gjøre dette på, og sannsynligheten for at man må avslutte arbeidet når man behersker det best er derfor stor.

”Rapid turnovers admittedly mean that time, and opportunities, are lost while newcomers master the ropes; and that slowly nurtured personal relationships of mutual confidence are abruptly broken” (Boyd 1971:36).

⁶⁰ I 1963 ble antall valgte medlemmer av Sikkerhetsrådet utvidet fra seks til ti medlemmer, og mens man tidligere trengte syv stemmer for å få gjennom et resolusjonsforslag, trengte man fra da av ni stemmer.

Når det gjelder de faste medlemslandene er det ikke uvanlig at deres delegater besitter stillinger i Sikkerhetsrådet i både 5 og 10 år, og lenger. Dette betyr at de faste landene har en stor fordel i forhold til det å beherske arbeidsformen i Sikkerhetsrådet. I tillegg har de en *flying start* i forhold til kontakter og nettverk internt i Sikkerhetsrådet. P5 kan i den forstand kategoriseres som los i Sikkerhetsrådet.

Arbeidsformen er viktig i forhold til å øve innflytelse i Rådet. På den måten vil de faste medlemslandene derfor få et forsprang når det gjelder kulturell kapital, metis-kunnskaper og nettverk, og dermed også opparbeide seg en uformell maktbasis i Rådet (i tillegg til den formelle vetoretten) som ikke reflekteres i noen formelle strukturer av Sikkerhetsrådet.

Jeg har nevnt hvordan franskmennenes ekspert og ambassadør hadde et samarbeid og en kunnskap om hvordan man skulle gå fram for å ha størst mulig innflytelse i Sikkerhetsrådet, som var overlegen de fleste andre medlemmene. Franskmennene la lista for tempoet i debatten, og dersom medlemsland ikke hang med på dette ville de fort miste alle muligheter til å delta i ordskiftet. Denne dynamikken bekreftes av andre informantutsagn.

”Så enkelt er det, det er et så uformelt organ og for å bli tatt alvorlig så må du ha noe å bidra med i debatten, ikke sant, lage allianser og velge deg ut noen ting du står på og går etter. Og da er det sånn at innflytelsen henger også da sammen med hva slags instruksjer du får, men også arbeidsformen og hvordan du behersker den. Sikkerhetsrådet er på mange måter et drømmeorgan for nordmenn. For det er såpass uformelt, men likevel strukturert, da liker vi oss, da liker vi oss. Når strukturene og tradisjonen er ganske strenge, men det er uformelt i stilen. Det har for eksempel passa meg aldeles strålende” (Informantutsagn nov. 2002).

”Dette er tross alt det mektigste av alle organer, ikke sant. Arbeidsformen er gitt, og da fungerer den menneskelige faktor sånn og sånn, da kan instruksjer bare fungere sånn og sånn, fordi den legger begrensninger på dem. Og da kan du begynne å tenke på norsk lynne og norsk arbeidsstil, og sånn, hvordan passer det inn, vi har ikke særlig autoritært og hierarkisk system, det gjør at sjansen for å gjøre feil er større, det går lynraskt, i New York, bare to nivåer, bare to nivåer, ekspert, ambassadør. Ingen andre. Er ikke det uforsvarlig? Hva slags begrensninger legger det på, for det første, eksperten, 28 år, 30 år, 32 år, ikke sant som holder på, og så en litt overarbeida

ambassadør som har 1000 forskjellige ting. Som egentlig bare to mann bytter på” (Informantutsagn nov. 2002).

Disse sitatene peker på at det kan ligge enda større maktforskjeller i strukturene. Hva betyr egentlig ‘norsk lynne’ og ‘arbeidsstil’ i dette perspektivet? Er det mulig å snakke om kulturelle distinksjoner (Bourdieu 1995) i Sikkerhetsrådets arbeid? Personen som uttalte dette hadde en viktig plass i det norske arbeidet i Sikkerhetsrådet, og understreket at arbeidsformen passet ham “aldeles strålende” og at det hadde vært “.et drømmeorgan for nordmenn”. Spørsmålet blir om Sikkerhetsrådets uformelle arbeidsform, i tillegg til å favorisere de fem faste landene, favoriserer vestlig kultur og moderne demokratier.

Det å beherske arbeidsformen er vesentlig for å øve innflytelse, og det er her en fordel å være et permanent medlem i forhold til et valgt. I tillegg er arbeidsformen stort sett konstruert gjennom praksis og sedvane i løpet av nesten 60 år. Det er derfor nærliggende å tro at de fem landene som har vært med hele tiden i disse snart 60 årene, også har spilt en viktigere rolle i utformingen av arbeidsformen enn valgte land. Under FNs første 45 år var Sikkerhetsrådet mer eller mindre handlingslammet på grunn av den kalde krigen.⁶¹ Det var lite som skjedde i Sikkerhetsrådet og situasjonen der var passiv og fastlåst i forhold til hva den har vært etter oppløsningen av den kalde krigen.⁶² Verden har endret seg og Sikkerhetsrådet har endret seg fra å være passivt og fastlåst til å være aktivt og opererende. I og med at det bare har vært en endring av FN-pakten og noen flere, men fortsatt få, endringer av ‘Rules of procedure’ må mye ha i de uformelle prosessene. Spørsmålet om kulturelle distinksjoner, eller mer konkret om Sikkerhetsrådets uformelle arbeidsform favoriserer de fem faste medlemslandene, må derfor utdypes med spørsmålet om Rådet

⁶¹ En av årsakene til dette var at konsensuskravet blant P5 ikke ble nådd. FN hadde derfor lite mandat og stater handlet i større grad uten FN-legitimitet.

⁶² Statistikk over antall resolusjoner per år viser at FN har fått en større rolle i det internasjonale samfunn fra 89/90 og at denne tendensen senere har blitt forsterket.

fortsatt fungerer slik det opprinnelig var ment, eller om det har endret seg for å ivareta nettopp den opprinnelige intensjonen. De fem faste medlemmene ble permanente fordi de var seierherrer etter andre verdenskrig og stormakter i 1945. De representerte også en viss pluralisme blant FNs medlemsland. Denne pluralistiske situasjonen var mer eller mindre legitim og representativ fram til 9. november 1989.⁶³ Da falt muren i Berlin, og den kalde krigen, kampen mellom kommunismen og kapitalismen, tok slutt. Kapitalismen eller vesten sto igjen som seierherrer, mens Russland bygget en ny grunnmur basert på glasnost og perestrojka, vestlige verdier.⁶⁴ Dette betyr at Sikkerhetsrådet plutselig besto av færre reelle stormakter, men av flere vestligorienterte land. Fire av de fem permanente medlemslandene var nå 'på vestens side'. I tillegg var Kina egentlig ikke en konkurrerende opponent til disse fire, og kunne heller ikke representere det store mangfoldet av verden som befant seg 'utenfor Vesten'. Verden så annerledes ut, men ikke Sikkerhetsrådet. Vesten hadde vunnet den kalde krigen, men også på mange måter Sikkerhetsrådet. Dette betyr at de landene som har anledning til å være i Rådet over lengre tid og derigjennom tilegne seg, men også utforme Sikkerhetsrådets unike metis-kunnskaper, stort sett har vestlige verdier som idealer. Med andre ord vil det si at Vesten ikke bare dominerer Sikkerhetsrådet formelt sett gjennom vetoretten, men også gjennom den uformelle arbeidsformen og gjennom dets kulturelle kapital. Eller for å si det med Foucaults ord, en vestlig "rationality of government" som ifølge ham selv innebærer:

"...government as an activity or practice, and (...) arts of government as ways of knowing what that activity consisted in, and how it might be carried on. A rationality of government will thus mean a way or system of thinking about the nature of the practice of government (who can govern; what governing is; what or who is governed), capable of making some form of that activity thinkable and practicable both to its practioners and to those upon whom it was practised" (Foucault 1991:3.).

⁶³ Datoen 9.november brukes her som et metonym på kommunismens fall. Det var glidende overganger og prosesser over hele verden både før og etter denne datoen som førte til dette.

⁶⁴ Dette startet allerede i 1984 da Mikael Gorbatsjov kom til makten i Sovjetunionen.

Dersom reform av Sikkerhetsrådet er ønskelig, vil det ut fra dette resonnementet være nødvendig med en utvidelse eller endring av faste medlemmer slik at sammensetningen reflekterer dagens verdenssituasjon bedre. Dermed vil Sikkerhetsrådet være en bedre speiling av den verden den skal operere i, og den uformelle makten vil således bli bedre fordelt. Det er altså ikke nok å bare endre bruk av vetoretten som utgjør deler av den formaliserte makten. På denne måten vil svaret på Barnetts spørsmål, om internasjonale organisasjoner virkelig gjør det de opprinnelig var ment å gjøre, når det gjelder Sikkerhetsrådet være at det er noe avsporet i forhold til dets opprinnelige intensjon i og med at fordelingen av de fem faste landene og vetoretten er så skjevt fordelt, men også fordi de uformelle prosessene bygger maktstrukturer og distinksjoner som gjør fordelingen enda skjevere til fordel for vesten.

Pessimistene mener at de uformelle konsultasjonene gjør Sikkerhetsrådet så hemmelighetsfullt at det skader dets legitimitet. Optimistene mener at de uformelle konsultasjonene er 'oljen' som får Rådet til å fungere effektivt og derigjennom også legitimt. Allerede i 1946 så en klarsynt norsk representant behovet for lukkede uformelle konsultasjoner i Sikkerhetsrådet; "Norway thought that if the Council could not hold closed meetings, informal meetings would be held, and this would tend to even greater secrecy." (Bailey 1998:10).⁶⁵ De formaliserte uformelle konsultasjonene i Rådet er en arena som ivaretar Sikkerhetsrådets aktørers eksistensielle dilemma mellom å håndheve den formaliserte konstitusjonen samtidig som de skal ivareta internasjonal fred og sikkerhet i en pluralistisk verden som stadig endrer seg.

"'formal informals', (...) are perhaps the single most important procedural loophole in the functioning of the Security Council. As the representative from France said in 1994: "[i]nformal meetings are not even real Council meetings; they have no official existence, and are assigned no number. Yet it is in these meetings that all the Council's

⁶⁵ Eller konsultasjoner "... known as 'formal informal' " (Reid, Natalie; <http://www.globalpolicy.org/security/informal/natalie.htm> ; 3/6-2004.)

work is carried out." [citation] There are no written records, and only Council members and certain Secretariat staff may attend." ⁶⁶

Den norske representanten i 1946 så dette behovet, samtidig som han anerkjente faren for et lukket og hemmelig Sikkerhetsråd som produserte mesteparten av sine beslutninger på en uformalisert uformell arena. De lukkede, interne konsultasjonene legitimeres således av at de er knyttet opp til det formelle systemet. Videre har vi sett at dette legitimerer maktpotensialer for P5 i Sikkerhetsrådets beslutningsprosess som går utover den formaliserte maktfordelingen.

Forvaltningsregimer, Lojalitetskonflikter, Disharmonier

Så langt har jeg fokusert på det uformelle som deler av en arbeidsprosess som støtter opp om og reproducerer de formaliserte delene av denne prosessen. De er altså integrerte deler av samme prosess som er avhengige av hverandre. Tar du bort den ene delen av denne arbeidsprosessen faller den andre, og dermed hele bedriften. I dette avsnittet ønsker jeg å se på om dette forholdet virkelig alltid er så harmonisk som det vi har sett til nå skulle tilsi. Uformelle og formelle prosesser er tross alt sosiale konstruksjoner bygget opp fra to forskjellige prinsipper, som kan gjøre det vanskelig for prosessene å kommunisere med hverandre.

Harts andre punkt for å beskrive hva slags sosiale konstruksjoner forholdet mellom formelle og uformelle prosesser kan ta, handler om at de uformelle prosessene undergraver det formelle systemet. Det uformelle kan være negasjonen av de formelle institusjonene. Hart illustrerer dette tilfellet med trafikanter på dop, og skattesnyteri (Hart 1985). Her vil jeg

⁶⁶ (Natalie Reid. <http://globalpolicy.igc.org/security/informal/natalie.htm> ; 5/6-2004)

presentere noen empiriske eksempler fra mitt feltarbeide hvor jeg mener de uformelle prosessene i Sikkerhetsrådet bærer preg av å være samme type undergravende fenomen som Harts eksempel med skattesnytere og trafikanter på dop. Imidlertid er det viktig å forstå Simone Abram og Halvard Vikes begrep om *forvaltningsregimer* for å forstå hvordan dynamikken mellom formelle og uformelle prosesser kan virke undergravende på det formelle systemet i Sikkerhetsrådet.

Forvaltningsregimer

Abram og Vike skriver i introduksjonen til *Norsk antropologisk tidsskrift* (NAT) nr. 2-3 2003, om etiske problemer for individer som jobber i implementeringsfasen av statlige prosesser. I denne teksten skisserer de blant annet hvordan det kan være problematisk for en jordmor å gi en nybakt mor det Rådet som finnes i statlige instruksjoner om hva slags holdninger jordmødre skal ha i forhold til ulike situasjoner. Problemet kan oppstå fordi jordmødre har gjort seg egne erfaringer gjennom sitt arbeidsliv. Derfor kan jordmoren oppleve et dilemma mellom sine egne erfaringsnære oppfatninger om oppdragelse på den ene side og statens offisielle instruksjoner på den andre. Det erfaringsnære paradigmet kan kun erverves gjennom det Scott kaller uformell kunnskap, og kan både støtte opp om, samt undergrave de statlige formelle retningslinjene enhver utdannet jordmor har forpliktet seg til å beherske. En situasjon der de formelle retningslinjene sier noe annet enn jordmorens erfaringsnære kunnskap eller metis vil naturligvis sette aktøren i et etisk dilemma. Abram og Vike mener at disse dilemmaene ikke først og fremst handler om personers faglige vurderinger, men om reaksjoner på forvaltningens strukturelle grep på aktørene i disse strukturene, Abram og Vike er tydelig inspirert av Foucaults "governmentality", men kaller slike strukturelle grep for "forvaltningsregimer" (Abram og Vike 2003:63).

De norske delegatene i Sikkerhetsrådet var innevevd i to slike forvaltningsregimer som ikke nødvendigvis var komplementære, nemlig det norske Utenriksdepartementet og Sikkerhetsrådet. Når effekter av forvaltningsregimers måter å virke på styrer aktørers valg, representerer strukturen en usynlig maktfaktor i den forstand at den har internalisert visse føringer for handling hos aktører i aktuelle situasjoner. Slike former for maktutøvelse kan fra maktens ståsted forstås som

“...vellykket forvaltning av statlige interesser. Likevel kan altså aktører undergrave statlige styringsambisjoner ved å refortolke og bearbeide dem underveis i iverksettelsesprosessen. Av slike grunner er det nødvendig å undersøke hvor og hvordan maktdiskurser bearbeides i maktens “periferi”. Det er ikke minst her antropologers bidrag har stor betydning, for eksempel gjennom konkrete empirisk forankrede analyser av hvordan maktens periferier bidrar til å forme maktens dialektikk”(Abram og Vike 2003:63).

I forhold til argumentet om “vellykket forvaltning av statlige interesser” og at aktører kan undergrave statlige styringsambisjoner, mener jeg i likhet med Abram og Vike at det å undersøke maktdiskurser i maktens periferi er viktig, men at det er vel så viktig å studere forvaltningsregimer i maktens sentrum. Jeg skal straks gå nærmere inn på hvorfor og hvordan, men først må jeg gjennom en grundig begrepsavklaring om sentrum og periferi i forhold til Norges engasjement i Sikkerhetsrådet.

Sentrum – periferi

Etter Foucault har forståelsen av makt fått et mindre monolittisk preg. Det er nå vanlig å ha et diffust, fragmentert, men også sammenhengende syn på hvordan makt utøves og utformes. Begrepsparet sentrum – periferi refererer i denne sammenheng til hvor nært ulike elementer i beslutningsprosessen var sentrum i den politiske utformingen av sakene til Sikkerhetsrådet. Periferien blir formelt sett forstått som implementeringen av instruksene og skjer gjerne i fysisk avstand fra sentrum. Sentrum må formelt forstås som sentrum av statsapparatet og betyr i denne sammenheng Storting, regjering og departementer fordi det

er der selve politikken formelt sett utformes. Ved å bruke sentrum – periferibegrepene på Norges rolle i Sikkerhetsrådet, vil vi få problemer med å finne ut hva som var sentrum og hva som var periferi.

Dersom vi tar utgangspunkt i Utenriksdepartementet i Oslo, er den norske delegasjonen perifer både i fysisk og abstrakt forstand, men også i forhold til det formaliserte idealet om hvor utformingen av Norges politikk skjedde. (Mellom delegasjonen og UD er det et verdenshav samt seks timer i tidsforskjell. UD ligger i Oslo mens den norske delegasjonen ligger i New York. Slik sett er altså den norske delegasjonen perifer i forhold til UD og Norges statsadministrasjon (regjering og Storting)). Hvis vi snur på dette og ser situasjonen fra den norske delegasjonen vil det ut fra hva vi har sett tidligere være legitimt å si at UD og den norske statsadministrasjonen er i periferien og den norske delegasjonen i sentrum. Et eksempel som illustrerer dette er situasjonen rundt vedtaket om Iraks våpendeclarasjon som ble fattet i New York, og som utenriksminister Jan Petersen reagerte på dagen etter.⁶⁷ Med dette perspektivet kan det se ut som om utenriksministeren befant seg i implementeringsfasen der han reagerte på instruks fra Sikkerhetsrådet som Norge selv hadde vært med på å fatte.

Ved å flytte perspektivet til FN-pakten og Sikkerhetsrådets hensikt, som er å ivareta internasjonal fred og sikkerhet, vil New York framstå som verdens navle, mens man i beste fall vil bli kalt navlebeskuende dersom man prøver seg på å definere Oslo som sentrum i dette perspektivet. Begrepsparet sentrum - periferi vil dermed få lite beskrivende betydning i dette forholdet, dersom man ikke benytter seg av det for nettopp å si noe om hvor flytende disse maktfeltene er.

⁶⁷ jmf. caset om Iraks våpendeclarasjon som ble presentert innledningsvis i oppgaven.

Sentrum og periferi kan således benyttes om hverandre på de forskjellige feltene. Variablene var situasjonelle. Det avgjørende kunne være konstruerte situasjoner, andre ganger kunne det være gitte politiske situasjoner der og da som eksempelet med Petersen. Hva slags instruksjoner som ble gitt fra UD var også med på å avgjøre hva som var sentrum og periferien i beslutningsprosessen. Dersom instruksene fra UD var detaljerte instruksjoner som skulle følges til punkt og prikke, vil man beskrive UD som sentrum og delegasjonen som periferi. Hadde UD gitt delegasjonen rammeinstruksjoner eller resultatinstruksjoner, vil det være mer naturlig å beskrive den norske delegasjonen som sentrum og UD som periferi. Likevel ble dette, som jeg har skissert tidligere, oppfattet forskjellig ettersom man befant seg i Oslo eller New York. Dette inntrykket forsterkes for eksempel av utsagn som at 'den norske delegasjonen var der det foregikk, de følte situasjonene på pulsen.' (Informantsamtale sept. 2002). Forvirringen blir ikke mindre med følgende utspill fra en av informantene i Oslo:

”Delegasjonen sitter der ting skjer og rapporterer om dette, fra møtene i New York og fra de ulike uformelle kontaktene de har der. Slik har de stor innflytelse og viser hvordan stemningen er der hvor sakene faktisk behandles. Delegasjonen gir ofte anbefalinger til en norsk holdning, men det klareres ut her i UD på politisk nivå, dette er viktig. Utenriksministeren er til slutt ansvarlig for alt delegasjonen gjør, for norsk utenrikspolitikk og for norsk FN-politikk. Delegasjonen må holde seg til rammene fra ham, men en av embetsverkets og delegasjonens oppgaver er å gi anbefalinger til ham” (Informantutsagn aug. 2002).

Dersom man fokuserer på ansvaret for Norges politikk i denne sammenheng, var det som vi ser av sitatet krystallklart at sentrum befant seg rundt utenriksministeren og at delegasjonen var mer perifer. Ved å rette fokus mot hvordan utformingen av instruksene foregikk vil det imidlertid bli problematisk å kategorisere det ene som sentrum og det andre som periferi. Dersom vi velger saker der den norske delegasjonen fikk resultatinstruksjoner vil det være mer naturlig å kategorisere den norske delegasjonen som sentrum og UD som periferi. En annen måte å se den norske delegasjonen som sentrum på er dersom man vektlegger tolking av instruks som meningsproduksjon. Det var aktørene i den norske delegasjonen som skulle

representere Norge i Sikkerhetsrådet gjennom instruksjer. Som vi har sett varierte instruksene fra sak til sak og det var vanlig å benytte seg av resultatinstruksjer. Dermed ble det opp til aktørene i delegasjonen å tolke instruksene samt presentere dette på best mulig måte i Sikkerhetsrådet, som var endestasjonen for hele beslutningsprosessen. Slik sett vil det i denne sammenhengen være naturlig å kategorisere delegasjonen som sentrum.

Spørsmålet om hva som er sentrum og periferi vil altså være relativt i forhold til hvilken del av beslutningsprosessen man fokuserer på, og i forhold til hvor man selv står. Grunnen til denne vekslingen mellom lokaliseringen av sentrum og periferi har å gjøre med arbeidsformen, tidspress og det sterke konsensusfokus i Sikkerhetsrådet. Uten disse faktorene kunne Norges holdninger til alle saker i Sikkerhetsrådet vært formalisert i detaljinstruksjer samt vært godkjent av utenriksministeren. Det hadde riktignok tatt mye tid, og sannsynligvis vært lite effektivt i forhold til å opprettholde et velfungerende Sikkerhetsråd. Som vi har sett var det en form for resiprositet på ekspertmøtene og tekstene fra disse møtene besto ofte av konglomerater av mening og instruksjer. Dette var uttrykk for en sammensmeltning av de ulike medlemslandenes holdninger, og er et eksempel på at detaljinstruksjer og et totalt formalisert system fra en regjering sin side ville mislykkes.

Aktører som jobbet i UD og i den norske delegasjonen hadde like store muligheter til å fortolke og bearbeide sine arbeidsinstruksjer og statlige retningslinjer som jordmoren fra eksempelet til Vike. Disse aktørene jobbet også med iverksettingsprosesser på hvert sitt sted. Samtidig har vi sett at en aktør som jobber i maktens sentrum, uansett hvor det måtte befinne seg, vil ha like store muligheter til å erverve seg uformell kunnskap om hvordan jobben best utføres som det jordmora har. Sannsynligheten for at disse aktørenes erfaringsnære paradigmer eller uformelle kunnskap kunne kollidere med statlige eller

offisielle retningslinjer var verken større eller mindre enn for en jordmor. Vi har sett hvordan prosesser i sentrum påvirkes av samme type forhold mellom individ og forvaltningsregime som prosesser i periferien. Noe annet ville innebære et nærmest monolittisk syn på maktutøvelse som et upåvirkelig sentrum, eller en kilde all makt, i denne sammenheng normer, regler og verdier, strømmer ut fra.

Abram og Vike sier det er viktig å studere makt i periferien, jeg vil gjerne legge til at det i tråd med ovenstående grunner også er viktig å studere makt i sentrum, men kanskje spesielt dynamikken mellom periferi og sentrum og hvorfor lokaliseringen av disse forflytter seg, samt hvordan forvaltningsregimer påvirker utøverne av denne makten. Et eksempel på hvordan dette dynamiske forholdet brøt med de formaliserte retningslinjene og blottla det dynamiske forholdet er Irak-caset.

Eksempel på lojalitetskonflikt (Iraks våpendeklarasjon)

”It seems likely that informal practice will always be worth investigating because, on the one hand, the formal rules cannot specify every contingency, and on the other, human creativity seems to be naturally inclined to subvert formal procedure”
(Hurd 1997:140).

Under kaffen på Sips fikk jeg gjennom eksempler vite at det finnes rom for den menneskelige faktor i arbeidet med Sikkerhetsrådet og at hvor stor rolle den kan spille avhenger av hvor viktig og politisk brennbar den aktuelle saken er. Imidlertid er den menneskelige faktoren også vesentlig på de mest brennbare sakene. Jeg ble nysgjerrig på hvilken rolle den menneskelige faktoren kunne spille og spurte forskjellige informanter om hvordan den kunne komme til uttrykk i praksis. Til svar fikk jeg blant annet følgende: “Hvilken frihet eller tillit diplomatene opplever at de har i forhold til politisk ledelse er avgjørende for hvordan den menneskelige faktoren spiller inn”(Informantutsagn, nov.2002).

Svaret ledet meg videre til å snakke direkte med norske diplomater om forholdet. Responsen var blant annet at “politikerne har vært kule” og “folks personlige stil har en betydning”. Dette gjaldt også, som vi nå skal se, på saker som omhandlet Irak. Selv om Irak som saksområde ga inntrykk av å bli behandlet på et så formelt nivå som mulig, det vil si gjennom formelle kanaler og med et formelt avklart ansvarsforhold.

Den norske delegasjonens stemme til avgjørelsen om at kun de fem faste medlemmene skulle få lese Iraks våpendeclarasjon i desember 2002 er et eksempel på at de uformelle arbeidsprosessene ikke kun støtter opp om det formelle. I dette eksempelet skal vi se hvordan “forvaltningsregimet” i Sikkerhetsrådet kan føre til dilemmaer hos de norske delegatene, og d på den måten undergrave de formelle strukturene i Utenriksdepartementet. Det skal videre i denne delen diskuteres hvorvidt det norske Utenriksdepartementet, som et system, er inkommensurabelt med Sikkerhetsrådet sett som et annet system. Kan den norske delegasjonens oppgave i forlengelsen av dette forstås som en megler mellom to forskjellige institusjonelle systemer? Hva vil det i så fall innebære for delegasjonen i forhold til ansvarsdilemmaer? Den norske delegasjonen i Sikkerhetsrådet hadde på mange måter en dobbeltrolle, på den ene side var de nasjonale synspunktene og interessene, mens delegasjonen på den andre siden også fikk et ansvar for prosessene i Sikkerhetsrådet.

“Altså, en ting er våre synspunkter, men i og med at vi har den rollen som koordinator i forhold til sekretariatet, i forhold til partene, i forhold til andre interesserte naboland de er på tråden hele tiden og lurere på hva som skjer osv., og i forhold til de andre i Rådet, altså du opparbeider deg ansvar for prosessen som på en måte er større enn dine nasjonale interesser og i den grad dine kollegaer er uenige så må du prøve å bygge bro og prøve å finne løsninger eller i hvert fall prøve å legge til rette slik at vi kan finne løsninger” (Informantutsagn, nov. 2002).

Lørdag 7. desember 2002 støttet Norge forslaget om at kun de fem faste medlemslandene skulle få tilgang til Iraks våpendeclarasjon. Mandag 9. desember var Norge plutselig

motstander av vedtaket. Hvordan kunne dette skje? For å forstå dette må vi gå nærmere inn i selve hendelsesforløpet og beslutningsprosessen rundt vedtaket.

Avgjørelsen om at bare de permanente medlemmene skulle få innsyn i Iraks våpendeklarasjon ble fattet gjennom telefonisk møtevirksomhet, presidenten ringte rundt til de forskjellige delegasjonene i Sikkerhetsrådet helgen 6-7 desember 2002. Spørsmålet dukket opp i helgen og ikke på en 'arbeidsdag', fordi dokumentene fra Irak ankom i helgen. Det var en løpende prosess som pågikk over lørdagen og søndagen. Presidenten for Sikkerhetsrådet (som denne måneden var fra Colombia) ringte rundt til alle delegasjonene en for en, han aktet å gjøre deklarasjonen kjent kun for de fem faste medlemslandene fordi disse hadde spesielle forutsetninger for ekstra innsyn gjennom sin status som atommakter. I forlengelsen av dette kom argumentet om at det kunne være mange konfidensielle opplysninger som ikke måtte komme på avveie i deklarasjonen. Jo flere som fikk lese den, jo større var risikoen for lekkasjer. Ingen var uenige i at dette kunne vedtas gjennom en telefonrunde, det var heller ingen som foreslo at man skulle vente til mandag for å møtes på ordinær måte i FN-bygget. I avsnittet om Sikkerhetsrådets agendasetting så vi at Rådets representanter skulle få beskjed fra generalsekretæren om møteagendaen minst tre dager før møtet. I akutte situasjoner kunne man få møteagendaen levert samtidig med møtevarselet. I dette tilfellet ble møteagendaen imidlertid levert samtidig med selve møtet i og med at beslutningen ble fattet per telefon. Denne praksisen innebar dermed en snarvei mellom agendasetting og møtet som hindret delegasjonene i å oppdatere sine respektive hjemmeapparat. For Norges del innebar dette at utenriksministeren ikke var oppdatert på situasjonen slik at han kunne instruere delegasjonen følgelig måtte improvisere. Sikkerhetsrådets avgjørelse når det gjaldt Iraks våpendeklarasjon var således ikke i tråd med

det som står om agendasetting i Sikkerhetsrådets 'Rules of procedure', og er et eksempel på endret praksis.

Forutsetningen for at denne avgjørelsen skulle bli vedtatt gjennom telefonrunden var at ingen av de 15 medlemmene hadde innvendinger. Den norske delegasjonen konkluderte på telefon med presidenten at de ikke hadde noen innvendinger mot forslaget, forutsatt at ingen andre hadde det heller. Saken ble avgjort på søndagen med det utfall at kun de fem faste skulle få tilgang til rapporten. Begrunnelsen i vedtaket refererte til at P5 hadde særstatus. 'Delegasjonene i Sikkerhetsrådet hadde telefonisk kontakt seg imellom der de drøftet spørsmålet hele helgen. Ingen protesterte under telefonrunden, ikke en gang Syria' (Informant mars 2004), men grunnen til det trenger ikke nødvendigvis være at de var enige i forslaget; "... ifølge FN-diplomater ble ikke alle rådsmedlemmene konsultert før en amerikansk tjenestemann hentet rapporten, som består av 11.800 sider og flere hundre disketter, på kontoret til inspektør-sjef Hans Blix kort etter at den kom til New York søndag kveld. Den eneste som ville uttale seg offentlig, var Syrias FN-ambassadør Mikhail Wehbe, som sa det var stikk i strid med all logikk og enheten blant Sikkerhetsrådets 15 medlemmer å overlate kopien til USA".⁶⁸ Den offisielle versjonen sier at vedtaket ville bli fattet dersom ingen delegasjoner hadde noe i mot det. Det faktum at Syria protesterte samme kveld, styrker teorien om at ikke alle rådsmedlemmene var konsultert. I så fall er dette et eksempel på praksis som strider mot de formelle prosedyrereglene om vedtak i Sikkerhetsrådet.

Spørsmålet om saken kunne ha fått et annet utfall dersom den hadde blitt behandlet på en hverdag gjennom rutinemessig møtevirksomhet, ble bekreftet av personer som arbeidet tett med saken. Presidenten ville ikke holde et eget møte på spørsmålet om hvem som skulle få

⁶⁸ (<http://pub.tv2.no/dyn-nettavisen/arkiv/?archiveSection=309&archiveItem=245555> ; 7/6-2004)

tilgang til dokumentene, han ville i stedet ta en ringerunde. Et av argumentene for dette var at situasjonen oppstod i helgen, og at det ville representere unødvendig bryderi for delegatene å bli innkalt til ekstraordinært møte utenfor arbeidstiden. Et annet argument var at dette var en hastesak, dokumentene ankom Sikkerhetsrådet nettopp i helgen og ikke på mandagen etter. Ifølge mine kilder ville presidenten få saken raskt unna, fordi det var mye mediaoppmerksomhet rundt dette og på grunn av sakens karakter. Det var dermed ikke tid til å vente til over helgen (Informantutsagn mars 2004).

På spørsmål om det er vanlig å bruke ringerunde som metode på slike saker, fikk jeg til svar at Sikkerhetsrådet benytter seg av ringerunder for å spare tid og arbeid når det behandler en sak man mener ikke behøver debatt, og/eller hvis det er en hastesak. Et eksempel på tidligere bruk av ringerunde som metode for Sikkerhetsrådet er situasjonen umiddelbart etter terroranslagene mot USA 11. september 2001. Da var det et stort behov i Sikkerhetsrådet for å komme fram til en presidentuttalelse som fordømte terroren så fort som mulig. FN-bygningen var stengt, og det var umulig for delegatene å slippe inn av frykt for terror. Den norske delegasjonen tok dermed initiativ til en ringerunde i en telefonsamtale med presidenten for Sikkerhetsrådet. Presidenten fulgte opp initiativet slik at medlemmene i Sikkerhetsrådet ble enige om en kort uttalelse som fordømte terroren. I dette tilfellet måtte medlemmene i Sikkerhetsrådet benytte seg av ringerunden som middel fordi det ikke var mulig for delegatene å møtes i tillegg til at saken hastet.

I situasjonen rundt fordømmelsen av terroranslaget 11. september var det uproblematisk å komme fram til en fordømmelse av selve angrepet. Det var et så klart og tydelig brudd på folkeretten og alt som finnes av internasjonale konvensjoner, at diskusjon om å fordømme

dette var unødvendig. Saken stilte seg imidlertid annerledes når det gjaldt spørsmålet om innsyn i Iraks våpendeclarasjon.

Det har vært vanskelig å finne ut av hvordan kontakten med hjemmeapparatet var den helgen avgjørelsen om innsyn i Iraks våpendeclarasjon ble tatt, grunnet konfidensialitet rundt interne prosesser når det gjelder spesifikke situasjoner. Men i og med at det var uenighet mellom hjemmeapparatet og den avgjørelsen som ble fattet i New York denne helgen, er det nærliggende å tro at utenriksministeren ikke var oppdatert på situasjonen. Om dette var tilfellet kan enten tidspresset, erfaringsnær kunnskap eller forvaltningsregimet i Sikkerhetsrådet ha vært faktorer som gjorde at man valgte å fatte avgjørelsen. Den norske delegasjonen sto, som presidenten sa, fritt til å utsette avgjørelsen til mandag, i og med at vedtaket i helgen forutsatte at ingen medlemsland hadde innvendinger mot forslaget. Dermed er det nærliggende å tro at personer i den norske delegasjonen med press fra Sikkerhetsrådets forvaltningsregime, benyttet seg av erfaringsnær kunnskap for å fatte et vedtak i dette spørsmålet.

Det at beslutningsprosessen om fordømming av terroranslaget mot WTC av mine informanter ble nevnt i sammenheng med beslutningsprosessen rund Iraks våpendeclarasjon styrker antagelsen om at det var erfaringsnær kunnskap som gjorde utslaget. Nettopp av lignende grunner kom Abram og Vike fram til at det er viktig å studere maktens periferi. Dermed kan vi også si at det er viktig for antropologer å studere maktens sentrum dersom en ønsker å forstå hvordan maktens instruksjoner blir etablert og implementert.

Arbeidsformen i Sikkerhetsrådet, og måten Norge tilpasset seg denne praksisen på, spilte dermed inn på hvordan Norge valgte å stemme i denne situasjonen. Grunnen til det ligger i

kompleksiteten i møtet mellom det norske Utenriksdepartements organisasjon og arbeidsformen i Sikkerhetsrådet. Denne kompleksiteten skyldes forskjeller mellom den institusjonelle logikken i UD og i Sikkerhetsrådet. Kombinert med tidspresset satte dette delegatene i et dilemma mellom ansvarsforholdet til UD og Sikkerhetsrådet.

På samme måte kan uformelle maktstrukturer rundt presidentposisjonen i Sikkerhetsrådet resultere i uønskede situasjoner som undergraver denne posisjonens formaliserte intensjon. Jeg skal gå nærmere inn på dette i det påfølgende avsnittet.

Presidentposisjonen

Vi har sett tidligere i oppgaven hva som står om presidentposisjonen i Sikkerhetsrådets 'Rules of procedure'. Her skal vi gå mer konkret inn i denne rollen og se på hvordan den fungerer i praksis;

"Det ligger masse makt i presidentposisjonen. Presidenten styrer debatten, han stopper den, han setter i gang, han forandrer den og gjør som han vil. Så om du har fått en tale fra Oslo så hjelper ikke det, fordi at du vet ikke egentlig hva du skal diskutere. Og Presidentembete som roterer er, ... det er ingen tradisjon for å utfordre presidenten på hvordan han styrer/strukturerer dette. Det er igjen et maktspørsmål. For alle skal være president sjøl, og da vil du ikke at noen, på godt norsk, skal begynne å bølle med deg, når det er du som sitter i stolen. Så derfor så opptreer du lojalt, selv om du må bite i deg ting altså, jeg har måttet gjøre det flere ganger, jeg har hatt veldig lyst til å dra noen ting, men det går ned en bom, fordi at presidenten ikke vil ta det i dag eller i morgen eller utsette det eller ta en annen innfallsvinkel. Så det nytter ikke med detal.... altfor detaljerte instruksjer, det er utrolig viktig. Arbeidsformen er rett og slett sånn og forhandlingsprosessen er sånn at det nytter ikke med kjempedetaljerte, du må stole på folk, det er veldig gammaldags diplomati på den måten, særlig for de som sitter å snakker til slutt da" (Informantutsagn nov.2002).

Presidentposisjonen er en ordstyrerrolle, og eksisterer for at det skal være mulig å holde en viss form for orden i debatten i Sikkerhetsrådet. Argumentet for en slik orden i de fleste organisasjoner er at denne rollen er nødvendig for at alles stemmer i diskusjonen skal bli hørt. Presidenten kan invitere folk til å snakke og han kan stoppe innlegg. Presidentrollens

formelle funksjon er altså å holde orden på debatten. Sitatet viser at denne rollen har uformelle konnotasjoner som undergraver det presidentrollens egentlige utgangspunkt var. Personen sier selv at han/hun har måttet bite i seg mange ting i diskusjonen nettopp på grunn av presidentrollens funksjon. Alle medlemmer skal være president for Rådet i løpet av sitt engasjement. Embetet går altså på rundgang og denne turnusordningen legger føringer på beslutningsprosessene i Sikkerhetsrådet. Alle var klar over at de selv skulle være president, dermed var også alle opptatt av å behandle den sittende presidenten pent. Ifølge en av mine informanter foregikk det en passiv resiprositet mellom delegasjonene i forhold til dette ansvaret.⁶⁹ Det eksisterte altså en uformell begrunnelse for å unngå å ta opp saker som man i de formelle prosessene kunne ha bestemt seg for å ta opp.

Dermed kan vi igjen ta opp tråden fra Vike og Abram. Presidentposisjonen og ringerunden rundt vedtaket om resolusjon 1441 representerer komplekse situasjoner for aktørene i den norske delegasjonen. Begge situasjonene tydeliggjorde at Sikkerhetsrådet består av forskjellige typer institusjoner eller systemer, og at det fantes situasjoner der ansvaret for å representere sitt medlemslands utenrikspolitikk kom i konflikt med ansvaret for Sikkerhetsrådets legitime eksistens. Ethvert land som påtar seg et medlemskap i Sikkerhetsrådet har ikke kun ansvar for å representere sitt lands holdninger i Rådet. Det har også et ansvar for å opprettholde Sikkerhetsrådets eksistens, samt opprettholde Sikkerhetsrådets opprinnelig intensjon om å ivareta fred og sikkerhet. I de aller fleste situasjonene Norge var med i under sitt engasjement i Sikkerhetsrådet var dette uproblematisk. Likevel har vi sett at forholdet mellom norsk UD og Sikkerhetsrådet av og til kulminerte i dilemmaer for aktørene i den norske delegasjonen.

⁶⁹ jmf. Mauss (1995 [1950]). Muligens en omvendt resiprositet i den forstand at dersom du gjør noe presidenten ikke liker, vil du få det igjen når du selv er president. Det vil si at det er 'frykten' for en negativ 'gave' som binder aktørene til hverandre. Denne 'frykten' bandt delegatene fra de forskjellige delegasjonene sammen på lignende måter som gaven hos Mauss bandt aktører sammen.

Således eksisterer det uformelle i denne sammenheng som en negasjon til det formelle. Spørsmålet kan dras lenger: For hvilket formelt system er det en negasjon? Det norske eller Sikkerhetsrådet? Det er en negasjon i forhold til presidentposisjonen funksjon som objektiv ordstyrer i Rådet, men det kan også være en negasjon i forhold til Norges utenrikspolitikk i den forstand at personen i Sikkerhetsrådet unngår å ta opp saker som står i hans instruks på grunn av lojalitet til presidenten i Sikkerhetsrådet. Her kan det oppstå en lojalitetskonflikt mellom 'tredjekulturen' i Sikkerhetsrådet og delegatenes nasjonale representasjonsansvar.

Tre dimensjoner ved uformell makt

De tre eksemplene om Irak, Kongo og Bougainville, beskrivelsen av ekspertene og ambassadørenes arbeidsprosesser, Irak-caset og avsnittet om presidentposisjonen viser alle hvordan de formelle prosedyrene jeg beskrev i kapittel 3 henger tett sammen med uformelle prosesser. I mange tilfeller virket de uformelle prosessene positivt på det formelle, mens de i andre situasjoner skapte problemer. Eksemplene viste også hvordan det ligger usynlige maktpotensialer i de uformelle prosessene. Ved hjelp av Steven Lukes' tredimensjonale perspektiv på makt blir det lettere å identifisere disse maktpotensialene. Lukes oppsummerer tidligere studier på området og foreslår ut fra dette tre måter å utforske makt på (Lukes 1974). Den første dimensjonen baserer han på blant annet Robert Dahls studier av makt som finnes i boken *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. I boken studerer Dahl makt gjennom å fokusere på hvem som tar beslutninger i beslutningsprosesser. Slik sett er det viktig å undersøke hvordan politiske avgjørelser fattes og hvem som tar hvilke avgjørelser. De tre eksemplene fra mitt feltarbeide, diskusjonen om sentrum–periferi og Irak-caset viste hvorfor det var viktig å inkludere uformelle prosesser for å finne ut av hvordan vedtak ble fattet og hvem som tok hvilke avgjørelser. Lukes andre dimensjon i studiet av makt er inspirert av blant annet Peter Bachrach og Morton S. Baratz

artikkel “The two faces of power” og bok *Power and Poverty. Theory and Practice*. De inkluderer den første dimensjonen, men legger til at det også er viktig å rette blikket mot beslutninger som ikke blir fattet. Det vil si de sakene som av forskjellige grunner ikke kommer opp. Poenget er: “to the extent that a person or group – consciously or unconsciously – creates or reinforces barriers to the public airing of policy conflicts, that person or group has power” (Bachrac og Baratz i Lukes 1974:16). Eksemplene fra avsnittet om Presidentposisjonene viste hvordan uformelle prosesser kunne hindre Norge i å ta opp enkelte saker i Sikkerhetsrådet. Den tredje dimensjonen handler i følge Lukes om avmektige grupper: “It incorporates into the analysis of power relations the question of the control over the agenda of politics and of the ways in which potential issues are kept out of the political process” (Lukes 1974:21). Om denne dimensjonen sier Hylland Eriksen at Lukes vil “...se på “usynliggjorte” grupper; personer og grupper som mangler politiske rettigheter; og som mangler en stemme i offentligheten, og man ville vise hvordan maktutøvelsen rammer dem og gjør dem avmektige” (Hylland Eriksen 1998:204). I denne delen skal det gjennom fokuset på formelle og uformelle prosesser diskuteres hvorvidt Norge var en avmektig gruppe i Lukes’ forstand under medlemsperioden i Sikkerhetsrådet 2001–2002.

”Sikkerhetsrådet er ikke stedet du er først og fremst for å rope høyt, (...) At Norge oppfattes som usynlig kan tyde på at man forveksler utspillpolitikk med reell politikk. For noen virker det som om målet er å skrive fine løpesedler mer enn å endre verden”.⁷⁰

Espen Barth Eide var statssekretær i Utenriksdepartementet de første ti månedene Norge var i Sikkerhetsrådet. Sitatet er et svar til kritikerne av Norges innsats i Sikkerhetsrådet og det treffer spikeren på hodet i forhold til å beskrive hvor løsnings- eller konsensusorientert Sikkerhetsrådet er. Nettopp konsensusfokuset og hvordan dette tvinger fram uformell

⁷⁰ (Espen Barth Eide: <http://www.dagsavisen.no/innenriks/article979733.ece> ; 5/6-2004)

handling samt kunnskap hos delegatene, er viktig for å forstå hvorvidt Norge var en avmektig gruppe i Sikkerhetsrådet.

I samtale med aktører i den norske delegasjonen om når det kunne være aktuelt å benytte seg av uformelle kanaler i Sikkerhetsrådets beslutningsprosess, fikk jeg til svar at det skjedde på alle nivåer, ekspertnivå som ambassadørnivå. Uformelle kanaler ble tatt i bruk i alle ledd på delegasjonen. Formålet med denne formen for kontakt med andre var å influere eller få en sak i retning av det som var positivt for Norge, men det var også fordi det var ønskelig å komme fram til en løsning på ulike saker i Sikkerhetsrådet. Sikkerhetsrådet er et konsensusorgan, og på grunn av vetoretten blir det handlingslammet med en gang det er uenighet i Rådet. Derfor har alle medlemslandene et ansvar utover den nasjonale interesse for å ivareta Sikkerhetsrådets relevante rolle i det internasjonale samfunn. Dette betyr at alle delegasjonene streber etter å komme sammen om de forskjellige forslagene, noe som igjen innebærer at det foregår mye uformell kontakt mellom medlemmene av Rådet. For Norge var det viktig å finne ut av hva andre mente, slik at man kunne komme med et innspill som både representerte Norges holdninger, men som også sto i samsvar med resten av Rådets holdninger. Jmfør situasjonen der Norge sluttet seg til resolusjonen om Iraks våpendeklarasjon 'så fremt ingen andre hadde motforestillinger'. Norges posisjonering i første omgang i denne saken kan forstås som at frykten for norsk utspillpolitikk innebar en utvanning av Norges reelle politikk. En av mine informanter fortalte meg at "...det er klart at løsningene er ikke alltid ideelle sett med norske øyne"(nov. 2002). Grunnen til dette var at Norge, som alle andre medlemmer i Rådet hadde et ansvar for å jobbe for konsensus. Videre fikk jeg høre at

"Det er klart vi vil ønske at en tekst kanskje så en smule annerledes ut men vi føler at det er bedre at Rådet står samlet om en tekst som ikke er ideell, men som er god, enn at vi har en situasjon i Sikkerhetsrådet hvor kanskje ti land stemmer for, og så avstår fire, og så legger USA ned veto. Vi ønsker ikke at man skal bruke Sikkerhetsrådet

som et forum for unødvendig konflikt, heller prøve å bruke Sikkerhetsrådet til å bygge opp om positive prosesser” (Informantutsagn nov 2002).

Derfor er alle medlemmene tvunget til å gi og ta litt av sine egne meninger. “Land møtes og utformer noe som alle kan være fornøyd med. Men vår politikk tar vi alltid med oss og den er basisen for alt vi mener”(Informantutsagn des. 2002). Denne logikken er på mange måter betinget av Sikkerhetsrådets institusjonelle organisering, og innebærer at medlemmene er nødt til å være fleksible for å opprettholde Sikkerhetsrådets legitimitet og effektivitet. Sikkerhetsrådets eksistens er basert på at det har en relevans i internasjonal politikk gjennom å vedta resolusjoner.⁷¹ Resolusjoner kan bare vedtas med stor enighet i Rådet, som vi har sett, med ni stemmer inkludert alle de fem faste medlemslandenes støtte. Dette ansvaret hviler på delegatene og innebærer et puslespill av de forskjellige landenes instruksjer. Slike prosesser holdes ofte, som vi har sett, internt i Sikkerhetsrådet og utøves gjennom uformelle prosesser. Ansvaret for Sikkerhetsrådets legitimitet er ved siden av departementenes instruksjer og ønsker om innflytelse viktige mål for delegasjonene. Rådets legitimitet må hele tiden forsvares og videreutvikles og impliserer et velfungerende råd og et konsensusfokus blant delegasjonene.⁷² Innflytelsen var således betinget av forholdet mellom delegasjonens instruksjer og Sikkerhetsrådets arbeidsform. Dette innebar at de norske delegatene benyttet seg av uformelle kanaler både på ekspertnivå og ambassadørnivå for å komme fram til en enighet slik at Sikkerhetsrådet kunne gjennomføre dets hensikt. Sett under ett betyr disse punktene at det var upopulært med utspillpolitikk fra enkeltdelegasjoner. Tidligere har vi sett hvordan Norge var opptatt av dette fokuset i beslutningsprosessen. Derfor vil det være riktig ut fra dette perspektivet å konkludere med

⁷¹ Det er dette faktum som har gjort at Sikkerhetsrådets internasjonale betydning har fått en større rolle etter at den kalde krigen opphørte.

⁷² Under hele den kalde krigen var Rådet også på mange måter velfungerende, men ikke like mye i forhold til at det vedtok resolusjoner som det tilfellet er i dag. Den gangen spilte Rådet en rolle blant annet i forhold til at det var en arena der representanter for øst og vest kunne treffes for å diskutere det internasjonale samfunn.

at Norge bedrev reell politikk i Sikkerhetsrådet i 2001-2002.⁷³ Slik sett blir Barth Eides kommentar om at det er reell politikk snarere enn utspillpolitikk som er aktuelt i Rådet bekreftet hvis vi fokuserer på Sikkerhetsrådet. Dersom vi retter blikket mot Norge og norsk utenrikspolitikk så vi imidlertid gjennom Irak-caset og avsnittet om presidentposisjonen, hvordan hensynet til å drive reell politikk i Sikkerhetsrådet kunne innebære en utvanning av norsk utenrikspolitikk.

Dermed er det naturlig å hente fram igjen Johansens spørsmål om hvorvidt Norge var 'rævdiltere' i Sikkerhetsrådet. Gjennom deler av min empiri fremstår landet som nettopp det, men grunnen til dette ligger først og fremst i Sikkerhetsrådets arbeidsform. Deltagelse i Rådet innebærer et ansvar for Rådets legitimitet og effektivitet i tillegg til det nasjonale ansvaret. Dette skaper et stort behovet for uformelle prosesser, som igjen åpner opp for en tredjekultur i Sikkerhetsrådet. Denne tredjekulturen la føringer på Norge, dermed er det også rimelig å anta at dette gjelder for andre medlemsland. Spørsmålet om Norge utøvde reell politikk eller om de var 'rævdiltere' handler derfor i stor grad om hvilket hensyn man fokuserer på, hensynet til Sikkerhetsrådet eller til norsk utenrikspolitikk.

I motsetning til de mislykkede og statiske storskalaorganisasjonene Scott beskriver i *Seeing like a state*, kan omfanget og betydningen av de uformelle prosessene i Sikkerhetsrådet tyde på at dette er en organisasjon som har evnen til å tilpasse seg endrede omgivelser på en måte som ligner på Scotts beskrivelse av blant annet familien som institusjon;

"...routines are likely to be counterproductive once the environment changes appreciably. The long-term survival of certain human institutions – the family, the small community, the small farm, the family firm in certain business – is something of a tribute to their adaptability under radically changing circumstances. They are by no means infinitely adaptable, but they have weathered more than one prediction of their

⁷³ Med reell politikk forstås her, i tråd med Barth Eide i sitatet ovenfor, politikk som fokuserer på å gjøre et stykke arbeid i motsetning til det å drive opposisjonspolitikk eller utspillpolitikk.

inevitable demise” ... “in a sector of the economy where local knowledge, quick responses to weather and crop conditions, and low overhead (smallness) are more important than in, say, large, industry, the family farm has some formidable advantages” (Scott 1998:354).

Sikkerhetsrådet har overlevd store internasjonale endringer. De uformelle prosessene i Sikkerhetsrådet skaper en organisatorisk plastisitet som gir aktørene muligheter til å håndtere spesielt mange forskjellige og ofte motstridende interesser eller grenseflater. Gjennom en felles plattform for diskusjon i de uformelle prosessene kan diplomatene måle krefter og komme fram til legitime beslutninger for alle parter. Imidlertid har denne oppgaven vist at P5 ikke bare har større makt gjennom den formaliserte vetoretten. Det permanente medlemskapet gjør det mulig for P5 å være premissleggere i uformelle prosesser og dermed legge føringer for E10 i Rådet. Slik sett er det relevant å stille spørsmålet om hvorvidt reell politikk kan tolkes som P5-politikk i Sikkerhetsrådet og dermed om Norge ble gjort avmektige i Sikkerhetsrådet? Irak-caset viste at dette var tilfelle i enkelte saker.⁷⁴ På denne måte kan valgte nasjoner bli styrt av kulturell kapital og forutsetninger for praksis i uformelle prosesser.⁷⁵ Dersom dette er tilfelle kan det også være kimen til eksistensielle problemer for Sikkerhetsrådet.

Scott lister opp fire elementer ved ‘failed states’; ‘1.”administrative ordering of nature and society”, 2.”high modernist ideology”, 3.”authoritarian state”, 4.”a prostrate civil society that lacks the capacity to resist these plans”’ (1998:4 og 5). Elementene er vanlig å finne i alle stater hver for seg, det er først når de finner sted samtidig i samme stat at det kan få katastrofale følger. Selv om Sikkerhetsrådet ikke er en stat er det en stor internasjonal organisasjon, og det kan derfor være interessant å undersøke hvorvidt disse elementene også

⁷⁴ I forlengelsen av dette vil være interessant å utforske hvorvidt det finnes en uformell ‘Permanent one’ (P1) blant P5, slik som for øvrig Malone også utforsker som redaktør av boken *The UN Security Council – From the Cold War to the 21 st. Century*, 2004: 8.

⁷⁵ Den franske ekspertens måte å sette tempoet på i behandlingen av saker er også et eksempel på dette.

her. Det er vanskelig å komme med noe entydig svar. På den ene side kan det, hvis man fokuserer på Norge og norsk utenrikspolitikk i Sikkerhetsrådet, argumenteres for at man finner punkt 1 og 2, men ikke punkt 3 og 4. De uformelle strategiene og rammeinstruksene i den norske delegasjonen viser at den ikke var et handlingslammet apparat i Sikkerhetsrådet. Det viser også at delegasjonen ikke var utsatt for et tvangsmektig apparat fra UD i Oslo.

Ved å flytte blikket til Sikkerhetsrådet, viser for eksempel omstendighetene rundt Iraks våpendeclarasjon oss noe annet. Saken ble vedtatt i et svært uformelt forum i og med at møteinnkallelsen, møtet og avgjørelsen ble foretatt på samme tid under en telefonsamtale.⁷⁶ Punkt 1 og 2 er alltid til stede i Sikkerhetsrådet. I situasjonen rundt Iraks våpentilfelle kan det være fristende å trekke inn både punkt 3 og 4. Selv om det er vanskelig å dokumentere at det var en autoritær stat eller en "P1" (Malone 2004:8) som bestemte, er det mye som tyder på at det var stormaktshensyn med i denne avgjørelsen, og at P5 var en autoritær enhet. Den norske støtten til dette vedtaket vitnet i første omgang om hvordan Norge ikke hadde kapasitet til å stå i mot P5s ønske. Fokuset på uformelle prosesser synliggjorde på denne måten Norge som en avmektig gruppe i Sikkerhetsrådet i forhold til vedtaket om innsyn i Iraks våpendeclarasjon. Den norske utenriksministeren og norsk utenrikspolitikk støttet ikke dette vedtaket, men Norge valgte likevel, som vi har sett, i første omgang å støtte forslaget. Caset vitner derfor om norsk avmektighet i Sikkerhetsrådet i denne situasjonen. I og med at resten av de valgte medlemslandene også støttet dette vedtaket og det i etterkant kom protester også fra disse, kan det være fristende å trekke en parallell til Scotts fjerde punkt her. Ved å kombinere dette med Lukes tredje dimensjon i studiet av makt blant annet ved å fokusere på uformelle prosesser i Irak-caset som "a latent conflict, which consists in a contradiction between the interests of those exercising power and the real interests of those

⁷⁶ Dette bryter med Sikkerhetsrådets prosedyreregler for agendasetting for møter. Dette styrker Scotts påstand om at det formelle er parasittisk på det uformelle. I de situasjonene det formelle tar overhånd kan gå det galt i den forstand at den formaliserte strukturen presser det uformelle vekk fra tilknytningen til det formelle.

they exclude. [...] These latter may not express or even be conscious of their interests...” (Lukes 1974:24-25) vil en konklusjon være at E10 i denne situasjonen var en “usynliggjort” og avmektig gruppe. Situasjonen satte også Sikkerhetsrådets legitimitet på verdenspressens agenda og vitnet således om at det svekket Rådets eksistensberettigelse noe. Likevel har Rådet ikke vært mindre relevant siden avstemningen rundt Iraks våpendeclarasjon.

Vi har dermed sett hvordan tredjekulturen i Sikkerhetsrådet på den ene siden bidrar til en velfungerende organisasjon, og på den andre siden at den samtidig er et potensial for P5 til å dominere Rådet gjennom usynlige og interne maktstrukturer. Det innebærer at P5 har anledning til å være en autoritær gruppe i Sikkerhetsrådet i større grad enn gjennom den formelle vetoretten. Dette representerer en fare for at E10 blir styrt gjennom strukturer som de vanskelig kan sette spørsmålstegn ved, i og med at de bare er medlem to år av gangen. Ved kun å fokusere på de formelle prosessene i Sikkerhetsrådet ville dette vært usynlig. Fokuset på de uformelle prosessene har dermed relativisert maktfordelingen i Sikkerhetsrådet gjennom å vise hvordan et ensidig blick på den formelle maktstrukturen gir et skjevt bilde av virkeligheten. Mange mener at det nettopp er slike problematiseringer som er antropologiens styrke. I et antropologisk studie av et tilsynelatende svært lukket felt som et kjernevåpenlaboratorium, argumenterer Hugh Gusterson med Marcus og Fischer for at “..the power of anthropology lies in its ability to jar understanding by “relativizing ... taken-for-granted concepts” (Gusterson 1996:1). Gusterson støtter seg blant annet på Renato Rosaldo som argumenterer for at “..if ideology often makes social facts appear natural, social analysis attempts to reverse the process. It dismantles the ideological in order to reveal the cultural.” (Rosaldo sitert i ibid:1). Grunnen til antropologers styrke i forhold til akkurat dette ligger som denne oppgaven har vist mye i det faktum at vi er interessert i både sosial struktur og sosiale relasjoner.

Oppsummering

Irak-caset og avsnittet om presidentposisjonen fortalte om en tredjekultur i Sikkerhetsrådet som diplomatene var nødt til å ta hensyn til under beslutningsprosessen. Samlet sett styrker disse eksemplene påstanden om at det foregår meningsproduksjon i Sikkerhetsrådet og at det er nødvendig å fokusere på forholdet mellom formelle og uformelle prosesser for å forstå dette.

Vi har sett hvordan uformelle prosesser kan være variabler i formell struktur som har reproduserende funksjoner, men også situasjoner der det formelle sto i konflikt til det som skjedde i enkelte uformelle prosesser. Vi har også sett hvordan de uformelle prosessene i Sikkerhetsrådet kunne støtte opp om Rådets formelle struktur, og at denne støtten kunne favorisere vestlige idealer og interesser. Kapittelet har også vist hvordan delegasjonen knyttet norsk utenrikspolitikk til Sikkerhetsrådet, samt hvordan denne dynamikken plasserte delegasjonen i samme rolle som Hart plasserte gateselgerne. De uformelle prosessene foregår blant annet i forhandlingene mellom delegasjonene. På den måten kan land bli enige om ulike saker, slik at Sikkerhetsrådet kan komme med en formell uttalelse. Ved kun å se på de formaliserte prosessene vil man stå i fare for å konkludere med at vetoretten innebærer at Rådet har en skjevt fordelt makt som med tiden har blitt enda skjevere. Men i og med at vetoretten sjelden brukes kan man fort avfeie dette som løs kritikk av Rådet. Dersom man imidlertid inkluderer de uformelle prosessene har vi sett at det finnes kulturell kapital og metis-kunnskaper som fungerer som kulturelle distinksjoner i Sikkerhetsrådet. Dette betyr at et fokus på kun de formelle strukturene ikke viser Sikkerhetsrådets faktiske maktfordeling. Et slikt fokuset vil derfor være mangelfullt og dermed ikke et riktig bilde på hvordan Sikkerhetsrådet faktisk fungerer.

Avslutning

Ved å bruke fokuset på formelle og uformelle prosesser, opprinnelig brukt blant annet på økonomi, på internasjonale organisasjoner og Norges rolle i Sikkerhetsrådet, har vi sett hvordan faget også innenfor temaet internasjonal politikk er nyttig i forhold til det antropologiske idealet om å studere små steder for å svare på store spørsmål. Oppgaven har vist viktigheten av å studere denne typen prosesser og derigjennom behovet for sosialantropologi som innfallsvinkel til studier av internasjonale organisasjoner og internasjonal politikk. I oppgaven har vi også sett at det finnes andre kanaler for maktinnflytelse i Sikkerhetsrådet enn det som kan leses av den formaliserte maktfordelingen. P5 har vetorett, men som vi har sett har de også makt gjennom alternative uformelle og interne kanaler i tillegg til den formelle vetoretten.

Empiriske betraktninger

Fokuset på sammenhengen mellom formelle og uformelle prosesser i møtet mellom Sikkerhetsrådets og Norges Utenriksdepartements institusjonelle kunnskapssystemer viste oss hvorfor det var nødvendig med en mer utvidet rolle for diplomatene, utover en representativ, i dette arbeidet. Sikkerhetsrådets relevans for FNs medlemsstater innebærer et kompromiss om at Rådet skal være både legitimt og effektivt på samme tid. Dette skaper et konsensusfokus som igjen skaper handlingsrom for de ulike lands delegasjoner og diplomater til FNs Sikkerhetsråd. Dette betyr at diplomatene spiller en nøkkelrolle i utformingen av Sikkerhetsrådets vedtak. Det så vi blant annet i forhold til det lille rommets funksjon og forskjellene mellom Kuznetsovs og Zorins personligheter. Irak-caset viste

hvordan tidspresset kan tvinge gjennom vedtak i uformelle prosesser som kan medføre en mer eller mindre politisk rolle for diplomatene. Eksempelet viste også hvordan forholdet mellom sentrum og periferi i utformingen av Norges politikk var dynamisk. Dersom man kun fokuserer på det formelle i situasjonen rundt Norges avstemning om Iraks våpendeclarasjon, vil konklusjonen uunngåelig være at noen tok på seg utenriksministerens ansvar. Imidlertid gjøres dette sannsynligvis hele tiden. Utenriksministeren har ansvaret for et så komplekst system at han ikke har mulighet til å kontrollere ethvert spørsmål som departementet skal ta stilling til. Dermed må nødvendigvis en del av klareringsansvaret delegeres nedover i hierarkiet. I kapittelet om den formelle organiseringen så vi hvordan hjemmeapparatet i UD var organisert nettopp for å ivareta en kontinuitet i denne delegeringen. Arenaer som Stabsgruppemøtet, Sikkerhetsrådsenheten og telefonkonferansen ble etablert for å overføre UD's holdning til delegasjonen i New York. Gjennom fokuset på forholdet mellom formelle og uformelle prosesser så vi hvordan møtet mellom arbeidsformen i Sikkerhetsrådet og Norges Utenriksdepartement skapte handlingsrom for personene i den norske delegasjonen, men også for personer nedover i hierarkiet i UD's hjemmeapparat. På den måten kan vi si at standardiseringer gjennom formell planlegging forutsetter individuell kreativitet, og at det er denne kombinasjonen som utgjør formaliserte systemers plastisitet. Det er nettopp dette som er grunnen til at det er viktig å se på både formelle og uformelle prosesser for å forstå helheten, også når det gjelder caset om Iraks våpendeclarasjon. Uformelle prosesser følger andre spilleregler og består av andre kunnskapsregler enn formelle prosesser. Derfor kan de enten støtte opp om formelle prosesser, der disse ikke strekker til, eller undergrave formell struktur der det uformelle blir det formelles negasjon. Dette betyr at det ligger andre maktensyn til grunn i de uformelle prosessene. Vi har sett at det å beherske Sikkerhetsrådets arbeidsform gjennom ervervede metiskunnskaper kan gi P5-landene en fordel som går utover den opprinnelige hensikten

med disse landenes permanente medlemskapet og vetorett. Dette så vi blant annet gjennom hvordan Sikkerhetsrådets arbeidsform la begrensninger eller føringer på Norges medlemskap, jamfør Irak-caset og avsnittet om presidentposisjonen. Begrensningene besto i at Norge aldri kunne bli los i Sikkerhetsrådet, så lenge P5 selv ønsket å være det, ettersom Norge kun har vært i Rådet i bruddstykker og dermed ikke har hatt anledning til å erverve de rette metiskunnskapene. P5 blir loser i Sikkerhetsrådet fordi de er der permanent og dermed tilegner seg metiskunnskaper samtidig som de, i større grad enn E10, utformer handlingsmønstre som avgjør hva slags uformell kunnskap som er viktig å ha. Så lenge P5 representerte viktige skillelinjer i verden var ikke dette like problematisk. I dag er den internasjonale situasjonen imidlertid svært annerledes enn det den var i 1946. P5 er mer like politisk og atskillig mindre representative i forhold til verdens stater. Det gjør P5s maktpotensial i de uformelle prosessene større enn det som var tilfellet under den kalde krigen. Avgjørelsen om at bare P5 fikk full tilgang til Iraks våpendeklarasjon er et eksempel på hvordan dette potensialet ble utnyttet. Sikkerhetsrådet fikk en hierarkisk oppdeling med P5 som en elite med tilgang til konfidensiell informasjon, mens E10 ble sittende 'på gjerdet' og vente på en redigert versjon av den samme rapporten. Videre har vi sett hvordan det er et uformelt konsensusfokus i Sikkerhetsrådet og at dette resulterte i en nærmest doxisk enighet om at Sikkerhetsrådet ikke egner seg for utspillpolitikk. Det faktum at forslaget om at bare P5 skulle få full tilgang til rapporten ikke ble oppfattet som utspillpolitikk viser hvordan konsensusfokuset ikke slår ut likt for Rådets medlemsland. I tillegg viser det hvordan slike felt kan gi enkelte aktører stor makt.

Arbeidsformen, det norske ansvarsdilemmaet, tidspresset og konsensusfokuset la føringer for hvordan Norge kunne ha innflytelse i Rådet og derigjennom også for hva slags instruksjoner som ble gitt. Landet la seg på en reell politisk linje i forhold til Sikkerhetsrådet.

Blant annet konsensusfokus i Sikkerhetsrådet innebar at norsk politikk i Sikkerhetsrådet i 2001-2002 til tider bar preg av å ha et internasjonalt, snarere enn et nasjonalt, utgangspunkt. Slik sett ble norsk utenrikspolitikk ble begrenset. Beskrivelsene fra blant annet ekspertenes og ambassadørenes arbeidsvirkelighet, samt Irak-caset og avsnittet om presidentposisjonen, viste dette. I og med at Norge møtte en slik virkelighet er det også sannsynlig at andre småstater møter de samme begrensningene i Sikkerhetsrådet.

De fleste medlemsnasjoner i FN får muligheten til å delta som Sikkerhetsrådsmedlemmer med jevne mellomrom. Et ubesvart spørsmål i forhold til dette er hvorvidt det periodiske medlemskapet innebærer at resten av verdens nasjonalstater på mange måter blir bundet opp i et vestlig verdensbilde gjennom deltagelse i Rådet. De får eierskap, men blir selv formet. P5 loser medlemslandene som med jevne mellomrom blir påminnet disse verdensbildene når de deltar i Sikkerhetsrådet.

Teoretiske og metodiske betraktninger

Studiet har vist hvordan formelle og uformelle prosesser eksisterer og defineres i relasjon til hverandre. De er forskjellige, men dog like viktige deler av den samme prosessen. To hovedtendenser i konstruksjonene av dikotomien ble tydelig i observasjonene av Norges rolle i Sikkerhetsrådet. For det første var det uformelle en viktig og supplerende del til det formelle systemet. Diplomatenes rammeinstrukser la til rette for aktørenes metiskunnskaper slik at Norge kunne henge med i Sikkerhetsrådets beslutningsprosess. Det lille rommet var et forum for å løse formelle floker i Sikkerhetsrådets beslutningsprosess. Rommet var på den måten en arena som virket supplerende og forsterkende på det formelle systemet. Den andre hovedtendensen kom til syne gjennom Irak-caset, og eksemplet om

presidentposisjonen, som synliggjorde situasjoner der uformelle prosesser var en negasjon til UD's formaliserte retningslinjer og struktur.

Gjennom dette fokuset ble det mulig å ta hensyn både til de stipulerte retningslinjene og til hva som faktisk skjedde under Norges medlemsperiode. Dette avdekket en spenning mellom sosial struktur og sosiale relasjoner i aktørenes forsøk på å løse komplekse problemer.

Aktørenes håndtering av disse problemene innebar fleksible retningslinjer og arbeidsinstrukser og derigjennom en plastisitet i forholdet mellom formelle og uformelle prosesser.

Dersom man studerer kun Sikkerhetsrådets formelle prosesser vil man ikke fullt ut forstå hvordan Sikkerhetsrådet kommer fram til sine beslutninger og derfor heller ikke forstå hvordan Rådet fungerer. Gjennom perspektiver på formelle og uformelle prosesser ble Sikkerhetsrådets organisatoriske plastisitet og hvordan dette la til rette for både standardisering og individuell kreativitet synliggjort. Dette viste også hvordan Sikkerhetsrådet kan forholde seg til både tradisjon og endring, og at det ligger usynlige maktpotensialer for aktørene i Sikkerhetsrådet som ikke defineres i den formelle strukturen.

De empiriske eksemplene over illustrerer et forhold mellom små og store stater i internasjonal politikk som ikke ville vært synlig gjennom et fokus på de samme prosessene kun i Sikkerhetsrådet eller i Norges UD. Dette viser nytten av forstå antropologiske felt som "several sites in one" (Hannerz 2003), av å følge politiske prosesser gjennom forskjellige deler av systemet "studying through" (jmf. Shore & Wright 1997:14), slik at man kan studere møter mellom kunnskapssystemer. I min oppgave startet jeg med å sette meg inn i de sosiale, kulturelle og politiske delene i det norske Utenriksdepartement. Deretter forfulgte jeg dette via den norske delegasjonen til møtet med Sikkerhetsrådets

kunnskapssystem, for på den måten å utforske hvordan Sikkerhetsrådets resolusjoner blir til.⁷⁷ Denne innfallsvinkelen til feltet avslørte forskjellige ansvarsforhold, lojalitetskonflikter og uformelle maktpotensialer i Sikkerhetsrådets streben etter relevans, som ville vært usynlige uten et multisited feltarbeid med et fokus på formelle og uformelle prosesser. Vi har også sett hvordan handling i formelle og uformelle prosesser reproducerer Sikkerhetsrådets arbeidsform på mange måter som ligner på sosialfenomenologenes forståelse av forholdet mellom aktører og struktur. Perspektivet viser hvordan Malinowskis ideal om et holistisk perspektiv på både struktur og sosiale relasjoner for å forstå et samfunn fortsatt har relevans på nye måter. Begrepsparet formell–uformell, som tidligere er blitt benyttet på blant annet økonomi og bistand, viste seg å være svært nyttig i forhold til å forstå Sikkerhetsrådets beslutningsprosess fullt ut. Ved hjelp av perspektivet var det mulig å studere og analysere møtene mellom kunnskapssystemene, samt fange opp effekter av både den norske stat og Sikkerhetsrådet. Dette fortalte oss hvordan forholdet mellom sentrum og periferi, i utformingen av norsk Sikkerhetsrådspolitik, var dynamisk og viste oss effektene av maktforholdene i internasjonal politikk på det norske medlemskapet og derigjennom på norsk utenrikspolitikk.

Til slutt

Ved å inkludere uformelle prosesser i studiet av Norges rolle i Sikkerhetsrådet finner vi også en forklaring på Petersens dementi mandag 9. desember 2002. Norges avgjørelse i vedtaket dagen før var ikke en situasjon som betydde at utenriksministerens klareringsansvar var et maskespill. Det var snarere et resultat av at arbeidsoppgavene i dette engasjementet ikke kunne løses kun innenfor de formaliserte arbeidsinstruksene. Dette var

⁷⁷ jmf. Gupta og Ferguson om “social, cultural, and political location” under avsnittet om feltet i introduksjonen.

et resultat av at Norge måtte tilpasse seg en allerede etablert arbeidsform i Sikkerhetsrådet. Slik sett fikk aktørene i det norske apparatet handlingsrom som gikk utover kun representasjon. Det betyr at avgjørelsen 8. desember ble fattet gjennom uformelle prosesser som var knyttet opp til det formelle systemet. Ved et ensidig fokus på formelle prosesser i utforskningen av dette caset ville man kommet fram til at noen tok på seg utenriksministerens ansvar. Dersom man inkluderer uformelle prosesser har vi sett at forklaringen ikke er så enkel og at problemet ikke lå i selve handlingen, men i det substansielle ved handlingen. Glippen i den norske avgjørelsen var altså ikke et resultat av at noen gikk utover sine arbeidsinstrukser. Den var, som vi har sett, snarere et resultat av en kombinasjon av faktorer som forutsetter plastisitet i Sikkerhetsrådet. Slike faktorer kan være tidspress, forvaltningsregimer, erfaringsnær kunnskap, uformell kunnskap, konsensusfokus, og maktspill i uformelle prosesser i Sikkerhetsrådet. Samlet peker dette på at diplomatiet i Sikkerhetsrådet utgjør en tredjekultur, noe man ikke ville oppdaget uten å inkludere uformelle prosesser i studiet av Norges rolle i Sikkerhetsrådet.

Gjennom fokuset på formelle og uformelle prosesser på Norges rolle i Sikkerhetsrådet så vi hvordan P5 kan ta losens rolle og at disse landene dermed har flere maktpotensialer enn det som er formalisert i 'Rules of procedure'. Slik sett har et underliggende tema i oppgaven beskrevet maktforholdet mellom små og store stater i utformingen av legitime internasjonale vedtak. Dette viser oss at sosialantropologi kan snakke om temaer som vanligvis ligger utenfor fagets tradisjonelle nedslagsfelt, som internasjonale organisasjoner og internasjonal politikk. Oppgaven har også vist hvordan antropologiske perspektiver synliggjør faktorer som tradisjonelt ikke har fått mye fokus i studier av internasjonal politikk og at dette derfor er et felt som sosialantropologer bør ta ytterligere tak i.

- Abeles, Marc. 1993. Political Anthropology of a Transnational Institutions: The European Parliament. *French Politics & Society*, Vol.11(1).
- Abram, Simone og Halvard Vike 2003. *Introduksjon: Antropologi, styring og forvaltning*. Norsk Antropologisk Tidsskrift 14(2-3) 53-69
- Appadurai, Arjun. 1991. *Global Ethnoscapes: Notes and Queries for a Transnational Anthropology*. I Fox, Richard G. (red) *Recapturing Anthropology: Working in the present*. Santa Fe, N. Mex.: School of American Research Press
- Bachrac, Peter & Morton S. Baratz 1962. *The two faces of power*. *American Political Science Review*, 56 947-952
- Bachrac, Peter & Morton S. Baratz 1970. *Power and Poverty. Theory and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Bailey, Sydney D & Sam Daws. 1998 [1975] *The procedure of the Security Council*. Oxford: Clarendon Press.
- Bailey, Sydney D. 1969. *Voting in the Security Council*. Bloomington & London: Indiana University Press.
- Barnett, Michael N. 1999a. *Peacekeeping, Indifference, and Genocide in Rwanda*. I Weldes, Jutta, et al. (red) *Cultures of Insecurity. States, Communities, and the Production of Danger*. London: University of Minnesota press,
- Barnett, Michael N. and Finnemore, Martha 1999b. *The Politics, Powers, and Pathologies of International Organizations*. *International Organization* 53(4), Autumn:699-732
- Barth, Fredrik 1966. *Models of Social organization*. The Royal anthropological institute of Great Britain and Ireland.
- Barth, Fredrik 1981. *Process and form in social life. Selected essays of Fredrik Barth* Vol.1 London: Routledge & Kegan

- Barth, Fredrik 1993. *A General Framework for Analyzing the Meaning of Acts*. In *Balinese Worlds*, ed. Fredrik Barth, 157–174. Chicago: University of Chicago Press.
- Bedjaoui, Mohammed, 1994. *The New World Order and the Security Council Testing the Legality of its Acts*. Dordrecht/ Boston/ London: Martinus Nijhoff Publishers
- Berger, Peter L. og Thomas Luckmann, 1992 (1967) *The social construction of reality : a treatise in the sociology of knowledge*. London: Penguin
- Borchgrevink, Axel 1989. *Economy, Morality and the Revolution in a Nicaraguan Peasant Village*. Department of Social Anthropology, University of Oslo: Magister Artium Degree.
- Bourdieu, Pierre 1995. *Distinksjonen – En sosiologisk kritikk av dømmekraften*. Oslo: Pax forlag
- Boyd, Andrew 1971. *Fifteen Men on a Powder Keg – A History of the UN Security Council*. London: Methuen & Co ltd
- Bringslid, May Britt. 2000. *Stovedørpolitikkens paradoks. Makt og avmakt i ein liten norsk landkommunes lokalpolitikk*. I Siri Meyer (red.) *Avmakt. Skjebne, frigjøring eller maktbase?* Oslo: Gyldendal Akademiske
- Bull, Hedley, 1977. *The Anarchial Society: A study of Order in World Politics*. London: Macmillian
- Crain, Mary M. 1997. *The Remaking of an Andalusian Pilgrimage Tradition: Debates Regarding Visual (Re)presentation and the Meanings of “Locality” in a Global Era*. I Gupta, Akhil & Ferguson, James (red.) *Culture, Power, Place – Explorations in Critical Anthropology*. Durham og London: Duke University Press
- de Carvalho, Benjamin & Niels Nagelhus Schia, 2004. *UN Reform and Collective Security. Challenges to Collective Security: Working Papers from the NUPI's UN-Programme. Paper No. 1*. Oslo: NUPI
- Dahl, Robert 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven and London: Yale University Press
- Douglas, Mary 1966. *Purity and Danger an analysis of concepts of pollution and taboo*. London: Routledge

- Fenno, Richard F. 1973. *Congressmen in Committees: A Comparative View*. Boston: Little Brown
- Fenno, Richard F. 1988. *The making of a Senator: Dan Quayle*. Washington, DC: CQ Press
- Fenno, Richard F. 1992. *When Incumbency Fails. The Senate Career of Mark Andrew*. Washington, DC: CQ Press
- Foucault, Michel 1991. *The Foucault effect: studies in governmentality; with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller (red). Chicago : University of Chicago Press, 1991.
- Giddens, Anthony 1979. *Central problems in social theory : action, structure and contradiction in social analysis*. London: Macmillan
- Giddens, Anthony 1984. *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press
- Grønhaug, Reidar 1972. *Scale and sosial organization. Scale as a variable in the analysis. Reflections based on field material from Heart, Northwest Afghanistan*. New York: Wenner-Gren Foundation for Anthropological Research.
- Grotius, Hugo, 1853 [1625], *De Jure Belli ac Pacis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gupta, Akhil og James Ferguson. 1997. *Anthropological locations – Boundaries and Grounds of a Field Science*. California: University of California press
- Gupta, Akhil og James Ferguson. 1997. *Culture, Power, Place – Explorations in Critical Anthropology*. Durham og London: Duke University Press
- Gusterson, Hugh. 1996. *Nuclear rites – a weapons laboratory at the end of the cold war*. University of California Press: Berkley
- Hannerz, Ulf. 2003. *Several Sites in One. I Globalisation. Studies in Anthropology*, ed. Thomas Hylland Eriksen. London, Sterling; Virginia: Pluto
- Hansen, Guttorm. 1984. *Der er det godt å sitte: hverdag på Løvebakken gjennom hundre års parlamentarisme*. Oslo: Aschehoug.

- Harris, Marvin 1979. *Cultural Materialism: The struggle for a Science of Culture*. New York: Random House
- Hart, Keith 1973. *Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana*. The journal of Modern African Studies vol. 11(1):61-89.
- Hart, Keith 1985. *The Informal Economy*. Cambridge Anthropology vol.10(2):54–58.
- Hart, Keith 1992. *Market and State after the Cold War – The Informal Economy Reconsidered*. I *Contesting Markets – Analyses of Ideology, Discourse and Practice* ed. Roy Dille. Edinburgh: Edinburgh University Press
- Helland, Leif og Bjørn Erik Rasch,. 1998. *Stortingets Fagkomiteer. Forholdet mellom popularitet, arbeidsmengde og komitestørrelse*. Norsk statsvitenskaplige tidsskrift, 14(3):219-252
- Heløe, Eivind. 1996. *Parlamentarisk interessehevding belyst ved økonomiske modeller. En eksplorerende studie av Stortingets komitèsammensetninger 1945-97*. Hovedoppgave i statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Hendry, Joy og C. W. Watson 2001. Introduction. In *An Anthropology of Indirect Communication*, eds. Joy Hendry and C. W. Watson, 1-15. London and New York: Routledge.
- Herzfeld, Michael 1992. *The social production of indifference: Exploring the symbolic Roots of Western Bureaucracy*. New York: Berg
- Hurd, Ian 1997. *Security Council Reform: Informal Membership and Practice*. I Russett Bruce (red) *The once and future Security Council 1997, Informal membership and Practice*. New York: St. Martin's Press
- Hurd, Ian 2003. *Legitimizing inequality through Deliberative Procedures: Selling the Security Council at San Francisco 1945*, Paper presented for the annual meetings of the International Studies Association, Feb-Mar. 2003, Portland, OR
- Hurd, Ian, 2002. *Legitimacy, Power, and the Symbolic Life of the UN Security Council*. Global Governance vol. 8(1):35–51.
- Hylland Eriksen, Geir Thomas 1998. *Små steder store spørsmål*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Johansen, Raymond 2001. *Norge - en "røvdilter" i Sikkerhetsrådet ?* Innledning under debatt i Bergen Studentersamfunn, 5. april 2001.
[<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/ud/p10002480/taler/032091-090003/dok-bn.html>]
- Keohane, Robert O. og Joseph S. Nye, 1977. *Power and Interdependence*. New York, NY: Little Brown
- Kirgis Frederic L. Jr. 1995. *Security councils first fifty years*. American Journal of International law. Volume 89, Issue 3
- Kolby, Ole Petter. 2003. *Norge i FNs sikkerhetsråd 2001-2002 Erfaringer og perspektiver*. I *Internasjonal Politikk* nr.2:2003. Flekkefjord: Hegland trykkeri as.
- Kristmundsdottir, Sigridur Duna. 1996. *Culture theory and the anthropology of moderen Iceland*. Social Anthropology, 4(1): 61-73
- Krogstad, Anne. 1999. *Image i politikken: visuelle og retoriske virkemidler*. Oslo: Pax
- Krohn-Hansen, Christian og Halvard Vike. 2000. *Makt og symbolske former – perspektiver på politikk*. I Nielsen, Finn S. og Smedal, Olaf H. (red.) *Mellom himmel og jord. Tradisjoner, teorier og tendenser i sosialantropologien*. Bergen: Fagbokforlaget
- Kuklick, Henrika. 1997. After Ishmael: The Fieldwork Tradition and its Future. I Gupta, Akhil & Ferguson, James. *Anthropological locations – Boundaries and Grounds of a Field Science*. California: University of California press
- Kvale, Signe E. 2000. *Forandre verden! Identitet, politikk og retorikk i Sosialistisk ungdom*. Hovedoppgave i sosialantropologi. Universitetet i Oslo
- Leonard, Karen. 1997. *Finding One's Own Place: Asian Landscapes Re-visited in Rural California*. I Gupta, Akhil & Ferguson, James. (red) 1997. *Culture, Power, Place – Explorations in Critical Anthropology*. Durham og London: Duke University Press
- Levi-Strauss, Claude 1967. *"Social structure" In structural anthropology*. New York: Doubleday Anchor Books.
- Lie, Jon Harald Sande 2004. *Discursive Development Order and Local Informal Practises – A Development Project in Northern Ethiopia*. Hovedoppgave i sosialantropologi. Sosialantropologisk institutt - Universitetet i Oslo

- Lukes, Steven 1974. *Power: A Radical View*. London: Macmillian
- Malinowski, Bronislaw. 1984 (1922). *Argonauts of the western pacific*. Illinois: Waveland Press inc.
- Malone, David M. (red) 2004. *The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century*. London: Lybbe Rienne Publishers
- Malone, David, 1998. *Decision-Making in the UN Security Council – The case of Haiti, 1990 – 1997*. Oxford: Clarendon Press.
- Marcus, George E. og Michael M. J Fischer, .1999. *Anthropology as Cultural Critique – An experimental moment in the human sciences*. Chicago og London: The University of Chicago Press,
- McDonald, Mayron 1996. *Unity in diversity. Some tensions in the construction of Europe*. *Social Anthropology*, 4(1): 47-60
- Morgenthau, Hans J., 1973 [1948]. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. New York, NY: Knopf
- Neumann, Iver B 2000. *En tale hele departementet kan stille seg bak*. *Norsk Antropologisk Tidsskrift*, 11(4): 323-343
- Neumann, Iver B 2001a. *Diplomati som historisk og sosial praksis*. Hovedoppgave i sosialantropologi. Sosialantropologisk institutt – Universitetet i Oslo
- Neumann, Iver B 2001b. *Mening, Materialitet, Makt: En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget
- Neumann, Iver B. 2003 *The English School of Diplomacy: Scholarly Promise Unfulfilled*. *International Relations*. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi. Vol 17(3):341–369.
- Neumann, Iver B. 2002. *Returning Practice to the Linguistic Turn: The case of Diplomacy*. *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 31(3): 627-651.
- Nustad, Knut G. 2000a. *Informal inversions: Developers and community leadership in Cato Crest -- The formal and the informal city - what happens at the interface?* Copenhagen:

- Nustad, Knut G. 2000b. *Informal inversions: Developers and community leadership in Cato Crest*. Oslo: Nupi theory seminar.
- Nustad, Knut G. 2004. *The Right to Stay in Cato Crest Formality and Informality in a South African Development Project*. I Hansen, Karen Tranberg og Mariken Vaa *Reconsidering Informality – Perspectives from Urban Africa*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 2004.
- Nygård, Pål. 2002. *Til det trenger man parlamentariske egenskaper- Maktforholdet mellom formelle og uformelle prosesser i Stortinget*. Hovedoppgave i sosialantropologi. Sosialantropologisk institutt – Universitetet i Oslo
- Østerberg, Dag. *Samfunnsteori og nytteteori*. Oslo: Universitetsforlaget
- Pfeffer, Jeffrey og Gerald R Salancik 1978. *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. New York : Harper & Row Publishers
- Rasch, Bjørn Erik og Hilmar Rommetvedt 1999. *Makt og Demokrati i norsk parlamentsforskning*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie.
- Reinhold, Susan 1994. *Local Conflict and Ideological Struggle: “Positive Images” and Section 28*. University of Sussex: unpublished D.Phil. thesis.
- Sagflaat, Erik. 2003. *Norge meklet*. I *Internasjonal Politikk* nr.2:2003. Flekkefjord: Hegland trykkeri as.
- Schweigman, David, 2001. *The authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter – Legal limits and the role of the international Court of justice*. The Hague/London/ Boston: Kluwer Law International.
- Scott, James C. 1998. *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven and London: Yale University Press.
- Shore, Cris og Stephen Nugent 2002. *Elite Cultures – Anthropological perspectives*. London og New York: Routledge
- Shore, Cris og Susan Wright 1997. (ed.) *Anthropology of policy – Critical perspectives on governance and power*. London and New York: Routledge
- Shore, Cris, 2000, *Building Europe, The Cultural Politics of European Integration*. Routledge: New York

- Sutterlin, James 1995. *The United Nations and the Maintenance of International Security – A Challenge To Be Met*. London: Praeger
- Tønnesson, Stein. 2003. *Hvorfor mislyktes Norge politisk i Sikkerhetsrådet? I Internasjonal Politikk nr.2:2003*. Flekkefjord: Hegland trykkeri as.
- Trouillot, Michel-Rolph. 1992. *The Carribean Region: An Open Frontier in Anthropological Theory*. Annual Review of Anthropology 21: 19-42.
- Trouillot, Michel-Rolph. 2001. *The Anthropology of the State in the Age of Globalisation*. Current Anthropology 42:125-138
- Vattel, E. de, 1916 [1758]. *The law of Nations or the Principles of Natural Law Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns*. Philadelphia:T. & J. W Johnson.
- Vike, Halvard (mfl.) 2002a. *Maktens samvittighet: om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Makt- og demokratiutredningen. Oslo: Gyldendal akademiske.
- Vike, Halvard 1996. *Conquering the Unreal. Politics and Bureaucracy in a Norwegian Town*. Doktorgradsavhandling. Sosialantropologisk institutt. Universitetet i Oslo.
- Vike, Halvard. 1998. *Lokale samfunn, politikk og historisk endring – et antropologisk blick*. Heimen, 35(3):169-186.
- Vike, Halvard. 2002b. *Culminations of complexity. Cultural dynamics in Norwegian local government*. Anthropological Theory, 2(1): 57-75.
- Wadel, Cato 1991. *Feltarbeid i egen kultur*. Flekkefjord: Hegland trykkeri
- Waltz, Kenneth N., 1979. *Theory of international politics*. New York, NY: McGraw-Hill
- Weatherford, J. McIver. 1985. *Tribes on the Hill*. South Hadley, Mass.: Bergin & Garvey Publishers
- Wendt, Alexander, 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zabusky, Stacia E. 1995. *Launching Europe - An Ethnography of European Cooperation in Space Science*. Princeton University Press: New Jersey

Offisielle publikasjoner

Stortingsmelding nr.70, 1979. Norges deltakelse i De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd

Stortingsmelding nr. 22, 2002-2003. Uten tittel.